



**CONTRIBUTO  
DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE PUBBLICHE ASSISTENZE (ANPAS)  
E  
DELLA CROCE ROSSA ITALIANA (CRI)  
ALLE LINEE GUIDA EMANATE DAL GOVERNO  
SULLA LEGGE DELEGA PER LA  
RIFORMA TERZO SETTORE**

I tempi stretti della consultazione non hanno consentito l'elaborazione di un documento unitario anche con la **Confederazione delle Misericordie d'Italia** che ha presentato un proprio contributo sul quale, per alcune parti specifiche, ANPAS e CRI si riconoscono.

ANPAS, Croce Rossa Italiana e Confederazione delle Misericordie d'Italia hanno espresso la volontà comune a proseguire il confronto nel futuro, al fine di arrivare ad un percorso condiviso per la riforma del Terzo Settore italiano, che avrà come prossima tappa la presentazione da parte del Governo della legge delega il prossimo 27 giugno.

## **PREMESSA**

*"Nell'Italia di fine Ottocento, specie nelle regioni centro-settentrionali, si diffuse un nuovo tipo di associazioni volontarie. I loro membri prestavano assistenza ai malati e agli indigenti, trasportavano gli infermi agli ospedali, effettuavano servizi di soccorso in occasione di catastrofi e calamità naturali (epidemie, alluvioni, terremoti)".*

La **Croce Rossa Italiana (CRI)** nasce a seguito dell'intuizione di Jean Henry Dunant che, colpito dal terribile macello della battaglia di Solferino (24 giugno 1859) ebbe l'idea di creare una squadra di infermieri volontari che potesse dare un apporto fondamentale alla sanità militare in un'ottica di neutralità dei feriti. Le **Pubbliche Assistenze** si formano a partire dal 1860 come associazioni di volontariato laiche, libere e democratiche, fondate sui concetti di solidarietà e fratellanza e aperte alla partecipazione di tutti i cittadini. Si costituiscono, come sodalizio nazionale, nel 1904 a Spoleto.

Oltre 150 anni di storia nelle quali, l'**ANPAS** e la **CRI** vivono percorsi paralleli, talvolta anche molto conflittuali, pur nel permanere della condivisione di alcuni valori fondamentali che ne orientano l'agire (la neutralità, la partecipazione, l'universalità, la mutualità) e nella comune vocazione internazionale.

Due realtà che condividono il **forte radicamento territoriale** (oltre 2.000 punti di assistenza, circa 200.000 volontari e volontarie attive, 1 milione di soci sostenitori, circa 8.000 dipendenti). Pubbliche Assistenze e Croce Rossa – insieme alle Misericordie D'Italia – coprono quasi il 100% del trasporto sanitario e sociale nel nostro paese.

Garantendo inoltre numerosi servizi rivolti a uomini e donne, senza tener conto della loro estrazione sociale, del loro credo religioso, della loro provenienza geografica o della loro cittadinanza. Possiamo inoltre affermare senza tema di essere smentiti che ANPAS, CRI e Misericordie d'Italia costituiscono la forza più rilevante e organizzata nel sistema della Protezione Civile del nostro Paese.

Se **ANPAS e le Pubbliche Assistenze** hanno connotato gli oltre 150 anni di storia nell'autonomia e nell'indipendenza dalle Istituzioni (difendendola anche nei momenti più duri della dittatura fascista) ed hanno trovato nella L.266/91 (Legge Quadro del Volontariato) una "veste" per le Associazioni aderenti e per il proprio secondo livello (Comitati Regionali ed ANPAS nazionale), la **Croce Rossa Italiana** - è stata classificata prima come ente pubblico parastatale (1975) poi come ente privato di interesse pubblico (1980) e infine - dopo anni di Commissariamento - nel 2012 la trasformazione della propria componente civile in ente privato più precisamente in un'Associazione di Promozione Sociale (L.383/2000) e/o volontariato (L. 266/1991). La Croce Rossa Italiana è quindi entrata a pieno titolo nel Terzo Settore italiano

ANPAS e CRI scelgono di intervenire nel percorso di riforma del Terzo Settore presentato dal Governo Renzi, partendo dalla diversità delle loro esperienze e dalla comune presenza sui territori, offrendo - su alcune questioni specifiche - un punto di vista comune.

Il percorso di avvicinamento tra le due organizzazioni è maturato nel tempo vedendo fra l'altro l'adozione del CCNL ANPAS per i dipendenti della CRI (marzo 2014) e con il sostanziale appoggio da parte della CRI delle proposte di modifica normativa del Codice della Strada, presentate dalla manifestazione nazionale FERMI TUTTI! (Roma, 3 aprile 2014), promossa da ANPAS insieme alla Confederazione delle Misericordie D'Italia.

**Questa riflessione vuole focalizzare alcuni temi che ANPAS e CRI** hanno elaborato a partire dalla nostra Carta Costituzionale che fa rientrare la libertà di associarsi nella parte prima, (diritti ed i doveri dei cittadini), proprio per dare senso e concreta attuazione ai principi fondanti di una nazione dopo un periodo segnato da conflitti sociali e internazionali. Anche nella riformulazione dell'art. 118 della Carta Costituzionale avvenuta nel 2001 si ribadisce l'importanza sociale del volontariato. Viene infatti introdotto il principio di **sussidiarietà** che prevede che "*Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà*". Questo principio implica che le diverse Istituzioni debbano creare le condizioni necessarie per permettere alla persona e alle aggregazioni sociali di agire liberamente nello svolgimento della loro attività per l'interesse generale in modo da ricomporre il rapporto tra stato e cittadini, tra pubblico e privato, tra profit e non profit, secondo principi di equità, efficienza e solidarietà sociale.

<p style="text-align: center;"><b>RIFLESSIONI DI ANPAS SU <u>ALCUNI</u> TEMI PRIORITARI DELLE LINEE GUIDA PER UNA RIFORMA DEL TERZO SETTORE</b></p>
---

## **PUNTO 1 RIFORMARE IL LIBRO I TITOLO II DEL CODICE CIVILE**

ANPAS e CRI ritengono necessaria la riforma del Libro I Titolo II del Codice Civile per aggiornare la disciplina delle associazioni del Terzo Settore. E' importante tenere presente che questa parte del Codice civile riguarda molte realtà diverse e complesse (ad esempio sindacati, partiti, associazioni datoriali, fondazioni) e che quindi la riforma deve essere elaborata con grande attenzione e con riferimento critico sia al quadro normativo europeo – in particolare per quanto attiene i concetti di "attività economica e di impresa" – che ad una necessaria armonizzazione tra le leggi nazionali e regionali.

Piuttosto che elaborare una formulazione che comprenda soltanto le organizzazioni esistenti, occorre riconoscere la funzione dell'azione pubblica del Terzo Settore come luogo della partecipazione dei cittadini e "*attore strategico per lo sviluppo del paese e soggetto del cambiamento*". Il Terzo Settore quindi può esprimersi con forme e strutturazioni diverse che possono evolvere con i cambiamenti sociali e culturali, come libera espressione del diritto di associazione e di partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica riconosciuto dalla Costituzione.

ANPAS e CRI ritengono che il Codice debba identificare il Terzo Settore a partire dai propri caratteri fondativi e trasversali di solidarietà, gratuità, partecipazione e democrazia dei propri organi sociali.

Ne consegue che gli strumenti di trasparenza e controllo debbano essere graduati sulla base delle attività realizzate, dell'eventuale relazione con la pubblica amministrazione, della dimensione economica ed organizzativa dei diversi soggetti.

ANPAS e CRI sono inoltre favorevoli a modalità semplificate per il riconoscimento della personalità giuridica per permettere l'accesso alla limitazione della responsabilità personale degli amministratori. Nello specifico si propone il passaggio dal sistema concessorio da parte di un soggetto pubblico a quello della semplice presa d'atto dei requisiti per il riconoscimento.

## **PUNTI 2 E 3 LINEE GUIDA - AGGIORNAMENTO DELLA LEGGE 266/91 SUL VOLONTARIATO e 383/2000 ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE**

ANPAS e CRI desiderano che si avvii un percorso di armonizzazione delle leggi di settore, e in via prioritaria il **superamento della divisione fra Volontariato (Legge 266/91) e APS (Legge 383/2000)**, e comunque evidenzia rispetto alla riforma i seguenti temi inerenti la legge 266/91:

- **Attribuzione alla legislazione di carattere nazionale la definizione dei principi fondamentali e dei caratteri del volontariato**, non attribuibili alle legislazioni regionali al fine di evitare differenze nella possibilità di esercitare il diritto costituzionale a svolgere l'azione volontaria in maniera uguale in tutto il territorio nazionale (vedi sentenza della Corte Costituzionale n.75 del 28/02/1992)
- **Riconoscimento delle reti di volontariato nazionali e istituzione di un apposito registro nazionale** tenendo conto della effettiva rappresentatività da esse espressa;
- **Riconoscere** alle reti di volontariato nazionali, iscritte all'apposito registro, la capacità e il diritto di essere strumento di accompagnamento, supporto, verifica e garanzia della propria filiera associativa;

- **La cancellazione del limite, evidentemente anticostituzionale, imposto alle Organizzazioni di Volontariato di prestare servizi solo ai non soci**, permettendo invece, nell'ottica di una maggiore coesione e responsabilità sociale, l'estensione della possibilità di prestare i servizi anche ai propri soci in una ottica di solidarietà universalista;
- **Ridefinizione del funzionamento e della composizione dell'Osservatorio del volontariato**, che deve diventare organo effettivamente rappresentativo delle più importanti reti di volontariato quali corpi intermedi che garantiscono anche l'allargata partecipazione dei singoli. L'Osservatorio deve avere caratteristiche di autogoverno e avere importanti funzioni consultive sulle politiche di welfare, salute, cultura, ambiente ecc. Alla luce poi della cancellazione dell'Agenzia delle Onlus (col conseguente assorbimento delle sue funzioni da parte del Ministero del Lavoro) e della riduzione della rappresentanza del Volontariato e dell'Associazionismo nel CNEL, appare necessaria una ridefinizione dei tavoli istituzionali di confronto con il Volontariato a livello nazionale;
- **Possibilità di prevedere negli statuti modalità anche di compensazione per i dirigenti delle reti associative nazionali** - gravati per molti aspetti dalle stesse responsabilità di un imprenditore e chiamati ad esercitare i loro ruoli in situazioni di altissima complessità – che dovessero sopportare delle perdite patrimoniali in ragione del proprio ufficio, attraverso modalità riconosciute e trasparenti;
- **Superamento delle limitazioni alle attività commerciali marginali e di autofinanziamento** prevedendo esplicitamente la possibilità di qualificare un proprio ramo di servizi come impresa sociale, i cui utili, indivisibili fra i soci, debbano essere investiti direttamente nel sostegno alle attività solidaristiche istituzionali;
- **Riformare i CSV** (Centri di Servizio per il Volontariato) definendone meglio ruolo e organi e gli di controllo; stabilizzando i fondi annuali ad essi destinati **con previsione** di un **fondo** dedicato a sostegno delle reti nazionali.

#### **PUNTO 4 ISTITUZIONE DI UNA AUTHORITY DEL TERZO SETTORE**

Si concorda con la proposta del Governo di istituzione di una **Authority del Terzo Settore** che abbia reali poteri rispetto a controlli ante ed ex post nonché sanzionatorio sulla correttezza delle azioni e delle attività del volontariato ma anche dei soggetti pubblici che non travalichino rispetto ai poteri loro conferiti o alle norme che devono anche da loro essere rispettate.

#### **PUNTO 6 – 7 VALORIZZARE IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ VERTICALE ED ORIZZONTALE**

Piuttosto che parlare di aggiornamento della legge 328/2000, a 14 anni dalla sua emanazione, ANPAS e CRI è importante interrogarsi sull'esistenza di una reale volontà politica per la sua effettiva applicazione su tutto il territorio nazionale. Questo aspetto è tanto più necessario in una situazione di crisi che ha aggravato le condizioni di disagio delle fasce più deboli della popolazione e che ha visto – come riconosciuto dal Presidente del Consiglio – un impegno straordinario del Terzo Settore. In questo quadro occorre ridefinire un **nuovo patto di cittadinanza** che, nel rispetto dell'autonomia e dei ruoli dei diversi soggetti, sia in grado di valorizzare il contributo innovativo di idee, esperienze

ed energie che può mettere in campo il volontariato organizzato. Le politiche di welfare devono essere riconsiderate da mera assistenza (assistenzialismo) a politiche per lo sviluppo del Paese, per l'attuazione dell'art. 3 della Costituzione. Il welfare deve essere considerato un investimento per la ripresa economica in quanto attiva energie lavorative ed umane, organizzative, solidaristiche e inclusive, mette al centro la persona e la famiglia con i suoi problemi, li analizza e si impegna a fornire risposte per quanto possibile adeguate.

**Le organizzazioni del Terzo Settore devono essere messe nelle condizioni di incidere realmente nella definizione delle politiche e nella progettazione dei servizi.** Il loro apporto come erogatrici dei servizi non può essere un alibi per la loro esternalizzazione finalizzata alla sola diminuzione dei costi con la conseguente deresponsabilizzazione delle Istituzioni.

In quest'ottica appare centrale riflettere sul **sistema di affidamento dei servizi al Terzo Settore**. In un ambito come quello dei servizi alla persona, la logica del massimo ribasso, può svilire pesantemente la qualità dei servizi stessi, favorire situazioni di illegalità, mettere in difficoltà le singole Organizzazioni.

L'aggiornamento della legge 328/2000 deve tenere conto anche della necessità di un'applicazione coerente su tutto il territorio nazionale, anche garantendo la continuità dei finanziamenti al Fondo Sociale e al Fondo della non autosufficienza. ANPAS segnala la necessità di una **definizione a livello nazionale dei LIVEAS e dei LEA** e che il trasporto sanitario – che Pubbliche Assistenze, Misericordie e Croce Rossa Italiana garantiscono nel nostro Paese quasi per il 100% - sia definito come servizio sociale di *"interesse generale a carattere non economico"*.

Il Governo italiano in relazione alla nuova **Direttiva 2014/24/UE** (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 94 del 28 marzo 2014) sugli **appalti pubblici** approvata recentemente dal Parlamento Europeo, deve difendere la peculiarità del Volontariato italiano garantendo – negli spazi previsti di discrezionalità della Pubblica Amministrazione – la possibilità di proseguire questa più che centenaria esperienza di volontariato e partecipazione in ambito sociosanitario.

## **PUNTI 9 – 15 FAR DECOLLARE L'IMPRESA SOCIALE**

ANPAS e CRI concordano sulla obbligatorietà della qualifica di Impresa Sociale per le cooperative sociali e per i loro consorzi, prevedendo per le Organizzazioni di Volontariato la libertà di qualificarsi quale Impresa Sociale solo per la parte di attività economicamente rilevante, ponendo inoltre a questa tipologia di impresa sociale vincoli rendicontativi e di utilizzo degli utili d'impresa più stringenti.

## **PUNTO 16 – 21 ASSICURARE UNA LEVA DI GIOVANI PER LA DIFESA DELLA PATRIA NON ARMATA E NON VIOLENTA ACCANTO AL SERVIZIO MILITARE**

ANPAS e CRI condividono pienamente i contenuti del documento della CNESC – Conferenza Nazionale Enti di Servizio civile (allegato), ribadendo che il Servizio civile è fattore trainante della promozione della pace e strumento di difesa della Patria in modo non armato e non violento, riconfermando la netta opposizione a forme di autofinanziamento da parte degli enti, condividendo appieno l'affermazione del governo circa la garanzia per i giovani che lo richiedono di poter svolgere il servizio civile universale.

## **PUNTO 22 RIORDINO ED ARMONIZZAZIONE DELLE DIVERSE FORME DI FISCALITÀ DI VANTAGGIO PER GLI ENTI DEL TERZO SETTORE**

**Riordino fiscale generale:** su tale tema esiste già una delega (cfr. L. 23/2014), anche se essa non pone alcuna attenzione alla **meritorietà e promozione del Terzo Settore**. Tecnicamente forse occorre un provvedimento che integri quella delega, segnalando tali attenzioni. Inoltre, è forse opportuno **prevedere nella commissione di cui all'art 4 comma 1 della legge delega**, oltre alla già prevista partecipazione di un rappresentante delle famiglie, anche quella di **un esponente del Forum del Terzo Settore**.

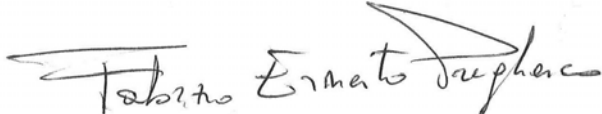
In ogni caso dovrebbero essere confermate e stabilite **agevolazioni** premianti sulla base dell'utilità sociale e della meritorietà dell'attività svolta, oltre che del soggetto operante. Si dovrebbero inoltre uniformare le agevolazioni attualmente previste per imposte e tasse locali (es. IRAP, tasse automobilistiche).

## **PUNTO 23 CINQUE PER MILLE (STABILIZZAZIONE E DEFINIZIONE CHIARA DEI SOGGETTI)**

ANPAS e CRI ritengono che l'istituto del **5 per 1000** debba essere valorizzato e che esso sia veramente tale (eliminazione del tetto per il rispetto della volontà di chi esprime la scelta) poiché costituisce una delle poche fonti di entrata importante per le Associazioni di Volontariato. Per la **definizione dei soggetti destinatari si dovrebbe tenere conto del loro radicamento sociale e territoriale, della loro capacità progettuale, del limitato se non assente utilizzo di risorse per la pubblicità diretta (le loro azioni, il loro radicamento, la loro storia, debbono essere la miglior forma di pubblicità)**.

Si ricorda inoltre che nella **Legge delega n. 23 del 11 marzo 2014**, GU n. 59 del 12 marzo 2014, art 4 comma 2 (cd. "delega fiscale") è **già prevista la delega al Governo** per la stabilizzazione e razionalizzazione del 5 per mille che potrebbe quindi essere rapidamente attuata ancor prima della riforma del Terzo Settore.

Il Presidente Nazionale ANPAS  
Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze  
Dott. Fabrizio Ernesto Preliasco



Il Presidente Nazionale  
Croce Rossa Italiana  
Avv. Francesco Recca

