

Atto Camera: 2617

Disegno di legge

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

**Camera dei Deputati
Commissione XII Affari Sociali**

AUDIZIONE

10/11/2014

Il Forum Nazionale del Terzo Settore - sin dal 13 maggio, giorno di pubblicazione delle **“Linee Guida per la riforma del Terzo settore”** - ha espresso il suo apprezzamento per l’iniziativa del Governo e per i tanti condivisibili contenuti, a partire dal “superare le vecchie dicotomie tra pubblico/privato e Stato/mercato e passare da un ordine civile bipolare a un assetto partecipato tripolare”¹.

Ha inoltre apprezzato il metodo di consultazione attivato dal Governo nel maggio-giugno scorso. Anche il Forum non ha mancato di attivare i propri associati - oltre **75 organizzazioni nazionali** di secondo e terzo livello, per un totale di **oltre 94.000 sedi territoriali** - e le articolazioni territoriali (18 Forum Terzo Settore Regionali e oltre 50 forum Territoriali) per contribuire alla riflessione sia nel metodo che nel merito.

Frutto di tale lavoro è stato il **“Commento e Contributo del Forum Nazionale Terzo Settore”** presentato il 12 giugno scorso (cfr. in allegato).

In questa sede - rimandando per approfondimenti al documento sopra citato - desideriamo rimarcare alcuni punti centrali che, a nostro avviso, possono e debbono orientare il percorso di riforma, individuando alcuni criteri distintivi che aiutino a meglio definire in positivo il settore, salvaguardandone finalità e missione; coerentemente ad essi, proponiamo in allegato alcuni emendamenti.

1. Libertà associativa

il Terzo Settore è - come ben colto dalle Linee Guida proposte dal Governo - **innanzitutto luogo della “libera iniziativa dei cittadini associati per perseguire il bene comune”²** (Terzo Settore “promozionale” o “capacitante”).

2. Finalità

L’impegno dei cittadini attivi è rivolto in primis su costruire **fiducia e coesione sociale**, rivolgendosi quindi alle marginalità sociali, alla riduzione delle diseguaglianze, a promuovere la cultura per tutti, a favorire la sostenibilità ambientale, a proteggere e valorizzare i beni comuni. Sono le finalità a definire il Terzo Settore e non solo le attività.

3. Responsabilità

Occorre sostenere i “cittadini responsabili” quale paradigma per la costruire di un rinnovato impegno sociale e un nuovo rapporto con e tra le istituzioni, riconoscendo il terzo settore quale soggetto educante al bene comune

4. separare il grano dal loglio

a. La **natura non profit** dell’intero settore va assolutamente riconosciuta e salvaguardata. **Agire senza scopo di lucro è necessario ma non sufficiente**. Occorre una definizione che ruoti attorno ad alcuni **criteri ideali** - **incardinata nella ns. Costituzione** (es. artt 2, 3, 4, 18, 41, 118³) - riconoscendo il Terzo Settore *in primis*

¹ Governo, *Linee guida per una Riforma del Terzo Settore*, 12 maggio 2014, pag. 2

² Cfr. Governo, *Linee Guida per una Riforma del Terzo Settore*, 12 maggio 2014, pag .2

³ Art 2: formazioni sociale per l’adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale; Art 3: pieno sviluppo della persona umana e effettiva partecipazione di tutti i lavoratori dell’organizzazione politica, economica e sociale del Paese; Art 4: svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società; art 18: libertà di associazione; art 41: utilità sociale; Art 118: sussidiarietà

quale luogo della libera ed autonoma **partecipazione** dove cittadini attivi organizzati svolgono, **senza finalità di lucro, attività di promozione umana e sociale e di utilità sociale** realizzando così i principi di **fraternità, eguaglianza sociale, sussidiarietà**. Solo coloro che rispondono a questo set di criteri sono attività meritorie da sostenere.

b. **Attività economiche non caratterizzate da commerciabilità**. Occorre definire con chiarezza, ricordando che si trattano di semplici mezzi per raggiungere i fini ideali: es. in modo prevalente (come le coop sociali) o in modalità mista cioè svolgendo alcune attività economiche e altre no; o prevalentemente attraverso attività non economiche (es. le associazioni di volontariato).

5. liberare energie cittadini attivi

A tale obiettivo deve essere orientata la riforma, dopo oltre vent'anni di continui interventi normativi, spesso non sempre coerenti tra loro. Occorre pertanto:

- a. Promuovere il volontariato e associazionismo attraverso l'istituzione di un apposito **Fondo**, nonché rivedendo e rilanciando il ruolo degli Osservatori ministeriali quale luogo di confronto e dialogo sociale;
- b. Rilanciare impresa sociale come opportunità di nuovo slancio per il Terzo Settore.

6. sfida della trasparenza

Da tempo il Forum è impegnato in questa sfida, sin dalla collaborazione con l'Agenzia per le Onlus (poi Agenzia per il Terzo Settore). Tale sfida può essere affrontata lungo alcuni assi:

a. sempre maggiore **responsabilizzazione dei soggetti di Terzo Settore**

Da un lato, attraverso il rispetto dei contratti nazionali del lavoro, limiti massimi alle remunerazioni, pubblicità dei bilanci.

Dall'altro attraverso forme innovative di autocontrollo che prendano spunto dalle esperienze già realizzate nel nostro Paese dall'Istituto Italiano della Donazione (IID) e dalla cooperazione sociale e nell'esercizio della reputazione che si materializza nel bilancio sociale. Uno degli esempi più validi, è la *Charity Commission* adottata in Gran Bretagna.

b. **cittadini e dei media** e il loro "**potere sanzionatorio**". Gli enti di Terzo Settore sono realtà relazionali e quindi vivono e sopravvivono di **reputazione**: pertanto occorre costruire strumenti puntando *in primis* sulla **pubblicità di dati** così da consentire ai cittadini e a media di esercitare vigilanza.

c. Le **Istituzioni pubbliche**. Per completare il quadro, occorre affiancare altri strumenti di controllo e accertamento, ad esempio istituendo una apposita **Authority** o almeno un apposito Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (la struttura di missione prevista dal DDL pare troppo aleatoria).

7. Servizio Civile Universale

Da un lato va ribadita che tale opportunità va offerta sia ai giovani italiani che stranieri (così come anche sancito dalla recente corte Costituzionale); dall'altro va sottolineato che esso è una occasione di formazione alla cittadinanza attiva, e non certo una modalità di "lavoro sottopagato".

Infine, occorre che per renderlo fruibile vanno destinate le adeguate risorse (rilevando con rammarico che - a fronte di uno stanziamento di circa 73 mln€ previsto dalla Legge Stabilità 2014 - nella attuale Legge di Stabilità 2015-17 i fondi vengono ridotti a 65 ml€, 8 mln€ in meno).

Atto Camera: 2617

Disegno di legge

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

PROPOSTE DI EMENDAMENTI

(Nota: per facilitare la lettura si riporta in grassetto o barrato il testo modificato)

Art 1, comma 1

Nella prima frase, dopo la parola "disciplina" modificare il testo come segue:
~~"degli enti privati del Terzo settore e delle attività"~~ **ovvero dei soggetti che senza fine di lucro promuovono e realizzano finalità solidaristiche e o comunque di interesse generale,...**

Art 1, comma 3

Dopo i termini "ministri interessati" aggiungere:
" ,le parti sociali "

Art 2, comma 1

Al termine della prima frase, dopo le parole "criteri direttivi generali" aggiungere:
"di cui ai seguenti commi 2 e 3."

Art 2, comma 1

Riorganizzare i diversi punti di cui alle lettere da A) a Q), differenziandoli per contenuto sostituendoli intermente con i seguenti due commi (per facilitare la lettura si riporta con lettere maiuscole il riferimento al DDL)

2. per tutti gli enti di cui al libro primo, titolo secondo, del Codice Civile:

- a) (A) *riconoscere e garantire il più ampio esercizio del diritto di associazione e il valore delle formazioni sociali liberamente costituite, ove si svolge la personalità dei singoli, quale strumento di promozione e di attuazione dei principi di partecipazione, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo, ai sensi degli articoli 2, 3, 18 e 118 della Costituzione;*
- b) (D) *assicurare, nel rispetto delle norme vigenti, la più ampia autonomia statutaria, al fine di consentire il pieno conseguimento delle finalità dell'ente e la tutela degli interessi coinvolti, anche attraverso forme e modalità di*

organizzazione e amministrazione degli enti, prevedendo espressamente l'assenza di scopo di lucro e il divieto di distribuzione degli utili e del patrimonio;

- c) (E) riorganizzare e semplificare il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica e disciplinare il relativo regime di responsabilità limitata degli enti riconosciuti come persone giuridiche, nel rispetto del principio di certezza nei rapporti con i terzi e di tutela dei creditori, ~~anche attraverso il rispetto di un adeguato rapporto tra i mezzi propri della persona giuridica e il suo indebitamento complessivo~~, mediante adeguate forme di pubblicità e **prevedendo una disciplina relativa alla conservazione del patrimonio.**
- d) **prevedere, limitatamente all'attività di impresa eventualmente esercitata, l'obbligo di pubblicità del rendiconto.**

3. per gli enti che perseguono le finalità di cui all'articolo 1 e che intendono accedere a discipline di favore, anche fiscali:

- a) (B) riconoscere e favorire l'iniziativa economica privata, svolta senza finalità lucrative, diretta a realizzare in via principale la produzione o lo scambio di beni o servizi di utilità sociale o d'interesse generale, anche al fine di elevare i livelli di tutela dei diritti civili e sociali;
- b) (C) individuare **le finalità e le attività solidaristiche e di interesse generale e gli ambiti di intervento** che caratterizzano gli enti del Terzo settore, ai fini dell'identificazione di normative promozionali;
- c) (F) definire forme e modalità di organizzazione e ~~amministrazione~~ **governo** degli enti ispirate ai principi di democrazia, uguaglianza, pari opportunità, partecipazione degli associati e dei lavoratori e trasparenza, ~~nonché ai principi di efficienza, di correttezza e di economicità della gestione degli enti~~, prevedendo appositi strumenti per garantire il rispetto dei diritti degli associati, con facoltà di adottare una disciplina differenziata che tenga conto delle peculiarità della compagine e della struttura associativa;
- d) (G) prevedere il divieto di distribuzione, anche in forma indiretta, degli utili e del patrimonio dell'ente, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera d);
- e) (H) definire i criteri e vincoli di strumentalità dell'attività d'impresa eventualmente esercitata dall'ente rispetto alla realizzazione degli scopi istituzionali e introdurre un regime di contabilità separata finalizzato a distinguere la gestione istituzionale da quella imprenditoriale;
- f) (I) prevedere una disciplina degli obblighi di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e d'informazione nei confronti degli associati e dei terzi, differenziati, anche in ragione della dimensione economica dell'attività svolta ~~e dell'impiego di risorse pubbliche~~;
- g) (L) individuare specifiche modalità di verifica dell'attività svolta e delle finalità perseguite;
- h) (M) disciplinare ~~gli eventuali~~ i limiti e gli obblighi di pubblicità relativi agli emolumenti, ai compensi o ai corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai

componenti degli organi di amministrazione e controllo, e ai dirigenti, nonché agli associati;

- i) (N) riorganizzare il sistema di registrazione degli enti e di tutti gli atti di gestione rilevanti, secondo criteri di semplificazione, attraverso la previsione di un registro unico del Terzo settore, anche al fine di favorirne la piena conoscibilità su tutto il territorio nazionale;*
- j) (O) valorizzare il ruolo degli enti nella fase di programmazione, a livello territoriale, relativa anche al sistema integrato di interventi e servizi socio-assistenziali, di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale ed individuare criteri e modalità per l'affidamento agli enti dei servizi d'interesse generale improntati al rispetto di requisiti minimi di qualità ed impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione;*
- k) (P) prevedere strumenti che favoriscano i processi aggregativi degli enti;*
- l) (Q) prevedere che il coordinamento delle azioni di promozione e di vigilanza delle attività degli enti di cui al comma 1, 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 apposito Dipartimento** ~~un'apposita struttura di missione~~, con le modalità di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, al cui funzionamento si fa fronte con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*
- m) prevedere adeguati strumenti di autocontrollo degli enti, anche attraverso l'istituzione di un apposito organismo nazionale, che gestisca e sovrintenda al registro unico di cui al precedente punto i, e determini norme e modelli atti a garantire la trasparenza e la pubblicità degli atti di cui al precedente punto c)***

Art 3, comma 1, lett c)

Alla lettera c), al termine del punto cancellare la frase:
" ~~incluse quelle che riuniscono militari;~~"

Art 4, comma 1, lett a)

Alla lettera a) cancellare le parole " *prioritariamente*" e " *anche*"

(Nota: ecco il testo risultante: *...utilizzando ~~prioritariamente~~ i propri utili per il conseguimento di obiettivi sociali, ~~anche~~ attraverso l'adozione di modelli di gestione responsabili,...*"

Art 4, comma 1, lett b)

Alla lettera b) cancellare la parola " *facoltativa*"

Art 4, comma 1, lett c)

Alla lettera c), al termine della frase aggiungere:
", salvaguardando la sostanziale non lucratività dell'impresa sociale;"

Art 4, comma 1, lett e)

Alla lettera e), sostituire la parola "razionalizzazione" con la parola "determinazione"

Art 4, comma 1, lett f)

Cancellare l'intero punto

Art 5, comma 1, lett b)

Dopo la parola "giovani" inserire ", italiani e stranieri, "

Art 6, comma 1, lett a)

Al termine del punto, dopo la parola "utili" cancellare la frase "e dell'impatto sociale delle attività svolte dall'ente"

Art 6, comma 1, lett b)

Al termine del punto, dopo la parola "articolo 1" cancellare la frase ", al fine di promuovere i comportamenti donativi delle persone e degli enti"

Art 6, comma 1, lett c)

Sostituire l'intera lettera con il seguente testo
c) riforma strutturale dell'istituto della destinazione del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle scelte espresse dai contribuenti in favore degli enti **di cui all'articolo 1, determinazione del relativo limite di spesa in coerenza con le risorse disponibili prevedendo in via stabile l'assegnazione dell'intero importo destinato, razionalizzazione revisione dei requisiti** dei soggetti beneficiari **e dei requisiti** per l'accesso al beneficio, semplificazione e accelerazione delle procedure per il calcolo e l'erogazione dei contributi spettanti agli enti;

Art 6, comma 1, lett f)

Al punto 2, dopo la parola "volte" aggiungere la parola "anche"

Art 6, comma 1, lett f)

Dopo il punto lettera f) aggiungere il seguente nuovo punto:
F bis) previsione, per le associazioni di volontariato e di promozione sociale, dell'istituzione di un fondo destinato a finanziare a condizioni agevolate gli investimenti in beni strumentali materiali e immateriali.