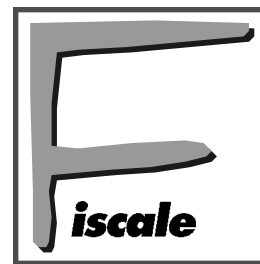


# Associazioni Promozione Sociale

## Il Parlamento approva la Legge



di Stefano Ragghianti

Il Parlamento ha approvato, dopo lunghissime discussioni, la nuova disciplina delle associazioni di promozione sociale.

Commentiamo gli aspetti più rilevanti del nuovo testo.

Facciamo prima alcune considerazioni generali: la legge era senza dubbio molto attesa e quindi opportuna; ricordiamo solo a titolo di esempio che già alcune norme (decr. Lgs. 460/97) contenevano richiami a questi soggetti pur non essendo ancora definiti. Essa introduce un nuovo soggetto nell'ampio panorama dei soggetti non profit, il che ha diverse implicazioni. Si deve segnalare positivamente la distinzione ormai netta tra vari soggetti del non profit: questa distinzione sembra ormai basarsi prevalentemente sulle diverse finalità dei soggetti stessi e sul diverso impatto esterno delle attività svolte. D'altra parte però, bisogna anche dire che questa legge si inquadra in un ordinamento assai complesso e articolato, per niente semplice da applicare.

Quello appena approvato è un testo molto ampio, con implicazioni in diversi campi e settori. Dopo aver definito le Associazioni di Promozione sociale, troviamo norme con riflessi in campo fiscale, sotto il profilo civilistico relativamente alla responsabilità patrimoniale degli aderenti e sotto quello della capacità di questi soggetti, in ordine alle modalità di accesso al credito agevolato, nonché alla capacità processuale e giurisdizionale di queste associazioni. Vediamo alcuni aspetti.

### **Definizione di associazione di promozione sociale. Requisiti e presupposti.**

L'art 2 definisce associazioni di promozione sociale 'le associazioni riconosciute e non riconosciute, i movimenti, i gruppi e i loro coordinamenti o federazioni costituiti 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'. Sotto il profilo sostanziale quindi viene introdotto il concetto di *utilità sociale*, con evidente differenziazione rispetto alle Organizzazioni non lucrative di utile sociale, che a dispetto del nome e della sigla, sono invece costituite per l'esclusivo perseguimen-

to di finalità di *solidarietà sociale*. Si può discutere – e si farà – a lungo intorno ai due concetti, ma non vi è dubbio che l'impostazione complessiva è sufficientemente chiara: il concetto di utilità è legato al concetto di soddisfare o migliorare un bisogno umano; il concetto di solidarietà è invece legato ai concetti di aiuto, di fratellanza, di intervento a favore di terzi in situazioni di bisogno o almeno di evidente svantaggio rispetto ad altri. In altri termini, le A.P.S. tendono a migliorare la qualità della vita, promuovendo 'la solidarietà e il volontariato nonché l'aggregazione sociale attraverso lo svolgimento di attività culturali o sportive al fine di innalzare la qualità della vita' (circ. min.124/E del 12.5.1998), mentre le ONLUS 'costituiscono una autonoma e distinta categoria di enti', considerata particolarmente meritevole di agevolazione fiscale in considerazione dell'alto grado di esternalità delle attività svolte, in quanto comunque rivolte a soggetti svantaggiati. Per quanto concerne invece il profilo formale, le APS possono assumere in primo luogo la forma di associazioni, riconosciute o non riconosciute, ma anche di movimenti, gruppi, coordinamenti e federazioni. Accanto quindi ad una figura giuridicamente tipica e regolata dal codice Civile, abbiamo anche figure e soggetti assai atipici. La questione è in parte risolta dal successivo articolo 3 che impone alle associazioni di promozione sociale di costituirsi con 'atto scritto', fissando il contenuto minimo dello statuto.

### **Aspetti civilistici.**

La mancata riforma del primo libro del Codice Civile fa sentire i suoi effetti anche in questa occasione: infatti il testo approvato incide anche sotto il profilo civilistico, con diversi articoli, in particolare il 5 ed il 6. Con quest'ultima norma si stabilisce al primo comma, che le APS anche non riconosciute sono rappresentate in giudizio dai soggetti ai quali è conferita la rappresentanza e – soprattutto – al secondo comma si incide sul regime della responsabilità patrimoniale di coloro che hanno agito in nome e per conto dell'ente. Si dispone infatti che i creditori possano rivalersi nei confronti delle persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione solo dopo essersi rivalsi sul patrimonio dell'associazione medesima. In sostanza è in-

trodotto o comunque chiarito, un beneficio di preventiva escussione del patrimonio associativo. La norma può senza dubbio essere commentata favorevolmente, anche se sembra incidere più sotto il profilo procedurale che non sostanziale

### **Aspetti fiscali.**

Il testo approvato che stiamo tentando di commentare non ha, a differenza per esempio del decreto onlus, rilevanza esclusivamente fiscale, ma ha indubbiamente portata più ampia. Non potevano mancare tuttavia aspetti fiscali di un certo rilievo, anche se come spesso capita in questo caso le cose tendono a complicarsi. Le disposizioni relative alle associazioni di promozione sociale si inquadrano infatti all'interno della disciplina tributaria degli enti non commerciali e degli enti di tipo associativo in modo particolare. Con questa disciplina quindi devono essere coordinate le novità introdotte. In questa prima occasione, cerchiamo di richiamare solo gli aspetti più rilevanti.

Tra le risorse economiche elencate nell'art 4, alla lettera f) si prevedono espressamente i proventi derivanti da attività commerciali, purché svolte in 'maniera ausiliaria e sussidiaria e comunque finalizzate al raggiungimento degli obiettivi istituzionali'. La norma è di indubbia importanza anche se deve essere coordinata con l'art. 6 del decr. Lgs. 460/97 in ordine alla perdita della qualifica di ente non commerciale: se cioè, le ipotesi di prevalenza delle attività commerciali previste, siano in grado anche per le APS di far perdere la loro natura originaria. Altre norme sotto il profilo fiscale dovrebbero essere segnalate: per il momento merita ricordare l'art. 22 in ordine alla detraibilità fiscale delle erogazioni liberali di terzi: il meccanismo previsto dalla legge sarebbe in sostanza molto simile a quello già introdotto per le ONLUS, con gli stessi aspetti positivi e anche gli stessi limiti. Questa equiparazione meriterà poi qualche riflessione in ordine alla politica tributaria per il non profit.

### **Prestazione gratuita degli associati**

Il testo prevede che le APS si avvalgano prevalentemente delle attività prestate volontariamente e gratuitamente dai propri aderenti, pur ammettendo, al secondo comma, la possibilità di retribuire lavoro dipendente e autonomo. Si tratta senza dubbio di una delle parti più caratterizzanti questi nuovi soggetti; ricordiamo che una norma simile non esiste – almeno in linea generale e salvo il divieto di distribuire utili – né per gli enti non commerciali ordinari, né per le ONLUS, ma solo per le organizzazioni di volontariato di cui alla legge 266/1991. Anzi, il meccanismo della 'prevalenza' del lavoro volontario usato dal testo in commento è del tutto analogo a quello utilizzato dagli art 2 e 3 della 'legge quadro sul volontariato'. Analoghe saranno anche le

problematiche in ordine alla valutazione di questa 'prevalenza' (ore, persone, prestazioni), ma detto questo la norma valorizza la rilevanza sociale di questi organismi.

### **Registri e osservatori dell'associazionismo.**

Analogo a quello previsto dalla legge sul volontariato è anche l'istituzione del registro nazionale e dei registri regionali per l'associazionismo, registri ai quali è necessario essere iscritti per poter godere delle agevolazioni della legge e per poter stipulare convenzioni con enti pubblici (art 8 comma 4), proprio come previsto per gli organismi di volontariato. Il sistema della sostanziale 'autocertificazione' previsto dal decreto Onlus, con semplice comunicazione, è quindi abbandonato per un meccanismo analogo ai registri del volontariato.

Sono poi istituiti sia l'osservatorio nazionale che quelli regionali per l'associazionismo con una serie di attribuzioni previste soprattutto dall'art 12, prevedendo che l'attività sia svolta in collaborazione con l'Osservatorio per il volontariato, con almeno una seduta congiunta l'anno. Anche questo aspetto è di evidente importanza e sembra andare in una giusta differenziazione tra le varie realtà del terzo settore.

### **Considerazioni finali.**

La legge sull'associazionismo era attesa da molti anni e quindi assolutamente necessaria. Essa contribuirà a regolare un aspetto di grande rilievo per il nostro paese e per il terzo settore in particolare. La legge tende a regolare i rapporti tra associazionismo e stato e non affronta esclusivamente gli aspetti fiscali, il che è senza dubbio opportuno. Essa arriverà comunque in un quadro normativo profondamente strutturato specialmente dopo il decreto Onlus. Uno degli aspetti e dei ruoli importanti di questa nuova disciplina deve essere quello di riuscire a distinguere ruoli e funzioni all'interno del terzo settore: volontariato, cooperazione, onlus, associazionismo hanno caratteristiche e quindi funzioni e ruoli diversi. Per valorizzare le singole specificità è necessario definire con grande precisione i diversi soggetti; presupposti soggettivi e oggettivi, struttura interna, settori di intervento, agevolazioni tributarie e così via. Forse sotto questo aspetto il testo poteva essere migliore.

L'ultima considerazione che possiamo ora fare riguarda invece gli aspetti fiscali: a fronte di una diversa soggettività corrispondono sempre di più uguali o comunque simili politiche tributarie: per esempio, la normativa delle deducibilità fiscali delle erogazioni liberali tende ad essere uniforme per tutti, volontariato onlus associazionismo. Insomma, sembra proprio che una norma introdotta per un tipo di soggetti debba necessariamente essere estesa agli altri.