



Seminario

“Le Pubbliche Assistenze dell’ANPAS e le attività commerciali produttive”

Firenze, 5 giugno 2010

Sala convegni ANPAS, via Pio Fedi 46/48

Rapporto finale

Il seminario, organizzato da UniTS in collaborazione con ANPAS Nazionale, ANPAS Toscana e Humanitas di Scandicci, ha visto la partecipazione di 53 rappresentanti di Pubbliche Assistenze provenienti da Toscana, Marche, Liguria, Piemonte e Campania.

Il seminario è stato aperto da **Luigi Bulleri**, presidente di UniTS – Università del Terzo Settore, che, nel suo saluto di benvenuto ha presentato il programma della giornata ed i vari interventi. Il programma è stato organizzato in modo che ad interventi di tipo più “accademico” si alternassero testimonianze concrete di buone pratiche. In allegato il programma della giornata.

Il primo intervento, di **Mario Paolo Moiso**, presidente del Collegio Nazionale dei revisori dei Conti ANPAS, ha illustrato il contesto di riferimento e la relazione tra l'azione volontaria e le attività commerciali. Infatti, come certificato anche dall'ISTAT, il Terzo Settore in Italia sta registrando una notevole crescita negli ultimi anni, con un giro di affari di circa 50 miliardi l'anno e con attori sempre più importanti quali l'Agenzia per le ONLUS e il Forum del Terzo Settore. Anche il Ministero dell'Economia non può più prescindere dal tenere in considerazione questo settore emergente. Purtroppo ancora permangono dubbi e difficoltà nella comprensione delle regole da seguire e degli strumenti legislativi e fiscali da utilizzare. Il Terzo Settore è ormai un “terreno di caccia” importante per due ordini di motivi: innanzitutto perché il giro d'affari è sempre più grande, in secondo luogo perché dà sempre più opportunità di occupazione. Allo stesso tempo però l'asticella della formalità e quella delle difficoltà formali si sono alzate ed è sempre più difficile raggiungerle. Per esempio, relativamente alla decommercializzazione tributaria le agevolazioni hanno permesso al Terzo Settore di crescere e svilupparsi, ma allo stesso tempo hanno alterato i rapporti della concorrenza, perché alcuni soggetti che offrono gli stessi servizi di organizzazioni di Terzo Settore sono sottoposti al regime fiscale normale. Tutto ciò evidenzia come ora più che mai si debba capire quale strada seguire per un ulteriore sviluppo del settore.

A seguire **Fabrizio Matteucci** della Pubblica Assistenza S.V.S. di Livorno ha illustrato l'esperienza della propria associazione. Dal 2005 si è operata una netta distinzione tra attività commerciali e non commerciali, in seguito alle proteste di una ditta di onoranze funebri che accusava l'associazione di concorrenza sleale. Dal 2009 il servizio di onoranze funebri dell'associazione è stato trasformato in una srl. Il problema che si pone allo stato attuale è che è difficile capire cosa imputare alla srl e cosa all'associazione. Il contratto di creazione della srl è stato registrato dal notaio ed è stato creato un consiglio di amministrazione. I dipendenti sono stati trasferiti dalla ONLUS alla srl con lo stesso tipo di contratto ANPAS, dopo una consultazione con i sindacati. La srl conta quattro rami di impresa, con un potenziale di impresa di 200.000 euro: onoranze funebri (che coprono circa il 40% del totale), formazione, medicina del lavoro e trasferimento sanitario. La srl deve coprire i costi, per cui sorgono dei dubbi relativi alla gestione e alla decisione dei prezzi, che sono comunque calmierati. L'obiettivo ultimo è quello di non arrivare ad un surplus di impresa nella srl e che la Pubblica Assistenza ottenga ciò di cui ha bisogno attraverso gli affitti pagati dalla srl. La srl deve fornire il denaro necessario alla Pubblica Assistenza affinché questa possa

attirare volontari e offrire un servizio sempre migliore. Come rilevato da Matteucci, questo aspetto pone interessanti sfide per il futuro.

L'intervento successivo è di **Luca Bagnoli** dell'Università di Firenze sulle possibili forme organizzative di volontariato e attività commerciali. Si parte dal concetto che dal punto di vista dell'economia aziendale un'organizzazione di Terzo Settore è un'impresa tanto quanto la FIAT perché si propone di raggiungere un obiettivo minimizzando i costi ed eliminando gli sprechi. Allo stesso tempo, però, il Terzo Settore è un fattore di sviluppo economico sostenibile e riveste una funzione anticiclica. Le organizzazioni di volontariato sono nate per supplire ad un fallimento dello stato, che non riusciva a provvedere a determinati bisogni specifici. La legge quadro 266 del 1991 sul volontariato definisce le organizzazioni di volontariato, ne definisce le entrate e disciplina gli adempimenti che queste devono riempire per poter lavorare con la Pubblica Amministrazione. La legge però, regolando in modo forzato tali organizzazioni, pone problemi di adempimento e di gestione, per esempio relativamente alla fiscalità. Secondo il professore, l'obiettivo da perseguire ora è quello di capitalizzare le capacità delle organizzazioni di volontariato, in modo da vederle riconosciute e poterle "vendere" al pubblico e al privato. Bisogna quindi ristrutturare il mondo del volontariato, partendo però da un ripensamento del proprio ruolo, non, o non solo, dalla necessità di adempiere una legge. Per fare degli esempi, nel solo 2005 il 63% delle entrate delle organizzazioni di volontariato toscane era costituito da introiti come corrispettivo dei servizi erogati. Ciò pone dei dubbi sulla congruenza con la natura associativa, ma allo stesso tempo è un fatto positivo perché implica una certa capitalizzazione. A questo punto bisognerebbe prendere consapevolezza che si è raggiunto un risultato e che è arrivato il momento di fare un salto di qualità. In sintesi, bisogna ripensare le organizzazioni di volontariato come una sorta di "piramide" dove in cima c'è l'associazione con il suo bagaglio "ideale" e alla base una società di servizi e, allo stesso tempo, bisognerebbe avviare anche un'azione di lobbying.

La seconda buona pratica è stata presentata da **Rino Conti** della Pubblica Assistenza Misericordia e Olmo di Sarzana. Qui, per poter mantenere le finalità originarie elencate nello statuto dell'associazione, si sono dovute costituire tre realtà: una srl, una cooperativa sociale di tipo B e un circolo. La onlus, certificata ISO, ha 2 dipendenti, 164 volontari e 2500 soci. Tra i servizi erogati si possono elencare il trasporto d'emergenza del 118, il trasporto ordinario da e per l'ospedale, il trasporto di dializzati, il trasporto di privati all'ospedale e il servizio di guardia medica. La srl ha 10 dipendenti e si occupa di onoranze funebri. La cooperativa sociale di tipo B si occupa della gestione dei cimiteri e dei parcheggi estivi e crea un "tesoretto" che deve essere trasferito poi alla onlus perché la ASL copre solo il 75% dei suoi costi. Infine il circolo ricreativo gestisce la sala convegni del comune.

L'intervento successivo è di **Lorenzo Ferreri**, commercialista, sulla normativa generale e su quella speciale nel nostro Paese, che l'autore chiama "fiscalocentrico". Secondo il Testo Unico delle Imposte sui Redditi, le organizzazioni di volontariato sono enti non commerciali. Sono dunque assoggettate al regime di imposizione IRES, anche se qualche particolarità le porterebbe ad essere assoggettate al regime di imposizione IRE. Gli enti non commerciali sono i soggetti che non hanno fini commerciali, dunque "ONLUS" è un'etichetta, ma non un soggetto giuridico. Inoltre il relatore specifica che bisogna distinguere tra lucro soggettivo, ovvero quando la finalità ultima è quella di guadagnare denaro, e lucro oggettivo, quando il lucro esiste in quanto conseguenza dell'attività svolta, ma non è il fine ultimo di tale attività. In conclusione si può dire che il Terzo Settore è composto da diversi attori, alcuni dei quali regolati principalmente a fini fiscali. Questa eterogeneità pone però diversi problemi tanto dal punto di vista fiscale quanto da quello giuslavoristico.

La presentazione di Lorenzo Ferreri è in allegato a questo rapporto.

La successiva buona pratica è stata presentata dalla **Pubblica Assistenza Croce Verde** di Porto Sant'Elpidio. Questa ha 3000 soci, 400 volontari e 10 dipendenti e svolge attività di trasporto da e per l'ospedale, anche con il servizio di emergenza 118, oltre che attività ricreative. La forte crescita registrata ha però posto diversi problemi perché sono sorte preoccupazioni di tipo commerciale e di definizione fiscale adeguata delle attività.

Successivamente **Romano Manetti** ha presentato un'ulteriore buona pratica del Comitato Regionale ANPAS Toscana, del quale è presidente. Il movimento toscano delle pubbliche assistenze si è confrontato con problemi sia commerciali, sia fiscali. Oggi, infatti, per adempiere a quanto previsto dallo statuto e allo stesso tempo mantenere in vita l'associazione madre, bisogna creare ed attuare nuove forme giuridiche. Probabilmente si è fatto un errore 15 anni fa, quando si sarebbe dovuto pretendere che quanto scritto negli statuti fosse considerato come attività istituzionale. Il modello toscano ha un tavolo di concertazione tra pubblico, organizzazioni di volontariato e agenzia delle entrate, ma, in questi tempi di cambiamenti, bisogna fare attenzione affinché non si confondano o non si trasformino le organizzazioni di volontariato in aziende.

L'ultimo intervento è stato di **Alceste Santuari**, dell'università di Trento, sulla comparazione tra volontariato e attività d'impresa. Si parte dall'esempio di Trento, dove molte associazioni hanno deciso di chiudere perché non riuscivano a far fronte a tutti gli adempimenti previsti dalla legge. In Italia c'è una certa diffidenza relativamente alle finalità perseguite dalle associazioni, anche perché bisogna considerare che il fine di solidarietà è molto più ampio della semplice assenza di lucro. Inoltre bisogna considerare il fatto che il codice civile non vieta alle associazioni di svolgere attività che comportano un lucro. Il sistema anglosassone è organizzato in maniera radicalmente diversa dal nostro. La differenza è data dalle finalità, che sono l'unica cosa che viene presa in considerazione nel diritto anglosassone per qualificare un'organizzazione di Terzo Settore, a prescindere dalle modalità organizzative attraverso le quali si perseguono le finalità. Negli Stati Uniti, così come nel Regno Unito e in Spagna, contano esclusivamente le finalità e le commissioni verificano solo che queste vengano effettivamente perseguite, non attraverso quali mezzi. Anche in Italia bisognerebbe neutralizzare le forme giuridiche come negli Stati Uniti in modo da avere un'unica struttura, la società, declinata a seconda delle finalità che questa persegue. Il professore si chiede infatti se abbia ancora un senso fare delle distinzioni tra attività commerciali e finalità. In Italia il riconoscimento giuridico delle associazioni non-profit è ancora concessorio e tale provvedimento legislativo è indice di diffidenza nei confronti di chi ha scopi diversi da quelli di lucro.

Ha concluso infine la giornata **Fausto Casini**, presidente nazionale ANPAS. Nel suo intervento Casini ha sottolineato come la discussione dei temi trattati durante la giornata non riguardi solo il Terzo Settore ed il governo, ma il contesto della società nel suo insieme, le esigenze del territorio e l'eventuale conflittualità che potrebbe scaturire dal confronto con questa realtà. Quest'ultima in particolare potrebbe danneggiare le organizzazioni di volontariato e il Terzo Settore in misura maggiore di una cattiva legislazione. Ha ricordato, inoltre, come la prestazione di servizi non esclusivamente attinenti al volontariato può essere pericolosa perché senza determinate garanzie può aprire le porte al lavoro nero dei volontari. Bisognerebbe puntare sulle convenzioni con la Pubblica Amministrazione, ma questo è reso difficile dal fatto che in Italia manca una cosa essenziale a tal fine, ovvero una Pubblica Amministrazione di qualità. Un'alternativa sarebbe quella di svolgere attività commerciali marginali per abbattere i costi della Pubblica amministrazione per i servizi essenziali che riguardano i cittadini. Sicuramente uno dei punti sui quali è necessario battersi è il riconoscimento delle finalità. Inoltre richiedere un'offerta per i

servizi prestati è una battaglia di libertà. Secondo Casini, le associazioni di volontariato dovrebbero valorizzare la propria identità a prescindere dalla dimensione e dal numero di dipendenti impiegati, invece le regolamentazioni che si sono succedute nel tempo le hanno costrette a cambiare, con il rischio di snaturarsi. Esiste infatti una continua tensione tra la ricerca di escamotage per rispettare le leggi senza che queste vadano a discapito delle organizzazioni di volontariato ed il desiderio che le leggi vengano modificate in maniera più consona al Terzo Settore. Esiste infine la necessità di una riforma giuridica perché bisogna evolversi e cambiare senza perdere e dimenticare le proprie radici. In conclusione, la risoluzione dei problemi non può avvenire esclusivamente con la modifica del codice civile e della normativa fiscale, ma le organizzazioni di volontariato devono continuare a sperimentare nuove attività.

In allegato presentiamo il documento finale del seminario già concordato tra i partner.

La registrazione integrale del seminario si può ascoltare al seguente link:

http://www.anpas.org/SitoA/images/Mirco/Giornata_Studio_5_giu_2010.zip