

Resoconto stenografico dell'Assemblea

Seduta n. 386 del 10/11/2003

Discussione del disegno di legge: Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale (3045)

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 la 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 sovrapporre 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 questo 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 amministratori. 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.