

I registri delle associazioni di promozione sociale

Analisi comparata dei meccanismi d'iscrizione,
controllo e revisione dei registri

RICER
CHE



I REGISTRI DELLE ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE

ANALISI COMPARATA DEI MECCANISMI D'ISCRIZIONE,
CONTROLLO E REVISIONE DEI REGISTRI

www.forumterzosettore.it



INDICE

Prefazione

- On. Luigi Bobba 4
Sottosegretario Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
 - Pietro Barbieri 6
Portavoce Forum Nazionale Terzo Settore
-
1. Introduzione 7
 2. L'associazionismo di promozione sociale: legge 383 del 2000 11
 3. Iscrizione ai registri 14
 4. Controlli e revisione dei registri 26
 5. Conclusioni 34

Allegati

1. L'associazionismo al censimento ISTAT delle organizzazioni del non profit 42
 2. Elenco dei testimoni privilegiati intervistati 52
 3. Normativa regionale delle associazioni di promozione sociale 53
 4. Registri online delle APS 55
-

PREFAZIONE

Sottosegretario Ministero Lavoro e Politiche Sociali
On. Luigi Bobba

L'agile volume che qui si presenta costituisce un materiale di grande significatività, di sicura utilità e di cogente attualità in questa stagione di rinnovato dialogo tra soggetti organizzati della società civile e istituzioni pubbliche nazionali.

Le forme e le modalità di regolazione pubblica di quella sfera sociale intermedia che si colloca tra "stato e mercato", variamente denominata: Terzo Settore, istituzioni non profit, organizzazioni di privato sociale, hanno sempre costituito un ambito altamente problematico nelle democrazie occidentali anche se, talvolta, considerate in forma residuale.

Si sta aprendo una fase politico-amministrativa che potrebbe dare l'avvio alla predisposizione di una legislazione promozionale del Terzo Settore con l'obiettivo di realizzare pienamente quanto disposto dall'art.118 della Costituzione.

Ciò implica che il settore pubblico elabori una regolamentazione di questa sfera sociale ad alto grado di organizzazione, strutturazione e differenziazione interna, in grado di riconoscere e valorizzare il Terzo Settore per ciò che esso è, nonché di distinguere la dimensione civilistica da quella fiscale e dalle leggi di settore introducendo elementi di forte innovazione rispetto al passato, come una riforma della legge per l'impresa sociale o quella sul servizio civile.

Stiamo forse entrando in una stagione che vede il superamento definitivo della legislazione cosiddetta "a canne d'organo" che ha caratterizzato il nostro Paese nel recente passato, secondo cui ad ogni tipologia organizzativa veniva dedicata una norma *ad hoc* (L.266/91 per il volontariato, L.381/91 per la cooperazione sociale e L.383/00 per l'associazionismo di promozione sociale). In questo stesso volume si riportano esperienze di norme regionali che si muovono in questa direzione, ovvero quella di affrontare l'intero comparto della *solidarietà organizzata* in modo organico ed unitario (si veda la legge della Regione Liguria).

L'indagine, puntuale e approfondita, che i ricercatori dell'Iref ci offrono in queste pagine riguarda infatti le modalità di tenuta e aggiornamento dei registri regionali delle Associazioni di Promozione Sociale, ai sensi dell'Art. 7 della legge 383/2000.

La ricerca si basa su due tipologie di fonti informative. Da un lato, su una dettagliata analisi documentale degli atti regionali (leggi, delibere di giunta, decreti, regolamenti, ecc.) che le Regioni italiane e le due Province autonome, hanno prodotto dalla entrata in vigore della legge nazionale ad oggi. In secondo luogo, sull'analisi del contenuto di alcune interviste a testimoni privilegiati del mondo politico, istituzionale e associativo, che nei loro rispettivi ruoli e dai loro specifici osservatori, hanno avuto una funzione di primo piano nella nascita e nella successiva implementazione della L. 383/2000.

Il quadro che emerge è senza ombra di dubbio quello di un panorama piuttosto variegato, che rivela una elevata eterogeneità e discrezionalità di interpretazione e di applicazione della normativa nazionale nei diversi contesti regionali e provinciali.

Quali insegnamenti si possono trarre dalla lettura di questo breve ma denso volume?

A mio avviso ne emergono almeno tre.

- ✓ In primo luogo, la necessità e l'urgenza di pervenire ad una legislazione unitaria del settore che regolamenti in modo coordinato almeno le due principali tipologie di soggetti di Terzo Settore presenti nel nostro Paese: a) i soggetti a vocazione associativa (volontariato e associazionismo pro sociale) e b) i soggetti a vocazione imprenditoriale (cooperative sociali e imprese sociali).
- ✓ In secondo luogo, l'imprescindibilità di adottare strumenti comuni di registrazione, archiviazione e catalogazione (scheda elettronica unica) da parte dei numerosi soggetti della pubblica amministrazione a cui sono demandati compiti di regolamentazione e controllo delle organizzazioni di Terzo Settore (Amministrazione nazionale, regionale, e locale; Agenzia delle entrate, Camere di Commercio, ecc.). Questo consentirebbe di armonizzare le fonti statistiche e agevolare il reperimento dei dati che, come mostra l'ultimo censimento Istat delle Istituzioni Nonprofit, presenta ancora molte problematiche e lacune.
- ✓ In terzo luogo, il riconoscimento della esigenza di riattivare l'Agenzia del Terzo Settore (già Agenzia delle Onlus) che dovrà essere riformata e potenziata, assegnandole compiti di promozione, monitoraggio e controllo del mondo associativo, cooperativo, mutualistico ed imprenditoriale non profit che costituisce una risorsa strategica per la ripartenza del nostro Paese, il suo vero "patrimonio sociale".

PREFAZIONE

Il Portavoce
Forum Nazionale Terzo Settore
Pietro Barbieri

Il Rapporto che viene qui presentato si innesta nel percorso avviato da tempo dal Forum Nazionale del Terzo Settore teso ad aumentare la conoscenza, e la conseguente consapevolezza, del mondo del terzo settore in tutti gli attori sociali (es. Istituzioni parlamentari e governative, forze politiche, OOSS, etc. etc.). Un percorso che ha visto, in particolare, la recente collaborazione con l'ISTAT per la realizzazione del Censimento del non profit.

A oltre 10 anni dalla approvazione della Legge 383/2000, che ha disciplinato il mondo delle Associazioni di promozione sociale (APS) si è ritenuto utile procedere ad una ricognizione a livello territoriale circa i meccanismi di iscrizione ai registri regionali nonché le modalità di controllo e revisione dei registri stessi. Si tratta di un aspetto non solamente burocratico-amministrativo ma di fondamentale importanza per le APS poiché è da tale iscrizione che ne può dipendere la vita stessa.

Dal Rapporto esce un disegno estremamente articolato che testimonia una volta di più quanto sia variegata la trasposizione a livello territoriale di norme nazionali che, ben lungi dal rispondere al pur lodevole intendimento iniziale di avvicinare i momenti decisionali ai cittadini, dà invece vita ad una complessa e confusa architettura, senza principi, criteri e linee guida condivise a livello nazionale. Il risultato è che medesime organizzazioni, con statuti e modalità operative assolutamente simili, in una Regione vengono iscritte ai registri e in una altra Regione, magari confinante, no.

L'auspicio è che il lavoro che viene qui presentato aiuti tutti gli attori in un percorso di conoscenza, riesame e, sperabilmente, di armonizzazione.

Un sentito ringraziamento va all'IREF ed in particolare al suo Direttore Dr. Marco Livia e al ricercatore Dr. Danilo Catania che hanno progettato e realizzato il presente Rapporto.

1. INTRODUZIONE

(Marco Livia – Direttore IREF)

In Italia la normativa sulle associazioni pro-sociali è stata introdotta agli inizi del Duemila con l'approvazione della legge quadro n. 383 del dicembre 2000. L'intervento del legislatore ha così colmato un vuoto giuridico protrattosi per oltre cinquanta anni, giacché i principi fondamentali dell'associazionismo di promozione sociale trovano un'esplicita menzione nella Costituzione repubblicana (art. 18). Questo ritardo risulta ancora più evidente se si considera che altre forme organizzative del Terzo Settore (volontariato e cooperazione sociale) hanno ricevuto una legittimazione giuridica all'inizio degli anni novanta¹, sebbene siano apparse più di recente sul proscenio della società italiana.

La legge n. 383/2000, seppur giunta in ritardo, ha avuto il merito di essere andata oltre il semplice riconoscimento formale dell'associazionismo, disciplinando e favorendo i rapporti tra istituzioni pubbliche ed associazioni. Tale norma infatti, ha lo scopo ambizioso "di favorire il formarsi di nuove realtà associative e di consolidare e rafforzare quelle già esistenti (articolo 1)". Pertanto la normativa nazionale pone in risalto l'obiettivo di assecondare la crescita interna del settore associativo.

Da questo punto di vista, il processo di accreditamento delle Associazioni di promozione sociale (abbreviate in APS), attraverso la creazione di albi e registri regionali, ha innescato una serie di riflessioni sul ruolo dell'associazionismo di promozione per lo sviluppo del Welfare mix. Un dibattito che negli anni ha portato allo scoperto criticità che si inseriscono nel quadro più ampio del rapporto fra APS ed enti pubblici. Problemi che hanno frenato il processo di istituzionalizzazione delle APS avviato con la Legge 383/2000. A riguardo, un'indagine realizzata dall'Iref² sul ruolo dell'associazionismo di promozione sociale gli esperti interpellati hanno evidenziato tre aspetti che frenano il processo di accreditamento delle APS:

1. Vi è innanzitutto un fattore interno che attiene soprattutto al tema della rappresentanza delle associazioni di promozione sociale. Con questa ipotesi si vuole sottolineare che sarebbe lo stesso associazionismo a determinare delle resistenze perché troppo diviso al proprio interno. Le APS starebbero

¹ Rispettivamente, leggi n. 266 e n. 381 del 1991.

² Catania D. (2006) *Le associazioni di promozione sociale di fronte alle sfide del terzo millennio. Un'agenda di lavoro per promuovere l'associazionismo in Italia*, Roma, Aracne.

- attente per lo più agli interessi specifici, peccando in qualche modo di miopia e perdendo occasioni preziose per produrre progetti di più ampio respiro;
2. altro elemento discriminante concerne la dimensione tecnico-gestionale soffermandosi maggiormente sul tema dell'individuazione dei criteri di valutazione. Vi sarebbe in questo caso una certa difficoltà nell'identificare criteri di accreditamento che siano cogenti nel valutare i servizi e le attività. Questo fattore è avvalorato anche dalla disponibilità degli enti locali di avvalersi di risorse consuntive per stabilire queste norme;
 3. infine, un terzo elemento problematico risiede nelle differenze storiche e culturali tra le regioni italiane e, talvolta, anche tra le singole province. Per quanto il superamento del regionalismo abbia in vario modo caratterizzato tutta la storia democratica dell'Italia, si tratta di un fattore tutt'altro che scomparso dalla scena italiana. In particolare, il divario Nord e Sud è uno squilibrio cronico che pregiudica anche le capacità di attivazione dell'associazionismo su scale locale.

Seguendo Ranci (2004), questi elementi di frizione sono il portato di uno stile di governo caratterizzato da un *mix* micidiale di “iper-regolamentazione amministrativa” e “ipo-decisionalità”³: al fine di scongiurare eventuali abusi, si è prodotta un'eccessiva e dettagliata produzione legislativa e un'incapacità di fissare indirizzi e priorità. Il processo di regolamentazione dei soggetti del privato sociale, avviato nei primi anni Novanta, ha prodotto una moltiplicazione esponenziale di leggi, procedure e regolamenti.

Il contesto e l'indirizzo legislativo di quel decennio è stato fondamentalmente di norme per tipologia di soggetti, considerando appunto che nel vasto mondo del Terzo Settore e del non profit c'è una varietà nelle modalità di esprimere la partecipazione, l'impegno civico la generazione di opere di solidarietà piuttosto differenziate [Luigi Bobba, deputato del Partito Democratico, XVI legislatura]

La diversa scansione temporale rispetto alla quale sono stati disciplinati il volontariato, la cooperazione sociale e l'associazionismo, ha introdotto degli elementi di incoerenza e di sovrapposizione dei ruoli e delle funzioni. Una legislazione a *canne d'organo* che nella sostanza ha dato origine, nei diversi ambiti d'intervento, a un'eccessiva variabilità degli assetti di *governance* e, nello specifico, dei criteri di accesso alle risorse.

³ Cfr. C. Ranci, *Le sfide del Welfare locale. Problemi di coesione sociale e nuovi stili di governance*, in *Territorio*, Rivista trimestrale del Dipartimento di Architettura e Pianificazione, n. 31, 2004.

L'ampia produzione di leggi locali che regolano il rapporto tra istituzioni pubbliche e Terzo Settore ha prodotto sistemi di accreditamento alquanto eterogenei fra loro, soprattutto per quanto riguarda le modalità attraverso le quali procedere all'iscrizione ai registri locali⁴. Tale diversità di impostazioni è frutto di una serie di fattori: diversa distribuzione delle risorse a livello regionale, tra grandi e piccoli comuni; discontinuità dei flussi economici che dal centro giungono alle periferie più estreme dei nostri territori; eterogeneità di un mondo, quello del non profit, in cerca di una comune identità. Il modo in cui questi fattori si sono combinati tra loro ha originato un ventaglio di forme organizzative di gestione del sistema dei servizi socio-assistenziali che influiscono sui sistemi di accreditamento locali. Per fare un esempio positivo: il processo di esternalizzazione da parte delle ASL lombarde ad altri soggetti (pubblici, privati e del non profit) delle funzioni legate alla produzione di servizi sociosanitari è stato accompagnato dalla progressiva introduzione di nuovi criteri di accreditamento e di remunerazione dei servizi stessi, che ha reso compatibile lo sviluppo ulteriore della rete di offerta con le risorse realmente disponibili e con parametri di qualità più adeguati alle esigenze e alle aspettative della popolazione in situazioni di vulnerabilità sociale.

La definizione e l'eventuale modifica dei criteri di accreditamento sono, dunque, in stretta relazione con gli assetti organizzativi ed economici presenti nei diversi territori, in un dato periodo storico. La ricerca di nuove formule organizzative dei servizi pubblici, che sappiano coniugare qualità ed economicità dell'offerta sociale, rappresenta oggi una priorità per molte amministrazioni locali. Un riassetto complessivo dei servizi che passa anche per una ridefinizione dei criteri di accreditamento delle organizzazioni del Terzo Settore e, in particolare, dei meccanismi di finanza pubblica con i quali sostenere la crescita dell'associazionismo locale. In tale direzione va letta l'emanazione, da parte della Regione Emilia Romagna, della deliberazione di giunta n. 514 del 20 aprile 2009 che definisce nuovo sistema di accreditamento che supera il sistema degli appalti, offrendo un nuovo modello di riferimento per accrescere la qualità, la stabilità e l'omogeneità dei servizi pubblici.

Sulla scorta di queste considerazioni, il presente report ha analizzato i sistemi regionali e il sistema nazionale di accreditamento delle associazioni di promo-

⁴ A tal proposito, dal 2011 la Regione Lombardia, con Decreto n. 5212, ha approvato la "Scheda unica informatizzata per il mantenimento requisiti di iscrizione nei registri regionali e provinciali da parte delle associazioni senza scopo di lucro, associazioni di promozione sociale, organizzazioni di volontariato, associazioni di solidarietà familiare e centri aiuto alla vita" per l'iscrizione online all'albo regionale.

zione sociale attraverso uno studio comparato della legislazione di settore⁵. Con l'ausilio di interviste realizzate a testimoni privilegiati⁶ si è ricostruito l'iter normativo e politico che ha portato all'emanazione della legge quadro 383 del 2000, individuando gli elementi di criticità presenti nella legge quadro. In seguito, si sono analizzate in modo comparato le procedure d'iscrizione, controllo e revisione dei registri regionali e di quello nazionale per evidenziare le dimensioni problematiche che oggi frenano lo sviluppo dell'associazionismo di promozione sociale. Infine, sono state indicate alcune proposte da mettere in campo per risolvere i problemi evidenziati dall'analisi comparata della normativa.

5 Sulle fonti normative consultate per l'analisi comparata si rimanda il lettore all'elenco riportato nell'allegato 3.

6 Per l'elenco degli intervistati si veda l'allegato 2.

2. L'ASSOCIAZIONISMO DI PROMOZIONE SOCIALE: LEGGE 383 DEL 2000

(Danilo Catania – Ricercatore IREF)

La Legge 383 del 2000 ha rappresentato il punto di arrivo di un percorso di regolamentazione delle Terzo Settore iniziato nei primi anni Novanta con emanazione delle norme sul volontariato, sulle cooperative sociali e sulle Onlus⁷. D'altro canto l'esigenza di definire un quadro di riferimento dell'associazionismo di promozione sociale era già sentita prima dell'avvio della stagione di riforma e regolamentazione delle componenti del Terzo Settore. Nel terzo rapporto dell'Iref sull'associazionismo sociale il contesto normativo delle Aps era descritto in questi termini:

Sia a livello nazionale che regionale è proseguita l'attività legislativa soprattutto a livello settoriale – ma, nella perdurante assenza di un quadro normativo di riferimento (legge-quadro), il carattere degli interventi rimane tutt'altro che organico (...) Il quadro complessivo della normativa si presenta dunque così: realtà molto frammentata, gran mole di interventi settoriali, relativa permanenza dei caratteri già mostrati in precedenza, lentezza dell'iter delle proposte di legge-quadro [Iref 1990: 299].

Nel rapporto successivo, pubblicato nel 1993, la legge-quadro sul volontariato era stata emanata da due anni, mentre quella dell'associazionismo sociale rimaneva una speranza legata alla proposta di legge dell'Onorevole Bassanini, presentata la prima volta il 2 luglio del 1987, per il sostegno dell'associazionismo sociale e civile attraverso agevolazioni fiscali⁸ e la creazione di una serie di servizi reali. Nel quarto rapporto dell'Iref l'ipotesi di arrivare nel breve periodo ad una legge per l'associazionismo era sintetizzata con parole che tradivano un sentimento di sfiducia:

Mentre si manifesta con chiarezza l'esigenza di un superamento della logica delle leggi-provvedimento (...) la proposta di legge Bassanini, che si presenta come un tentativo di fornire una regolamentazione generale per il settore, rischia, ancora una volta, di vedere interrotto il proprio iter dalla conclusione della legislatura [Iref 1993: 377].

⁷ Legge n. 460 del 1997.

⁸ Come, ad esempio, la detrazione d'imposta delle erogazioni liberali (art. 1) a favore delle associazioni o la creazione di un fondo per le associazioni alimentato dalla devoluzione da parte dello Stato del due per mille del gettito complessivo annuale dell'imposta sulle persone fisiche (art. 2).

I timori di non veder concluso l'iter legislativo della proposta Bassanini erano fondati: l'undicesima legislatura si chiude (nel gennaio del 1994) senza che la proposta si tramuti in legge dello Stato. Malgrado ciò, la dodicesima legislatura (da aprile 1994 a febbraio 1996) si apre con la presentazione e la ripresentazione di proposte di legge per il sostegno⁹ e per la regolamentazione¹⁰ dell'associazionismo di promozione sociale. Sicché, negli anni Novanta era avvertita, da un'ampia parte delle forze politiche, l'esigenza di incentivare e regolamentare l'associazionismo di promozione sociale. Queste proposte, se pur emanazione di differenti correnti di pensiero e con differenti accentuazioni politiche, avevano *in nuce* quegli elementi che avrebbero caratterizzato l'impianto normativo della legge 383 del 2000: dalle questioni relative alla definizione di cosa è un'associazione di promozione sociale alla delimitazione degli ambiti di intervento in cui si muove l'associazionismo; dalle agevolazioni fiscali e di accesso al credito all'istituzione di registri nazionali e regionali¹¹.

In breve, negli ultimi anni dello scorso millennio si innesca un processo di elaborazione culturale e normativo che da lì a pochi anni avrebbe portato all'emanazione della legge quadro dell'associazionismo di promozione sociale. Tuttavia questo processo di sintesi e di definizione sui temi e sulle dimensioni dell'associazionismo pro-sociale non ha seguito uno sviluppo lineare. Giuliano Rossi dell'Arci, che lavorò al testo della 383/2000, descrive l'iter che portò alla legge quadro in questi termini:

Alla legge ci abbiamo lavorato alcuni anni poi è rimasta bloccata, ha avuto uno stop and go nel suo processo. È stata poi accelerata togliendo la possibilità di emendarla nelle parti che era necessario emendare [Giuliano Rossi, Arci].

Le frenate e le ripartenze nel percorso che portò all'emanazione della legge 383 furono la conseguenza di un clima di instabilità politica che caratterizzò i primi anni della seconda Repubblica¹². Per Edoardo Patriarca, all'epoca portavoce del Forum del Terzo Settore, l'instabilità politica ha avuto effetti negativi sull'impianto finale del testo:

⁹ Come le proposte dei primi firmatari: Lia, Pasinato, Corleone e Olivo.

¹⁰ In particolare, le proposte Gibertoni e Lucà.

¹¹ In realtà, su questo ultimo punto, già la proposta Bassanini conteneva l'istituzione di un elenco nazionale gestito dal Ministero dell'Interno a cui potevano iscriversi le associazioni operative da almeno tre anni (art. 3). La proposta Lucà, prendendo spunto dalla legge sul volontariato, aveva definito l'istituzione di un registro nazionale e di registri regionali. Per un'analisi comparata delle proposte di legge prodotte negli anni Novanta, si veda: Donati P.P., Maccarini A e Stanziani, S. (1997) *L'associazionismo sociale oltre il welfare state: quale regolazione?* Milano: Franco Angeli.

¹² Tra il 1994 e il 2001 si sono succeduti sei governi, gli ultimi quattro sostenuti con una maggioranza di centro-sinistra.

La 383 nacque in fretta e in furia. Io ero portavoce del forum, fu l'ultimo scorcio del governo Prodi e si capiva che stava agli sgoccioli. Allora si chiuse molto velocemente. Anche sulla questione dei confini di ciò che si intende per attività commerciale e non commerciale non è stata ben definita e bisogna rivedere questo aspetto, per lo meno chiarire i confini, perché ad oggi c'è stato più di un contenzioso sull'Agenzia delle Entrate [Edoardo Patriarca, deputato del Partito Democratico, XVI legislatura].

Parole analoghe spese Giuliano Rossi nel descrivere il percorso "accidentato" che portò all'approvazione della legge:

Mentre la legge sul volontariato è nata con un forte sostegno di molte componenti, la legge sull'associazionismo in quanto tale non ha mai avuto vita facile. Un percorso accidentato per arrivare all'approvazione è rimasto e c'è ancora, secondo me, questo sospetto di fondo che in sostanza la promozione sociale per un verso non si capisce cosa sia; è, come dire, a scarsa definizione identitaria e questo ha avuto degli effetti sulla sua applicazione al punto tale che diverse regioni hanno preferito normare secondo le loro convinzioni non tenendo conto di un impianto che invece aveva delle caratteristiche interessanti. Tant'è che la 383 è una legge mal riuscita perché è stata accelerata nel suo iter soprattutto nella sua parte finale [Giuliano Rossi, Arci].

Prendendo a prestito le parole di Giuliano Rossi, la legge 383/2000 ha il difetto di essere una legge a *scarsa definizione identitaria* e tale caratterizzazione, peraltro condivisa anche da Edoardo Patriarca, ha avuto effetti negativi sul piano operativo. Più in particolare, l'indeterminatezza di fondo della legge si coglie in modo concreto nei suoi risvolti procedurali: nell'iter d'iscrizione delle associazioni al registro nazionale e ai registri regionali, nei meccanismi di controllo dei requisiti della associazioni accreditate nei vari registri e nelle procedure di revisione dei registri. Alla luce di ciò, nelle prossime pagine si analizzeranno i meccanismi e le procedure di iscrizione, controllo e aggiornamento dei registri per evidenziarne gli elementi problematici e indicare possibili soluzioni.

3. ISCRIZIONE AI REGISTRI

(Danilo Catania – Ricercatore IREF)

Il registro nazionale e quelli regionali sono stati istituiti dall'articolo 7 della legge 383 del 2000. Per iscriversi ai registri – sia nazionale che regionali – le associazioni devono possedere le caratteristiche definite dall'articolo 2, primo comma, della legge quadro: le associazioni di promozione sociale sono considerata quelle realtà organizzative costituite al fine di svolgere attività di *utilità sociale* a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati. Già questo articolo mette in evidenza la vaghezza nella definizione di associazione di promozione sociale, non approfondendo cosa si debba intendere per attività di utilità sociale e, in secondo luogo, non specificando in modo compiuto a quali soggetti “terzi” sono rivolte le iniziative delle associazioni. In questo passaggio della legge Giuliano Rossi scorge il “vizio originario” della disomogeneità e della genericità che connota l'intero impianto normativo della legge-quadro e di conseguenza della legislazione regionale derivante da essa:

La 383 aprirebbe ad un profilo interessantissimo là dove dice che l'associazionismo di promozione sociale non è l'associazionismo tout court, è quell'associazionismo non solo ha quella fisionomia etica individuata nei primi articoli della legge 383, ma soprattutto perché si rivolge a soci e a terzi. Apre e quindi rompe quel tabù sul quale si era sempre costruita la presunzione di fine egoistico dell'associazionismo tradizionale che si occupa solo dei propri soci. Dicendo che si apre anche verso terzi e che quindi la sua funzione è sociale e non condizionata dal recinto dei tesserati (...) Questo concetto di apertura la legge non lo sviluppa a pieno e rimane il pregiudizio che l'associazionismo di promozione sociale è un soggetto non perfettamente identificabile e inquadrabile, questo è il vizio originario. A partire da questa bassa definizione identitaria lo sviluppo regionalistico e la fisionomia autonoma che le regioni hanno dato risponde ad un criterio autoreferenziale: a casa nostra decidiamo noi qual è la fisionomia giusta per questo tipo di associazionismo è hanno messo dei vincoli per l'iscrizione ai registri, tipo quello dimensionale o della presenza in province, che la rendono di fatto scarsamente applicabile in molte regioni. [Giuliano Rossi, Arci].

Quando un'attività si può considerare di utilità sociale? Chi sono i “terzi”, ossia coloro che non sono soci, ma potrebbero beneficiare delle ricadute sociali prodotte dalle attività delle associazioni sul territorio? Su questi interrogativi la legge non risponde in modo chiaro. Questa vaghezza del perimetro identitario e d'azione dell'associazionismo si riflette nella scelta di criteri d'iscrizione ai registri, che risultano non aderenti al concetto di ‘utilità sociale’ indicato dalla legge-quadro. I requisiti di base, oltre a quelli formali di tipo statutario indicati nell'articolo 3, si

riferiscono per lo più a criteri che attengono alle dimensioni spazio-temporali dell'azione pro-sociale, e dunque non qualificano l'agire associativo in termini di utilità sociale. Nell'articolo 7 della legge si specifica che le associazioni possono iscriversi se *costituite ed operanti da almeno un anno* (comma 1) e se *svolgono attività in almeno cinque regioni ed in almeno venti province del territorio nazionale* (comma 2). Il periodo di operatività (dimensione temporale) e la copertura territoriale (dimensione spaziale) delle associazioni di promozione sociale sono i criteri su cui si articola il procedimento d'iscrizione della quasi totalità dei registri regionali.

La tabella 1 (vedi pag. seguente) evidenzia in modo chiaro lo schema spazio-temporale presente nei registri regionali¹³. Dentro questo schema i limiti spazio-temporali variano in modo alquanto significativo da regione a regione. In particolare, considerando il criterio spaziale della copertura territoriale, ci sono regioni in cui per l'iscrizione al registro è sufficiente avere una sede legale e/od operativa nell'ambito territoriale di competenza del registro (Abruzzo, Lazio, Liguria, Sardegna, etc.) e regioni, invece, che fissano un limite più ampio di diffusione territoriale dell'associazione, oltre il quale ci si può iscrivere al registro regionale: una soglia stabilita in relazione alla presenza di sedi dell'associazione in un numero determinato di province, comuni e/o comunità montane. Da ciò ne consegue che il concetto di 'rilevanza territoriale' è stato interpretato dalle Regioni in modo disomogeneo, dando vita ad una geografia dell'associazionismo "accreditato" piuttosto variabile. In alcune regioni, infatti, per essere considerati associazioni di rilevanza regionale occorre avere una diffusione territoriale totale o quasi, come nel caso della Basilicata in cui le associazioni regionali sono tali se hanno sedi in entrambe le province lucane o nei casi delle Marche e dell'Emilia Romagna in cui la diffusione territoriale delle associazioni regionali è fissata in almeno 3 province su 5 per le Marche e, per l'Emilia Romagna, in almeno 5 province su 8. A queste si aggiungono regioni in cui il limite della copertura territoriale delle associazioni di promozione sociale è meno stringente: Lombardia almeno 2 province su 13; Piemonte 3 province su 8; Puglia 2 province su 6 e Toscana 3 province su 10.

¹³ In molte regioni i registri sono organizzati in più sezioni a seconda della diffusione sul territorio e, a volte, dell'ampiezza della base associativa delle associazioni. Nel nostro caso, i criteri elencati in tabella si riferiscono ai requisiti per l'accesso alla sezione delle associazioni di promozione a rilevanza regionale. Nella tabella non sono presenti la Calabria e la Sicilia perché: nel primo caso la regione non ha ancora emanato una legge regionale che recepisca la normativa nazionale sulle associazioni di promozione sociale; nel secondo, la regione Sicilia non ha dato una precisa attuazione alla legge n. 383/2000, con la legge regionale del 31 luglio 2003, n. 10 ha istituito un albo specifico riguardante le associazioni di solidarietà familiare (art. 16).

Tabella 1. *Criteria spazio-temporali per l'iscrizione nei registri regionali delle Associazioni di promozione sociale.*

REGIONE	CRITERIO SPAZIALE	CRITERIO TEMPORALE
Abruzzo	sede legale nella Regione	operanti da almeno un anno
Emilia Romagna	sedi in almeno 5 province	attività svolta in modo continuo da almeno un anno
Friuli Venezia Giulia	2 o più province	svolgono attività da almeno un anno
Lazio	sede legale nella Regione	da almeno 6 mesi
Liguria	sede legale in Liguria	almeno un anno
Lombardia	In almeno 2 province o in almeno 3 Comunità montane	almeno un anno
Marche	In almeno 3 province	operanti da almeno un anno
Molise	operanti nella regione	Non è indicato un limite di tempo
Piemonte	In 3 o più province	da almeno 6 mesi
Puglia	In almeno 2 province della regione	Non è indicato un limite di tempo
Sardegna	avere sede legale in Sardegna	da almeno un anno
Toscana	In almeno 3 province	attività continuativa da almeno 3 anni
Umbria	In almeno 15 comuni	almeno 2 anni
Valle D'Aosta	sede legale nella Regione	Non è indicato un limite di tempo
Veneto	sede legale nella Regione	almeno un anno
Provincia di Bolzano	operanti in ambito provinciale	almeno 6 mesi
Provincia di Trento	operanti in ambito provinciale	Almeno un anno
Campania	operanti in ambito regionale	Almeno un anno
Basilicata	2 province	Almeno un anno

Anche i limiti temporali fissati dalle Regioni riguardanti il periodo di operatività delle associazioni variano da registro a registro. La maggior parte delle Regioni ha adeguato il requisito temporale a quanto stabilito dalla legge-quadro: almeno un anno di operatività. Altre, invece, hanno fissato limiti temporali differenti che possono variare, a seconda dei casi, dai sei mesi di attività del Piemonte e del Lazio ai tre anni della Toscana.

A ben vedere il quadro normativo regionale si presenta molto variabile al suo interno, per quanto concerne la definizione dei limiti spazio-temporali per l'iscrizione nei registri locali. Il concetto di rilevanza territoriale è più o meno esteso a seconda della regione in cui opera l'associazione. Lo stesso periodo

minimo di attività è più o meno lungo in base alla regione in cui si trova ad operare l'associazione. Questa disomogeneità nei criteri d'iscrizione genera asimmetrie territoriali nella delimitazione del perimetro d'azione dell'associazioni locali, che condizionano lo sviluppo sul territorio dell'associazionismo di promozione sociale. Inoltre i criteri adottati dalle Regioni sono per lo più formali e, di conseguenza, non sono in relazione con il concetto di 'utilità sociale' riguardante le attività realizzate dalle associazioni: ciò che viene preso in considerazione per l'iscrizione delle associazioni ai vari registri è la loro presenza sul territorio e il fatto che siano effettivamente operanti da un certo lasso di tempo. Una garanzia quest'ultima che si fonda su due elementi: un periodo minimo di operatività e un'autocertificazione da parte del legale rappresentate in cui elenca le attività realizzate nel periodo di tempo preso in considerazione. A riguardo, la tabella 2 mostra le disposizioni presenti nelle leggi regionali e nei regolamenti sulla valutazione dell'effettiva operatività delle associazioni di promozione sociale.

La maggior parte delle Regioni richiedono, entro una data prestabilita (di solito, 30 giugno o 31 dicembre), una relazione dettagliata sulle attività realizzate dall'associazione nell'ultimo anno, spesso accompagnata dal rendiconto economico. In alcuni casi, le autocertificazioni sulle attività sono corredate da altre informazioni sull'assetto organizzativo dell'associazione (numero di soci e di sedi) e sui progetti che si intende realizzare per l'anno successivo. Spetta dunque all'amministrazione controllare l'effettiva congruità delle dichiarazioni rese dal legale rappresentante dell'associazione. Tuttavia, si vedrà in dettaglio più avanti, l'attività di controllo dei registri regionali e nazionale, è molto limitata (si basa per lo più su controlli a campione) e circoscritta all'aggiornamento del registro.

Spesso la verifica dei registri è incentrata su un sistema di *revisione automatica*, come nel caso del Veneto in cui ogni tre anni le associazioni di promozione sociale, interessate alla conferma dell'iscrizione, hanno l'obbligo di inviare, pena la cancellazione dal registro, la documentazione aggiornata richiesta all'atto dell'iscrizione. Meccanismi analoghi si riscontrano nella normativa di molte altre regioni e province¹⁴.

¹⁴ Come nel caso dell'Emilia Romagna in cui le province, in sede di revisione dei registri, inviano alle associazioni iscritte un questionario da compilare pena la loro cancellazione, e quello della Toscana in cui le associazioni hanno l'obbligo di inviare, entro un limite di tempo prefissato, una dichiarazione in carta semplice sul mantenimento dei requisiti. Alla dichiarazione deve essere, peraltro, allegata una relazione concernente l'attività associativa svolta nel precedente anno solare.

Tabella 2. Operatività delle Associazioni di promozione sociale nelle norme regionali.

REGIONE	OPERATIVITÀ DELLA ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE
Abruzzo	Autocertificazione legale rappresentate: campo di attività con l'indicazione delle iniziative effettivamente realizzate e da realizzare.
Emilia Romagna	Relazione dettagliata sull'attività svolta dall'associazione da cui risulti almeno i fini di promozione sociale dell'associazione e modalità attraverso cui si intendono perseguire.
Friuli Venezia Giulia	Non specifica
Lazio	Non specifica
Liguria	Progetto sociale da allegare all'iscrizione. Il progetto sociale è una dichiarazione "puntuale" e dettagliata sulle attività svolte e sull'organizzazione dell'Aps. È strutturato in campi da compilare, come un questionario .
Lombardia	Per il mantenimento dei requisiti, tra cui l'effettiva operatività, la regione ha attivato un servizio on-line (con accesso riservato) in cui le Aps registrate possono aggiornare il proprio stato: http://www.registriassociazioni.servizirl.it/ . Nei modelli on-line di autocertificazione si richiede di indicare referente e indirizzo delle sedi operative, mentre non c'è una modulistica, allegata al d.g.r., relativa alla descrizione delle attività realizzate o da realizzare. Sono i sindaci dei comuni delle sedi operative a verificare l'effettiva esistenza e operatività delle sedi.
Marche	Le associazioni iscritte nel Registro regionale trasmettono annualmente, entro il 30 giugno, copia del rendiconto economico-finanziario, nonché dettagliata relazione sull'attività svolta.
Molise	Le associazioni iscritte nel Registro regionale trasmettono, annualmente, entro il 30 giugno, dettagliata relazione sull'attività svolta. La manca trasmissione delle attività comporta la cancellazione dal Registro.
Piemonte	Al fine della revisione periodica di cui al comma 1, le associazioni iscritte alle sezioni regionale e provinciali del registro trasmettono alle rispettive strutture competenti entro il 31 dicembre di ogni anno pari, a partire dal 2008, copia dell'ultimo rendiconto economico approvato e una relazione sulle attività svolte nel biennio. La relazione e' presentata su una modulistica predisposta allo scopo dalle strutture regionale e provinciali competenti.
Puglia	Relazione sulle attività prevalenti dell'associazione allegata alla domanda a firma autografa del Presidente/legale rappresentante.

REGIONE	OPERATIVITÀ DELLA ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE
Sardegna	Relazione dettagliata, datata e sottoscritta dal legale rappresentante, sull'attività svolta dall'associazione che evidenzi fra l'altro: le finalità di promozione sociale dell'associazione e le attività attraverso cui intende perseguirle; l'assenza di fini di lucro anche in forme indirette; lo svolgimento di almeno un anno di attività effettiva; l'ambito territoriale di attività; l'organizzazione dell'associazione (le sedi, le risorse umane impegnate nell'attività dell'associazione, distinguendo tra volontari e personale retribuito, eventuali servizi gestiti dall'associazione e utenza servita).
Toscana	Relazione descrittiva della fisionomia istituzionale dell'Associazione, indicante specificatamente: modello organizzativo dell'Associazione, tipologia di risorse umane ed economiche utilizzate per l'attività; ambito di diffusione territoriale dell'associazione, con specifica indicazione delle sedi possedute in Toscana; numero totale degli iscritti; attività associativa svolta e/o in programma, con specifica indicazione delle iniziative inerenti il settore d'intervento per cui si chiede l'iscrizione, nonché di eventuali iniziative in settori diversi.
Umbria	Relazione illustrativa delle iniziative più significative realizzate ed indicazione dei principali programmi. La relazione deve essere sottoscritta dal legale rappresentante.
Valle D'Aosta	Non è indicata
Veneto	Relazione dell'attività svolta e degli interventi programmati.
Provincia di Bolzano	Una relazione sul programma di attività; una relazione sull'attività svolta ed il rendiconto economico.
Provincia di Trento	Relazione sull'attività svolta e sui programmi da realizzare.
Campania	Relazione dettagliata sull'attività svolta dall'associazione con la specifica indicazione dell'ambito territoriali di attività, dei fini di promozione sociale e dalla quale risulti almeno un anno di attività effettiva nell'ambito regionale.
Basilicata	Relazione descrittiva con esplicita indicazione delle iniziative più significative realizzate, dei principali programmi di intervento posti in essere e del numero totale dei soci. La relazione deve essere accompagnata da autocertificazione circa la veridicità dei dati e delle dichiarazioni rese, ai sensi della normativa vigente.

Insomma i meccanismi di controllo e di revisione dei registri, come quelli d'iscrizione delle associazioni, vertono su sistemi di verifica *ex post* dei requisiti. Ad esempio, i controlli sulle attività realizzate dalle associazioni si basano su un accertamento di congruità rispetto a date e luoghi in cui sono stati realizzati gli eventi elencati nella relazione delle attività allegata alla domanda d'iscrizione al registro. Va da sé, che questo tipo di rendicontazione delle attività poco si presta ad una valutazione di merito connessa all'*utilità sociale* generata dalle attività delle associazioni a favore di associati *o di terzi*. La genericità nella definizione di associazionismo e difficoltà di circoscrivere le funzioni di utilità sociali in capo alle associazioni hanno facilitato il fiorire di procedure – di iscrizione, di controllo e di revisione – di tipo formali. Sicché, per definire una nuova impalcatura d'iscrizione e di tenuta dei registri, che tenga considerazione il valore pro sociale dell'associazionismo, occorra ripartire dalla dimensione identitaria, ovvero sia, come sottolinea Raffaele Ranucci¹⁵, specificare cosa si intende per:

dimensione territoriale e per attività sul territorio. Cosa s'intende per sede operativa, che non è definita dalla legge. In sintesi, cosa s'intende per promozione sociale [Raffaele Ranucci, Ministero del Lavoro].

Altro elemento problematico per le attività di controllo del registro nazionale è il procedimento di iscrizione automatica al registro delle articolazioni territoriali delle associazioni nazionali. Il Decreto del Presidente della Repubblica n.445 del 2000 consente alle associazioni del registro nazionale di iscrivere nel registro le loro articolazioni territoriali (sedi operative, strutture periferiche, circoli, etc.), senza alcuna istruttoria, con la sola dichiarazione del legale rappresentante con la quale si dichiara che il circolo o i circoli indicati nella dichiarazione sono affiliati all'associazione nazionale. Negli ultimi anni questo meccanismo ha originato un aumento esponenziale delle domande d'iscrizione al registro nazionale per l'introduzione di una serie di benefici fiscali per le Aps. L'iscrizione in massa delle articolazioni territoriali ha reso ancor più difficile le attività ispettive e di verifica del Ministero del Lavoro. Inoltre, a livello territoriale, il meccanismo dell'iscrizione automatica ha dato luogo a disparità di trattamento tra le associazioni di promozione sociale, giacché le articolazioni territoriali delle Aps nazionali, in virtù del dispositivo del DPR 445/2000, godono di un ca-

¹⁵ Si occupa, in particolare, di istruire le pratiche d'iscrizione al registro nazionale delle associazioni che ne fanno richiesta, oltre ad essere responsabile delle attività di controllo e revisione dello stesso registro.

nale preferenziale d'iscrizione nei registri regionali¹⁶, mentre le associazioni regionali devono sottostare all'apertura di un procedimento d'istruttoria per la verifica dei requisiti.

Con la stratificazione normativa, soprattutto relativa all'introduzione di benefici fiscali per le Aps iscritte al registro, non ultimo l'introduzione del modello EAS, ha fatto sì che nel 2007-2008 c'è stato un aumento esponenziale delle richieste d'iscrizione al registro nazionale delle articolazioni territoriali delle Aps già iscritte, in virtù del meccanismo dell'iscrizione automatica delle articolazioni territoriali. (...) Noi su queste piccole realtà non abbiamo nessun controllo, ovvero lo abbiamo successivamente. Basta un'autocertificazione per permettere l'iscrizione al registro di queste articolazione territoriali, da qui poi si scatenano tutti quei benefici fiscali: dal 5 per mille in poi. Anche la partecipazione ai bandi, provinciali, regionali e nazionali. Questo è un sistema, a mio modo di vedere, antico, perché era previsto nelle more d'istituzione dei registri regionali e questo permette una sorta di distorsione. Perché, mentre nelle regioni si fa una sorta d'istruttoria, come la facciamo noi, sulle Aps che chiedono di essere iscritte nel registro regionale, con il procedimento dell'iscrizione automatica delle sedi territoriali l'istruttoria regionale salta. Possiamo solo fare noi una verifica a campione sulle autocertificazioni. Considerando la mole d'iscrizioni che si portano dietro le associazioni nazionali, io ogni mese ho richieste di centinaia e centinaia di articolazioni territoriali, dove non ho nessun controllo. In alcune regioni, poi, hanno quest'altro meccanismo distorto, tipo il Veneto e il Piemonte, che permettono una sorta di lascia passare col fatto che, visto che hanno ottenuto da noi il visto per l'iscrizione al registro nazionale, possono saltare una serie di procedimenti, mentre a una semplice associazione che opera in Veneto e si vuole iscrivere a registro regionale veneto, la regione chiede a, b, c, d, e, f, g.... La stessa associazione che opera in Veneto e però ha in mano il decreto d'iscrizione automatica nostra, salta il procedimento in molte passaggi. Questo procedimento crea delle disparità di trattamento enormi e si denota una confusione tale evidenziata dalla verifiche a campione che abbiamo realizzato, che ci hanno dato dei risultati sconvolgenti. All'interno delle iscrizioni delle articolazioni territoriali abbiamo dentro di tutto: cooperative sociali, associazioni di volontariato, srl [Raffaele Ranucci, Ministero del Lavoro].

La disomogeneità del quadro normativo si riflette sulla capacità delle amministrazioni regionali di darsi regole comuni per la pubblicazione degli elenchi

¹⁶ In molti registri le articolazioni territoriali delle Asp nazionali sono iscritte d'ufficio (ad esempio, nel registro della regione Marche) o al più presentando l'attestazione di avvenuta iscrizione al registro nazionale dell'associazione a cui fanno capo (ad esempio, nel registro della Lombardia). Inoltre, in virtù di questo automatismo nella procedura d'iscrizione, diversi registri regionali (Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria, etc.) hanno una sezione speciale in cui sono registrate le articolazioni territoriali.

delle associazioni accreditate. Non tutti gli elenchi sono digitalizzati e il tracciato record differisce da Regione a Regione e da registro a registro. L'eterogeneità nelle forme e nei contenuti degli elenchi ha prodotto nel tempo un'indeterminatezza statistica, al punto che oggi è praticamente impossibile quantificare in modo esaustivo e puntuale il numero delle associazioni iscritte nei vari registri. Il segno tangibile dell'opacità statistica che caratterizza l'universo associativo sta nelle difficoltà che hanno caratterizzato la realizzazione del progetto SIONP. Commissionato dal Ministero del Lavoro all'ISFOL, il progetto aveva l'obiettivo di realizzare un sistema informativo delle organizzazioni del non profit. Tra gli obiettivi c'era anche la creazione di un archivio integrato delle organizzazioni del Terzo Settore iscritte negli oltre 200 registri locali. Come ricorda Annalisa Carbone, responsabile del progetto SIONP, la moltitudine di forme e di strutture d'archivio ha rappresentato un serio problema che si è manifestato fin dai primi mesi di attuazione del progetto:

Ci siamo trovati di fronte a registri molto differenti tra loro. Innanzitutto non abbiamo solo registri informatizzati, ma anche cartacei. Alcuni sono in formato Excel con griglie d'inserimento relativamente semplici gestiti dall'Ufficio, a livello di tenere un indirizzo; alcuni no. Tutti questi registri per la gran parte di loro mancano del Codice fiscale [Carbone, Isfol]

Nei tracciati record di molti registri regionali la mancanza del codice fiscale delle associazioni ha costituito un ostacolo insormontabile per la messa in relazione dei diversi archivi¹⁷. Nel tracciato predisposto dall'Isfol tra i campi obbligatori non figura il codice fiscale, ma informazioni, non univoche, riguardanti il nome del registro, la denominazione dell'organizzazione, l'indirizzo della sede legale, etc. [Carbone 2010]. Il codice fiscale compare nella lista dei campi accessori o preferibili. La mancanza di una struttura uniforme di organizzazione dei registri, insieme all'assenza di una chiave univoca, ha influito in modo negativo sullo sviluppo e sugli esiti finali del progetto SIONP.

Con il progetto SIONP abbiamo provato a definire procedure di trasmissione degli statuti per via telematica, ma il progetto a livello informatico ha dato pessimi risultati [Raffaele Ranucci, Ministero del Lavoro].

¹⁷ Nella progettazione di database relazionali si seleziona un campo (chiave primaria) di collegamento fra i vari archivi. Questa chiave deve avere come caratteristica principale quella di identificare in modo univoco, ossia senza duplicazioni, ogni singolo record – nel nostro caso, ogni singola associazione. Di solito, sia per database relativi a persone e organizzazioni-imprese si usa come chiave univoca il codice fiscale.

Ma le asperità incontrate nel percorso d'implementazione del progetto SIONP potrebbero essere smussate con un coordinamento interregionale per l'organizzazione delle informazioni da inserire nei registri. In tal senso, l'istituzione di una cabina di regia per l'integrazione dei registri avrebbe potuto risolvere il problema del codice fiscale. Del resto, l'assenza del codice fiscale nelle strutture di archivio di molti registri non dipende dalla mancanza di questa informazione nei moduli d'iscrizione, ma dal fatto che il codice fiscale non è contemplato tra i campi che strutturano gli archivi delle associazioni accreditate. A riguardo, la tabella 3 mostra come il codice fiscale sia un'informazione presente nelle domande d'iscrizione di molti registri regionali, anche in quello nazionale. Si tratta quindi di un'informazione che c'è, ma non è presente nei tracciati record. Basterebbe dunque uniformare i criteri di pubblicazione dei registri, inserendo il codice fiscale come campo obbligatorio, per creare le premesse per una migliore integrazione degli archivi regionali.

Tabella 3. *Presenza del campo “Codice Fiscale” nelle domanda d'iscrizione nei registri sociali.*

REGIONE	PRESENZA CODICE FISCALE
Abruzzo	Sì
Emilia Romagna	Sì
Friuli Venezia Giulia	Sì
Lazio	No
Lombardia	Sì
Marche	Sì
Molise	Sì
Piemonte	Sì
Puglia	Sì
Sardegna	No
Toscana	Sì
Umbria	No
Valle D'Aosta	No
Veneto	Sì
Provincia Autonoma di Bolzano	Sì
Provincia Autonoma di Trento	Sì
Campania	Sì
Basilicata	Sì

Il caso del codice fiscale è emblematico nell'evidenziare le difficoltà dei soggetti del Terzo Settore, in particolare dell'associazionismo, di dotarsi di regole condivise per la gestione, l'organizzazione e la pubblicazione dell'informazione statistica riguardante le organizzazioni del non profit. La varietà di orientamenti culturali, la disomogeneità di metodi e l'eterogeneità di strumenti per la raccolta delle informazioni sulle associazioni rende la delimitazione quantitativa dell'universo dell'associazionismo un'operazione assai difficile da realizzare: quante sono le associazioni di promozione sociale? Quali caratteristiche hanno? Di quante persone è composta la base associativa? A quante persone dà lavoro il sistema associativo? Allo stato attuale è assai arduo fornire risposte precise a queste domande¹⁸. In tal senso, per dirimere i problemi di misurazione dell'associazionismo un ruolo importante potrebbe giocare l'Osservatorio nazionale dell'associazionismo in virtù della funzione che gli conferisce l'articolo 15 della legge-quadro 383/2000: "L'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) è tenuto a fornire all'Osservatorio adeguata assistenza per l'effettuazione di indagini statistiche a livello nazionale e regionale e a collaborare nelle medesime materie con gli osservatori regionali".

In breve, dall'analisi delle procedure d'iscrizione delle associazioni ai registri territoriali, emerge nitido il tratto di indeterminatezza che connota la legge quadro dell'associazionismo: disomogeneità nei requisiti di base per l'iscrizione nei registri regionali, individuazione di criteri spazio-temporali che non poggiano sul principio della valenza sociale delle attività promosse dalle associazioni; automatismo nei sistemi d'iscrizione nei registri delle articolazioni territoriali delle associazioni iscritte al registro nazionale che producono disparità di trattamento tra le associazioni; eterogeneità nei tracciati record dei registri e opacità statistica delle misure sull'associazionismo e, in generale, del terzo settore.

Volendo allargare l'analisi, i problemi che affliggono il mondo dell'associazionismo sociale derivano da un rapporto non ancora chiarito tra qualità e quantità dell'agire pro-sociale. Nella dimensione della qualità ruotano le questioni legate alla definizione dell'azione di utilità sociale, agli elementi che la qualificano. Nella dimensione della quantità si trovano i temi connessi al problema di come misurare l'agire pro-sociale, rispetto a quali concetti e, di conseguenza,

¹⁸ Nel 1999 è stato realizzato dall'Istat il primo censimento sulle organizzazioni non profit. Il secondo censimento ha preso avvio nel 2012. Nel mese di luglio 2013 sono state resi pubblici i primi risultati della rilevazione. Per una descrizione delle anticipazioni del censimento sulle non profit del 2013 si veda l'**allegato 1**.

con quali indicatori. Queste due dimensioni sono strettamente interconnesse tra loro. La mancata specificazione dei contorni della qualità dell'agire pro-sociale si ripercuote, sul versante della quantità, in strumenti di misurazione e indicatori inadeguati a dar conto in termini statistici del fenomeno associativo. Allo stesso modo, l'indeterminatezza statistica dell'universo delle associazioni di promozione sociale contribuisce ad alimentare una situazione di scarsa definizione identitaria che ancora oggi caratterizza l'associazionismo.

4. CONTROLLI E REVISIONE DEI REGISTRI

(Danilo Catania – Ricercatore IREF)

La non messa a fuoco delle relazioni esistenti tra il piano qualitativo e quello quantitativo dell'agire associativo ha originato un sistema di meccanismi e di procedure di natura contabile - amministrativa. Un aspetto quest'ultimo che si mostra in tutta la sua evidenza nell'architettura del sistema di revisione e di controllo dei registri.

Per l'iscrizione di una associazione al registro nazionale il documento più importante che deve essere prodotto è la dichiarazione del presidente in cui si attesta che l'associazione ha sedi operative in almeno 5 regioni e 20 province. Si tratta, come già evidenziato nelle pagine precedenti, di un requisito spaziale, legato alla sola presenza sul territorio dell'associazione, che poco ci dice sulla natura delle attività realizzate dall'associazione. Sicché al registro possono iscriversi tutte quelle associazioni che attestino di avere una copertura territoriale minima del 20% del totale delle regioni e/o delle province. In virtù di ciò, il presidente dell'associazione allega alla domanda d'iscrizione l'elenco delle sedi, specificandone l'ubicazione territoriale e comprovando la loro effettiva operatività. Su quest'ultimo punto emerge chiaramente l'impostazione eminentemente amministrativo-contabile del sistema di verifica dell'operato delle associazioni di promozione sociale. Infatti, ciò che viene richiesto alle associazioni è comprovare la sola "esistenza in vita" delle loro sedi attraverso una serie di documenti (utenze intestate, fatture per acquisto di mobili d'ufficio e computer, contratti di comodato d'uso, etc.) che ne attestino la "vitalità"¹⁹:

Per noi [*Ministero del Lavoro* – nda] sede operativa significa che è una sede che ha una struttura d'ufficio. Quindi per provare che la sede è operativa, l'associazione deve autocertificare che questa sede ha utenze intestate all'associazione nazionale, oppure è sufficiente, nelle associazioni meno organizzate, la sottoscrizione di contratti di comodato d'uso... Inoltre, per attestare l'operatività, le associazioni allegano alle dichiara-

¹⁹ A partire dal 2004-2005 l'Ispettorato del lavoro ha avviato le attività di controllo e verifica sulle Associazioni di promozione sociale iscritte al registro nazionale. I controlli eseguiti dagli ispettori del lavoro sulle associazioni di promozione sociale si qualificano come indagini amministrative. Questi controlli non sono delle vere e proprie visite ispettive le quali, in caso di illecito, hanno carattere sanzionatorio: le indagini amministrative sono degli accertamenti di tipo formale per verificare, nel caso delle associazioni di promozione sociale, se l'associazione è presente sul territorio ed è operativa. Al termine dell'indagine amministrativa l'ispettore del lavoro invia una relazione al Ministero del Lavoro.

zioni fatture d'acquisto di mobili o computer intestate all'associazione stessa. [Raffaele Ranucci, Ministero del Lavoro].

I controlli del Ministero del Lavoro si basano su questa concezione di operatività delle sedi, andando ad accertare l'effettiva presenza della sede nell'indirizzo dichiarato all'atto dell'iscrizione al registro e se la sede è attiva nei termini summenzionati.

Per capire se c'è attività nelle sedi operative, oltre a quanto evidenziato sopra, in alcuni casi è sufficiente “anche semplicemente l'etichetta sul citofono o sul portone”. La ratio di questa verifica è il fatto che l'associazione sul territorio deve dare un servizio specifico all'utenza. Se il cittadino è interessato ad una determinata associazione la deve identificare sul territorio [Raffaele Ranucci, Ministero del Lavoro].

La *ratio* delle verifiche ispettive del Ministero del Lavoro è accertare la presenza sul territorio di una determinata associazione. Una tale concezione di sede operativa avvicina le strutture territoriali delle associazioni ad una configurazione organizzativa di struttura territoriale simile ad uffici per le relazioni con il pubblico: dei luoghi fisici, ben identificati sul territorio, in cui i cittadini possono rivolgersi per richiedere informazioni sulle attività svolte dalle associazioni.

L'immagine di sede operativa che si profila dalle logiche che guidano l'attività di accertamento del Ministero del Lavoro è coerente con un'impostazione generale di tipo amministrativo che di fatto non considera – non misura, né verifica – in modo adeguato l'utilità sociale generata dalla agire pro sociale delle associazioni.

Questa affermazione è, peraltro, avvalorata dalle conclusioni dell'analisi normativa realizzata dall'Isfol, nel 2010, sull'inquadramento giuridico dell'associazionismo di promozione sociale all'interno del Terzo Settore. Nell'analisi del sistema di verifiche previsti per le associazioni di promozione sociale iscritte nei registri²⁰, Andrea Maltoni sottolinea il carattere formale/amministrativo dei controlli e l'incapacità di definire strumenti di valutazione dell'utilità sociale generata dall'azione delle associazioni di promozione sociale:

²⁰ Maltoni A., Enti del terzo settore ed attività di utilità sociale, di solidarietà sociale, di interesse generale, Isfol (a cura di) l'inquadramento giuridico dell'associazionismo di promozione sociale all'interno del terzo settore, 2010. Consultabile all'indirizzo: http://www.lavoro.gov.it/nr/rdonlyres/5eb60651-2fac-457d-845b-fbc6b63eaa8d/o/rapporto_isfol_giugno2010.pdf

Peraltro, se si considerano i sistemi di controllo sulle attività espletate, previsti dalle normative analizzate, si vede come essi siano il riflesso, per certi versi, dell'eterogeneità dei criteri indicati, e, per altri, *del fatto che risultino indeterminati i modi e le forme di valutazione dei benefici sociali/collettivi prodotti*. Ciò che rileva, tanto nei controlli esercitati ex ante (si pensi a quelli finalizzati all'attribuzione di una determinata qualifica), quanto in quelli ex post (si pensi a quelli incentrati sull'attività espletata che deve essere limitata a determinati settori, ovvero essere finalizzata a beneficio di soggetti svantaggiati), è, infatti, essenzialmente il rispetto, da parte delle organizzazioni non lucrative, dei vari requisiti di carattere organizzativo/strutturale, nonché di tipo funzionale che siano prescritti dalla normativa speciale [Maltoni 2010: 98-99, *corsivo nostro* – nda].

L'indeterminatezza dei modi e delle forme di valutazione dei benefici sociali e collettivi prodotti dalla attività delle associazioni, sottolineata nella citazione, spiega, per certi versi, la scelta di impegnare nelle attività di verifica sul campo pubblici ufficiali che, per formazione e settore d'attività, appaiono distanti dal mondo dell'associazionismo: gli ispettori del lavoro. Le verifiche degli ispettori del lavoro sulle associazioni di promozione sociale sono circoscritte ad accertare la reale presenza su territorio dell'associazione e ad acquisire documenti che attestino una qualche forma di attività d'ufficio.

Chiedo agli ispettori verificate quelle sedi operative che abbiano i requisiti documentali: in prima istanza se hanno utenze intestate, in secondo luogo se hanno un comodato d'uso. Dopodiché non tutti gli ispettori del lavoro sono debitamente istruiti su questo tipo di verifiche, perché gli ispettori del lavoro fanno tutt'altro. Però l'unico strumento di controllo e verifica che abbiamo per il momento sono gli ispettori del lavoro [Raffaele Ranucci, Ministero del Lavoro] .

Da questo stralcio d'intervista emergono i limiti di un sistema di controllo sull'operato delle associazioni di promozione sociale la cui propaggine territoriale è incarnata da ispettori del lavoro che, citando Ranucci, *non sono debitamente istruiti su questo tipo di verifiche, perché gli ispettori del lavoro fanno tutt'altro*. Quel *tutt'altro* si riferisce all'attività di contrasto del lavoro irregolare che rappresenta il fine primario per gli ispettorati del lavoro: un impegno assai oneroso, in termini di risorse impiegate, e complesso, da un punto di vista procedurale.

Altro soggetto che da qualche anno sta via via acquisendo un ruolo centrale nelle attività di controllo delle Associazioni di promozione sociale è l'Agenzia delle Entrate. L'introduzione del modello EAS (D. L. 185/2008, art. 30) ha per-

messo di costruire una anagrafe degli enti non profit per procedere alle attività di controllo dell’Agenzia²¹.

Le associazioni di promozione sociale sono obbligate a compilare il modello pena la perdita della neutralità fiscale delle quote associative e, in generale, delle agevolazioni fiscali previste per gli enti non commerciali di tipo associativo. Nel modello EAS le associazioni devono inserire una serie di dati anagrafici (il codice fiscale dell’associazione, la denominazione, data di costituzione e di inizio attività, indirizzo sede legale, etc.). Le verifiche dell’Agenzia delle Entrate per le associazioni di promozione sociale sono effettuate dalle direzioni regionali attraverso controlli desk e visite ispettive *in loco* e riguardano l’accertamento di illeciti tributari.

Anche in questo caso dunque l’attività di controllo dell’Agenzia delle Entrate sulle associazioni di promozione sociale non è posta in relazione alla natura pro-sociale dell’agire associativo, ma si focalizza su aspetti legati alla gestione economico-amministrativa dell’associazione: analisi dei libri sociali, analisi del rendiconto economico e finanziario, correttezza delle scritture contabili rispetto al tipo e al volume di attività (associative e commerciali) realizzate dall’associazione.

Quindi sia l’Ispettorato del lavoro sia l’Agenzia delle Entrate si muovono su un campo d’azione circoscritto all’interno di procedure amministrative e contabili, mostrando altresì i limiti di questi sistemi di controllo nella valutazione dell’utilità sociale connessa all’azione associativa.

Noi oggi sul fronte dei controlli abbiamo due enti (l’Ispettorato del lavoro e l’Agenzia delle Entrate) che non hanno le competenze per entrare nel merito di aspetti che vanno oltre i requisiti formali e che riguardano il tipo e la qualità delle attività realizzate dalle Aps sul territorio [Eduardo Patriarca, deputato del Partito Democratico, XVI legislatura]

Non diversa è la situazione degli altri soggetti che a vario titolo sono preposti all’attività di controlli delle associazioni di promozione sociale, *in primis* gli enti locali. Comuni, province e Regioni possono verificare “a campione” l’attività delle associazioni iscritte nei registri territoriali, in merito al possesso e al mantenimento dei requisiti d’iscrizione (vedi D.P.R. 445 del 2000). Ma anche in questo caso, si tratta per lo più di controlli che non prevedono un’analisi dei fini

²¹ L’anagrafe dell’EAS ha costituito una base informativa indispensabile per la realizzazione del censimento Istat delle organizzazioni non profit. È stato realizzato nel 2012.

pro-sociali dell'associazione rispetto alle attività promosse dalla stessa. Il controllo dei Comuni, ad esempio, in virtù della Legge 248 del 2005, si concretizza in una loro partecipazione al contrasto all'evasione fiscale (art. 1), stipulando protocolli d'intesa con l'Agenzia delle Entrate. In generale, nella normativa regionale il controllo sulle associazioni di promozione sociale accreditate è un tema poco presente e non adeguatamente sviluppato. Rari e generici sono i richiami alle attività di controllo delle amministrazioni locali²². Nei casi in cui è presente un'articolazione del sistema di controlli locali – come per la Regione Puglia (L. R. 39 del 2007, art. 7) – le visite ispettive mirano a verificare: se l'associazione svolge attività senza fini di lucro; se i soci sono assicurati contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività nonché per la responsabilità civile presso terzi; se le scritture contabili e la relativa documentazione allagata ad esse sono tenute regolarmente.

L'impressione che coglie nell'analizzare il tema dei controlli previsti dalla normativa sull'associazionismo è che tale attività si concentri soprattutto all'atto della revisione dei registri, mentre nell'arco di tempo che passa da una revisione all'altra l'attività di accertamento sul territorio da parte degli enti locali sia alquanto limitata, con il solo obbligo da parte delle associazioni di trasmettere periodicamente una serie di documenti: relazione delle attività realizzate nell'anno, rendiconto economico ed eventuali modifiche statutarie sopravvenute nel corso del tempo.

La conferma indiretta delle difficoltà degli enti locali nel dare impulso all'attività ispettiva arriva dall'analisi dei meccanismi di revisione dei registri regionali. Non di rado le procedure di revisione dei registri sono improntate su degli automatismi di tipo amministrativo: sono le associazioni, su richiesta delle amministrazioni pubbliche, a trasmettere, entro un determinato periodo di tempo, i documenti che attestano la permanenza dei requisiti richiesti all'atto dell'iscrizione. Se per una certa data non si è provveduto all'invio dei documenti, l'associazione viene automaticamente cancellata dal registro. Questo procedimento di revisione è comune nella quasi totalità dei registri.

La prima revisione del registro nazionale, istituito nel 2002, è iniziata nel 2011 con l'invio da parte del Ministero del Lavoro di e-mail alle associazioni iscritte al registro:

²² Regione Piemonte: Regione e Province, per quanto di competenza e limitatamente all'accertamento del possesso dei requisiti di iscrizione, dispongono controlli sulle attività delle associazioni iscritte nelle corrispondenti sezioni del registro regionale (L. R. 7/2006, art. 11).

La revisione è stata avviata nel 2011 e una prima tranche è terminata da poco. Dal 2002 non è stata mai fatta una revisione. (...) Abbiamo avviato questa attività di verifica controllando in ordine cronologico dalla prima all'ultima iscritta. Dal 2011 abbiamo verificato le prime 120 iscritte, è stato un lavoro abbastanza faticoso, perché abbiamo chiesto alle Aps di rinviarci tutta la documentazione prodotta all'atto dell'iscrizione e abbiamo analizzato dallo storico delle attività realizzate. La richiesta d'invio della documentazione è stata inoltrata alle associazioni per posta elettronica. Dopo solleciti, indagando abbiamo scoperto che alcune associazioni non esistevano più. [Raffaele Ranucci, Ministero del Lavoro]

È indicativo delle difficoltà che le amministrazioni hanno nella gestione dei registri il fatto che siano passati nove anni per procedere alla prima revisione del registro nazionale, quando il regolamento ministeriale per la tenuta del registro nazionale specifica che la revisione periodica del registro ha cadenza biennale (D. M. 471 del 2001, art. 4). Se si seguissero con scrupolo le indicazioni del decreto ministeriale la revisione attuale sarebbe la quarta, anziché la prima. Dietro questo ritardo, non c'è un disinteresse da parte dell'amministrazione competente, ma una carenza cronica di risorse che contraddistingue l'intero Terzo Settore. Ad avvalorare tale considerazione sono le conclusioni del documento della conferenza delle regioni sulle linee guida per la gestione dei registri del volontariato²³ in cui si sostiene che :

In tema di controlli le principali difficoltà per un corretto svolgimento dell'attività di vigilanza da parte degli uffici competenti sono dovute ad una cronica carenza di personale, di risorse economiche e di tempo che non consente di svolgere controlli che non siano meramente formali. Non agevola, inoltre, la mancanza di una precisa procedura di revisione definita dalla normativa. Occorre da ultimo distinguere tra le attività di controllo – caratterizzata dall'analisi dei documenti inviati periodicamente dalle organizzazioni di volontariato – rispetto all'attività di vigilanza – intesa come visite ed ispezioni *in loco* – che non risulta essere praticata in via ordinaria e sulla quale, in taluni casi, si argomenta se tale potere sia riconosciuto alle Regioni. Le attività di controllo sui soggetti iscritti sono indispensabili per asseverare la qualità delle organizzazioni di volontariato e sulle attività dalle stesse svolte e promosse. Le problematiche sopra evidenziate creano, tuttavia, alcune difficoltà. Infatti, laddove non siano state adottate metodologie di controllo approfondite e regolari nel tempo, è ostacolata la possibilità di riscontrare le eventuali incongruenze tra le previsioni normative e le attività svolte dalle organizzazioni iscritte, con la conseguenza che i registri corrono il rischio di essere percepiti come

²³ Il file in pdf del documento è scaricabile all'indirizzo:

http://www.aistom.org/attachments/166_Linee%20guida%20sui%20registri%20del%20volontariato%20-%202010.pdf.

un mero elenco di organizzazioni sulle quali grava più di un'incognita e non degli efficaci strumenti di rappresentazione delle corrette organizzazioni di volontariato. [Conferenza delle Regioni 2010: 40]

In questa citazione sono sintetizzati i problemi che inibiscono oggi lo sviluppo delle organizzazioni del terzo settore. Innanzitutto, si è detto, la limitatezza di risorse economiche, di personale e di tempo che si traduce in un'impostazione dei controlli e di tenuta dei registri che fanno leva su meccanismi di controllo formali, automatizzati e realizzati prevalentemente al chiuso degli uffici delle amministrazioni competenti: molto limitate sono le visite *in loco*.

Inoltre, questa condizione di carenza di risorse rappresenta un terreno ideale per lo sviluppo di un processo di omologazione burocratica delle realtà associative e, in generale, del Terzo Settore, equiparando sullo stesso piano realtà organizzative assai differenti tra loro per storia, organizzazione e *mission*. Uno schiacciamento verso il piano amministrativo-procedurale che favorisce fenomeni di mascheramento associativo all'interno dei registri, ovvero la presenza di organizzazioni che con l'associazionismo di promozione sociale hanno poco in comune, soprattutto sul piano della qualità e delle finalità delle attività realizzate. Da qui l'esigenza di sviluppare sistemi di controllo delle associazioni iscritte nei registri che sappiano superare logiche tipicamente amministrative, incentivando controlli *in loco* e l'analisi qualitativa delle attività realizzate dal mondo dell'associazionismo. In questa direzione va il monito della Conferenza delle Regioni quando sottolinea che: "Le attività di controllo sui soggetti iscritti sono indispensabili *per asseverare la qualità delle organizzazioni* di volontariato e sulle attività dalle stesse svolte e promosse".

Tuttavia, l'elaborazione di proposte di riordino dei sistemi di tenuta dei registri passa inevitabilmente per un maggior investimento di risorse, non unicamente economiche, nel Terzo Settore. A tal proposito, la recente soppressione dell'Agenzia per il Terzo Settore (Legge 44 del 2012) e l'ipotesi di abolire l'Osservatorio nazionale dell'associazionismo paventata lo scorso anno (2012) dal governo Monti nell'ambito delle misure di *spending review*, tratteggiano un quadro che va nella direzione opposta a quanto auspicato nel documento dalla conferenza regionale. Il richiamo di Edoardo Patriarca affinché sia ripristinato il ruolo di vigilanza, promozione, indirizzo e controllo dell'Agenzia per Terzo Settore è in linea con una visione dell'associazionismo che non può essere relegata all'interno di procedimenti amministrativi:

Sulla vicenda dei controlli, l'esigenza di una agenzia o authority diventa sempre più ur-

gente. È chiaro che se i controlli li facesse un ente terzo, diverso dall'Ispettorato del lavoro, un'agenzia adeguatamente attrezzata può uniformare questi registri sia sul fronte dei controlli e su quello dei criteri (...) Ci vuole un'autorità (il ritorno all'Agenzia del terzo settore, ormai sciolta) che faccia controlli che non siano solo sugli atti e sullo statuto, ma che sia capace anche culturalmente a valutare l'attività che stai svolgendo. Accanto a ciò occorre qualificare gli osservatori [Edoardo Patriarca, deputato del Partito Democratico, XVI legislatura]. .

Inoltre, il rafforzamento dell'Osservatorio con l'introduzione di meccanismi di rappresentanza che sappiano dar conto alle diverse anime dell'agire pro-sociale²⁴ rappresenta un ulteriore tassello per la creazione di un sistema di controlli e, in generale, di gestione dell'associazionismo di promozione sociale imperniato sul concetto di utilità sociale.

In breve, la disomogeneità nei requisiti d'iscrizione delle associazioni di promozione sociale, la disparità di trattamento introdotte dal meccanismo d'iscrizione automatica delle articolazioni territoriali delle associazioni iscritte nel registro nazionale e l'omologazione burocratica ingenerata da sistemi di controllo e di revisione dei registri basati su criteri amministrativi, tutti questi fattori rappresentano degli ostacoli sulla strada della crescita e del consolidamento dell'associazionismo di promozione sociale. Problemi che trovano nella scarsa definizione identitaria della legge 383 del 2000 l'elemento originario. Sicché le elaborazioni proposte che ridisegnano il perimetro dell'azione associativa dovrebbero innanzitutto prevedere un lavoro di specificazione e definizione di quelli che sono i presupposti di fondo del fare e dell'essere associazione di promozione sociale. Marcare i caratteri identitari dell'associazionismo di promozione sociale è un presupposto irrinunciabile da cui partire per la definizione di soluzioni ai problemi sopra evidenziati.

²⁴ Di recente le associazioni del Forum del Terzo Settore hanno discusso il Regolamento recante la disciplina delle modalità di elezione dei membri dell'Osservatorio nazionale dell'associazionismo. Il regolamento introduce una serie di novità che vanno nella direzione di un rafforzamento della rappresentanza e dell'interlocuzione dell'associazionismo di promozione nei confronti dei soggetti pubblici. Fra gli aspetti che meritano una particolare menzione c'è la distinzione tra elettorato attivo e passivo (art. 2) e l'adozione di un sistema elettorale che prevede la formazione di liste di associazioni e un criterio di riparto dei seggi 14 totali in cui alla lista vincitrice spettano 10 seggi, mentre i restanti 4 posti sono attribuiti alle altre liste secondo un criterio di proporzionalità (art. 3).

5. CONCLUSIONI

(Marco Livia - Direttore IREF)

Siamo giunti alla fine di un lavoro di scavo nel terreno dell'accreditamento delle Associazioni di Promozione Sociale che ci restituisce un mosaico in cui l'immagine impressa sopra è per alcune sue parti incompleta, consegnandoci un quadro d'insieme indefinito e poco omogeneo nel suo profilo costitutivo.

Nelle pagine precedenti si sono messi a fuoco alcuni aspetti di indeterminazione presenti sia sul piano quantitativo sia su quello qualitativo dell'agire pro-sociale, evidenziando come ciò derivi, in ultima battuta, da una normativa carente sul piano dell'identità dell'associazionismo di promozione sociale. Quali sono i tratti distintivi delle associazioni di promozione sociale? Cosa hanno di diverso rispetto alle organizzazioni di volontariato e alle cooperative sociali?

A queste domande la legge dà risposte vaghe. Probabilmente tale genericità è insita nella natura complessa delle associazioni di promozione sociale che, viste da una prospettiva, le fa somigliare a strutture di volontariato oppure, spostandoci su un altro punto di osservazione, le rende simili alle cooperative. Questa doppiezza di fondo è l'elemento caratterizzante dell'identità associativa, che si traduce, nell'ambito dell'agire pro-sociale, in una tensione identitaria tra il piano dell'offerta di servizi e quello dell'attivismo sociale e culturale nelle comunità di riferimento.

Va da sé che entrambi i piani sottendono il concetto di 'utilità sociale', declinato in modo differente a seconda del piano preso in considerazione: nel caso del servizio, l'utilità sociale è in stretta relazione con dimensioni che attengono la qualità dell'offerta di servizi per la base associativa; viceversa, sul piano del protagonismo sociale sui territori il concetto di utilità sociale declina verso un significato che rimanda al concetto di 'bene comune' e di "Responsabilità Sociale Diffusa" all'area della promozione e tutela dei diritti di cittadinanza. Con quest'ultima accezione di utilità sociale la platea dei possibili beneficiari dell'azione delle associazioni oltrepassa la logica del gruppo specifico, costituito dalla base dei soci, investendo altri gruppi portatori d'interesse, fino a dissolversi nell'ampiezza di significato connessa al termine di comunità. A tal proposito, le considerazioni di Giulio Ecchia e Luca Zarri²⁵ sul concetto di 'capitale sociale' si prestano bene a rappresentare la complessità dell'agire associativo, nei termini summenzionati:

²⁵ Ecchia G., Zarri L. *Capitale sociale e accountability: il ruolo del bilancio di missione nella governance delle organizzazioni non profit*, Aiccon, 2004, Working Paper n.3

Come si vede, non è affatto sufficiente limitarsi a caratterizzare il capitale sociale come un bene pubblico, nel senso che occorrerebbe essere sempre in grado di rispondere anche alla domanda seguente: bene pubblico *per chi*? Si tratta cioè di chiarire se il gruppo sociale rispetto al quale una certa dotazione di capitale sociale si configura come un bene pubblico è rappresentato soltanto dall'insieme dei soggetti che hanno contribuito attivamente alla sua accumulazione o anche da altri gruppi sociali, distinti dal primo. (...) Sotto questo profilo, nell'ambito della letteratura teorica la distinzione chiave appare essere quella tra '*bridging*' e '*bonding*' *social capital*, ovvero tra capitale sociale 'intergruppo' e capitale sociale 'intragruppo'. Nel primo caso, si è dinanzi ad una forma di capitale sociale 'che apre', 'che crea ponti', producendo esternalità positive a favore dell'intera collettività (e quindi 'esternalità sociali' vere e proprie) o quanto meno di gruppi sociali specifici ma distinti da quello che ne ha favorito l'accumulazione. Al contrario, nel secondo caso, la risorsa in gioco è costituita da capitale sociale 'che serra', nel senso che essa genera sì effetti benefici per il gruppo che la ha creata, ma proprio grazie al fatto di marcare una netta cesura tra chi appartiene al gruppo stesso e chi invece non ne fa parte. In altri termini, nel caso del *bonding social capital* sono gli stessi legami (*bonds*) che cementano il gruppo x a costituire anche il fattore che tiene lontani i membri dei gruppi y, z, etc. (cfr Narayan, 1999) [Ecchia e Zarri 2004: 11-2].

La suddivisione del capitale sociale in *bridging* e *bonding* rappresenta un punto su cui lavorare per la specificazione del concetto di utilità sociale, richiamato dall'articolo 2 della legge quadro. Peraltro, il riferimento al concetto di capitale sociale apre alla possibilità d'inserire nel processo di accreditamento delle associazioni criteri di valutazioni più coerenti con il concetto di 'utilità sociale'. In concreto, una possibile via da percorrere è la diffusione nel mondo associativo di una cultura della rendicontazione sociale che porti alla proposta di uno schema condiviso di bilancio di missione, che nel tempo sostituisca la relazione delle attività richiesta oggi per l'iscrizione nei registri delle associazioni.

In questo senso si qualificherebbe meglio un altro aspetto magmatico della normativa vigente, ovvero il richiamo all'*effettiva operatività* delle associazioni, senza tuttavia specificare cosa si intenda per *operatività*. Nelle pagine precedenti si è osservato come il termine "operatività", in fase di controllo delle associazioni accreditate, si riduca alla constatazione da parte degli ispettori di lavoro della presenza sul territorio delle sedi e ad attestarne una qualche forma di attività d'ufficio, attraverso l'esibizione di contratti di comodato d'uso e di fatture per l'acquisto di computer e il pagamento delle utenze. D'altra parte, tale concezione di *operatività* è coerente con requisiti per l'iscrizione ai registri che si basano su criteri spazio-temporali.

Tuttavia, pare evidente che l'utilità sociale generata dall'azione delle associazioni non necessariamente è connessa alla diffusione territoriale della singola

associazione, né tanto meno al numero di anni di attività della stessa. Altri sono gli indicatori che qualificano l'azione delle associazioni e attengono alla capacità dell'associazionismo di generare servizi, iniziative ed azioni sociali positive: erogando servizi di qualità per i propri soci oppure realizzando iniziative e servizi sociali ed eventi di promozione e tutela dei diritti di cittadinanza con il coinvolgimento dei diversi *stakeholder*.

Le articolazioni dei registri regionali con la presenza di sezioni diverse a seconda della differente copertura territoriale e del diverso tempo d'attività sono il segno di un processo di accreditamento che di fatto non risponde a logiche di utilità sociale, ma di natura contabile amministrativa che derogano al principio della valenza sociale dell'agire pro-sociale.

A livello locale, questa divaricazione tra mezzi e fini ha sollecitato la realizzazione di modifiche all'impianto normativo originario, seguendo per sommi capi le seguenti direttrici di riordino:

- ❖ armonizzazione dei registri del Terzo Settore con la costituzione di un unico registro del terzo settore, diviso per sezioni (volontariato, associazionismo, cooperazione);
- ❖ semplificazione dei requisiti d'iscrizione con la rimozione della soglia di copertura territoriale;
- ❖ introduzione nel sistema di affidamento dei servizi di una concezione del rapporto pubblico-terzo settore imperniato sul concetto di 'qualità dell'offerta formativa', aprendo così alla prospettiva di un sistema di rendicontazione sociale delle attività.

Le linee d'intervento summenzionate hanno rappresentato la struttura portante della legge regionale della Liguria n. 42 del 2012 – Testo Unico delle norme sul Terzo Settore – che ha istituito il registro del Terzo Settore. In particolare, per l'associazionismo di promozione sociale il testo unico del Terzo Settore ligure modifica i criteri d'iscrizione stabili con la legge regionale n. 30 del 24 dicembre 2004. Questa legge divideva il Registro delle APS in due sezioni (art. 5):

- ✓ la sezione "A" in cui si potevano iscrivere le associazioni con una base associativa non inferiore a cinquemila, ovvero una presenza organizzata in almeno tre province e che risultavano costituite da almeno tre anni, dimostrando di aver svolto, per lo stesso periodo, attività continuativa;
- ✓ la sezione "B" registrava le associazioni che non soddisfacevano le condizioni richieste per l'iscrizione alla sezione "A" e comunque dovevano avere sede legale in Liguria ed essere costituite da almeno un anno.

Il testo unico del Terzo Settore ligure ha rivisto i criteri d'iscrizione: possono iscriversi al registro unico del terzo settore le organizzazioni con sede legale in Liguria e che risultino, ad esclusione delle cooperative sociali e delle imprese sociali diverse dalle cooperative sociali, costituite ed effettivamente operanti da almeno un anno (art. 13). Nello specifico, la sezione del registro dedicata alle associazioni di promozione sociale viene suddivisa in due parti (art. 16):

- ✓ parte A, in cui possono iscriversi le associazioni che operano a livello regionale o infra-regionale in possesso dei requisiti previsti dalla legge 383/2000 (art. 2);
- ✓ parte B, sono iscritte le articolazioni locali delle APS iscritte nel registro nazionale.

Rispetto alla precedente normativa, la legge 42/2012 “alleggerisce” i criteri d'iscrizione al registro delle APS, soprattutto per quanto riguarda la ex sezione A, riducendo i requisiti per l'iscrizione a due soli criteri base: avere una sede legale nella Regione ed essere effettivamente operanti da almeno un anno. Rimane la suddivisione del registro delle APS in due parti, ma a differenza della legge del 2004, i criteri di classificazione cambiano, non sono più legati alla copertura territoriale (presenza in almeno tre province) e al dimensionamento (+ di 5 mila soci) della base associativa, ma all'ampiezza delle reti associative: nella parte A ricadono le associazioni che hanno un sistema associativo regionale o al più infra-regionale; nella parte B le associazioni con un sistema associativo con ampiezza “nazionale”, le articolazioni territoriali delle associazioni iscritte al registro nazionale.

L'iter che ha portato all'emanazione del testo unico 42/2012 ha visto il coinvolgimento delle diverse componenti del Terzo Settore nella definizione dell'impianto normativo:

un percorso di confronto e condivisione, finalizzato ad individuare fattori di criticità e possibili soluzioni, il quale, sinteticamente, può essere suddiviso in due fasi. La prima, caratterizzata dall'obiettivo di mettere a disposizione degli Enti locali strumenti operativi aggiornati e tali da consentire un miglioramento dei rapporti con il mondo del Terzo Settore – con particolare riferimento al settore della cooperazione sociale – nonché di avviare l'attività di revisione dei registri regionali del Terzo Settore, è sfociata nell'approvazione, rispettivamente con deliberazioni della Giunta regionale n. 846 e n. 847 del 15 luglio 2011, delle linee di indirizzo regionali in materia di rapporti tra Amministrazioni pubbliche locali e soggetti privati senza finalità di profitto e della scheda autocertificativa per la raccolta dei dati sulle Organizzazioni di volontariato iscritte. L'intervento di revisione dei registri regionali è proseguito con le deliberazioni della Giunta regionale

n. 995 (indagine sulle APS) e n. 996 (indagine sulle cooperative) del 3 agosto 2012, con le quali, rispettivamente per la tipologia delle Associazioni di promozione sociale e delle Cooperative sociali, sono state approvate schede di rilevazione dati, con valore auto-certificativo, al fine di semplificare le procedure di verifica sul mantenimento dei requisiti di iscrizione. La seconda fase ha l'obiettivo di riformare la normativa regionale del Terzo Settore, per un triplice ordine di ragioni: da un lato, in ragione dell'opportunità di integrare in un unico testo legislativo, coordinandole fra loro e semplificandole, le diverse disposizioni ora contenute in diversi testi di legge regionale che riguardano la cooperazione sociale, le associazioni di promozione sociale ed il volontariato; dall'altro, della necessità di migliorarne in genere il contenuto sostanziale, in accoglimento anche di molteplici istanze manifestate nel corso del tempo dagli operatori del settore: prima fra tutte, la necessità di definire un sistema unitario di rappresentanza del terzo settore ligure; da ultimo, dall'esigenza di rendere più chiare ed esplicite alcune indicazioni relative agli strumenti di collaborazione pubblico-privato non profit, con specifica attenzione ai vincoli comunitari (Lorena Rambaudi, Assessore alle Politiche Sociali, Regione Liguria²⁶).

Messa a fuoco delle dimensioni identitarie dell'associazionismo di promozione sociale in coerenza con il concetto di 'utilità sociale', armonizzazioni delle leggi sul Terzo Settore, superando una logica legislativa settoriale, *a canne d'organo*, semplificazione delle procedure di tenuta dei registri: sono questi i piani su cui avviare, su scala nazionale, un percorso di riforma normativa dell'associazionismo e, più in generale, dei rapporti tra pubblico e Terzo Settore.

In questa direzione va la proposta di legge n.165 presentata in Parlamento il 15 marzo del 2013 dal primo firmatario, l'Onorevole Luigi Bobba. In particolare, la proposta contiene due elementi centrali per lo sviluppo futuro dell'associazionismo di promozione sociale: il riconoscimento della personalità giuridica delle associazioni di promozione sociale (articoli 3 e 4) e la ricostituzione dell'Agenzia per il Terzo Settore (articolo 9).

Il riconoscimento della personalità per le associazioni di promozione sociale²⁷rimuove l'obbligo del legale rappresentate e/o dei soci di rispondere in solido ad eventuali situazioni economiche negative, dando dunque all'associazione piena autonomia patrimoniale. Questa riforma consentirebbe alle associazioni di togliere un freno che ha in parte condizionato il loro sviluppo.

²⁶Tratto dal sito internet: <http://www.lorenarambaudi.it>.

²⁷Oltre alle associazioni, la proposta di legge include anche le fondazioni per il riconoscimento della personalità giuridica.

Inoltre, il riconoscimento della personalità giuridica per le Aps creerebbe le condizioni per una legislazione del Terzo Settore più omogenea e coerente, in quanto andrebbe di fatto ad equiparare le associazioni alle altre configurazioni del privato sociale.

Altro elemento qualificante sarebbe la ricostituzione dell'Agenzia per il Terzo Settore soppressa nel 2012. L'Agenzia avrà poteri di vigilanza e di indirizzo, nonché svolgerà un ruolo di raccordo e standardizzazione delle diverse banche dati del terzo settore e di conoscenza e promozione delle attività realizzate dalle organizzazioni non profit. In particolare:

Tra i poteri che l'Agenzia per il Terzo Settore avrà nei confronti degli enti disciplinati dalla legge, si evidenziano la formulazione di osservazioni e di proposte in ordine alla normativa emanata ovvero in corso di emanazione; l'elaborazione di proposte sulla disciplina, sull'organizzazione e sulla gestione di banche dati, elenchi, anagrafi o analoghi strumenti previsti da qualsiasi fonte normativa; la promozione di campagne per lo sviluppo e la conoscenza delle attività dei soggetti del Terzo Settore; la cura, la raccolta, l'aggiornamento ed il monitoraggio di dati e documenti riguardanti i medesimi soggetti; la segnalazione alle autorità competenti di casi nei quali la normativa applicabile determina distorsioni nell'attività dei soggetti del Terzo Settore; l'esercizio dei poteri di indirizzo, promozione, vigilanza e ispezione per la uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa, statutaria e regolamentare applicabile; la vigilanza sull'attività di raccolta di fondi e di sollecitazione della fede pubblica per assicurare la tutela da abusi e le pari opportunità di accesso ai mezzi di finanziamento; la collaborazione nella funzione di uniforme applicazione delle norme di carattere impositivo, formulando agli enti e organi competenti proposte su fattispecie concrete o astratte riguardanti i soggetti del Terzo Settore. L'Agenzia può promuovere iniziative di collaborazione, di integrazione e di confronto fra la pubblica amministrazione e le organizzazioni dei soggetti del Terzo Settore e può anche esprimersi su quesiti, formulati da chi vi abbia interesse, di rilevanza generale e di carattere interpretativo. In ordine al potere della stessa Agenzia di provvedere all'esame del bilancio o rendiconto annuale d'esercizio, l'Agenzia ha facoltà di chiedere, agli enti sottoposti al suo controllo, informazioni e, nel caso in cui vi sia fondato sospetto di irregolarità, di ordinare l'esibizione di documenti e di disporre ispezioni previa comunicazione alla competente Direzione regionale della Agenzia delle Entrate. In caso di non ottemperanza alle predette richieste, la norma in esame prevede l'applicazione di una sanzione che consiste nel rendere immediatamente inefficace l'iscrizione nell'elenco dei soggetti beneficiari del 5 per mille. L'articolo 9 stabilisce poi le modalità di relazione, trasmissione e richiesta di documentazione con le pubbliche amministrazioni, così come precisa che le amministrazioni statali e le regioni sono tenute a richiedere preventivamente il parere dell'Agenzia in relazione a fatti o ad azioni che coinvolgano i soggetti controllati dalla stessa Agenzia. Infine, lo stesso articolo prevede

che l’Agenzia possa assumere iniziative consultive, di indirizzo e controllo nei confronti dei rappresentanti delle organizzazioni del Terzo Settore. L’Agenzia, che opera sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, è tenuta, entro il 1° marzo di ogni anno, a documentare, attraverso una relazione al Parlamento, l’attività svolta durante l’anno precedente [Introduzione alla proposta di Legge: 2-3].

Sul piano quantitativo, l’istituzione dell’Agenzia per il Terzo Settore potrebbe dare rinnovato impulso al progetto SIONP, con l’elaborazione di protocolli standard di creazione, formato e gestione degli archivi regionali e nazionali. Non-dimeno, il processo di messa in rete dei registri è oggi più fattibile, agevolato dall’implementazione e l’integrazione delle banche dati amministrative (vedi l’EAS) e dalla recente realizzazione del secondo censimento delle organizzazioni non profit (vedi allegato 1).

La standardizzazione dei tracciati record e la digitalizzazione dei registri rappresenterebbe anche un utile strumento di controllo, soprattutto per quanto riguarda le articolazioni territoriali delle associazioni iscritte al registro nazionale. La possibilità di incrociare le informazioni, sia a livello nazionale che regionale, darebbe modo alle amministrazioni di impostare – in modo veloce, economico ed esaustivo – dei controlli di coerenza, evidenziando anomalie e ridondanze informative presenti negli archivi.

Non solo: sempre sul fronte dei controlli, la ricostituzione dell’Agenzia per il Terzo Settore potrebbe riportare gli ispettori del lavoro ad occuparsi in via esclusiva degli illeciti legati al lavoro sommerso, giacché l’Agenzia fungerebbe da snodo principale nelle operazioni di verifica e di valutazione, coinvolgendo gli enti territoriali nelle attività di analisi e conoscenza delle realtà associative locali.

Per concludere, l’analisi dei registri delle associazioni di promozione sociale ha evidenziato le criticità della legge 383 del 2000. Nel ripercorrere a ritroso le riflessioni degli intervistati si ha la sensazione che l’associazionismo di promozione sociale sia, almeno da un punto di vista normativo, una costruzione incompiuta: fragili, perché generiche, sono le fondamenta valoriali su cui poggia l’identità della galassia associativa; confuse e impercettibili sono le linee di collegamento tra i livelli amministrativi (nazionale – regionali) e di significato (qualitativo – quantitativo); infine, deboli sono gli strumenti di gestione e controllo previsti dalla legge.

Da questa situazione, emerge un quadro normativo dell’associazionismo caratterizzato da tinte confuse in cui è difficile decifrarne le linee di demarcazione.

Eppure la realtà associativa, fuori dalla normativa, è tutt'altra cosa: un'esperienza di democrazia e partecipazione che aggrega una moltitudine di cittadini; una presenza capillare e dinamica su tutto il territorio fatta di progetti, servizi ed iniziative per le comunità. Forse il difetto principale della legge quadro sta proprio nel non aver saputo valorizzare debitamente la vitalità e la fecondità pro-sociale espressa quotidianamente sui territori, tra la gente, della compagine delle associazioni di promozione sociale.

Lo schiacciamento verso un'impostazione dell'associazionismo di tipo amministrativa ha restituito un'immagine burocratizzata delle associazioni di promozione sociale: un sistema di requisiti formali che corre il rischio di perdere di vista l'orizzonte di significato su cui si struttura l'identità associativa.

Per correggere le distorsioni evidenziate in questo lavoro non occorre escogitare nuovi rimedi. Le soluzioni ci sono già. Si conoscono da tempo i piani su cui intervenire e da tempo sono chiuse nei cassetti le proposte di riforma. A ben vedere, la situazione attuale dell'associazionismo di promozione è somigliante a quella negli anni Novanta, descritta nelle pagine iniziali del presente report: anche in quel periodo erano state avanzate proposte per lo sviluppo dell'associazionismo, ma per la politica le priorità erano altre. Alla fine si accelerò l'iter di attuazione della Legge 383, ricorda Giuliano Rossi, finendo poi per tradire quelle che erano le intenzioni iniziali.

Oggi la proposta Bobba e tante altre che hanno a tema la riforma del Terzo Settore sono lì che attendono il proprio turno per l'avvio del percorso legislativo, il rischio, come fu nel passato, è che siano sovra avanzate da altre priorità. Malgrado ciò, un processo di riordino normativo sembra stia nascendo dal basso, dai territori: l'iter che ha portato al varo del testo unico del Terzo Settore della Liguria è lì a testimoniare. La Regione Liguria ha uniformato e semplificato il sistema di accreditamento delle organizzazioni non profit attraverso un percorso conoscitivo di partecipazione e condivisione. Ha preparato, infine, le condizioni per lo sviluppo di una cultura della rendicontazione sociale fondata sul concetto di 'utilità sociale', declinato nei termini della qualità dei servizi. Insomma, segnali di riforma si intravedono sui territori (si pensi anche al percorso intrapreso dalla Regione Abruzzo).

Le esperienze locali sono importanti, ma se non sistematizzate all'interno di uno schema di riforma complessivo corrono il rischio di rimanere soltanto delle "buone pratiche" locali. Per scongiurare questo rischio, occorre salire di livello, mettere a sistema le esperienze per la costruzione di un impianto normativo che sappia dar conto e valorizzare il ruolo delle associazioni di promozione sociale e civile del paese.

ALLEGATO 1: L'associazionismo nel censimento ISTAT delle organizzazioni del non profit

Di recente (luglio 2013) l'Istat ha presentato i primi risultati del secondo Censimento sulle organizzazioni non profit. Il confronto tra i due censimenti (anni di riferimento: 2001-2011 – vedi tabella A) fa emergere una crescita generalizzata sia del numero di istituzioni che delle risorse impiegate. Sono più di 300mila le organizzazioni non profit oggi attive nel nostro paese, mentre dieci anni prima erano circa 235mila. da un censimento e all'altro l'universo delle organizzazioni non profit avuto una crescita del 28%. Tra le diverse forme giuridiche la crescita è stata più o meno sostenuta: le cooperative sociali e le fondazioni sono raddoppiate (rispettivamente: 98,5% e 101,5%). Sui livelli del tasso di crescita medio si sono attestate le associazioni non riconosciute (28,7%), mentre le associazioni riconosciute hanno avuto un aumento nell'ordine di dieci punti percentuali. Infine, le altre organizzazioni non profit sono passate da 8mila del 2001 a 14mila nel 2011 (+76,8%).

Tabella A – Numero di istituzioni non profit attive e risorse umane impiegate. Censimenti 2011 e 2001 valori assoluti e variazioni percentuali.

	2011	2001	VAR. %2011/2001
Istituzioni non profit, di cui:	301.191	235.232	28,0
<i>Cooperativa</i>	5.674	11.264	98,5
<i>Associazione riconosciuta</i>	6.2231	6.8349	9,8
<i>Fondazione</i>	3.077	6.220	102,1
<i>Associazione non riconosciuta</i>	15.6133	201.004	28,7
<i>Altra istituzione non profit</i>	8.117	14.354	76,8
Risorse umane			
Volontari	4.786.622	3.315.327	43,5
Addetti (dipendenti)	680.811	488.523	39,4
Lavoratori esterni	270.769	100.525	169,4
Lavoratori temporanei	5.544	3.743	48,1

Anche le diverse componenti delle risorse umane che operano nel non profit hanno segnato una crescita complessiva nel periodo considerato. Il numero di volontari tra i due censimenti è aumentato di quasi un milione e mezzo di per-

sone (+43,5%), arrivando a 4,7 milioni di volontari. Gli occupati salgono a 680mila, con una crescita pari al 39,4%. Rilevante è il balzo in avanti dei lavoratori esterni che passano dalle 100mila unità del 2001 agli attuali 270mila (169,4%). Da ultimo, crescono del 48,1% i lavoratori temporanei: da 3.743 del 2001 a 5.544 del 2011.

In sintesi, i primi dati del censimento sulle organizzazioni non profit evidenziano la vitalità del Terzo Settore: aumentano le risorse umane e le organizzazioni. Tuttavia, ad un'analisi più dettagliata emergono differenze territoriali e dinamiche occupazionali in controtendenza con i dati generali.

L'incidenza dei volontari nelle province italiane (*vedi figura 1 a pag. 42*) mette in luce la divisione tra il Nord e il Sud del paese. In generale, nelle province del Nord la quota della popolazione che fa volontariato è alquanto significativa: raggiunge il suo massimo nella provincia di Bolzano dove su mille abitanti 301 sono volontari. Al contrario, nelle province del Sud Italia, l'incidenza del volontariato è più contenuta: nella maggior parte delle province meridionali la quota di volontari nelle non profit è compresa tra 19 (provincia di Napoli) e 57 (provincia di Chieti) volontari per mille abitanti. Ancor più affievolita è la spinta del volontariato nelle province campane, pugliesi e calabresi. Tuttavia, nel Sud ci sono realtà territoriali in cui il volontariato è ai livelli delle province del Centro-Nord Italia, come nel caso di Enna, in su mille abitanti 91 fanno volontariato, o ancora il buon dinamismo altruistico mostrato dalle comunità sarde.

L'atipicità del dato sardo e delle poche province del Sud – come Enna, ma anche le province della Basilicata – in cui l'incidenza del volontariato è prossima ai valori delle province del Centro-Nord, trova una possibile chiave di lettura nei dati illustrati in figura 2 (*vedi pag. 43*).

In generale, nelle province in cui il tessuto delle organizzazioni non profit è più fitto, l'incidenza del volontariato è più alta. Non è un caso che nel rapporto tra abitanti e organizzazioni non profit province come Trento, Bolzano, Belluno, Udine, Gorizia e Aosta, si registri un'alta densità organizzativa: un'organizzazione ogni cento abitanti. La relazione tra densità organizzativa e volontariato è ancora più evidente se si analizzano i dati delle province del Sud: infatti, proprio nelle province meridionali dove si è registrata un'elevata incidenza del volontariato, la rete delle organizzazioni del non profit è più densa: se ad Enna ogni 185 abitanti è attiva un'organizzazione di Terzo Settore, a Palermo c'è un'istituzione non profit ogni 291 abitanti. Anche nelle province della Sardegna e in quelle della Basilicata il nesso tra volontariato e densità del tessuto organizzativo del Terzo Settore trova ulteriori conferme.

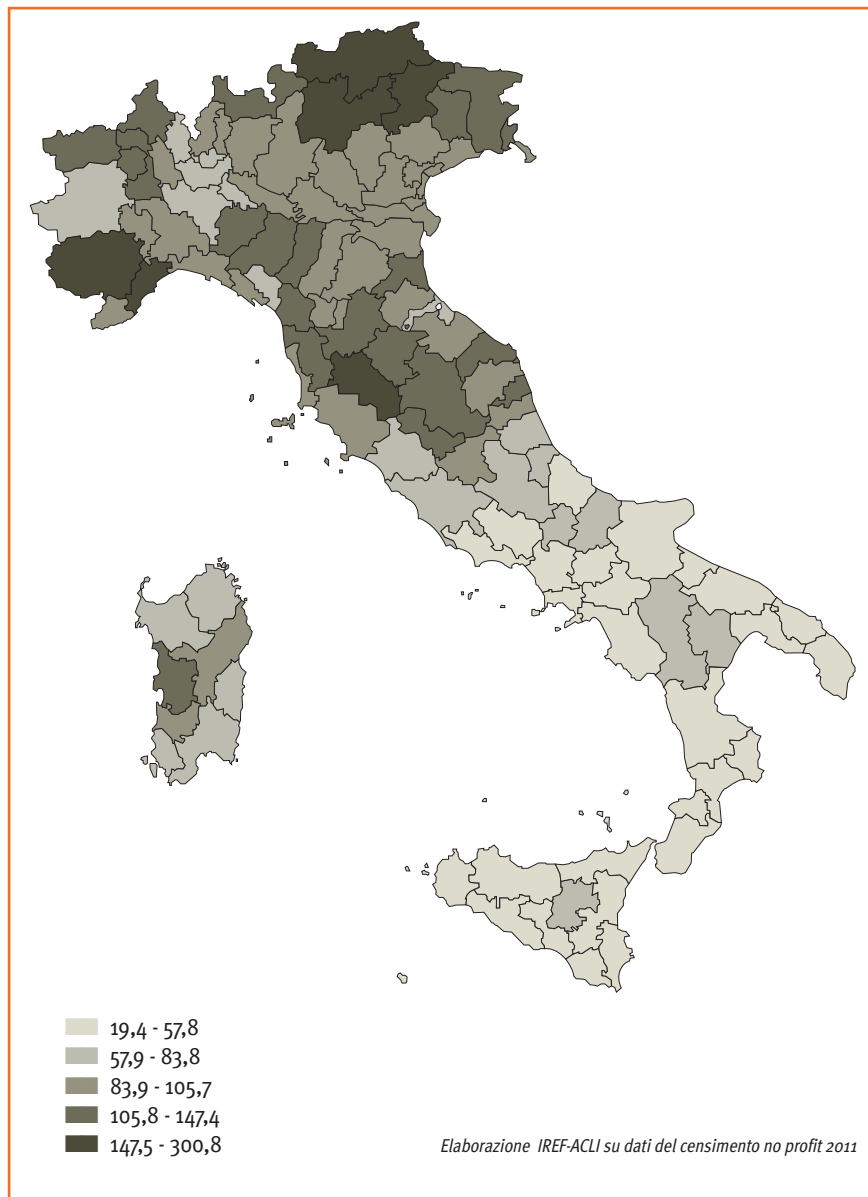


Figura 1 – La presenza dei volontari nelle province (numero di volontari per 1000 abitanti – Istat 2011).

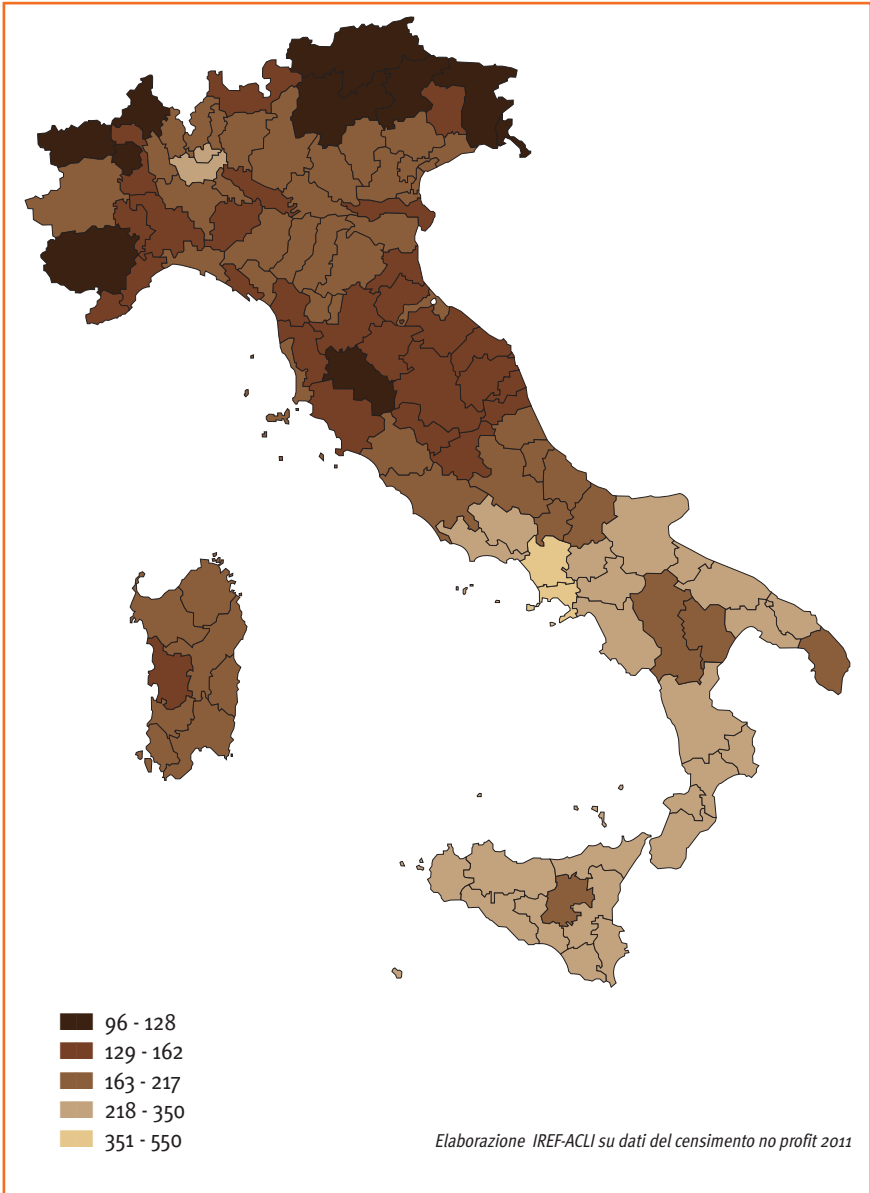


Figura 2 – Il tessuto delle non profit nelle province (numero di abitanti ogni organizzazione non profit – Istat 2011).

Più irregolare è la distribuzione territoriale dei lavoratori nelle associazioni del non profit²⁸ (vedi figura 3 a pag. 45). In questo caso, la spaccatura tra Nord e Sud del paese è più attenuata. Infatti, ad una prima analisi del cartogramma emerge chiaramente la netta separazione di colori tra le province del Sud e quelle del Nord. Più in dettaglio, in alcune province la forza occupazionale delle associazioni non profit è assai consistente: nel Trentino Alto Adige e in molte province della Sicilia la quota di occupati nelle associazioni riconosciute è superiore all'un per cento del totale degli occupati (su base mille: 11,9 occupati nelle associazioni su mille lavoratori). Di contro, in altre province l'incidenza degli occupati nelle associazioni è molto bassa, nell'ordine di meno di 3 lavoratori su mille occupati: sotto questa soglia si collocano molte province del Sud Italia, ma anche alcune del Nord, come Monza e Brianza, Lodi e Novara.

In generale la forza occupazionale del Terzo Settore in alcune aree del Paese è assai rilevante. Nelle aree centrali della Sicilia e in quelle del cagliaritano il non profit è un fattore importate di sviluppo occupazione: il venir meno dell'associazionismo organizzato in questi territori avrebbe conseguenze negative per l'intera economia locale. Un segnale d'impoverimento dell'associazionismo locale si scorge dal cartogramma in figura 4 (vedi pag. 46). Nell'arco di dieci anni in molte province, da Nord a Sud, gli occupati nelle associazioni di promozione sociale sono diminuiti, in alcun casi in modo drastico: ad Alessandria come a Ragusa, ad Ascoli come a Como, il numero di dipendenti in organico alle associazioni locali ha subito un taglio superiore al 50%. Tra i due Censimenti le associazioni riconosciute e non hanno perso 42mila occupati, con un calo dell'occupazione del 29%.

Resistono alla contrazione generale di occupati le associazioni che operano nei territori in cui il tessuto non profit è più denso: nel Centro Nord, le province di Trento, Bolzano, Cuneo, Trieste e Siena dove è presente in media un'associazione ogni 100 abitanti; nel Sud e Isole, le province di Enna, Olbia-Tempio, Caltanissetta, L'Aquila in cui il rapporto tra abitanti e associazioni è di circa un'associazione ogni 200 abitanti, mentre il rapporto medio delle province del Sud e Isole si attesta ad una associazione ogni 230 abitanti. Tuttavia, al di là delle province che hanno registrato delle performance occupazionali di segno positivo, resta un dato che desta inquietudine e che interroga sulla tenuta negli avvenire del non profit: tra i due Censimenti le associazioni riconosciute e non hanno perso 42mila occupati, con un calo dell'occupazione del 29%.

²⁸La scelta di analizzare l'occupazione nelle associazioni riconosciute non è dettata dal fatto che in queste forme giuridiche sono comprese anche le associazioni di promozione sociale. In tale ottica, la variabile del numero di associazioni dove sono presenti lavoratori rappresenta una proxy dell'associazionismo di promozione sociale.

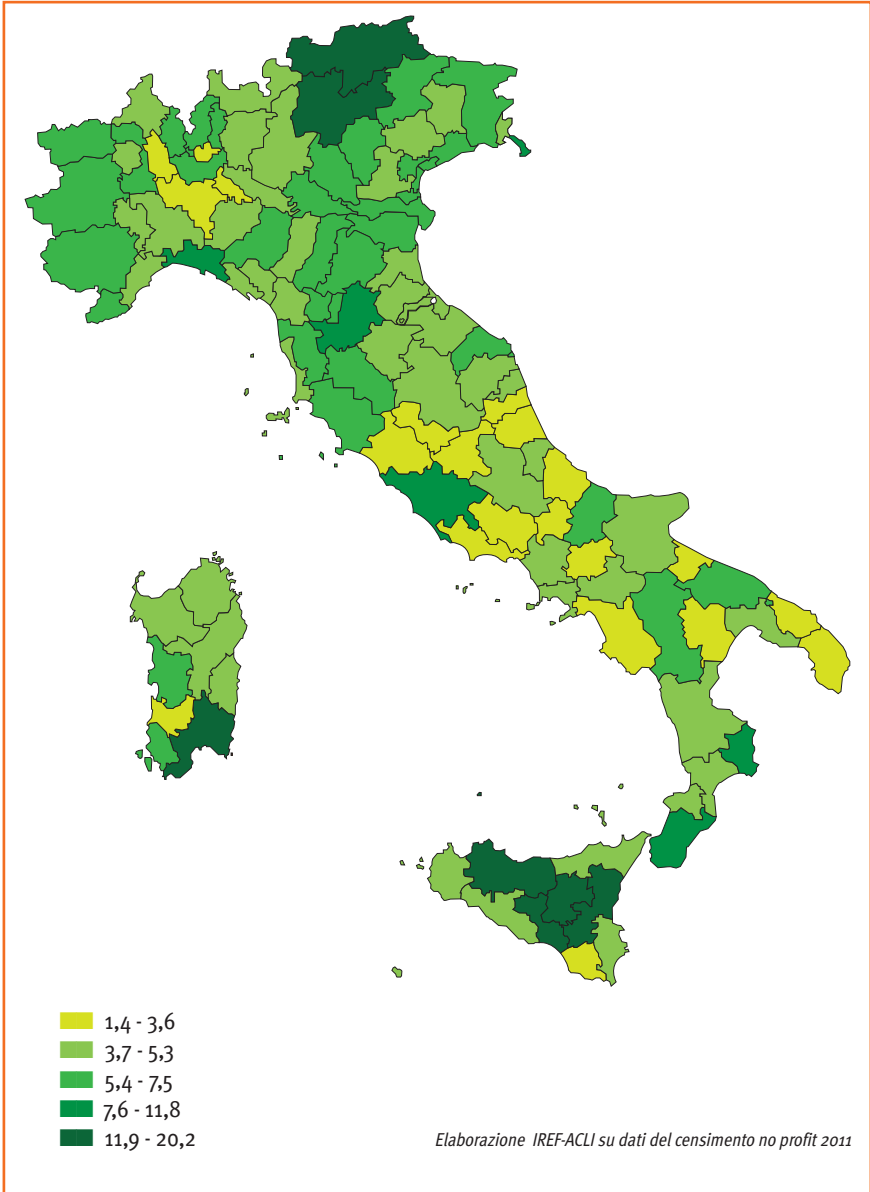


Figura 3 – La forza occupazionale delle associazioni nelle province (Addetti nelle associazioni riconosciute e non per mille occupati – Istat 2011).

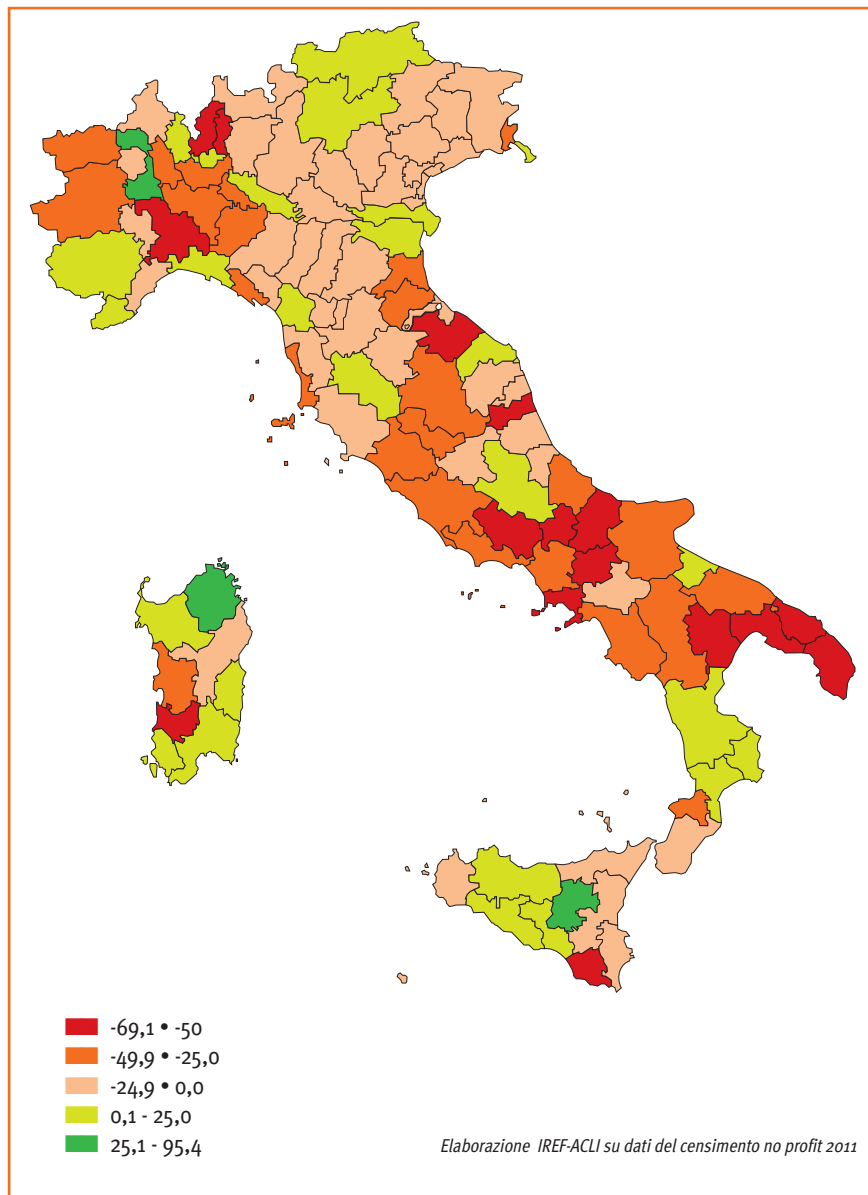


Figura 4 – *Variazione degli occupati nelle associazioni tra i due censimenti, per provincia.*

Il dato sul calo degli occupati nelle associazioni si pone come elemento di discontinuità rispetto al trend generale del numero di occupati nelle organizzazioni non profit, illustrato nel prospetto A. Si è osservato, infatti, una crescita sostenuta degli occupati nelle organizzazioni del non profit, che sono passati da 488mila del 2001 agli attuali 680mila, con una variazione positiva di oltre il 39%. Inoltre, se si considerano le diverse tipologie di occupati (interni, esterni e temporanei), i lavoratori nelle associazioni sono aumentanti, passando da 270mila a 341mila, con un aumento percentuale pari al 26,3%. Ma questo saldo positivo è per la maggior parte dovuta ad un notevole aumento di lavoratori esterni: da 49mila nel 2001 a 142mila nel 2011. La figura 5 (*vedi pag. 48*) evidenzia la forte crescita dei lavoratori esterni nelle associazioni riconosciute e non. Delle attuali 110 province italiane, soltanto in 4 province (Benevento, Vibo Valentia, Oristano e Nuoro) il numero dei lavoratori esterni è diminuito, in tutte le altre è invece aumentato in modo consistente: in 88 province il tasso di crescita ha superato il 100%, con punte che del 400% (province di Trento e dell'Ogliastra). La Sicilia è la regione in cui si è registrata la crescita media più alta.

Nel confronto dei dati censuari riguardanti gli occupati e i lavoratori esterni che operano nelle associazioni, emerge come in questi anni l'associazionismo sia stato interessato da un processo di turn-over occupazionale. Lavoratori interni alle associazioni sono sostituiti da lavoratori esterni (distaccati, comandati ed esonerati dal servizio *ex* Legge 133/2008). Questo fenomeno porterebbe a ritenere, fra le diverse piste di lettura, che all'interno del mondo dell'associazionismo sia in atto un processo di riorganizzazione, teso al contenimento dei costi per la contrazione di risorse economiche e a politiche di welfare volte al contenimento della spesa pubblica. La perdita di lavoratori interni alle associazioni rappresenta una perdita di esperienza e competenze, che incide in modo negativo sulla qualità dei servizi erogati sull'efficacia delle iniziative territoriali poste in essere dalle associazioni.

La stessa compagine associativa sta cambiando pelle. Le associazioni riconosciute o meno in questi anni sono aumentate in quasi tutte le province italiane (*vedi figura 6 a pag. 49*). Soltanto in sei province si è registrata una contrazione del numero di associazioni. Tra queste colpisce il dato della provincia di Napoli in cui, nell'arco un decennio, oltre 300 associazioni hanno cessato le attività.

L'aumento generalizzato delle associazioni unito alla crescita dei lavoratori esterni rafforzano ancor più l'ipotesi del cambiamento organizzativo in atto all'interno dell'associazionismo. Un cambiamento che va nella direzione di una polverizzazione della galassia associativa, con l'aumento di strutture più piccole nelle dimensioni e leggere nei costi d'esercizio.

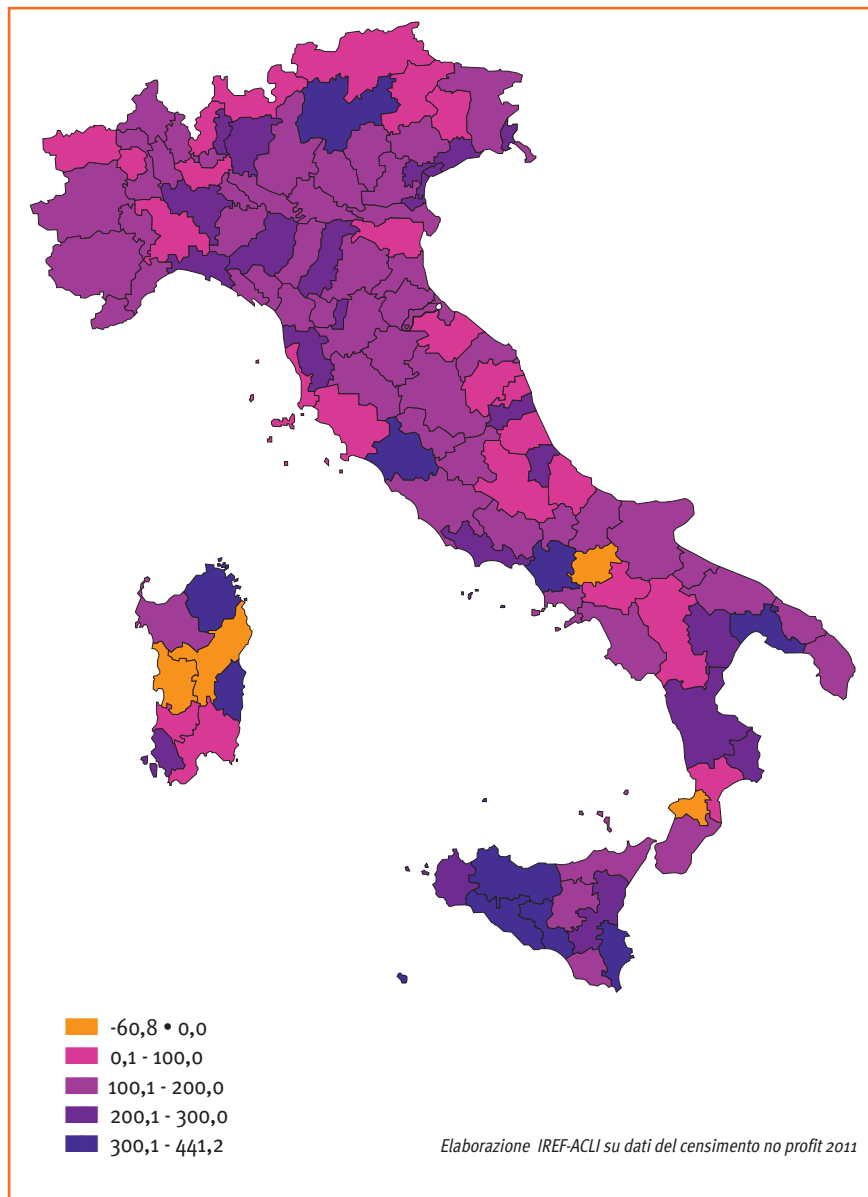


Figura 5 – *Variazione dei lavoratori esterni nelle associazioni tra i due censimenti, per provincia.*

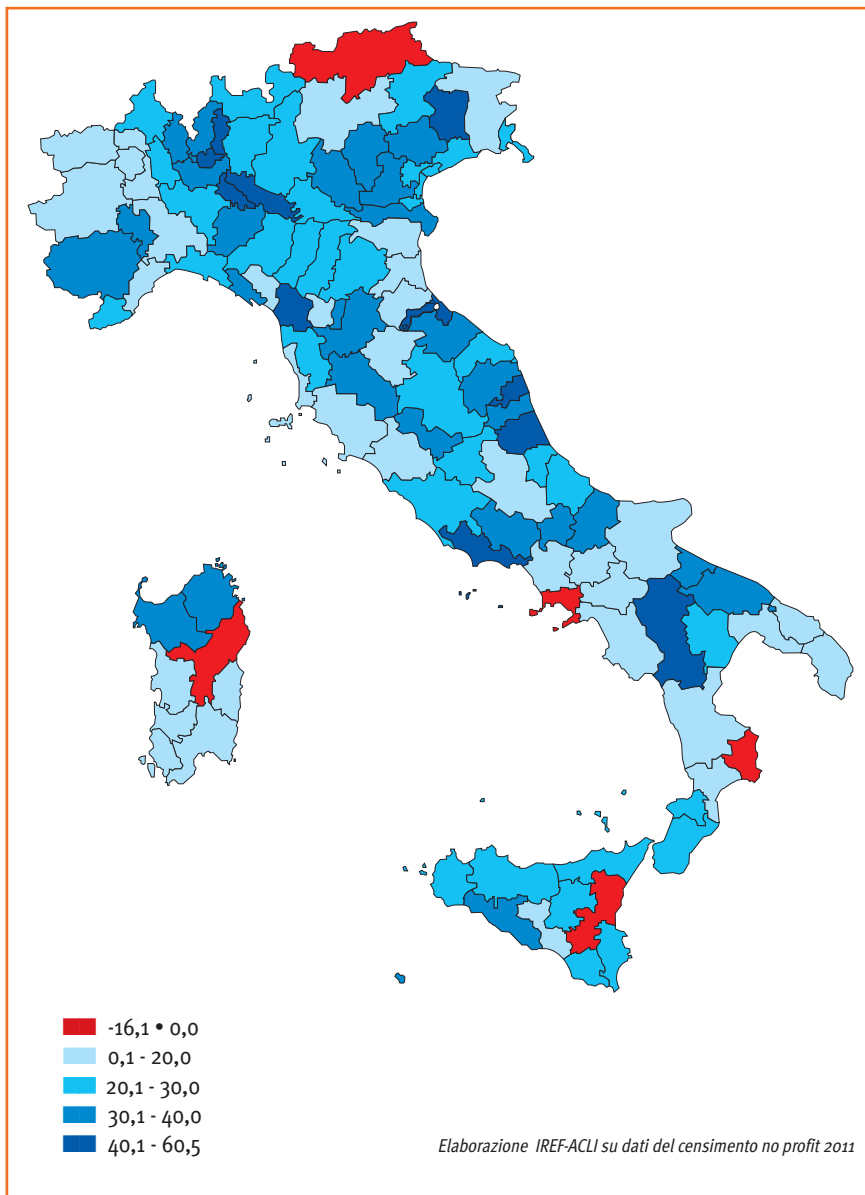


Figura 6 – *Variazione del numero di associazioni tra i due censimenti, per provincia.*

ALLEGATO 2: Elenco dei testimoni privilegiati intervistati²⁹

NOMINATIVO	FUNZIONE	ENTE DI RIFERIMENTO	NOTE
Giuliano Rossi	<i>Dirigente</i>	Arci	Ha partecipato alla stesura della legge 383/2000
Annalisa Carbone	<i>Funzionario</i>	Isfol	Ha coordinato il progetto SIONP per l'integrazione dei registri delle associazioni di promozione sociale
Raffaele Ranucci	<i>Funzionario</i>	Ministero del Lavoro	Lavora presso la Direzione Generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali – Divisione II Associazionismo. Si occupa della tenuta del registro nazionale delle associazioni di promozione sociale
Gian Paolo Gualaccini	<i>Consigliere CNEL</i>	CNEL	È l'attuale vice presidente dell'Osservatorio Nazionale dell'Associazionismo di Promozione Sociale
Edoardo Patriarca	<i>Deputato XVII Legislatura</i>	Partito Democratico	È membro della XII Commissione parlamentare (Affari Sociali). Ha partecipato ai lavori per l'emanazione delle legge 383/2000, come portavoce del Forum del Terzo Settore
Luigi Bobba	<i>Deputato XVII Legislatura</i>	Partito Democratico	È membro della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza. Già presidente delle Acli (1998-2006) ai tempi dell'emanazione della Legge 383/2000.

²⁹ Interviste effettuate tra i mesi di settembre e dicembre 2013. Era inoltre prevista anche l'intervista al Dott. Antonio Allegri, dirigente Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale per l'attività ispettiva Dirigente Divisione III, ma è saltata per sopraggiunti impegni d'ufficio da parte del Dott. Allegri. L'intervista era fissata per il giorno 23 luglio 2013.

ALLEGATO 3: Normativa regionale delle associazioni di promozione sociale

REGIONI	FONTI NORMATIVE
Abruzzo	Legge regionale Abruzzo 1 marzo 2012 n 11, art.6 Legge regionale Abruzzo 26 aprile 2004 n 15 (legge finanziaria, artt. 215-216) Legge regionale 142 del 1996
Emilia Romagna	Legge regionale 9 dicembre 2002, n.34; DGR 910/2003 - Registro regionale delle associazioni di promozione sociale: modalità per l'iscrizione, la cancellazione e la revisione. registri provinciali e comunali delle associazioni di promozione sociale: criteri minimi di uniformità delle procedure per l'iscrizione, la cancellazione e la revisione
Friuli Venezia Giulia	Legge regionale 15 maggio 2002, n.13 Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2002 (istituzione Albo: articolo 13, comma 18 e seguenti). (Non c'è una legge quadro) DGR 3037/2003 - Regolamento per la tenuta del registro regionale APS
Lazio	Legge regionale 1 settembre 1999, n.22; legge regionale 6/2/2003, n. 2 (legge finanziaria), che ha collega la legge regionale ai dispositivi della Legge 383
Liguria	Vecchio Registro: legge regionale n. 30 del 24 dicembre 2004 Nuovo Registro: Legge Regionale n. 42 del 6 dicembre 2012
Lombardia	Legge regionale 14 febbraio 2008, n.1. (testo unico, CAPO III associazionismo) D.g.r. 26 ottobre 2012 - n. IX/4331 Determinazioni in ordine alla semplificazione, razionalizzazione e informatizzazione dei registri delle associazioni, organizzazioni di volontariato, associazioni di solidarietà familiare, centri aiuto alla vita e organizzazioni del volontariato di protezione civile
Marche	Legge regionale 28 aprile 2004, n.9. ; Regolamento per l'iscrizione al registro DGR 812/2004 -
Molise	Legge regionale 3 dicembre 2004, n.31.
Piemonte	Legge regionale 7 febbraio 2006, n.7; Regolamento DPGR. 12-06-2006 n. 5/R
Puglia	Legge regionale 18 dicembre 2007, n.39

segue ➡

REGIONI	FONTI NORMATIVE
Sardegna	<p>Legge regionale 23 dicembre 2005, n.23. (non si tratta di una legge specifica per le Aps. L'istituzione del registro è inserito in forma generica nell'articolo 12) che definisce i soggetti - tra cui le Aps- che costituiscono il Sistema integrato dei servizi alla persona.</p> <p>Con delibera n.15/2006 la Giunta regionale ha approvato le "Linee guida per la disciplina dell'iscrizione al registro regionale delle associazioni di promozione sociale: modalità per l'iscrizione, la cancellazione e la revisione".</p>
Toscana	<p>Legge regionale 9 dicembre 2002, n.42; Legge regionale 7/2004 - Modifiche alla legge regionale 9 dicembre 2002, n. 42; Decreto del Presidente della Giunta Regionale 59/2004 - Regolamento di esecuzione dell'articolo 17 della legge regionale 9 dicembre 2002, n. 42.</p>
Umbria	Legge regionale 16 novembre 2004, n.22. Regolamento DGR 31/2005
Valle D'Aosta	Legge regionale 22 luglio 2005, n.16
Veneto	<p>Legge regionale 13 settembre 2001, n.27; Legge regionale 16 agosto 2002, n.28.</p> <p>DGR 2652/2001 - Modalità di gestione del registro regionale</p>
Provincia di Bolzano	<p>Modifiche Legge provinciale 12/2003, art. 28 - Modifiche della legge provinciale 1 luglio 1993, n. 11, recante "Disciplina del volontariato"</p> <p>Decreto del presidente della provincia 11/2004 - Regolamento di esecuzione alla disciplina del volontariato</p>
Provincia di Trento	<p>Legge provinciale 13 febbraio 1992, n.8.</p> <p>Modifica Legge provinciale 1/2002, art. 89 - Modificazioni della legge provinciale 13 febbraio 1992, n. 8 -Registro delle associazioni di promozione sociale –</p> <p>DGP 1077/2002 istituzione del registro provinciale delle APS</p>
Sicilia	Registro regionale delle associazioni di solidarietà familiare 2003
Campania	Legge regionale 15 marzo 2011; Regolamento DGR del 12 ottobre 2011, n. 7
Calabria	Non ha dato attuazione alla legge n. 383/2000
Basilicata	Legge regionale n. 40 del 13 novembre 2009; regolamento D.G.R. n. 366 del 2/3/2010

ALLEGATO 4: Registri online delle APS

REGIONI	LINK DEI REGISTRI ON-LINE
Piemonte	<p>Alessandria: http://www.provincia.alessandria.gov.it/index.php?ctl=prodotti&idbl=141&fl=singola&id=63</p> <p>Asti: http://www.provincia.asti.gov.it/registro-delle-associazioni</p> <p>Biella: http://www.provincia.biella.it/on-line/Home/Sezioni/Politichesociali/Associazionidipromozionesociale.html</p> <p>Novara: http://www.provincia.novara.it/PoliticheSociali/asspromo.php</p> <p>Torino: http://www.provincia.torino.gov.it/solidarietasociale/promozione_sociale/presenta</p> <p>Verbania: http://www.provincia.verbania.it/index.php?option=com_content&view=article&id=686&Itemid=542</p> <p>Vercelli: http://www.provincia.vercelli.it/index.php?show=detail&ID=1224</p> <p>Cuneo: http://www.provincia.cuneo.gov.it/cultura/registro-delle-associazioni-promozione-sociale</p>
Lombardia	https://dati.lombardia.it/famiglia/elenco-delle-associazioni-di-promozione-sociale
Veneto	http://www.regione.veneto.it/web/sociale/promozione-sociale
Friuli Venezia Giulia	http://www.fvgsolidale.regione.fvg.it/dettaglioSecondoLiv.asp?Sezione=06&Scheda=35&SubScheda=
Provincia di Trento	http://www.trentinosociale.it/index.php/Approfondimenti/Albiregistri/Registro-delle-associazioni-di-promozione-sociale
Provincia di Bolzano	http://volontariato.provincia.bz.it/organizzazioni/Organizzazioni-promozione-sociale-Indirizzi-utili.asp
Liguria	http://www.regione.liguria.it/argomenti/sanita-e-politiche-sociali/terzo-settore/promozione-sociale/registro-regionale-terzo-settore-sezione-associazioni-di-promozione-sociale-e-adempimenti.html

segue ➔

REGIONI	LINK DEI REGISTRI ON-LINE
Emilia Romagna	http://www.regione.emilia-romagna.it/temi/sociale/terzo-settore/ vedi anche/associazioni-di-promozione-sociale (<i>Dati non accessibili</i>)
Sardegna	http://www.regione.sardegna.it/j/v/48?s=1&v=9&c=64&c1=336&id_scheda=287963
Toscana	http://www.regione.toscana.it/-/banca-dati-delle-associazioni-di-promozione-sociale
Umbria	http://www.politichesociali.regione.umbria.it/Mediacenter/FE/CategoriaMedia.aspx?idc=100&explicit=SI
Molise	http://www.dg3molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/57
Marche	http://www.servizisociali.marche.it/Home/AREETEMATICHE/Terzosettore/AssociazionismodiPromozioneSociale/Registro/tabid/254/Default.aspx
Puglia	http://www.volontariatopuglia.net/web/sito/altre-associazioni-di-promozione-sociale/?pmr_paged=6&indice=1&pmr_condizione=or&pmr_tipology[]=A&pmr_tipology[]=B&pmr_tipology[]=C&pmr_tipology[]=D&pmr_tipology[]=E&pmr_tipology[]=F&pmr_tipology[]=G
Lazio*	http://terzosettore.socialelazio.it/Artes/Normativa.aspx?idTipologia=3
Campania*	http://www.regione.campania.it/portal/media type/html/user/anon/page/HOME_DettaglioRegionelInforma.psm?itemId=4449&ibName=NotiziaHomePage&theVectString=-1
Basilicata*	http://www.regione.basilicata.it/giunta/site/giunta/departement.jsp?dep=100061&area=546893&otype=1057&id=584463

* *Registro non presente*

NOTE

Grafica: IDM Graphic - Roma
Tipografia: Futura Grafica - Roma

Finito di stampare nel mese di giugno 2014

Il Forum Nazionale del Terzo Settore è il principale soggetto di rappresentanza del Terzo Settore italiano. Vi aderiscono le 70 maggiori organizzazioni nazionali di secondo e terzo livello - per un totale di oltre 97.000 sedi territoriali. Sulla base di un patto coerente con quello nazionale si sono costituiti 18 Forum regionali e 55 Forum territoriali (provinciali e locali) cui aderiscono le realtà della società civile che operano a livello territoriale. Gli aderenti al Forum sono soggetti fautori di una società solidale, laica e pluralista, in cui culture e soggettività diverse si incontrano e dialogano, nella convinzione che l'obiettivo della crescita economica vada di pari passo con quello della tutela dei diritti e dei beni comuni, della qualità della vita, dell'ambiente e delle relazioni sociali. Il Forum Nazionale del Terzo Settore ha quale obiettivo principale la valorizzazione delle attività e delle esperienze che le cittadine e i cittadini autonomamente organizzati attuano sul territorio, attraverso percorsi, anche innovativi, basati su equità, giustizia sociale, sussidiarietà e sviluppo sostenibile.

I suoi compiti sono:

- la rappresentanza sociale e politica nei confronti di Governo ed Istituzioni;
- il coordinamento e il sostegno alle reti interassociative;
- la comunicazione per dar voce a valori, progetti e istanze delle realtà organizzate del terzo settore.