

IL LIBRO BIANCO SUL TERZO SETTORE: UN FUTURO TUTTO DA SCRIVERE

Riordino del quadro normativo, sussidiarietà fiscale, istituzione di un registro nazionale del non profit e di un organismo di controllo e promozione. Per l'Agenzia al terzo settore serve trasparenza

di **Francesca Amadori e Alessio Affanni**

Cominciamo dall'inizio: dal titolo. Lo stesso proposto cinque anni fa con l'uscita del primo Libro bianco realizzato sempre dall'Agenzia per le onlus, oggi Agenzia per il terzo settore.

Non si tratta, infatti, di un semplice titolo. Si definisce Libro bianco un documento che contenga proposte utili per programmare adeguate politiche pubbliche in un settore specifico.

Ed è proprio ciò che l'Agenzia per il Terzo settore ha inteso fare, in linea con il ruolo attribuitole già nel 2001 con il decreto presidenziale che la istituiva.

Ma, se con la prima pubblicazione aveva prevalso l'esigenza di presentare una fedele radiografia dell'esistente, nodi critici inclusi,

con la seconda l'obiettivo è quello di prefigurare possibili strategie di uscita dalle criticità, trattate in senso tanto analitico quanto propositivo.

Come una fedele pellicola fotografica, entrambi i Libri bianchi conservano, dunque, la traccia del lavoro realizzato dall'Agenzia nel corso degli anni, raccogliendo, per lo più, analisi e conclusioni compiute dai suoi stessi consiglieri che, non a caso, firmano non pochi dei capitoli, almeno di questa seconda edizione.

Primo tra tutti, il presidente **Stefano Zamagni**, a cui, naturalmente, è affidato il compito di gettare le fondamenta della "piattaforma di pensiero" che questo Libro bianco intende costituire.

“Bisogna superare l'attuale frammentazione con un'azione di riordino e sistematizzazione della normativa sul terzo settore



Roma, la presentazione del Libro bianco sul Terzo settore a Palazzo Marini (foto: www.agenziaterzosettore.it)

Fondamenta che, come sempre nel caso di un discorso sul terzo settore che abbia la pretesa di dirsi completo, implicano la necessità di partire dalla questione definitoria.

Un quadro normativo comune contro la frammentazione

E arriviamo con ciò alla prima importante premessa: il terzo settore è costituito, come si sa, da una pluralità di figure giuridiche. Ma dal momento che queste sono il frutto di modelli identitari che vedono le organizzazioni della società civile ora emanazione della sfera pubblica, ora di soggetti for profit, ora espressione della società civile stessa, è opportuno lavorare per una loro coesistenza, trattenendosi dalla tentazione di riduzione ad unicità.

Ciò non esclude – sempre secondo gli autori – che si debba prevedere il superamento

dell'attuale frammentazione attraverso un'azione di riordino e sistematizzazione della normativa sul terzo settore. Il criterio suggerito per giungere ad una maggiore organicità delle fonti normative è quello di far riferimento, nell'individuazione delle norme da applicare ai vari enti, al tipo di attività svolta o al tipo di utenza coinvolta.

La riflessione è condizionata anche dalla prospettiva di una parallela riforma del Libro primo del Codice Civile, che dovrebbe contribuire, dunque, a definire «i criteri fondativi comuni e quelli specifici delle diverse componenti, armonizzandone gli aspetti giuridici».

A fronte dell'innovazione del quadro regolativo degli enti non profit, che punterebbe, peraltro, a garantire la possibilità di svolgere attività di interesse collettivo, senza fini di lucro, anche in forma economica-

mente rilevante, sorgerebbe l'esigenza di nuovi tipi di controllo nei confronti degli stessi. La proposta è di attribuire queste fun-



**La copertina
del Libro bianco
sul Terzo settore**

zioni ad un organismo autonomo, e si avanza l'ipotesi che ad assolvere il compito possa essere proprio la stessa Agenzia del terzo settore. Il modello sarebbe quello di un'*authenticity*, ma senza limitarne l'azione al solo controllo; sull'esempio della *Charity Commission* inglese (vedi Reti solidali n. 3/2011)

l'Agenzia, o chi per essa, avrebbe da svolgere soprattutto un compito promozionale del terzo settore, con azioni di "accompagnamento benevolo" degli enti.

In questo senso l'Agenzia per il Terzo settore si è già attivata nel fornire atti di indirizzo e linee guida finalizzati all'individuazione ed all'applicazione di migliori pratiche, come nel caso dell'attività di fundraising o di rendicontazione, con proposte che contemplano, ad esempio, l'indicazione per la redazione del bilancio sociale in luogo del tradizionale bilancio di missione. Si tratta dell'emergere di nuove esigenze come quella della capacità di *accountability*, ovvero della trasparenza degli enti nei confronti della co-

munità di riferimento.

Esigenze queste che stanno a dimostrare come il terzo settore italiano sia segnato da una continua trasformazione, una sorta di "crescita nella stabilità", sia dal punto di vista dimensionale, che da quello delle esperienze.

Un esempio su tutti: il caso delle imprese sociali, a cui, non per nulla, il Libro riserva un ampio spazio. Normate dal D. lgs. 155/2006, «svolgono attività economica finalizzata alla produzione e allo scambio di beni o servizi di utilità sociale entro settori di attività specificamente indicati dal decreto». Guardando a queste imprese, viene, addirittura, avanzata l'ipotesi della possibile creazione di un mercato finanziario, una Borsa sociale, in cui possano essere scambiati i titoli da loro emessi.

Sussidiarietà e partecipazione: previste azioni concrete

Con ciò non si abbia l'errata percezione di eccessive concessioni, riservate dagli autori, ad una impostazione "mercataista". Il Libro è, infatti, altrettanto pieno di riferimenti ai prin-

cipi e ai valori sottesi all'agire solidale: primo tra tutti il principio di sussidiarietà. Il punto di merito del Libro sta nel cercare, successivamente all'enunciazione di valore, anche una possibile ricaduta pratica, in applicazione del principio, come ad esempio l'adozione di sistemi di sussidiarietà fiscale nei

confronti degli enti non profit. Nello specifico, sarebbe da prevedersi la classificazione, attraverso l'applicazione di un apposito sistema, di tutti quegli organismi privati meri-

**“Viene avanzata
l'ipotesi della creazione
di un mercato
finanziario, una Borsa
sociale, in cui possano
essere scambiati i titoli
emessi dalle imprese
sociali**

tori che realizzano fini di pubblica utilità.

Un altro strumento di sussidiarietà e di libertà che diviene fonte di finanziamento per gli enti non profit riguarda il 5 per mille, che l'Agenzia propone di rendere stabile, come già illustrato in un precedente documento. La proposta prevede la sua istituzione in un'apposita legge ordinaria, evitando così la trafila della legge finanziaria annuale. Gli enti che intendano beneficiare del 5 per mille sarebbero individuati in modo definitivo attraverso una richiesta presentata *una tantum*, al fine di creare un elenco permanente, aggiornabile a scadenze date. Una via semplificata sarebbe riservata per le associazioni già iscritte nei registri pubblici.

Infine, un'ultima proposta riguarda la partecipazione e la rappresentanza degli enti non profit, per la quale l'Agenzia prevede a breve l'uscita di specifiche Linee guida. L'ipotesi è l'istituzione di un registro nazionale riservato agli enti non profit al fine di consentire la loro partecipazione alle procedure di consultazioni pubbliche. Le comunicazioni tra amministrazioni pubbliche e gli enti del Terzo

settore potrebbe avvenire via web (con ciò, spiegano gli autori, risulterebbero coinvolgibili anche le Odv non iscritte nei registri regionali e, quindi, più difficilmente censibili). Il registro potrebbe funzionare anche da banca dati, non solo, quindi, per la registrazione degli enti, ma anche delle attività da essi svolte.

Insomma, se nella sua introduzione Zamagni auspica la fine delle catene che impediscono ancora oggi a buona parte del potenziale del settore di esprimersi, gli strumenti im-

maginati non si limitano alla ricerca di una semplice maggior autonomia. Il valore del Terzo settore è Valore (Valore aggiunto sociale) e in quanto tale misurabile e classificabile. Tutto può, e deve, essere reso trasparente, chiaro, comprensibile e comunicabile. La cesoia che spezzerà le catene, non è, quindi, la fine delle regole, tutt'altro. Al futuro è affidata la loro realizzazione e con essa la verifica se siano state davvero in grado di salvaguardare e valorizzare la natura fluida e dinamica del Terzo settore e, con ciò, averne permesso il suo ulteriore sviluppo. ■

“Si propone di rendere stabile il 5 per mille con la sua istituzione in un'apposita legge ordinaria

Che cos'è l'Agenzia per il Terzo settore

A gennaio di quest'anno, l'Agenzia per le onlus ha modificato il suo nome in Agenzia per il terzo settore con il Dpcm n. 51. Il provvedimento ha formalizzato l'effettivo ambito di azione dell'Agenzia, che non si occuperà più solo delle onlus, ma dei vari enti non profit, ampliando, con ciò, anche alcune competenze. Tra queste, una nuova, di raccordo tra i diversi soggetti istituzionali titolari dei registri nazionali e locali previsti per gli enti del terzo settore, ai fini di una coerente applicazione delle norme che disciplinano l'iscrizione o la cancellazione da tali registri. Un'ulteriore attribuzione dell'Agenzia sarà quella di vigilanza sull'attività di sostegno a distanza e di raccolta fondi, allo scopo di assicurare la tutela da abusi e le pari opportunità di accesso ai mezzi di finanziamento.