

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4457

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DI VITA, SILVIA GIORDANO, MANTERO, LOREFICE, COLONNESE,
DALL'OSSO, MANNINO, DI BENEDETTO, BARONI, NESCI, LUPO, NUTI**

Istituzione dell'Agenzia per il Terzo settore

Presentata il 3 maggio 2017

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la presente proposta di legge si istituisce l'Agenzia per il Terzo settore in luogo della Fondazione Italia sociale, in base all'idea che il Terzo settore, per l'ampiezza che lo caratterizza, necessita di un'Autorità indipendente che ne garantisca il corretto esercizio e il funzionamento.

Si ricorda che con il termine Terzo settore s'identificano quegli enti che operano e si collocano in determinati settori, non riconducibili né al mercato né allo Stato: soggetti organizzativi di natura privata volti a produrre beni e servizi di pubblica utilità.

Negli ultimi venti anni, in Italia così come in Europa, si è assistito a un risveglio della società civile organizzata e allo sviluppo del Terzo settore, a seguito di importanti processi di trasformazione sociale, politica e culturale.

La crisi del *welfare State*, infatti, ha costretto gli Stati e le società dei Paesi

cosiddetti avanzati a rivedere le priorità e le modalità di erogazione dei servizi sociali. Il settore delle imprese ha subito e continua a subire trasformazioni. La pubblica amministrazione si snellisce. Il mondo del *no profit* cresce e si diversifica.

Diverse per struttura organizzativa — associazioni riconosciute e non riconosciute, fondazioni, comitati — e per natura giuridica — cooperative sociali, associazioni di promozione sociale, organizzazioni di volontariato, organizzazioni non governative, società di mutuo soccorso, imprese sociali e organizzazioni non lucrative di utilità sociale — le realtà del Terzo settore hanno in comune alcune caratteristiche fondamentali, tra le quali l'assenza di scopo di lucro, che si traduce nell'obbligo di reinvestire gli utili nelle attività istituzionali, e la natura giuridica privata. Operano in numerosi settori: assistenza sociale, sanità, cultura, sport, cooperazione internazionale, istruzione e ricerca, ambiente, svi-

luppo economico e sociale, promozione e formazione religiosa, nonché promozione del volontariato.

In Italia il termine si è diffuso verso la fine degli anni ottanta e, anche se non tipico del nostro contesto culturale, ha convogliato su di sé l'interesse degli studiosi che si occupano delle organizzazioni *no profit*.

Rientrano tra gli enti del Terzo settore tutte quelle realtà che, in sintesi, fanno della partecipazione e della cittadinanza attiva il proprio elemento distintivo e identitario, perseguendo l'interesse generale inteso come quelle attività che sono funzionali all'attuazione di quanto previsto dall'articolo 3, secondo comma, della Costituzione (rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana).

La legislazione italiana ha disciplinato il Terzo settore dandone una definizione giuridica. All'articolo 1, comma 1, della legge 6 giugno 2016, n. 106, recante « Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale », si legge: « Per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi ».

I primi risultati del 9° censimento dell'Istituto nazionale di statistica su industria, servizi e istituzioni *no profit* rilevano 4.425.950 imprese, 12.183 istituzioni pubbliche e 301.191 istituzioni *no profit*.

L'insieme di queste unità occupa 19.946.000 addetti, di cui 16.424.000 impiegati nelle imprese (pari all'82,3 per cento del totale), 2.840.000 nelle istituzioni pubbliche (14,2 per cento) e 681.000 nelle istituzioni *no profit* (3,4 per cento).

Rispetto ai dati emersi nel 2001 si registra un aumento delle imprese (+8,4 per cento) e in misura ancora più significativa delle istituzioni *no profit* (+28 per cento),

mentre le istituzioni pubbliche sono in diminuzione (-21,8 per cento).

Il *trend* positivo interessa anche la percentuale delle risorse umane coinvolte. Le istituzioni che operano grazie all'apporto di volontari sono 243.482 (un incremento del 10,6 per cento rispetto al 2001), per un numero totale di 4.759.000 volontari. Le istituzioni che dispongono di lavoratori retribuiti a vario titolo sono 41.744 con addetti (13,9 per cento), 35.977 con lavoratori esterni (11,9 per cento) e 1.796 con lavoratori temporanei (0,6 per cento).

Le risorse umane retribuite sono costituite da 681.000 dipendenti, 271.000 lavoratori esterni (lavoratori con contratto di collaborazione) e più di 5.000 lavoratori temporanei.

Circa il 90 per cento del personale opera principalmente in tre aree: assistenza sociale (33,1 per cento), sanità (23,3 per cento) e istruzione e ricerca (17,8 per cento). I lavoratori esterni sono occupati per poco meno del 50 per cento del loro totale nel settore della cultura, sport e ricreazione. I lavoratori temporanei sono concentrati per oltre l'80 per cento del loro totale nei quattro settori citati. Circa il 60 per cento dei volontari svolge la propria attività nel settore della cultura, sport e ricreazione, mentre un'ulteriore quota del 12,6 per cento opera prevalentemente nel settore dell'assistenza sociale e della protezione civile.

Un fenomeno così vasto e complesso presenta ovviamente delle ombre.

In particolare, il problema della trasparenza e del controllo nel settore del *no profit* è tornato prepotentemente alla ribalta dopo lo scoppio dello scandalo di « Mafia Capitale », il nome con cui è stata indicata una presunta associazione per delinquere di tipo mafioso-politico-impresoriale che operava a Roma, che è culminata nel 2014 con una serie di arresti dell'operazione « Mondo di mezzo » e che coinvolgerebbe anche alcune realtà del Terzo settore impegnate nella gestione di centri di accoglienza.

Al di là del caso di Roma, occorre segnalare che non mancano anche in altre città e zone della penisola, ieri come oggi, altri episodi di criminalità che vedono coinvolte realtà del *no profit*. Rami « malati »

del grande e sano albero della solidarietà che ogni giorno dal nord al sud vede centinaia di migliaia di persone impegnate a rispondere a numerosi e differenti bisogni.

In questo scenario, ogni iniziativa legislativa tesa a una maggiore trasparenza e controllo degli enti *no profit* deve dunque essere salutata con favore, in particolare vista l'incredibile crescita del fenomeno e a fronte delle oggettive difficoltà generate da leggi e interpretazioni complesse e contraddittorie.

A tale scopo, con la presente proposta di legge, su esplicita sollecitazione di tutto il comparto, s'intende reintrodurre l'Agenzia per il Terzo settore, in base all'idea che il Terzo settore, per l'ampiezza che lo caratterizza, necessita di una specifica Autorità che ne garantisca il corretto esercizio e funzionamento.

L'Agenzia per il Terzo settore è stata operativa per un decennio dal 7 marzo 2002 al 2 marzo 2012 come ente di diritto pubblico di emanazione governativa, vigilato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Istituita come Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2000, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 229 del 30 settembre 2000, – in osservanza delle disposizioni contenute nell'articolo 3, commi da 190 a 193, della legge 23 dicembre 1996, n.662 – e disciplinata dal regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 marzo 2001, n. 329, l'Agenzia ha operato per garantire la corretta osservanza delle disposizioni legislative in materia di Terzo settore.

Le sue funzioni sono state di vigilanza, promozione, indirizzo e controllo sugli enti *no profit*. Nel corso del secondo mandato, l'Agenzia ha istituito l'Osservatorio SaD (Analisi statistica dei dati forniti dalle organizzazioni *no profit*) e ha prodotto numerosi documenti cosiddetti di *soft law* finalizzati a fornire regole di trasparenza e indicazioni di condotta per innalzare gli *standard* operativi delle organizzazioni *no profit* e valorizzare ulteriormente il ruolo che esse svolgono nell'ambito della società civile. Nello specifico: linee guida per il bilancio di esercizio, linee guida per il bilancio sociale, linee guida per

la raccolta dei fondi, linee guida per la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria, linee guida per il sostegno a distanza di minori e di giovani, linee guida per la gestione dei registri del volontariato, linee guida per la partecipazione del Terzo settore alla determinazione delle politiche pubbliche locali.

L'Agenzia per il terzo settore è stata soppressa nel 2012, durante il Governo Monti, a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (articolo 8, comma 23), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, e le sue funzioni sono state trasferite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La presente proposta di legge, con lo scopo, in particolare, di migliorarne l'efficacia operativa rispetto al passato, attribuisce all'Agenzia rilevanti funzioni sia di controllo e monitoraggio e sia d'indirizzo e promozione culturale.

A questa nuova Agenzia è attribuito anche il compito di istituire e tenere il Registro nazionale del Terzo settore, di provvedere all'accreditamento degli enti nonché di verificare la permanenza dei requisiti che hanno determinato l'accreditamento.

L'organismo direttivo, i cui componenti hanno un limite di mandato e una durata della carica di cinque anni, deve garantire un'adeguata rappresentanza di tutti i soggetti del Terzo settore.

La nomina dei componenti non è governativa, in ossequio proprio al principio di indipendenza e terzietà che dovrebbe garantire un'Autorità indipendente.

Come concepita, questa Agenzia svolge, anche in collaborazione con l'Autorità nazionale anticorruzione e con il Corpo della guardia di finanza, un'importante funzione di prevenzione della corruzione nel settore, che purtroppo è stato terreno di conquista di soggetti con intenti non esattamente civili e solidaristici.

L'Agenzia per il Terzo settore non può che essere un organismo indipendente, costituito allo scopo di coordinare le diverse realtà del Terzo settore, fare da raccordo con gli enti locali e vigilare sui flussi finanziari; ma nello stesso tempo deve essere sottratta alla « cannibalizzazione » della politica.

A tale proposito preme ricordare che la citata legge n. 106 del 2016 istituisce, all'articolo 10, la Fondazione Italia sociale, ovvero un ente di tutt'altra natura e che risponde a ben altri bisogni, mai richiesto dagli attori del mondo del Terzo settore che sono apparsi, piuttosto, molto critici se non allarmati. Infatti, nel corso delle audizioni svolte presso la Commissione XII alla Camera dei deputati in merito all'atto Governo n. 403 sottoposto a parere parlamentare, « Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante approvazione dello statuto della Fondazione Italia Sociale » (adottato in attuazione dell'articolo 10, comma 4, della legge n. 106 del 2016), sono emerse numerose criticità anche in ordine al rischio di possibili profili di legittimità dell'atto, conseguenti anche a un'incoerenza estrinseca e intrinseca dello statuto della Fondazione, che peraltro è apparso molto discutibile dal punto di vista tecnico e formale.

La presente proposta di legge, in conclusione, è dettata dalla condivisione di quanto ampiamente espresso dagli auditi, ovvero che tale Fondazione non solo non soddisfa alcuna esigenza di trasparenza e di regolazione del Terzo settore, ma rischia anche di contrapporsi a esso configurandosi come soggetto a esso concorrente e che per tale ragione, invece che l'istituzione di una Fondazione dal dubbio profilo giuridico, sarebbe stata auspicabile l'istituzione di un'Agenzia indipendente per il Terzo settore o comunque di un ente terzo e regolatore i cui componenti siano individuati con una procedura ad evidenza pubblica che assicuri un'adeguata professionalità e una democratica rappresentanza di tutte le organizzazioni del Terzo settore e al quale siano attribuite le funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo e di prevenzione della corruzione attraverso l'adozione di uno specifico piano di attività finalizzato: ad assicurare l'uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa, statutaria e regolamentare; a promuovere

adeguate ed efficaci forme di autocontrollo degli enti del Terzo settore, attraverso l'utilizzo di strumenti atti a garantire la massima trasparenza e conoscibilità delle attività svolte e attraverso la diffusione di linee guida in materia di bilancio sociale, di sistemi di valutazione dell'impatto sociale, di promozione culturale per favorire la conoscenza del Terzo settore e la diffusione di buone pratiche; a prevedere un'azione di educazione alla cittadinanza attiva; a promuovere dibattiti che prevedano il diretto coinvolgimento anche degli enti del Terzo settore di piccole dimensioni; ad avere funzioni di rappresentanza anche a livello internazionale per confronti con esperienze estere ed eventuali collaborazioni internazionali su progetti condivisi.

La spina dorsale del Terzo settore è etica, non finanziaria; è improntata a pluralità, sussidiarietà e vicinanza al territorio (anzi ai territori), non basata sulla spinta aggregativa *in holding* finanziate da privati che apre poi a speculazioni lucrative sulla gestione dei diritti civili e sociali (si pensi ad esempio al fallito progetto della *big society* anglosassone).

Ciò che preme urgentemente, in conclusione, è preservare la vera natura del Terzo settore e questo non può avvenire se lo Stato non si impegna concretamente ad assicurare controlli, monitoraggio e vigilanza per contrastare ogni abuso e i soggetti che, approfittando dello spirito solidaristico e filantropico, innati nel nostro Paese, mirano ad arricchirsi personalmente, in modo da assicurare, infine, adeguata tutela e salvaguardia del buon nome del Terzo settore e dei milioni di cittadini italiani che, a diverso titolo, si impegnano ogni giorno e senza doppi fini per migliorare la realtà in cui vivono e che contribuiscono a far crescere. A tutti loro va la piena gratitudine e ammirazione, consapevoli che lo Stato deve molto al loro impegno quotidiano e non può sottrarsi dal proprio dovere di salvaguardia e sostegno.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Agenzia per il Terzo settore).

1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita l'Agenzia per il Terzo settore, di seguito denominata « Agenzia », quale organo dotato di autonomia e indipendenza. Il consiglio direttivo dell'Agenzia è composto da undici consiglieri, di cui tre nominati dai Ministeri interessati, e otto individuati sulla base di criteri e requisiti definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, tramite una procedura ad evidenza pubblica che assicuri un'adeguata professionalità e una democratica rappresentanza di tutte le organizzazioni del Terzo settore. I consiglieri nominati eleggono il presidente, durano in carica cinque anni e non possono essere rinominati.

2. All'Agenzia sono attribuite le funzioni:

a) di vigilanza, monitoraggio, controllo e prevenzione della corruzione attraverso l'adozione di uno specifico piano di attività da parte degli enti del Terzo settore, finalizzato ad assicurare l'uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa, statutaria e regolamentare. A tale fine l'Agenzia stipula appositi accordi di collaborazione con l'Agenzia delle entrate, con il Corpo della guardia di finanza e con l'Autorità nazionale anticorruzione;

b) di promozione di adeguate ed efficaci forme di autocontrollo degli enti del Terzo settore, attraverso l'utilizzo di strumenti atti a garantire le massime trasparenza e conoscibilità delle attività svolte dagli enti medesimi e attraverso l'individuazione di meccanismi di segnalazione interna che, adeguatamente pubblicizzati attraverso campagne di sensibilizzazione, consentano, anche in anonimato, a lavoratori e ad associati degli enti del Terzo settore di denunciare eventuali illeciti;

c) di diffusione di linee guida in materia di bilancio sociale e di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore;

d) di istituzione e tenuta del Registro nazionale del Terzo settore, procedendo all'accreditamento degli enti richiedenti l'iscrizione e alla verifica periodica dei requisiti per la permanenza nel Registro;

e) di promozione culturale per favorire la conoscenza del Terzo settore e la diffusione di buone pratiche nonché per sostenere un'azione di educazione alla cittadinanza attiva;

f) di promozione di spazi di dibattito che prevedano il diretto coinvolgimento anche degli enti del Terzo settore di piccole dimensioni;

g) di rappresentanza anche a livello internazionale per confronti con esperienze estere ed eventuali collaborazioni internazionali su progetti condivisi;

h) di indirizzo e coordinamento, per favorire l'uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare.

3. A decorrere dall'anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, l'Agenzia per il Terzo settore trasmette alle Camere, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione sulle attività svolte in base alle funzioni a essa attribuite e sui risultati conseguiti.

4. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo, valutati in 6 milioni di euro, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 187, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

ART. 2.

(Soppressione della Fondazione Italia sociale).

1. La Fondazione Italia sociale di cui all'articolo 10 della legge 6 giugno 2016, n. 106, è soppressa dalla data di entrata in vigore della presente legge e i compiti e le

funzioni da essa esercitati sono trasferiti all'Agenzia.

2. All'Agenzia sono altresì trasferite tutte le risorse strumentali utilizzate dalla Fondazione di cui al comma 1. Al fine di garantire la continuità delle attività di interesse pubblico già facenti capo alla Fondazione, fino al perfezionamento del processo di riorganizzazione, le predette attività continuano a essere esercitate presso le sedi e gli uffici già a tale scopo utilizzati.

3. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.



17PDL0052810