

Atto Senato: 1870

Disegno di legge

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

**Senato della Repubblica
Commissione I Affari Costituzionali**

AUDIZIONE

16/06/2015

PREMESSA

Il Terzo Settore è un patrimonio del Paese: un tesoro di capitale sociale, di fiducia, indispensabile per la coesione sociale. Nel mettere mano alla Riforma, la prima domanda da porsi deve essere: se oggi sono oltre 4,7 milioni i cittadini attivi volontari che si prendono cura degli altri e/o dei beni comuni, come rivedere le norme affinché tra 5-10 anni tali cittadini siano aumentati, e con essi sia stato incrementato il capitale sociale e la fiducia (e di conseguenza anche le attività economiche e le ricadute occupazionali) dell'Italia ?

Rileviamo come tale approccio, teso alla valorizzazione del Terzo Settore, nel testo approvato alla Camera vada rafforzato dando equilibrio all'attenzione ai diversi soggetti di Terzo Settore, e connettendo in misura più efficace i controlli e obblighi con gli obiettivi di promozione.

Non deve essere dimenticato che continua a mancare nel DDL un organo incaricato, fra altro, di promuovere e valorizzare il terzo settore, compito che fu assolto dalla Agenzia del terzo settore e di cui continuiamo a non comprendere le ragioni della impossibilità di una sua re-istituzione. Di certo il tema delle risorse non può essere un argomento valido: fare promozione, ma anche verifiche e controlli, ha un costo, che sia il Ministero del Lavoro o una ipotetica Agenzia/Authority (magari sul modello della Charity Commission) a farli. Di certo assegnarla al Ministero, senza dotarla di risorse - come attualmente previsto - è un modo per dire che tali compiti non verranno assolti con la necessaria efficacia. Invece è necessario che le risorse siano trovate e la promozione, ma anche le verifiche e controlli per le esigenze di trasparenza e legalità, siano effettivamente fatti.

Il Forum da tempo si è attivato perché vengano definiti ed adottati strumenti che incrementino la trasparenza, il coinvolgimento degli stakeholder, la legalità. Ben vengano, quindi, modalità di accountability e trasparenza - specie se vi è un gap da colmare rispetto ad altri Settori, siano imprese profit o Pubbliche Amministrazioni, agendo con la dovuta serenità ed equanimità - in un'ottica di parità di trattamento (né meno ma neanche più) con gli altri Settori.

Rileviamo altresì con piacere che molte delle istanze da noi sollevate, sin a partire dal nostro contributo alle Linee Guida del Governo dello scorso anno, trovano riscontro nella relazione del Senatore Lepri.

ARTICOLO 1

A. **PARTECIPAZIONE.** La definizione del Terzo settore di cui al presente articolo comma 1, se da un lato declina “per cosa” vengono costituiti tali enti, cioè perseguire

1. senza scopo di lucro
2. finalità civiche e solidaristiche
3. attività d'interesse generale
4. produzione di beni e servizi di utilità sociale

dall'altro nulla dice “da chi e con quali modalità” vengono costituiti.

Tali “colonne” hanno necessità di stabile fundamenta, a nostro avviso individuabile nella partecipazione dei cittadini che, in modo libero ed autonomo, si assumono una responsabilità e creano organizzazioni, dedicando il loro tempo e/o risorse economiche

per dedicarsi agli altri e/o ai beni comuni. La partecipazione dei cittadini attivi è la molla che porta a costituire gli enti di terzo settore. Sugeriamo pertanto che il concetto di partecipazione venga ricompreso nella definizione.

- B. **IMPRESA SOCIALE:** rileviamo la necessità di ancor meglio definire la questione relativa ai soggetti che intendono assumere la qualifica di “impresa sociale”, sottolineando che tali enti fanno parte integrante del Terzo Settore e non sono cosa a sé stante, richiamando così anche la incongruità del titolo del DDL , che come scritto lascia intendere che si stia trattando di due cose diverse.
- C. **COINVOLGERE LE RAPPRESENTANZE TERZO SETTORE.** I commi 3 e 4 elencano i soggetti chiamati in causa per la redazione dei Decreti Legislativi. Circa la loro stesura, richiamandone la notevole complessità e tecnicità e che gli stessi andranno a disciplinare, presumibilmente per diversi lustri, l'operato quotidiano di centinaia di migliaia di organizzazioni, sollecitiamo il coinvolgimento dei destinatari, attraverso gli organismi di Terzo Settore maggiormente rappresentativi, per favorire la migliore redazione e applicazione delle nuove norme.

ARTICOLO 2

ASIMMETRIA DI ATTENZIONE. Tra il comma 1 e 2 rileviamo l'asimmetria di attenzione, (già purtroppo presente sin dalle Linee guida), riservata all'impresa sociale - e le forti attese circa le ricadute economiche ed occupazionali - rispetto a quella rivolta alle associazioni. Occorre favorire non solo l'impresa economica ma il complesso del terzo settore.

ARTICOLO 3

Nel condividere, in termini generali, il testo dell'articolo approvato alla Camera, avanziamo alcune sottolineature:

- A. **FONDAZIONI:** richiamiamo l'attenzione da riservarsi anche alle fondazioni
- B. **AFFIDABILITA' DEGLI ENTI:** esprimiamo dubbi sulla pregnanza del criterio del rapporto tra patrimonio netto e indebitamento come metro per misurare l'affidabilità delle organizzazioni.
- C. **SEMPLIFICAZIONE:** In ottica di semplificazione, sottolineiamo la possibilità di assegnare la procedura di riconoscimento della personalità giuridica delle associazioni e delle fondazioni anche ai notai, analogamente a quanto accade per le società di capitali.
- D. **ATTIVITA' ISTITUZIONALI.** Al comma 1 lett d), nel condividere il punto, suggeriamo di aggiungere in fondo al testo “fatte salve in ogni caso le attività svolte in diretta attuazione delle finalità istituzionali”. Infatti le attività di impresa non sono contrapposte alle attività istituzionali, ma in diversi casi sono la modalità strumentale propria con cui attuare le finalità istituzionali.

Cogliamo l'occasione per ricordare che il Libro I titolo II del Codice Civile riguarda l'intero sistema delle associazioni, fondazioni e comitati (tutti soggetti contraddistinti dall'essere senza scopo di lucro), di cui il Terzo Settore è un sotto insieme, chiamato a rispondere ad ulteriori criteri come da definizione di cui all'articolo 1, comma 1 del presente testo del DDL di Riforma. La materia va quindi affrontata con la dovuta attenzione, cautela e consapevolezza delle implicazioni e conseguenze.

ARTICOLO 4

- A. **AMMINISTRAZIONE DEGLI ENTI.** Si sottolinea che le lett c), f) e g) del comma 1 abbiano tutte per oggetto norme che disciplinano l'organizzazione interna, i diritti degli associati, il rispetto dei principi di democraticità e trasparenza, e gli obblighi di controllo. Riunirli in un'unica lettera, permetterebbe una visione d'insieme del tema, evitando ripetizioni e ridondanze oggi presenti. Verrebbero anche riformulati nella definizione di "corretta amministrazione della gestione degli enti" gli oggi poco applicabili principi di "efficacia, efficienza ed economicità". Un esempio di riscrittura potrebbe essere:
- “laddove ciò sia compatibile con la forma giuridica assunta dall'ente, definire forme e modalità di organizzazione degli enti ispirate ai principi di democrazia, eguaglianza, pari opportunità, partecipazione degli associati e dei lavoratori, trasparenza, corretta amministrazione della gestione degli enti, disciplinando altresì gli obblighi di controllo interno e relativa periodicità, di trasparenza e di informazione nei confronti degli associati e dei terzi, differenziati anche in ragione della dimensione economica dell'attività svolta e dell'impiego di risorse pubbliche ; prevedere la facoltà di adottare una disciplina differenziata che tenga conto delle peculiarità della compagine e della struttura associativa nonché della disciplina relativa agli enti delle confessioni religiose che hanno stipulato patti o intese con lo Stato;”*
- B. **EMOLUMENTI AGLI ASSOCIATI.** Circa quanto previsto alla lett h) - in riferimento agli obblighi di pubblicità sugli emolumenti e compensi - nel condividere la ratio della norma, osserviamo che se ha un senso per i componenti degli organi di amministrazione e controllo nonché per i dirigenti, essa appare pressoché irragionevole se si pensasse di applicarla a ciascuno degli associati.
- C. **REGISTRO UNICO.** Circa il Registro unico di cui alla lett i), il Forum - così come già a suo tempo suggerito - ripropone l'ipotesi di avvalersi delle esperienze già esistenti presso i servizi camerali evitando duplicazioni, abbreviando i tempi e valorizzando competenze nel raccogliere dati simili. Circa l'iscrizione al R.I. e al REA, potrebbe essere questa l'occasione per chiarire sulle condizioni di iscrizione laddove sia svolta attività verso il mercato, elemento che eliminerebbe sul punto ogni incertezza, dato che ad oggi ogni CCIAA decide autonomamente.
- D. **RAPPORTO TRA TERZO SETTORE E PP.AA.** Circa questo delicato tema trattato al comma 1 lett m), Il Forum nel rilevare che - come dimostrano i recenti fatti di cronaca - anche il terzo settore neanche esso è immune da rischi di infiltrazioni criminali, denunciare d'altro canto le pratiche spesso tese a rincorre il semplice massimo ribasso e/o ad agire in "logiche emergenziali", creando le condizioni per una "tempesta perfetta". Le azioni criminali di pochi non debbono far dimenticare il ricco patrimonio di positive esperienze, nonché di elaborazioni nazionali e comunitarie, ispirate alla collaborazione e cooperazione tra enti che condividono le finalità di interesse generale (es. coprogettazione; procedure di evidenza pubblica tese alla collaborazione piuttosto che alla concorrenza; etc.). Riteniamo opportuno che venisse colta l'occasione della Riforma per sancire una scelta che veda riconosciuto una matura sussidiarietà e effettiva partnership tra PP.AA. e Terzo Settore non gestito esclusivamente attraverso lo strumento della gara di appalto.
- E. **TUTELA DEI LAVORATORI.** Vi è la necessità di tutelare i lavoratori del settore applicando i CCNL nazionali, ma anche evitando che le PP.AA. ricorrano alle gare al massimo ribasso.

ARTICOLO 5

In merito all'art. 5, comma 1, lettera a) - rileviamo che è indispensabile evitare abusi che mascherino una forma di remunerazione, e quindi lavoro sommerso e concorrenza sleale, e al contempo sia indispensabile garantire rimborsi trasparenti e una semplificazione delle attività di rendicontazione delle spese privilegiando il fine sociale e senza scopo di lucro dell'azione svolta. Ciò anche per evitare che l'opera volontaria venga svolta esclusivamente dalle classi sociali più abbienti. Sul tema va cercato un punto di equilibrio che il Forum ritiene sia preferibile trovare in sede di definizione di norma più dettagliata propria del Decreto Delegato.

RIORGANIZZAZIONE DEI CENTRI DI SERVIZIO. Circa l'articolo 5, comma 1, lettera e) esprimiamo la necessità di approfondire il tema e eventualmente di intervenire sull'intero sistema, dalla base sociale, alle modalità di accreditamento, dalla architettura della vigilanza e dei controlli alla modalità di fruizione dei servizi fino alla trasparenza della governance, per incidere sulle attuali criticità. Riteniamo opportuno approfondire il senso della missione, la funzione, gli strumenti dei CSV alla luce delle attuali esigenze del volontariato e del Terzo Settore italiano, comunque nella consapevolezza che occorre evitare percorsi rispetto ai quali non si hanno chiare le possibili conseguenze. L'esperienza infatti insegna che una norma non sufficientemente chiara, come fu per alcuni aspetti l'art 15 L 266/91, lascia spazi anche a possibili criticità e deviazioni circa la volontà del legislatore.

In ogni caso, a fronte di un eventuale allargamento dei soggetti beneficiari a tutto il terzo settore, occorre di conseguenza prevedere anche un allargamento dei soggetti che partecipano alla governance dei centri di servizio: non sarebbe infatti giustificata l'esistenza di una asimmetria.

Richiamiamo anche l'attenzione sulla necessità che, specie per le piccole organizzazioni, venga evitato di sommare sui Centri di Servizio sia funzioni di fornitura di servizi, e di sostegno economico e progettuale, sia anche funzioni esclusive di verifica e controllo.

ARTICOLO 6

- A. **DEFINIZIONE DI IMPRESA SOCIALE.** Nel richiamare quanto già più sopra scritto (cfr. il ns punto B commentando l'articolo1), riteniamo che la definizione possa essere di molto alleggerita, rinviando anche il tema dell'impatto sociale all'art 7 (in quanto più consono ai temi di monitoraggio delle attività degli enti).
- B. **DISTRIBUZIONE DEGLI UTILI.** il Forum ribadisce che, a proprio avviso, gli enti che si avvalgono della qualifica di "imprese sociali" debbono essere soggetti che svolgono la loro attività ponendosi quale finalità NON il perseguimento di un profitto (che sia o meno *low*), BENSÌ finalità sociali. In sede di riforma, vanno evitate formule che, invece di portare chiarezza, rischiano di generare ambiguità (cosa di cui, a maggior ragione oggi, non si sente alcun bisogno). Si tratta quindi di promuovere e sostenere l'esistenza di soggetti che danno vita al pluralismo economico, sfuggendo al "pensiero unico" economico dominante incentrato sulla semplice massimizzazione dell'utile. Partendo da questa posizione riteniamo, così come già previsto da anni per le cooperative a mutualità prevalente, possano esser sole previste LIMITATE e contenute modalità di distribuzione degli utili, assicurando comunque la prevalente destinazione degli utili a riserva indivisibile.

Richiamiamo solo l'attenzione del Legislatore sulla necessità che non vi siano limitazioni o paletti alle attività strumentali o per loro natura non sinallagmatiche, quali ad esempio le raccolte fondi.

ARTICOLO 7

- A. **AGENZIA.** Si desidera sottolineare che il Forum continua ad esprimere il suo rammarico circa il diniego ad istituire una apposita Agenzia (ispirandosi ad esempio alla Charity Commission), come già accennato in premessa.
- B. **CONTROLLI SOSTANZIALI, NON BUROCRATICI.** Inoltre si rimarca che le verifiche ed i controlli dovrebbero essere sostanziali, rispettosi del fine sociale e non lucrativo, strutturali, ordinati, coordinati e efficaci: in questo momento il Terzo Settore ha moltissimi controlli (Agenzia delle Entrate, soggetti erogatori, Prefetture, Regioni o enti territoriali che tengono Albi e Registri, ASL e, limitatamente ad alcune attività, ASL, tribunali, assessorati ...). Tali controlli nella loro disorganicità, appesantiscono l'attività degli enti e sono perlopiù inefficaci. È importante che i controlli siano più uniformi e non orientati alla mera correttezza formale e il più possibile "ex post", tesi a verificare l'attività effettiva.
- C. **EVITARE RIDONDANZE.** Nello specifico dell'articolo 7, comma 1, suggeriamo di eliminare le parole "e con l'Agenzia delle entrate": non si comprende la ragione di prevedere attribuita specificamente alla Agenzia delle Entrate una funzione di vigilanza, monitoraggio e controllo degli Enti del Terzo Settore quando essa è già parte del Ministero dell'Economia e Finanze e ha delle sue funzioni istituzionali definite per legge, alle quali sono già sottoposti gli Enti di Terzo Settore (così come tutti i contribuenti).
- D. **CSV: EVITARE CONFUSIONI.** Inoltre al comma 2 al termine della frase suggeriamo di eliminare "o con le strutture di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e)". I Centri di Servizio per il Volontariato sono nati per fare servizi alle organizzazioni di volontariato. Non si ritiene quindi opportuno che, vista anche la limitatezza delle risorse, queste vengano utilizzate diversamente da quanto già previsto, ampliando compiti e mansioni, specie quanto hanno questo tipo di natura che possono comportare conseguenze per gli enti stessi. La Riforma deve essere occasione per fare chiarezza, non per aumentare la confusione di ruoli, creando situazioni per le quali i controllati (i CSV) diventano i controllori dei loro controllanti (le OdV).

ARTICOLO 8

La Camera dei Deputati ha già positivamente operato sul testo base del Governo sia in direzione di precisare aspetti rilevanti (contratto fra giovani e Stato, enti accreditati di natura pubblica e senza scopo di lucro) sia di respingere emendamenti (messa in capo agli enti del pagamento dell'assegno mensile dei giovani, alias cofinanziamento e contingenti numerici regionali).

Si segnalano i principali nodi rimasti aperti dopo la votazione alla Camera.

- A. **DEFINIZIONE.** L'obiettivo principale è un testo che dia identità prioritaria e governance efficace all'istituto del Servizio Civile Universale, che ricordiamo dovrebbe interessare dal 2017 100.000 giovani e quindi necessita di basi solide.
La base costituzionale, recepita nelle Linee Guida del Governo Renzi e poi nella formulazione originaria, risiede nella pluralità e complementarietà dei modi di realizzare la Difesa del Paese, fra componente armata e civile, non armata, a cui ricondurre i

molteplici risultati aggiuntivi generati da un buon servizio civile. Si vedano le diverse sentenze della Corte Costituzionale e la legge 64/2001 istitutiva dell'attuale SCN che ha recepito alla lettera a) dell'art. 1 proprio questo impianto.

Per raggiungere questo obiettivo la modalità più semplice è il ritorno alla formulazione originaria della lettera a) del comma 1 dell'Art. 8 che recitava:

istituzione del servizio civile universale finalizzato alla difesa non armata, ai sensi degli articoli 52, primo comma, e 11 della Costituzione, attraverso modalità rivolte a promuovere attività di solidarietà, inclusione sociale, cittadinanza attiva, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale della nazione e sviluppo della cultura dell'innovazione e della legalità nonché a realizzare un'effettiva cittadinanza europea e a favorire la pace tra i popoli

- B. **GIOVANI STRANIERI.** Sottolineiamo l'opportunità di prevedere che anche i giovani stranieri possano accedere a tale strumento, come anche da recenti sentenze, quale forma di integrazione.
- C. **COORDINAMENTO.** Coerente con questo obiettivo è la specificazione del ruolo del Dipartimento del Servizio Civile Universale quale organo di coordinamento e attuazione delle disposizioni del piano triennale.
- D. **SERVIZIO ALL'ESTERO.** Si segnala che sulla durata del periodo di servizio civile è rimandata alla programmazione triennale la indicazione specifica. In questo quadro resterebbe preclusa per il servizio all'estero una eventuale durata superiore a dodici mesi. L'esperienza invece spesso la richiede.

ARTICOLO 9

Ricordando che la definizione degli enti non commerciali è fiscale mentre la definizione di Ente di Terzo Settore, così come proposta dall'articolo 1, è civilistica, riteniamo che sia necessario prestare attenzione a non confondere i due piani.

Una eventuale ridefinizione sul piano civilistico deve tenere conto e salvaguardare l'ormai consolidato inquadramento in ambito fiscale, in particolare per quanto riguarda il tema cruciale del rapporto ente associativo/associati.

In questa cornice, auspichiamo che una eventuale nuova definizione, anche fiscale, possa essere incentrata sulle finalità, ritenendo che sia il metodo più semplice e universale.

Circa l'impresa sociale, fermo restando la già ribadita posizione del Forum circa il suo pieno inquadramento nel Terzo Settore, in questo contesto auspichiamo che anche alle imprese sociali vengano estese le agevolazioni in materia di IVA già previste per le ONLUS e la possibilità di essere destinatarie di erogazioni liberali deducibili, al fine di poter accedere a forme di sostegno della propria attività che non siano di puro mercato.