



Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale A.C. 2617

Dossier n° 71 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
10 dicembre 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2617
Titolo:	Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale
Iniziativa:	Governativa
Numero di articoli:	7
Date:	
adozione quale testo base:	25 novembre 2014
richiesta di parere:	25 novembre 2014
Commissione competente :	XII Affari sociali
Sede:	referente
Stato dell'iter:	all'esame della Commissione

Contenuto

Il disegno di legge si compone di sette articoli:

l'articolo 1 contiene finalità, oggetto e procedure delle deleghe recate dal testo;

l'articolo 2 individua principi e criteri direttivi generali validi per le deleghe in materia di terzo settore e di impresa sociale;

gli articoli 3, 4 e 5 dettano i principi e criteri direttivi per l'esercizio delle deleghe, rispettivamente, in materia di attività di volontariato e di promozione sociale (articolo 3), di impresa sociale (articolo 4) e di servizio civile universale (articolo 5);

l'articolo 6 indica principi e criteri direttivi concernenti le misure fiscali e di sostegno economico a favore degli enti del terzo settore;

l'articolo 7 contiene disposizioni finanziarie e finali.

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge è sottoposto al parere del Comitato per la legislazione in quanto reca deleghe legislative al Governo in materia di riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale.

Il disegno di legge è corredato sia dalla relazione per l'analisi tecnico-normativa, sia della relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione.

Collegamento con lavori legislativi in corso

L'**articolo 7, comma 3** dichiara che "nell'ambito della legge di stabilità 2015 potranno essere individuate risorse finanziarie ulteriori rispetto a quanto stabilito dalla legislazione vigente". Il relativo disegno di legge, nel testo approvato dalla Camera in prima lettura (A. C. 2679-*bis*) ed ora all'esame del Senato (A. S. 1698), contiene in effetti, all'articolo 1, comma 131, la seguente autorizzazione di spesa: "Per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2015, di 140 milioni di euro per l'anno 2016 e di 190 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2017".

Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge reca un contenuto omogeneo, trattando in un unico contesto normativo, attraverso il conferimento di deleghe al Governo, il cosiddetto "Terzo settore", al quale afferiscono gli "enti privati che,

con finalità ideale e senza scopo di lucro, promuovono e realizzano attività d'interesse generale, di valorizzazione della partecipazione e di solidarietà sociale, ovvero producono o scambiano beni o servizi di utilità sociale, anche attraverso forme di mutualità con fini di coesione sociale" (articolo 2, comma 1, alinea), ossia le attività di utilità sociale rivolte in termini generali, a finalità sociali e non di mercato, svolte da soggetti giuridici collettivi privati che operano senza scopo di lucro. La delega riferita al servizio civile universale si connota per la sua autonomia concettuale e giuridica rispetto alle altre deleghe, pur essendo comunque riconducibile alla materia.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Previsione di intervento su materia delegificata

L'**articolo 2, comma 1, lettera e)** delega il Governo a "riorganizzare e semplificare il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica", attualmente disciplinato dal regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto.

Coordinamento con altre disposizioni di delega

L'**articolo 6, comma 1, lettera c)** delega il Governo ad una "riforma strutturale dell'istituto della destinazione del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle scelte espresse dai contribuenti in favore degli enti" del terzo settore. Si segnala in proposito che l'articolo 4, comma 2 della legge 11 marzo 2014, n. 23, Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, delega il Governo ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, "norme dirette a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che costituiscono una duplicazione", assicurando, "con gli stessi decreti legislativi, in funzione delle maggiori entrate ovvero delle minori spese realizzate anche con l'attuazione del comma 1 del presente articolo e del presente comma, la razionalizzazione e la stabilizzazione dell'istituto della destinazione del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle scelte espresse dai contribuenti".

Coordinamento con altre disposizioni

L'**articolo 2, comma 1, lettera q)** delega il Governo ad attribuire alla Presidenza del Consiglio "il coordinamento delle azioni di promozione e di vigilanza delle attività degli enti di cui al comma 1", lasciando in capo ad una pluralità di enti la titolarità delle funzioni amministrative di cui sono attualmente investiti: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ha ereditato tutte le funzioni riferibili alla ex Agenzia per il Terzo settore; Ministero dell'Interno (o Regioni), in relazione agli aspetti di riconoscimento della personalità giuridica; Ministero dell'Economia e delle Finanze e, in particolare, Agenzia delle entrate per quanto riguarda la verifica dei presupposti per l'accesso al regime ONLUS e l'attività ispettiva, di vigilanza e sanzionatoria.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Disposizioni di delega

Principi e criteri direttivi

Il disegno di legge definisce all'articolo 2 i principi e criteri direttivi generali, riguardanti tutte le deleghe da esso conferite. Gli articoli 3, 4 e 5 recano principi e criteri direttivi specifici con riguardo ai diversi ambiti delle deleghe: attività di volontariato e di promozione sociale (articolo 3); impresa sociale (articolo 4); servizio civile universale (articolo 5).

L'articolo 1, comma 2, lettera b) e l'articolo 6 riguardano specificamente le misure fiscali e di sostegno economico a favore degli enti del Terzo settore.

Talora, i principi e criteri direttivi non sono facilmente enucleabili rispetto agli oggetti delle deleghe. In particolare:

all'articolo 2, comma 1, le lettere l), m) e p) indicano gli oggetti delle deleghe; analogamente, si segnalano: l'articolo 3, comma 1, lettere a), d), e) e f); l'articolo 4, comma 1, lettere b) d) e g); l'articolo 5, comma 1, lettera e); l'articolo 6, comma 1, lettera e);

all'articolo 2, comma 1, lettere b), c) e d) indicano gli oggetti e le finalità delle deleghe;

all'articolo 3, comma 1, le lettere b) e c) indicano gli oggetti della delega e gli strumenti utilizzabili per il loro conseguimento;

l'articolo 2, comma 1, lettera n) indica oggetto e finalità e lo strumento utilizzabile per il loro conseguimento, delegando il Governo a "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 in tutto il territorio nazionale". *Andrebbe in proposito valutata l'opportunità* di definire la natura giuridica dell'iscrizione (se abbia cioè effetti meramente conoscitivi o anche

costitutivi) e l'ambito soggettivo degli enti obbligati alla registrazione.

All'articolo 2, comma 1:

la lettera f) lascia alla facoltà del legislatore delegato l'adottare o meno "una disciplina differenziata che tenga conto delle peculiarità della compagine e della struttura associativa".

la lettera m) delega il Governo lettera m) delega il Governo a "disciplinare gli eventuali 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, ai dirigenti nonché agli associati;

la lettera q) delega il Governo a "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'apposita struttura di missione, con le modalità di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, e successive modificazioni, al cui funzionamento si fa fronte con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente". In proposito si segnala che a norma dell'articolo 7, comma 4 del decreto legislativo n. 303/1999, "Per lo svolgimento di particolari compiti per il raggiungimento di risultati determinati o per la realizzazione di specifici programmi, il Presidente istituisce, con proprio decreto, apposite strutture di missione, la cui durata temporanea, comunque non superiore a quella del Governo che le ha istituite, è specificata dall'atto istitutivo".

Scorrimento dei termini

In relazione alla procedura di delega delineata all'articolo 1, il comma 1, prevede che i decreti legislativi vengano adottati entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge; il comma 6 fissa il termine di dodici mesi per l'adozione di eventuali decreti integrativi e correttivi; il comma 5 dispone l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e che il termine per l'esercizio della delega possa essere prolungato di novanta giorni qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari "scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente".

Si segnala in proposito che il Comitato per la legislazione, in casi analoghi (pareri sia in prima sia in seconda lettura sul testo unificato di cui all'A.C. 331 ed abb. – pene detentive non carcerarie e sul disegno di legge C. 1154, sul finanziamento ai partiti), ha formulato condizioni finalizzate a "meglio individuare il termine ultimo per l'esercizio della delega principale nonché di quella correttiva ed integrativa", a tale scopo invitando il legislatore ad individuare "un termine più ampio per l'esercizio della delega principale, contestualmente fissando un termine per la trasmissione degli schemi alle Camere e rinunciando alla tecnica dello "scorrimento".

Da ultimo, nel parere sul disegno di legge C. 2660, recante deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, il Comitato ha segnalato nelle premesse che "appare opportuno individuare univocamente i termini per l'esercizio della delega principale e di quelle integrative e correttive, rinunciando alla cosiddetta «tecnica dello scorrimento»".

Riforma, revisione, riordino

Il titolo del disegno di legge parla di riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale (e, genericamente, di disciplina del servizio civile universale). Nell'articolato, il termine utilizzato nel titolo lascia invece il posto ad altre espressioni che non sempre fanno trasparire pienamente i contenuti innovativi propri di una riforma. In particolare, l'articolo 1, comma 2 dispone che le deleghe provvedano:

"alla revisione e all'integrazione della disciplina" di vari enti (all'articolo 3 si parla di riordino e revisione della disciplina del volontariato e della promozione sociale);

"al riordino e al necessario coordinamento delle altre disposizioni vigenti", anche tributarie applicabili a detti enti (all'articolo 6 si parla di disciplina delle misure agevolative e di riordino e armonizzazione della disciplina tributaria);

"alla revisione della disciplina" dell'impresa sociale (all'articolo 4 si parla di "riordino e revisione");

"alla revisione della disciplina del servizio civile nazionale" (all'articolo 5 si parla di "riordino e revisione").

Formulazione del testo

All'articolo 2, comma 1, contengono due espressioni innovative:

l'**alinea** fa riferimento alla "finalità ideale" degli enti del terzo settore;

l'**alinea** e la **lettera c)** indicano come finalità (nel primo caso al singolare, nel secondo al plurale) l'identificazione di una normativa promozionale: con tale innovativa espressione si fa riferimento alle "misure agevolative e di sostegno economico" previste all'**articolo 6**.

L'**articolo 3, comma 1, lettera c)** indica come principio e criterio direttivo della delega riguardante le

attività di volontariato e di promozione sociale la "valorizzazione delle diverse esperienze di volontariato, con l'ampliamento delle libertà di associazione e di partecipazione, nelle attività promozionali, delle organizzazioni di volontariato, incluse quelle che riuniscono militari". *Andrebbe valutata in proposito l'opportunità di specificare l'ambito soggettivo della disposizione nella parte in cui viene fatto riferimento ad organizzazioni di volontariato che riuniscono militari. In particolare, andrebbe chiarito se la disposizione in esame si riferisce alle sole organizzazioni che svolgono istituzionalmente attività di volontariato (Associazione nazionale alpini, associazione nazionale carabinieri, associazione nazionale vigili del fuoco–volontariato protezione civile), ovvero anche alle numerose associazioni fra militari in congedo che tra le varie attività svolgono anche quelle di volontariato.*