Considerazioni della Provincia Autonoma di Bolzano sulle Linee guida per la riforma del Terzo settore

Con soddisfazione abbiamo appreso che, dopo tanti anni, al Terzo settore viene dato il rilievo e l'importanza che merita, inserendolo nell'ambito di un programma di riforma proposto dal Governo.

"Lo chiamano Terzo Settore, ma in realtà è il primo", un'espressione semplice, ma di forte impatto, che suscita nell'immediato, l'importanza e il sostegno che il nuovo Governo intende dare a questo settore, e che anche noi condividiamo e rafforziamo, come sempre è stato nella storia dell'associazionismo e del volontariato della Provincia.

Nella nostra realtà locale, il volontariato è un settore in continua crescita e di grande vitalità, ed è sempre stato un elemento fortemente radicato e molto sentito, tant'è che, in base al censimento delle organizzazioni non profit avvenuto nel 2011, sul territorio della Provincia di Bolzano risultano attive 4.927 organizzazioni e, con un valore di 3.008 volontari per 10.000 abitanti, la nostra Provincia si colloca al primo posto, seguita da Trentino (1.967) e Valle d'Aosta (1.475), per numero di persone dedite al volontariato.

Pertanto la Provincia Autonoma di Bolzano, intende sostenere tale riforma e allo stesso tempo, facendo tesoro delle esperienze maturate in questo campo, si permette di avanzare alcune considerazioni che hanno quale denominatore comune i seguenti principi e obiettivi, ovvero:

- la definizione di ***un concetto che definisca in maniera universale ciò che è il volontariato***, tenendo conto anche delle interpretazioni ad esso date dalla normativa europea e non riferendolo solamente al settore sociale, bensì anche ad altri settori ad esso inerenti;
- la realizzazione del ***principio di sussidiarietà***, inteso anche come decentramento da parte dello Stato in questo settore, affinché i bisogni locali vengano soddisfatti e gestiti dalle amministrazioni regionali e provinciali, che meglio conoscono le realtà territoriali;
- la realizzazione dei ***principi della semplificazione, trasparenza e unificazione***, al fine di ridurre al minimo l'onere degli adempimenti burocratici e la sovrapposizione di attività e strutture;
- la realizzazione del ***principio della certezza del diritto***, affinché i volontari siano consapevoli di quali siano le conseguenze giuridiche delle proprie azioni ed omissioni e affinché non siano esposte a situazioni di incertezza le persone che agiscono in nome e per conto degli enti non profit.

Ci si auspica che sia una riforma che superi il settorialismo che ha caratterizzato la legislazione fino ad oggi, e che proceda con larghe vedute, con un cambiamento alla base caratterizzato da trasparenza, partecipazione, semplificazione, valorizzando anche il potenziale dell'economia sociale.

Tutto ciò premesso, vorremmo sottoporre all'attenzione del legislatore alcune considerazioni e proposte rispetto a quanto contenuto nelle Linee Guida della riforma del Terzo settore:

1) Riforma Libro I Titolo II del Codice Civile

Le problematiche connesse alla responsabilità civile per eventuali debiti delle associazioni sono sentite fortemente soprattutto da parte degli amministratori delle associazioni non riconosciute, giacché l'art. 38 del codice civile prevede che, delle obbligazioni assunte dall'associazione, rispondano anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto della stessa. In tale ottica la strada da seguire, a nostro avviso, è quella di agevolare il riconoscimento delle persone giuridiche di diritto privato **semplificando la procedura richiesta per l'iscrizione** al registro di tali enti, il ché potrebbe tradursi nell'eliminazione della necessità di ricorrere all'atto pubblico ovvero all'intervento del notaio, prevedendo quindi che, ai fini dell'iscrizione al registro delle persone giuridiche, sia sufficiente la redazione dello statuto e dell'atto costitutivo nella forma di scrittura privata registrata o autenticata.

Inoltre siamo a proporre che il registro delle persone giuridiche venga aperto a tutte le associazioni con un bilancio che non sia comunque deficitario, a prescindere dal requisito della presenza di un capitale minimo, concedendo in tal modo l'autonomia patrimoniale a tutti gli enti che ne richiedono l'iscrizione avendone gli ulteriori requisiti.

La riforma dovrebbe tener comunque conto del principio di sussidiarietà, affidando l'iscrizione al registro delle persone giuridiche alla competenza delle Regioni e Province autonome come peraltro era già avvenuto col DPR 10.02.2000, n. 361.

Rispetto alle **responsabilità degli organi di governo degli enti**, ferma restando la disciplina attualmente prevista dal C.C. in materia di persone giuridiche di diritto privato, sarebbe auspicabile una previsione chiara e coincisa delle competenze dell'assemblea dei soci relativamente alle associazioni, evitando margini di incertezze in materia.

Rilevando che la previsione di adeguati **criteri per la gestione economica** degli enti non profit è certamente utile ai fini di una maggiore trasparenza, ci preme ribadire l'importanza di evitare l'introduzione di nuovi adempimenti burocratici e di rafforzare invece il principio democratico e partecipativo nelle associazioni nonché la trasparenza interna.

Per quel che riguarda, invece, la **codificazione dell'impresa sociale** nel Libro I Titolo II C.C., essa dovrebbe prevedere altresì che associazioni e fondazioni possano gestire imprese sociali, definendone gli eventuali criteri. Si auspica che la codificazione dell'impresa sociale si inserisca organicamente nella normativa relativa al terzo settore, evitando problemi sul piano dell'applicazione concreta.

Relativamente alle fondazioni, riteniamo sia urgente e importante rivisitarne l'attuale disciplina, in quanto istituti meritevoli di maggiore attenzione e in continua crescita nella nostra realtà.

2) Aggiornamento della Legge 266/91 sul Volontariato

Condividiamo la scelta del Governo di prevedere una formazione alla cittadinanza del volontariato nella scuola e del *"riconoscimento delle reti di volontariato di secondo livello"*,

essendo esse federazioni composte perlopiù da organizzazioni di volontariato, istituite al fine di meglio realizzare gli scopi delle singole associazioni e dei loro volontari.

Riteniamo, comunque, che il **concetto di volontariato** dovrebbe essere ampliato e inteso non solo come espressione di un'attività che copre i fabbisogni della collettività, ma anche come opportunitá per il singolo di esprimere la propria personalità e le proprie aspirazioni, affinché esso tragga da tale esperienza anche un beneficio individuale. Inoltre sarebbe da evitare che forme di volontariato svolte in determinati settori, siano privilegiate rispetto ad altre. Il concetto di volontariato, infatti, non dovrebbe limitarsi a prendere in considerazione solamente la – bensì molto importante – funzione che i volontari rivestono nel settore socio-sanitario o della protezione civile, ma dovrebbe valorizzare l'attività volontaria e gratuita degli aderenti che soddisfano senza finalità di lucro, il vasto panorama degli interessi generali della collettività.
In tal senso, il concetto di volontariato dovrebbe estendersi anche alle attività svolte dai volontari, a titolo esemplificativo e non esaustivo, nel settore culturale, del tempo libero, dello sport dilettantistico o della tutela dell'ambiente.

Alla luce di quanto sopra, la nozione di volontariato dovrebbe avvicinarsi alla concezione di volontariato condivisa dalla Commissione europea in occasione dell'anno europeo del volontariato 2011, che lo considera come un elemento che *"va a vantaggio di tutti e rinsalda i legami sociali, mentre per i volontari esso è un modo per dare un contributo alla società, acquisendo al tempo stesso nuove competenze."*

Rispetto all'aggiornamento della legge 266/1991, proposto nelle Linee Guida, si ritiene opportuno che in tale ottica siano rispettate le competenze delle Regioni e delle Province autonome in materia di **albi regionali e provinciali del volontariato.** Invero, deve rimanere salva la funzione dei registri regionali e provinciali, dato che – nell'ottica delle esperienze maturate in Provincia di Bolzano – solo l'iscrizione ad un albo regionale o provinciale permette di garantire una gestione trasparente ed efficiente nonché un controllo idoneo, consentendo, grazie ad una adeguata conoscenza delle loro realtà, una più celere iscrizione e modifica dei dati registrati.

La Provincia di Bolzano è favorevole alla previsione di un registro nazionale solamente qualora l'iscrizione in tale registro avvenga d'ufficio in seguito all'avvenuta iscrizione ad uno dei registri regionali o provinciali. Inoltre, l'iscrizione potrebbe essere automaticamente comunicata all'Agenzia delle Entrate da parte del registro regionale o provinciale in sostituzione all'attuale comunicazione EAS.

L'introduzione di **modalità adeguate e unitarie di rendicontazione economica e sociale**, dovrebbe tener conto anche della realtà delle piccole associazioni, in genere meno attrezzate a fronteggiare adempimenti burocratici e non sempre in grado di assicurare la presenza di un proprio contabile per gestire le questioni fiscali dell'associazione.

Un'agevolazione di particolare rilevanza per le organizzazioni di volontariato potrebbe consistere nella previsione – seppur di modica entità – di rimborsi forfettari delle spese che possano essere previsti per i volontari.

Di particolare rilievo per le organizzazioni di volontariato, sarebbe definire più compiutamente il concetto di "attività commerciali e produttive marginali", contenuto nel Decreto interministeriale 25 maggio 1995, agevolando gli enti nell'acquisizione di risorse

proprie, facendo rientrare in esso, ad esempio, le entrate derivanti da contratti di sponsoring, se di modica entità.

Inoltre vogliamo ricordare che negli ultimi anni sono intervenute disposizioni legislative che tendono ad assimilare la posizione dei volontari a quella dei lavoratori. Esempio di tale orientamento legislativo sono le disposizioni contenute nell'art. 2 comma 1 del Testo unico sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro, D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, dove si prevede che i volontari del Corpo dei vigili del fuoco e della protezione civile sono assimilati al "lavoratore"; un altro esempio assai discusso e risolto in via interpretativa tramite varie circolari da parte dei Ministeri interessati era il cosiddetto "Decreto antipedofilia" (D.lgs. del 14 marzo 2014, n. 39).
A nostro avviso si tratta di norme che dovrebbero essere riviste in occasione della riforma dell'intero settore.
Riteniamo che sarebbe da rivedere, anche la normativa relativa ai fondi speciali per il volontariato previsti dalla legge 266/1991 e attualmente disciplinati dal Decreto del Ministro del tesoro 8 ottobre del 1997.

3) Revisione della Legge 383/2000 sulle Associazioni di promozione sociale

Sarebbe auspicabile che il regime delle agevolazioni fiscali per le Associazioni di promozione sociale, fosse adeguato a quello già previsto per le Organizzazioni di volontariato.
Qualora un'armonizzazione "perfetta" non sia possibile, si potrebbe pensare all'esenzione dal pagamento dell'imposta di bollo o, perlomeno, l'esenzione dell'imposta di bollo qualora un'associazione di promozione sociale emetta ricevuta per offerta, al donatore.

L'iscrizione nel registro nazionale delle associazioni di promozione sociale che è già stato istituito a seguito delle Legge 383/2000 dovrebbe avvenire d'ufficio in seguito all'avvenuta iscrizione ad uno dei registri regionali o provinciali.

Nell'ottica del superamento dei settorialismi potrebbe essere prevista l'unificazione del registro delle associazioni di promozione sociale con quello della organizzazioni di volontariato, in quanto queste due forme hanno molti elementi in comune.

4) Coordinamento delle singole leggi speciali nonché l'istituzione dell'Authority del Terzo settore

Il proposto coordinamento delle varie leggi speciali che esistono per regolare e valorizzare il Terzo settore è senza dubbio uno dei punti essenziali e qualificanti dell'intero programma di riforma.
L'unificazione dei vari registri esistenti che concedono agevolazioni fiscali, comporterebbe la semplificazione sicuramente più significativa e potrebbe contribuire in maniera decisiva a superare il settorialismo.
In ogni caso evidenziamo la necessità di coordinare tra di loro i diversi registri che concedono agevolazioni fiscali e che riguardano le Organizzazioni di volontariato, le Onlus le associazioni di promozione sociale nonché le associazioni sportive dilettantistiche.
Inoltre, per quel che riguarda la gestione dei registri delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale, sono competenti le Regioni e le Province autonome mentre, per l'iscrizione nell'anagrafe Onlus, attualmente viene richiesta la

presentazione di una comunicazione all' Agenzie delle Entrate, la quale provvede poi agli opportuni controlli.
A nostro avviso, sarebbe utile far rientrare nelle competenze regionali e provinciali, anche l'iscrizione nell'anagrafe Onlus, in quanto gli enti locali dispongono di maggiori conoscenze in merito all'effettiva attività di tali organizzazioni.

Si condivide l'opportunità dell'istituzione di un'Authority del Terzo settore, purché essa svolga puramente attività di supporto e di indirizzo, senza andare ad appesantire o ad ostacolare l'attività degli enti che gestiscono i registri.

5) Dare stabilità e ampliare le forme di sostegno economico, pubblico e privato, degli enti del terzo settore

A livello fiscale si dovranno fare maggiori sforzi per realizzare il principio della certezza del diritto che – almeno in base alle esperienze che abbiamo avuto sul nostro territorio – rappresenta uno dei problemi più sentiti dalle associazioni.

Appare utile premettere che le organizzazioni non profit dovrebbero avere la possibilità di procurarsi i fondi necessari per il loro funzionamento senza dover ricorrere in modo esclusivo o prevalente a finanziamenti da parte di enti pubblici.

In tale contesto le riforme previste riguardo al **5 per mille** sono particolarmente significative, trattandosi di uno strumento che premia proprio le organizzazioni che – sulla base della valutazione dei cittadini contribuenti – forniscono servizi utili alla collettività. Si dovrebbe comunque prestare attenzione alle disposizioni previste per la pubblicazione del bilancio per i soggetti beneficiari del 5 per mille, i quali dovranno – secondo quanto previsto dalle Linee guida – pubblicare on line i propri bilanci tramite uno schema standardizzato; tale schema dovrebbe effettivamente essere facilmente comprensibile da parte dei cittadini interessati, evitando che contenga voci troppo analitiche. Tale obbligo, inoltre, non dovrebbe creare inutile burocrazia ed eccessivi oneri per il mondo del non profit.

Riguardo ad una stabilizzazione delle forme di sostegno economico si ritiene di dover sottolineare che dovrebbero essere comunque **mantenute le agevolazioni previste dall'art. 143 comma 3, del DPR 917/1986 nonché le agevolazioni di cui all'art. 148 per gli enti di tipo associativo**.

In ogni caso appare opportuno riflettere riguardo a possibili maggiori agevolazioni d'imposta a favore delle associazioni e organizzazioni privilegiate come, ad esempio, le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, le Onlus e le associazioni sportive dilettantistiche.
Tale possibilità potrebbe essere prevista introducendo la seguente frase a conclusione dell'art. 148, comma 1, del DPR 917/86: *"I redditi derivanti da attività commerciale di qualunque tipo, esercitata professionalmente o non abitualmente, non sono considerati commerciali, se realizzati con un ammontare di proventi inferiore a Euro 24.000,00 annui."*
In tal modo si verrebbe incontro alle esigenze delle piccole associazioni attive soprattutto nel settore sociale, culturale e del tempo libero, permettendo loro di avere per esempio entrate da sponsoring di modica entità.
Inoltre, **rispetto alle organizzazioni di volontariato**, la legge dovrebbe fornire un'interpretazione autentica rispetto all'esclusione generale dal campo di applicazione

dell'IVA delle attività delle organizzazioni di volontariato, in quanto gli uffici dell'Agenzia delle Entrate tendono a ritenere che tale esenzione sia prevista solo per i settori tassativamente previsti dal D.lgs. 460/1997.

Per quel che riguarda le nuove modalità di **assegnazione in convenzione d'uso** alle organizzazioni del terzo settore, di immobili pubblici inutilizzati, non si dovrebbe perdere di vista il ruolo degli enti locali, soprattutto quello dei Comuni, i quali, nella gestione delle strutture delle quali sono in possesso, risulterebbero essere i meglio conoscitori dei bisogni del territorio.

6) Servizio civile universale

Dare voce al servizio civile ed assicurarne un finanziamento congruo, è di fondamentale importanza: dà un segnale tangibile della volontà di sostenerlo, di rinnovarne il sistema e di promuoverlo a livello europeo.

Condividendo i punti inseriti nelle Linee guida, ci auspichiamo che ci sia un forte coinvolgimento regionale e provinciale nella gestione del servizio civile volontario affidando le relative competenze alle Regioni e alle Province autonome tramite il trasferimento dei relativi fondi da parte dello Stato ai suddetti enti territoriali.
Sarebbe anche da prevedere un avvicinamento delle finalità ultime del servizio agli interessi ed ai bisogni espressi dal mondo giovanile, collegando tale servizio a principi condivisi, attuali, facilmente comprensibili dai giovani, slegati da istituiti e principi troppo storicizzati quali il servizio alla patria.
Rispetto al sistema di servizio civile nazionale esistente, proponiamo la semplificazione del procedimento burocratico richiesto attualmente agli enti per gli adempimenti inerenti la materia in oggetto, tenendo conto che le piccole associazioni accreditate agli albi regionali e provinciali non sempre sono dotate di struttura idonea a sostenere tali adempimenti, e l'adattamento dei contenuti del programma di formazione generale per i volontari, alle realtà delle singole Regioni e Province Autonome.

Di peculiare importanza per l'intera società civile è la salvaguardia delle competenze delle Regioni e Province autonome a legiferare con autonomia gestionale e decisionale l'istituzione di ulteriori servizi volontari aperti a varie fasce di età, sviluppando e rafforzando in tal modo le potenzialità del Terzo Settore a favore della collettività.

Ringraziando per aver dato voce ad un argomento così importante e per l'opportunità concessaci di esprimere il nostro punto di vista in merito ad un documento di governo, auspico che le considerazioni sopra esposte possano essere spunto di riflessione per una più completa riforma del Terzo settore che ottenga il più largo consenso da parte dei volontari e degli enti non profit.

Il Presidente della Provincia
Dott. Arno Kompatscher