

quindi esso possa essere erogato anche da soggetti diversi rispetto a quelli più propriamente legati all'organizzazione dello Stato.

Noi siamo convinti, in particolare, che ciò possa determinare una cittadinanza attiva e migliorare il rapporto tra le organizzazioni che liberamente i cittadini mettono in campo e le istituzioni.

Per molti anni, in particolare negli anni novanta — come, giustamente, ha rilevato il relatore — vi sono stati, su questo settore, interventi legislativi di particolare rilievo (sono stati citati). Crediamo, tuttavia, che il Governo abbia fatto bene a proporre questa delega. Infatti, vi è la necessità di aggiornare, in particolare, la rigidità della divisione tra libro I e libro V del codice civile, consentendo il riconoscimento istituzionale e normativo di una funzione, quella dell'impresa sociale, che ha assunto molteplici ruoli, funzioni e una particolare fisionomia, anche sotto il profilo dell'organizzazione d'impresa.

Sono molti i dati che possano essere citati; uno di questi, sicuramente, è quello dell'ISTAT in base al quale sono 220 mila le istituzioni *non-profit*, riconoscendo che, in questo tipo di organizzazione, lavorano almeno quattro milioni di italiani e smentendo il luogo comune che vorrebbe le istituzioni *non-profit* necessariamente legate alla sopravvivenza di contributi pubblici.

Oltre l'87 per cento dei bilanci di queste associazioni ha origine di carattere privato. C'è la necessità di riconoscere questo fattore, anche perché questo disegno di legge — e va riconosciuto l'impegno sia al ministro Maroni sia al sottosegretario Sestini — nasce dal basso, dal confronto con le organizzazioni del cosiddetto terzo settore, mosso soprattutto da un'iniziativa popolare molto significativa, vale a dire quella di una raccolta di firme che raggiunse la rispettabile cifra di un milione di adesioni attraverso organizzazioni di varia estrazione, di carattere sia religioso e cattolico sia laico.

Oggi, finalmente, dopo un anno e mezzo di discussioni e di dibattito, questo provvedimento approda in aula nella spe-

ranza che possa ricevere il consenso, non solo dei gruppi di maggioranza, ma anche di significativi rappresentanti dei gruppi di minoranza; proprio perché il dibattito è stato articolato siamo di fronte ad un'esigenza sociale che va oltre la divisione asfittica, partitica e tra le forze politiche.

Altro luogo comune che crediamo questo provvedimento possa superare è quello in base al quale vi è una volontà di *deregulation* delle attività sociali e di quelle legate all'erogazione dei servizi da parte degli enti pubblici. Non è così, perché siamo tra coloro che ritengono che il privato non si muova esclusivamente secondo la ragione del profitto, che le ragioni etiche e valoriali che muovono questo tipo di organizzazioni non sono inconciliabili con le caratteristiche economiche e finanziarie, che lo Stato non debba tagliare proprie prestazioni, ma, proprio per la complessità delle risposte ai bisogni dei cittadini, vi possa essere un intervento sussidiario nei confronti di coloro che liberamente e autonomamente organizzano formazioni sociali.

Immaginiamo l'organizzazione di uno Stato che possa autorizzare, accreditare e controllare l'efficacia, gli standard qualitativi dei servizi, ma che non si debba sostituire alle organizzazioni che, sotto varia forma, si occupano dei servizi pubblici.

In cosa si distingue, allora, l'impresa sociale, rispetto ai riconoscimenti che, da un punto di vista istituzionale, sono stati fatti dalle normative citate dal relatore? Innanzitutto, la massimizzazione dell'equilibrio economico e finanziario e non la massimizzazione del profitto, la solidarietà come investimento e l'impresa sociale che assume, quindi, un'applicazione nei principi della razionalità economica, ovvero dà continuità aziendale e fa durare nel tempo questi servizi (non, quindi attraverso una associazione temporanea di individui).

Molti sono stati gli approcci a questo tema ed i contributi anche di carattere universitario. Basti pensare che non vi sono riferimenti espliciti nella normativa europea, fatta eccezione per un'esperienza

della legislazione belga. Quindi, c'è anche un tentativo di originalità in questo disegno di legge presentato dal Governo.

In particolare, crediamo che le caratteristiche principali dell'impresa sociale concernano, anzitutto, la continuità dell'attività. A differenza delle organizzazioni *non-profit* tradizionali, le imprese sociali non si propongono, in via principale, la rappresentanza e la tutela dei diritti o la distribuzione di flussi di risorse finanziarie. Esse sono impegnate, invece, nella produzione di beni e nell'erogazione di servizi alla persona in modo continuativo. L'erogazione di servizi rappresenta, perciò, la stessa ragion d'essere, esclusiva o principale, dell'impresa sociale.

Inoltre, le imprese sociali sono create volontariamente ed autonomamente da un gruppo di soggetti che ne detengono il controllo e, sebbene possano beneficiare di finanziamenti pubblici, non dipendono, direttamente o indirettamente, da autorità pubbliche o da altre organizzazioni. Pertanto, coloro che costituiscono un'impresa sociale si assumono personalmente i rischi dell'iniziativa — questa è la caratteristica principale dell'imprenditorialità sociale — impegnandovi sia risorse finanziarie proprie sia, soprattutto, il proprio lavoro ed il relativo investimento in capitale umano specifico.

Ancora, come la gran parte delle organizzazioni *non-profit* tradizionali, le imprese sociali possono affiancare risorse monetarie a risorse non monetarie (lavoratori retribuiti e lavoratori volontari). A tale proposito, occorre rilevare che le imprese sociali si caratterizzano proprio per una presenza non marginale della forza lavoro retribuita.

Veniamo, ora, all'esame del provvedimento che, come dicevamo, si inserisce in maniera significativa in quella che dovrebbe essere la riforma dello Stato, in particolare dello Stato sociale, introducendo una nuova visione del *welfare*. Le organizzazioni sociali, le imprese sociali, pur non disponendo di una legislazione di riferimento, hanno già risposto, con un grande capacità e con grande efficacia, a quelli che erano i soli bisogni sociali della

popolazione, fossero questi legati alle attività di assistenza (sanità ed educazione) ovvero alla stessa promozione sociale, culturale ed ambientale nel nostro paese.

Il soggetto nasce, quindi, dall'autonomia negoziale privata, il suo intervento riguarda settori contraddistinti e vi è assenza della finalità di lucro, proprio perché ideale e profitto non sono necessariamente due realtà inconciliabili.

Nel corso del dibattito in Commissione giustizia si sono avuti anche apporti significativi. Ciò ci lascia ben sperare circa il grado di condivisione di questo provvedimento tra le forze politiche. In particolare, tra le altre correzioni apportate, si è pensato di ricomprendere anche una definizione più precisa dell'impresa sociale. A tale definizione poteva certamente dedicare uno spazio lo stesso Governo nei decreti legislativi che ci auguriamo possano seguire in tempi brevi all'approvazione della delega da parte del Parlamento. Tuttavia, si è voluto intervenire per definire, per tracciare ancora di più il profilo delle imprese sociali.

Allo stesso modo, sono stati introdotti il divieto di distribuzione degli utili e, aspetto non secondario, l'obbligo, che si affianca alla redazione del bilancio tradizionale, di redazione e di pubblicità anche del bilancio economico e sociale, elemento che sta attraversando il dibattito interno all'economia aziendale anche con riferimento a coloro che si riferiscono al mercato *profit*.

Infine, questione non irrilevante, sulla quale ci auguriamo si possa davvero trovare un punto di caduta condiviso anche da parte del Ministero dell'economia, c'è il tema delle agevolazioni fiscali. Perché? Se ciò non fosse stato compreso, avremmo comunque trovato le ragioni per portare avanti il provvedimento perché le predette necessità di riconoscimento all'interno del codice civile di questa nuova forma di imprenditorialità sociale erano fondate ed importanti.

Resta però importante il tema relativo al sostegno economico che può essere dato a questo tipo di attività, senza ovviamente intervenire su aspetti che non competono

a questo provvedimento e creare ulteriori eventuali difficoltà sotto il profilo della copertura delle entrate dello Stato, ma consentendo che siano riconosciute agevolazioni fiscali e la possibilità da parte del Governo, nell'ambito del documento di programmazione economico-finanziaria, di fissare di anno in anno gli interventi sotto questo profilo.

Noi crediamo che questa soluzione possa conciliare le esigenze di cassa con la valorizzazione dell'impresa sociale, che troverebbe quindi un'ulteriore risposta nel sostegno e nella valorizzazione di una attività che, come dicevamo all'inizio, dà sempre maggiori risposte sotto il profilo dei servizi di pubblica utilità ai cittadini (*Applausi dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Lucà. Ne ha facoltà.

MIMMO LUCÀ. Signor Presidente, in Italia l'ISTAT ha censito per l'anno 2000 qualcosa come 221 mila istituzioni *non-profit*, con 630 mila occupati a tempo pieno e 3 milioni e 200 mila volontari che dedicano almeno sei ore alla settimana alla propria associazione. In quella elaborazione si parla di un volume economico delle attività del *non-profit*, di questo terzo settore, di oltre 73 mila miliardi di vecchie lire, 35 miliardi di euro. Dunque, il terzo settore costituisce nel suo insieme un sistema forte, un sistema in crescita, in pieno sviluppo e associazioni con un'articolazione interna molto complessa. Variegato è il suo stesso profilo giuridico legale: abbiamo associazioni riconosciute e associazioni non riconosciute, fondazioni, cooperative sociali, mutue, organizzazioni non governative, patronati.

Lo sviluppo impressionante delle organizzazioni di questo settore durante l'ultimo ventennio deve essere considerato anche come la ricerca di modelli che meglio possano soddisfare le esigenze della collettività in termini sia di qualità sia di rispondenza alle aspettative del fruitore degli stessi servizi offerti. Ma la crescita del terzo settore trova spiegazione anche

nella complessità crescente delle nostre società moderne, una crescita che va considerata anche come il segnale di un desiderio di rivalutazione dei rapporti sociali primari, di quei rapporti cioè che coinvolgono la persona umana nel suo insieme, nel suo complesso. Essa va anche vista come la risposta all'esigenza di distribuire tra settori sociali diversi la responsabilità di assicurare livelli adeguati di servizi ai cittadini, decentrando compiti e funzioni che nel tradizionale Stato assistenziale erano attribuiti principalmente alla pubblica amministrazione. È con la legge n. 328 del 2000, da questo punto di vista, che la tematica del terzo settore assume connotazioni del tutto innovative. In tale provvedimento sono infatti previste diverse disposizioni per il coinvolgimento pieno di soggetti del terzo settore non solo nella fase della programmazione degli interventi, ma anche nella gestione della rete dei servizi. Questa legge si segnala per il suo carattere di svolta nella concezione stessa dello Stato sociale, portando a compimento una transizione del ruolo statale da assistenziale ed interventista a prevalente funzione regolatrice, dove federalismo, sussidiarietà tra enti istituzionali e sussidiarietà sociale si integrano per animare una effettiva solidarietà in chiave pluralistica.

Quella legge oggi è totalmente disattesa dal Governo, unitamente agli altri provvedimenti approvati, come veniva ricordato dal relatore, nella precedente legislatura: la legge n. 383 sull'associazionismo, il decreto legislativo n. 460 sulle ONLUS, la riforma del titolo V della Costituzione, la riforma dei patronati, la legge sul servizio civile ed altre ancora. Insomma, esse sono il segno che il Parlamento si è mosso con efficacia lungo il percorso del riconoscimento istituzionale e della promozione delle attività dei soggetti del terzo settore, con realizzazioni di alto profilo istituzionale che appaiono espressione dei valori di profondo pluralismo, partecipazione democratica, solidarietà sociale, che animano la nostra Costituzione. Sono i valori che giustificano e richiedono un ampio concorso di soggetti pubblici e privati per la

realizzazione del principio di uguaglianza, di uguaglianza sostanziale, enunciato nell'articolo 3 della Costituzione.

Non si può non riconoscere, dunque, in tali risultati normativi i tratti di un'evoluzione politica e culturale che marca un segno di profonda diversità con il passato: dall'orientamento di complessivo disfavore nei confronti dei corpi intermedi si è pervenuti al riconoscimento del valore sociale delle organizzazioni private che perseguono interessi di natura collettiva con finalità solidaristiche, fino al coinvolgimento, in varie forme, delle loro attività con quelle istituzionalmente svolte dai poteri pubblici. È di tutta evidenza, in questa ottica, che l'insieme delle realizzazioni normative sul terzo settore e la filosofia di fondo che esprimono costituiscono oramai lo scenario con il quale ogni successivo intervento normativo in materia dovrà confrontarsi; facendo comunque salvo lo spirito dei risultati conseguiti e acquisiti, il Parlamento dovrà, ora, contribuire a risolvere i problemi rimasti aperti per fornire coerenza, sistematicità e operatività al settore sviluppandone le potenzialità di integrazione sociale e migliorarne le relazioni operative con il sistema dei pubblici poteri.

La costruzione di un nuovo *welfare* municipale-comunitario richiede una politica globale di rilancio delle politiche pubbliche e di sostegno alla crescita del terzo settore che nulla, tuttavia, ha a che fare con un semplice meccanismo sostitutivo delle prestazioni pubbliche o con una politica indiscriminata di tagli di bilancio e di privatizzazione strisciante dei servizi, come pure si è fatto con le ultime tre leggi finanziarie. Al centro di questa rete c'è la comunità: l'energia che può scaturire da una nuova identità comunitaria a cui le politiche sociali debbono guardare in prima istanza. È un'identità che favorisce il diffondersi di una cultura della responsabilità, che combatte lo spirito di secessione egoistica indotto dalle culture e dalla crisi del nostro tempo, che sollecita partecipazione, mobilitazione civile, ma anche nuovi lavori e scelte professionali legate ai servizi e alla persona, all'ambiente, alla

promozione culturale, cui diventi possibile dedicare la propria idealizzazione e la propria vita. Ecco dunque la legge sull'impresa sociale; una disciplina organica, si è detto, e questo è stato un impegno, già a suo tempo indicato nel patto per la solidarietà sottoscritto a suo tempo, il 18 aprile 1998, a Padova, tra il Governo Prodi e il forum del terzo settore, ripreso anche successivamente nel protocollo d'intesa tra il Governo D'Alema e il forum permanente del terzo settore, il 18 febbraio del 1999. Si indicava lì la necessità di definire una vera e propria politica di sostegno alla crescita del terzo settore; un investimento in termini di politiche sociali attive, di formazione, di accesso agevolato al credito e ai flussi di finanza ordinaria e ai fondi comunitari, e si esprimeva la necessità di estendere anche alle imprese sociali le agevolazioni e gli incentivi già previsti per le piccole e medie imprese; si indicava la necessità di un sistema di intervento capace di affrontare i problemi di capitalizzazione del terzo settore e capace di agevolare e non ostacolare l'auto-organizzazione dei cittadini e la creazione d'impresa sociale; si indicava anche la via della promozione di meccanismi di accreditamento e di controllo di qualità assecondando selettivamente le caratteristiche specifiche del terzo settore. Tutto questo per contribuire concretamente alla creazione di una maggiore offerta di servizi, di maggiore occupazione, di maggiore trasparenza nel mercato del lavoro. La nostra disponibilità non è, quindi, inedita da questo punto di vista; non è soltanto da oggi che esprimiamo il favore, il nostro orientamento favorevole, per l'approvazione di un provvedimento di questo genere. Debbo anche dire, e non ho difficoltà a farlo, che ho apprezzato il lavoro che è stato svolto nell'ambito della Commissione giustizia; voglio per questo ringraziare esplicitamente il relatore, onorevole Pecorella, e il sottosegretario, la senatrice Sestini, anche per lo spirito costruttivo con cui hanno accolto alcuni degli emendamenti presentati dall'opposizione.

Crediamo, tuttavia, che occorra migliorare — e pensiamo sia ancora possibile

farlo — il testo licenziato dalla Commissione giustizia, poiché esso contiene alcune ambiguità, alcuni punti ancora oscuri ed una certa genericità (dirò successivamente di cosa si tratta nel merito).

Da questo punto di vista, debbo dire che anche la previsione della delega al Governo non ha aiutato, su un argomento molto delicato e importante, la realizzazione di un confronto più approfondito che si sarebbe potuto svolgere a livello parlamentare, e ci domandiamo il perché. In nessun altro caso, infatti, nella passata legislatura si è proceduto con la delega per quanto riguarda il terzo settore, se non con il decreto legislativo n. 460 del 1997. In quella circostanza, tuttavia, si trattava di riordinare la disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle ONLUS; quella delega, inoltre, si è realizzata anche attraverso provvedimenti successivi, comprendendo una vasta consultazione preventiva.

In questo caso, invece, si introduce nell'ordinamento la figura dell'impresa sociale attraverso una delega che contiene elementi di incertezza. Vorrei evidenziare che si tratta dell'ennesima delega, dopo quelle che questo Parlamento ha concesso al Governo in materia previdenziale, di mercato del lavoro, di scuola, di tutela ambientale e di fisco: certamente, si sarebbe potuto procedere diversamente.

Pensiamo che lo sviluppo del terzo settore abbia contribuito, e possa ancora contribuire, a riorganizzare, rinnovare e qualificare il sistema del *welfare*, favorendo il superamento di un modello fondato soprattutto sui trasferimenti di reddito, per promuoverne uno che offra, innanzitutto, servizi. In secondo luogo, riteniamo che esso possa accrescere la responsabilità dei destinatari delle prestazioni, promuovere una nuova cultura della cittadinanza e generare maggiore coesione sociale. In terzo luogo, infine, pensiamo che possa favorire interventi di natura promozionale, in alternativa all'idea tradizionale di assistenza.

Il contributo dei diversi soggetti del terzo settore, tuttavia, va considerato distinguendone l'originalità e la specificità di

ciascuno. In particolare, si deve sottolineare che le organizzazioni di volontariato fondano le proprie finalità sui principi di solidarietà e di gratuità; esse sono impegnate a promuovere una nuova cultura della cittadinanza e della partecipazione, a promuovere e tutelare i diritti delle persone più svantaggiate, a sperimentare nuove modalità di intervento (anticipando spesso, nell'organizzazione dei servizi alla persona, le stesse istituzioni pubbliche).

Esistono, inoltre, le associazioni di promozione sociale, che sviluppano iniziative di pressione e di sensibilizzazione, campagne culturali, servizi ed attività spesso in favore dei propri associati, ma anche a beneficio delle comunità locali.

Vi sono, infine, le cooperative sociali, che in pochi anni hanno assunto un ruolo importante di produzione dei servizi, spesso su delega delle amministrazioni locali e, in genere, degli enti pubblici.

Vi sono anche altri soggetti, quali i patronati, le organizzazioni non governative, le fondazioni e le comunità di accoglienza.

Il settore, insomma, è composto da soggetti che svolgono funzioni diverse e che tendono a strutturarsi in modo diverso. Si tratta di valorizzare, adesso, queste differenze. Dobbiamo garantire l'originalità e la specificità di ciascuna di queste identità e di queste formule: non dobbiamo confonderle, non dobbiamo sovrapporle e non dobbiamo omologarle. Certo, dobbiamo lavorare, anche dal punto di vista legislativo, per una maggiore armonizzazione della normativa, ma non ci serve una legge quadro (che è stata giustamente esclusa).

Dobbiamo riconoscere e promuovere, invece, il rispetto delle identità sia dell'impresa sociale, sia del volontariato o dell'associazionismo, perché ciò significa evitare le spinte alla competizione; anzi, occorre individuare spazi di intervento in grado di valorizzare le diverse competenze e peculiarità, così come occorre predisporre percorsi integrati per lo sviluppo di una società sempre più solidale.

È per questo che siamo preoccupati dal rischio che, con un provvedimento di que-

sto genere, si possa pensare o prevedere che tutti possano fare tutto, o che siano costretti a fare tutto, vale a dire che le organizzazioni di volontariato possano fare impresa sociale, e che nell'impresa sociale vi possa essere una fortissima componente di volontariato.

Da questo punto di vista, vi sono delle ambiguità e degli interrogativi: chi può costituire e promuovere un'impresa sociale? Davvero, sotto questo profilo, non vi debbono essere distinzioni forti.

La crescita delle attività e lo sviluppo del ruolo dei soggetti che promuovono prevalentemente un'attività di produzione o di scambio di beni e di servizi è un dato di realtà. Nel terzo settore crescono quelle organizzazioni che assumono precise caratteristiche imprenditoriali, pur mantenendo una forte e radicata identità sociale. Da questo punto di vista, occorre tenere conto, tuttavia, delle preoccupazioni manifestate oggi dal volontariato.

Il sottosegretario Sestini ne è a conoscenza, perché siamo stati insieme alla conferenza degli stati generali del volontariato che si è svolta a Roma sabato scorso. In quella sede sono state manifestate alcune preoccupazioni anche da altre componenti associative del variegato mondo del *non-profit* legate al potenziale innesco di un processo di ibridizzazione del terzo settore in senso eccessivamente economico-produttivo, attraverso una valorizzazione fiscale, istituzionale, finanziaria delle sue componenti più orientate in senso imprenditoriale ed economico, che potrebbe penalizzare le componenti, invece, più orientate verso finalità promozionali e solidaristiche.

Questa componente economico-produttiva, finanziaria e imprenditoriale è destinata a crescere ancora, per tante ragioni che adesso non abbiamo tempo di segnalare. Mi riferisco al maggiore radicamento ed all'inveramento del principio di sussidiarietà, alla complessità delle trasformazioni sociali, alla crescita della domanda di servizi ed anche all'allargamento dell'offerta nel mercato dei servizi. Quindi, è giusto che questi soggetti si dotino di adeguate risorse umane e finanziarie, di

sistemi di rendicontazione trasparenti, di forme di gestione democratica in grado di tutelare e coinvolgere gli utenti e gli operatori. In altre parole, questi soggetti devono strutturarsi come imprese che operano nel sociale.

Non vi è contraddizione tra questi due termini, anche se molti sono gli elementi di specificità rispetto alle imprese tradizionali, come, ad esempio, le finalità e le materie, i settori nei quali operare, la sensibilità ai bisogni della collettività, la particolare trasparenza nell'uso delle risorse, l'assenza del fine di lucro.

Proprio per questa ragione, non abbiamo alcuna pregiudiziale ad affrontare in modo positivo questo tema, come non l'abbiamo avuta nel lavoro che è stato svolto nell'ambito della Commissione ed è positivo che, accanto alla cooperazione sociale, possano nascere e svilupparsi nuove forme di impresa sociale. Tuttavia, sosteniamo che ciò deve avvenire in un quadro di certezza delle regole e delle garanzie, per evitare che si possano generare fenomeni di parassitismo e di opportunismo che si sostanziano nello svolgere solo apparentemente un'attività non lucrativa da parte di taluni soggetti a carattere economico-imprenditoriale, al solo scopo di beneficiare dei vantaggi che possono essere normativi, fiscali, concernenti il rapporto con la pubblica amministrazione, la gestione del personale e così via.

Sappiamo che l'impresa sociale è tale non solo se produce un bene meritorio, ma se vi è la certezza della destinazione altruistica del bene stesso. In altri termini, la socialità sussiste solo se sia possibile assicurare la eterodestinazione del patrimonio frutto dell'impresa sociale e garantire la non distribuzione degli utili o degli avanzi di gestione tra gli associati.

Questa è la ragione per cui abbiamo presentato alcuni emendamenti, taluni dei quali sono stati anche accettati dalla maggioranza, dal relatore e dal Governo.

In altri termini, i risultati e le utilità connesse all'esercizio dell'impresa sociale non possono in nessun caso e in nessuna misura rivolgersi ai soci o agli ammini-

stratori. Noi riteniamo che ciò debba restare molto chiaro nel testo del provvedimento in discussione.

D'altra parte, occorre anche evitare che si alteri il mercato della concorrenza e che si generino vantaggi competitivi impropri o posizioni dominanti non giustificate o prive di adeguati e corretti riferimenti alle norme di legge.

Da questo punto di vista, nel testo della Commissione manca — è un altro elemento che segnaliamo all'attenzione del relatore e del Governo — una disciplina del rapporto di lavoro. Abbiamo presentato un nostro emendamento ed è stato respinto. Attualmente, esiste una disciplina che si riferisce al caso delle cooperative sociali dove è applicabile la normativa del socio lavoratore. Ciò significa che tutte le volte che non si ricorre alla forma della cooperazione sociale si continuerà ad operare con misure poco trasparenti e, comunque, inefficaci dovendo ricorrere ai modelli impiegati per l'impresa lucrativa. La crescita e lo sviluppo dell'impresa a finalità sociale presuppongono, invece, un livello di tutela elevato del lavoro.

Lo sviluppo di una politica del lavoro per l'impresa sociale è essenziale per la sua stabilizzazione e per dare continuità e certezza alla produzione ed all'erogazione di prestazioni e di servizi in particolare rivolti alle persone. Se, infatti, essa operasse sulla base di collaborazione occasionale o, peggio, di rapporti non adeguatamente disciplinati e tutelati, le imprese sociali non sarebbero in condizioni di garantire la continuità e la professionalità necessarie per servizi spesso diretti a realizzare diritti fondamentali della persona. Il parere espresso dalla Commissione lavoro, in qualche misura, va anche in questa direzione. Ci auguriamo che l'indicazione di tale Commissione venga ripresa anche in un'operazione emendativa ancora possibile in aula.

Una disciplina generale del finanziamento dell'impresa sociale è assente da questo testo. Gli strumenti oggi esistenti, sia di autofinanziamento, sia di finanziamento proveniente dal sistema pubblico, dal mondo bancario e dallo stesso terzo

settore, appaiono utili ma inadeguati ad assicurare il livello di capitalizzazione necessario per svolgere attività nei settori del *welfare* o in altri ambiti come quello culturale o ambientale. Peraltro, la riforma delle fondazioni bancarie realizzata con la finanziaria 2002 rivolge le risorse verso gli enti locali piuttosto che verso il terzo settore, riducendo ulteriormente il volume del flusso già piuttosto esiguo. Si costringono, in tal modo, le imprese sociali a dipendere, in misura rilevante, dal canale di finanziamento pubblico accentuandone fenomeni di dipendenza dalle amministrazioni locali.

La debolezza del testo per la parte riguardante il trattamento fiscale appare più evidente. Vi è una certa genericità del principio contenuto nel testo, anche se mi rendo conto delle difficoltà da tale punto di vista, laddove si dice che bisogna prevedere che all'impresa sociale possano essere attribuite agevolazioni fiscali. Tale genericità viene segnalata anche nei pareri della Commissione finanze e del Comitato per la legislazione che chiedono di indicare i principi ed i criteri direttivi per l'esercizio della delega e di evidenziare la tipologia delle agevolazioni fiscali previste, ovvero di rendere chiaro che l'introduzione delle agevolazioni non costituisce una mera facoltà per il Governo, ma un criterio direttivo cui il Governo stesso è tenuto ad attenersi in sede di esercizio della delega. Ciò anche per assicurare maggiore stabilità al contesto normativo e tributario nel quale le imprese sociali si trovino ad operare. Infatti, se non si prevedono con adeguata certezza le agevolazioni fiscali sfugge il senso del riordino complessivo della materia per quanto riguarda l'impresa sociale.

Infine, vi è il rischio, con la norma prevista nella parte finale del testo, che il Governo sia indotto a modificare per decreto norme importanti della legislazione riguardante il terzo settore e l'assetto del *welfare*. Ciò sarebbe davvero inaccettabile.

Per concludere, signor Presidente, l'atteggiamento del gruppo dei Democratici di sinistra sul voto finale, pur avendo già considerato positivamente il lavoro della

Commissione e lo spirito costruttivo con cui si è lavorato, sarà chiaramente condizionato dalle scelte della maggioranza, dalla sua disponibilità e da quella del Governo ad introdurre le modifiche e le integrazioni del testo che abbiamo segnalato all'attenzione dell'Assemblea con gli emendamenti presentati anche utilizzando le segnalazioni contenute nei pareri delle Commissioni di merito. In una materia sulla quale non ci sono ragioni pregiudiziali di scontro politico o ideologico confidiamo in una scelta positiva di disponibilità e confronto.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Delbono. Ne ha facoltà.

EMILIO DELBONO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il grande sviluppo delle organizzazioni non a scopo di lucro — quali soggetti erogatori di beni e soprattutto di servizi alla collettività —, che ha caratterizzato gli ultimi 15 anni di vita del nostro paese, ha finalmente costretto il legislatore a porsi il problema del superamento di alcune categorie cristallizzate nel codice civile del 1942 e nella prassi. Quello dell'ultimo decennio — come veniva ricordato — è un legislatore volenteroso, che si è dedicato alla definizione di leggi di settore (al riguardo, venivano richiamate la legge quadro sul volontariato, quella sulla cooperazione sociale del 1991 e la legge sull'associazionismo di promozione sociale del 2000), che ha tentato una razionalizzazione della disciplina tributaria delle ONLUS e che, infine, si è inoltrato in vere e proprie riforme di struttura (come la legge n. 328 del 2000) e di natura costituzionale, con il recepimento pieno del principio di sussidiarietà orizzontale. Tutto questo per creare un ambiente giuridico favorevole a quello che comunemente viene definito il *non-profit*.

Tutto questo lavoro parlamentare non ha tuttavia risolto alcuni nodi che sono stati affrontati in sede dottrinale e giurisprudenziale. Vi è ancora da rispondere ad alcuni quesiti: è necessario oggi parlare di impresa solo se l'organizzazione assume la forma giuridica di una delle società

previste dal libro quinto del codice civile? Conseguentemente, la categoria dell'imprenditore commerciale coincide con quella del datore di lavoro? E quale diritto del lavoro può essere applicato nel mondo dell'impresa caratterizzata dalle finalità sociali e dalla non lucratività e remuneratività del capitale?

Nel corso degli ultimi anni si è lavorato per allargare le maglie interpretative, sino ad oggi applicate. La Corte di Cassazione, a sezione unite, con una sentenza molto rilevante ai fini delle nostre considerazioni (la sentenza dell'11 maggio 1994) ha finalmente, con grande esplicita chiarezza, introdotto il principio della neutralità della forma giuridica dell'imprenditore ed ha indicato un nuovo criterio di giudizio: quello dell'economicità. La Cassazione ha, infatti, affermato che la nozione di imprenditore comprende tutte le strutture operative che svolgono un'attività produttiva di beni o di servizi organizzata, ispirandosi ai criteri di economicità, per i quali la comparazione dei costi e dei ricavi è di per sé condizione sufficiente per la loro configurazione. Anzi, la Cassazione ha ulteriormente esplicitato il concetto: l'economicità è l'idoneità, almeno tendenziale, a ricavare dalla cessione dei beni e dei servizi prodotti quanto occorre per compensare i fattori produttivi impiegati e a perseguire tendenzialmente il pareggio di bilancio.

Come bene ha scritto Francesco Galgano, il concetto di impresa entra nel mondo delle categorie giuridiche come categoria dello scambio; perciò anche chi ha finalità altruistico-ideali, e non lucrative, può svolgere un'attività stabilmente imprenditoriale. Per la verità, già la Commissione europea aveva pensato a rendere espliciti questi nuovi dati di fatto con due direttive: la n. 50 del 1998 e la n. 23 del 2001. Queste direttive formalizzano infatti un'accezione ampia di impresa, ovvero va considerata impresa qualsiasi entità che svolga un'attività economica — a prescindere dallo *status* giuridico dell'entità stessa e dalle sue modalità di finanziamento —, anche se non persegue scopo di lucro. Siamo quindi, in Italia ed in Europa, di

fronte ad un netto superamento, per il riconoscimento di imprenditore, della distinzione tra finalità ideali, tipiche delle associazioni, fondazioni e comitati (di cui al libro primo del codice civile) e finalità economico-commerciali, proprie delle società (di cui al libro quinto del codice civile). Ma, una volta entrata in scena la nuova figura di imprenditore non a scopo di lucro, si sono aperte altre sfide connesse alla figura del datore di lavoro. Infatti, la figura del datore di lavoro è apparsa non più riconducibile a quella di imprenditore commerciale capo dell'impresa di cui all'articolo 2086 del codice civile. Ciò in quanto l'attività di impresa è riconoscibile come tale dall'ordinamento, a prescindere dalla finalità lucrativa, se sussiste un'organizzazione produttiva retta appunto dal principio di economicità di gestione.

Inoltre, occorre anche aggiungere che il principio di economicità non implica, di per sé, l'esclusività del criterio giustificativo dello scambio nell'impresa sociale, neanche per quel che riguarda i rapporti di lavoro in essa instauratosi.

È sufficiente pensare come, in una realtà di impresa sociale, convivano rapporti di lavoro di natura molto diversa gli uni dagli altri. Vi è, infatti, il lavoro retribuito e quello gratuito, vi sono forme miste insieme gratuite e lavorative, vi sono rapporti particolari, quali quelli che giustificano veri e propri salari di ingresso, senza arrivare a discettare della stessa figura del socio lavoratore, vero Minotauro del diritto del lavoro, da poco disciplinato dalla legge n. 142 del 2001.

Non c'è dubbio che, nella dinamica dei rapporti di lavoro, scattino altri elementi che non sono comprimibili e riassumibili nella sola motivazione dello scambio, ma che piuttosto hanno a che fare con la condivisione da parte del lavoratore ed operatore della *mission* dell'impresa e quindi con le stesse ed ulteriori finalità mutualistiche e solidaristiche tipiche dei soggetti *non-profit*.

Non a caso, negli ultimi anni, gli economisti si sono sbizzarriti intorno al principio di reciprocità, presente con uguale

forza a fianco di quello dello scambio nelle organizzazioni non a scopo di lucro. Ciò, tanto più, in un particolare mercato quale quello sociale.

Anche la dottrina più recente — da Guido Alpa ad Aris Accornero — ha esplorato questi nuovi elementi e il compianto Massimo D'Antona, alcuni anni fa, si è spinto, nel suo saggio sulla metamorfosi della subordinazione, a definire quello sperimentato nelle organizzazioni senza scopo di lucro un vero e proprio diritto del lavoro del futuro e, quindi, a reclamare la necessità di una revisione profonda dello Statuto giuridico del lavoro.

Qualcuno, anche se un po' radicalizzando, ha scritto di una vera rivitalizzazione e rilettura dell'articolo 4 della Costituzione italiana contro la mercificazione del lavoro, grazie al consolidamento della stessa impresa sociale. La Costituzione sancisce infatti che ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e le proprie scelte, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società. Tale attività o funzione ben si attaglia alla frequente atipicità del lavoro svolto all'interno delle organizzazioni non a scopo di lucro, dove la remunerazione e lo scambio non esauriscono le categorie giustificative delle relazioni e dei rapporti umani preesistenti.

Questo, certo, spinge verso nuovi modelli di contratto e di contrattazione, verso nuove forme di concertazione e di rappresentanza che coinvolgano direttamente la responsabilità e la capacità di innovazione del sistema di relazioni del sindacato dei lavoratori e dello stesso sindacato delle imprese.

Il disegno di legge presentato dal Governo, ma soprattutto il testo licenziato dalla Commissione giustizia con il contributo rilevante e costruttivo del gruppo della Margherita e dello stesso Ulivo, ha il grande merito di aver affrontato i nodi sopraesposti e appare in larga misura condivisibile, anche se ancora incompleto, non solo nella sua forma di legge delega, che affida al Governo il compito di det-

tagliarne il testo, quanto nell'assenza di alcuni elementi che richiamerò brevemente nel corso del mio intervento.

Il testo di cui oggi discutiamo è stato indubbiamente migliorato ed arricchito dagli emendamenti trasversali approvati in Commissione e sollecitati dallo stesso *forum* del terzo settore. La modifica più rilevante sta nell'introduzione — assente nella prima versione governativa — della definizione di impresa sociale ovvero nell'aver delimitato il campo delle imprese sociali alle organizzazioni private senza scopo di lucro che debbono esercitare in via stabile e principale una attività economica di produzione e scambio di beni e di servizi di utilità sociale, ma diretta a realizzare finalità di interesse generale.

Com'è evidente, si tratta di uno spartiacque sia rispetto al vasto, ma altro, mondo delle organizzazioni e delle associazioni di volontariato — come ricordava il collega Lucà — sia al vasto mondo delle organizzazioni *profit*, che pure agiscono nel mondo della produzione di beni e di servizi di utilità sociale.

Inoltre, la definizione chiarisce che le imprese sociali agiscono non con fini solo mutualistici, ma con fini di interesse generale, quindi di solidarietà, al massimo di mutualità allargata, pensando alla definizione scritta nella legge n. 381 del 1991 per le cooperative sociali.

Il rischio contenuto nel precedente testo, ovvero l'individuazione delle imprese sociali solo in base alla determinazione delle materie oggetto delle proprie attività, viene quindi sventato e superato.

Ma quali sono gli elementi che nel testo permettono di individuare i due caratteri distintivi, ovvero quello imprenditoriale e quello sociale? Solo la compresenza di queste due condizioni permette l'individuazione dell'impresa sociale in quanto caratteristica originale.

Partirei dai requisiti che definiscono il carattere imprenditoriale: in primo luogo, il rischio d'impresa, che troviamo evidente nei criteri direttivi relativi alla responsabilità degli amministratori nei confronti dei soci e dei terzi e nella stessa rappresentanza in giudizio da parte degli ammi-

nistratori, ma anche nell'obbligo di definizione da parte del Governo delle procedure concorsuali applicabili in caso di insolvenza.

Inoltre, un riferimento esplicito al carattere imprenditoriale è certamente costituito dalla stessa procedura amministrativa: sono infatti previsti l'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese, norme volte a garantire la trasparenza sul mercato, l'obbligo di redazione e pubblicità del bilancio e forme di controllo contabile, che ci auguriamo siano non solo interne ma anche esterne, come proponiamo in alcuni emendamenti da noi presentati e che chiediamo vengano accolti dal Governo e dall'Assemblea.

Un ulteriore elemento è costituito dall'autonomia dell'impresa di carattere sociale. È infatti interessante e condivisibile la previsione dell'impossibilità di controllo societario da parte di soggetti pubblici o di imprese private a scopo di lucro, cui infatti non è consentito in nessun caso di esprimere una nomina maggioritaria dei componenti degli organi amministrativi. In tal modo, viene superata la preoccupazione di una « istituzionalizzazione » delle imprese sociali, preoccupazione che era andata emergendo negli ultimi tempi, anche in ragione del processo di riorganizzazione del sistema di protezione sociale operato dalle regioni e dagli enti locali. Viene pertanto salvaguardata l'autonomia delle imprese sociali come elemento imprescindibile.

Accanto ai requisiti che definiscono il carattere imprenditoriale dell'impresa sociale, vale la pena di richiamare brevemente i requisiti che ne definiscono il carattere sociale. In primo luogo, la finalità mutualistica e solidaristica: si afferma opportunamente che i beni e i servizi sono destinati a tutti i potenziali fruitori, senza limitazione ai soli soci, associati o partecipi. Con tale formulazione si tutela sia il principio mutualistico interno sia l'obbligo per l'impresa sociale della finalità di interesse generale, e dunque l'aspetto solidaristico.

È inoltre interessante il richiamo ai principi della « porta aperta » e della de-

mocrazia economica, ed è condivisibile la previsione di norme che disciplinino forme di partecipazione nell'impresa anche dei prestatori d'opera e dei destinatari delle attività. Si tratta di principi che determinano una delle caratteristiche decisive del provvedimento in esame.

Va inoltre richiamata l'attenzione sui vincoli alla distribuzione degli utili e alla devoluzione del patrimonio. Si tratta di un tema delicato e importante. È stato infatti sottolineato come appaia rilevante, seppure non nuovo, il divieto della distribuzione degli utili o delle quote del patrimonio, sotto qualsiasi forma, ad amministratori o persone fisiche o giuridiche che siano partecipanti, collaboratori o dipendenti. Ed è estremamente rilevante il contestuale obbligo di reinvestire gli avanzi di gestione nello svolgimento dell'attività istituzionale o al fine di incrementare il patrimonio dell'impresa stessa, così come l'obbligo di devoluzione dei beni ad un'altra impresa sociale, ad una ONLUS, ad un'associazione, ad una fondazione o ad un ente ecclesiastico.

Si tratta di una previsione importante, in quanto riguarda le finalità comunitarie dell'impresa sociale, che si amplia anche oltre il campo delle imprese sociali stesse, per ricomprendere, quali beneficiari della devoluzione del patrimonio, gli altri soggetti del terzo settore.

Infine, vi è il bilancio sociale, che è stato opportunamente reintrodotta con gli emendamenti approvati dalla Commissione giustizia. Si tratta di una rendicontazione sociale, affinché appaia chiaro quali sono i risultati sociali ottenuti e sia possibile un confronto con gli obiettivi dell'impresa. Come ha affermato il professor Carlo Borzaga, non può esistere un'impresa sociale senza una rendicontazione sociale.

Vi sono alcuni elementi che non sono ancora presenti nel disegno di legge, ma che è opportuno vengano inseriti nel corso dell'esame del provvedimento. Ciò che balza maggiormente agli occhi è la totale assenza di un obbligo del Governo di adozione di norme di incentivazione fiscale o di natura promozionale per le

imprese sociali, che vengono sottoposte, peraltro, ai requisiti e gli obblighi contenuti nei principi e criteri direttivi della delega.

È, infatti, decisivo per il futuro delle imprese sociali in Italia che vi siano norme di incentivazione fiscale, non dico per assimilare queste alle ONLUS, di cui al decreto legislativo del dicembre 1997, n. 460, ma certamente per definire una normativa vantaggiosa. Va, quindi, superata l'illusione che un testo di tale importanza possa essere adottato rinviando ai documenti di programmazione economico-finanziaria e alle successive leggi finanziarie la valutazione dell'impatto economico del provvedimento stesso. Apprezzabile, ma non sufficiente, è il riferimento, inserito anche con il nostro voto, alla possibilità di attribuzione di agevolazioni fiscali.

Vanno, inoltre, previste norme relative all'ipotesi di costituzione di gruppi di impresa. È bene, invece, aver inserito, grazie anche ai nostri emendamenti, la disciplina di eventuali processi di trasformazione e fusione di e tra imprese sociali. Andrebbe poi specificato in modo rigoroso nel testo cosa si intenda per forme di controllo e andrebbe altresì introdotto anche il riferimento a controlli esterni alle imprese, così da definire, in una fase successiva, a quale organo terzo o a quali organi terzi debba essere assegnata questa funzione, visto che gli unici esempi di controllo esterno sono oggi rappresentati dalle revisioni ordinarie delle cooperative realizzate dal Ministero del lavoro o, per delega, dalle organizzazioni di rappresentanza del movimento cooperativo, esperienza peraltro riconfermata dalla stessa recente legge n. 142 del 2001. Manca, inoltre, un esplicito obbligo del Governo a sentire le organizzazioni di rappresentanza del terzo settore prima di adottare i decreti legislativi attuativi della delega.

Infine, ci pare un'occasione mancata anche quella di non aver colto il varo di questo provvedimento per affrontare alcuni innovativi criteri e principi direttivi di natura giuslavoristica. Diventa, infatti, sempre più indilazionabile affrontare, proprio sul fronte di un moderno diritto del

lavoro e di nuove norme sul sistema dei rapporti di lavoro, il grande obiettivo politico dello sviluppo delle imprese sociali nel nostro paese. Quindi, è positivo, ma incompleto, il riferimento al rispetto delle norme in materia di sicurezza e salute sul posto di lavoro. Sarebbe stato opportuno un riferimento al rispetto della contrattazione collettiva, laddove esistente, sempre, tuttavia, compatibilmente e in accordo con la natura e con la forma giuridica dell'impresa sociale. Un generico riferimento alla contrattazione di settore, come da qualche gruppo è stato chiesto, appare quindi inadatto a rappresentare l'articolato mondo delle imprese sociali che non può né deve essere assimilato a quello dell'imprenditorialità *profit*. Un esplicito e corretto richiamo nella delega, invece, spingerebbe le parti sociali ad una innovativa contrattazione collettiva rispondente ai profondi ed innovativi processi maturati nel mondo del lavoro delle imprese sociali: quindi, né elusione delle norme e della dignità dei lavoratori né appiattimento su riferimenti normativi e contrattuali obsoleti.

In conclusione, il gruppo della Margherita, che ha contribuito insieme ad altri gruppi di maggioranza e di opposizione in modo significativo e determinante a migliorare il testo del Governo, che oggi è diventato un testo del Parlamento, esprime un giudizio positivo sul lavoro svolto dalla Commissione giustizia ed auspica vengano accolti anche ulteriori suggerimenti evidenziati con nostri emendamenti. Tuttavia, possiamo già anticipare di apprezzare un testo che, pur mantenendo la discutibile forma della delega, appare arricchito da criteri e principi direttivi qualificanti e stringenti (*Applausi dei deputati del gruppo della Margherita, DL-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 3045)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Pecorella.

GAETANO PECORELLA, *Relatore*. Signor Presidente, più che per replicare, intervengo per dire che abbiamo ascoltato con molto interesse i suggerimenti venuti dagli interventi dei colleghi. Certamente, essi verranno tenuti presenti al momento della valutazione degli emendamenti presentati in aula.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

GRAZIA SESTINI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali*. Signor Presidente, intervengo per associarmi a quanto detto dal relatore e per ringraziare gli onorevoli che sono intervenuti per l'apporto costruttivo dato in Commissione prima e in aula adesso. Vorrei ringraziarli anche per i riconoscimenti indirizzati all'azione del Governo oltre che al lavoro della Commissione. Anche noi siamo coscienti che il lavoro su questo testo può continuare in modo fruttuoso. Alcune delle questioni poste nella discussione sulle linee generali erano già alla nostra attenzione e, forse, grazie al dibattito in Commissione e ai pareri delle altre Commissioni, si sono ulteriormente chiarite. Quindi, vorrei annunciare la disponibilità del Governo a continuare a discutere su due o tre punti che sono stati evidenziati.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: S. 1281 – Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa (approvato dal Senato) (3890) e delle abbinare proposte di legge: Peretti; Perrotta (1160-2574) (ore 18,35).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Modifiche ed inte-

grazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa; e delle abbinate proposte di legge d'iniziativa dei deputati: Peretti; Perrotta.

La ripartizione dei tempi è pubblicata in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 3890)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare dei Democratici di sinistra-l'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Il relatore, onorevole Bressa, ha facoltà di parlare.

GIANCLAUDIO BRESSA, *Relatore*. Signor Presidente, il disegno di legge oggi all'esame dell'aula — modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa — è un provvedimento particolarmente complesso. Io non leggerò integralmente la relazione che accompagna il disegno di legge rimandando al testo scritto l'illustrazione di quelle parti che non tratterò direttamente. Approfondirò, invece, quegli articoli che ritengo essere maggiormente significativi per le novità che introducono.

Una legge sul procedimento amministrativo serve alla salvaguardia dello Stato di diritto nell'esecuzione della legge, all'emanazione concreta e razionale di decisioni materialmente corrette da parte della pubblica amministrazione, all'ordinata partecipazione di coloro che vengono colpiti dall'azione amministrativa, alla preparazione della decisione. Questo era il pensiero di un giurista tedesco riportato durante l'esame di quella che poi divenne la legge n. 241 del 1990. Il presente provvedimento, a distanza di 13 anni dall'entrata in vigore di questa fondamentale

legge, si propone di completare e di integrare la suddetta legge alla luce dell'esperienza applicativa di questi anni e per compiere ulteriori passi verso l'obiettivo che aveva ispirato il legislatore del 1990. L'obiettivo è quello di instaurare il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione sempre più ispirato da principi di efficienza, economicità e imparzialità, un rapporto, cioè, che pur partendo dalla consapevolezza del peculiare interesse che la pubblica amministrazione deve perseguire nel suo agire si avvicini sempre più ad un modello paritario dei rapporti tra cittadini ed amministrazioni. È significativo che il presente provvedimento, analogamente a quanto avvenne in occasione dell'approvazione della legge n. 241 del 1990, sia all'esame del Parlamento nello stesso momento in cui si discute nelle medesime aule della esigenza di modifiche costituzionali tese, in linea di principio, a rendere più efficienti le istituzioni anche attraverso un nuovo assetto dei rapporti tra gli organi costituzionali. Non può, infatti, non condividersi ancora la tesi esposta dall'allora presidente della I Commissione affari costituzionali, che al momento dell'approvazione della legge n. 241 del 1990 affermò che la democrazia politica si rinvigorisce anche e soprattutto attraverso questo tipo di interventi legislativi oltre che mediante le riforme dei « rami alti » del sistema costituzionale. Un corretto e trasparente rapporto tra la pubblica amministrazione ed i cittadini è, infatti, un problema di democrazia politica, non meno fondamentale della riforma del bicameralismo, della forma di Governo o delle leggi elettorali.

Il testo del disegno di legge del Governo, approvato con modificazioni dal Senato, da cui trae origine il testo ora all'esame dell'Assemblea, riprende a sua volta l'impostazione contenuta nel progetto di legge n. 6844 approvato dalla Camera nel corso della XIII legislatura con voto quasi unanime ma successivamente decaduto, una volta trasmesso al Senato, per la fine della legislatura. È anche il frutto di un lavoro di critica, approfondi-

mento e sistemazione effettuato dalla commissione per l'esame di iniziative legislative in tema di attività amministrativa e tutela del cittadino, costituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 luglio 2001 e presieduta dal ministro per la funzione pubblica, di cui fa parte anche il professor Vincenzo Cerulli Irelli già presentatore della proposta di legge n. 6844 nel corso della XIII legislatura.

La I Commissione ha dedicato all'esame del provvedimento un approfondito e attento lavoro istruttorio consistente in sette sedute in sede referente e cinque riunioni del Comitato ristretto. La Commissione, con lo svolgimento di una serie di audizioni informali, ha aperto anche un proficuo confronto e dialogo con il mondo accademico e con esponenti della magistratura amministrativa che ha dato la possibilità alla Commissione stessa di apportare modifiche significative rispetto al testo trasmesso dal Senato, pur mantenendo la condivisione sull'impianto generale e sui principi di fondo dell'intervento normativo.

I tratti essenziali caratterizzanti il testo esaminato dalle Camere nella XIII legislatura sono confermati dal presente provvedimento: il richiamo al principio di legalità sul quale si fonda tutta l'azione amministrativa; il riconoscimento della possibilità per le pubbliche amministrazioni di utilizzare gli strumenti di diritto privato anche nel perseguimento dei propri fini istituzionali; la compressione dell'area delle invalidità giuridiche degli atti amministrativi mediante l'individuazione di vizi a carattere meramente formale non invalidanti.

Il provvedimento è completato da modifiche che incidono sull'istituto della conferenza dei servizi e sul diritto all'accesso ai documenti amministrativi e da una norma relativa all'ambito di applicazione delle disposizioni della legge n. 241 del 1990, alla luce del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione.

Venendo all'illustrazione puntuale del contenuto del provvedimento, non si può non rilevare come la modifica proposta

dall'articolo 1 del provvedimento ora all'esame dell'Assemblea all'articolo 1 della legge n. 241 del 1990 disveli tutto il filo conduttore del complessivo intervento normativo che si propone.

L'intervento riformatore, infatti, intende rispettare l'impianto originario della legge n. 241, apportando ad esso quelle correzioni ed integrazioni la cui necessità si è resa evidente, secondo le elaborazioni dottrinarie e giurisprudenziali nei 13 anni della sua applicazione. Tutto ciò, anche al fine di adeguarne il contenuto alle innovazioni del sistema costituzionale e normativo nel frattempo intercorse.

Già dalle modifiche introdotte dall'articolo 1 si manifesta, quindi, la filosofia di fondo della riforma che intende definire principi e norme generali ulteriori sull'attività amministrativa, per favorire un rapporto sempre più paritario e garantistico tra cittadini e amministrazione.

Il comma 1, lettera *a*), dell'articolo in oggetto riformula, infatti, il comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 241 del 1990, prevedendo una riscrittura dei principi generali dell'attività amministrativa ivi enunciati, con lo scopo di arricchirne il catalogo, nel senso della continuità di principio.

Ferma restando l'affermazione del principio di legalità (l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge), ai criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità, che reggono l'azione amministrativa ai sensi del vigente comma 1, viene aggiunta, unitariamente ai principi del diritto comunitario, la trasparenza, che, come è stato chiarito durante le audizioni, è principio diverso dalla pubblicità ed è la base per un corretto rapporto con il cittadino, in grado di determinare una diminuzione del tasso di contenzioso.

Durante l'esame in Commissione, si è deciso di non allargare ulteriormente il catalogo dei principi espressamente richiamati nell'articolo 1 della legge n. 241, come era, invece, previsto anche nel testo approvato dal Senato, non perché non se ne condivideva il contenuto, bensì perché si è ritenuto che nell'articolo 1 di una legge

fondamentale, quale è la legge n. 241 del 1990, si debba privilegiare la sintesi e perché molti dei principi che ci si proponeva di elencare espressamente sono già contenuti indirettamente, mediante il richiamo ai principi dell'ordinamento comunitario.

Si ricorda in proposito che il generico richiamo recato nella novella ai principi del diritto comunitario, quale fonte di disciplina dell'azione amministrativa, è già contenuto nella legge n. 59 del 1997 che prevede all'articolo 20, tra i principi informativi dell'ampia attività di delegificazione e di semplificazione di procedimenti amministrativi lì preconizzata, anche l'adeguamento della disciplina sostanziale e procedimentale dell'attività e degli atti amministrativi ai principi della normativa comunitaria.

Rilevante dal punto di vista sistematico-ordinamentale è il comma 1, lettera *b*), che aggiunge il comma 1-*bis* all'articolo 1 della legge n. 241. Il nuovo comma 1-*bis* introduce il principio generale secondo cui la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, può agire secondo le norme del diritto privato, quando la legge non disponga altrimenti. Si tratta del riconoscimento normativo della possibilità che le amministrazioni pubbliche operino attraverso gli strumenti del diritto privato, anche nel perseguimento dei propri fini istituzionali consistenti nella cura concreta degli interessi pubblici ad essi affidati dalla legge.

La nuova disposizione non incide, pertanto, sulla natura della funzione amministrativa che rimane finalizzata al miglior perseguimento dell'interesse pubblico, ma soltanto sulla sua forma che si potrà esprimere, quando non è richiesta necessariamente l'adozione di atti di natura autoritativa, attraverso i moduli dell'agire consensuale, pur restando assoggettata ai principi di carattere pubblicistico, enunciati nel nuovo comma 1 dell'articolo 1 soprarichiamati.

La disposizione esprime la tendenza dell'ordinamento verso il superamento del dogma che, storicamente, attribuiva all'amministrazione il dovere di agire, me-

dante poteri di imperio ed atti unilaterali. In tal senso, la riforma si inquadra nelle moderne tendenze di privatizzazione, volte a ridimensionare le connotazioni pubblicistiche dell'amministrare e si configura non soltanto come una scelta tecnica, ma anche come una scelta culturale ed istituzionale, volta ad incentivare un modello paritario e non gerarchico nei rapporti tra i cittadini e le amministrazioni.

Preme alla Commissione sottolineare tutto ciò, anche se, dopo un serrato dibattito e confronto, si è privilegiata una formulazione della norma diversa da quella approvata al Senato.

Attraverso l'inserimento di un nuovo comma 1-*ter* all'articolo 1 della legge n. 241 del 1990 la Commissione intende garantire inoltre che anche i privati che siano preposti all'esercizio di attività amministrative debbano assicurare il rispetto dei principi di cui al comma 1.

Questa è indubbiamente una significativa novità: la pubblica amministrazione può agire secondo le norme del diritto privato quando la legge non disponga altrimenti. Si tratta di una norma che trova i suoi precedenti già nell'articolo 106 dell'atto Camera n. 3931 votato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, nonché nell'articolo 2 dell'atto Camera n. 6844 approvato dalla Camera dei deputati il 25 ottobre 2000, poi decaduto per la fine della XIII legislatura, che consente alle amministrazioni pubbliche di operare generalmente secondo le norme del diritto privato e di realizzare quindi i propri compiti istituzionali anche mediante moduli negoziali.

Quella operata dalla norma in esame non è soltanto una scelta tecnica, come abbiamo appena ricordato, ma anche una scelta culturale e politica. Si accoglie un principio tendenziale dell'attuale ordinamento che aspira al superamento del vecchio dogma che attribuiva in generale alla pubblica amministrazione il dovere di agire mediante poteri di imperio e attraverso atti unilaterali.

Nel regime tracciato dalla nuova norma, ai fini dell'esercizio dell'azione amministrativa, il modello pubblicistico e

quello negoziale diventano intercambiabili, sempre che la loro reciproca sostituzione non sia vietata espressamente sul piano legislativo e che, nel caso concreto, tanto al provvedimento quanto al negozio possa riconoscersi eguale capacità tecnica per il conseguimento degli effetti al quale l'azione amministrativa è preordinata.

Soprattutto la possibilità che la pubblica amministrazione possa utilizzare lo strumento negoziale in via alternativa rispetto al provvedimento unilaterale resta sempre finalizzata al miglior perseguimento dell'interesse pubblico, posto che l'agire consensuale è rilevante nell'ottica funzionale e perciò sul fronte della migliore realizzazione del fine pubblico.

Questa immanente funzionalizzazione dell'attività amministrativa produce delle conseguenze: l'attività negoziale di un'amministrazione e la sua fungibilità con gli strumenti pubblicitici dell'azione restano condizionate al rispetto dei principi generali, segnatamente di rango costituzionale.

In primo luogo, la sostituzione fra atto amministrativo e negozio non può incidere sui principi di imparzialità e buon andamento ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione e sulle loro dirette derivazioni: la funzionalizzazione del potere, l'economicità del suo esercizio, che assoggetta anche l'attività negoziale al controllo e alla giurisdizione della Corte dei conti; la ragionevolezza del suo esercizio che fa escludere azioni discriminatorie non supportate da adeguate istruttorie; la trasparenza e la pubblicità che accompagnano la scelta e l'utilizzo del modulo negoziale e quant'altro. Anche quando agisce mediante moduli negoziali, all'amministrazione non può quindi riconoscersi un ambito di piena autonomia.

In secondo luogo, l'intercambiabilità fra strumenti pubblici e privati dell'azione amministrativa deve ispirarsi al principio generale che risulta da una combinazione tra il principio di autonomia negoziale fondato sull'articolo 2 e sull'articolo 41 della Costituzione e il principio della parità di trattamento giuridico di tutti i soggetti dell'ordinamento assicurato dall'articolo 3 della Costituzione, secondo il

quale l'area dei poteri amministrativi, in quanto derogatoria della disciplina di diritto comune, deve essere contenuta nei limiti dello stretto indispensabile, secondo criteri di proporzionalità. Questo principio vale tanto per il legislatore, tendendo all'eliminazione della normazione pubblicitica eccessivamente pervasiva rispetto alle attività private, quanto per l'interprete e l'amministrazione agente, come limite all'utilizzo in concreto di strumenti eccessivamente limitativi della sfera privata.

Gli articoli da 7 a 12 del provvedimento in esame apportano modifiche di rilievo alla disciplina delle conferenze di servizi recata dagli articoli 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990. L'articolo 8, in particolare, diviso in tre lettere, interviene sull'articolo 14-*bis* della legge n. 241 del 1990, che disciplina il ricorso alla conferenza di servizi cosiddetta preliminare per la realizzazione di progetti di particolare complessità e di opere pubbliche di interesse pubblico.

La disciplina viene espressamente riferita anche alla realizzazione di insediamenti produttivi; la richiesta di convocazione della conferenza di servizi deve essere documentata, se non da un progetto preliminare, almeno da uno studio di fattibilità; tra i cosiddetti interessi sensibili meritevoli di tutela costituzionale, specificamente elencati al comma 2 — tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o della salute —, è inserita anche la tutela della pubblica incolumità (lettera *b*); la particolare procedura prevista nell'ipotesi in cui, in sede di conferenza di servizi, emerga il dissenso delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, è estesa alla conferenza preliminare.

Su questo ultimo aspetto, pur mantenendo delle perplessità di fondo sull'estensione di tale procedura anche alle ipotesi di conferenza di servizi preliminare, la Commissione, modificando il testo approvato dal Senato, ha ritenuto opportuno prevedere la sua applicazione non solo per l'ipotesi di dissenso espresso dall'amministrazione preposta alla tutela della pubblica incolumità, con riferimento alle