



**Ddl "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale".**

**Modifiche al decreto legislativo 155/2006**

**Modifiche alla legge 266/91 sui rimborsi erogati dalle organizzazioni di volontariato**

*Osservazioni presentate all'audizione promossa dalla Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati*

*13 novembre 2014*

**Premessa**

La legge delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale propone importanti e profondi interventi di modifica della legislazione in atto al fine di riformare, armonizzare, semplificare una serie di norme che regolano le attività delle organizzazioni del terzo settore.

I decreti legislativi che il Governo si impegna ad adottare entro dodici mesi dalla entrata in vigore della legge delega forniranno elementi di dettaglio dei singoli provvedimenti di cui, le linee guida prima, e la legge delega oggi, richiamano gli orientamenti generali.

I sette articoli che compongono la legge delega offrono alla discussione parlamentare e al confronto con le forze sociali interessate uno schema di riforma basato su linee di intervento abbastanza precise. Ed è su queste linee che Cgil-Cisl-Uil intendono esprimere le proprie osservazioni e partecipare attivamente al confronto che si sta aprendo, in quanto la riforma del Terzo settore oltre ad investire un vasto campo di attività sociali su cui il sindacato è da tempo impegnato, interessa un'area in cui sono occupati 681 mila dipendenti, 270 mila lavoratori esterni ed in cui operano oltre 4 milioni e mezzo di volontari, molti dei quali a loro volta lavoratori o pensionati.

Il sindacato nel corso degli anni ha promosso la nascita di organizzazioni che oggi svolgono attività importanti nel settore dei servizi alla persona ed alla comunità (protezione e promozione sociale, cooperazione internazionale, tutela dei diritti dei consumatori, ecc.). Il sindacato, inoltre, ha condiviso analisi e proposte di riforma del welfare con le organizzazioni rappresentative del Terzo settore nella convinzione che questa sia la condizione decisiva per valorizzare e qualificare il lavoro e la partecipazione della società civile. Per questo motivo la riforma del Terzo settore può essere un importante processo in grado di rafforzare tutte le potenzialità dell'economia sociale se però inserita in un disegno complessivo ó oggi assente - che valorizzi il rapporto dei corpi intermedi, rafforzi la coesione sociale, favorisca la democrazia economica, a partire dalla valorizzazione del lavoro.

## **1. La riforma del sistema di welfare e quella del Terzo settore**

Occorre, quindi, a nostro giudizio che il Governo fornisca un quadro strategico che investa sui beni comuni, all'interno del quale collocare la riforma del Terzo settore insieme ad una programmazione di interventi nel campo sociale, assistenziale, culturale, anche rilanciando gli investimenti pubblici nazionali e europei in questi settori ad alta intensità occupazionale.

In particolare le politiche sociali devono rappresentare un sistema di promozione e tutela attraverso: la necessaria definizione dei livelli essenziali di assistenza ed il loro adeguato e continuativo finanziamento, assumendo come priorità la non autosufficienza, la lotta contro la povertà, le politiche dell'infanzia; il riordino delle professioni sociali, il rafforzamento della programmazione partecipata a livello regionale e territoriale per arricchire di competenze e risorse i sistemi locali. Questi alcuni dei campi in cui occorre intervenire per uscire dalla incertezza di iniziativa sia del settore pubblico che di quello privato. L'esperienza sviluppata nei territori ci insegna che laddove questi processi sono più avanzati vi è uno sviluppo più robusto dello stesso Terzo settore.

Si tratta, in buona sostanza, di ridare vita ai valori di uguaglianza, di solidarietà, di promozione umana e sociale; valori fondanti dell'azione delle organizzazioni del Terzo settore, di chi ci lavora e ci opera e delle organizzazioni impegnate nel sociale come il sindacato.

Sono valori da riaffermare come guida all'impegno di tanti lavoratori e volontari attivi nella cooperazione, nell'impresa sociale e nell'associazionismo e come antidoto alle spinte che tendono a far prevalere lo scopo commerciale su quello sociale nell'azione del Terzo settore snaturandone funzione e ruolo, e indebolendone il rapporto di fiducia e solidarietà instaurato con milioni di famiglie.

## **2. Osservazioni sull'articolato del Disegno di legge**

In premessa a quanto evidenzieremo nel merito della Legge delega ci preme affermare che l'orientamento di revisione del Libro primo, Titolo secondo, ci trova concordi in quanto è bene distinguere nell'ambito degli enti non commerciali compiti

e funzioni dei singoli soggetti, garantendo trasparenza e controllo, ma al contempo libertà associativa ed autonomia.

Occorre tenere conto, però, che fra questi soggetti ci sono altre Associazioni (organizzazioni sindacali, partiti politici) che nella delega non sono menzionate anche se nella relazione d'accompagnamento le si esclude dal processo di revisione del Codice civile.

La delicata materia non può essere affrontata con superficialità, pertanto la delega deve contenere indicazioni precise al riguardo da concordare preventivamente con i soggetti interessati.

Le linee di intervento della legge delega sul Terzo settore sono molteplici: alcune ribadiscono principi già acquisiti, altre invece sono innovative. La finalità è di rivedere il settore nel suo complesso disciplinandone la costituzione, le forme organizzative e amministrative.

Cgil Cisl e Uil ritengono necessario per il Terzo settore rivedere e armonizzare la legislazione in atto con lo scopo di definire una normativa in sintonia con i cambiamenti economici e sociali intervenuti negli ultimi decenni e in tal senso giudicano in modo positivo l'iniziativa del Governo.

I decreti legislativi avranno il compito di definire con chiarezza e puntualità la disciplina di dettaglio della riforma, pertanto si chiede che il testo della legge delega preveda il coinvolgimento delle parti sociali nella definizione di tali provvedimenti.

In questa fase riteniamo opportuno indicare alcuni principi che debbono orientare le successive scelte del legislatore:

- Individuare precisamente i soggetti cui si applica la riforma, con particolare riguardo agli interventi che si intendono adottare rispetto al Codice Civile, distinguendo insieme delle formazioni sociali da quelle di terzo settore.
- Evidenziare tra i principi e criteri direttivi l'assenza delle finalità di lucro ed il divieto di distribuzione di utili e patrimonio, le finalità solidaristiche (oltre le attività), le forme di partecipazione dei portatori di interesse, il rispetto dei diritti normativi e contrattuali dei lavoratori
- Confermare il principio di gratuità per il volontariato nell'ambito della modifica delle leggi di settore e prevedere il riconoscimento delle competenze per chi presta attività volontaria.
- Disciplinare con esattezza l'applicazione dei ccnl di riferimento, e la partecipazione del volontariato alle attività, distinguendo fra lavoratori dipendenti e volontari
- Prevedere requisiti per l'autorizzazione e l'accreditamento, una sorta di livelli essenziali per l'accreditamento, omogenei a livello nazionale, implementabili a livello locale, e vanno recepite le normative europee, inserendo le clausole sociali per gli appalti e gli affidamenti, il divieto di gare d'appalto al massimo ribasso, il rispetto del ccnl di riferimento.
- Prevedere un organismo pubblico che abbia stabilità, competenze e mezzi necessari a svolgere il ruolo di promozione e controllo.

### **3. L' impresa sociale**

L'idea di dare forma a un soggetto in grado di unire la missione sociale a capacità imprenditoriali costituiva, e costituisce ancora oggi, una esperienza di cui c'è bisogno nel campo della produzione di beni e servizi di utilità sociale.

L'impresa sociale può rispondere a questa esigenza, ma deve far propri alcuni principi di innovazione che la distinguano dalle logiche dell'impresa for profit e di altre organizzazioni che operano nell'economia sociale.

Essa, pur perseguendo il profitto, non deve avere scopo di lucro e deve assumere la risorsa lavoro come elemento fondante. In settori ad alta intensità occupazionale il lavoro rappresenta il valore aggiunto che garantisce sia l'efficienza produttiva sia il carattere democratico e partecipativo dell'impresa.

Il decreto legislativo del marzo 2006 trascurò il tema del lavoro nell'impresa sociale.

Il sindacato espresse un giudizio negativo su quel decreto e propose modifiche soffermandosi in particolare su tre punti che richiamiamo qui di seguito:

- La qualifica di impresa sociale a nostro giudizio va assunta sulla base delle finalità sociali, delle attività e del modello organizzativo. Definire sociale una impresa solo per il settore nel quale opera non è sufficiente a determinarne un profilo peculiare ed una funzione di chiara utilità sociale.
- Una governance democratica è un elemento fondamentale che viene richiamato con grande forza in tutti gli atti espressi dalla Commissione europea sull'economia sociale. Gli stakeholders, e i lavoratori in particolare, devono assumere un importante ruolo partecipativo e propositivo nell'impresa sociale.
- La definizione di strumenti di monitoraggio e controllo sulle attività delle imprese in grado di prevenire e sanzionare atti contrari alla legge.

La Delega al governo di riforma del terzo settore e e gli emendamenti presentati con la proposta di modifica del decreto legislativo n.155/2006 lasciano irrisolte le richieste del sindacato e aggiungono aspetti che rafforzano il ruolo commerciale dell'impresa indebolendone la finalità sociale. Eppure è innanzitutto lo scopo sociale dell'impresa che motiva e giustifica i benefici fiscali e i sostegni economici previsti.

Alla luce di queste considerazioni occorre a nostro avviso che fin da subito la legge delega proponga una precisa collocazione dell'impresa sociale nell'ambito del terzo settore ed emendamenti al Decreto legislativo 155/2006 che ne rafforzino le caratteristiche sociali e precisino le finalità dell'attività imprenditoriale.

Cgil-Cisl-Uil pertanto in riferimento ai testi di legge in discussione presentano le seguenti proposte:

- La modifica degli articoli 1 e 2 del Decreto legislativo 155/2006: cosa si produce; perché lo si produce; come lo si produce sono i punti discriminanti che determinano la natura e gli obiettivi di una impresa sociale a beneficio della collettività e di chi vi lavora.

- La partecipazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze deve essere una delle condizioni necessarie alla assunzione della qualifica di impresa sociale, ed in questo senso vanno modificati gli articoli 12 e 16 del Dlvo 155/2006. A questo fine la disciplina va aggiornata prevedendo gli obblighi di informazione, consultazione e negoziazione a carico dell'impresa nei confronti delle Organizzazioni sindacali (Dlvo 25/2007), vanno previste procedure di verifica dell'applicazione delle decisioni concordate, anche tramite organismi congiunti; vanno individuate forme di governo duale con un organo di gestione ed uno di indirizzo e controllo partecipato dai rappresentanti dei lavoratori. Una disciplina da concordare tra le parti a livello aziendale sulla base delle caratteristiche e della dimensione dell'impresa.
- L'impresa sociale deve caratterizzarsi per l'assenza del carattere lucrativo. La non ripartizione degli utili è la più importante discriminante tra profit e non profit. Le agevolazioni fiscali e tributarie di cui gode il non profit sono finalizzate a sostenere una attività il cui unico fine è quello di incrementare i beni e i servizi di interesse sociale anche attraverso il reinvestimento degli utili.
- Va mantenuto il carattere facoltativo della qualifica di impresa sociale a tutte le diverse espressioni di terzo settore, all'interno di un sistema di regolamentazione comune delle attività commerciali.
- Le modifiche alle categorie di lavoratori cosiddetti svantaggiati non devono produrre un allargamento indistinto della platea degli stessi in quanto ciò determinerebbe una penalizzazione a danno proprio dei soggetti più deboli ed una svalorizzazione di quelle imprese che svolgono il difficile compito di inclusione socio-lavorativa di soggetti altrimenti collocati ai margini del mercato del lavoro.
- Occorre superare la formula ambigua presente nell'art.14 comma 1 del Dlvo.155/2006 in materia di lavoro. Va previsto l'obbligo al rispetto della legislazione sul lavoro e dei diritti salariali e normativi previsti dai Contratti collettivi nazionali di lavoro siglati dalle Organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.
- La definizione di criteri in grado di misurare l'impatto sociale dell'attività di produzione di beni e servizi .
- La costituzione di un sistema efficace di monitoraggio e controllo.

#### **4. Servizio civile universale**

Riteniamo utile l'introduzione del servizio civile universale che in continuità con l'esperienza del servizio civile nazionale (legge 64/01), nell'intento di riordinare, sviluppare e migliorare tutta la materia, si propone, quale finalità meritoria principale l'educazione dei giovani alla cittadinanza attiva, all'impegno, alla partecipazione, sviluppando nel contempo capacità professionali e attitudinali, anche attraverso il potenziamento della loro formazione sul campo. Può configurarsi infatti come elemento qualificante del percorso individuale di acquisizione delle conoscenze e dell'apprendimento rafforzando la sensibilità civile e sociale. In una parola, costruire

capitale sociale. Quindi va garantita la qualità dei progetti, compresa una loro congrua durata (non inferiore ai 9-12 mesi), e non può essere alternativo agli strumenti per l'ingresso nel mercato del lavoro utilizzandolo impropriamente come risposta al grave fenomeno della disoccupazione giovanile che invece necessita di politiche attive concrete e specifiche. Nella fase dei decreti delegati auspichiamo si tenga conto di un'adeguata dotazione finanziaria che assicuri la partenza di almeno 50 mila volontari l'anno per evitare che diventi un'opportunità solo per pochi eletti. Da questo punto di vista concordiamo con il testo del DDL che prevede una programmazione triennale del servizio senza dover ogni anno rincorrere finanziamenti per poi programmare alla buona le relative azioni da mettere in campo. Altro elemento importante dovrà riguardare l'inclusione dei giovani immigrati, anche alla luce del recentissimo Parere del Consiglio di Stato (n. 1091/2014) che ha definitivamente chiarito che la norma contenuta all'art. 3 del DLGS n. 77/2002 vada disapplicata in quanto incompatibile con il divieto, sancito dalla normativa europea, per gli Stati membri di prevedere per i cittadini stranieri (siano essi comunitari, extracomunitari lungo soggiornanti o beneficiari di protezione internazionale), anche in ordine alla formazione professionale, un trattamento diverso rispetto a quello stabilito per i cittadini nazionali. Il Parere del Consiglio di Stato rappresenta solo l'ultima tappa di un percorso che ha chiamato in causa in precedenza anche la Cassazione e l'esperienza del servizio civile sarebbe da far valere come valido percorso di integrazione.

## **5. Il volontariato**

Cgil Cisl e Uil ritengono che l'attività di volontariato debba rispondere innanzitutto ai principi di spontaneità e gratuità. Quindi esprimono contrarietà alla proposta di modifica della Legge 266/91 che prevede la forfetizzazione delle spese sostenute dai volontari. In una fase nella quale c'è un impegno collettivo per superare forme di precariato e lavoro non tutelato, una tale proposta può generare ulteriori difficoltà a distinguere nettamente tra lavoro retribuito e impegno volontario.

## **6. Benefici fiscali e sostegni vari**

Abbiamo una storia pregressa di fiscalizzazione degli oneri alle imprese e di incentivi generalizzati che non hanno prodotto i benefici auspicati. Riteniamo quindi corretto che si passi ad un regime selettivo che premi gli obiettivi e le finalità solidaristiche e di utilità sociale. In particolare, operando il terzo settore in prevalenza in aree ad alta intensità di occupazione, le agevolazioni ed i benefici vanno orientati allo sviluppo di nuovo e qualificato lavoro.