

DELEGA TERZO SETTORE

PRINCIPALI NODI DA SCIogliere, RIPRESI NEGLI EMENDAMENTI

1. Che cosa / Attività di interesse generale e settori di utilità sociale?

Il testo approvato alla Camera così recita: *“Per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d’interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità”.*

Limitandoci al campo di attività (al che cosa si può fare), ne sono indicati due:

1. le attività di interesse generale;
2. i beni e servizi di utilità sociale.

La prima definizione (le attività di interesse generale) è ripresa dall’articolo 118 della Costituzione. La seconda definizione (i beni e servizi di utilità sociale) è ripresa ed è riferibile a quella fissata in modo preciso nel decreto legislativo 155/2006 che disciplina le imprese sociali. In sostanza si dice: le imprese sociali possono fare attività circoscritte e definite, mentre gli altri enti di terzo settore operano entro un contenitore più vasto e non necessariamente da definire.

E’ vera l’obiezione per cui ci sarà sempre una qualche attività che non sarà mai considerata in un elenco, anche il più esaustivo, ma non si capisce il diverso trattamento. Il risultato è che si finisce per riservare alcune attività a chi non fa impresa sociale, oppure a chi fa impresa sociale ma esclude di chiamarsi in tal modo.

Facciamo un passo indietro, per capire il senso di definire la meritorietà del bisogno. Si ritiene cioè che vi siano alcuni bisogni che è socialmente auspicabile tutelare e altri no. Cibo, assistenza, abitazione, ecc., sul fronte di bisogni di singoli cittadini; cultura, ambiente, qualificazione del territorio, ecc. sul fronte dei bisogni di collettività sono ritenuti degni di tutela sociale. Una nuova bibita gassata, un nuovo modello di scrivania, una lavastoviglie no: se uno è interessato e se può se la compra, se non è interessato o non ha i soldi sta senza e non si avverte un bisogno sociale nel garantirgliene la disponibilità.

Quando, agendo sul fronte fiscale, si pensò di definire le organizzazioni non lucrative “di utilità sociale” (460/1997) si introdusse appunto questo criterio. Quando, ci si è interrogati su cosa rende un’impresa “sociale” (155/2006) si è introdotto anche questo criterio. Si propone di inserirlo, definendo un elenco che unifichi le attività delle due leggi suindicate e aggiungendone altre. Un elenco di settori di utilità sociale facilmente aggiornabile, per dare conto dell’evoluzione dei bisogni. Con la proposta emendativa si definiscono quindi quali sono i settori di utilità sociale: un unico elenco valido per tutti gli enti, sia ai fini fiscali che per definire l’appartenenza o meno al terzo settore. E lo si renda facilmente aggiornabile, perché i bisogni sociali e le sensibilità collettive sono più veloci dei normali iter normativi.

2. Per chi / Il beneficio pubblico

Se il precedente aspetto ha bisogno di manutenzione, è evidente che esso non sia sufficiente a definire l'interesse generale. Rischia infatti di essere considerato di terzo settore ad esempio chi:

- svolge un'attività, pur potenzialmente meritoria, ma in termini analoghi a quelli del mercato (es. la clinica i cui prezzi sono analoghi o superiori a quelli delle cliniche private for profit e quindi inaccessibili per molti);
- svolge attività magari assicurando, rispetto alle condizioni di mercato, un titolo di favore per gli associati, che però non appartengono a categorie per le quali si riconosce un interesse generale (es. l'associazione del circolo di golf aperto ai soli soci a prezzi di accesso ed uso esosi).

Non è in questione il diritto di qualsiasi cittadino ad associarsi per svolgere insieme ad altri le attività desiderate, ma che ciò debba essere considerato terzo settore. Vi può infatti essere una organizzazione con vincolo non profit, imprenditoriale e non, che non è terzo settore. Insomma, l'attuale testo non ripara il terzo settore da alcune delle accuse più significative mosse in questi mesi (vedi ad esempio "Contro il non profit" di Giovanni Moro).

Con la proposta emendativa si riconosce, come ulteriore "colonna" definitoria, il concetto di "benefici di interesse generale" riconoscibili quando si valorizzano e si rendono più fruibili beni e servizi di utilità sociale, anche contrastando la discriminazione economica ed escludendo ogni altra forma di discriminazione dei destinatari.

3. Come / Il vincolo del nonprofit

L'attuale testo prevede il vincolo nonprofit totale per gli enti di terzo settore. Ciò ad eccezione delle imprese sociali, per cui è definito un tetto massimo, differenziato sulla base della forma di impresa e in analogia con le cooperative a mutualità prevalente, destinando comunque la maggioranza degli utili a obiettivi sociali.

I problemi aperti sono: l'oggettiva complicazione legata al "tetto massimo differenziato sulla base della forma di impresa"; la ragionevolezza ed equità di tale differenziazione, tanto più che il riferimento alla mutualità prevalente fa già di fatto pensare ad utili che superano di 2.5 punti percentuali la resa massima dei buoni postali fruttiferi, cioè a una resa del 5% che, oltre ad essere inusuale nella maggior parte delle imprese sociali attuali, rappresenta una remunerazione premiante rispetto ai tassi medi di mercato. Appare difficile da giustificare una premialità con benefici privati ancora più alti!

Per uscire dall'equivoco evocato dalla attuale formulazione, le proposte di emendamento si propongono di precisare direttamente tali vincoli, da applicare senza differenziazioni, oppure di rifarsi direttamente, per tutti, al modello della mutualità prevalente.

4. Come / Unificare il piano civilistico e quello fiscale, superando i concetti di ente non commerciale e di onlus

L'attuale situazione del terzo settore nel nostro Paese è caratterizzata da una doppia (e inutile) complessità:

- vi è una pluralità di forme giuridiche, definite da leggi speciali, che non si limitano a descrivere peculiarità nella vocazione o nella modalità operativa di ciascun soggetto, ma definiscono trattamenti fiscali agevolativi diversificati e specifici (il che, oltre che complicato, rischia di essere iniquo);
- vi è un doppio binario – che è una specificità tutta italiana – che vede da una parte una legislazione che disciplina gli enti relativamente alle forme giuridiche (volontariato, associazionismo, cooperazione sociale, fondazioni, ecc. e oggi, unitariamente, il terzo settore in quanto tale), dall'altra una legislazione che crea delle categorie ad uso semplicemente fiscale (enti non commerciali / onlus) e che poi di conseguenza necessita di ulteriori categorizzazioni relative al tipo di attività svolta (gestione istituzionale / gestione commerciale). Questo è fonte di evidente complicazione e porta con sé trattamenti differenziati difficilmente giustificabili e comunque particolarmente astrusi.

L'attuale formulazione della delega non interviene su questa complessità, la lascia persistere. La soluzione proposta, basata su un principio di chiarezza e analoga alle scelte usuali negli altri Paesi, si basa sui seguenti principi:

- le "famiglie" di terzo settore si basano sul principio di specialità: a ciascuno un suo compito e vocazione nel perseguire l'interesse generale;
- i trattamenti fiscali e agevolativi dipendono da come si agisce sul terreno economico e non da altro e non danno pertanto vita né a "categorie", come quella di ente non commerciale, che qualificano l'ente, né a qualifiche delle attività (istituzionale vs commerciale).

Si prefigura quindi il superamento del concetto di ente non commerciale e di attività istituzionale, nonché della definizione di ONLUS.

5. Come / L'impresa sociale è terzo settore; il suo impatto sociale è il risultato, non l'obiettivo

In alcuni passaggi della legge (a cominciare dal titolo e dall'articolo 6) sembrerebbe scorgersi la volontà di distinguere le imprese sociali dagli altri enti di terzo settore, quasi che siano soggetti esterni o di confine. Occorre invece fare chiarezza sul fatto che esse sono a pieno titolo enti di terzo settore. Non occorre pertanto una loro definizione precisa all'articolo 6, in quanto trattasi di enti di terzo settore, con tutte le caratteristiche indicate all'articolo 1 e all'articolo 4, con in più il solo fatto di operare in forma d'impresa.

Nel testo Camera si definisce invece l'impresa sociale quale "impresa privata con finalità d'interesse generale, avente come proprio obiettivo primario la realizzazione di impatti sociali positivi conseguiti mediante la produzione o lo scambio di beni o servizi di utilità sociale". Ma cosa significa avere come obiettivo la realizzazione di impatti sociali positivi? Se vuol dire che si esercita una responsabilità sociale, allora la grandissima parte delle imprese possono vantarla, pur con intensità diverse. Se invece si intende che le finalità solidaristiche e civiche vanno misurate e che non basta enunciarle, ciò è sacrosanto ma a valutarle saranno i clienti o i committenti. E se è

difficile la valutazione, come nel caso di interventi sociali, ben vengano anche strumenti di misurazione, senza tuttavia pensare che siano l'obiettivo. Si propone quindi l'abrogazione del riferimento all'impatto sociale nei criteri definitivi, mantenendone invece la validità e l'importanza all'articolo 7, relativo all'attività di controllo e monitoraggio.

6. Come / I controlli

Rispetto al "loglio" costituito da opacità nel trattamento dei lavoratori, si ritiene opportuno, dopo il comma in cui si affronta il tema degli affidamenti ad organizzazioni di terzo settore, un ulteriore comma a salvaguardia delle condizioni di lavoro, spesso insidiate dal c.d. "dumping contrattuale" (contratti stipulati con organizzazioni sindacali minimamente rappresentative e conniventi con quelle datoriali, che prevedono ribassi di retribuzione consistenti rispetto ai già non altissimi contratti vigenti nel terzo settore) e da collocazioni improprie del volontariato negli appalti di gestione dei servizi.

E' inoltre prevista una più chiara regolamentazione dei rimborsi spese dei volontari.

7. Come / Semplificare e sburocratizzare

Nell'attuale testo si legge l'intento, condivisibile, di semplificare e sburocratizzare taluni aspetti formali nella costituzione e gestione delle organizzazioni di terzo settore ("rivedere e semplificare il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica"), mantenendo inalterati o rafforzando gli aspetti di tutela sostanziale.

Nel difficile compito di conciliare maggiori controlli e tutele rispetto ad eventuali deviazioni, con la diminuzione delle carte inutili e della burocrazia, è però necessario individuare alcuni orientamenti che cambino in modo sostanziale l'attuale scenario. Le proposte di modifica riguardano la fase di costituzione:

- si limita l'obbligo di costituzione con atto pubblico alle associazioni che intendono chiedere il riconoscimento della personalità giuridica;
- per coloro che intendono assumere personalità giuridica, si affida al notaio in sede di costituzione la verifica dei requisiti in merito a statuti, trasparenza e coerenza con la normativa. Il notaio cura anche l'iscrizione al registro unico. In sostanza, usciti dallo studio del notaio, i promotori del nuovo ente non devono fare null'altro per iniziare ad operare.

Un secondo importante aspetto di semplificazione riguarda il registro unico. L'attuale testo prevede di istituire un registro presso il Ministero del Lavoro, mentre la proposta è quella di avvalersi, almeno per gli enti con personalità giuridica, del sistema camerale per la costituzione del registro, che già da subito è pronto e attrezzato per supportare questo compito.

Un terzo aspetto di semplificazione riguarda i casi in cui organizzazioni di volontariato promuovono iniziative mirate al coinvolgimento pubblico: giornate di solidarietà, casi in cui i cittadini puliscono un'area della città, ecc. e per i quali rischia di diventare necessaria l'associazione all'ente per garantire i profili assicurativi. La proposta è di prevedere la definizione dei casi in cui è possibile coinvolgere entro le attività volontari a cui, stante il carattere occasionale

della collaborazione, non è richiesto di associarsi, nonché la definizione dei relativi profili assicurativi.

8. Come / I centri di servizio per il volontariato

Rispetto ai Centri di Servizio per il Volontariato, il testo attuale evoca una loro “revisione”, ma non è molto chiaro però quali siano i nodi che si ritiene opportuno affrontare e quindi la direzione di tale revisione.

Le proposte di modifica propongono un modello di centri di servizio il cui numero non sia predefinito, liberamente costituiti e rispettosi di alcuni importanti requisiti: il principio della porta aperta (e dove quindi chi fruisce dei servizi può partecipare agli organi del Centro) con meccanismi di *governance* che assicurino il controllo da parte delle piccole organizzazioni di volontariato per le quali il centro è costituito; l'indipendenza dalla politica, l'esclusione dei compiti di rappresentanza, l'esclusione di gestione di risorse per finanziamenti diretti alle organizzazioni di volontariato.

Stefano Lepri