



A.C. 2617

*"Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale"*

Audizione 10 novembre 2014  
Contributo scritto

Prof. Emanuele Rossi - Dott. Luca Gori  
(Istituto DIRPOLIS – Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa)

1. Il presente contributo ha la finalità di sottoporre all'attenzione della XII Commissione – Affari sociali della Camera dei deputati alcuni nodi problematici, di ordine giuridico-costituzionale, che emergono dalla lettura dell'A.C. 2617, presentato dal Governo il 22 agosto 2014. L'Istituto DIRPOLIS e, più in particolare, il laboratorio WISS – *Welfare Innovazione Servizi Sviluppo*, che si occupa da anni di questi temi<sup>1</sup>, ha partecipato alla consultazione pubblica promossa dal Governo nei mesi di

---

<sup>1</sup> Il laboratorio WISS – Welfare Innovazione Servizi Sviluppo ([www.wiss-lab.dirpolis.sssup.it](http://www.wiss-lab.dirpolis.sssup.it)) opera all'interno dell'Istituto DIRPOLIS – Diritto Politica e Sviluppo della Scuola superiore Sant'Anna di Pisa. Sotto la direzione del prof. Paolo Carrozza e del prof. Emanuele Rossi, il Laboratorio si propone come un soggetto capace di farsi portatore, in ambito nazionale, di ricerche nel campo dell'innovazione nel settore delle politiche pubbliche, con particolare riguardo all'assistenza sanitaria e sociale, nonché, più in generale, alla sussidiarietà orizzontale ed alla attività del c.d. terzo settore. L'approccio è interdisciplinare, con una forte caratterizzazione giuridica, ma aperto alla ricerca applicata che coinvolge anche competenze economico-aziendalistiche, tecnico-scientifiche, in un quadro di interazione e reciproco stimolo alla conoscenza e all'applicazione innovativa nella ideazione, elaborazione e attuazione delle politiche pubbliche di settore.

Nel laboratorio operano, attualmente, 7 docenti, 3 ricercatori, 6 assegnisti di ricerca, cui si aggiungono i dottorandi di ricerca. Il gruppo di lavoro ha partecipato alla definizione, per l'Agenzia del Terzo settore, delle *Proposte per una riforma organica della legislazione sul terzo settore*, a cura di E. Rossi, Areté, Maggioli, 2009, nonché delle *Linee guida per la definizione di criteri e di modelli per la partecipazione del terzo settore alla determinazione delle politiche pubbliche*, Areté, Maggioli 2011; E. Rossi, S. Zamagni (a cura di), *Il terzo settore nell'Italia unita*, Il Mulino, 2011; E. Vivaldi (a cura di), *La partecipazione del terzo settore all'elaborazione delle politiche pubbliche: le esperienze regionali*, Areté, Maggioli, 2011; S. Zamagni (a cura di), *Libro Bianco sul terzo settore*, Il Mulino, 2011; E. Vivaldi (a cura di), *Disabilità e sussidiarietà*, Il Mulino, 2012; E. Rossi (a cura di), *Organizzazioni di volontariato e attività commerciali e produttive*, Fondazione E. Zancan, 2012.

Sul servizio civile, in particolare, si segnala l'attività di ricerca svolta nell'ambito di diversi progetti: V. Casamassima - P. Consorti - F. Dal Canto - E. Rossi, *Quale legislazione regionale per il servizio civile?*, in *Studi Zancan*, n. 2, 2005, 9 ss.; P. Consorti - F. Dal Canto - E. Rossi (a cura di), *Il servizio civile tra Stato e Regioni. Bilancio e prospettive a cinque anni dalla legge n. 64/2001*, Plus, Pisa, 2007; F. Dal Canto - E. Rossi (a cura di), *Le prospettive del servizio civile in Italia: dalla legge n. 64/2001 ai decreti attuativi*, Fondazione Zancan,

maggio e giugno di quest'anno, inviando un proprio ed articolato documento prevalentemente orientato sugli aspetti giuridici e di qualità della normazione. Il laboratorio, poi, ha curato la realizzazione di un numero monografico della rivista *Non profit paper - diritto & management degli enti non commerciali* (3/2014), di prossima pubblicazione, contenente una serie di commenti alle disposizioni contenute nell'A.C. 2617 (cui sia consentito rinviare per una più complessiva trattazione dei temi che, in questa sede, potremo solo indicare ed affrontare in maniera apodittica).

2. *Gli "oggetti" del DDL di delega* - Lo scopo del disegno di legge delega è quello di riordinare e rivedere organicamente la disciplina degli «enti privati del Terzo settore e delle attività che promuovono e realizzano finalità solidaristiche e d'interesse generale, anche attraverso la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale» (art.1, c.1). Il disegno di legge delega elenca successivamente (art. 1, c. 2) gli oggetti "specifici" della delega, che sono – in definitiva – quattro:

1) revisione ed integrazione della disciplina codicistica per gli enti di cui al libro I, titolo II, del codice civile;

2) *riordino e necessario coordinamento* delle disposizioni vigenti per gli enti del c.d. Terzo settore, anche attraverso la redazione di un Testo unico recante la disciplina degli enti e delle attività del Terzo settore;

3) revisione della disciplina dell'impresa sociale;

4) revisione della disciplina del servizio civile nazionale.

Questa elencazione, se letta nel quadro della finalità complessiva del DDL, suscita alcuni interrogativi che pare opportuno porre, in forma schematica, all'attenzione della Commissione.

a) Non è chiaro se quella sull'*impresa sociale* costituisca una **delega autonoma rispetto a quella sul Terzo settore**: il titolo del DDL (che separa i due termini con una virgola) e l'art. 1, c.2, farebbero propendere per una risposta positiva; altre disposizioni del DDL (ad es., art. 2, c.1, lett. g) e art.4) lasciano intendere che l'impresa sociale sia ricompresa all'interno del Terzo settore (e, quindi, del suo Testo



unico o Codice): la questione non è solo “sistemica”, ma si riflette, a ben vedere, sui limiti e sugli spazi che avrà il legislatore delegato e sulla definizione di Terzo settore;

b) la delega avente ad oggetto il «servizio civile universale» è chiaramente distinguibile dalle altre ed ha un campo d’azione elettivo, ma non esclusivo, nel Terzo settore. A ben vedere, il servizio civile, sebbene i principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale (artt. 2 e 118, comma 4, Cost.) costituiscano certamente un importante *trait d’union*, può da sempre essere svolto anche all’interno di enti pubblici ed ha una connotazione, complessivamente, di tipo pubblicistico, in ragione della natura e articolazione dei suoi profili ordinamentali e organizzativi, strettamente connessa con la centralità della peculiare esperienza di cittadinanza attiva e solidale in cui il servizio civile consiste. La delega sul punto appare, quindi, come una delega a sé stante all’interno del medesimo disegno di legge (in tal senso, non appare pertinente il richiamato all’art. 2 operato dall’art.5, c.1);

c) più complessa è la questione riguardante **il rapporto fra la riforma del codice civile e la riforma del Terzo settore**. Se, infatti, (quasi) tutti gli enti del terzo settore hanno la forma giuridica di enti disciplinati dal libro primo del codice civile, al contrario la disciplina codicistica riguarda ed investe anche enti non appartenenti al terzo settore. Sebbene infatti non sia in astratto possibile definire quali enti appartengono al Terzo settore e quali si debbano considerare esclusi (sulla definizione si veda *oltre*), tuttavia è evidente come vi siano delle associazioni o delle fondazioni o dei comitati (questi ultimi soprattutto) che mai potranno considerarsi (né magari lo vorranno) Terzo settore. Ne discende che il legislatore dovrebbe affrontare la riforma del codice civile guardando all’intera platea di questi soggetti, rinviando invece al (futuro) Testo unico o Codice del Terzo settore aspetti organizzativi o funzionali, oneri pubblicitari o vincoli, specificamente attinenti all’attività realizzata o al peculiare rapporto che si instaura con enti pubblici. L’impressione, invece, è che – dopo la distinzione fra gli oggetti della delega contenuta all’art. 1, c.2 – riforma del codice civile e revisione/riordino della disciplina del Terzo settore si confondano (vedasi, ad es., art. 2, c.1, lett. *d*, *e*, *f*). Sul punto, si richiama l’esperienza di alcune codificazioni di settore e l’attività consultiva del Consiglio di Stato che ha chiarito bene il rapporto fra disciplina del codice civile e disciplina affidata al codice di settore (Cons. Stato, ad.gen. 24 febbraio 2010).

Si richiama, incidentalmente, l’attenzione della Commissione sulla previsione di cui all’art. 2, c.1, lett. e), che contiene una rilegificazione di materia delegificata con il D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 (Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell’atto costitutivo e dello statuto).

3. *La finalità e l'architettura della delega. Lo strumento del Testo unico* - L'aspetto sul quale occorre porre attenzione riguarda il "raggio d'azione" della delega: in sostanza, cosa si deve "**revisare organicamente**" e "**riordinare**" (art.1, c.1) ? E cosa significano queste due espressioni?

All'art. 1, c. 1, si delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti «il riordino e la revisione organica della disciplina degli enti privati del Terzo settore e delle attività che promuovono e realizzano finalità solidaristiche e d'interesse generale»: questa è la previsione di carattere generale, sulla quale occorre soffermarsi. Intanto osserviamo che si utilizzano due termini che dovrebbero significare due azioni distinte. "Riordino" dovrebbe significare "rimettere in ordine, riassetare": essa presuppone un'opera di ricognizione del materiale normativo esistente e (successivamente) di risistemazione di esso secondo un "ordine", ovvero secondo una prospettiva logica o razionale. In ogni caso, tale espressione sembra escludere un'opera di riforma ovvero di modifica del materiale esistente.

La seconda operazione indicata dal disegno di legge apre invece ad una diversa prospettiva: la "revisione" (tralasciamo per un momento l'aggettivo "organica") sembra indicare, dal punto di vista giuridico, un riesame completo del materiale normativo per modificarlo interamente o parzialmente alla luce di nuovi elementi o nuove necessità.

Dunque, il compito che il legislatore delegante intende attribuire al legislatore delegato non è soltanto quello di *raccogliere* meglio la disciplina esistente e di organizzarla secondo una qualche razionalità, ma anche di *innovare* quella disciplina, modificandola quando necessario (ovvero quando ritenuto opportuno).

L'opera di revisione dovrà essere *organica*. Da un punto di vista formale, si potrebbe ritenere che con quella espressione si voglia intendere la necessità di raccogliere tutta la normativa in un unico testo. Richiamando, su tali aspetti, quanto già si è detto a proposito della revisione del codice civile (che deve avvenire al di fuori e logicamente prima), la vera esigenza di riordino è data dal fatto che le diverse discipline legislative riferite agli enti del terzo settore sono disorganiche tra loro, in quanto prevedono regole diverse per situazioni analoghe (magari soltanto perché approvate in anni diversi): e pertanto inserirle così come sono in un unico testo significherebbe realizzare una sorta di compendio, senza però risolvere in nulla i problemi sostanziali che esse presentano. Per questo, pare che l'unica lettura percorribile della espressione sia nel senso di una revisione organica *sostanziale*, che cioè miri a revisionare la normativa



esistente al fine di renderla più razionale ed omogenea, evitando differenziazioni di discipline non ragionevoli. Per questo, più che di Testo unico (art.1, c.1, lett. *b*)), che ha un valore prevalentemente compilativo (sebbene il DDL non lo richiami espressamente, ma il fondamento normativo del T.U. pare essere l'art.17-*bis* della legge 23 agosto 1988, n. 400), semberebbe più opportuno fare riferimento alla nozione di Codice di settore (art. 20, legge 15 marzo 1997, n. 59; si veda, sul punto, Cons. Stato, ad. gen. 25 ottobre 2004) che governi l'intera materia del c.d. Terzo settore, affiancandosi al quadro di diritto comune del codice civile, eventualmente riformato. Il Codice dovrebbe contenere l'intera disciplina delle diverse tipologie di organizzazioni e di attività ricomprese nel Terzo settore, superando così a frammentazione delle leggi speciali attualmente in vigore.

Il DDL, nella sua formulazione attuale, invece, sembra preludere ad una operazione che pone più l'accento sul riordino che non sulla revisione organica, posto che fa riferimento alla permanenza in vigore delle discipline settoriali (organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, ONLUS), senza però un chiaro disegno di *sistemazione*. Si suggerisce, quindi, alla Commissione di rivedere gli articoli 1 e 2 a partire dal globale disegno ordinamentale che si intende realizzare.

4. *La nozione di Terzo settore* - Il punto più delicato della delega è, però, il trasferimento della nozione di Terzo settore dal campo delle scienze economiche e della sociologia a quello giuridico. La costruzione della definizione di Terzo settore appare essere la pre-condizione logica e giuridica perché tutta l'operazione di riordino e revisione organica possa avvenire con successo. Soprattutto, non avendo alcun precedente normativo, essa deve essere creata *ex novo* a partire dai frammenti giuridici sparsi nella legislazione speciale e dai dati esperienziali. A questo proposito (tralasciando il già richiamato quesito sull'appartenenza o meno dell'impresa sociale al Terzo settore), alcuni elementi sono contenuti all'art.2, c.1. La definizione data dal DDL, è molto ampia e comprende gli enti «enti privati» (escludendo, quindi, gli enti pubblici) che, con «finalità ideale e senza scopo di lucro promuovono e realizzato attività d'interesse generale, di valorizzazione della partecipazione e di solidarietà sociale, ovvero producono o scambiano beni o servizi di utilità sociale, anche attraverso forme di mutualità con fini di coesione sociale».

Si tratta di una definizione che esprime una certa indifferenza per la forma giuridica assunta dagli enti, e che punta tutto, da un lato, sull'assenza di scopo di lucro (fatto salvo, però, quanto previsto per l'impresa sociale) e, dall'altro, sull'attività svolta che deve rivestire alcune caratteristiche, invero, giuridicamente difficilmente apprezzabili. Soprattutto, si deve notare che nella definizione scolorisce quello che è stato considerato un tratto unificante del Terzo settore italiano, ovverosia la "finalità solidaristica" (nel testo si parla, più genericamente, di "finalità ideale"), la destinazione

ultima dell'attività di un ente a favore di soggetti deboli o – utilizzando l'espressione contenuta nel d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, art.10, c.2 - «persone svantaggiate» o, comunque, ad accrescere la coesione sociale dei territori. In definitiva, una buona definizione di Terzo settore dovrebbe legare meglio gli aspetti soggettivi, quelli oggettivi e quelli finalistici. Nella consultazione pubblica si era proposto di delimitare l'ambito del Terzo settore ai «soggetti giuridici collettivi che svolgono attività di utilità sociale, senza scopo di lucro, come espressione di solidarietà»: ciò consentirebbe di non far accedere tutte quelle realtà che non riescano a dimostrare, sul piano degli statuti e delle attività, la finalità solidaristica accanto a quella dell'assenza dello scopo di lucro soggetti. Ad es., nel caso di una associazione di commercianti o di artigiani o, ancora, di lavoratori dipendenti (*i.e.*, i sindacati), sicuramente si è in presenza di un ente senza fine di lucro, che realizza attività di interesse generale o di utilità sociale (rappresentanza delle esigenze di una categoria) ma che non ha come fine quello della solidarietà (bensì quello di legare insieme soggetti portatori dei medesimi interessi per condizionare l'attività dei pubblici poteri).

5. *Il registro unico del Terzo settore* - Merita particolare apprezzamento la previsione del c.d. **registro unico del Terzo settore**. La disposizione del DDL (art.2, c.1, lett. *n*) è piuttosto laconica e riguarda la «registrazione degli enti» e degli «atti di gestione rilevanti», *anche* (ma non esclusivamente) al fine di favorire la conoscibilità sul territorio nazionale. Il registro unico dovrebbe superare la frammentazione attualmente esistente dei registri e delle anagrafi diffuse presso diverse amministrazioni pubbliche, fra loro non coordinati e con caratteristiche fortemente differenti. Pare opportuno che il legislatore delegante introduca alcuni elementi di indirizzo nei confronti del Governo-legislatore delegato, individuando soprattutto le finalità dell'iscrizione al registro e la natura giuridica dell'iscrizione medesima. Limitandoci ad alcuni cenni sul punto, l'iscrizione dovrebbe avere effetti *costitutivi*, accanto a quelli pubblicitari e conoscitivi (richiamati dalla disposizione) nel senso di dare accesso alle organizzazioni che si iscrivano al *corpus* di benefici e, correlativamente, di regole e di obblighi che il Governo è delegato ad adottare in sede di esercizio della delega. Appare, però, evidente che una rigorosa delimitazione dal punto di vista soggettivo (chi può iscriversi al registro: vedi par. 4) appare del tutto imprescindibile. L'iscrizione, tuttavia, dovrebbe configurarsi come un *onere* e non come un obbligo, per non



comprimere, in maniera costituzionalmente illegittima, il principio di libertà di associazione (art. 18 Cost.).

Alcune esperienze regionali si sono già mosse in tale direzione (ad es., legge regionale Liguria, 6 dicembre 2012, n. 42).

Peraltro, il registro porterebbe elementi di chiarezza, specialmente nell'area delle associazioni non riconosciute, su alcuni dati fondamentali degli enti: sviluppando la previsione di dare pubblicità agli enti ed agli «atti di gestione rilevanti» (art.2, c.a1, lett. n)) legale rappresentanza, statuto, consistenza patrimoniale, legami con altre associazioni di secondo o terzo grado dovrebbero entrare a far parte di un patrimonio conoscitivo, di cui oggi siamo del tutto privi. Peraltro, ciò si dovrebbe legare all'attuazione di altri principi e criteri di delega, quali quelli espressi dall'art.2, c.1, lett. d), i), l), o), p), ridefinendo puntualmente i contenuti dell'autonomia statutaria degli enti, oggi affidati alle scarse indicazioni del codice civile ed alle non sempre chiare (sia quanto alla formulazione sia quanto all'applicazione) disposizioni delle leggi speciali (ad es., in tema di ONLUS). I contenuti del Registro potrebbero essere graduati in base alle dimensioni ed alle attività degli enti (art.2, c.1, lett.i))

6. *L'Autorità di vigilanza* - Il tema del registro unico richiama, immediatamente, quello della funzione di vigilanza sul Terzo settore. Su questo punto, invece, la formulazione del DDL appare piuttosto deludente. All'art.2, c.1, lett. q), si prevede che il coordinamento delle azioni di promozione e di vigilanza delle attività degli enti del Terzo settore, finalizzato ad assicurare l'uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa, statutaria e regolamentare ad essi applicabile, sia assicurato, in raccordo con i Ministeri competenti, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, *anche* mediante l'istituzione di un'apposita struttura di missione (si precisa, con le modalità di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303).

Due gli aspetti da prendere in considerazione: le funzioni attribuite a questa struttura ed il profilo organizzativo della stessa.

Sotto il profilo organizzativo, la Presidenza del Consiglio potrà istituire una "struttura di missione" (art.7, c. 4, d.lgs n. 303 del 1999), i cui oneri ricevono copertura nell'ambito degli stanziamenti attualmente a disposizione della Presidenza medesima (come precisa la relazione tecnica). La struttura di missione è la struttura amministrativa cui si ricorre per «lo svolgimento di particolari compiti per il raggiungimento di risultati determinati o per la realizzazione di specifici programmi», ha carattere temporaneo ed è legata al Governo che l'ha istituita. La "struttura di missione" non pare essere il soggetto che né per collocazione istituzionale né per missione ed identità specifica in grado di svolgere quel corposo fascio di funzioni di "promozione" e "vigilanza" indicati dal disegno di legge. La sua temporaneità e lo

stretto legame con la permanenza in carica del Governo che l'ha istituita la rendono inadeguata rispetto al compito affidatole.

Dal punto di vista delle funzioni, il DDL non è chiaro. Si parla, infatti, di “coordinamento” delle azioni (forse sarebbe più corretto dire, attività amministrative) di promozione e di vigilanza delle attività degli enti del Terzo settore. Tale coordinamento avrebbe come fine quello di “assicurare l'uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa, statutaria e regolamentare ad essi applicabile”, in raccordo con i Ministeri competenti. Dunque, pare prospettarsi uno scenario nel quale le funzioni amministrative rimangono in capo ai Ministeri competenti, mentre alla costituenda struttura di missione competerebbe solo una funzione di “coordinamento”. Tale ultima funzione presuppone che i soggetti coordinati (i Ministeri, in questo caso) mantengano le loro funzioni, poteri ed attività e che alla Presidenza del Consiglio competano, invece, il compito di dettare disposizioni idonee affinché i vari soggetti perseguano un identico fine. Il fine consisterebbe nell'uniforme e corretta osservanza della disciplina di settore, legislativa e regolamentare; non si comprende, invece, il richiamo in questa sede alla disciplina statutaria, se non come riferimento alle norme di rango legislativo e regolamentare che delimitano ed indirizzano l'autonomia statutaria degli enti (escludendo che si voglia affidare alla struttura di missione il compito di verificare la corretta applicazione delle norme statutarie dei singoli enti del Terzo settore).

Dunque, una struttura debole con funzioni di solo coordinamento dell'attività di una pluralità di enti che rimangono, quindi, titolari delle funzioni amministrative di cui sono già investiti: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, per quanto concerne tutte le funzioni riferibili alla *ex* Agenzia per il Terzo settore; Ministero dell'Interno (o Regioni) per quanto concerne gli aspetti di riconoscimento della personalità giuridica; Ministero dell'Economia e delle Finanze e, in particolare, Agenzia delle entrate per quanto riguarda la verifica dei presupposti per l'accesso al regime ONLUS e l'attività ispettiva, di vigilanza e sanzionatoria.

In una prospettiva *de iure condendo*, pertanto, sembra assolutamente necessario che il legislatore apporti alcune alcune modifiche finalizzate a definire con chiarezza la natura dell'Autorità, nella forma che appare più congrua, quella dell'Agenzia dotata di funzioni e poteri sia in tema di interpretazione ed uniforme applicazione della normativa, sia di controllo e vigilanza sugli enti, sia sanzionatori. L'Agenzia è, infatti, un ente pubblico, dotato di una certa autonomia organizzativa e funzionale, in grado di



esercitare determinate funzioni, talune delle quali connotate da elevata tecnicità, complessità e novità, all'interno di un quadro unitario di applicazione uniforme della normativa su tutto il territorio nazionale (cfr., a tal proposito, art. 8, d.lgs 30 luglio 1999, n. 303).

7. *L'impresa sociale* - Il riordino e la revisione della disciplina dell'**impresa sociale** costituisce uno dei temi di maggiore novità all'interno del DDL. L'art. 4, c.1, lett. a) contiene una nuova definizione di "impresa sociale". Il DDL non sembra superare l'attuale impostazione ordinamentale per cui l'impresa sociale non è un nuovo soggetto giuridico, bensì una qualificazione assunta da diversi soggetti (sia del libro I sia del libro V del codice civile). Su questo punto, si invita ad una meditazione il legislatore, perché esso pare essere stato un fattore di forte incertezza interpretativa e applicativa.

La nuova definizione proposta è incentrata sullo scopo "primario" dell'impresa, individuato nel «raggiungimento di impatti sociali positivi misurabili», ispirati da una finalità di «interesse generale» e realizzati attraverso «produzione o scambio di beni o servizi di utilità sociale».

Scompare, dunque, l'assenza dello scopo di lucro soggettivo (art. 3, d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155): nel DDL, gli utili sono destinati prioritariamente al conseguimento degli obiettivi sociali (quindi, la destinazione all'attività statutaria o ad incremento del patrimonio di cui al richiamato art. 3, c.1, d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155) e, in via sussidiaria, si prevedono «forme di remunerazione del capitale sociale e di ripartizione degli utili nel rispetto di condizioni e limiti prefissati» (art.4, c.1, lett. d)). La disposizione apre una "breccia" all'interno del tratto unificante del Terzo settore italiano (ma non è così in altri ordinamenti), costituito dall'assenza di lucro soggettivo (rilevante, in tal senso, la deroga contenuta all'art. 2, c.1, lett. g) del DDL). Su un punto così delicato, si suggerisce che il legislatore delegante intervenga, definendo principi e criteri direttivi, per delimitare con attenzione le condizioni ed i limiti, al verificarsi dei quali è possibile ricorrere alla distribuzione degli utili (ad es., prevedendo un tetto percentuale o collegandolo ad una percentuale di utili reinvestiti). Di sicura rilevanza è l'indicazione proveniente dal regolamento (UE) n. 1296/2013 dell'11 dicembre 2013 che, a proposito dell'impresa sociale, individua quale condizione per la distribuzione degli utili il principio di non pregiudizio per il raggiungimento dell' "obiettivo primario" dell'impresa (art. 2, c.1, n.1), lett. b)).

Qualche perplessità è generata dall'art. 4, c.1, lett. b), che – senza indicarne la direzione – prevede una generica «revisione dell'attuale disciplina dell'attribuzione facoltativa della qualifica di impresa sociale». La disposizione, se letta in sistema con quanto annunciato nelle *Linee guida* del Governo, lascia intendere che l'attribuzione della qualifica di "impresa sociale" divenga obbligatoria per tutte le organizzazioni che

ne abbiano le caratteristiche (*Linee guida, Far decollare l'impresa sociale, n.9*). Si deve segnalare che una siffatta disciplina potrebbe esporsi a censure di costituzionalità, poiché attribuisce, a prescindere dalla volontà dei soci, fondatori o associati che legittimamente hanno optato per un'altra struttura giuridica, una qualifica, ed un conseguente regime, in violazione della libertà di associazione (art. 18 Cost.).

Analogo problema si pone con riferimento alle cooperative sociali ed ai loro consorzi, per i quali il DDL pare prevedere l'attribuzione *ope legis* della qualifica di impresa sociale.

Con riferimento, poi, all'art. 4, c.1, lett.c), avente ad oggetto l'ampliamento dei settori di utilità sociale e l'individuazione di nuovi limiti alla compatibilità con lo svolgimento di *altre* attività commerciali (diverse da quelle di utilità sociale), che oggi sono confinate al massimo al 30% dei ricavi complessivi dell'organizzazione (art. 2, c.3, d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155), l'orientamento sembra essere ancora quello di individuare "settori", ambiti materiali nei quali l'attività possa esplicarsi. Sul punto, si registra che vi sono modelli, presenti in altri ordinamenti, in cui si muove da un accertamento *caso per caso* della sussistenza del carattere "sociale" dell'attività d'impresa (evidentemente, questa soluzione si lega alla previsione di una forte struttura di vigilanza ed indirizzo).

In generale, a proposito dell'impresa sociale, può notarsi come l'incentivazione al ricorso di tale modello – rimanendo fermi i dubbi espressi a proposito dell'attribuzione *ope legis* della qualifica – passi per alcune misure fortemente innovative (possibilità di distribuzione degli utili e ampliamento dei settori di attività), per la peculiari disciplina dell responsabilità patrimoniale già vigente (ed apparentemente non toccata dall'intervento riformatore: art. 3 del richiamato d.lgs. n. 155 del 2006) e per la previsione di misure operanti sul piano della raccolta di capitali di rischio, agevolazioni agli investimenti di capitali ed agli investimenti in beni strumentali (art. 6, c.1, lett. f)). L'impresa sociale, invece, rimane irrilevante sul piano tributario.

8. Il servizio civile universale - Come si è detto in apertura, il tema del servizio civile appare un oggetto della legge delega dotato di un'autonomia concettuale e giuridica rispetto al corpus di principi e criteri direttivi di cui all'art. 2 e ss. L'art. 5 prevede il riordino e la revisione della disciplina del servizio civile nazionale.

L'art.5, c.1, lett. a), si fa apprezzare, innanzitutto, per il fatto di operare, a differenza dell'art. 1 della legge 6 marzo 2001, una distinzione abbastanza chiara tra le finalità



generali (ed il connesso fondamento costituzionale del servizio civile) e gli ambiti entro cui, nel perseguimento di tali finalità, il servizio civile deve svolgersi. Il riferimento al dovere di difesa della Patria si libera, inoltre, da ogni collegamento espresso con la concorrenza o l'alternatività del servizio civile rispetto al servizio militare. L'alternatività, ideale e culturale, del servizio civile nei confronti del servizio militare si emanciperebbe, dunque, definitivamente dalla vecchia "alternatività/sostitutività" del servizio civile nei confronti del servizio militare.

Occorre interrogarsi, da un punto di vista giuridico, sul significato che si vuole attribuire all'espressione *servizio civile universale*.

L'*universalità* risiederebbe nella possibilità, su base volontaria, di accesso per tutti i giovani, compresi entro una certa fascia di età, al percorso di servizio civile (in senso analogo, Provincia autonoma di Trento, legge provinciale 14 febbraio 2007, n.5), configurando quasi un "diritto all'accesso" a tale percorso.

Tale approccio, tuttavia, pone, sul piano giuridico, due questioni che è bene rappresentare all'attenzione del legislatore:

- a) le risorse a disposizione per la garanzia dell'universalità del servizio civile: la "lettura" della disposizione deve, pertanto, essere completata con la verifica delle risorse a disposizione nell'ambito della legge di stabilità (art. 7, c.3 del DDL; si veda, a tal proposito, l'art. 17, c.18, dell'A.C. 2679-bis, *legge di stabilità per il 2015*);
- b) la necessità di rivedere integralmente la disciplina recata dal d.lgs. 5 aprile 2002, n. 77, *Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64*, atteso che il carattere di "universalità" – se inteso in forma piena – comporta una revisione di tutto il procedimento di accesso e di programmazione dei posti. A favore di tale conclusione sembra deporre la formulazione dell'art.5, c.1, lett. b), ma la soluzione normativa non è immediatamente individuata.

Nell'orizzonte dell'universalità, non potrà non essere toccato – ad avviso di chi scrive – il tema dell'ammissione degli stranieri al servizio civile. La vicenda è, infine, approdata alla Corte costituzionale, che dovrà affrontare la questione sollevata dalla Corte di cassazione (ordinanza n. 20661, 1 ottobre 2014). Peraltro, sul punto si deve registrare anche l'autorevole parere del Consiglio di Stato, sez. II, del 9 ottobre 2014 (n. 01091/2014). Senza poter qui esaminare, neanche per cenni, i contenuti di tali decisioni, appare assolutamente necessario che il legislatore intervenga sul punto, sciogliendo il nodo della possibilità di accesso degli stranieri al servizio civile, chiarendo le condizioni ed i limiti. L'avvitamento che l'ordinamento sta conoscendo sul punto e la difficoltà dell'amministrazione di muoversi fra limiti normativi, pronunce giurisprudenziali ed interpretazioni sta esponendo l'intero servizio civile nazionale in forme non edificanti e non consone alla sua vocazione. Peraltro, sia

consentito notare che le *Linee guida* pubblicate dal Governo affrontavano (e risolvevano) la questione.

Il DDL delega tocca apprezzabilmente il tema del servizio civile all'estero. All'art. 5, comma 1, lettera f), ci si riferisce, infatti, alla «possibilità che il servizio sia prestato, in parte, in uno dei paesi dell'Unione europea, nonché, per iniziative riconducibili alla promozione della pace e alla cooperazione allo sviluppo, anche nei paesi al di fuori dell'Unione europea». Come è noto, il servizio civile all'estero è previsto già dalla normativa vigente, ma è restato sinora un'esperienza praticata da un'esigua minoranza di giovani, in ragione dei suoi maggiori costi finanziari e gestionali. Si suggerisce un coordinamento con la disciplina dei corpi civili di pace (art. 1, c. 253, legge 27 dicembre 2013, n. 147).

9. Misure fiscali e di sostegno economico – L'art. 6 del DDL fa riferimento ad operazione di "riordino" ed "armonizzazione" della disciplina tributaria e delle diverse forme della fiscalità di vantaggio. In realtà, nel corso dell'articolo si fa riferimento ad operazioni normative di profonda revisione. Due i paletti fissati ai poteri del legislatore delegante: l'(ovvio) rispetto della normativa dell'Unione europea ed i contenuti della legge delega 11 marzo 2014, n. 23 (*Delega al Governo per la realizzazione di un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*).

Il DDL sembra riproporre il mantenimento di una scissione fra disciplina civilistica del Terzo settore e disciplina tributaria, richiedendo una definizione di «ente non commerciale ai fini fiscali» (art.6, c.1, lett.a)) e confermando la disciplina in tema di ONLUS, seppur preconizzando una "revisione" (art. 6, c.1, lett. i)). In altri termini, si suggerisce al legislatore di valutare se accogliere e coniare differenti nozioni di enti (ente non commerciale, organizzazione non lucrativa di utilità sociale, ente del Terzo settore) con finalità differenti ma intimamente correlate e destinate a sovrapporsi.

Per quanto concerne il cinque per mille, il DDL prevede una «riforma strutturale dell'istituto» (art.6, c.1, lett. c) e d)). Sul punto si deve richiamare l'attenzione al fatto che la richiamata legge delega n. 23 del 2014 ha conferito, all'art. 4, c.2, una delega per la razionalizzazione e la stabilizzazione dell'istituto. Per evitare cortocircuiti fra deleghe legislative concorrenti, si suggerisce al legislatore di innovare i principi ed i criteri (invero scarni) contenuti nella delega già aperta nell'ambito della legge n. 23 del 2014, che appare la *sedes materiae* più adeguata, con quelli espressi nel DDL .



10. *Sul rispetto dell'art. 76 Cost.* – Fermo restando quanto si è detto a proposito degli oggetti del DDL, dei loro rapporti reciproci e delle *sedes materiae* ritenute più idonee, i principi e criteri direttivi sono formulati in maniera talvolta estremamente generica. Ciò non costituisce una novità nella prassi legislativa più recente, ma deve essere segnalato come, in alcune occasioni, l'interprete non sia in grado neppure di capire, per sommi capi, quale sarà la direzione che il legislatore delegato potrà imboccare in sede di attuazione. In alcuni casi, il DDL deve essere interpretato facendo riferimento alle *Linee guida* che l'hanno preceduto, che sono, però, un atto privo di qualsiasi valore normativo. A mo' di esempio, l'art.2, c.1, lett. *l)* sembra prescrivere un controllo sull'attività svolta e sulle finalità perseguite, tema di delicatissimo rilievo costituzionale, senza però che vi sia alcuna precisazione in ordine al fine od ai mezzi che potranno essere messi in campo; all'art. 3, c.1, lett. *e)* ed *f)*, si annuncia una "revisione e promozione" del sistema dei centri di servizio per il volontariato ed una "revisione e razionalizzazione" del sistema degli osservatori nazionali per il volontariato e per l'associazionismo di promozione sociale, senza che sia prevedibile quale strada potrà essere percorsa (dalla soppressione in poi, il ventaglio delle opzioni pare tutto aperto); l'art. 4, c.1, lett. *d)* si fa riferimento a "condizioni e limiti prefissati" per la distribuzioni degli utili dell'impresa sociale, ma di essi non vi è alcuna indicazione; nella medesima disposizione, al c.1, lett. *e)*, si prevede una "razionalizzazione" delle categorie di lavoratori svantaggiati da impiegare nell'impresa sociale, senza che si comprenda che tale espressione si riferisca all'esigenza di restringere o di ampliare il numero di tali categorie; non è chiaro – come si è detto – se l'art.5 si muova nell'orizzonte della revisione del d.lgs. n. 77 del 2002, oppure richieda una riscrittura completa della disciplina del servizio civile; l'art. 6, c.1, lett. *i)* non lascia intendere se la relevantissima disciplina ONLUS sarà mantenuta o meno in vigore.

Insomma, senza entrare nel merito del dibattito su cosa siano e su quale intensità debbano avere i principi e criteri direttivi di cui all'art. 76 Cost., pare necessario che il legislatore delegante sciolga alcuni nodi problematici delicatissimi dando una direzione chiara all'attività del Governo delegato.

Sul piano procedurale per l'adozione dei decreti legislativi, appare senz'altro opportuna la previsione del parere della Conferenza unificata e delle commissioni parlamentari sugli schemi di decreto legislativo. Tuttavia, si suggerisce – in adesione agli schemi normativi consolidati da tempo - di prevedere che il parere della Conferenza unificata, ai sensi dell'art.2, c.3, del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, si collochi dopo l'adozione da parte del Governo dello schema di decreto legislativo e non come, come attualmente previsto, (art.1, cc. 3-6) nella fase endo-governativa di adozione degli schemi e della proposta/concerto fra il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri. Il parere della Conferenza unificata dovrebbe essere trasmesso alle Camere.

