

RELAZIONE AL PROGETTO DI LEGGE SULLE ASSOCIAZIONI NON LUCRATIVE E SULLE FONDAZIONI

PREMESSA

Il mondo del “non-profit”, e cioè quel complesso di attività fornite senza scopi di lucro, rappresenta un fenomeno difficilmente dimensionabile con esattezza, ma che presenta proporzioni davvero sconfinite. Secondo l'Istat, in Italia, dal 1995 al 2003, il volontariato è cresciuto del 152%, e per ogni organizzazione che ha cessato la sua attività, ne sono nate in media altre 10.

Il non-profit è andato e sta andando in netta controtendenza rispetto alla crisi economica mondiale, che non ne ha frenato la crescita, ma che anzi ha prodotto una spinta rinnovata verso quella richiesta di coesione sociale e di solidarietà che sono alla base di questo modello di “nuova economia sociale” che riafferma il primato dell’individuo sulle logiche classiche del profitto.

Nel mese di febbraio, a Bruxelles, è stato approvato dall’Europarlamento il “Rapporto sull’economia sociale” e le stime dicono che in Europa le imprese e gli enti non-profit ammontano attualmente a circa 2 milioni.

E’ emersa l’esigenza di dotare la comunità europea di strumenti come una carta di identità ben definita, leggi precise

e un registro statistico in modo da creare confini ben leggibili del fenomeno.

Nella vicina Italia non è presente una disciplina organica ed unitaria della materia. Oltre ad importanti “leggi speciali” (di cui si darà conto nel prosieguo), una gran parte degli interventi sono affidati agli enti territoriali (Regioni in primis) con competenze molto estese (si veda, ad es., i “Registri Regionali delle organizzazioni di volontariato” o le Direzioni regionali delle entrate competenti per territorio che tengono l'anagrafe unica delle ONLUS). L'esigenza di dotarsi di un quadro unitario è comunque molto sentita.

LINEE GENERALI DELLA PROPOSTA DI LEGGE

La brevissima premessa vale per comprendere come lo sforzo di formare una galassia tanto variegata possa risultare tutt'altro che agevole.

Attualmente a San Marino sono iscritte 286 fra associazioni ed altri enti non lucrativi, 71 fondazioni e 50 enti ecclesiastici (che però non rientreranno fra quelli disciplinati dalla presente legge per i motivi appresso esposti).

A questi bisognerebbe aggiungere il dato riferito alle associazioni non riconosciute che – attraverso l'istituzione di un Registro dedicato e l'obbligo di iscrizione – si spera di censire, se non in tutto almeno in buona parte.

L'approccio metodologico che si è inteso privilegiare poggia su alcune scelte di fondo con i necessari pesi e contrappesi, ma

tutto nel presupposto di coniugare esigenze di certezza di diritto con una disciplina improntata alla maggiore agilità e sobrietà possibile.

Alcuni punti principali:

- 1) Pieno riconoscimento e tutela della Repubblica verso la libertà di organizzazione individuale e privata in attività di volontariato puro e di utilità sociale non lucrativa.
- 2) Libertà nella scelta giuridica sulle forme di aggregazione: le associazioni potranno chiedere il riconoscimento giuridico oppure svolgere le proprie attività come associazioni non riconosciute. A tutte però incombe l'obbligo di richiesta di iscrizione in un Registro di pertinenza in modo da tenere un'anagrafe degli enti non-profit sempre aggiornata. La tipologia e la tipizzazione degli enti vale sia come punto di riferimento ben preciso per la gamma di attività solidaristiche, sia nei riguardi dei requisiti obiettivi ed organizzativi richiesti per il riconoscimento dello status di ONLUS.
- 3) Obbligo per le fondazioni di dotarsi di un patrimonio minimo (€50.000,00=) e di farsi riconoscere giuridicamente (la scelta di un fondo comune minimo viene anche operata per le associazioni che intendano essere riconosciute e che, verosimilmente, rappresenteranno quelle con le sfere operative maggiormente dimensionate. Al momento l'ammontare è determinato in €10.000,00. Va comunque considerato

che, col versamento integrale del capitale, l'associazione risponde solo con questo di ogni obbligazione posta in essere.).

- 4) Individuazione del “principio di attività ed operosità” per tutti gli enti e soprattutto per le Fondazioni, in modo che rappresentino occasioni di crescita sociale del Paese e non parcheggi privati per posizioni di rendita (siano esse di capitali o di proprietà immobiliari). Il vincolo assoluto e indissolubile che lega il patrimonio posto in fondazione con le finalità sociali, solidaristiche e senza scopi di lucro pone non solo una netta distinzione fra il negozio di fondazione e quello propriamente gestorio del trust, ma mette anche la parola fine a certi malintesi utilizzi di comodo di patrimoni personali o familiari.
- 5) Obbligo di devoluzione del patrimonio residuo a seguito dello scioglimento, volontario o coattivo, dei vari enti. E' un principio cardine nel *terzo settore*, peraltro largamente condiviso dalla quasi totalità degli Stati europei, Italia compresa.
- 6) Possibilità di attribuzione ad associazioni riconosciute e fondazioni dello status di “ONLUS”, con relativo accesso ad estesi benefici fiscali.
- 7) Istituzione di un'autorità centrale, che prende il nome di “Autorità per il Terzo Settore” (ATS), con poteri e competenze amministrative e di sorveglianza. Costituirà

il *ganglio* principale attraverso cui lo Stato centrale concederà i riconoscimenti giuridici, controllerà la provenienza dei finanziamenti e dei conferimenti per un certo ammontare, la permanenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi per godere di particolari benefici, l'effettiva operatività degli enti, le ipotesi di scioglimento, la devoluzione dei beni che residuano a seguito di scioglimento e liquidazione.

- 8) Delega a successiva decretazione e a disciplina amministrativa secondaria in alcune materie come le attività economiche non prevalenti o quella di miglior favore fiscale. La raccomandazione e l'auspicio sono di non appesantire i profili operativi e "sburocratizzare" al massimo i diversi passaggi (ad es., per una raccolta fondi o per un'iniziativa commerciale diretta a finanziare l'attività caratteristica), pena il mettere a rischio, se non a vanificare, lo sforzo che viene reso nell'attività volontaristica.
- 9) Esclusioni dalla disciplina della legge: a) delle "associazioni sportive dilettantistiche", per l'assenza di un movimento sportivo professionistico che faccia da contraltare, col risultato che tutto lo sport sammarinese rientrerebbe nelle forme associative del non-profit; b) delle c.d. "fondazioni bancarie" che si ritiene necessitino di un intervento concertato con l'Amministrazione Finanziaria e la Banca Centrale; c) degli enti ecclesiastici, dei lasciti e delle fondazioni religiose in quanto attualmente sottoposte ad un regime particolare,

frutto di accordo pattizio fra San Marino e Santa Sede (ratificato col Decreto 30 giugno 1992, N.47) e che pertanto dovrà trovare risoluzione concordata nelle medesime forme istituzionali.

IL CORPO NORMATIVO

Alcuni cenni più nello specifico della proposta di legge.

Come è noto, la materia del volontariato e del non-profit non è a tutt'oggi formata nel ns. Ordinamento. Unica eccezione la laconica disposizione dell'art.4 della passata Legge sulle Società N.68 del 13 giugno '90 che, per forza di cose, mostra una certa inadeguatezza rispetto alla fortissima evoluzione socio-giuridica di cui il fenomeno ha goduto negli ultimi decenni.

Anche l'ordinamento italiano, come già detto, non ha una disciplina organica e anzi, per molti aspetti, la materia fa ancora riferimento al Codice Civile del 1942 (Titolo II, artt.14 – 42 e Disposizioni di Attuazione, in punto di scioglimento, estinzione e liquidazione).

Vero è che è intervenuta importante normativa speciale: tra la più significativa annoveriamo per le **Organizzazioni di volontariato** (legge-quadro n. 266/1991 e legislazione regionale con relative delibere attuative); per le **Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (O.n.l.u.s.)** (D. Lgs. n. 460/1997); per le **Associazioni di promozione sociale** (legge-quadro n. 383/2000 e legislazione regionale con relative delibere attuative); per l'**Impresa sociale** (D.Lgs.n. 155/2006); per le **Organizzazioni**

non governative (leg. 49/1987), per le **Cooperative sociali** (leg. 381/1991).

Negli altri Paesi di modello occidentale, le attività del “terzo settore” trovano in parte disciplina diversa. Ad esempio, negli USA le società per azioni (*corporation*) possono svolgere attività sia economica (*business corporation*) che senza scopo di lucro (*non-profit corporation*). Lo stesso accade in alcuni ordinamenti di civil law come ad esempio in Austria, Germania e Svizzera. In altri ancora ordinamenti a diritto civile codificato non opera “confusione” fra società per azioni, strettamente destinata allo svolgimento di attività economiche e commerciali, e associazioni filantropiche e fondazioni, che rimangono quindi nettamente distinte.

Anche nel Regno Unito e in altri ordinamenti di “common law”, la *company* (società commerciale ed economica) si contrappone alla *society* (associazione) di carattere mutualistico o assistenziale.

Quanto alle fondazioni, nella generalità degli ordinamenti non possono avere scopo di lucro, e anche il diritto privato degli ordinamenti di common law non conosce la fondazione come tipo distinto di persona giuridica. Fanno eccezione alcuni Ordinamenti come il Liechtenstein che adottano la peculiarità di un istituto come l'*anstalt*, consistente nella attribuzione di personalità giuridica ad un patrimonio; istituto che però – per tali suoi tratti caratteristici – si avvicina più al *trust* che alla *fondazione*, potendo svolgere qualsiasi tipo di attività, compresa quella a fini di lucro .

Sulla base del brevissimo excursus di cui sopra, si è cercato di dare una coerenza intima alla legge e di armonizzarla con i tratti maggiormente condivisi dagli altri Ordinamenti, primo fra tutti, per evidenza di vicinanza e di rapporti internazionali privilegiati, con quello italiano.

Nel contempo, si è cercato di prestare la dovuta attenzione ad un prudente inserimento della normativa nel nostro quadro di riferimento legislativo.

Al Titolo I sono riservate le enunciazioni generali, di principio, le definizioni e le esclusioni e, al Capo II, si emanano importanti disposizioni comuni per associazioni e fondazioni.

Il Titolo II è dedicato all'istituzione dell'”Autorità per il Terzo Settore”, ATS, con poteri e competenze. La scelta di Organo a competenza amministrativa è sembrata la più appropriata. Le funzioni residuali propriamente giudiziarie (ad es. nelle dichiarazioni di liquidazione coattive o nei procedimenti di opposizione in sede di liquidazione) vengono assegnati al Commissario della Legge.

L'ATS sarà composta da un Presidente e da un Cancelliere, più il personale amministrativo (1 o 2 soggetti) che sarà individuato in sede di successivo D.D..

Si è ritenuta preferibile la scelta di un possibile rapporto “onorario” per il Presidente e non organico alla PA, sia sotto il profilo economico che sotto quello di una opportuna alternanza nel tempo.

Il sistema contenzioso si affida a criteri di speditezza, con una prima istanza “in opposizione” che conta di risolvere gran parte delle pronunce di diniego nei tempi ristretti previsti dalla legge.

Sempre come disposizione comune ne è stata introdotta una significativa relativamente ai requisiti soggettivi dei promotori, ove si prevedono quelli di “*onorabilità ed integrità morale e, nel caso di persone giuridiche, di buona reputazione aziendale e assenza di procedimenti concorsuali*” (art.4). Ciò in quanto, considerata la materia di cui si occupa la legge, e cioè di attività senza fini di lucro, si è voluto porre una netta differenziazione con la rigidità prevista per le società commerciali a livello certificativo.

Il controllo sotto il profilo dell’ordine pubblico e della permanenza dei requisiti viene comunque assicurato nel tempo dall’ATS, con poteri di revoca del riconoscimento o di scioglimento coatto dell’ente.

Con l’istituzione dei Registri pubblici degli enti non-profit si mira ad istituire una vera e propria “anagrafe” con cui monitorare costantemente il movimento.

All’ATS sono state affidate le attribuzioni di controllo e di sorveglianza su tutti gli aspetti operativi e lo si è eletto canale di dialogo con organi esteri equiparabili (v. art.12 u.c.), venendo così anche incontro alle esigenze segnalate dalla Raccomandazione Speciale GAFFI, fatte proprie dall’On.le

Congresso di Stato con la delibera di incarico per il presente progetto di legge.

Il Titolo III si occupa interamente delle Associazioni, dando definizione e veste giuridica sia a quelle riconosciute che non. E' sembrato assolutamente opportuno armonizzarsi, in tale sede, ai principi del codice civile, pur connotando con originalità la parte dedicata, ad es., ai criteri di formazione del c.d. "fondo comune associativo" ed all'ammontare minimo previsto per quelle riconosciute (€10.000,00). Solo l'integrale sottoscrizione ed il versamento del fondo conferiscono la autonomia patrimoniale perfetta dell'ente (art.24).

Un fondo comune palesemente insufficiente per le finalità istitutive costituisce uno dei motivi ostativi per l'ATS nella concessione del riconoscimento giuridico.

Il Titolo IV è riservato alle Fondazioni. Gli elementi qualificanti del negozio fondativo si sono individuati nella dichiarazione solenne di vincolo che il fondatore opera rispetto ai beni posti al servizio della fondazione, nella irrevocabilità propria e degli eredi dopo l'avvenuto riconoscimento dell'ente, nella composizione del patrimonio in fondo di dotazione ed in fondo di gestione e nel vincolo di devoluzione dei beni in patrimonio residui a seguito di scioglimento dell'ente.

Al Titolo V si disciplina il procedimento di riconoscimento ONLUS con i relativi benefici ed agevolazioni (v. punto "Scelte particolari"). Trattandosi di interventi pubblici rilevanti, è apparsa necessitata la scelta del contrappeso di un

controllo piuttosto rigido sull'ente destinatario, culminante, nei casi più gravi, nella revoca dei benefici e dell'attribuzione di ONLUS.

Particolare la previsione relativa alle prestazioni libero professionali dirette verso le ONLUS che possono quasi configurarsi, nei casi di gratuità in parte deducibile, come una figura di "volontariato indiretto".

Al Titolo VI si regolamentano le fattispecie di scioglimento, liquidazione ed estinzione, unificando per quanto possibile il procedimento sia per le associazioni che per le fondazioni.

Il procedimento è modulato sulla base di quello previsto per le società commerciali e si svolge con l'intervento e la sorveglianza dell'ATS, cui sono anche demandate potestà di impulso e sostituzione agli organi dell'ente per le fattispecie di inerzia o rifiuto di devoluzione del patrimonio residuo.

Il Titolo VII detta norme di attuazione (V. anche per questo il punto seguente) e di adeguamento alla nuova disciplina, con un termine dilatorio e con la previsione di scioglimento in caso di persistente rifiuto nell'ottemperare.

Significativa è la previsione in base alla quale gli enti (segnatamente le fondazioni esistenti) che non riterranno opportuno adeguarsi alle nuove norme, potranno sciogliersi senza obbligo di devoluzione dei beni (ciò per evitare sul nascere di fraintendimenti punitivi).

Riserve di decretazione delegata e rinvio a disciplina secondaria in sede amministrativa sono state operate per le materie dei “permessi” relativi ad attività non prevalenti, per quelle mediche o paramediche, per l’operatività concreta del trattamento fiscale di miglior favore.

IL SEGRETARIO DI STATO

(Augusto Casali)