

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2116

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BOLOGNESI, VIOLANTE, TURCO, BATTAGLIA, LEONI, MONTECCHI, LOLLI, CHITI, SERENI, LUCÀ, LUMIA, RUZZANTE, GIACCO, AMICI, DI SERIO D'ANTONA, RAFFAELLA MARIANI, ZANOTTI, MAGNOLFI, TOLOTTI, SANDI

Modifica all'articolo 118 della Costituzione concernente il ruolo del Terzo settore nella riforma dello Stato

Presentata il 18 dicembre 2001

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il Terzo settore è da diversi anni anche nel nostro Paese una realtà rilevante dal punto di vista economico e sociale. Spazio agibile di pratiche di inclusione e di tutela dei diritti, ma anche spazio di militanza e di impiego, tra Stato e mercato, in particolare per molti giovani; al 1990 risultano occupate a tempo pieno nel Terzo settore più di 420 mila persone, pari a circa il 2 per cento del totale, mentre nel 1997, in Europa, per ogni 5 nuovi posti di lavoro, uno è stato creato nell'ambito del *non profit*. Si può inoltre calcolare che il fatturato del Terzo settore complessivamente considerato oscilla tra i 25 ed i 33 mila miliardi di lire.

Il Terzo settore costituisce tuttavia una realtà molto diversificata che è essenzialmente costituita da soggetti, aventi differenti connotazioni giuridiche, che operano in settori non governati dal principio autoritativo, proprio dello Stato, né dalle logiche del profitto che animano il mercato. L'elemento essenziale che caratterizza le realtà di questo ambito è costituito dall'assenza di scopo di lucro, che si sostanzia, infatti, non nella preclusione a svolgere attività imprenditoriali, bensì nel divieto di redistribuire gli utili tra gli associati. Sono quindi organizzazioni private che perseguono interessi di natura collettiva in aree di rilievo sociale e con fini solidaristici. Fondamentale è l'aspetto

della connotazione ideale del fenomeno, che spinge le persone ad agire per una motivazione interiore: l'analisi costi/benefici è, quindi, in questi casi molto diversa da quella propria di realtà orientate al perseguimento del profitto.

All'interno di questa ampia definizione convivono, dunque, ciascuna con le proprie specificità, sia le organizzazioni di volontariato, che possono assumere la connotazione giuridica che ritengono più appropriata, purché essa sia compatibile con lo scopo solidaristico, e che devono avere una struttura interna democratica ed essere iscritte in appositi registri tenuti dalle regioni, sia le cooperative sociali, che agiscono nei settori sanitari, socio-assistenziali ed educativi perseguendo un fine che è esterno al gruppo sociale che le costituisce, essendo orientato alla promozione umana ed alla integrazione sociale dei cittadini; sia le organizzazioni non governative che hanno la finalità di svolgere attività di cooperazione allo sviluppo in favore delle popolazioni del terzo mondo.

Dal punto di vista giuridico si registra una vasta congerie di norme che disciplinano i diversi profili con i quali le attività del Terzo settore risultano intrecciate (quello fiscale piuttosto che quello civilistico, quello delle politiche sociali piuttosto che quello del rapporto con i poteri pubblici). Il legislatore è intervenuto con discipline parziali aventi carattere settoriale che hanno interessato esclusivamente alcune realtà del Terzo settore o hanno regolamentato solamente alcuni profili dell'attività dei soggetti del Terzo settore. Questo è il caso della legge n. 266 del 1991, relativa al volontariato, della legge n. 381 del 1991, in materia di cooperative sociali, della legge n. 49 del 1987, riguardante la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo; allo stesso modo hanno operato la legge n. 218 del 1990, sulle fondazioni bancarie e il decreto legislativo n. 460 del 1997, che interviene sul regime fiscale delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS). Ne deriva una visione parziale e frammentata che non consente di cogliere gli aspetti sostanzialmente unitari del fenomeno.

Una legislatura per le politiche sociali

Gran parte dell'attività normativa svolta nella scorsa legislatura è stata dedicata a valorizzare la partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica.

La legge n. 383 del 2000 per la disciplina dell'associazionismo sociale, ha avuto come obiettivo quello di favorire il formarsi di nuove realtà associative e di rafforzare quelle esistenti, istituendo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un Fondo per l'associazionismo finalizzato a sostenere finanziariamente talune iniziative. Il provvedimento ha dettato in via generale disposizioni concernenti la costituzione e le attività delle associazioni, ha istituito registri nazionali e regionali nei quali possono iscriversi le associazioni di promozione sociale ai fini dell'applicazione degli interventi previsti nella legge stessa, ha creato appositi osservatori nazionali e regionali per il monitoraggio delle realtà associative e per il supporto alle iniziative in favore dell'associazionismo, ha stabilito infine il regime fiscale ad esse applicabile ed altre provvidenze in loro favore.

Ma è con la legge n. 328 del 2000, recante norme per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali, che la tematica del Terzo settore assume connotazioni del tutto innovative. In tale provvedimento sono infatti previste diverse disposizioni per il coinvolgimento pieno dei soggetti pubblici e privati e, in particolare, di quelli del privato sociale: si tratta di un coinvolgimento che riguarda sia la fase della programmazione degli interventi sia quella della gestione della rete dei servizi. Questa legge tuttavia 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 ad una prevalente funzione regolatrice. Con questa legge si inaugura una legislazione sociale di diverso tipo rispetto alle precedenti: si passa, cioè, da un'impostazione di politiche pubbliche di sostegno attraverso forme di sussidi a fondo

perduto, a forme di « promozione assistita » o di « sovvenzioni finalizzate », spesso rivolte a distinte categorie piuttosto che alle singole persone, per arrivare ad una ridefinizione del ruolo stesso delle politiche pubbliche. Questo intervento legislativo si pone, infatti, in piena sintonia con le prospettive di riforma del sistema di *welfare* dove federalismo, sussidiarietà verticale e orizzontale si intersecano per animare un'effettiva solidarietà sociale in chiave pluralistica.

L'indagine conoscitiva svolta nella XIII legislatura.

Di fronte ai grandi cambiamenti indotti dall'espansione dell'autorganizzazione e della partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica, la XII Commissione Affari sociali della Camera dei deputati, che il primo firmatario della proposta di legge ha avuto l'onore di presiedere nella XIII legislatura, ha svolto un ruolo di primo piano nell'affermazione di un'idea nuova di Stato sociale. Dialogo, confronto, concertazione e cooperazione nell'elaborazione legislativa come nella valutazione dell'impatto dell'attività parlamentare sono stati la cifra distintiva di questo mandato per quanto riguarda le politiche sociali e sanitarie. Questo metodo ha costituito un necessario punto di riferimento per il lavoro legislativo ed è presente in tutto lo svolgimento dell'indagine conoscitiva sul Terzo settore, deliberata nella seduta del 1° ottobre 1997 e conclusasi nel febbraio 2001, per approfondire la conoscenza del fenomeno, delle sue dinamiche di crescita, di sviluppo, ma anche i contorni dei rischi di dismissione della finalità pubblica dell'intervento sociale ad essi connessi. Questa è stata ritenuta, inoltre, lo strumento più opportuno per gettare le basi per un intervento normativo organico, in un dialogo, si ripete, costante con tutti i soggetti che operano nel settore in modo da acquisire i diversi punti di vista in materia.

Dopo aver audito il professor Lester Milton Salamon, direttore della John Hopkins University (USA) sugli aspetti concernenti le prospettive di sviluppo del

settore *non profit* nell'ambito delle riforme del *welfare State*; il professor Niccolò Lipari, ordinario di diritto privato presso l'università La Sapienza di Roma sui diversi profili giuridici concernenti il Terzo settore in vista di una sua regolamentazione sotto il profilo civilistico; infine, oltre ai presidenti delle più rappresentative realtà associative italiane e all'organismo di rappresentanza denominato Forum del Terzo settore, dopo aver audito anche il premio Nobel per l'economia, professor Amartya Sen della Harvard University sui profili etico-sociali ed economici del settore, abbiamo potuto focalizzare chiaramente che, come legislatori, siamo chiamati a risolvere i problemi rimasti aperti, per fornire coerenza, sistematicità, piena operatività al settore, svilupparne le potenzialità di integrazione sociale e migliorarne le relazioni operative con il sistema dei pubblici poteri. Il lavoro svolto sui versanti conoscitivo e legislativo e la riflessione che ne è scaturita hanno consentito di individuare, nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, alcune linee di azione e di indicare alcune prospettive ulteriori di intervento.

Innanzitutto l'attuazione degli indirizzi legislativi. È evidente che dalle modalità con cui verrà dato seguito alle decisioni del legislatore molto dipenderà il futuro del Terzo settore. Alcuni interventi attendono ormai da tempo di essere attuati e non si può più aspettare. Ma è dalla concreta attuazione delle nuove leggi che molto ci si attende anche per verificare la coerenza dei comportamenti ai modelli costruiti. Da questo punto di vista appare quindi opportuno sviluppare un costante confronto tra tutti i soggetti interessati per non lasciar disperdere un patrimonio legislativo accumulato con grande sforzo.

In secondo luogo il completamento del quadro normativo. Tra le priorità indicate nel documento per questo Parlamento figura quella di adeguare la legislazione ai nuovi principi riformatori realizzati soprattutto nell'ultima parte della XIII legislatura, pena un profondo stop allo sviluppo dell'associazionismo partecipativo. A questo fine sembra opportuno rimeditare

anche la configurazione ed il ruolo che i diversi soggetti del Terzo settore sono venuti ad assumere nel tempo in ragione della stratificazione legislativa che, se da un lato ha sostenuto tutto il settore, dall'altro ne ha irrigidito l'autonomia entro canoni predeterminati. L'obiettivo da perseguire è, quindi, quello di tentare di restituire ad essi quella flessibilità e capacità di innovazione che costituiscono gli aspetti più peculiari dell'esperienza del Terzo settore.

Questa prospettiva si lega direttamente ad una questione più generale che attiene alla riorganizzazione complessiva della normativa vigente. L'inadeguatezza del codice civile a regolare la realtà del Terzo settore e la frammentarietà della normativa vigente impongono, infatti, una riflessione in merito alla necessità di definire una disciplina organica del *non profit*. Le soluzioni emerse nel corso dell'indagine conoscitiva si muovono su due piani: il primo, più incisivo, mira alla riforma del codice civile, al fine di adeguarlo al mutato contesto sociale, economico ed istituzionale; il secondo, al contrario, non ritiene maturi i tempi per un intervento di così vasta portata ed esprime un favore verso la definizione di una legge di principi ovvero di un testo unico (di carattere non meramente compilativo), in grado di riorganizzare e regolare in modo sistematico ed omogeneo le realtà presenti all'interno del Terzo settore. Tale normativa dovrebbe configurarsi come un intervento « leggero », che non imponga quindi eccessivi vincoli ed incasellamenti, che potrebbero deprimere e limitare lo sviluppo del *non profit* e la ricchezza della sua pluralità di forme organizzative. Dovrebbe, infatti, trattarsi di una legislazione di principio che, pur prescrivendo taluni requisiti minimi di contenuto per lo statuto o l'atto costitutivo dell'ente (ad esempio: divieto di distribuzione degli utili; democraticità interna), garantisca la pluralità delle forme organizzative sulla base di alcuni principi comuni e, in particolar modo, di quelli dell'efficienza amministrativa, della trasparenza e dell'informazione sulla gestione.

Un ulteriore tema si impone infine all'attenzione del legislatore ed è quello legato alla revisione del sistema e delle forme di controllo operato sui diversi soggetti del Terzo settore che risulta essere spesso, contemporaneamente, eccessivo ed inefficace. Questi infatti sono diretti a valutare, anche attraverso il rispetto dei vincoli concernenti l'organizzazione e l'attività, le possibilità di raggiungimento della finalità cui viene correlato il sistema premiale; ma sono sfociati in una pluralità di modelli di riconoscimento, diretti a selezionare l'accesso ai diversi regimi di favore, al punto che una singola tipologia organizzativa può essere oggetto di più valutazioni e conseguenti iscrizioni in appositi registri o albi. Il cambiamento dell'indirizzo legislativo da un'impostazione di tipo premiale ad un'altra di tipo più regolativa rende perciò ancora più urgente una revisione del sistema dei controlli.

Il principio di sussidiarietà

Nel corso della XIII legislatura si sono registrati, inoltre, una serie di elementi di forte novità politica che hanno posto al centro dell'attenzione la problematica del Terzo settore. Vogliamo ricordare, innanzitutto, il dibattito, svolto nell'ambito della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, sulla riforma della seconda parte della Costituzione. In particolare, la discussione sul cosiddetto « principio di sussidiarietà orizzontale » ha costituito il presupposto per la definizione normativa di uno spazio politico e sociale nel quale inquadrare il ruolo e le funzioni del Terzo settore. L'articolo 56 della proposta di modifica costituzionale prevedeva, infatti, che le funzioni che non possono essere più adeguatamente svolte dalla autonomia dei privati, debbano essere ripartite tra le comunità locali, organizzate in Comuni e Province, le Regioni e lo Stato, in base al principio di sussidiarietà e di differenziazione, nel rispetto delle autonomie funzionali riconosciute dalla legge. La titolarità

delle funzioni spetta, secondo questa impostazione, agli enti più vicini agli interessi dei cittadini, secondo il criterio di omogeneità e di adeguatezza delle strutture organizzative rispetto alle funzioni medesime.

La questione è stata poi nuovamente affrontata in occasione dell'esame del progetto di legge costituzionale di modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione, ove, nel testo approvato, si è inserita una disposizione ai sensi della quale « Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà ».

Con la petizione popolare n. 846, presentata alla Camera dei deputati l'11 gennaio 1999 e sostenuta dalle principali organizzazioni del Terzo settore, è stata chiesta l'introduzione nella Carta costituzionale del principio di sussidiarietà. Questa pressante esigenza di regolamentazione e di sostegno allo sviluppo del Terzo settore è inoltre espressa nella risoluzione n. 6-00073 (Volontà ed altri) approvata dalla Camera dei deputati nella seduta del 18 febbraio 1999, nella quale si sottolinea la necessità di promuovere e di completare un sistema organico di legislazione a sostegno del Terzo settore e di costruire politiche organiche di promozione e sviluppo dell'impresa sociale nel nostro Paese.

Il crescente coinvolgimento del Terzo settore nelle decisioni macroeconomiche di carattere generale certifica, in qualche misura anche sul piano istituzionale, il ruolo assunto da tale realtà sul piano sociale ed economico. Al riguardo si ricorda che le principali associazioni espressione del Terzo settore hanno sottoscritto un protocollo aggiuntivo con il Governo con il quale hanno condiviso l'accordo tra il Governo e le parti sociali del dicembre 1998 sul « Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione ». Questo testo nasce, inoltre, da un percorso condiviso di elaborazione culminato, il 27 febbraio 2001, in un incontro istituzionale sul Terzo settore,

promosso dalle Commissioni Affari sociali e Affari costituzionali della Camera dei deputati, tenutosi a Palazzo Montecitorio e dedicato alla memoria del compianto fondatore e presidente della Fondazione italiana per il volontariato (Fivol), in occasione della presentazione del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul Terzo settore condotta dalla XII Commissione. Grazie agli interventi del portavoce del Forum del Terzo settore, delle organizzazioni del volontariato, del mondo cooperativo e della solidarietà internazionale, grazie alle sollecitazioni offerte da noti docenti universitari esperti del fenomeno come Nicolò Lipari e Paolo Ridola dell'università di Roma e Vincenzo Tondi della Mura dell'università di Lecce, si prospettò per la prima volta la possibilità, insieme agli allora presidenti della Camera dei deputati, onorevole Luciano Violante, del Consiglio dei ministri, Giuliano Amato, della Commissione Affari costituzionali, onorevole Rosa Russo Jervolino, ma anche ai protagonisti del progetto di trasformazione dello Stato in senso federalista come il presidente della regione Lombardia, Roberto Formigoni, e a Marina Sereni, assessore della regione Umbria, di ritagliare un ruolo specifico al Terzo settore, con un intervento di alto profilo, di livello costituzionale, nel processo più generale di riforma dello Stato. Questa proposta di legge costituzionale è il frutto di quel patto stretto allora con i rappresentanti di questo mondo, necessario per conservare nel nuovo Stato sociale e nella rete dei servizi alla persona lo spirito di servizio, l'attenzione alla persona, il primato del bene comune che tante e tante volte proprio Luciano Tavazza richiamò all'attenzione di tutti noi.

La prospettiva costituzionale

Raccogliendo, in questo testo, i risultati del grande lavoro di sistemazione teorica, di organizzazione giuridica, ma anche di organizzazione contestuale dei modelli di *welfare*, prendiamo atto del dato che è costantemente emerso nell'impegnativo la-

voro svolto nella passata legislatura: la principale priorità politica non va ricercata nei completamenti, pure necessari, della normativa specifica sul Terzo settore, bensì soprattutto nella individuazione del possibile ruolo che il Terzo settore può svolgere nella più generale riforma dello Stato. Il dibattito in corso sullo Stato sociale, che si sviluppa in tutti i Paesi europei, conduce ad un ripensamento delle forme tradizionali di intervento e protezione sociale nella ricerca di nuove forme di gestione ed organizzazione che consentano di coniugare efficienza e solidarietà sociale, a cominciare dai grandi temi della povertà, della immigrazione, della integrazione sociale.

Intorno al nodo della sussidiarietà, come via per ridefinire le modalità di interventi in questi campi, vi è, come è noto, un dibattito politico aperto, che rischia un'*impasse* se non si passa a considerare esperienze concrete di funzionamento sul piano amministrativo e sociale. Come conciliare l'espansione delle autonomie territoriali e sociali con la massima efficienza del settore pubblico, garantendo al contempo la soddisfazione dei diritti sociali costituzionalmente tutelati ed il rispetto degli altri principi e regole dell'ordinamento? Come realizzare la sussidiarietà nella concreta realtà dell'operare dei poteri pubblici (soprattutto a livello locale) e come questa realizzazione si combina con le trasformazioni del principio solidaristico? Come implementare nuove forme di tutela dei diritti ed una maggiore qualità della partecipazione democratica nell'ambito della ridefinizione della forma di Stato in senso federalista, dove è evidente la volontà di declinare i poteri pubblici su livelli il più possibile vicini ai cittadini?

La risposta a queste domande non può prescindere, a nostro avviso, dalla definizione delle modalità di raccordo tra le istituzioni ed il Terzo settore sul terreno della politica più generale e dei diversi livelli di governo.

La necessità di consolidare e rafforzare il ruolo del Terzo settore e, nel contempo, l'esigenza di ancorare le innovazioni più

rilevanti della XIII legislatura a principi inderogabili, sembrano favorire l'apertura di una nuova prospettiva costituzionale. Questa dovrebbe muoversi secondo una logica inversa a quella tradizionale delle riforme costituzionali — che partono dalle enunciazioni di principio a cui seguono attuazioni sul piano della legislazione ordinaria. In questo caso la prospettiva costituzionale dovrebbe seguire alle realizzazioni intervenute sul piano della legislazione ordinaria, consacrando formalmente le acquisizioni già intervenute, stabilizzandole e consolidandole, e, nel contempo, facendone scaturire ulteriori implicazioni e sviluppi. Questa esigenza presenta comunque profili di estrema complessità sul piano dei contenuti anche perché risulta intrecciata con la discussione sul principio di sussidiarietà.

Tale complessità è stata già riscontrata come ricordato nell'ambito dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali anche se in quella sede il dibattito è stato spesso costretto all'interno di angusti spazi ideologici. Le ambiguità e le incertezze racchiuse storicamente nell'idea di sussidiarietà, che resta sospesa fra un obiettivo di disposizione gerarchizzata dell'ordine sociale ed un'istanza di protezione delle unità minori, hanno infatti fortemente condizionato gli orientamenti in campo.

Quale che sia lo sviluppo che avrà questa prospettiva occorre tener conto di alcuni punti fermi dell'attuale assetto costituzionale. In primo luogo, il riconoscimento costituzionale del Terzo settore dovrebbe essere tale da preservare la libertà e la spontaneità del vincolo associativo, sia quanto alla formazione di esso che quanto ai profili strutturali. In secondo luogo, occorrerebbe preservare la configurazione essenzialmente dinamica e competitiva che il principio costituzionale pluralistico ha assunto sulla scorta della lettura integrata degli articoli 2 e 3 della Costituzione.

A questo scopo il presente testo, in un unico articolo, modifica l'ultimo comma dell'articolo 118, che tratta delle funzioni amministrative attribuite a Stato, Regioni,

Città metropolitane, Province e Comuni. Il nuovo comma riconosce il ruolo nella Costituzione del Terzo settore e sulla base del principio di sussidiarietà promuove la libera iniziativa dei cittadini, singoli e associati.

Rispetto alla disposizione vigente, il nuovo comma intende innanzitutto dare un riconoscimento di valore costituzionale al ruolo svolto dal Terzo settore. In secondo luogo si pone in capo a Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e

Comuni non solo il compito di favorire il (loro) apporto al conseguimento di attività di interesse generale, ma soprattutto il compito di promuovere e sostenere la loro libera iniziativa. Gli ambiti e le finalità individuati in via prioritaria sono quelli di carattere economico, sociale, civile e culturale.

In questo modo si intende rendere effettivo il principio costituzionale di promozione del ruolo e delle funzioni del Terzo settore.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. L'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, sulla base del principio di sussidiarietà, riconoscono e promuovono la libera iniziativa dei cittadini, singoli e associati, e ne favoriscono l'apporto originale al conseguimento di finalità di carattere economico, sociale, civile e culturale, nel pieno rispetto della loro autonomia ».

