

CONSULTAZIONE SULLE **LINEE GUIDA PER UNA** RIFORMA DEL TERZO SETTORE

Premessa: Sono arrivati in redazione 31 Contributi strutturati (tutti, in ottica Open, richiesta da qualcuno, pubblicati sul nostro sito). Queste pagine sono un sunto redazionale di quanto pervenuto. I contributi, immaginiamo, sono stati anche mandati all'indirizzo terzosettorelavoltabuona@lavoro.gov.it

IL 5 PER MILLE INNANZITUTTO E SUBITO (PUNTO 22)

L'invito di **tutte le organizzazioni del Comitato editoriale è quello di procedere subito alla stabilizzazione del 5 per mille** così da incidere sull'anno fiscale 2014. Questa è considerata, e a ragione, l'atto fondamentale e primo per procedere poi a una riforma complessiva. **Si tratta di sanare una vicenda penosa e ingiusta** durata otto anni in cui si è espressa tutta l'arroganza dello Stato verso i contribuenti e verso il non profit. I veicoli legislativi ci sono e sono già in campo, per esempio la delega fiscale.

Occorrerebbe che la proposta di legge di stabilizzazione, o il decreto indicassero chiaramente:

- 1) Quali sono i **soggetti beneficiari**, che dovranno essere identificati una volta per tutte, validati e inseriti in un elenco liberamente consultabile;
- 2) La possibilità di destinare il 5 per mille non solo dell'Irpef ma anche delle **imposte sostitutive per i contribuenti cosiddetti "minimi"**;
- 3) **L'introduzione di una soglia minima** (ad esempio 100 euro), al di sotto della quale, la quota del 5 per mille destinata agli enti non sia loro attribuita, ma vada ad aggiungersi al complesso delle quote del 5 per mille dei contribuenti che non hanno indicato alcun codice fiscale (o uno errato), e che poi vengono ripartite in proporzione tra tutti gli enti;
- 4) **L'obbligo, per i soggetti beneficiari di pubblicare i propri bilanci utilizzando uno schema standard, trasparente e di facile comprensione e online;**
- 5) **L'eliminazione del tetto**

massimo di spesa, onde evitare che il 5 per mille si traduca in 4 per mille, ecc.;

6) la **semplificazione delle procedure amministrative** a valle del calcolo dei contributi spettanti a ciascun beneficiario così da evitare gli attuali tempi di restituzione sia delle quote spettanti (2 anni!) sia delle erogazioni conseguenti (circa 3 anni!): le risorse individuate dalla Agenzia delle Entrate potrebbero rimanere nel bilancio del Ministero delle Finanze in modo da fare gestire tutte le erogazioni ai beneficiari direttamente dall'Agenzia, mentre i controlli sui potenziali beneficiari dovrebbero rimanere in capo alle amministrazioni competenti. In questo modo non sarebbe più necessario un decreto ministeriale di riparto dei fondi nei bilanci di previsione dei singoli Ministeri e la gestione dei pagamenti spetterebbe a un unico soggetto. Per questo si chiede un decreto subito, con questi obiettivi:

1) Tempi certi per la pubblicazione dei dati e l'erogazione delle cifre

Un punto critico nella gestione del 5 per mille in questi 8 anni di "sperimentazione" è stata la forte imprevedibilità nei tempi di pubblicazione degli importi spettanti a ciascuna organizzazione e, successivamente, di concreta erogazione di quanto spettante. Nella normativa un punto cardine deve essere la certezza sulle date e conseguentemente piena possibilità di programmare le proprie attività alle organizzazioni destinatarie del 5 per mille. Proponiamo che venga stabilita la data del 31 marzo dell'anno successivo come termine ultimo per la pubblicazione dei dati delle destinazioni del 5 per mille e il 30 novembre per la concreta erogazione degli importi spettanti.

2) Semplificazione delle procedure di iscrizione agli elenchi

Per semplificare la produzione della documentazione da parte delle organizzazioni interessate e i controlli da parte dei Ministeri competenti, riteniamo che - nel rispetto della normativa in vigore relativa alla semplificazione amministrativa - non sia necessario di anno in anno, riprodurre la stessa documentazione. Una volta perfezionata l'iscrizione nell'anno 1, le organizzazioni potrebbero essere tenute solo a comunicare eventuali variazioni intervenute negli ultimi 12 mesi e potrebbero essere iscritte di diritto all'anno successivo sulla base della documentazione già prodotta.

3) Unificazione delle regole di rendicontazione; trasparenza verso la Comunità

e, facoltativamente, informazione diretta del donatore. Dal punto di vista della rendicontazione, le regole e la modulistica dettate a oggi dai Ministeri competenti non sono uniformi: riteniamo che vadano uniformate e - per favorire la trasparenza - pubblicate anche sui siti Internet delle organizzazioni non profit beneficiarie. Riteniamo infatti di poter identificare due dimensioni di rendicontazione: una, non di merito, attinente il solo

impiego delle somme all'interno dell'area di pertinenza (con funzioni della PA di verificatore della correttezza dei processi contabili/amministrativi); l'altra, sostanziale e di merito, che riguarda i contribuenti e la comunità, tesa a dimostrare l'utilità sociale e l'impatto dell'azione sostenuta dal 5 per mille.

Al donatore-contribuente che ha destinato il proprio 5 per mille a un'organizzazione (non potranno essere presi in considerazione coloro che non indicano una specifica organizzazione) potrà quindi essere data la possibilità di ricevere, direttamente e personalmente, se lo desidera, la rendicontazione.

Ciò è possibile dando al contribuente la facoltà di indicare, direttamente sul modulo per la destinazione del 5 per mille, la propria volontà di ricevere una completa informazione sui progetti finanziati con il suo 5 per mille, autorizzando l'Agenzia delle Entrate a far conoscere i propri dati anagrafici (cognome, nome, indirizzo completo) all'organizzazione prescelta. In questo modo i singoli contribuenti potranno conoscere con ampio dettaglio e direttamente l'utilizzo che l'organizzazione non profit ha fatto del 5 per mille ad essa destinato.

Qualora invece il donatore preferisca mantenere l'anonimato, sarà sufficiente che esprima questa volontà barrando una apposita casella da prevedere sul modulo per la destinazione del 5 per mille.

Avvertenza: Si tenga presente che questo come altri **aspetti delle riforme proposte con queste Linee Guida sono inserite in altre leggi delega al Governo già approvate dal Parlamento**. Ad esempio, l'introduzione di detrazioni o deduzioni per le famiglie che si servono dei servizi sociali delle Onlus, la fiscalità degli enti non commerciali, la riforma del regime fiscale delle donazioni al non profit sono aspetti già previsti dalla legge delega fiscale approvata dal Parlamento (Legge n. 23/14 del 11 marzo 2014, GU n. 59 del 12 marzo 2014). **Pertanto, il Governo ha già uno strumento per intervenire velocemente a livello di revisione normativa.**

RICOSTRUIRE LE FONDAMENTA GIURIDICHE, DEFINIRE I CONFINI E SEPARARE IL GRANO DAL LOGLIO

1) riformare il Libro I Titolo II del Codice Civile, anche alla luce dell'articolo 118 della Costituzione

Suggerimenti:

- **Uscita dal regime concessorio.** Le disposizioni dedicate alle persone giuridiche dal libro primo del codice civile risentono di una mentalità pregiudizialmente ostile nei confronti di questi enti, e certamente inadeguate a regolare le complessità e le varietà

che contraddistinguono il settore negli ultimi decenni. Malgrado il d.lgs. 361/2000 ha decisamente migliorato il sistema precedente, accorciando di molto i tempi necessari a ottenere l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, nondimeno l'impianto del sistema rimane concessorio, con l'effetto di produrre divergenti applicazioni e interpretazioni sul territorio nazionale, ad esempio con riferimento alla consistenza minima del patrimonio iniziale degli enti.;

- **Semplificazione.** In un'ottica di semplificazione delle procedure, valutare la proposta di affidare la **procedura di riconoscimento della personalità giuridica** degli enti di cui al libro I, capo II, del codice civile ai notai, quali soggetti (pubblici ufficiali) con caratteristiche di terzietà, cui assegnare il controllo di legalità sulle persone giuridiche- come è avvenuto per le società. Si tratta di **una delega di funzioni oggi svolte da uffici pubblici, i quali verrebbero sgravati da funzioni "non core", a costo zero per lo Stato. I notai svolgono una funzione pubblica avvalendosi di un'organizzazione privata e hanno collegamenti telematici permanenti con tutti i pubblici registri.** Una proposta che non fa che riprendere, con adattamenti, quanto contenuto in recenti disegni di legge delega (quelli delle Commissioni "Vietti" e "Pinza", dal nome dei loro presidenti) per la riforma del Libro I del codice civile; inoltre ciò corrisponde con l'orientamento che si va rafforzando anche a livello europeo (si veda la proposta per uno statuto di Fondazione europea, dove il ruolo del notaio sarà quello di garante e gatekeeper nella fase di creazione degli enti e nei confronti delle operazioni anche crossborder nel corso della loro vita).

Attualmente la competenza per il riconoscimento delle persone giuridiche spetta alle Prefetture (per gli enti che operano a livello nazionale) e alle Regioni (per gli enti che operano in ambito regionale): l'osservazione della prassi dimostra che ciò comporta dispendio di risorse pubbliche, eccessivi margini di discrezionalità, tempi generalmente più lunghi di quelli previsti dalla legge. Questa situazione deve essere superata attraverso una riforma della procedura di riconoscimento e della pubblicità, rivolta a garantire: **maggiore efficienza, tempi brevi e certi** (attualmente una società si costituisce ed è iscritta al registro imprese in un giorno); conoscibilità dei dati attraverso un **sistema di pubblicità unificata a livello nazionale tramite i registri delle imprese, e trasparenza; obbligatorietà del deposito di tutti gli atti e i dati rilevanti** (oltre all'atto costitutivo e allo statuto, le modifiche statutarie, le operazioni straordinarie, le cariche sociali, la contabilità ed i bilanci). Come per le società di capitali, la verifica assegnata al notaio dev'essere circoscritta al **controllo di mera legalità**, parametrato al riscontro della liceità dello scopo e del rispetto dei requisiti di legge nell'atto costitutivo e nelle modifiche statutarie.

Superare la distinzione di soggetti attualmente prevista nel Libro I Titolo II largamente insufficiente, si prevede, infatti, la distinzione tra associazioni, fondazioni e comitati, nonché un ruolo residuale alle associazioni non riconosciute nella categoria "altre istituzioni" (l'Istat ci dice che sono il 67% dei soggetti non profit!). Mancano le Fondazioni di partecipazione, le imprese sociali, Federazioni e reti, ect.

Superare il nodo gordiano all'origine di mille equivoci e contenziosi della distinzione tra attività commerciale e non commerciale. La realtà ha ampiamente superato la norma civilistica sdoganando definitivamente l'idea che gli enti non profit si qualificano per la finalità non lucrativa e non per l'attività svolta che può anche essere commerciale. La legislazione fiscale che, per evidenti ragioni, ha dovuto superare la ristretta logica codicistica, assoggettando a tassazione di vantaggio anche gli enti non profit in relazione all'attività commerciale svolta. Ma anche quei limitati vantaggi fiscali, tuttavia, sono stati riconosciuti a condizione che l'attività commerciale svolta rimanesse marginale (vedi l'art. 8 L. 266/91 per le Odv), o non prevalente (v. l'art. 149 Tuir o l'art. 10 co. 5 del Decreto Onlus).

Perciò si propone di precisare la definizione di "non lucratività". Il focus della distinzione tra i soggetti del Libro I e quelli del Libro V del codice civile va **spostato dall'attività svolta, commerciale o meno, a quello soggettivo delle finalità perseguite**, e per qualificare correttamente il lato soggettivo non basta basarsi esclusivamente sulla non lucratività, ma anche **sulla rilevanza mutualistica o generale del fine perseguito**. Andrebbe articolata così: **migliore definizione della specificità soggettiva (non lucratività dell'ente diretta e indiretta) e finalità mutualistica o di interesse generale**.

In tale ottica, **occorre la codificazione dell'idea stessa di impresa sociale che rappresenta il traite d'union tra i soggetti del Libro I e del Libro V** del codice civile, trattandosi di una forma d'impresa commerciale che si qualifica per una finalità parzialmente non lucrativa e di interesse generale. Interessante il suggerimento arrivato da CGM: **La riforma dovrebbe prevedere l'asset-lock, il profit - lock, mission - lock ossia il triple lock**: si tratta di vietare - in caso di scioglimento - la distribuzione del patrimonio tra i soci destinandolo ad altri soggetti giuridici imprese sociali operanti nel territorio di riferimento (asset - lock); prevedere delle forme limitate di distribuzione degli utili tra i soci di imprese sociali- innalzando le percentuali previste attualmente per la cooperazione sociale - e bloccando invece completamente la distribuzione nel caso di Fondazioni e Associazioni (profit- lock); vietare la modifica della mission (oggetto sociale) per tutte le imprese sociali (mission - lock).

Oltre all'art. 118 da considerare anche l'art. 117 della Costituzione nella misura in cui esso incide su quei **diritti sociali e civili oggetto di determinazione statale** che dovranno essere realizzati attraverso la partecipazione dei cittadini alle formazioni sociali sull'intero territorio nazionale.

È richiesta **un'attenzione alla governance** che è sempre più multistakeholder essendo le onp sempre più organizzazioni di Comunità.

Infine, il suggerimento sulla libertà di associazione fra minori

2) e 3) Aggiornamento legge 266/91 sul Volontariato e legge 383/2000 sulle Associazioni di promozione sociale

Tra le segnalazioni più ricorrenti: Assicurare la coerenza tra le disposizioni emanate nella legislazione nazionale, quella regionale e addirittura provinciale; Eliminare le discrepanze tra le due leggi uniformandone obblighi e doveri; Semplificare la burocrazia e l'iter di iscrizione mantenimento nei registri; Estensione delle finalità delle OdV anche alla "promozione e tutela dei diritti dei cittadini e la collaborazione con le istituzioni alla programmazione delle politiche sociali, sanitarie, ambientali, culturali e quelle inerenti i diritti civili"; Razionalizzazione degli Osservatori e dei Centri di Servizio; riduzione del carico di adempimenti sulle organizzazioni.

4) Istituzione di una Authority del terzo settore

L'idea di reintrodurre ciò che il Governo Monti aveva inopinatamente tolto e di rafforzare lo strumento qualificandolo già nel titolo, non più come Agenzia, ma come Authority è accolta da tutti positivamente. Ora però sotto il titolo bisogna indicare cosa farà e quali poteri. Uno dei temi proposti è la valutazione d'impatto sociale ritenuta sempre più necessaria e su cui l'Authority potrebbe avere un ruolo sia di messa a punto degli strumenti sia per una loro promozione. In un'epoca in cui alle imprese ordinarie si chiede grande trasparenza e rigore nello svolgimento della loro attività economica, è corretto pensare che tali caratteristiche debbano essere richieste alle associazioni e fondazioni che intendano svolgere un'attività imprenditoriale. Ciò significa simmetria di trattamento tra associazioni e imprese ordinarie in ordine alla trasparenza sui conti e sui flussi finanziari e controlli esterni ad esempio come previsto nel Regno Unito con la Charity Commission.

È avanzata l'ipotesi di **attribuire all'Authority la gestione diretta dell'Anagrafe delle Onlus/ o anagrafe Non profit**, come primo passo verso la creazione di un "registro unificato" delle organizzazioni del Terzo settore.

5) Valorizzare il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale (punti 6-8)

In relazione alla legge 328/2000, l'auspicata programmazione partecipata richiede innanzitutto che gli enti pubblici e del Terzo Settore coinvolti abbiano certezza delle risorse su cui possono contare, cosa che negli ultimi anni è stata mortificata da andamenti discontinui e penalizzanti del Fondo Nazionale Politiche Sociali e di quello per la non autosufficienza.

Si richiama, altresì, perché ne venga data attuazione, il **documento adottato il 22.01.2014 dal Consiglio d'Europa: "Carta per una responsabilità sociale condivisa", il cui modello base è quello della "sussidiarietà circolare" e non più limitata al welfare, bensì allargata a tutti gli ambiti delle politiche pubbliche.**

Vanno, inoltre, maggiormente diffusi strumenti all'insegna della sussidiarietà per favorire la programmazione coinvolgendo attivamente i soggetti del terzo settore e la coprogettazione dei servizi, anche attraverso adeguati moduli operativi che ne delineino la cornice giuridica per favorire la piena espressione della capacità progettuale ed organizzativa dei soggetti del terzo settore e favorire forme di coprogettazione promosse dalle amministrazioni pubbliche interessate, che per l'individuazione di progetti sperimentali ed innovativi al fine di affrontare specifiche problematiche sociali. In questi anni a livello regionale e locale sono stati sperimentati strumenti normativi che, nella piena legittimità e dei principi di trasparenza, imparzialità della pubblica amministrazione e di evidenza pubblica, non ricorrono a procedure basate su procedure competitive, ma su una collaborazione estesa tra i soggetti che operano sul territorio. Un'autentica sussidiarietà è possibile quando i casi di rapporto basati sulla competizione, oggi quasi totalitari, diventassero invece residuali e in cui quindi gli enti locali si configurassero sempre più come "comuni a zero gare" sul sociale privilegiando gli strumenti che la normativa offre per suscitare una presa in carico comune dei problemi sociali del territorio. La nuova programmazione dei fondi comunitari può essere l'occasione per usare questi strumenti che puntano sulla qualità dei servizi e il coinvolgimento di tutti gli attori.

Sull'accreditamento/autorizzazione nel settore socio sanitario molte Regioni hanno già legiferato nel quadro della competenza legislativa esclusiva in questo settore. Certamente è da evidenziare a livello nazionale **un quadro estremamente eterogeneo che potrebbe essere omogeneizzato attraverso la previsione di requisiti minimi e ulteriori opzionali sulla qualità.**

In relazione agli affidamenti, è necessario procedere al più presto al recepimento della Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione e della Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici. La riforma è l'occasione per raccogliere e valorizzare queste opportunità a livello nazionale.

6) coordinamento tra la disciplina civilistica, le singole leggi speciali e la disciplina fiscale, con la redazione di un Testo unico del terzo settore.

Anche su questo punto accoglienza molto positiva, **l'idea di un Testo unico è sentita come una necessità anche nelle sue ricadute fiscali.**

Suggerimenti per Testo Unico:

- L'esempio paradigmatico della problematicità normativa di questo settore è rappresentato dalla **moltiplicazione dei Registri delle onp e dei meccanismi di controllo (300 in Italia).** **Occorrerebbe semplificare tutti questi regimi, riducendone numero e disciplina a favore di soggetti in grado di ricomprenderli unitariamente**, magari in base a disposizioni di fonte codicistica che distinguano tra soggetti di utilità generale e mutualistica. Più di un contribuente propone un **Registro unico del non profit** che dia certezze al settore e ai cittadini.

Semplificazione fiscale (vedi anche punto 22). Una somma di norme a cui si è recentemente aggiunta quella per i partiti e quella denominata Ars bonus. Per cui, oggi se ho la fortuna di avere diecimila euro e voglio fare una donazione, il fisco si comporterà con me in modo diverso a seconda della mia scelta: se li regalo ad una mensa dei poveri o a chi fa assistenza ai malati terminali avrò un bonus fiscale di 537,12 euro, se li verso nelle casse del mio partito mi verrà concesso uno sconto fiscale di 2600 euro, e se infine scelgo di donarli per il restauro di un monumento pubblico avrò dallo Stato (bontà sua) un credito d'imposta di 6.500 euro, anche se divisi in tre rate annuali. Morale della favola: le donazioni non sono tutte uguali. **C'è da mettere ordine e mettere tutti sulla stessa riga di partenza!**

Uno degli ambiti su cui impattano le tax expenditures portate alla luce grazie al lavoro svolto dal gruppo di lavoro capitanato dal Prof. Vieri Ceriani, è il Terzo settore. La normativa fiscale riguardante tale ambito, in base ad una estrapolazione di quei dati di Mazzullo, si dipana attraverso un'ampia pletora di disposizioni normative (circa 100) che, per ragioni di semplicità sistematica, possiamo raggruppare in tre macro aree:

- Deduzioni e detrazioni relative ad erogazioni liberali al Terzo Settore: 19 disposizioni normative per un valore assoluto di 129,55 milioni di euro.

- Regimi fiscali di favore riguardanti gli enti non commerciali: 70 disposizioni normative per un valore assoluto di 392,25 milioni di euro.
- Regimi fiscali di favore riguardanti le società cooperative: 14 disposizioni Per un totale di 14 disposizioni normative per un valore di circa 480 milioni di euro.

Per **un totale di 1.237mln su un totale di 253 miliardi**, equivalente allo 0,082 del Pil (a fronte del 4,1% del Pil certificato dall'Istat. **Dispersione assoluta di norme e normette per un totale bassissimo.**

Nel Testo Unico si consiglia anche da più parti e vivamente di prevedere una norma quadro per il lavoro nel Terzo settore (definizione di contratti, di tirocini, stage, e fors'anche della figura dei volontari). **Sono arrivate proposte molto circostanziate.**

7) Far decollare l'impresa sociale (punti dal 9 al 15)

C'è sostanziale giudizio positivo su quanto vi si esprime e sull'articolazione della proposta. Da parti di molti, anche a fronte della disoccupazione sempre più grave **l'invito a fare presto** (Disegno di legge Governativo in legislativa). I punti dalle onp del Comitato editoriale di VITA discussi a lungo e condivisi e già espressi nel tuo emendamento di Gennaio.

Si segnala solo, **nell'ambito dei settori l'invito a inserire anche Cooperazione internazionale su cui è in fieri una Riforma che prevede partnership pubblico/privato sociale e imprese.** E si invita a dare un segno subito del **superamento dei settori per guardare al perseguimento della finalità generale e di interesse pubblico tanto più in presenza di un Authority che valuta la misurazione degli impatti.** A titolo di esempio di intervento sullo scheletro 155/06:

"Acquisiscono la qualifica di impresa sociale tutte le organizzazioni private, ivi compresi gli enti di cui al libro V del Codice Civile, che esercitano professionalmente, in via stabile e principale, un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale, e che hanno i requisiti di cui agli articoli 2, 3 e 4".

8) Assicurare una leva di giovani per la "difesa della Patria" accanto al servizio militare: il Servizio Civile Nazionale universale (punti dal 16 al 21)

Anche su questo punto, come già emerso nell'incontro con Renzi, **Vita è da oltre due anni che conduce una campagna di promozione e di sensibilizzazione sul Servizio civile**

Universale, perciò si valutano positivamente i punti dedicati al tema. Occorre avere coraggio e la volontà di scrivere una pagina nuova nonostante le resistenze di chi si limita a chiedere più fondi senza mettersi in gioco su nuove modalità. La casa brucia, così come le opportunità della popolazione più giovane, non cambiare sarebbe colpevole

6) Dare stabilità e ampliare le forme di sostegno economico, pubblico e privato, degli enti del terzo settore (punti 24-29)

Si segnalano avvertenze, più che negatività, sul punto 26 (voucher).

Sui punti 24-25-27-28-29 accordo generale

TUTTI I DOCUMENTI PERVENUTI E TUTTO IL DIBATTITO (anche su Adozioni internazionali)
lo trovate a questo indirizzo <http://www.vita.it/ricerca/index.html?q=riforma+terzo+settore>

The logo for VITA, consisting of the word "VITA" in a bold, white, sans-serif font, positioned above a horizontal white line, all contained within a red square.