

Contributo congiunto Forum Terzo Settore Città di Milano – Ciessevi su le Linee guida per la Riforma del Terzo Settore

23 maggio 2014

Premesse generali

In generale le Linee guida sulla Riforma per il Terzo Settore introducono la condivisa ambizione di un Terzo Settore utilizzato non più solo per identificare una categoria sociale, ma come termine che vada ad indicare un settore specifico nel nostro Paese.

Senza un chiaro disegno propedeutico di cos'è il Terzo Settore, da chi è composto e quali ruoli interpretano i diversi soggetti che lo compongono, come stanno questi soggetti all'interno del quadro delle regole attuali e future di relazione con la pubblica amministrazione e con il privato, non si possono determinare quegli interventi necessari al corretto ridisegno del quadro generale che i punti delle Linee guida enucleano nel documento.

Il nodo centrale, ora, è determinare il quadro di regole generali nel quale il Terzo Settore si colloca. Per questo è necessario che la legge delega ponga nella sua centralità quelli che sono gli elementi civilistici e fiscali insieme. Tale intervento necessariamente deve intendersi nell'ottica di una ridefinizione delle modalità relazionali istituzionali (da intendersi in relazione ai diversi livelli, dal nazionale al locale, alla definizione delle materie e delle modalità) per poi disegnare intorno a questi gli altri elementi posti come punti d'intervento nelle Linee guida quali il Welfare, il Servizio Civile Universale, i Centri di Servizio per il Volontariato e non ultimo una specifica Authority sul settore.

Nel determinare nuove norme e nuove disposizioni, anche su altre materie di diversa natura, non si può più prescindere dal tener conto della peculiarità espressa dal Terzo Settore in quanto soggetto riconosciuto e presente, nelle sue diverse forme, negli assetti della nostra società (cfr casellario giudiziale).

Si auspica quindi che nel complesso della Riforma gli interventi siano sviluppati determinando un sistema di coerenze volto conseguentemente a:

- riconoscere e legittimare a pieno il Terzo Settore come insieme di soggetti che sperimentano, innovano e, nel contempo (come già riconosciuto), producono coesione sociale e beni relazionali e partecipano allo sviluppo del tessuto sociale del nostro Paese;
- sostenere e favorire i diversi strumenti (fondazioni, associazioni, coop. sociali) per sostenere le diverse funzioni del Terzo Settore (partecipazione, advocacy, cura del patrimonio sociale ed economico, cura nella realizzazione di servizi di beni relazionali) che insieme compongono la ricchezza sociale del nostro Paese.

Fatte queste premesse, a partire dalle Linee guida, si sottopongono le seguenti riflessioni e proposte:

Riforma del Codice Civile

L'intervento sul Libro primo non può prescindere dall'intervento su tre assetti:

- distinguere l'identità civile degli Enti Associativi e fondativi dalla necessità di definire norme più stringenti in relazione all'eventuale favor fiscale che si intenda riconoscerli;
- prevedere forme di riconoscimento giuridico che, in relazione alla natura soggettiva degli Enti, prevedano forme di omologa in analogia con gli Enti del libro V° del Codice Civile;
- disciplinare la valorizzazione della natura ideale dello scopo degli Enti Associativi e Fondativi, prevedendo limitazioni alla loro struttura istituzionale esclusivamente in corrispondenza a situazioni di favor che il legislatore intenda riconoscerli;
- valorizzare la dimensione di advocacy;
- in premessa riconoscere la valenza costituzionale delle formazioni sociali corrispondenti al mondo del Terzo Settore, quale costitutivo della Società civile e, quindi, con una funzione di elemento di sussidiarietà che non determini né strumentalità alle azioni pubbliche di politica sociale, né tantomeno una funzione costitutiva per la necessaria tutela e garanzia del cittadino;
- coordinazione con la disciplina fiscale e identificazione delle specifiche agevolazioni in relazione ai profili civilistici;
- armonizzazione con le leggi speciali.

È opportuno, per procedere in tal senso, riconoscere le diverse categorie di soggetti che si muovono nell'ambito del terzo settore distinguendo tra:

- Enti che promuovono, con finalità ideale ed assenza di scopo lucrativo, percorsi di valorizzazione della partecipazione e della solidarietà sociale con presenza significativa o prevalente di attività di volontariato;
- Enti che producono, sempre per finalità ideali e senza distribuzione di utili, beni e servizi di utilità sociale, valorizzando anche i nuovi percorsi di mutualità con fini di coesione sociale.

Il sistema agevolatorio dovrà essere volto al riconoscimento della valenza sociale messa in atto dai singoli profili e commisurato alla loro funzione:

- sistema di agevolazioni specifico, commisurato al grado di azione solidale e di impegno dell'azione volontaria messa in atto dall'ente, individuando criteri specifici;
- sistema di agevolazioni specifico per i soggetti che producono, anche attraverso azioni di natura imprenditoriale, valore sociale e percorsi partecipativi che coinvolgono i cittadini.

Nello specifico:

1. RAZIONALIZZARE LE PROCEDURE A VANTAGGIO DEGLI ENTI
 - a. gli enti hanno bisogno di avere procedure chiare e codificate nel rapporto con le istituzioni.
Esempio nella razionalizzazione dei registri
 - b. identificazione degli adempimenti minimi necessari in relazioni alle tipologie di profili.
2. TRASPARENZA PER I CITTADINI

- a. facilitazione accesso dei cittadini alle informazioni dei registri nell'ottica della facilitazione dell'elemento fiduciario oltre che del controllo indiretto da parte dei medesimi cittadini.
3. ELIMINARE I CORTI CIRCUITI DELL'ORDINAMENTO
 - a. coerenza dell'ordinamento in relazione ai profili;
 - b. uniformità della pubblica amministrazione nella gestione dei riconoscimenti dei diversi profili sul territorio nazionale;
4. SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA
 - a. garantire chiarezza e non contraddittorietà nella disciplina organizzativa richiesta agli Enti.
5. MECCANISMI DI PROMOZIONE DELLE REALTA' SOCIALI
 - a. legittimare circuiti alternativi di valorizzazione di economia sociale, istituzionalizzazione di capitali volti al terzo settore per la realizzazione di progetti particolari e specifici.
6. RISCHIO IMPRESA SOCIALE AL CENTRO DELLA RIFORMA
Dalla lettura sussiste una possibile falsa valorizzazione della natura di produzione di beni e servizi quale elemento centrale degli Enti di Terzo Settore, rischiando in tali termini di non valorizzare sufficientemente la dimensione di finalità ideale e di ruolo di coesione sociale di tali formazioni.
7. NO TESTO UNICO MERAMENTE COMPILATORIO

Impresa sociale

1. AMPLIARE LE CATEGORIE SVANTAGGIATE E CONTESTUALIZZARLE
 - a. Identificare dei criteri precisi nella definizione delle categorie svantaggiate che rispecchino i cambiamenti delle condizioni socio-economiche e del mercato del lavoro. Nello specifico è necessario prevedere una modalità costante di verifica nel tempo di tale categorie che rispecchi l'andamento delle condizioni economiche e sociali della società. Tale determinazione è rilevante ai fini dell'azione svolta dai diversi soggetti operativi vista, come riconosciuto, la funzione che svolge il terzo settore attraverso le varie tipologie di enti (dal volontariato, alla cooperazione sociale, passando per la promozione sociale) come soggetti anticipatori delle situazioni problematiche della società.
 - b. *“Qui occorre una precisazione: se il riferimento è l'articolo 4 della legge 381, ci pare una buona occasione di intervento. Se invece stiamo parlando delle categorie della UE, la prospettiva cambia. Ci sembrano molto ampie. Se si stesse percorrendo la prima ipotesi, magari pensando ad una sovrapposizione, occorrerebbe introdurre una graduazione degli incentivi in relazione alle tipologie di svantaggio. Resta invece evidente la necessità di prevedere un adeguamento delle categorie di svantaggio di cui alla legge 381/91 art. 4, in quanto non più completamente rispondenti ai bisogni e alle mutate condizioni socio-economiche e del mercato del lavoro. In relazione alla seconda ipotesi, quella di un allargamento delle categorie nella logica UE, si potrebbe valutare l'ipotesi di definire alcune categorie di “svantaggio leggero” per le quali non si hanno sgravi contributivi ma rientrano nel computo del 30%, magari definendone una soglia massima. Questo consentirebbe alle nostre cooperative di rispondere ad alcune domande/emergenze sociali”* (contributo di Federsolisarietà).
2. Non vogliamo che la cooperazione sociale rimanga SENZA AGEVOLAZIONI: ricollocare la cooperazione sociale nell'impresa sociale
3. IVA AL 4%: NO ARMONIZZIONI AL RIALZO

“Positivissima la proposta del riconoscimento di diritto delle cooperative sociali come imprese sociali senza necessità di modifiche statutarie. Siamo d’accordo sul fatto che se un’organizzazione ha tutte le caratteristiche per essere impresa sociale, ne deve assumere anche lo status giuridico, in modo che assuma diritti ma anche obblighi chiari e non interpretabili; altrimenti manteniamo parte della confusione e dell’ambiguità odierna. Per quanto riguarda il tema dell’ampliamento delle materie, pur ritenendole già ampie e comprensive di tutti gli ambiti delle politiche, si potrebbe prevedere la possibilità di integrazione alle stesse con un decreto ministeriale, senza ricorrere alla modifica della legge” (contributo di Federsolisarietà).

Le organizzazioni di volontariato

1. IN MATERIA DI AGEVOLAZIONI:
 - a. mantenere le agevolazioni fiscali (ex art 8 L 266/91 e quelle derivanti dalla qualifica di diritto Onlus), omogeneizzando verso l’alto quelle regionali (es. IRAP), che ad oggi registrano sperequazioni notevoli;
 - b. ritornare all’esenzione o al pagamento in misura fissa dell’imposta di registro per l’acquisto a titolo oneroso di immobili (come introdotto dal 1 gennaio 2014).
2. RAPPORTI CON PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: Chiarezza nella possibilità di partecipare a gare d’appalto e fare convenzione con PPAA, alla luce anche delle ultime pronunce europee. Chiarire i confini tra contributi e convenzioni.
3. ATTIVITA’ COMMERCIALI: chiarire se le attività commerciali e produttive devono essere marginali solo nella tipologia (cfr D.M. 25.5.95) o anche nella quantità, se sia possibile pertanto definire limiti quantitativi e possibilità di scorporo.
4. OSSERVATORIO NAZIONALE: far ripartire a pieno regime e con piena titolarità l’Osservatorio Nazionale del Volontariato.
5. ODV DI II LIVELLO: riconoscere attività di volontariato delle strutture di II livello e definirne i compiti e le peculiarità.
6. PREVISIONI SPECIFICHE PER VOLONTARI: nelle norme relative ad altri settori o materie (sicurezza, privacy, SCIA ecc) prevedere esplicitamente procedure semplificate per le organizzazioni evitando di assimilare A) i volontari a lavoratori, B) le ODV a piccole / medie imprese.
7. ALLEGGERIMENTO BUROCRATICO: confermare il divieto per le PPAA di richiedere più volte documenti e attestazioni già in possesso alla medesima (ex art 18, c 2, L 241/90 e altre normative - Statuto diritti del contribuente, ecc.).
8. REGISTRO UNICO DEL NON PROFIT: far convergere gestione informatizzata e pubblica dei registri regionali e provinciali delle ODV in unico Registro nazionale non profit, gestito inizialmente da Presidenza del Consiglio e successivamente dall’Authority. Le funzioni di tenuta e di controllo continuano ad essere esercitate dalle amministrazioni territoriali.

I Centri di Servizio

1. AMPLIAMENTO DEI SOGGETTI BENEFICIARI DEL SERVIZIO: si propone l’ampliamento dei beneficiari a tutti i soggetti che operino in assenza di scopo di lucro e nei quali le attività siano realizzate in via

- prevalente da volontari (come definiti ex L 266/91), in relazione a quanto già menzionato nel capitolo su “riforma codice civile” del presente documento;
2. INCREMENTO DEI FONDI: superamento della Circolare Visco e stabilizzazione dei fondi;
 3. CO.GE.: ridefinizione del ruolo, della durata in carica e dei criteri di nomina dei suoi componenti;
 4. DEFINIZIONE DI ENTE GESTORE: ridefinire le funzioni dei Centri di Servizio nell’ottica dell’ampliamento dei destinatari dei servizi; consentire l’applicazione del principio di autodeterminazione per la definizione giuridica dell’ente gestore;
 5. DIMENSIONE : sì a razionalizzazione ed efficientamento del sistema dei CSV costituendo soggetti con bacino di riferimento di almeno 2 milioni di abitanti, no a regionalizzazione forzata; qualsiasi sia la riforma in relazione ad accorpamento dei Centri di Servizio, si pongano le condizioni di mantenere i rapporti col territorio;
 6. RUOLO: conferma dell’assenza di funzione di rappresentanza che rimane ai Forum Terzo Settore e alla CONVOL.

Le associazioni di promozione sociale

1. SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA: Si richiede che la definizione di assetti normativi, e relativi adempimenti, riconosca il profilo volontaristico tipico di questo mondo.
2. PROCEDURE D’ISCRIZIONE AI REGISTRI LOCALI: è necessario operare per rendere uniformi i criteri d’iscrizione ai registri territoriali. Si rileva attualmente forte discrepanza di criteri applicativi nei diversi contesti regionali e provinciali che determinano situazioni per le quali organismi appartenenti alla medesima e unitaria struttura nazionale trovano applicazioni diverse nei propri territori di riferimento.
3. IN MATERIA DI AGEVOLAZIONI: determinazione di criteri valevoli su tutto il territorio nazionale in merito a specifiche agevolazioni attualmente di competenza regionale (es. IRAP, IMU, TASI), superando le attuali sperequazioni.
4. DEFINIZIONE DEL PROFILO “PROMOZIONE SOCIALE”: necessità di definire il profilo civilistico delle associazioni di promozione sociale come contenitore di opportunità e non come contenitore in assenza di altre opportunità (es. a volte si sceglie la forma di promozione sociale nell’impossibilità di costituirsi in forma di ODV ai sensi della L. 266/91).
5. ARMONIZZARE AMBITO CIVILE – FISCALE : è necessario che s’intervenga per armonizzare e rendere coerenti i piani civilistici e fiscali per rendere semplice la gestione e quindi perseguibili gli scopi delle associazioni di promozione sociale.
6. RAPPORTI CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: è necessario intervenire per ampliare la capacità di relazione diretta tra APS e pubblica amministrazione, nel pieno riconoscimento del loro ruolo sociale (in coerenza con il disegno normativo dato nella L.383/2000). Quindi si chiede di determinare in forma chiara la distinzione delle modalità di accesso a forme di convenzioni in via diretta (con forte propensione al riconoscimento del valore sociale delle Associazioni di promozione sociale) da quelle convenzioni più meramente rivolte all’erogazione di servizi (nelle quali si attivino percorsi di selezione per motivi di trasparenza e nel rispetto del principio di concorrenza).
7. ONLUS PARZIARIE: anche se tale riferimento concerne i soggetti “APS” che rispondono in forma specifica alla normativa L. 287/91, si evidenzia la necessità di semplificare le modalità di definizione e di esercizio di tale opportunità, che risulta ad oggi complessa e poco esercitata.

Welfare, L. 328/2000 e voucher

Dalla lettura del testo si evince una strategia che in linea generale si condivide: affiancare il tentativo esplicitato di voler ricondurre ad unità tutta la normativa che tratta tematiche relative al terzo settore, alla tematica più ampia delle riforme del Welfare. Nel testo emergono, però, imprecisioni e confusioni, allorché si pongono sullo stesso livello tre sistemi di soggetti con diverse responsabilità e con funzioni diverse, seppur complementari:

- i soggetti Istituzionali, titolari di competenza specifiche in materia di servizi sociali;
- il volontariato, le associazioni, il non profit, che autonomamente si organizzano e decidono di fare ed hanno il diritto/dovere di partecipare ai processi programmatori, che svolgono anche una funzione di advocacy;
- i soggetti autorizzati e accreditati ad erogare interventi servizi e prestazioni.

1. NON PROFIT E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: Il non profit collabora con la Pubblica Amministrazione ma non si sostituisce ad essa. Può costituirsi partner della Pubblica Amministrazione su nuovi bisogni o su bisogni rispetto ai quali le responsabilità pubbliche sono nulle o parziali.
2. PRINCIPIO DI RESPONSABILITA': si evidenzia che il documento sottolinea i soli principi di sussidiarietà e solidarietà che non vanno mai disgiunti dal primo, il principio di responsabilità (titolarità di funzione).
3. PARI DIGNITA': in relazione al punto 6) del paragrafo "valorizzare il principio di sussidiarietà "in particolare aggiornando la L. 328/00" si ritiene di dover sottolineare che il Terzo Settore ha pari dignità – rispetto alla Pubblica Amministrazione nelle scelte delle priorità programmatiche per due motivi:
 - il particolare momento storico che il paese sta attraversando, quindi aumento di bisogni e contrazione delle risorse;
 - il fatto che a 14 anni dalla L 328/00 non siano ancora stati definiti i livelli essenziali del sociale (LIVEAS).
4. ACCREDITAMENTO: rispetto alla revisione dei requisiti per l'accREDITAMENTO, premesse le tutele già presenti nella Carta Costituzionale rispetto alle libere iniziative, si ritiene che sulle materie possano esserci conflitti di competenza tra Stato e Regioni. Lo Stato può prevedere una facilitazione nelle procedure di affiancamento, a favore di soggetti non profit che di fatto trattano di "beni relazionali". Rispetto alle imprese sociali, e al profit, le Regioni sono l'interlocutore pur nel rispetto di vincoli dell'Unione Europea.

AUTORIZZAZIONI E ACCREDITAMENTO (contributo di Federsolidarietà): *"Il tema della revisione dei requisiti per l'autorizzazione/accreditamento delle strutture e dei servizi sociali e delle procedure di affidamento per l'erogazione dei servizi sociali da parte degli enti locali ad organizzazioni del terzo settore, ci pare più complesso ed occorre una distinzione: sul tema dell'accREDITAMENTO/autorizzazione nel socio sanitario la nostra Regione ha già legiferato sufficientemente ed un intervento dello Stato rischia di provocare più danni che benefici. In merito invece all'area sociale, sarebbe auspicabile un intervento normativo che finalmente definisca i LIVEAS sociali, dando finalmente compimento a quanto previsto dalla legge 328/2000, dopo solo 14 anni dalla sua entrata in vigore."*

AFFIDAMENTO (contributo di Federsolidarietà): *"Sul tema invece della revisione delle procedure di affidamento, come già detto da Guerini, siamo d'accordo. Nella stessa direzione vanno anche alcune misure varate dall'Unione Europea negli ultimi mesi. Le nuove direttive appalti e concessioni e la nuova programmazione di fondi comunitari 2014-2020 danno priorità alla cooperazione sociale e alle imprese"*

sociali. La riforma annunciata dal premier è l'occasione per raccogliere e valorizzare queste opportunità a livello nazionale. Auspichiamo quindi che una delle prime azioni sia quella di recepire al più presto (senza attendere i 24 mesi possibili) le nuove direttive comunitarie in materia di affidamenti."

5. **VOUCHER:** rispetto all'introduzione di incentivi, mediante voucher, vanno evitati i rischi di riportare in una sfera privata il rapporto tra chi prescrive un bisogno e chi può soddisfarlo. I voucher hanno senso all'interno di progetti personalizzati dei quali deve rimanere responsabile la Pubblica Amministrazione e responsabilità pubblica rimangono non solo all'avvenuta erogazione delle prestazioni ma anche gli esiti di "salute" (in senso lato) conseguiti.

(contributo di Federsolidarietà): "Siamo invece fortemente contrari a sperimentazioni di voucher come indicato al punto 26, ritenendo opportuno investire su un modello di comunità accoglienti in grado di rispondere ai bisogni collettivi anziché incentivare risposte individuali a bisogni sociali. Auspicheremmo per contro, come già detto, misure di defiscalizzazione sui servizi di cura per le famiglie. Da sempre sosteniamo la necessità di non orientare la spesa per il welfare e le politiche sociali attraverso trasferimenti monetari, bensì definire e costruire sistemi integrati di servizi in risposta ai bisogni reali dei cittadini, anche in tema di relazione e socialità."

Il Servizio Civile Universale

1. **SIGNIFICATO:** primo significato del Servizio Civile deve essere quello di offrire ai giovani "esperienze di cittadinanza" popolare, cioè aperta a tutte le fasce della popolazione, e non deve schiacciarsi sulla funzione "formazione lavoro";
2. **BUROCRAZIA:** alleggerirla per consentire A) anche agli enti di dimensioni ridotte di accedere, B) di avere controlli sostanziali e non meramente formali e punitivi;
3. **OPPORTUNITA':** definire gli ambiti e le occasioni di "impiego" e determinare l'entità di eventuali rimborsi per i giovani;
4. **ONERI ECONOMICI:** definire gli oneri a carico delle organizzazioni (riconoscendo la compartecipazione ai costi sostenuti dalle organizzazioni);
5. **ACCESSIBILITA':** accesso al Servizio Civile per i giovani con disabilità;
6. **TUTELA:** definire le apposite tutele assicurativa, previdenziali e d'inquadramento generale per i giovani;
7. **DURATA:** prevedere un periodo minimo di impiego di almeno 9 mesi al fine di garantire un'esperienza proficua per tutti i soggetti coinvolti;
8. *"Certo una azione di rilancio dell'Istituto è positiva. In realtà il nodo, più che i proclami (ad esempio sugli stranieri già è prevista la loro possibilità di accesso), è rappresentato dallo stanziamento in bilancio nazionale di risorse sufficienti a consentire di avere 100.000 giovani in SNC ogni anno. Riteniamo positivo il mantenimento della "volontarietà" del servizio civile, in quanto circolavano voci relative ad una possibile e inaccettabile obbligatorietà dell'istituto. In merito al riconoscimento di canali preferenziali per l'accesso al mercato del lavoro, ci sentiamo distanti da questa proposta. Le imprese devono scegliere i lavoratori sulla base delle necessità e delle capacità. Peraltro è evidente che per quanto ci riguarda il SCN costituisce un percorso di avvicinamento tra la cooperativa sociale e il volontario che spesso diventa un canale privilegiato di accesso. Quindi ci sembra pleonastico istituire per legge un canale privilegiato di accesso" (contributo di Federsolidarietà).*

