

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N.
1870**

La Commissione,

esaminato il disegno di legge in titolo,
premessi che :

il provvedimento è inteso a realizzare, attraverso lo strumento della delega al Governo, la revisione e il riordino della disciplina del Terzo settore e dei relativi enti (Codice terzo settore), con riguardo anche alla revisione delle norme del codice civile in materia di associazioni, fondazioni ed altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, riconosciute e non riconosciute come persone giuridiche; nonché della disciplina dell'impresa sociale e di quella del Servizio civile universale, intervenendo su una vasta e complessa normativa stratificatasi negli anni in modo disarmonico, che richiede una più puntuale definizione dei principi e criteri direttivi per l'esercizio della funzione legislativa delegata;

il provvedimento, nella parte relativa al Terzo settore e all'impresa sociale, intervenendo in un settore dell'economia reale che l'indagine ISTAT del dicembre 2011 ha stimato pari a 64 mld di euro/anno, fondato sulla espressione, libera, consapevole e privata di principi etici, civili e sociali costituzionalmente protetti (partecipazione, associazionismo, solidarietà, sussidiarietà), deve altresì bilanciare il rispetto di diritti di pari rango costituzionale affidati alla tutela dello Stato nelle sue articolazioni centrali e territoriali (la salute individuale e collettiva, l'assistenza, l'istruzione, la formazione, il lavoro, la libertà di impresa, la tutela ambiente, etc);

il Terzo settore, nelle molteplici forme in cui si costituisce ed esprime, per le finalità che persegue, fa leva su un modello di partecipazione proattiva dei singoli e delle comunità; costruisce ed alimenta relazioni improntate alla cooperazione e cogestione con soggetti pubblici e privati; si colloca tra Stato e mercato nella produzione e nello scambio di beni materiali ed immateriali rivolti al bene comune, disegnando un Welfare partecipativo o altrimenti di comunità che sarà tanto più efficace quanto più il Welfare pubblico, sarà certo negli obiettivi e efficace nelle realizzazioni secondo un profilo di forte integrazione su obiettivi programmati, comuni e condivisi;

il riordino della normativa di settore, positivo ed auspicato, deve tendere

ad armonizzare diversità organizzative e gestionali, semplificando procedure e alleggerendo il carico burocratico in una cornice di regole certe, senza tuttavia forzose omologazioni di soggetti che proprio dalla ricchezza delle diversità traggono forza propulsiva per promuovere e sviluppare i livelli di cittadinanza attiva, coesione sociale e protezione sociale attraverso la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona umana;

la matrice comune di valori etici, civili e sociali di riferimento e caratterizzanti tutto il Terzo settore è compiutamente espressa nelle Associazioni di Volontariato e va dunque riconosciuta tale integrità e incentivata tale identità anche migliorando in tal senso la già buona legge fondativa 266/1991, così che la trasversale presenza del Volontariato in tutte le realtà possa costituire una garanzia ed uno stimolo a generare e mantenere tali valori e ad assicurare la presenza delle condizioni per un sano e robusto Terzo settore;

considerato che:

nell'ultimo Censimento ISTAT (concluso nel 2011), condotto in conformità alla definizione internazionale del S.N.A. (System of National Accounts), in cui è determinante il criterio di non lucro, ovvero il divieto di distribuire con modalità dirette o indirette profitti o guadagni diversi dalle retribuzioni, i dati disaggregati certificano l'ampia presenza di tutte le tipologie di istituzioni *no profit* ed il peso rilevante, in termini economici e di produzione ed erogazione di servizi, nei settori sanitario e assistenziale; in particolare:

nel settore sanitario le istituzioni rilevate sono state circa 11.000, con il 36,1 per cento (3964) a prevalente finanziamento pubblico (affidamenti di servizi in convenzione) e il restante 63,9 per cento (7005) a prevalente finanziamento privato; il finanziamento pubblico in ogni caso costituiva circa il 65,5 per cento delle entrate totali del settore, queste ultime corrispondevano al 17,8 per cento delle entrate complessive del Terzo settore (64 mld) e quindi pari a circa 11 miliardi di euro; in altre parole il finanziamento pubblico nel 2011 è risultato di poco inferiore ai 7 miliardi. La dimensione media per addetti e volontari era di 14,5 addetti e 30,8 volontari con un numero complessivo di volontari operanti nel settore stimato in circa 338.000; la dimensione media dei soggetti censiti sul parametro economico delle entrate era di 1.037.000 euro; è risultato di natura solidaristica il 92,7 per cento dei soggetti censiti; nel settore assistenza, su complessivi 25.044 soggetti censiti, il 32,8 per cento (8212) sono risultati a prevalente finanziamento pubblico (affidamenti di servizi in convenzione), il restante 67,2 per cento (16832) a prevalente finanziamento privato; il finanziamento pubblico in ogni caso costituiva circa il 52 per cento delle entrate totali del settore; queste ultime corrispondevano al 15 per cento circa delle entrate complessive del Terzo settore (64 mld) e quindi pari a circa 9,5 mld di euro, in altre parole il finanziamento pubblico nel 2011 è risultato di poco

inferiore ai 5 mld. La dimensione media per addetti e volontari era di 9 addetti e 23,9 volontari con un numero complessivo di volontari operanti nel settore stimato in circa 599.000. La dimensione media dei soggetti censiti sul parametro economico delle entrate era di 643.000 euro. E' risultato di natura solidaristica il 90,5 per cento dei soggetti censiti;

esprime, per quanto di propria competenza, parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

1. nell'ambito dell'articolo 1, al comma 1, occorrerebbe precisare e completare la definizione di enti del Terzo settore. In particolare, bisognerebbe esplicitare che detti enti si fondano sulla libera e consapevole partecipazione dei cittadini che, in conformità agli articoli 2, 3, 18 e 118, quarto periodo della Costituzione, scelgono di dedicare tempo e risorse economiche alla cura degli altri e del bene comune;
2. nell'ambito dell'articolo 2, al comma 1, lettera a), occorrerebbe esplicitare il *favor* per gli enti del Terzo settore, così come avviene alla lettera b) per l'iniziativa economica privata, utilizzando il verbo "favorire", in aggiunta a quello "riconoscere";
3. nell'ambito dell'articolo 2, al comma 1, lettera d), occorrerebbe prevedere, oltre che la semplificazione della normativa, anche l'alleggerimento degli oneri burocratici (in generale e con specifico riguardo al riconoscimento delle organizzazioni non governative);
4. nell'ambito dell'articolo 4, al comma 1, lettera c), occorrerebbe meglio declinare i concetti di "efficacia", "efficienza" ed "economicità", con la missione istituzionale degli enti del Terzo settore, prevedendo un più consono riferimento alla "appropriatezza" dei servizi resi anche in ragione delle risorse impiegate";
5. nell'ambito dell'articolo 4, al comma 1, lettera m), occorrerebbe: integrare il generico riferimento al rispetto di *standard* di qualità con il richiamo dei criteri e requisiti che presiedono all'accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie; prevedere la definizione di indicatori di processo e di risultato per consentire la misurazione su basi oggettive dell'impatto sociale del servizio; prefigurare la possibilità che gli affidamenti avvengano non in via esclusiva attraverso procedure di gara, ma anche attraverso forme di *partnership* tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore (cooperazione e cogestione); richiamare la necessità di tutelare i lavoratori del settore anche individuando i contratti di riferimento, escludendo dalle gare pubbliche per l'affidamento dei servizi il criterio del massimo ribasso;
6. nell'ambito dell'articolo 5, al comma 1, lettera a), occorrerebbe prestare specifica attenzione al tema della formazione, quale parte fondamentale dello *status* del volontario che opera all'interno degli enti del Terzo settore; inoltre, fermi restando il principio di gratuità ed il contrasto di ogni forma di retribuzione surrettizia e lavoro sommerso, bisognerebbe introdurre un criterio di delega atto a garantire un sistema

trasparente e semplificato di rimborsi;

7. nell'ambito dell'articolo 5, al comma 1, lettera c), si potrebbe prefigurare la possibilità di *stages* da ricollegare alle forme di alternanza scuola lavoro previste dalla legislazione concernente il settore scolastico;

8. nell'ambito dell'articolo 5, al comma 1, lettera d), per ciò che attiene alla valorizzazione delle reti associative di secondo livello, parrebbe opportuno sottolineare che tali forme associative dovrebbero essere principalmente preordinate a coordinare i diversi enti che operano in settori omogenei;

9. nell'ambito dell'articolo 5, al comma 1, lettera e), numeri 1) e 2), occorrerebbe affidare alle organizzazioni di volontariato non solo la promozione, ma anche la gestione dei centri di servizio (CSV) per il volontariato;

10. nell'ambito dell'articolo 5, al comma 1, lettera e), numero 3), quanto alle modalità di finanziamento dei CSV, occorrerebbe introdurre dei meccanismi di riequilibrio territoriale; inoltre, in coerenza con i prefigurati ruoli di servizio a tutti gli enti del terzo settore, potrebbe valutarsi l'opportunità di destinare a tale finalità una quota degli utili realizzati dalle imprese sociali;

11. nell'ambito dell'articolo 5, al comma 1, lettera e), numero 4), occorrerebbe meglio precisare a chi spetti la costituzione degli organismi di controllo delle attività e della gestione dei CSV, nonché le modalità operative, i profili di compatibilità, il regime sanzionatorio, apparendo opportuno che tale competenza, terza e trasparente, riconosca un ruolo rilevante a rappresentanze dei soggetti finanziatori;

12. nell'ambito dell'articolo 6, al comma 1, lettera a), alcuni concetti chiave, come quelli di "obiettivo primario" e "destinazione prevalente" degli utili a obiettivi sociali, appaiono non sufficientemente determinati e ciò rende non del tutto chiara la configurazione dell'impresa sociale;

13. nell'ambito dell'articolo 6, al comma 1, lettera d), sempre in tema di impresa sociale, occorrerebbero principi e criteri direttivi più precisi in merito alle condizioni e ai limiti cui assoggettare le "forme di remunerazione del capitale sociale" e di "ripartizione degli utili", apparendo non sufficiente il richiamo in via analogica di quanto disposto per le cooperative a mutualità prevalente;

14. nell'ambito dell'articolo 8, al comma, 1 lettera a) andrebbe meglio precisato che il servizio civile si costituisce per la difesa civile non armata della patria e dei principi fondamentali della Costituzione italiana;

15. nell'ambito dell'articolo 8, al comma, 1 lettera g), occorrerebbe valutare la possibilità di prevedere casi nei quali la durata del servizio civile possa arrivare fino ai 18 mesi.

Si chiede che il presente parere sia stampato in allegato alla relazione che codesta Commissione presenterà all'Assemblea.