

Gentili Onorevoli,

siamo lieti dell'opportunità di essere auditi dalla Commissione Affari Costituzionali che si appresta ad intraprendere il suo lavoro sul disegno di legge 1870.

Già un anno fa l'Arci accolse con entusiasmo l'iniziativa del Presidente del Consiglio dei Ministri di avviare una riforma e proporre un disegno di legge organico sul Terzo Settore, dopo molti anni che da diverse parti del mondo della sussidiarietà si chiedeva un rinnovamento e rafforzamento della legislazione di settore.

Oggi, al termine della discussione presso la Camera dei Deputati, possiamo apprezzare un testo che presenta definizioni e proposte scaturite da una consultazione e confronto con il terzo settore avviato a suo tempo dal Governo e proseguito fino ad oggi grazie all'interlocuzione con le forze politiche e parlamentari.

Il prezioso lavoro della Camera ci consegna quindi un'impostazione progressiva rispetto al Disegno del Consiglio dei Ministri e a quanto formulato nelle originarie "Linee guida".

Il Senato della Repubblica può svolgere ora l'importante compito di apportare quelle modifiche e quei miglioramenti che naturalmente permangono in un percorso normativo fortemente innovativo, che ricollegandosi ad un dettato costituzionale fondamentale nella determinazione dei corpi sociali intermedi, nelle libertà di associazione, iniziativa economica e partecipazione civica alle funzioni pubbliche, potrà offrire al Paese un quadro legislativo promozionale di nuova solidarietà, coesione sociale, democrazia, civismo, sviluppo economico e culturale.

Tutto questo è riposto nelle aspettative di associazioni come l'Arci, e dei milioni di cittadini che si aggregano quotidianamente e si impegnano per costruire comunità più solide e responsabili, curano legami sociali, producono cultura, educazione popolare, partecipazione.

In questo spirito poniamo alla vostra attenzione alcune questioni fondamentali:

#### All'Art 3

- Non vi è alcun riferimento esplicito alle **attività accessorie a contenuto economico**. L'autofinanziamento è la forma di sostentamento principale dell' associazionismo del paese, pratica che ne garantisce l'autonomia e delinea il rapporto fiduciario costante con i soci e i cittadini nelle comunità locali. Si tratta quindi di un aspetto importantissimo e caratterizzante le attività di tutte le Aps, senza il quale si correrebbe il rischio di assimilarle, tout court, alle attività commerciali.
- Permane una definizione sbagliata come misura di riferimento a tutela dei terzi e per l'accesso alla **personalità giuridica** per i soggetti di terzo settore: il criterio del rapporto tra patrimonio netto e indebitamento come metro dell'affidabilità delle organizzazioni - criterio che è mutuato dalla legge fallimentare e che fa riferimento allo stato patologico dell'imprenditore - che presenta molti dubbi sulla sua validità in termini economici e razionali, soprattutto per soggetti no profit e che si avvalgono prioritariamente di risorse volontarie.

#### All'Art 4

- Vengono previsti requisiti di "efficienza" ed "economicità" nell'organizzazione degli enti, intaccando l'**autonomia statutaria** di questi in modo ingiustificabile. Peraltro introducendo così dei criteri inediti per il nostro ordinamento, non previsti nemmeno per i soggetti profit, e di difficile applicazione alla cura dei beni relazionali, all'azione sociale e culturale, alla promozione del senso civico e di comunità. Traspare - in questo articolo - una comprensione non piena dell'autonomia e della libertà dei cittadini ad associarsi e di decidere modalità e obiettivi della propria azione associativa, mentre rischia di emergere un'idea di razionalizzazione, efficientismo, aziendalismo, che vede come anomalo il modo - del tutto ordinario e prevalente - con cui i cittadini di questo paese decidono liberamente di dare vita alle loro formazioni sociali. Ancora una volta il criterio dell'analogia con il mondo profit per definire i soggetti associativi con finalità solidaristiche e di interesse generale sembra non essere rispondente alle esigenze di sviluppo ma soprattutto alle peculiarità di autonomia, partecipazione e democrazia delle associazioni di promozione sociale e di tutto il terzo settore

#### All'Art 5

- A fronte di una estensione delle attività dei **Centri di Servizio per il Volontariato a favore di tutto il terzo settore**, non si modifica la base sociale di questi, che rischia di rimanere articolata sulle sole Odv. La formula licenziata dalla Camera è ambigua: con i Csv "promossi da organizzazioni di volontariato" si lascia aperta la possibilità che i Centri, con la loro attuale base sociale, forniscano servizi per tutto il terzo settore (e in primo luogo per le Odv e le Aps, i due soggetti ad esclusiva o prevalente attività di volontariato), utilizzando le risorse delle fondazioni ex-bancarie e degli enti locali con spesso si convenzionano. Pur condividendo l'esigenza che il piccolo associazionismo locale continui ad avvalersi di Centri di Servizio territoriali, vanno garantiti da una parte la reale partecipazione dei soggetti del territorio a farne parte (principio della porta aperta), nonché la possibilità per le Reti associative di essere protagoniste di tipologie di servizi evoluti e strategici, che potrebbero portare innovazione e sviluppo all'intero terzo settore (es. alta formazione, internazionalizzazione...)

Infine, si riscontra nell'intero testo una ricorrente attenzione al tema dei **controlli**, lasciando trasparire la sensazione che il dibattito parlamentare abbia risentito degli echi che si sono sviluppati durante i recenti scandali che hanno gettato un'ombra negativa sull'intero terzo settore.

E' interesse dell'associazionismo che siano ampiamente previsti strumenti di trasparenza e rendicontazione sociale ed economica, ma ciò deve avvenire senza fare confusione tra imprese e associazioni, tra gli opportuni controlli e valutazioni necessarie se si stipulano convenzioni con la pubblica amministrazione, da forme più agili e libere per l'autofinanziamento e per l'autoproduzione dei servizi per il proprio corpo sociale, con cui l'associazionismo si guadagna la fiducia dei cittadini sul campo: non si può rischiare di burocratizzare tali attività fino al punto di trasformare le organizzazioni di terzo settore in una sorta di parastato.

Sosteniamo invece con convinzione la proposta di ricostituire un'**authority del terzo settore**, autonoma dal governo e che assolvere non solo ai compiti di vigilanza ma anche di promozione.

concludendo, va evidenziato che la riforma va sostenuta predisponendo strumenti e politiche di sviluppo stabili, a cominciare quindi da una più adeguata copertura finanziaria.

**DDL n. 1870 (Senato) come licenziato dalla Camera il 9 aprile 2015**

n.b. il testo in blu è stato inserito nel corso dell'iter parlamentare

DISPOSIZIONE	TESTO	NOTE	
		PUNTI DI FORZA	CRITICITA'
Art. 3, c. 1, b)	Disciplinare <i>omissis</i> , il regime di responsabilità limitata degli enti riconosciuti come p.g. e la responsabilità degli amministratori, tenendo conto del rapporto tra PN e indebitamento complessivo		<p>1. forte limitazione, rispetto alla normativa attuale, dell'autonomia delle associazioni riconosciute</p> <p>2. <i>unicum</i> nel panorama normativo nazionale civilistico che non impone simili penalizzazioni ai soggetti commerciali, né alle cooperative;</p> <p>3. norma inutile per i fini invocati: la certezza dei rapporti con i terzi si realizza con la trasparenza imposta in materia di bilanci e atti sociali (che nelle ass.ricon. sono soggetti alla pubblicità dei registri)</p>
Art. 3, c. 1, d)	prevedere che alle associazioni e fondazioni che esercitano stabilmente e prevalentemente attività di impresa si applicano le norme dei titoli V e VI del libro V del c.c.		<p>Norma apparentemente lineare, ma in realtà ricca di conseguenze per i destinatari, in quanto:</p> <p>1. l'attività di impresa è quella professionalmente organizzata per fini di produzione o scambio di beni e servizi (art. 2082 c.c.): si deve presumere che molte realtà non profit sarebbero risucchiate tra i soggetti "commerciali per destinazione" o comunque si troverebbero a camminare su una linea molto sottile e ambigua;</p> <p>2. i termini "stabilmente" e "prevalentemente" sono apparentemente limitativi della portata aggressiva della norma, ma tutto dipende da come verranno interpretati (se lo saranno) dai decreti attuativi; in assenza di interpretazione, rimarrà l'ambiguità, che già tante problematiche ha generato in ambito fiscale (e che ora il ddl "trascina" sul terreno civilistico, con conseguenze dirette ed evidenti anche sul piano fiscale, a normativa invariata)</p>

Art. 4, c.1, a)	Stabilire le disposizioni generali, nel rispetto del principio di specialità, agli enti del Terzo settore	Il richiamo al principio di specialità potrebbe aprire uno spiraglio al tentativo di salvaguardare le prerogative attuali delle Aps.	
Art. 4, c.1, b)	individuare le attività solidaristiche e di interesse generale che caratterizzano gli enti del 3 settore, il cui svolgimento è requisito per l'accesso alle agevolazioni e che sono soggette alle verifiche di cui alla lettera g)		<p>1. Destituito il modello del legislatore del '42: dalla rilevanza delle finalità a quella delle attività, sulla scia della norma fiscale e con l'inevitabile corollario della discrezionalità nell'individuazione delle "attività meritevoli"; dal divieto di distribuzione degli utili (che cade, ma solo per l'impresa sociale) all'obbligo di operare solo in determinati settori-materie-attività;</p> <p>2. la "novità" della Camera accentua l'ottica fiscal-dirigistica della disposizione, presente in tutto il provvedimento</p>
Art. 4, c.1, c)	definisce forme e modalità organizzative, di governance sulla base anche di principi di efficacia, efficienza ed economicità		<p>1. ottica "dirigistica": vulnus all'autonomia statutaria e forte limitazione rispetto alla norma attuale;</p> <p>2. efficienza ed economicità sono categoria di impresa, finalizzate alla massimizzazione dell'utile;</p> <p>3. anche nell'ambito dell'impresa, le categorie sub 2) non hanno dignità di rango legislativo, ma si sviluppano in base a processi interni di autovalutazione, la lesione dei quali non genera violazione di legge ma solo conseguenze ri-organizzative e/o di mercato</p>
Art. 4, c.1, e)	definisce criteri e vincoli di strumentalità dell'attività di impresa rispetto alla realizzazione degli scopi istituzionali e introduce un regime di contabilità separata		<p>1. ottica "dirigistica": vulnus all'autonomia statutaria e forte limitazione rispetto alla norma attuale;</p> <p>2. il regime di contabilità separata in ambito civilistico è ulteriore aggravio: oggi la separazione vige solo per le attività fiscalmente rilevanti e in ambito Onlus</p>
Art. 4, c.1, f)	disciplinare obblighi di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e informazione verso soci e terzi, differenziati anche in ragione della dimensione economica dell'attività e dell'impiego di risorse pubbliche, tenendo conto di quanto previsto da d.lgs. n. 231/2001, nonché prevedere il relativo regime sanzionatorio	Accolta la richiesta di differenziare gli obblighi in base al criterio dimensionale e all'utilizzo di risorse pubbliche	<p>1. probabile aggravio adempimenti, anche per enti minori;</p> <p>2. la Camera ha esplicitamente esteso al non profit anche le previsioni del decreto sulla responsabilità penale degli enti e si è mossa in direzione dirigistico-sanzionatoria</p>

Art. 4, c.1, m)	sistema integrato dei servizi socio-assistenziali		subordina l'affidamento dei servizi al rispetto di standard di qualità e di impatto sociale (da definire) e richiede definizione di criteri per la valutazione dei risultati ottenuti - Norma che favorisce organizzazioni strutturate e, in generale, soggetti-impresa (cooperative/imprese sociali)
Art. 5, c. 1, lett. a)	armonizzazione e coordinamento delle diverse discipline vigenti in materia di volontariato e di promozione sociale, valorizzando i principi di gratuità, democraticità e partecipazione e riconoscendo la specificità e tutela dello status di volontario	L'armonizzazione tra discipline può portare al superamento di talune differenze beneficiarie legate all'identità, non giustificabili in ragione del tipo di attività svolto	Aps rischiano di vedere confusa la loro identità mutuale con quella solidaristico-gratuita e di perdere prerogative attuali della legislazione Aps in materia di ricorso alle prestazioni degli associate (a titolo oneroso)
Art. 5, c.1, lett. e)	Ruolo dei CSV	Possibilità per grandi AssNazionali di essere motore di sviluppo di forme di autocontrollo (se modifica normativa)	Il ddl ne prevede la promozione solo da parte di Odv
rt. 5, comma 1, lett. l)	Norma su SMS	Risolve problematiche indotte da nuove disposizioni su SMS	
Art. 6	Impresa sociale	Aprire nuove opportunità	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apre alle imprese nel 3 settore e "sfonda" il muro giuridico dell'indivisibilità dell'utile: è l'altra faccia della medaglia dell'art. 4, comma 1, lett. b;</li> <li>2. Concorrente "forte" in ambito di sussidiarietà e servizi sociali, sia per la presenza di imprese, sia perchè può annoverare amministrazioni pubbliche negli organi di amministrazione;</li> <li>3. il previsto coordinamento con la disciplina Onlus è un'incognita e va verificato che non rechi detrimento a quest'ultima</li> </ol>
Art. 7	Vigilanza, monitoraggio, controllo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. previsione di forme di autocontrollo</li> <li>2. coinvolgimento e raccordo del Min.Lavoro con gli Osservatori</li> </ol>	Previsto un sistema complesso di valutazione (a breve, medio e lungo periodo) e adempimenti (bilancio sociale) che le organizzazioni potranno "reggere" solo con una struttura organizzativa forte

Art. 9	Misure fiscali	Razionalizzazione dei regimi	Collega (comma 1, lett. a) il beneficio fiscale "all'impatto sociale delle attività svolte" - criterio discrezionale e "mobile", in quanto ogni anno potrebbero esserci risultati diversi cosicchè l'ente potrebbe accedere a periodi alterni ai benefici; certezza del diritto infranta e significativo arretramento rispetto alla legislazione attuale