

L'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale

(Agenzia per le ONLUS)

PROPOSTA PER UN'AZIONE TESA ALLA RIFORMA DELLA LEGISLAZIONE SUL TERZO SETTORE

(bozza 05.09.08)

Come noto, ai sensi dell'art. 3, comma 1 lettera b) del D.P.C.M. 21 marzo 2001 n. 329, è compito dell'Agenzia "formulare osservazioni e proposte in ordine alla normativa delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti".

Anche a seguito delle numerose sollecitazioni avute come Agenzia (da ultimo, la richiesta di Federsolidarietà relativa ad un'azione comune sulla riforma della legge n. 381/1991, cui si uniscono le richieste del Forum del Terzo settore per una azione unitaria sulla normativa dell'impresa sociale, oltre alle varie sollecitazioni per la revisione della legge quadro sul volontariato, e così via), è opportuno e necessario predisporre una proposta dell'Agenzia per una revisione della normativa sul terzo settore che muova da una considerazione organica ed unitaria della legislazione esistente, nella logica di una "manutenzione" che metta a sistema le diverse discipline. Tale necessità è condivisa da pressoché tutto il mondo del non profit, senza che al momento sia definita un'opzione chiara su uno strumento piuttosto che un altro (testo unico piuttosto che riforme puntuali delle singole normative, ad esempio).

Date le condizioni politiche che sembrano favorevoli (una maggioranza all'inizio di un mandato che si prevede possa essere adeguato a riforme di sistema); si impone una nostra iniziativa, che sarebbe opportuno cogliere a vantaggio del terzo settore in primo luogo, ma anche per valorizzare il ruolo dell'Agenzia.

Condivisa l'esigenza di fondo, la proposta è di seguire il metodo di lavoro già sperimentato con successo dall'Agenzia in altre circostanze. In sostanza si potrebbe procedere secondo queste fasi:

- a) la Commissione per la manutenzione normativa viene allargata con la presenza di alcuni esperti individuati secondo le loro competenze e disponibilità, sia sul versante accademico che su quello delle rappresentanze del terzo settore;
- b) questa Commissione predispone un testo contenente alcuni principi ispiratori di una possibile riforma (non troppo generici sebbene non puntuali disposizioni: ad esempio sul modello di principi per una legge delega);
- c) questo testo viene portato e condiviso dal Consiglio nella seduta di settembre;
- d) su di esso si organizza un Convegno in sede scientifica, tra ottobre e novembre, per sottoporlo ad una valutazione ampia (il prof. Rossi può mettere a disposizione la Scuola Sant'Anna a Pisa);
- e) successivamente la proposta potrebbe essere validata e fatta propria in via definitiva dall'Agenzia e da questa trasmessa al Governo, eventualmente in occasione di un Convegno organizzato a Roma per darne massima diffusione possibile.

1) L'identità del terzo settore (nozione e definizione; principi costituzionali di riferimento)

- Occorre definire giuridicamente cosa sia il Terzo settore. Una possibilità è quella di utilizzare tre criteri combinati. Quello soggettivo (chi) oggettivo (cosa) teleologico (perché). Da questo punto di vista si può definire giuridicamente il Terzo settore come l'ambito in cui agiscono soggetti giuridici collettivi privati costituiti per uno scopo di solidarietà sociale che, senza scopo di lucro, conducono attività congruenti con la loro finalità costitutiva.

- Si ravvisa l'utilità di evitare definizioni in negativo che propongono il Terzo settore come un ambito residuale, cui si giunge per sottrazione (meno del mercato, meno dello Stato, ...), o per addizione (qualcosa "in più" rispetto a qualcosaltro). Bisogna riuscire ad individuarlo come un ambito ben determinato. Per questo bisogna superare la stratificazione legislativa seguita negli ultimi anni che al contrario accresce questa difficoltà.

- Bisognerebbe anche cercare di non identificare il Terzo settore con il nonprofit. La facilità con cui si ricorre alla terminologia anglosassone non dà corpo all'origine latina di un fenomeno sociale e politico che da noi ha contorni diversi dall'esperienza anglosassone legata ad una dimensione "alternativa" della logica di mercato, che tuttavia permane come riferimento centrale. Pur riuscendo a valorizzare gli aspetti centrali che la scienza economica ha saputo rilevare intorno al Terzo settore, bisogna tentare di recuperare la dimensione giuridica facendo leva sulla specificità sociale che consente al Terzo settore di caratterizzarsi come un unicum.

- Privilegiare l'aspetto costitutivo dell'ente del Terzo settore significa insistere sulla sua "ragion d'essere" prima ancora che sulle attività che esso svolge. Queste ultime possono servire come indice di congruità fra lo scopo costitutivo e la prassi, ma occorre distinguere le finalità dalle attività. In termini più semplici, occorre poter differenziare lo scopo costitutivo dagli scopi che ciascuna attività persegue e verificarne la loro congruità attraverso indici complessi, che non si riducano alla sola "assenza di lucro" o "commercialità".

- Opportunità di segnalare i principi costituzionali di riferimento, che potrebbero essere, oltre al "dovere di solidarietà sociale", la libertà associativa, la sussidiarietà, la partecipazione (cittadinanza attiva), la laicità.

2) l'identità delle diverse componenti del terzo settore

- Nell'ambito dell'unica figura soggettiva dell'ente del Terzo settore si devono successivamente dettagliare elementi che definiscano l'identità dei singoli segmenti (ad esempio: la gratuità, nel caso del volontariato; la socialità nel caso delle associazioni di promozione sociale; l'occupazione, nel caso di alcune cooperative sociali, eccetera) sui quali confezionare regole che ne sostengano il perseguimento dello scopo (che è comunque di interesse generale). Insomma, distinguere le regole dettate per il soggetto da quelle che riguardano le attività.

- E' necessario intraprendere un'azione di pulizia per evitare che elementi tributari finiscano per fare aggio su questioni di sostanza. In termini più chiari: evitare che i soggetti del Terzo settore siano costretti a definire la propria identità in ragione dei benefici economici che possono ottenere o, peggio, per essere conformi a norme che di fatto ne appesantiscono la gestione finendo per rendere meno agevole il perseguimento dello scopo costitutivo.

- La questione dell'”abito” dell'ente del Terzo settore non è secondaria. Troppe volte uno stesso ente è costretto ad indossare abiti confezionati dalle leggi che di fatto lo ingessano (un ente deve essere “di volontariato” per certe cose, “ONG” per altre, di “promozione sociale”, di “servizio civile”, “Onlus” eccetera, ma in realtà è sempre lo stesso soggetto sociale che agisce). Occorre pertanto intervenire sulla struttura del codice civile; operando mediante una definizione basilare.

3) gli aspetti civilistici e tributari

4) la disciplina di coinvolgimento e sostegno (oltre quella tributaria) al terzo settore

- La disciplina del rapporto tra terzo settore ed istituzioni pubbliche (convenzioni, autorizzazioni, accreditamento, ecc.)

- La formazione e la tenuta degli albi, registri, ecc.

- La partecipazione del terzo settore alle diverse fasi delle politiche pubbliche (progettazione, gestione, erogazione, verifica, ecc.)

- Il sistema del 5 per mille.

- La rappresentanza del terzo settore e gli organismi di consultazione e partecipazione (Osservatori, Consulte, ecc.)