

Camera dei Deputati

XII Commissione Affari sociali

**Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e
per la disciplina del Servizio civile universale**

Disegno di legge C.2617

Audizione di Vincenzo Marini Marini, Vicepresidente Acri e di Giorgio Righetti
Direttore Generale Acri

10 novembre 2014

L'Acri, in rappresentanza di 86 delle 88 Fondazioni di origine bancaria, esprime pieno apprezzamento per l'iniziativa di riforma del Terzo Settore.

Ne condivide il processo e il metodo, che ha fatto precedere l'iniziativa legislativa da una consultazione pubblica che ha dato la possibilità e l'opportunità ai protagonisti del Terzo Settore di poter indirizzare preliminarmente le proprie osservazioni, commenti, puntualizzazioni così che le variegate voci di questo mondo potessero essere ascoltate e tenute in considerazione. Ne apprezza poi i contenuti, che in linea generale vanno nella direzione più volte auspicata non solo dalle Fondazioni, ma anche dalle rappresentanze delle organizzazioni no profit.

Gli obiettivi strategici che il disegno di riforma del Terzo Settore si ripromette di perseguire sono pienamente condivisi da Acri: in particolare l'obiettivo della valorizzazione della partecipazione e della solidarietà sociale, riconoscendo e garantendo il più ampio esercizio del diritto di associazione nell'ottica della sussidiarietà come sancito dall'articolo 118 della Costituzione della Repubblica Italiana. Nella direzione di un *welfare* partecipativo va anche l'azione delle Fondazioni che, con particolare riferimento al settore del *welfare*, hanno elaborato, con il coordinamento di Acri, il rapporto "*Le fondazioni e il welfare. Analisi, prospettive e modelli di intervento*" (allegato). Nel documento si evidenzia proprio l'esigenza e l'opportunità di dare vita a forme di *welfare* complementari in cui gli attori del territorio, pubblici e privati, profit e no profit, lavorino insieme per dare risposte corali, concrete ed efficaci ai bisogni della comunità.

A questo proposito, è particolarmente apprezzato il riferimento, nell'Analisi tecnico-normativa, ai corpi intermedi, fra i quali vi sono anche le Fondazioni di origine bancaria, al riconoscimento che se ne vuole dare anche sotto il profilo della veste giuridica e all'obiettivo dichiarato di volerli altresì coinvolgere nel processo decisionale e attuativo di un *welfare* di comunità che sia sempre più vicino ai cittadini e ai suoi bisogni. Ciò consentirà di favorire la piena comprensione del loro ruolo sociale e culturale e del loro determinante contributo all'implementazione del principio costituzionale di sussidiarietà.

Altrettanto condivisi sono i pilastri su cui si basa l'iniziativa di riforma, che tengono conto di interventi sia di carattere "strutturale", volti a creare le condizioni per regolare la nascita e la riconoscibilità delle organizzazioni operanti nel privato sociale, che di supporto e promozione, per garantire la loro sostenibilità e il loro sviluppo. Al riguardo si sottolinea l'importanza di favorire una maggiore "longevità" delle organizzazioni, contrastando il fenomeno di eccessivo ricambio registratosi nel decennio 2001-2011¹.

Con riferimento ad alcuni specifici interventi contenuti nel disegno di legge, Acri intende mettere a disposizione l'esperienza e la competenza maturate per fornire il proprio contributo alla discussione e alla elaborazione normativa, relativamente sia ad alcuni punti che riguardano più in generale il Terzo Settore, che a quelli di più diretto interesse delle Fondazioni di origine bancaria.

¹ Da un'analisi condotta dal Prof. G.P. Barbetta sui dati elementari del censimento ISTAT 2011 risulta che il 47% delle istituzioni non profit attive nel 2011 non esisteva nel 2001, mentre oltre il 43% di quelle attive nel 2001 hanno cessato di operare nel corso del decennio.

Revisione, integrazione della disciplina e coordinamento delle altre disposizioni vigenti (Art. 1, comma 2 lettere a) e b))

L'esigenza di riformare le norme del Codice Civile in tema di fondazioni, associazioni e comitati, per renderne la disciplina aderente all'evoluzione della società italiana, è stata espressa dalle Fondazioni in più occasioni. L'attuale datato modello normativo non è più sostenibile e la stratificazione di soluzioni interpretative e di disposizioni speciali rende evidente la necessità di una ridefinizione complessiva del quadro normativo, che riporti nell'unico alveo civilistico le diverse formazioni riconducibili nel più ampio genere dei c.d. corpi intermedi.

Elemento determinante della riforma non può che essere il riconoscimento della piena autonomia statutaria e gestionale delle entità giuridiche, in presenza di chiari precetti di rendicontazione e trasparenza.

Per le Fondazioni di origine bancaria la riforma evidenziata completerebbe il percorso evolutivo avviato dalla legge n. 461 del 1998 e relativo decreto applicativo (d.lgs. n. 153 del 1999), con il superamento della loro specialità normativa e l'assoggettamento a quella che potrà essere la nuova autorità di controllo sulle persone giuridiche private le cui attribuzioni dovranno essere coerenti con la natura privatistica dei soggetti controllati, conformemente ai principi richiamati dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 300 e n. 301 del settembre 2003, ferma restando l'applicabilità delle attuali norme in materia di organizzazione, di composizione degli organi sociali e di impiego del patrimonio.

Ipotesi di istituzione di una struttura di missione (Art. 2, comma 1, lettera q))

L'ipotesi di istituire una specifica struttura di missione ai fini del coordinamento e della vigilanza potrebbe rappresentare un fattore di stabilizzazione e prevenzione di comportamenti elusivi.

E' tuttavia da evidenziare che, ad avviso di Acri, la vigilanza sulle Fondazioni di origine bancaria va ricondotta a differente organismo da prevedere nell'ambito della prevista riforma del Codice Civile.

Aggiornamento della legge 266/91 sul Volontariato (Art. 3)

I criteri generali di intervento indicati sono largamente condivisibili e profilano la possibilità di sciogliere alcuni dei "nodi" più dibattuti nel settore, con soluzioni in alcuni casi attese da tempo (ad esempio il riconoscimento delle reti di volontariato di secondo livello e l'istituzione del registro nazionale).

Relativamente alla prevista riconfigurazione dell'Osservatorio nazionale del Volontariato le Fondazioni auspicano che sia loro riconosciuto uno spazio di rappresentanza, in quanto finanziatori e *partner* primari del mondo del volontariato, sia con riferimento alla loro ordinaria attività di erogazione a favore delle realtà di volontariato operanti sul territorio, sia in relazione all'obbligo di contribuzione ai fondi speciali per il volontariato previsto dall'art. 15 della L. 266/91.

Sarebbe inoltre opportuno aggiungere tra i criteri di intervento, anche in coerenza con il proposito dichiarato nelle linee guida del Governo di “*definire i confini e separare il grano dal loglio*”, un punto dedicato al consolidamento del profilo identitario del volontariato relativamente a due aspetti: il principio cardine della gratuità come tratto specifico e inderogabile dell’attività, e l’autonomia del volontariato dalla sfera pubblica, in linea con il principio di sussidiarietà al quale l’azione volontaria deve ispirarsi.

Relativamente alla “*revisione e promozione del sistema dei centri di servizio per il volontariato*” (comma 1, lettera e), che investe più direttamente le Fondazioni di origine bancaria, si deve preliminarmente osservare che la maggior parte degli aspetti di merito inerenti questo oggetto sono oggi disciplinati dal Decreto ministeriale attuativo all’articolo 15 della L. 266/91 (Decreto del Ministero del tesoro 8.10.1997). Sarebbe auspicabile che l’intervento riformatore mantenesse l’attuale impostazione generale della legge e lasciasse ad atti amministrativi successivi la relativa attuazione, tenendo adeguatamente conto della natura privatistica dei soggetti coinvolti.

In termini generali le Fondazioni di origine bancaria auspicano che la revisione della normativa consenta di superare alcuni limiti e inadeguatezze che si sono manifestati nei quasi venti anni di sua applicazione. In particolare si propongono i seguenti interventi correttivi:

- a) salvaguardare le originarie finalità perseguite dalla legge 266 con l’istituzione dei centri di servizio;
- b) introdurre criteri che consentano la stabilizzazione dei flussi annuali di risorse a disposizione dei centri di servizio, da conseguire mediante un meccanismo che permetta di commisurare ad un livello di fabbisogno opportunamente predefinito l’utilizzazione annuale dei fondi accantonati, ponendo le eventuali eccedenze in una riserva da utilizzare nei periodi di eventuale scarsità;
- c) prevedere che i centri di servizio abbiano una dimensione che consenta di conseguire adeguati livelli di funzionalità nella fornitura dei servizi, pur nella salvaguardia dell’attuale capillarità dei punti a disposizione del volontariato;
- d) rafforzare i presidi di trasparenza, di efficienza ed efficacia dei centri di servizio, tanto nella fase di definizione dei programmi quanto in quella attuativa e in quella rendicontativa.

Impresa sociale (Art. 4)

L’articolo 4 introduce elementi di particolare innovazione per rendere l’impresa sociale maggiormente capace di svolgere il proprio ruolo sociale in coerenza con obiettivi di efficienza, efficacia e sostenibilità. L’auspicio è che gli elementi valoriali incarnati da questo tipo di organizzazioni, quali la partecipazione, il pluralismo, il dibattito, l’ascolto, la condivisione, la democraticità delle scelte, vengano salvaguardati nel pur necessario percorso di rafforzamento della loro capacità gestionali.

Misure fiscali e di sostegno economico (Art. 6)

La rivisitazione della disciplina fiscale (diretta e indiretta), in linea con la migliore esperienza europea che valorizzi, incentivandola, l’attività volta al perseguimento delle

generali finalità di carattere sociale anche da parte di soggetti che, come le Fondazioni di origine bancaria, sostengono con le loro risorse le organizzazioni che operano nel settore, è di fondamentale importanza e urgenza.

In particolare, con riferimento alle Fondazioni di origine bancaria, le misure fiscali che le hanno negli ultimi anni colpite in misura più o meno diretta (esclusione dall'esenzione IMU su immobili destinati a finalità sociali e culturali; innalzamento della tassazione delle rendite finanziarie dal 12,5% al 20% e poi al 26%; incremento dell'imponibile su dividendi da partecipazione dal 5% al 77,74% previsto nel Disegno di Legge di Stabilità 2015) hanno comportato un incremento esponenziale della tassazione a loro carico. Dai circa 100 milioni di euro di tasse pagate a vario titolo nel 2011 dall'insieme delle 88 Fondazioni di origine bancaria, nel 2015 si passerebbe, qualora la misura prevista nel citato Disegno di Legge venisse approvata, a circa 360 milioni di euro: tutte risorse sottratte al sistema di *welfare* delle comunità, già fortemente penalizzato dai consistenti tagli di spesa pubblica, che risulterebbe in tal modo ancora più fragile sul piano della coesione e della tenuta sociale.

Molto apprezzabile è l'obiettivo di promuovere i *comportamenti donativi delle persone e degli enti attraverso la leva fiscale*: se ne apprezza la funzione di stimolo a comportamenti socialmente responsabili di individui e enti, nonché l'avvicinamento a prassi di respiro internazionale. Peraltro, detti strumenti di incentivazione potrebbero supportare una più cospicua destinazione di risorse a sostegno dell'obiettivo di rafforzamento del *welfare* partecipativo.

Con riferimento alla diffusione dei titoli di solidarietà e di altre forme di finanza sociale (comma 1, lettera g) Acri esprime una posizione estremamente favorevole, in quanto, garantendo all'investitore un adeguato rendimento, consentono al contempo di perseguire obiettivi di carattere sociale.

La promozione dell'assegnazione di immobili pubblici inutilizzati (comma 1, lettera h) apre promettenti prospettive per la generazione di nuove opportunità di supporto infrastrutturale per le organizzazioni di Terzo Settore. Tra i potenziali utilizzatori degli immobili oggetto di riqualificazione funzionale si segnalano i centri di servizio per il volontariato ex art. 15 L. 266/91. La possibilità per essi di fruire di locali pubblici per le proprie sedi, a titolo gratuito o a costi fortemente calmierati rispetto a quelli di mercato, consentirebbe una significativa riduzione dei costi di struttura di queste realtà, aumentando in pari misura le disponibilità di risorse direttamente utilizzate per l'erogazione di servizi a favore del Volontariato.