

X COMMISSIONE PERMANENTE

(Attività produttive, commercio e turismo)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale. C. 2617 Governo e abbinata (Parere alla XII Commissione)
(Seguito dell'esame e rinvio)

44

SEDE CONSULTIVA

Martedì 24 marzo 2015. — Presidenza
del vicepresidente Ignazio ABRIGNANI.

La seduta comincia alle 16.05.

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

C. 2617 Governo e abbinata.

(Parere alla XII Commissione).

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 13 gennaio 2015.

Daniele MONTRONI (PD), *relatore*, ricorda che la X Commissione Attività produttive è chiamata ad esprimere un parere rinforzato, ai sensi dell'articolo 73-bis, comma 1 del regolamento della Camera, alla XII Commissione Affari sociali, sul disegno di legge in titolo, dà conto delle modifiche introdotte al nuovo testo del disegno di legge in titolo.

Sottolinea che la Commissione di merito, nella seduta dello scorso 18 marzo, ha terminato l'esame degli articoli e delle

proposte emendative ad essi riferiti, inviando alle Commissioni competenti in sede consultiva, il testo come risultante dagli emendamenti approvati. Tale nuovo testo, rispetto a quello adottato come testo base dalla Commissione di merito che si componeva di 7 articoli, il cui esame è iniziato nella nostra Commissione il 7 gennaio scorso, è composto ora di 11 articoli.

Illustra quindi le modifiche più significative intervenute, tenendo conto degli ambiti di competenza della Commissione Attività produttive.

L'articolo 3 (Revisione del libro primo, titolo II, del Codice civile), come modificato durante l'esame in sede referente, prevede tra i principi e criteri direttivi obblighi di trasparenza e di informazione, anche verso terzi, attraverso forme di pubblicità dei bilanci e degli altri atti fondamentali nonché l'obbligo di assicurare il rispetto dei diritti degli associati con particolare riguardo ai diritti di informazione, partecipazione e impugnazione degli atti deliberativi, e il rispetto delle prerogative dell'assemblea, prevenendo limiti alla raccolta delle deleghe.

Con riferimento all'articolo 4, che disciplina il riordino e la revisione della disciplina del Terzo settore e il Codice del terzo settore, sempre fra i criteri direttivi,

il nuovo testo prevede, alla lettera *i*) che il registro unico del Terzo settore sia suddiviso in specifiche sezioni, da istituire presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, favorendone, anche con modalità telematiche, la piena conoscibilità in tutto il territorio nazionale. Inoltre, l'iscrizione al registro è obbligatoria per gli enti del Terzo settore che si avvalgono prevalentemente o stabilmente di finanziamenti pubblici, di fondi privati raccolti attraverso pubbliche sottoscrizioni o di fondi europei destinati al sostegno dell'economia sociale o che esercitano attività in convenzione o in accreditamento con enti pubblici o che intendono avvalersi delle agevolazioni previste dal successivo articolo 9. Alla lettera *m*) si prevedono strumenti che favoriscano i processi aggregativi di enti con finalità statutarie affini, anche allo scopo di definirne la loro rappresentatività presso i soggetti istituzionali.

All'articolo 5, che disciplina la delega finalizzata al riordino ed alla revisione della disciplina in tema di attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso, alla lettera *a*) si prevede che l'armonizzazione delle discipline vigenti in materia di volontariato sia fatta valorizzando i principi di gratuità, democraticità e partecipazione e riconoscendo la specificità e le tutele dello *status* di volontario all'interno delle organizzazioni del Terzo settore; le nuove lettere *e*), *g*) ed *h*), nell'ambito dei principi e criteri direttivi di delega, stabiliscono rispettivamente:

la revisione del sistema dei centri di servizio per il volontariato, di cui all'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266, prevedendo che gli stessi siano promossi da organizzazioni di volontariato per finalità di supporto tecnico, formativo e informativo degli enti del Terzo settore nonché per il sostegno di iniziative territoriali solidali. I centri di servizio per il volontariato assumono personalità giuridica in una delle forme stabilite per gli enti del Terzo settore di secondo livello e al loro finanziamento si provvede stabilmente con le risorse previste dall'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266;

l'uniformazione dei requisiti dei registri e degli Osservatori nazionali con quelli regionali;

la previsione di un regime transitorio volto a disciplinare lo *status* giuridico delle Società di mutuo soccorso già esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge nell'eventualità che intendano rinunciare alla natura di Società di mutuo soccorso per continuare ad operare quali associazioni senza fini di lucro.

All'articolo 6 (Impresa sociale) le modifiche più rilevanti riguardano, sempre tra i principi e criteri di delega, l'ampliamento dei settori di utilità sociale che quindi includono quelli del commercio equo e solidale, dei servizi al lavoro finalizzati all'inserimento dei lavoratori svantaggiati, dell'alloggio sociale e dell'erogazione del microcredito da parte di soggetti a ciò abilitati in base alla normativa vigente; la previsione, alla nuova lettera *c*), di forme di remunerazione del capitale sociale e di ripartizione degli utili, da assoggettare a condizioni e limiti massimi, differenziabili anche in base alla forma giuridica adottata dall'impresa, in analogia con quanto disposto per le cooperative a mutualità prevalente, che assicurino in ogni caso la prevalente destinazione degli utili al conseguimento degli obiettivi sociali; la previsione, alla nuova lettera *d*), di specifici obblighi di trasparenza e di limiti in materia di remunerazione delle cariche sociali e di retribuzione dei titolari degli organismi dirigenti; la previsione, alla nuova lettera *h*), della nomina fin dall'atto costitutivo, di uno o più sindaci allo scopo di monitorare e vigilare sull'osservanza della legge e dello statuto da parte dell'impresa sociale, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione e sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile. Infine, il nuovo comma 2, che riproduce sostanzialmente il contenuto della lettera *b*) del comma 1 soppressa, dispone che le cooperative sociali e i loro consorzi acquisiscono di diritto la qualifica di impresa sociale.

Il nuovo articolo 7 disciplina le funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo

sugli enti del terzo settore che, salvo quanto previsto all'articolo 4, sono esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione con i ministeri interessati e con l'Agenzia delle entrate. Il Ministero del lavoro promuove l'adozione di adeguate ed efficaci forme di autocontrollo da parte degli enti del Terzo settore specie per quelli di piccole dimensioni, e predispone linee guida in materia di impatto sociale e di sistemi di valutazione di impatto sociale delle attività svolte.

All'articolo 9 (Misure fiscali e di sostegno economico) le modifiche da segnalare riguardano la nuova lettera g) che prevede l'istituzione di un fondo rotativo destinato a finanziare a condizioni agevolate gli investimenti degli enti del Terzo settore e delle imprese sociali in beni strumentali materiali e immateriali; la nuova lettera i) che prevede agevolazioni volte a favorire il trasferimento di beni patrimoniali fra gli enti di utilità sociale ed infine la modifica relativa alla lettera m) che prevede la revisione della disciplina delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, fermo restando il vincolo di non prevalenza delle attività connesse e il divieto di distribuzione anche indiretta degli utili e fatte salve le condizioni di maggior favore relative alle organizzazioni di volontariato, cooperative sociali e organizzazioni non governative.

Infine il nuovo articolo 11 prevede che, entro il 30 giugno di ogni anno, il Ministero del lavoro trasmetta alle Camere una relazione sull'attività di vigilanza, monitoraggio e controllo sugli enti del terzo settore svolta ai sensi dell'articolo 7, nonché sull'attuazione della riorganizzazione del sistema di registrazione di cui all'articolo 4.

Dario GINEFRA (PD) dichiara preliminarmente che si riserva di far pervenire al relatore alcune osservazioni che auspica possano essere inserite nella proposta di parere su questo disegno di legge delega di notevole rilievo che affronta la riforma degli enti del Terzo settore. Ritiene che il testo del provvedimento in esame sia ec-

cessivamente concentrato sul fenomeno dell'uso distorto del Terzo settore come soggetto della concorrenza alterata rispetto a strutture commerciali che operano in ambiti affini. Paventa che l'impostazione possa impedire di considerare fino in fondo il contributo che la dimensione associativa ha offerto negli anni alla crescita e allo sviluppo culturale e sociale del Paese. Sottolinea che il settore delle politiche culturali è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro sugli enti e su tutti gli atti di gestione rilevanti, come previsto dal nuovo articolo 7 del nuovo testo, che prevede solo la collaborazione dei Ministeri interessati.

Evidenzia altresì come nel disegno di legge sia dato ampio spazio a disposizioni che prevedono misure fiscali e di sostegno economico e ribadisce che l'impressione complessiva è che l'impianto generale della delega sia finalizzato ad affrontare il fenomeno dell'impresa sociale, trascurando alcuni profili rilevanti dell'attività degli enti *no profit* e attribuendo una certa preponderanza alle attività di carattere commerciale. Ritiene inoltre che gli obblighi relativi alla pubblicità dei bilanci rischiano di diventare eccessivamente incombenti su tutte le forme di micro associazionismo che spesso sono fondate sulla semplice condivisione di una comune finalità, a volte con carattere temporaneo. Auspica quindi che si riesca ad evitare l'eccessivo irrigidimento delle procedure e dei controlli – seppure per colmare un aspetto sicuramente lacunoso del nostro ordinamento civilistico – dal momento che ampia parte del Terzo settore non svolge attività di natura commerciale.

Marco DA VILLA ritiene opportuno svolgere alcune considerazioni di carattere generale sul disegno di legge delega in esame osservando, in primo luogo, come sia stato incluso, fra i settori di utilità sociale anche il commercio equo e solidale. Sottolinea che sono all'esame della X Commissione dallo scorso 7 maggio proposte di legge sul commercio equo e solidale e che è stato adottato il testo base, si domanda se abbia ancora senso prose-

guire l'iter di esame, tenuto conto che è stato fissato il termine per la presentazione degli emendamenti il prossimo 26 marzo.

Ricorda che il proprio gruppo, lo scorso 7 gennaio, aveva chiesto sul provvedimento in esame l'audizione dell'Autorità *antitrust* e che successivamente, vedendosi negata tale possibilità, ha inviato una richiesta di parere direttamente al presidente Pitruzzella che ha poi trasmesso il parere direttamente alla Commissione di merito. Rileva che nel parere dell'Antitrust sono espresse alcune perplessità sui medesimi profili evidenziati dai colleghi del proprio gruppo in questa sede sul tema della leale concorrenza. Rileva come alcuni criteri di delega previsti dalla riforma (ampliamento dei settori definiti di utilità sociale, possibilità di svolgere attività commerciali diverse da quelle di utilità sociale, previsione di forme di remunerazione del capitale e di ripartizione degli utili) presentino aspetti problematici; ritiene inoltre che il nuovo articolo 9, che prevede misure fiscali e di sostegno economico possa presentare profili critici, come del resto evidenziato anche nel parere dell'Autorità, in relazione alla normativa relativa agli aiuti di Stato.

Segnala, in proposito, come in altre occasioni censure in materia del rispetto della disciplina sugli aiuti di Stato hanno avuto riflessi assai pesanti sul contenuto di emendamenti approvati e proposte di legge già votate da parte delle Commissioni ed auspica quindi analogo rigore anche in questa circostanza.

In conclusione, ribadisce l'opportunità di una maggiore riflessione sul rispetto dei principi della libera concorrenza da parte della riforma del Terzo settore così come disegnata nel provvedimento in esame ed auspica che il relatore possa tenere in debito conto le perplessità richiamate contenute nel parere espresso dall'Autorità *antitrust*.

Luigi TARANTO (PD), sottolineato che vi è un generale consenso sul fatto che il rafforzamento del capitale sociale e della coesione sociale sono fattori fortemente

concorrenti all'accelerazione delle dinamiche della crescita, rileva che la delega in esame rappresenta un'opportunità da valorizzare. A questo fine, occorre specificare la missione propria del terzo settore e dell'impresa sociale. Segnala che all'articolo 1 è stato ricompreso, nell'ambito del Terzo settore, il complesso degli enti privati costituiti con « finalità civiche » oltre che « solidaristiche ». Rileva che all'articolo 2, comma 1, lettera *b*), sono ricompresi nel Terzo settore gli enti i cui obiettivi siano quelli di realizzare « prioritariamente » la produzione o lo scambio di beni o servizi di utilità sociale. Osserva altresì che all'articolo 6 è stata soppressa la misurabilità dei requisiti degli impatti sociali positivi che costituiscono l'obiettivo primario dell'impresa sociale, mentre al successivo articolo 7, comma 3, torna il tema della valutazione di impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore. Ritiene che le modifiche introdotte agli articoli 1 e 2 comportino qualche rischio di estensiva indeterminatezza della perimetrazione giuridica del concetto di Terzo settore. Ciò, a suo avviso, deve essere valutato anche alla luce delle considerazioni svolte dalla Corte dei Conti in sede di audizione sul provvedimento presso la Commissione referente, la quale ha sottolineato la necessità di un adeguato sistema dei controlli nell'ambito della transizione da un regime fondato su requisiti oggettivamente posseduti dagli enti ad un regime in cui l'apprezzamento dei medesimi è fondamentalmente spostato sul versante dell'attività svolta e sui risultati effettivamente conseguiti. Rileva altresì che le modifiche apportate all'articolo 6 comportano qualche rischio sul versante della tenuta del principio di delega, laddove si prevede l'ampliamento dei settori di attività di utilità sociale. Invita pertanto il relatore – concordando con il collega Da Villa – a tenere conto del parere espresso dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato la quale ha annotato che « affinché il ridisegno della disciplina dell'impresa sociale possa realizzarsi in conformità ai principi che governano il diritto *antitrust*, occorre che il

regime delle agevolazioni previste venga adeguatamente modulato e coordinato con le disposizioni volte ad aprire l'impresa sociale al mercato dei capitali e ad una maggiore remunerazione del capitale investito» e ciò allo scopo di «evitare di conferire vantaggi competitivi ingiustificati in capo a tali categorie di imprese». Ritiene che tale parere debba essere valutato con attenzione, soprattutto alla luce delle competenze della X Commissione. Rappresenta al relatore l'opportunità di prevedere nella proposta di parere un'osservazione volta a stabilire una più puntuale qualificazione giuridica del sistema degli enti da ricomprendere nella perimetra-

zione del Terzo settore. Ritiene altresì opportuno approfondire il concetto di misurabilità degli impatti sociali positivi – anche alla stregua delle previsioni di cui all'articolo 7 – poiché essa risulta strutturalmente concorrente alla individuazione dei limiti per lo svolgimento di attività commerciali diverse da quelle di utilità sociale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *b*).

Ignazio ABRIGNANI, *presidente*, nessun altro chiedendo di parlare, rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.40.