

## **PAOLO BENI**

Già Deputato, relatore in Commissione XII della Camera del Disegno di Legge sull'impresa sociale

### **Traccia dell'intervento**

È utile ricordare il contesto nel quale prende il via il percorso della riforma del TS. Siamo all'inizio della 17° legislatura, il Paese attraversa la fase più acuta della crisi, eppure il terzo settore mostra grande vitalità: cresce per numero di volontari, di lavoratori occupati, nella dimensione economica e nella rilevanza sociale; chiede con forza il riconoscimento del proprio ruolo e più efficaci leggi di sostegno.

Il terzo settore guarda con fiducia al nuovo Parlamento, nel quale vengono eletti - per la prima volta - diversi esponenti del terzo settore, che subito depositano varie proposte di legge. Ma è il governo stesso, che intuisce la necessità di non deludere l'aspettativa, a bruciare i tempi.

Nell'Aprile 2014, il presidente del Consiglio annuncia l'imminente riforma delle leggi sul terzo settore e pubblica un documento di "linee guida" da sottoporre alla consultazione dei cittadini. Arrivano migliaia di commenti e suggerimenti, sia dalle organizzazioni che da singoli cittadini. Cosa ci si aspettava da questa riforma? Il terzo settore insisteva soprattutto su alcuni punti.

- ⤴ Fare chiarezza su cos'è il terzo settore. Il termine era ormai divenuto di uso comune per indicare un insieme di soggetti accomunati dalle stesse finalità ma assai diversi fra loro. Ma mancava una definizione giuridica che consentisse di identificarli con certezza nel più vasto campo delle libere esperienze associative.
- ⤴ Bisognava poi superare la frammentazione prodotta dal sovrapporsi di norme settoriali varate in tempi diversi e non coordinate fra loro: aggiornarle, armonizzarle, eliminare qualche contraddizione.
- ⤴ Servivano nuove modalità di accreditamento degli enti nel rapporto con la p.a. Strumenti di verifica e controllo adeguati alla crescente rilevanza del settore, anche per contrastare il rischio di infiltrazioni abusive.

Chiusa la consultazione il governo passa alla stesura del provvedimento e deposita Camera il disegno di legge delega. Il testo viene accolto generalmente con favore perché nel complesso risponde alle aspettative del settore, anche se in molte parti risulta incompleto e inadeguato alla complessità dell'impresa.

Non a caso la prima versione della legge è molto diversa da quella che il Parlamento approverà in via definitiva. La commissione affari sociali svolge decine di audizioni e anima un dibattito vivace e approfondito, che va avanti per otto mesi. Molti emendamenti provengono dalle stesse forze di maggioranza, a conferma di un intenso lavoro di scrittura collettiva.

A maggio 2015 la legge approda in aula con un testo molto ampliato, soprattutto nei primi articoli contenenti le finalità della legge e la definizione di terzo settore, nonché i criteri che dovranno ispirare l'opera di riordino.

Ulteriori modifiche le apporta il Senato in seconda lettura, senza peraltro modificare la struttura della riforma. Infine, a giugno 2016, due anni dopo l'avvio del percorso, l'approvazione definitiva da parte della Camera. Servirà poi un'altro anno per arrivare ai decreti attuativi, vero cuore della riforma, in particolare il 112 e 117 del 2017 (su impresa sociale e Codice del terzo settore).

Un iter lungo ma proficuo. Un esempio di come la dialettica fra governo, parlamento e parti sociali possa migliorare un testo di legge. Ovviamente nel percorso non sono mancati i passaggi critici, e

alcuni hanno richiesto mediazioni più complesse di altri.

Ad esempio il tema del volontariato. Tutti d'accordo sulla scelta di dare centralità all'azione volontaria come tratto peculiare del terzo settore, restava da trovare il punto di equilibrio fra l'esigenza di valorizzare la specificità degli enti esclusivamente volontaristici e quella di non trascurare il volontariato presente in altre forme organizzative. Questione che richiama il dibattito sui confini fra le leggi 266 e 383, che alcuni avrebbero voluto più netti, altri più sfumati.

Credo che la sintesi raggiunta rappresenti una novità rilevante: nel Titolo III il Codice dedica tre articoli al volontario e all'attività di volontariato, intesa come libera scelta individuale, a prescindere dal contesto organizzativo in cui la si svolge, e successivamente, nel Titolo IV, contiene le norme specifiche dedicate alle odv e alle aps.

Altro tema assai discusso è stato l'impresa sociale. Già all'uscita delle linee guida una parte degli enti vide con sospetto il passaggio sullo sviluppo dell'impresa sociale, ritenendo che l'apertura a capitali provenienti dal mondo profit potesse inquinare l'identità non lucrativa del terzo settore, mentre altri la ritenevano un'opportunità.

Il testo finale, frutto di una laboriosa mediazione, definisce l'impresa sociale in modo più stringente, rende opzionale e non obbligata l'assunzione della qualifica, delimita la possibilità di ampliare i campi di attività, rafforza i vincoli a tutela di soci e lavoratori. Soprattutto, pone precisi limiti alla possibilità di remunerare il capitale o distribuire utili.

Infine il tema dei controlli. Non convinceva l'ipotesi, avanzata inizialmente, di affidarli a una struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio, che non avrebbe avuto la necessaria autonomia per tale funzione. Inoltre, proprio nei mesi in cui si discuteva la legge, la vicenda di mafia capitale convinceva il terzo settore della necessità di ricercare strumenti più efficaci per tutelare la propria reputazione.

Tuttavia la proposta di un'autorità indipendente non passò e il punto di mediazione fu la struttura dedicata presso il Ministero del lavoro prevista dall'articolo 7. Il Codice dettaglia molto bene i suoi compiti di monitoraggio, verifica, controllo, ma anche di orientamento, ad esempio con la produzione di linee guida sul bilancio sociale. In più, innovazione molto significativa, introduce la possibilità dell'autocontrollo degli enti attraverso le reti nazionali e i csv appositamente accreditati.

C'è ancora un pezzo di strada da fare, mancano alcuni regolamenti, ma possiamo dire che un po' di obiettivi la riforma li ha già centrati.

- ⤴ Abbiamo finalmente la definizione giuridica che delimita con chiarezza il campo del terzo settore nel più ampio universo dei soggetti associativi o di impresa. Solo chi è dentro quel perimetro può definirsi terzo settore, assumerne gli oneri e accedere ai benefici.
- ⤴ Si fa un passo avanti per superare la confusione col Codice che riunisce le discipline speciali, il Registro unico, il Consiglio nazionale del TS.
- ⤴ Si chiarisce che gli enti di terzo settore TS si qualificano come tali non solo col possesso di precisi requisiti costitutivi e statutari, ma anche con l'effettivo svolgimento di attività di interesse generale e di utilità sociale coerenti con tali fini.
- ⤴ Si mettono in campo strumenti a sostegno della vocazione imprenditoriale e della capacità occupazionale degli enti, pur salvaguardando la loro vocazione sociale e non speculativa.
- ⤴ Si coinvolgono gli enti nella coprogettazione e nella coprogrammazione coi soggetti pubblici, e si investe sulla loro responsabilizzazione anche nel sistema dei controlli.

Servirà una fase di rodaggio. È inevitabile, perché si tratta di una riforma complessa, per l'eterogeneità dei soggetti e dei campi di attività coinvolti, per le implicazioni civilistiche e fiscali.

Non era un'impresa facile. Se l'abbiamo potuta realizzare è grazie alla scelta, forse faticosa ma sicuramente efficace, di mantenere vivo un confronto costante fra governo, parlamento ed enti del terzo settore. E sarà indispensabile proseguire con quel metodo per una positiva attuazione della riforma che risponda alle molte aspettative suscitate.