



**FUTURO  
PROSSIMO**

**INSTANT  
BOOK**



**Andrea Perrone**

**LE BUSSOLE PER IL MONDO CHE CAMBIA**

**Questioni aperte sul perimetro giuridico  
del Terzo settore**



CSV Lazio

# **LE BUSSOLE PER IL MONDO CHE CAMBIA**

**Questioni aperte sul perimetro  
giuridico del terzo settore**

**Andrea Perrone**

**Professore ordinario di Diritto commerciale  
Facoltà di Scienze Bancarie, Finanziarie e Assicurative  
Università Cattolica Milano**

**Instant book dell'incontro online  
della serie "Futuro Prossimo"  
11 febbraio 2022**

Roma, marzo 2022

**CSV Lazio**  
Via Liberiana, 17 - 00185 Roma  
06.99588225  
info@csvlazio.org  
www.volontariatolazio.it  
FB: CSV Lazio

Testo elaborato da Lucia Aversano e Chiara Castri

2022, CSV Lazio, Roma, Italia  
Prima edizione: Marzo 2022

ISBN 979-12-80557-06-3

*I testi non sono stati rivisti dagli autori.*

*In copertina: Kazimir Malevich - Suprematism. Two-Dimensional Self-Portrait (1915) - Stedelijk Museum Amsterdam  
Foto: [www.fondationbeyeler.ch](http://www.fondationbeyeler.ch)*

Progetto grafico e impaginazione: Luca Testuzza

# Indice

<b>Introduzione</b> <i>Renzo Razzano</i>	pag. 5
<b>Questioni aperte sul perimetro giuridico del terzo settore</b> <i>Andrea Perrone</i>	9
<b>Consigli di lettura</b>	29



# Introduzione

*Renzo Razzano*

*Vicepresidente vicario CSV Lazio*

L'incontro di oggi è parte di quel filone di appuntamenti nel corso dei quali abbiamo avuto modo di approfondire diverse tematiche inerenti il terzo settore.

Da alcuni mesi, CSV Lazio ha avviato una riflessione sulla Riforma del Terzo settore, sulle questioni aperte, sui problemi che vanno via via emergendo nell'attuale fase di attuazione, con la piena operatività del RUNTS, il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore. Il tema è, per CSV Lazio, di estrema importanza perché i Centri di Servizio per il Volontariato hanno, fra i compiti istituzionali assegnati anche dalla Riforma, quello di sostenere e promuovere il volontariato e i volontari presenti in tutti gli enti di terzo settore.

La fase di trasmigrazione di APS (associazioni di promozione sociale) e OdV (organizzazioni di volontariato) nel Registro Unico rappresenta un momento molto delicato, poiché il funzionamento di tale sistema presenta alcune incognite. In questo senso, il nostro impegno è dare risposte e assistenza a coloro che possono incontrare problemi durante questo percorso.

Abbiamo già avviato importanti incontri sia con le associazioni che con la Regione Lazio, dai quali è emersa la consapevolezza dell'esistenza di un'area grigia che riguarda il perimetro interessato dalla Riforma.

Più di una ragione ci porta così a fare una riflessione. La prima, la realtà delle organizzazioni di volontariato del Lazio – e non solo – caratterizzata da un alto numero di enti piccoli e molto piccoli che possono trovare difficoltà nel rientrare negli standard previsti dalla Riforma.

La seconda, che riguarda tutte quelle aree di attività al limite del campo di iniziativa della Riforma, che – esaminate di seguito – comprendono gli enti di natura religiosa e le associazioni di promozione sportiva. Due ambiti molto importanti per noi, che, al loro interno, concentrano una grandissima fetta di volontariato attivazione volontaria dei cittadini.

Dai dati statistici a nostra disposizione<sup>1</sup>, emerge, infatti, che la quota più rilevante di volontari italiani si trova all'interno delle organizzazioni di promozione sportiva. Per quanto riguarda gli enti di natura religiosa, soprattutto nel Lazio, la quota di volontariato è molto rilevante sia in termini numerici, sia in termini di attività che gli stessi enti svolgono. Una parte importante dell'universo del volontariato, quindi, che contribuisce alla realizzazione delle finalità di interesse generale previste nella Riforma del Terzo Settore.

Ad aprire l'incontro di oggi il professor Andrea Perrone, dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, che introdurrà la tematica. Seguirà il contributo di due esponenti del mondo degli enti religiosi: Francesco Marsico, Responsabile Centro Documentazione Caritas, e il dottor Marco Coletti, Consigliere della Fondazione Ozanam. Per il mondo delle associazioni sportive interverrà Damiano Lembo, presidente UsAcli. Partecipa anche Bruno Molea, AICS – Associazione Italiana Cultura Sport, Presidente Nazionale.

---

1 Per approfondire <https://volontariatolazio.it/wp-content/uploads/2021/09/VolontariTerzoSettoreLazio.pdf>



# Questioni aperte sul perimetro giuridico del terzo settore

*Andrea Perrone*

*Professore ordinario di Diritto commerciale*

*Facoltà di Scienze Bancarie, Finanziarie e Assicuratriche*

*Università Cattolica Milano*

## **Andrea Perrone**

La Riforma del Terzo Settore è stata pensata dal legislatore italiano come una riforma organizzata. Con un lavoro di sintesi e stabilendo le condizioni con le quali le diverse realtà del volontariato entrano nel terzo settore, si è voluto superare una frammentazione della disciplina che caratterizzava quest'ultimo. L'idea di fondo è la seguente: il terzo settore è per sua natura un soggetto privato che porta avanti attività di cui tutti beneficiano. Tale attività ha quindi natura pubblica, caratteristica che ne giustifica la promozione da parte dello Stato.

Un aspetto su cui spesso si fa confusione riguarda le condizioni che la legge pone per far parte del mondo del terzo settore e, di conseguenza, beneficiare del regime promozionale. Essere parte di questo mondo è un onere, non un obbligo: ciò significa che è possibile portare avanti attività di interesse generale anche restando al di fuori del sistema della Riforma, ma significa anche non poter accedere ai benefici previsti per legge. Infatti, se non si rispettano i requisiti stabiliti dalla stessa Riforma, non è possibile accedere alle forme di agevolazione e formule promozionali previste.

Se quindi, come si è detto, essere dentro la Riforma è un onere

re e non un obbligo, occorre ragionare considerando sia i benefici che i costi, per comprendere quanto il gioco valga la candela.

### **Dentro o fuori dalla Riforma: una valutazione costi benefici**

Partiamo allora dai benefici: gli enti iscritti al RUNTS ne hanno sostanzialmente due.

Il primo è di natura economica: chi è dentro il Registro beneficia di un regime fiscale particolarmente favorevole. Quando un ente opera in regime di pareggio di bilancio, non sono dovute le imposte, siano esse dirette o indirette, con un risparmio sui costi. Inoltre l'ente può beneficiare di donazioni private, che consentono al donante di pagare meno tasse, e partecipare alla ripartizione del Cinque per Mille.

L'altro tipo di vantaggio è, per ceti versi, il più importante di tutti, nonostante sia meno considerato perché meno evidente. Parliamo della possibilità di un coinvolgimento attivo con la pubblica amministrazione nel programmare e nel progettare attività di interesse generale a livello territoriale.

Da questo punto di vista, stare dentro il RUNTS significa potersi sedere al tavolo con le amministrazioni pubbliche, laddove starne fuori toglie questa possibilità.

Ai benefici si accompagnano, però, dei costi, aspetto questo trascurato dalla gran parte degli osservatori e degli operatori del mondo del terzo settore. Per l'iscrizione al RUNTS, la Riforma richiede una serie di adempimenti e modifiche statutarie che richiedono l'intervento di avvocati e notai. E già questa è un'attività costosa. Inoltre, occorre che l'ente si organizzi in modo adeguato, punto questo molto importante per il legislatore: quando un soggetto svolge una certa attività, ed in particolare quando riceve soldi pubblici, non può esserci approssimazione, deve avere un assetto organizzativo che ha la sua forma espressiva in forme di controllo interno proporzionate alle dimensioni dell'ente.

Ancora, c'è il costo relativo alla pubblicazione del bilancio e quelli indiretti. La Riforma, infatti, prevede l'applicazione di puntuali regole di governance, come il principio delle porte aperte; severe regole di responsabilità per amministratori e organi di controllo; la pubblicità dei compensi corrisposti dalle figure apicali; la soggezione a significativi controlli pubblici.

Di fronte a questa situazione, nel decidere se essere dentro la Riforma o restarne fuori, occorre capire se il gioco vale la candela.

L'analisi costi benefici porta naturalmente a dividere gli enti grandi dai piccoli. Più un ente è grande, tanto più avrà le spalle larghe per assorbire i costi; più è piccolo più i costi potranno essere sproporzionati rispetto ai benefici. La Riforma è scritta e pensata per i grandi e non per i piccoli: giusto o sbagliato che sia, questo è un dato di cui essere consapevoli.

I costi sono accettabili per i grandi, ma insostenibili per i piccoli.

Il tema che si pone, allora, è: come possono gli enti di piccole dimensioni aderire alla Riforma senza restare schiacciati dai costi?

A questa domanda ci sono due risposte. La prima sta nell'aggregazione delle piccole realtà in un'unica più grande, ipotesi questa che comporta la rinuncia ad una parte di autonomia e identità.

La seconda alternativa è immaginare realtà di secondo livello, che consentano, ad esempio, di immaginare di svolgere un servizio per tanti, il cui costo venga poi ripartito tra tutti coloro che ne beneficiano. Modalità, questa, di gestione efficiente dei costi.

La Riforma ha, inoltre, previsto che OdV e APS trasmigrino automaticamente nel RUNTS.

Tuttavia, tale trasmigrazione automatica non pregiudica la possibilità per gli uffici regionali e provinciali di verificare la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione; richiedere le informazioni mancanti o la regolarizzazione degli statuti; prevedere la non iscrizione degli enti inadempienti.

Esiste poi la norma che prevede il perfezionamento dell'iscrizione con il silenzio assenzioso.

In questo caso specifico, anche se il passaggio diventasse automatico per le organizzazioni non del tutto rispettose dei requisiti previsti dalla Riforma, i costi di adeguamento non affrontati sarebbero comunque richiesti alla prima verifica del Ministero.

### **Gli enti religiosi**

Ci sono poi gli enti religiosi, che – regolamentati in genere dal diritto canonico e afferenti quindi ad un mondo normativo distinto da quello del diritto civile – hanno dunque una personalità tutta loro.

Ad esempio, il principio di democraticità, tra i principi cardine del volontariato, non è prerogativa degli enti ecclesiali, tipicamente caratterizzati da una governance basata sull'autorità, non democratica nel senso stretto della parola.

Abbiamo dunque una parte di enti che hanno una personalità non democratica, ma svolgono un'attività di carità - per usare la terminologia ecclesiastica - che è la stessa del terzo settore.

In questo caso la Riforma fa ricorso ad uno strumento che prevede una forma particolare di accesso, che consente all'ente religioso di mantenere la sua struttura canonica, pur partecipando al sistema del terzo settore e avendo accesso ai benefici pecuniari, come un qualunque altro ente civile del terzo settore.

In base a tale meccanismo, definito, con una terminologia non del tutto propria, "ramo del terzo settore dell'ente ecclesiastico" l'ente ecclesiastico può iscriversi al RUNTS se rispetta tre condizioni:

- L'adozione di un regolamento che recepisce, con un atto di autonomia, la disciplina civile del terzo settore, nei limiti in cui questa sia compatibile con la struttura e la finalità dell'ente;
- la costituzione di un patrimonio destinato allo svolgimento dell'attività di interesse generale;

- la tenuta di scritture contabili separate, in modo da tenere ben distinte le attività del convento e di quelle di carità.

Anche per i rami del terzo settore dell'ente ecclesiastico valgono i discorsi che abbiamo fatto sul rapporto tra costi e benefici.

C'è infine un'altra soluzione per far sì che gli enti ecclesiastici partecipino alla Riforma, ovvero promuovere un'organizzazione di volontariato. In questa seconda ipotesi, partecipano al mondo del terzo settore non direttamente, ma come promotori di tale ente.

### **Damiano Lembo**

Il mondo sportivo dilettantistico ha, per propensione naturale, un interesse particolare ai risvolti della Riforma del Terzo Settore.

Da una situazione di norme frammentate – avevamo il DLgs 460 del 1997 “Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale<sup>1</sup> e una serie di soggetti per i quali era prevista una normativa particolare, come le ASD nel mondo sportivo dilettantistico regolate dall'articolo 90 della Legge 289 del 2002<sup>2</sup>, le APS dalla Legge 383 del 2000<sup>3</sup>, le OdV dalla Legge 266 del 1991<sup>4</sup> – in cui era difficile per i consulenti e le organizzazioni avere un quadro di riferimento completo di normative e adempimenti, siamo arrivati ad una riforma organizzata.

Un passaggio importante della Riforma è stato, quindi, il raggruppamento delle norme all'interno di un Codice.

---

1 <https://web.camera.it/parlam/leggi/deleghe/97460dl.htm>

2 <https://web.camera.it/parlam/leggi/02289l03.htm>

3 <https://web.camera.it/parlam/leggi/00383l.htm>

4 <https://bit.ly/3s58lqi>

### **Terzo settore e sport: due mondi più vicini di quanto sembri**

Ebbene, la Riforma ha attratto a sé quasi tutto il mondo del non profit – APS, OdV, fondazioni, eccetera – e tutta una serie di settori sembrava aver trovato casa, fatta eccezione per il mondo sportivo dilettantistico.

All’inizio del percorso di Riforma del 2017, sembrava che il mondo del terzo settore e il mondo sportivo dilettantistico camminassero su dei binari paralleli e non intrecciati tra di loro.

In realtà, da un’analisi più attenta del Codice del Terzo Settore (L. 117/2017) e degli obblighi previsti dall’articolo 90 della Legge 289 del 2002<sup>5</sup>, si evince che i due mondi sono molto più vicini di quanto possa sembrare, perché i principi fondamentali alla base dell’ente sportivo dilettantistico si traducono in clausole statutarie che richiamano alla democraticità, al principio dell’agire senza scopo di lucro e ad una serie di altre prescrizioni simili nella sostanza a quelle previste per le associazioni del terzo settore, ed in particolare per il mondo delle APS.

Inoltre, il mondo sportivo dilettantistico sta subendo un doppio cambiamento: da una parte la Riforma del Terzo Settore, dall’altra la riforma del sistema sportivo<sup>6</sup>, che richiama più volte alla possibilità che le ASD assumano anche la veste di ente del terzo settore e, in tale veste, si iscrivano al RUNTS.

Ancora, anche il mondo sportivo dilettantistico è composto da una pluralità di soggetti, dalle realtà più piccole sia in termini di dimensioni che di volume d’affari, fino a quelle che, pur rimanendo nel mondo dilettantistico, sono fortemente strutturate.

La vicinanza tra i due mondi del terzo settore e dello sport è ben incarnata e rappresentata dalla funzione sociale che la stessa pratica sportiva porta con sé. Punto questo sul quale entrano in gioco le connessioni anche con la riforma del sistema sportivo,

---

5 <https://bit.ly/3vdbDKa>

6 Per approfondire: <https://bit.ly/3Hcv9Jg>

che sottolinea una concezione dello sport fortemente legata alla divulgazione di valori sociali.

Per la prima volta, infatti, lo sport viene definito come *“Qualsiasi attività organizzata o non, la cui pratica comporti un benessere fisico e psichico”*, con un’accezione che riguarda il mondo dilettantistico davvero ampia. Oltretutto, tolte le quattro Federazioni sportive espressamente professionistiche, tutto il resto del mondo sportivo ricade sotto l’egida del dilettantismo, anche laddove gli enti sono molto organizzati e ampiamente strutturati.

### **Un cambio di paradigma per l’associazionismo sportivo**

Questo cambio di paradigma - lo sport inteso come strumento di declinazione di politiche sociali e pubbliche - comporta l’avvicinamento di una grandissima fetta del mondo sportivo al mondo del terzo settore.

L’articolo 5 del Codice del Terzo Settore elenca tutte le attività di interesse generale, tra le quali anche le organizzazioni che svolgono attività sportive dilettantistiche: ecco che il settore sportivo puro si è trovato a doversi *“dividere”* per capire come entrare in questi due mondi.

Nel panorama sportivo, gli enti di promozione sportiva sono quelli più sensibili verso il tema dello sport per tutti, inteso nell’accezione non di selezione per il raggiungimento dell’eccellenza, ma di inclusione per permettere ad un numero più ampio di cittadini di fare pratica sportiva con l’obiettivo di tutelare la salute e valorizzare la persona umana.

Da un lato abbiamo una riforma del sistema sportivo che spinge verso un’accezione più sociale dello sport e dall’altro una riforma del terzo settore che, sebbene non tratti appieno il filone dello sport, va a riorganizzare la gran parte di un mondo che cammina in parallelo al sistema sportivo.

Quindi, con le giuste clausole statutarie, il modello associa-

tivo dell'ASD troverà casa in ambedue i registri. Già adesso, in realtà, abbiamo organizzazioni sportive che, con doppia formula - ASD e ETS -, sono iscritte in entrambi i registri.

Facciamo un esempio pratico: se un ente pubblico ha la necessità di dare in concessione degli spazi che non sono puramente sportivi, c'è la possibilità di far convivere i due tipi di attività, sia sociali che sportive, e si può dar vita ad uno spazio di interesse sociale aperto allo sport, all'arte e a mille altre sfaccettature. In questo caso il matrimonio tra il mondo sportivo e il mondo della promozione sociale del volontariato trova una fusione nei suoi assetti giuridici e quindi nella possibilità - già tecnicamente sperimentata - di rispondere alle molteplici esigenze della normativa, sia del terzo settore che sportiva, con un unico soggetto giuridico.

### **Francesco Marsico**

Vorrei portare alcune considerazioni sui rischi e la posta in gioco.

Abbiamo un ecosistema di enti di terzo settore, ciascuno con specifiche biodiversità, che vedono il rischio di rimanere esclusi, come nel caso degli enti ecclesiastici.

Come già detto per gli ETS tradizionali, anche tra gli organismi di natura religiosa ci sono soggetti che, nella realtà, non hanno una dimensione molto rilevante. Proprio il meccanismo della creazione dei rami, cui faceva cenno il prof. Perrone, è in questi casi una barriera all'accesso.

Ci sono poi soggetti a forte dimensione identitaria. Anche in questo caso la creazione di rami distinti rappresenta, di fatto, una barriera nell'accesso al RUNTS. Se a questo aggiungiamo che buona parte di questi enti hanno anche una governance interna con classi di età avanzata e con una difficoltà a navigare en-



tro queste normative, capiamo che, di fatto, esiste un effetto della norma che diventa disincentivo all'accesso, privando il Paese di pezzi che hanno costruito, dentro i territori, forme di assistenza e intervento sulla povertà con modalità innovative.

L'iscrizione al Runts non è un obbligo, ma credo che, una volta che le pubbliche amministrazioni impareranno l'utilizzo del Registro Unico Nazionale, finiranno per andare verso strategie di esclusione di altri soggetti che sono fuori dalla Riforma.

Non si tratta di un'accusa, ma di una semplice presa d'atto, perché è più che naturale che la pubblica amministrazione operi riducendo i rischi di collaborazioni improprie.

### **Servono strategie di coinvolgimento per accedere al RUNTS**

Inoltre l'amministrazione non è obbligata ad avvalersi degli enti del terzo settore e, in più, i livelli di fair play della PA verso i soggetti di terzo settore sono molto bassi.

Faccio due esempi in questo senso. Secondo le linee guida europee, le riunioni della PA devono essere annunciate secondo determinate tempistiche e i relativi materiali messi a disposizione.

Nella realtà delle cose, però, questa modalità di relazione tra PA e terzo settore è tutt'altro che ordinaria.

Ci sono poi i vari Piani, come il Piano Nazionale Sociale che non pubblica un rapporto finale: ogni tre anni i soggetti che stanno in quel partenariato finiscono per non avere nessun tipo di dato quantitativo che dica che cosa è successo prima, e aiuti a valutare ciò che è avvenuto. Questo per dire che, se il livello della collaborazione è questo là dove già esistono partenariati istituiti, è facile immaginare quale possa essere la situazione nel caso di soggetti al di fuori del perimetro della Riforma.

È quindi chiaro che, se non si riesce a sviluppare strategie di coinvolgimento per accedere al RUNTS, il rischio di un depauperamento di risorse che riguarderà soprattutto le piccole asso-

ciazioni di volontariato è elevato. Come sosteneva il professor Perrone, si può percorrere la strada dell'aggregazione o quella della creazione di un'associazione di secondo livello, ma queste due opzioni si scontrano con due questioni: il tema dell'aggregazione in altri contesti non ha funzionato granché ed è chiaro che, come in tutte le cose, si fanno delle scelte; però in un contesto, quello sociale, in cui la dimensione identitaria è connessa allo stile di servizio, il rischio di perdere pezzi rilevanti della propria identità dentro meccanismi di questo tipo è un problema sul quale riflettere. La creazione di associazioni di secondo livello, che sarebbe la formula che potrebbe forse interrogare il mondo cattolico, si scontra con una tradizione di autonomia che spesso è la caratteristica di molte realtà di questo tipo.

La Riforma potrebbe avere un costo molto elevato, in termini di partecipazione, di democrazia, di sussidiarietà perché, se da una parte c'è il percorso dell'amministrazione condivisa nella prospettiva di un RUNTS in azione, dall'altra c'è però il rischio che questo effetto riduca la platea dei soggetti.

Ad esempio, i problemi che le RSA stanno avendo in alcune regioni, dove alcuni gruppi economici stanno creando aggregazioni lato mercato attraverso delle acquisizioni, dimostrano quanto questi rischi non sono ipotetici, ma tangibili e possono aggredire realtà che hanno rappresentato un pezzo del sociale in questo Paese.

## Marco Coletti

Vorrei fare una sintesi, limitandomi a portare l'esempio della Fondazione Ozanam, nata nel contesto organizzativo della San Vincenzo de Paoli. La Fondazione rientra in quelle che sono le piccole organizzazioni e, di fatto, possiede tutte le caratteristiche per

poter accedere al RUNTS: ha un consiglio di amministrazione; ha una governance molto chiara nel suo statuto e si occupa, sostanzialmente, di ricerca su tematiche etiche. Ha inoltre promosso numerose iniziative di formazione volontari, poiché, pur collocandosi nell'ambito del cattolicesimo, è un'associazione laica.

Per quanto riguarda la questione costi, la Fondazione Ozanam potrebbe non supportare le spese di un eventuale iscrizione al Registro Unico, pur avendo un bilancio, una governance e la figura del DPO per la protezione dati. Inoltre la Fondazione fa parte di una più ampia organizzazione, la San Vincenzo de Paoli, che ha diversi campi di azione, dall'assistenza ai carcerati all'assistenza ai malati, passando per le case famiglia.

### **L'esclusione delle piccole organizzazioni**

In altre parole, si può dire che la Fondazione Ozanam sia la parte pensante della San Vincenzo de Paoli poiché stimola riflessioni all'interno di quest'ultima. Ora, ciò su cui noi stiamo meditando è se l'iscrizione al Registro - e questo può essere un caso particolare - vada fatta complessivamente come San Vincenzo de Paoli e non soltanto come Fondazione Ozanam, perché questo consentirebbe di massimizzare i benefici minimizzando i costi.

Una riflessione, dal mio punto di vista, abbastanza importante, che esula dal contesto della San Vincenzo de Paoli e della Fondazione Ozanam, è quella relativa all'esclusione delle piccole organizzazioni dal Registro e di conseguenza dai rapporti con la PA. Tali associazioni, basate sull'impegno di una serie di persone che non hanno strutturato completamente l'associazione, svolgono però un'attività estremamente importante, anche se non visibile.

Questo tipo di organizzazioni non ha nessuna possibilità, da quanto mi risulta, di aderire al RUNTS e rimarrebbe esclusa non solo dalla possibilità di interlocuzione con la PA, ma anche dalla possibilità di aver finanziati progetti e attività, scomparendo,

di fatto, dal territorio, cosa che penalizzerebbe anche i giovani. Mi spiego. Oggi c'è la questione riguardante il coinvolgimento dei giovani nel mondo del volontariato: non è semplice riuscire ad aggregare i giovani, perché prediligono associazioni molto grandi e ben strutturate, tipo Emergency o Save the Children. Tuttavia, se da un lato le piccole e medie associazioni fanno molta fatica a reclutare giovani, d'altro canto ci sono piccole associazioni di periferia che riescono a fare attività volontaria avendo una partecipazione giovanile molto consistente.

Fatto presente ciò, mi chiedo se una Riforma così connotata possa realmente favorire il rilancio di un settore che offre molte volte opportunità e servizi che non sono facilmente reperibili all'interno delle strutture che dovrebbero in realtà fornirli.

Tornando alla mia associazione, credo che la strada da percorrere sia quella di non procedere in maniera singola, ma muovendoci insieme a tutto quello che la San Vincenzo De Paoli rappresenta oggi nel Paese in termini di volontariato, al fine di superare le difficoltà che ci sono in termini di costi.

## Spunti dal dibattito

**Antonio D'Alessandro.** Fra le varie norme che non aiutano le piccole associazioni di volontariato, c'è anche quella che prevede, per l'essere soci dei Centri di servizio per il volontariato, l'iscrizione al RUNTS, il che è un po' strano visto che i CSV sono enti privati, che non fanno parte della Pubblica amministrazione.

Molti Centri di servizio come il nostro offrono servizi a tutti, senza che sia richiesta l'iscrizione a soci - è chiaro che, se c'è una rappresentanza politica significativa di piccole associazioni all'interno dei CSV, in qualche caso possono anche essere utili

per ri-orientare i servizi e i focus delle attività - mentre in altri CSV vige l'obbligo di iscrizione a socio per avere servizi. Volevo sottolineare questo aspetto, a mio avviso un po' strambo e giuridicamente forse un po' problematico, perché - ripeto - il CSV non è un ente pubblico e quindi tutte le regole di cui si è parlato finora non si applicano in maniera automatica.

**Diana Betti.** Avrei alcune considerazioni da fare, frutto della mia esperienza all'interno di diverse associazioni che si occupano di donne con tumore al seno e di sport come pratica riabilitativa.

Il ruolo delle associazioni sportive è molto importante, sia per la riabilitazione che per la prevenzione. Tuttavia queste associazioni sportive faticano spesso a tirare avanti. Utilizzano inoltre forme contrattuali alquanto discutibili, come nel caso di quelle relative al famoso assegno annuo che non supera i 10mila euro: strumento, questo, che dovrebbe essere, da un lato, una forma di agevolazione per i lavoratori giovani che vogliono arrotondare e, dall'altro, per i datori di lavoro che sono esentati dai contributi.

Di fatto questo tipo di contrattualizzazione è l'unica retribuzione che i giovani che lavorano in questo campo ricevono, ritrovandosi magari dopo anni senza contributi e senza la possibilità di costruirsi un futuro autonomo.

C'è poi un'altra questione su cui vorrei soffermarmi: faccio parte della Breast Unit, un centro previsto da una norma europea a cui l'Italia ha aderito nel 2006<sup>7</sup>. Queste unità sono, essenzialmente, strutture multidisciplinari che si occupano di donne operate al seno a 360 gradi. Sulla carta un percorso molto bello, normato da provvedimenti legislativi che stabiliscono che, in questo tipo di struttura, debba essere presente un'organizzazione di volontariato oppure un'associazione di promozione sociale che sia composta da donne operate. In teoria queste associazioni dovrebbero

<sup>7</sup> Per approfondire: <https://europadonna.it/ambito/breast-unit/descrizione/>

bero essere il punto d'incontro tra malato oncologico e struttura ospedaliera, ma in pratica questo non avviene. Accade invece che queste associazioni o sono nate all'interno dell'ospedale e quindi proteggono sempre la struttura rispetto agli interessi di cui le donne malate sono portatrici, oppure sono piccole strutture che arrancano, autoreferenziali e con poca professionalità.

Allora è vero che bisogna tutelare le piccole organizzazioni, ma è altrettanto vero che bisogna capire bene quali siano i reali interessi dietro la facciata. Non credo questa sia una problematica da poco, perché in giro c'è molta cialtroneria. Così mi chiedo chi faccia i dovuti controlli.

**Renzo Razzano.** Uno dei temi sensibili della Riforma è proprio quello relativo ai controlli, che fino ad oggi sono stati solo cartacei e non di merito. Ma chi stabilisce se veramente un organismo persegue l'interesse generale o meno, al di là di quanto è messo nero su bianco nello statuto? Senza dimenticare che ci sono poi i controlli relativi ai progetti finanziati.

**Sandra Fratellacci.** Il tema della partecipazione è, nei fatti, poco praticato. Personalmente opero nell'ambito della salute e devo dire che spesso le organizzazioni vengono chiamate a cose fatte, in alcuni casi perché è comodo che diano un'approvazione o appongano una sorta di bollino di via a determinate decisioni già prese. Ritengo ci sia da lavorare davvero molto sul tema partecipazione, che sarà vera solo quando sarà possibile, per le organizzazioni, partecipare attivamente alle decisioni fin dall'inizio del processo e non a cose concluse. C'è poi da dire che, di fatto, sono riconosciute solo le grandi organizzazioni, in una specie di senso unico in cui le amministrazioni chiamano ai tavoli sempre le stesse associazioni, anche quando non sono rappresentative delle realtà di cui si discute, con gravi problemi nella gestione delle necessità delle persone.

**Damiano Lembo.** La questione contrattuale delle organizzazioni sportive è un tema quanto mai attuale e l'esigenza di mettere mano ad un uso poco consono della normativa che prevede l'esenzione dell'Irpef fino a 10mila euro si è fatta sentire. La triste realtà è che abbiamo dei ragazzi, neanche più tanto ragazzi, che vivono solo di quel tipo di compensi e hanno accumulato anni e anni di lavoro senza un centesimo di contribuzione. Il problema è sentito, tanto da essere oggetto della riforma sportiva, che andrà a regolamentare anche il nuovo inquadramento del lavoro sportivo.

Nello specifico, l'entrata in vigore delle nuove norme è prevista per il primo gennaio 2024 e il lavoro che la sottosegretaria Vezzali sta portando avanti è molto pratico: agli inizi di luglio 2021 ha avviato una consultazione pubblica, aprendo alle proposte di organizzazioni e addetti ai lavori; ha istituito una commissione composta da tre esperti di diritto sportivo, che hanno portato a termine un lavoro di analisi di tutte le proposte pervenute. Notizia di questi gironi è poi che la proposta di riforma dello schema del lavoro sportivo terrà conto dell'esigenza di tutelare le tante persone, i tanti ragazzi che da anni lavorano in questo modo, tentando di porre rimedio a questa situazione. Speriamo che lo faccia nel migliore dei modi, tenendo presente le esigenze sia dei lavoratori che delle associazioni sportive che hanno invece utilizzato questo strumento contributivo in maniera equilibrata.

**Diana Betti.** Gli abusi ci sono: purtroppo conosco associazioni sportive che potrebbero sostenere una retribuzione a norma, ma che continuano invece ad abusare di queste posizioni. Vorrei evidenziare che la necessità di un intervento di regolamentazione è nata proprio perché dal PNRR è stato disposto un indennizzo per queste figure professionali che, durante la pandemia, si sono trovate in questa situazione. Migliaia di lavoratori senza tutele, che sarebbero rimasti tali se non ci fosse stata l'emergen-

za Covid. Resta il problema del controllo: bisognerà vedere se le associazioni sportive faranno bene quando entrerà in vigore questo nuovo tipo di contratto.

**Andrea Perrone.** Vorrei iniziare facendo un'osservazione su quanto detto dal dottor Marsico sui rischi dell'esclusione. A me pare che si debba dire con altrettanta nettezza che indietro non si torna, nel senso che immaginare che il nastro della Riforma venga riavvolto mi sembra uno scenario non realistico. I temi dell'identità e dell'autonomia, aspetti che verrebbero sacrificati in un eventuale aggregazione, potrebbero invece venir salvati.

Se si osserva la questione dal punto di vista del fundraising, esistono realtà già collaudate che sono fundamentalmente degli intermediari che ricevono le donazioni: si fanno pagare una commissione e poi trasferiscono queste donazioni all'ente destinatario, una specie di cinque per mille fatto in casa. È una soluzione tecnica, che, tuttavia, raggiunge un risultato permettendo di risparmiare e mantenendo l'identità dell'ente che decide di usufruire di questo servizio.

Il tema dell'interlocuzione con la PA è, invece, più complicato perché il potere negoziale del piccolo è tendente a zero e, se ci si mette nei panni di chi è dall'altra parte del tavolo, è naturale che non si possano accogliere le istanze di tutti. Quindi come si fa? Da questo punto di vista la Riforma, giusta o sbagliata che sia, pone una sollecitazione forte e un salto di qualità, cosa tutto sommato positiva.

Ad esempio, credo sia essenziale che l'interlocutore della PA sia un soggetto rappresentativo. Il tema diventa allora la capacità di tale soggetto di essere il più corale possibile. È difficile, ma questo mi sembra il livello su cui iniziare a ragionare.

Sull'intervento di Antonio D'Alessandro: anche a me quella norma pare strana. Anche in quel caso, però, è possibile organiz-



zarsi, si può cioè creare una OdV ombrello, con tante realtà non formalmente iscritte, ma che “beneficiano dell’ombrello”.

Questo porta al secondo punto che volevo affrontare, le strutture. Il tema del lavoro sportivo solleva anche la questione della gratuità del terzo settore, rispetto alla quale è, però, impensabile che una realtà organizzata e strutturata così come la Riforma richiede sia gestita da personale non retribuito. Una gestione ottimale richiede capacità, competenza e tempo e non tutti sono ricchi di famiglia, dunque da qualche parte le risorse devono arrivare. Non so se questo sia un aspetto voluto da parte della Riforma, che porta le organizzazioni a un nuovo livello di maturità.

Ultimo punto su cui volevo tornare è quello relativo ai controlli. La filosofia ultima della Riforma è: lo Stato ha sempre meno soldi, il welfare sarà sempre meno pubblico perché non ci sono i soldi per finanziarlo. Puntando sul privato sociale, si bilancia il welfare pubblico con i bilanci dello Stato e le risorse si concentrano sui soggetti presenti nel RUNTS, in modo da non disperderli in mille rivoli.

Il controllo sta in questa logica, ossia nell’evitare di disperdere denaro pubblico. Il mio pensiero è che i controlli saranno simili a quelli ai quali sono sottoposti i soggetti vigilati tipo le banche, per i quali il controllo è, per certi versi, molto semplice, ma per altri graffiante. Si chiama “controllo cartolare”: non nel senso che è sulla carta, ma nel senso che arriva una mail con la richiesta dell’elenco puntuale delle spese sostenute con i soldi ricevuti e con una serie di domande che dovranno trovare risposta puntuale e competente. Quindi si ritorna alla professionalità dei membri dell’organizzazione. La partita di questa Riforma è quella di avere strutture che abbiano un cuore, un’identità, ma anche tanta efficienza.

**Claudio Tosi.** È molto interessante l'analisi fatta finora su come gestire una Riforma che ha previsto per il mondo del terzo settore un mondo del terzo settore che non c'è. In altre parole, ci sono migliaia di piccolissime associazioni e poi ci sono degli aggregati, descritti addirittura come conglomerati.

Insomma, una terminologia che richiama proprio le aggregazioni di un altro tipo di economia.

Quindi la questione è attrezzarsi ad affrontare una condizione che parla di un altro ecosistema, una Riforma che, rispetto al volontariato, respira anidride carbonica piuttosto che ossigeno.

È un bene sapere che ci sono dei grandi che possono fare degli aggregati, che possono creare enti di servizio per la raccolta dei fondi. Però dobbiamo renderci conto che tanto volontariato è messo nelle condizioni di dover trovare aggiustamenti, piuttosto che di approfittare, e questo è per me elemento di grande sofferenza. Le cose dette oggi sono molto importanti, ma chi ha dato una parte del proprio tempo a fare qualcosa per il bene della sua comunità, ecco, questo di tipo di persona, e di organizzazione, è stata giudicata poco efficiente. Allora io dico: ma sono poco efficienti o sono poco strutturate? E se bisogna essere per forza strutturati per essere efficienti, il famoso campo di calcetto di terra non ci servirà più perché noi vogliamo i campi di calcetto regolamentari. Invece il volontariato lavora e vive per strada, sui marciapiedi, nei campi di calcetto di terra e nell'informalità. Perché questa parola - "informalità" - non è stata presa in considerazione in questa Riforma? Penso che questo sia un nodo, oltre che economico, anche valoriale.

**Renzo Razzano.** Questo incontro si inserisce nel dibattito avviato a luglio sulla Riforma. Un prossimo incontro su questo tema si terrà in primavera. Ora si tratta di capire cosa si può fare e se è possibile apportare alcuni correttivi che riescano a restituire spazi di agibilità.

Tra un mese, nel corso di un nuovo appuntamento si tratterà delle questioni amministrative e fiscali. Ricordo ancora il tema pendente della Partita IVA per il volontariato, solo rinviata e non risolta.

Potremmo allargare la riflessione non solo alla nostra regione, ma all'intero sistema CSV, per capire quali sono le strade praticabili per far sì che questa Riforma non si traduca, alla fine, in un massacro di un pezzo del nostro mondo.

**Paola Capoleva.** Condivido il pensiero sul forte rischio delle piccole associazioni e la conseguente perdita della natura informale e di prossimità, che è così importante. Aggiungo che, dall'altro lato, il rapporto con la PA è un campo poco amico e che se la PA continuerà ad essere così resistente e poco disponibile al confronto, devo dire che il gioco quasi non vale la candela.

Possiamo anche piegarci a tutta una serie di nuove misure, ma se, dall'altra parte, il salto di qualità che la co-programmazione può consentirci non viene recepito, a che vale tutto questo sforzo che in parte snatura l'essenza del volontariato, che è agire responsabile ma anche autonomo?

Io metterei sulla bilancia questi due elementi: da un lato le criticità, dall'altro la necessità che la pubblica amministrazione si esprima in maniera più chiara e netta verso questo passaggio.

Per quanto mi riguarda se anche le pubbliche amministrazioni avessero un rapporto diverso con le associazioni in termini di coinvolgimento diretto nelle politiche, non solo sociali ma anche di altra natura, come quelle abitative, sportive e via dicendo, sarebbe allora un po' pareggiato il peso di questa Riforma.

**Renato Frisanco.** L'abuso dell'indennizzo ai giovani operatori sportivi può aver falsato anche le statistiche sul numero dei volontari in Italia? Queste persone si configurano nelle statistiche come volontari o come collaboratori?

**Damiano Lembo.** Uno dei termini di modifica che dovrà essere apportato dalla riforma del sistema sportivo sarà proprio di carattere terminologico. È questa una delle richieste di modifica che sicuramente andrà in porto perché ci è già stato assicurato che, nel mondo sportivo, le figure come gli istruttori non potranno essere appellati come volontari. Nel momento in cui avremo lo statuto misto, con ETS e ASD, ci sarà la figura del volontario e ci sarà la figura del lavoratore sportivo. Quindi il volontario sarà uno e unico, secondo le norme del terzo settore e il lavoratore sportivo aderirà alle nuove modalità del lavoro sportivo, con una giusta divisione dei due ruoli. La nuova normativa fa chiarezza ed è un fatto positivo, perché sì, c'è un sovradimensionamento del mondo del volontariato nello sport.

Poi bisognerà capire se nella realizzazione della statistica è stata inclusa quella tipologia di soggetti.

**Andrea Perrone.** Per affermare dei valori, per esempio la solidarietà, non c'è bisogno della Riforma del Terzo Settore: di per sé la solidarietà si pratica, con o senza Riforma.

Quando mi capita di parlare di questa normativa, dico che bisogna ragionare in termini di soldi perché i valori e l'informalità, per usare l'espressione di prima, esistono a prescindere. Il soggetto specifico della Riforma va a toccare la gestione dei soldi, che favoriscono questo tipo di approccio.

Il denaro, diretto o indiretto, è il tema centrale: anche l'interlocuzione con la PA è sì un momento politico, ma tocca anche la questione della distribuzione delle risorse. Posto che le scelte fatte con la Riforma penalizzano il volontariato, dobbiamo trovare il modo per affermare i valori propri del terzo settore e cercare di capire se qualcosa può cambiare.

Comprendere il perimetro della Riforma è anche capire il valore che si vuole affermare per offrire un suggerimento operativo.

## QUESTIONI APERTE SUL PERIMETRO GIURIDICO DEL TERZO SETTORE

*Sono intervenuti nel dibattito: Diana Betti, Paola Capoleva, Antonio D'Alessandro, Sandra Fratellacci, Renato Frisanco, Damiano Lembo, Andrea Perrone, Renzo Razzano, Claudio Tosi.*

## CONSIGLI DI LETTURA

## Consigli di lettura

*dal Centro studi, documentazione e ricerca sul volontariato e il terzo settore*

*Enti ecclesiastici ed enti non profit : specificità e convergenze / Antonino Mantineo. - Torino : G. Giappichelli, c2001. [COLL NA 46];*

*Gli enti ecclesiastici nella riforma del terzo settore / a cura di Paolo Cavana. - Torino : Giappichelli, 2021. COLL [NA 1399];*

*Gli effetti della riforma del terzo settore in materia di enti religiosi civilmente riconosciuti : normativa, buone prassi ed esigenze del tessuto sociale / Isabella Bolgiani. - Torino : Giappichelli, 2021. [COLL NA 1400];*

*La riforma del terzo settore e il nuovo codice : il regime di volontariato e la sua evoluzione / Giovanni Giudetti. - Perugia : Cesvol Umbria, 2019*

*Codice del terzo settore : revisione e adeguamento degli statuti : marzo-maggio 2019 / [a cura di Tiziano Cericola]. - Cagliari : CSV Sardegna Solidale, 2019. [COLL CSV 1163]*

*La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale : una introduzione / a cura di Antonio Fici ; prefazione di Luigi Bobba. - Napoli : Editoriale scientifica, 2018. [COLL TER/Ter 133];*

## CONSIGLI DI LETTURA

*Enti ecclesiastici ed enti non profit : specificità e convergenze / Antonio Mantineo. - Torino : G. Giappichelli, c2001. [COLL NA 46];*









CSV Lazio ha avviato una riflessione sulla Riforma del Terzo settore e sui problemi emergenti nell'attuale fase di avvio della piena operatività del RUNTS – Registro unico nazionale del terzo settore.

Con il professor Andrea Perrone - ed i contributi di Francesco Marsico, Caritas Italiana, Marco Coletti, Fondazione Ozanam, Damiano Lembo, presidente UsAcli – ci siamo confrontati a partire da due elementi: i requisiti previsti dal Codice per gli Enti del Terzo Settore (ETS) e la realtà associativa degli enti di natura religiosa e delle associazioni di promozione sportiva, che possono avere difficoltà nel rientrare negli standard della Riforma. Una parte importante dell'universo del civismo e della solidarietà, che persegue le finalità di interesse generale.

Andrea Perrone è Professore Ordinario di Diritto commerciale presso il Dipartimento di Scienze giuridiche della Facoltà di Scienze Bancarie, Finanziarie e Assicurative. È direttore del CESEN - Centro studi sugli Enti Ecclesiastici e sugli altri enti senza fini di lucro. Consigliere della Fondazione E4Impact, è stato componente del Comitato di redazione del Libro bianco sul Terzo Settore per l'Agenzia per le Onlus.



**CSV  
LAZIO**  
Centro di Servizio  
per il Volontariato



Questa collana di *instant book* raccoglie i contributi della serie di incontri online **Futuro Prossimo** che il *Centro Studi, Ricerca e Documentazione sul Volontariato e il Terzo settore* del CSV Lazio ha organizzato per offrire al volontariato la possibilità di confrontarsi su alcuni grandi temi posti dall'emergenza legata al Covid 19 da una parte e dagli obiettivi dell'Agenda 2030 dall'altra, e di aprire una riflessione sul futuro – quello che ci aspetta e quello che vogliamo.