Bollettino ufficiale
dell'UNEBA
Unione Nazionale
Istituzioni e Iniziative
di Assistenza Sociale

nuova proposta

n. 9/10 - 2016
anno XLII
Poste Italiane SpA
spediz. in abb. post.
70% - C/RM/DBC

Stanze di vita quotidiana

Residenze in musica

È il logo del progetto ideato e realizzato per creare momenti di cultura e di divertimento all'interno delle residenze sanitario-assistenziali per anziani, aprendole anche alle conoscenza da parte di cittadini del territorio che insieme alla bellezza della "grande" musica possano scoprire la realtà delle "residenze" e i volti di chi le ospita.

Il progetto è il momento attuale di una evoluzione iniziata con una esibizione (anno 2011) degli alunni del Liceo musicale di Varese, promossa dalla prof. di pianoforte Livia Rigano. Il passo successivo è stato quello di una rassegna musicale affidata a musicisti professionisti, favorita dalla disponibilità logistica del teatro comunale di Besozzo e finanziaria di alcuni sponsor privati.
Il coinvolgimento successivo ha riguardato cantanti e attori di teatro.

La considerazione di fondo è che la musica, e in particolare la musica classica, fa spesso parte del bagaglio culturale delle persone anziane e rende il momento musicale particolarmente gradito da coloro che sono all'interno delle residenze. Questo momento diventa ancor più atteso se è accompagnato dalla presenza di persone che vengono dall'esterno della residenza stessa perché dà la sensazione agli ospiti di non essere isolati, ma di far parte di una comunità.

Dal 2012 molte cose sono cambiate: nel 2014 la "Fondazione Ronzoni" ha completato il recupero di un ampio salone che ha consentito di trasferire i concerti dall'interno della RSA, rendendo più facile la partecipazione degli ospiti con difficoltà di deambulazione e obbligando gli spettatori "esterni" ad una conoscenza più ravvicinata della residenza, dei suoi ospiti e del personale che vi opera.

Allo stato attuale l'anello della catena evolutiva riguarda il lavoro di "rete", cioè l'adesione di altre residenze e di nuovi sponsor che rendano possibile sostenere le ovvie spese organizzative degli eventi e delle lezioni-concerto.

In copertina

(cfr. www.fondazioneronzoni.it/doc/Residenze_musica2016.pdf)
Al progetto "Residenze in musica" si dedicano gli enti Uneba della provincia di Varese: "Fondazione Ronzoni" di Besozzo, "Fondazione Poretti Magnani" di Vedano Olona, "Fondazione Longhi Pianezza" di Casalzuigno, "La Residenza" di Malnate.

Sommario

3 Verso il XV congresso
4 La riforma del terzo settore
7 Una legge per il terzo settore
10 L'Universo Servizio Civile
13 Dal "durante" al dopo di noi
17 Educatore professionale e pedagogista: in arrivo una nuova legge
19 Si scrive FOIA, si legge accesso civico
21 Onlus: acquisti immobiliari
23 Adozioni e unioni civili
24 Colpo d'ala

Verso il XV congresso

di Maurizio Giordano

Nel marzo prossimo, presso l'Opera Immacolata Concezione, celebreremo il XV Congresso della nostra Associazione e il tema sarà quello – vitale - che ci ha accompagnato lungo i quasi settanta anni di attività dell'UNEBA: **il terzo settore, quella rete fitta di private iniziative organizzate, impegnate senza fini lucrativi in opere di prossimità alle persone e alle famiglie, che da secoli ha caratterizzato la vita della nostra comunità.** Dai primi Ordini ospedalieri, dai Monti di pietà, dalle iniziative per le giovani povere, dalle prime opere pie, dalla prima assistenza ai lavoratori, agli orfani, alle famiglie … tutto un fiorire di iniziative, per lo più nel filone del cristianesimo, poi sfociato, dopo l'unità di Italia, in un sistema collaterale con quello pubblico che è la caratteristica più originale del nostro attuale ordinamento in cui una legislazione sociale più avveduta – presente soprattutto nella previdenza e nella sanità – ha sancito e istituzionalizzato le attuali forme di collaborazione tra pubblico e privato nei servizi alla persona. L'ultimo atto, in ordine di tempo, di questo lungo processo è costituito dalla legge 6 giugno 2016, n.106 "Delega al Governo per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e disciplina del servizio civile universale" e sarà proprio questa legge con i suoi decreti delegati di attuazione il tema specifico conduttore del Congresso.

La scelta del tema è l'evidente riflesso sia del momento di profonda trasformazione normativa (anche per il nuovo quadro costituzionale, se confermato dal prossimo *referendum*), sia dello stato attuale del sistema di servizi alla persona, profondamente diversificato da Regione a Regione (e spesso anche da Comune a Comune) e molto distante da quel modello basato sull'attuazione di un vero e proprio diritto del cittadino all'assistenza che sembrava emergere dalla legge di riforma dell'assistenza sociale del 2000 e da alcune iniziative regionali. Sono trasformazioni che aprono a grandi opportunità, ma anche a conseguenze non facilmente prevedibili, quando si pensi allo spazio che verranno ad assumere le nuove imprese sociali e le società benefit. E sono trasformazioni che debbono essere viste in un quadro di perdurante contrazione delle risorse pubbliche e delle disponibilità private, di congiuntura economica ancora difficile e in un'Europa che presenta emergenze di grande portata (immigrazione, esasperate diseguaglianze, crisi finanziaria, anguste visioni politiche, etc). Ovvie le ricadute sul nostro sistema sociale e sulle scelte dei cittadini e dei soggetti di terzo settore.

Per la migliore preparazione del Congresso e per essere presenti in questa fase di produzione normativa sono state costituite quattro Commissioni che stanno già operando:
Commissione giuridica: persone giuridiche di cui al Libro I, titolo II, c.c., e organismi di terzo settore. Presidente l'avv. Bassano Baroni;
Commissione fiscale: sistema di imposte dirette e indirette, agevolazioni sostenibili, semplificazioni. Presidente il dott. Marco Petrillo;
Commissione nuove figure di "paramercato" nei servizi: le società benefit, le imprese sociali; opportunità e rischi per il terzo settore e il modello di servizi alla persona. Presidente il dott. Ernesto Burattin;
Commissione organizzazione e revisione Statuto: analisi della situazione UNEBA, promozione dello sviluppo, adeguamento del nostro modello. Presidente il dott. Maurizio Giordano.

Dai temi affidati alle Commissioni e data la natura e i fini statutari del Congresso, costituito dai delegati degli enti associati, è evidente come il tema della riforma e delle sue ricadute sul nostro mondo si intreccino con il modo di essere dell'UNEBA, con l'analisi dei risultati ottenuti e degli obiettivi mancati, con quello che riteniamo debba essere il suo sviluppo.
Il Congresso dovrà dunque dibattere e approfondire ruolo e funzioni dell'UNEBA, in modo da rappresentare ed esprimere al meglio la natura degli enti associati in tutte le loro diversità (per natura, attività, storia, dimensioni, collocazione geografica, etc.) e migliorarne le funzioni di assistenza, informazione, formazione, consulenza. In una realtà così complessa, con legislazioni, strumenti di programmazione, prassi amministrative, criteri e metodi di gestione delle risorse e del personale, disponibilità economiche, professionalità, estremamente diversificate, solo attraverso forte coesione, senso di appartenenza, capacità e volontà di mettere in comune esperienze, informazioni, risorse umane e una corrispondente articolazione organizzativa e di rete potremo essere in grado di corrispondere alle attese dei nostri soci, in una logica più ampia di servizio alla persona e di valorizzazione dei principi di sussidiarietà e di solidarietà.

La riforma del terzo settore

di Alessio Affanni

Il disegno di legge recante la delega al governo per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale era stato approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 9 aprile 2015. Trasmesso al Senato, il disegno di legge è stato approvato, con modifiche, il 30 marzo. Trasmesso di nuovo alla Camera in seconda lettura, il riesame del testo di legge da parte della XII Commissione affari sociali si è concluso il 19 maggio. L'iter parlamentare, durato due anni, è terminato alla Camera, in terza lettura, il 25 maggio 2016, con l'approvazione del testo definitivo: quello della ***Legge n. 106 del 6 giugno 2016****, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 141 del 2016.*

Qual è l'obiettivo di questa legge?

Era da ben più di un biennio che si attendeva una **definizione giuridica** che riconoscesse il **"terzo settore"**, definito tale proprio perché ricomprende una categoria di enti che non appartengono né al primo settore (istituzioni pubbliche) né al secondo (aziende di mercato).

L'obiettivo della legge delega, che si compone di 12 articoli, non è comunque solo quello di fornire una definizione giuridica ma anche e soprattutto quello di approdare ad una **nuova disciplina normativa organica in materia**, di revisione del quadro giuridico esistente, inclusa quella contenuta nel Codice civile in tema di associazioni e fondazioni: si prevede, infatti, una **semplificazione del procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica**.

Su quest'ultimo punto, tra l'altro, sarebbe opportuna anche una riduzione della disponibilità patrimoniale necessaria, considerando che per le società, ai fini costitutivi, è già consentita una dotazione patrimoniale notevolmente inferiore, sebbene richiesta ai medesimi fini e per gli stessi effetti (ottenimento della personalità giuridica, ossia dell'autonomia patrimoniale).

C'è un duplice auspicio su questa riforma: il **primo** è che si tratti, ovviamente, di una armonizzazione normativa e non di un'ulteriore stratificazione di norme aggiuntive a quelle esistenti. Il **secondo** è che non si ecceda nella semplificazione, poiché il (migliorabile) quadro normativo attuale, pur nella sua complessità di lettura, stabilisce dei confini che permettono di distinguere un tipo di ente da un altro, in base agli scopi che si intende perseguire e in base alle modalità con cui si realizzano le proprie attività: l'armonizzazione delle norme non deve portare a classificazioni per approssimazione o all'assimilazione di entità ben distinte, sia negli obiettivi che nelle modalità operative. Timore, tuttavia, che sembra scongiurato dalla stessa legge delega, in quanto si prevede il riordino e la revisione organica della disciplina in materia di attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso, tenute opportunamente distinte, con uno specifico riconoscimento e una valorizzazione per le organizzazioni di volontariato (favorendo, cioè, "*la specificità delle organizzazioni di soli volontari, comprese quelle operanti nella protezione civile, e le tutele dello status di volontario*").

E' inoltre opportuno che le differenze esistenti fra gli enti del terzo settore in termini di dimensioni economiche e organizzative, tipologia di attività, numero di soci, lavoratori e volontari, siano valutate graduando, in modo consequenziale e proporzionato, anche i vincoli e gli oneri burocratici a carico degli enti stessi. Pur nell'apprezzabile intento di "scrematura" di ciò che è terzo settore da ciò che non lo è, non si dovrà creare un eccessivo aggravio di adempimenti per i piccoli enti non profit che già operano in modo efficace, coerente e trasparente. Ciò anche al fine di non compromettere una prioritaria finalità della legge appena emanata, enunciata all'articolo 1, ossia "*sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma*

associata, a perseguire il bene comune".
Trattandosi di una legge delega, dunque, siamo solo all'inizio di un nuovo percorso. La legge ha determinato i **princìpi generali che troveranno piena applicazione nei decreti legislativi che il governo è chiamato ad emanare**, a partire da oggi ed entro 12 mesi dall'approvazione della legge stessa (ossia entro luglio 2017). Il governo potrà poi emanare ulteriori disposizioni integrative e correttive dei decreti approvati, tenendo conto delle esigenze attuative nel frattempo emerse.

Quali sono gli enti del terzo settore?
Il terzo settore è "*il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza coi rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale, mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi*".
Una simile definizione, dal perimetro chiaro ma piuttosto ampio, ricomprende sia i soggetti senza fine di lucro di cui al Libro I del Codice civile che quelli d'impresa di cui al Libro V.
A proposito degli enti costituiti in forma d'impresa, è prevista una revisione delle norme per facilitare e sostenere una **nuova imprenditoria sociale che si accompagni a quella esistente, prevalentemente di natura cooperativa**, in grado di fornire risposte (leggasi "servizi") per i bisogni sociali che oggi non trovano risposte soddisfacenti. L'impresa sociale, ai sensi della nuova legge, è quella con finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale: rientra quindi a pieno titolo nel complesso degli enti del terzo settore. Per essa, tuttavia, sono consentite forme di remunerazione del capitale sociale, nei limiti massimi previsti per le cooperative a mutualità prevalente (remunerazione esclusa nel caso di associazioni e fondazioni). Viene quindi superato un limite da più parti contestato al vigente Decreto legislativo n. 155/2006 che aveva sancito, di fatto, fino ad oggi, il mancato decollo di questa forma organizzativa.
Il governo, nel ruolo di cui è stato investito, dovrà quindi procedere al riordino e alla revisione organica delle norme in materia: tutte queste disposizioni coordinate confluiranno in un **Codice del terzo settore**, nel quale verrà data indicazione anche delle leggi abrogate. Si ribadisce anche che il Codice dovrà fornire indicazioni circa il divieto di distribuzione, anche in forma indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione (fatte salve, come detto, le specifiche disposizioni per le imprese sociali).
Occorrerà prestare molta attenzione alla **definizione di attività di "interesse generale"** che connoteranno gli enti del terzo settore, onde evitare di intenderla in modo omni-comprensivo. Già la generica nozione di soggetto "svantaggiato" destinatario delle attività, indicata dal Decreto legislativo n. 460/97 come requisito per ottenere la qualifica di Onlus, si giovò degli utili documenti interpretativi dell'Agenzia del terzo settore (finché è esistita), che consentivano di adattare, nel tempo, il concetto di svantaggio all'evoluzione dei fenomeni di disagio sociale. Un criterio simile viene previsto in questa legge, in quanto si stabilisce che al periodico aggiornamento delle attività di interesse generale si provvederà con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
La legge dispone anche di **riformulare, ai**

fini fiscali, la definizione di "ente non commerciale" in modo che venga considerato anche "ente del terzo settore" (con i benefici normativo-fiscali che ne derivano) solo in presenza di finalità statutarie di interesse generale.
Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali vengono attribuiti sia le funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo sugli enti del terzo settore, sia il compito di fornire indicazioni operative (ad esempio predisporre le linee guida in materia di bilancio sociale e sui sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte).
Il Ministero dovrà altresì promuovere l'adozione di adeguate ed efficaci forme di autocontrollo degli enti del terzo settore, avvalendosi, in questo compito, anche delle reti associative di secondo livello e dei Centri di servizio per il volontariato. Anche la pubblicazione dei bilanci da parte degli enti sarà utile alla trasparenza e alla verifica periodica dell'attività svolta.

Un solo Codice e un solo Registro?

Il governo dovrà anche riorganizzare il sistema di registrazione di questa categoria di enti, attraverso l'istituzione di un **Registro unico nazionale del terzo settore**, **suddiviso in specifiche sezioni** (presumiamo rispondenti alle diverse, specifiche caratteristiche di ciascuna categoria di enti: dalle organizzazioni di volontariato alle imprese sociali), **tenuto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali**. Ciò non solo allo scopo di censire gli enti ma anche allo scopo di consentire la loro pubblica conoscibilità in tutto il territorio nazionale (altrettanto utile, per gli stessi motivi, la recente pubblicazione dell'elenco degli enti iscritti all'Anagrafe delle ONLUS). Va detto anche che l'iscrizione al Registro sarà **condizione necessaria per l'accesso alle agevolazioni** dirette e indirette da parte dello Stato nonché per la stipula di convenzioni e per lo svolgimento di attività in regime di accreditamento.
A proposito delle **misure agevolative e di sostegno economico** in favore degli enti del terzo settore, si procederà al riordino e all'armonizzazione della disciplina tributaria e delle diverse forme di fiscalità di vantaggio: tra queste, anche la revisione della disciplina delle ONLUS, per le quali, oltretutto, la nuova legge richiede una migliore definizione delle attività istituzionali e, soprattutto, delle attività connesse che è possibile realizzare. Viene prevista anche la riforma strutturale del 5 per mille (inclusa l'accelerazione delle procedure per il calcolo e l'erogazione dei contributi spettanti).
Un interessante effetto collegato all'istituzione di questo Registro potrà essere l'**uniformità delle procedure di iscrizione** che, attualmente, scontano invece difformità a livello locale, dovute alla compresenza di leggi quadro nazionali e di leggi regionali attuative che possono stabilire requisiti ulteriori: ciò comporta che le procedure possano variare da regione a regione, proprio a motivo delle differenti leggi locali di riferimento e ai conseguenti criteri istruttori che esse richiedono. L'incidenza delle normative locali non è trascurabile, laddove si consideri che la medesima associazione, attualmente, potrebbe ottenere l'iscrizione in un registro del volontariato o della promozione sociale di una regione, ma non in quello analogo di un'altra regione. Nel momento in cui saranno pubblicate le disposizioni attuative della presente legge, occorrerà verificare se e in che modo le Regioni dovranno predisporre i relativi adeguamenti.
E' stabilito altresì che il Codice contenga anche disposizioni normative atte a riconoscere e valorizzare le reti associative di secondo livello, ossia delle organizzazioni di enti associati, anche ai fini della rappresentatività. A proposito di rappresentatività, viene stabilito il superamento degli Osservatori nazionali del volontariato e dell'associazionismo di promozione sociale attraverso l'istituzione del **Consiglio nazionale del terzo settore**, quale organismo di consultazione degli enti a livello nazionale. E' auspicabile che tale organismo possa essere lo strumento permanente di confronto fra il governo e le rappresentanze degli enti del terzo settore, soprattutto in merito alla consultazione preventiva su norme e regolamenti in materia.
A sostegno del terzo settore sono previsti fondi ministeriali per lo svolgimento di attività di interesse generale mediante il finanziamento di iniziative e progetti. Viene inoltre istituita la **Fondazione Italia Sociale**, con lo scopo di sostenere la realizzazione e lo sviluppo di interventi innovativi, incluse iniziative di investimento in sistemi di *welfare* integrativi (è ipotizzabile un nesso col rilancio dell'impresa sociale?). Tutto ciò mediante l'apporto di risorse finanziarie pubbliche (già stanziato 1 milione di euro) e private: i conferimenti alla Fondazione beneficeranno del regime di neutralità fiscale e tributaria.

Una legge per il terzo settore

di Federico Rossi

Aspetti amministrativi e fiscali della riforma del terzo settore

Con la pubblicazione della **Legge n. 106/2016** è stata conferita la delega al Governo per la riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale.
Di seguito si illustrano le principali **novità** della Legge delega, soffermandoci su alcuni aspetti amministrativi e fiscali, la cui attuazione è **subordinata però all'emanazione** degli appositi Decreti Legislativi **entro il 3 luglio 2017** (12 mesi dall'entrata in vigore della Legge).

Associazioni, Fondazioni e altre Istituzioni private senza scopo di lucro

Sono previste modifiche al Titolo II, Libro I del Cod. civile in materia di **associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro,** nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi.

1. **Revisione e semplificazione** del procedimento per il **riconoscimento della personalità giuridica;** definizione delle **informazioni obbligatorie** da inserire negli **statuti e atti costitutivi,** ovvero previsione di:
   - **obblighi di trasparenza e di informazione**, anche verso terzi, attraverso forme di **pubblicità dei bilanci** e degli **altri atti fondamentali** dell'ente anche tramite la pubblicazione nel relativo sito Internet;
   - una disciplina per la **conservazione del patrimonio** degli enti.

2. Nel rispetto del principio di **certezza nei rapporti con i terzi e di tutela dei creditori**, tenendo anche conto del rapporto tra il **patrimonio netto** e il **complessivo indebitamento** degli enti, si prevede una **disciplina** relativa:
   - al **regime di responsabilità limitata degli enti** con personalità giuridica;
   - alla **responsabilità degli amministratori**.

3. Garanzia del **rispetto**:
   - dei **diritti degli associati**, con particolare riguardo ai diritti di informazione, partecipazione e impugnazione degli atti deliberativi;
   - delle **prerogative dell'assemblea** prevedendo **limiti alla raccolta delle deleghe**.

4. **Applicazione** alle associazioni e fondazioni che **esercitano stabilmente e prevalentemente attività d'impresa** delle norme previste dal Codice Civile per le società, cooperative e mutue assicuratrici, **in quanto compatibili**, e **in coerenza** con la **razionalizzazione dei regimi fiscali e contabili semplificati** in favore del Terzo settore.

5. Previsione di una disciplina del **procedimento** di **trasformazione diretta** o **fusione** tra **associazioni e fondazioni.**

Individuazione delle attività di interesse generale *(cfr. anche precedente pag. 5)*

Il legislatore è tenuto a individuare le **attività di interesse generale** che caratterizzeranno gli enti in esame (sono **esclusi** dall'ambito del Terzo settore *"le **formazioni e le associazioni politiche**, **i sindacati, le associazioni professionali** e di **rappresentanza** di categorie economiche")*. Lo **svolgimento** delle predette attività "*in coerenza con le previsioni statutarie e attraverso modalità che prevedano le più ampie condizioni di accesso da parte dei soggetti beneficiari*", costituisce **requisito per l'accesso alle agevolazioni** previste per gli enti del Terzo settore. Le attività

stesse sono soggette a **verifiche periodiche**. Tali attività sono **individuate,** con **periodico aggiornamento** tramite apposito Decreto ministeriale:

- secondo criteri che tengano conto delle **finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale**;
- sulla base dei **settori di attività già previsti** dai D.Lgs. n. 460/97 e n. 155/2006 (ad esempio assistenza sociale, sanitaria, socio-sanitaria, di educazione, istruzione e formazione).

Organizzazione, amministrazione e controllo degli enti

Prevista l'istituzione di **strumenti di garanzia** del rispetto dei **diritti degli associati e dei lavoratori** *"con facoltà di adottare una **disciplina differenziata** che tenga conto delle **peculiarità della compagine e della struttura associativa** nonché della disciplina relativa agli enti delle confessioni religiose che hanno stipulato patti o intese con lo Stato*".

Controlli

Con riguardo ai **controlli** (sia interni che esterni) si prevede:

- l'individuazione di criteri al fine di **distinguere**, nella tenuta della contabilità e dei rendiconti, la **diversa natura delle poste contabili** in relazione al perseguimento dell'oggetto sociale;
- la definizione di criteri e vincoli in base ai quali **l'attività d'impresa** svolta dall'ente (in forma non prevalente e non stabile) risulti finalizzata alla **realizzazione degli scopi istituzionali**;
- l'introduzione di **obblighi di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e d'informazione** nei confronti degli associati, lavoratori e terzi, **differenziati** anche in ragione della **dimensione economica dell'attività svolta** e **dell'impiego di risorse pubbliche** in base a quanto previsto dal D.Lgs. n. 231/2001, con previsione del relativo regime sanzionatorio;
- individuazione di **specifiche modalità e criteri di verifica periodica** dell'attività svolta e delle finalità perseguite, sia nel rispetto delle previsioni statutarie, sia in relazione alle categorie dei soggetti destinatari;
- **promozione**, al fine di garantire l'assenza degli scopi lucrativi, di un **principio di proporzionalità** tra i **diversi trattamenti economici**;
- previsione, nel rispetto del principio di trasparenza, di limiti e di obblighi di **pubblicità** relativi agli **emolumenti, compensi e corrispettivi** a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli **organi di amministrazione e controllo**, ai **dirigenti** nonché agli **associati**.

Registro degli enti

Si prevede l'istituzione di un **Registro unico nazionale del Terzo settore**, suddiviso in specifiche sezioni, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
La relativa iscrizione è **subordinata al possesso dei requisiti** previsti ed è **obbligatoria** per gli enti del Terzo settore che:

- **si avvalgono prevalentemente o stabilmente** di **finanziamenti pubblici**;
- esercitano attività in **regime di convenzione o accreditamento** con Enti pubblici;
- intendono **avvalersi delle agevolazioni** previste dalla Legge in esame.

Impresa sociale

I settori di attività dell'impresa sociale saranno individuati nell'ambito delle **attività di interesse generale** sopra citate. Saranno inoltre previsti:

- **forme di remunerazione del capitale sociale** che assicurino la prevalente destinazione degli utili al conseguimento dell'oggetto sociale, da assoggettare a condizioni e comunque nei limiti massimi previsti per le cooperative a mutualità prevalente;
- **divieto di ripartire eventuali avanzi di gestione** per gli enti per i quali tale possibilità è legalmente esclusa, anche qualora assumano la qualifica di impresa sociale;
- specifici **obblighi di trasparenza** e **limiti** in materia di **remunerazione** delle **cariche sociali** e di **retribuzione** dei titolari degli organismi dirigenti.

Compatibilmente, dovrà essere **redatto il bilancio** ex art. 2423 del Cod. civile e saranno **ridefinite le categorie di lavoratori svantaggiati** tenendo conto delle nuove forme di esclusione sociale.
In base a **principi di terzietà**, fin dalla redazione dell'atto costitutivo, dovranno essere **nominati uno o più sindaci** allo scopo di monitorare e vigilare:

- l'**osservanza della Legge** e dello statuto da parte dell'impresa sociale;

- il rispetto dei **principi di corretta amministrazione**, anche con riferimento a quanto previsto dal D.Lgs. n. 231/2001;
- l'**adeguatezza** dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile.

Misure fiscali e di sostegno economico

L'art. 9 affida ai prossimi Decreti attuativi:
- la disciplina delle **misure agevolative e di sostegno economico** in favore degli enti del Terzo settore;
- il **riordino e l'armonizzazione** della relativa **disciplina tributaria** e delle **diverse forme di fiscalità** di vantaggio, nel rispetto della normativa UE e tenuto conto di quanto disposto dalla riforma fiscale, contenuta nella Legge n. 23/2014.

Enti non commerciali

La revisione della **definizione di enti non commerciali** ai fini fiscali connessa alle finalità di interesse generale perseguite dall'ente comporterà l'introduzione di un **regime tributario di vantaggio** che tenga conto:
– delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale dell'ente;
– del **divieto di ripartizione**, anche in forma indiretta, degli **utili e avanzi di gestione**;
– dell'impatto sociale delle attività svolte dall'ente.

Erogazioni liberali

Prevista la razionalizzazione e semplificazione del regime di **deducibilità** o **detraibilità** delle erogazioni liberali, in denaro e in natura, a favore degli enti del Terzo settore "*al fine di promuovere, anche attraverso iniziative di raccolta di fondi, comportamenti donativi delle persone e degli enti*".

5‰ IRPEF

Viene semplificato il **criterio di accreditamento dei soggetti beneficiari** e dei requisiti per l'accesso al beneficio, con **accelerazione anche** delle procedure per il calcolo e l'**erogazione dei contributi** spettanti agli enti. Si stabiliscono, per i soggetti beneficiari, **obblighi di pubblicità** delle risorse ad essi destinate individuando un sistema basato sulla massima trasparenza e previsione di sanzioni in caso di mancato rispetto di tali obblighi.

ONLUS

Si stabilisce una revisione della disciplina delle **ONLUS**, prevedendo la **definizione** delle **attività istituzionali** e **connesse**, fermo restando:
- il **vincolo di non prevalenza** delle attività connesse;
- il **divieto di distribuzione**, anche indiretta, **degli utili e avanzi di gestione**.

Altri aspetti legati alla riforma

Prevista l'introduzione di **regimi fiscali e contabili semplificati** in favore degli enti del Terzo settore, in relazione a **parametri oggettivi** da individuare con i predetti decreti delegati.
Prevista la diffusione dei titoli di solidarietà e **altre forme di finanza sociale** finalizzate a obiettivi di solidarietà sociale.
Prevista inoltre la promozione dell'**assegnazione** in favore degli enti del Terzo settore e imprese sociali, anche in associazione tra loro:
– degli **immobili pubblici inutilizzati**;
– dei **beni immobili e mobili confiscati** alla criminalità organizzata;
in entrambi i casi, secondo criteri di semplificazione e di economicità, anche al fine di valorizzare i beni culturali e ambientali;
– agevolazioni per favorire il **trasferimento di beni patrimoniali** agli enti in esame.

In conclusione, il giudizio finale sulla legge di riforma non può che essere sospeso. Certamente trattasi di una tappa importante ma in attesa, come detto, di definizione. Non solo perché nei prossimi 12 mesi il tutto sarà affidato ai decreti delegati, ma anche perché, a fare la differenza, sarà il modo in cui le previsioni normative saranno poi utilizzate e messe in opera. Non ultimo, lo spazio, il ruolo e le peculiarità dei vari enti che rientrano nel Terzo settore (tra i quali enti del mondo ecclesiastico), ciascuno con le proprie specificità: è dunque auspicabile che tali specificità vengano prese nella dovuta considerazione nei futuri decreti.

L'Universo Servizio Civile

di Sergio Zanarella

Il Servizio civile per tutti non è più solo un manifesto, ma realtà, perché con l'approvazione alla Camera della Riforma del Terzo settore, nasce ufficialmente il **Servizio civile universale**, ovvero la possibilità di svolgere un periodo di servizio volontario da 8 a 12 mesi per chiunque risultasse idoneo ai bandi che verranno emanati. E' la chiusura di un percorso che in realtà è un grande rilancio, a 15 anni esatti dalla legge 64/2001 che istituiva il **Servizio civile nazionale**. Si tratta di un traguardo importante che riporta al centro la scelta dei giovani di spendere un anno verso la difesa non armata e non violenta della patria. Il traguardo non è per nulla scontato se consideriamo che veniamo da anni in cui lo Stato italiano ha **tagliato pesantemente i fondi** destinati alla promozione dell'impegno civico, il numero di giovani che hanno potuto approfittare di questa opportunità di crescita e formazione si è ridotto da 51.000 nel 2007 a 21.000 nel 2011. Nel 2012 il bando ordinario del servizio civile non è stato nemmeno emanato, mentre nel 2013 è uscito ad ottobre con 15.466 posti, scendendo così al minimo storico. Sono stati anni in cui si è cominciato a pensare a una lenta eutanasia del servizio civile, eppure, dopo più di 40 anni di storia, a partire dalla legge del 1972 che sancisce il diritto all'obiezione al servizio militare per motivi morali, religiosi e filosofici e istituisce il servizio civile, si calcola che per ogni euro speso il servizio civile ne produce cinque; su 1.300.000 giovani che lo hanno svolto finora, altrettanti vorrebbero farlo: si consideri che su 9.000.000 di giovani che attualmente hanno fra i 18 ed i 28 anni più di tre milioni non studiano e non lavorano. Di fronte a queste cifre sono da considerare ridicoli i contingenti da 18.000 giovani l'anno. In tredici anni, dal 2001 anno di istituzione del servizio civile nazionale volontario, fino al 2014 (ultimi dati aggregati disponibili), sono stati messi a bando in Italia 342mila posti per volontari. La cifra è molto alta, anche se analizzando i flussi anno per anno si scopre che non è stato un percorso stabile: ci sono stati anni "buoni" e anni con poche risorse e con numeri calanti. Ma ora, con l'approvazione della legge delega sul "terzo settore", per il servizio civile in Italia le cose potrebbero decisamente migliorare. Anzitutto perché si parla di servizio civile "universale" volontario, da estendere al massimo tra tutti i ragazzi e ragazze tra i 18 e i 28 anni che ne facciano richiesta e con l'apertura agli stranieri presenti sul nostro territorio, purché regolari.

L'ambizione è che, in media, dai 20-25 mila giovani all'anno si possa arrivare – secondo gli auspici del governo – addirittura a **100mila volontari l'anno** dal 2017. Sarebbe un balzo del 300%, forse troppo per gli standard nazionali, ma certamente lodevole come obiettivo. Di fatto, con la riforma in atto il servizio civile italiano si avvia a crescere esponenzialmente.

Finanziamenti e distribuzione territoriale

Perché questo trend venga incentivato occorre però che lo stato decida di investire più di quanto abbia fatto negli ultimi anni e perché l'entità del finanziamento sia adeguata occorre che concorrano al sostegno delle finalità sia soggetti pubblici che privati, ma occorre soprattutto che lo stato si impegni a ricomprendere il servizio civile tra quegli istituti cui deve essere riservata una quota fissa di finanziamento annuale, non comprimibile da leggi finanziarie. Come sostiene Emanuele Rossi[1], se difesa della patria è anche quella che si svolge con il servizio civile è corretto attingere le risorse a quanto finora assegnato in

[1] Professore ordinario di diritto costituzionale alla scuola superiore di Sant'Anna (Cfr. "Il servizio Civile fra lenta eutanasia e nuove prospettive")

modo esclusivo per l'organizzazione militare. Basti pensare che stando ad alcune stime con il costo attuale di due dei novanta cacciabombardieri F35 che il ministro della difesa ha deciso di acquistare, si potrebbero far partire 50.000 giovani.

Partito una quarantina di anni fa, appoggiandosi all'inizio sulla intuizione di dare vita a un'alternativa al servizio militare armato, il servizio civile ha consentito ai giovani "obiettori" degli inizi di poter "servire la Patria" in altri settori orientati allo sviluppo sociale. Guardando alle cifre odierne, tra nord, centro e sud Italia si nota che, a fronte di richieste per 90-100 mila posti, la disponibilità concreta di progetti finanziati finora è stata – come già detto – alquanto modesta: tra i 15 e i 20-25 mila posti all'anno, con punte di 35-40 mila negli anni migliori. Anche i settori del servizio civile mostrano alcune tipicità: ad esempio, al nord i volontari sono stati piuttosto equamente distribuiti tra assistenza, educazione culturale, tutela del patrimonio artistico e in misura minore l'ambiente e la protezione civile. Così pure al centro Italia con percentuali tra il 16 e il 25% per ciascuna classe, con una più forte presenza nell'assistenza. Invece al sud si è registrato un balzo fortissimo, quasi doppio in termini assoluti, di volontari dedicati alla protezione civile e all'ambiente. Segno che nel Mezzogiorno c'è consapevolezza di dover sopperire alle carenze statali nella difesa dei territori. Analogamente, se si guardano le cifre dei volontari scomposte per regione, si scopre che Campania, Sicilia, Toscana e Lombardia sono in testa numericamente, seguite da Lazio, Emilia Romagna, Piemonte.

Maggiori **stanziamenti pubblici quindi** per un vero slancio**.** E' proprio sull'aspetto economico però che si aprono anche in questo caso i dubbi maggiori, soprattutto da parte degli enti. Qualcuno poi ha fatto anche due conti: centomila giovani che svolgono otto mesi di servizio civile a circa 434 € al mese solo di compenso costerebbero 347 milioni di euro, a cui vanno aggiunte le spese per il "tutoraggio", di vitto e alloggio per chi va in altri paesi europei, o in altre regioni d'Italia, per i tirocini e per la valutazione delle competenze, la copertura assicurativa e altre imposte. Complessivamente per il servizio civile universale a regime, ossia con 100.000 giovani all'anno, sarebbero necessari finanziamenti oscillanti tra i 450 ed i 500 milioni di euro. Secondo Diego Cipriani, responsabile del settore "promozione umana e servizio civile" alla Caritas Italiana, benché la riforma sia da valutare in maniera sostanzialmente positiva, i fondi disponibili appaiono ancora insufficienti: "I 216 milioni stanziati per quest'anno – afferma – se fossero riproposti nel 2017, permetterebbero di finanziare soltanto 30-35 mila progetti e non i 100mila ipotizzati dal governo". E' chiaro che, per aumentare i numeri dei volontari, occorre che lo Stato faccia uno sforzo economico.

Due aggettivi da chiarire

Più volte poi nel dibattito si sono alternati in questi mesi i termini **"obbligatorio"** ed **"universale"**, spesso declinati in chiave europea, come se fossero sinonimi. Si tratta ovviamente di due modalità alternative e molto diverse fra loro, con implicazioni pratiche non indifferenti. La prima opzione, che reintrodurrebbe dopo la sospensione della leva militare nel

2005 appunto un obbligo per tutti i giovani dai 18 ai 28 anni, ha non pochi sostenitori come ad esempio il giornalista **Michele Serra**, il Presidente dei Vescovi italiani, **card. Angelo Bagnasco** e **Romano Prodi**. Una tale modalità di impegno tuttavia, oltre che non piacere a molti e a riproporre questioni di compatibilità con la Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, avrebbe applicazioni pratiche oggi difficilmente superabili, a partire da un costo stimato che supererebbe il miliardo di euro all'anno. E' opportuno ricordare che già nel 1992, mentre si discuteva in parlamento di riforma della legge del 1972 sull'obiezione di coscienza, Caritas Italiana e Fondazione Zanacan avanzarono una proposta innovativa che consisteva nel rendere obbligatorio il servizio civile. Una proposta di servizio civile per tutti che non si è tramutata in legge, ma dietro di cui gli ideatori immaginavano che tutti i cittadini dovessero dare obbligatoriamente un contributo alla difesa della patria. La risposta a queste spinte fu invece la legge sul servizio civile volontario, affinché nel nuovo sistema esso diventasse volontario al pari dell'accesso alle forze armate divenute nel frattempo professionalizzate. Occorre inoltre ricordare che inizialmente nel 1996-1997 era stata elaborata una proposta dal capo del governo Romano Prodi che andava nella direzione di un servizio civile per tutti, con l'intento dichiarato di creare un servizio civile obbligatorio, ma quel disegno di legge non vide mai la luce.

Così, a dirimere ogni dubbio sulla possibilità di renderlo obbligatorio, è stato lo stesso Renzi che a Lucca in occasione del Festival del Volontariato del 2016 ha ammesso di aver vagheggiato molte volte tale ipotesi e di essere convinto del servizio civile obbligatorio, ma ha altresì ribadito che non ci sono le condizioni. Ci dobbiamo accontentare del servizio civile universale, che comunque è un passo importante.

In conclusione per il Servizio Civile Nazionale, che negli ultimi anni ha attraversato difficoltà e rallentamenti, l'istituzione di quello *Universale* rappresenta un segnale importante di integrazione e sviluppo. U*niversale* quindi che non vuol dire obbligatorio – come era stato immaginato qualche anno fa – ma che significa che lo Stato si impegna a creare nel tempo le condizioni perché tutti coloro che vogliono fare il servizio lo possano fare: cittadini comunitari e non comunitari regolarmente soggiornanti nel nostro paese. Anche questo, nel 2016, nell'epoca dei rinascenti egoismi e razzismi, è un bel segno in controtendenza.

Non è una professione

Sicuramente si è aperta una nuova fase per il servizio civile, tuttavia è bene rimarcare come alcune **derive** devono essere evitate affinché esso non venga snaturato. La prima è quella lavoristica: dare importanza al servizio civile come collegamento con il mondo del lavoro è inappropriato; indubbiamente l'esperienza maturata può rendere più facile approcciarsi alla società ed alle esperienze lavorative, ma questo deve essere visto come un effetto collaterale e non come un obiettivo. Il servizio civile come risultato dell'evoluzione dell'obiezione di coscienza deve servire essenzialmente per trasmettere valori ed educare; il corto circuito che spesso si crea fra disoccupazione e servizio civile può essere controproducente da questo punto di vista, così come l'accorpamento con il programma "Garanzia Giovani". Il servizio civile non deve mai essere reso simile ad un apprendistato o scambiato come possibilità per imparare un lavoro. La seconda deriva che si è verificata in questi ultimi anni e che necessariamente deve essere superata dalla nuova formula è l'importanza da un **punto di vista numerico:** affinché possa svolgere la propria funzione il servizio civile deve coinvolgere il maggior numero di giovani e non solo una élite di ragazzi che riescono ad accedervi. Se funzione educativa deve essere, deve innanzitutto avere attenzione a ragazzi che interrompono il proprio percorso di studi con la scuola dell'obbligo. Inoltre deve essere numericamente rilevante perché tutte le persone devono accorgersi che il servizio civile fa qualcosa per la società, anche nel medio e breve termine, con funzione animatrice dei vari campi della vita della comunità. E' auspicabile infine che l'aver previsto nel testo della riforma un meccanismo di programmazione, di norma triennale dei contingenti di giovani, sottragga gli enti dall'onere della progettazione, valorizzando la creatività e la continuità delle esperienze.

Dal "durante" al dopo di noi

di Salvatore Nocera

Il Parlamento ha finalmente approvato la L. 22 giugno 2016 n.112, (in G.U. n. 146 del 24-6-2016) **"Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare".**

La legge era attesa da anni dalle persone con disabilità, dalle loro famiglie ed associazioni; da anni erano state presentate in Parlamento numerose proposte di legge -una delle quali proprio dall'on. Ileana Argentìn, persona con gravi disabilità motorie-, che però erano soggette a dibattiti parlamentari non conclusivi ed extraparlamentari ricchissimi di proposte e richieste di integrazioni al testo in discussione; finalmente sono state recepite alcune importanti richieste delle associazioni dei familiari e così il testo legislativo, sia pur col disappunto di alcune associazioni, ha visto la luce.

La Storia

In vero dei diritti all'assistenza erano riconosciuti alle persone non autosufficienti già dal Regio Decreto n. 731 del 1934; ma trattavasi di mera assistenza e non di diritti ad una vita autonoma o comunque di permanenza nella propria abitazione. L'avvento della Costituzione del 1948, e della Convenzione ONU ratificata dall'Italia con la l. n. 18/2009, hanno spinto sempre più le associazioni di persone con disabilità e loro familiari a richiedere norme più puntuali sul riconoscimento del diritto alla vita indipendente, come sancito dall'art. 19 comma 1 della stessa Convenzione.
Quanto al "dopo di noi", cioè ad una vita di sicurezza sociale e sanitaria dei disabili nella propria abitazione o in appartamenti di tipo-familiare, dopo la scomparsa dei loro genitori, la normativa non era rimasta inerte: già il codice civile prevedeva le donazioni "modali" (art. 793), cioè con l'onere a carico del donatario di effettuare talune attività (ad es. assistenza alla persona con disabilità superstite) entro i limiti del valore della donazione, con diritto di revoca in caso di non rispetto dell'onere di assistenza; più di recente la modifica al codice civile introdotta nel 1975 con l'art. 692 sul testamento fedecommissario prevede che i genitori possano fare testamento a favore della persona con disabilità, purché interdetta, anche in lesione della legittima di altri eredi "necessari", stabilendo che alla morte del beneficiario, la sua eredità passi a chi (persona fisica o ente, anche se più in successione temporale) si sia presa cura della sua assistenza; anche in questi casi, la nomina di un esecutore testamentario garantisce che la volontà del testatore venga rispettata, potendo l'esecutore fare risolvere la disposizione testamentaria in caso di mancato rispetto degli oneri da parte del beneficiario finale.
Con l'introduzione della figura dell'amministratore di sostegno -L. n.6/2004- molti studiosi, a partire dal prof Cendòn, autore di tale legge, hanno ritenuto estensibile l'istituto del testamento fedecommissario anche a persone con disabilità non interdette, ma sottoposte ad amministrazione di sostegno.
E di recente il compianto prof. Nicola Cuomo dell'Università di Bologna aveva avviato la prassi del "testamento pedagogico" (http://testamentopedagogico.emozionediconoscere .it/), cioè un'articolata disposizione non patrimoniale stabilita dal testatore circa il mantenimento del modo, delle abitudini e qualità di vita della persona con disabilità affidata all'assistenza del beneficiario del testamento.
Tuttavia il movimento associativo è voluto andare oltre chiedendo l'approvazione di una legge sul "dopo di noi", preparando la vita autonoma della persona con disabilità dopo la scomparsa dei genitori, già durante la loro vita, tramite l'approvazione di un progetto di vita concordato tra familiari e Comune di residenza; ciò ha trovato un primo riconoscimento con l'art. 14 della L. n.328/2000, sul diritto alla stipula del quale ed all'immodificabilità unilaterale da parte del Comune delle condizioni concordate, l'ANFFAS, associazione di tutela delle persone con disabilità intellettiva e relazionale, ha già ottenuto alcune importanti sentenze dei giudici di merito (vedi scheda AIPD n.527 - www.aipd.it/scuola/schedenormative).
È stato il crescente rifiuto dei familiari a mandare in istituti segreganti i loro figli con gravi disabilità e le numerose denunce di maltrattamenti ricevuti dagli "ospiti" a far crescere la richiesta di una legge sul dopo di noi, dal

momento che quasi tre milioni di famiglie trattenevano in casa i propri familiari con disabilità ai quali volevano assicurare lo stesso tenore di qualità della vita anche successivamente la loro scomparsa.

La nuova legge – I soggetti tutelati

Così la crescente pressione sull'opinione pubblica e sul Parlamento hanno fatto maturare l'approvazione della nuova legge. n.112/2016, che però recepisce solo in parte le aspirazioni del mondo delle persone con disabilità.
Infatti già l'art. 1, smentendo il titolo della stessa legge, precisa che essa riguarda la tutela di persone "con disabilità grave ai sensi dell'art. 3 comma 3 della L. n.104/92" e quindi non tutte le persone con disabilità; inoltre deve trattarsi di disabili privi del sostegno dei genitori, "in quanto mancanti di entrambi i genitori o perchè gli stessi non sono in grado di fornire l'adeguato sostegno genitoriale"; va anche detto che la legge tutela solo le persone con disabilità grave "non determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità".
Sempre l'art. 1 stabilisce che le "misure di assistenza, cura e protezione" delle persone con disabilità grave vanno avviate in vita dei genitori con la presa in carico da parte dei Comuni del progetto di vita individuale di cui all'art. 14 l. n. 328/2000. E' stato criticato il fatto che nella legge si accenna alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e la de istituzionalizzazione, senza però formulare norme applicative puntuali.

Il cammino delle leggi sull'assistenza

La Costituzione italiana sancisce all'art. 38 che «*ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale*». Numerose leggi, nel tempo, hanno disciplinato l'assistenza alle persone in situazione di disagio: segnaliamo le principali in questa tabella, ricordando che, attualmente, il Servizio Sanitario, tramite le unità sanitarie locali, e i Comuni sono obbligati ad assistere le persone con handicap, sia minorenni che adulte prive di sostegno familiare, contribuendo alla copertura delle spese di assistenza. L'assistenza si attua sia mediante centri diurni che attraverso prestazioni residenziali.

Regio decreto 6535/1889	I Comuni, salvo che gli oneri fossero assunti da altri enti assistenziali, erano obbligati a provvedere al ricovero delle persone «*dell'uno e dell'altro sesso le quali per infermità cronica o per insanabili difetti fisici o intellettuali non possono procacciarsi il modo di sussistenza*». In quel periodo erano considerati inabili al lavoro anche «*i fanciulli che non hanno compiuto dodici anni*»
Regio decreto 773/1931 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), articoli 154 e 155	Ancora in vigore, stabilisce che «*le persone riconosciute dall'autorità locale di pubblica sicurezza inabili a qualsiasi lavoro proficuo e che non abbiano mezzi di sussistenza, né parenti tenuti per legge agli alimenti e in condizioni di poterli prestare, sono sottoposte dal Prefetto, quando non sia possibile provvedere con la pubblica beneficenza, al Ministero dell'interno per il ricovero in un istituto di assistenza o beneficenza del luogo o di altro Comune*». Stabilisce altresì che «*i congiunti di un inabile al lavoro e privo di mezzi di sussistenza, sono tenuti per legge agli alimenti e in condizione di poterli prestare, sono diffidati dall'autorità locale di pubblica sicurezza ad adempiere al loro obbligo*»
Legge 1580/1931	Abrogata dalla Legge 133/2008, regolava la rivalsa delle spese di ricovero sostenute dal Comune nei confronti dei ricoverati e dei loro congiunti tenuti agli alimenti
Regio decreto 383/1934, art. 91	Abrogato dalla Legge 142/1990, stabiliva a carico dei Comuni le spese relative al «*mantenimento degli inabili al lavoro*»
Legge 132/1968	Viene riformato il sistema degli ospedali, fino ad allora per lo più gestiti da enti di assistenza e beneficenza, trasformandoli in enti pubblici («*enti ospedalieri e di assistenza ospedaliera*») con la funzione di tutela pubblica della salute di cittadini e stranieri
Legge 180/1978	Impose la chiusura dei manicomi e regolamentò il trattamento sanitario obbligatorio, istituendo i servizi di igiene mentale pubblici, affinché venissero garantiti, a tutti i cittadini, i necessari servizi diretti alla prevenzione, cura e riabilitazione delle malattie mentali
Legge 833/1978	Istituisce il Servizio Sanitario nazionale, disciplinando le strutture e i servizi volti a garantire l'assistenza sanitaria, anche a livello comunale tramite le unità sanitarie locali, nonché la tutela della salute dei cittadini

Su questo punto la critica delle associazioni è stata impietosa e anche la FISH (Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap), pur esprimendo il suo compiacimento per l'approvazione della legge, ha palesato il proprio disappunto per la genericità e assenza di misure finanziarie per un vero progetto di deistituzionalizzazione (vedi comunicato stampa FISH).
L'articolo 1 della L. n.112/2016 stabilisce che "restano comunque salvi i livelli essenziali di assistenza e gli altri interventi di cura e di sostegno previsti dalla legislazione vigente in favore delle persone con disabilità." Come hanno affermato alcuni studiosi, primo fra tutti Carlo Giacobini nel suo prezioso commento alla legge (www.handylex.org), l'espressione è assai generica. A tal proposito Maria Grazia Breda del C.S.A. (Coordinamento Sanità e Assistenza di Torino) fa polemicamente presente che "oggi, in base ai Livelli essenziali di assistenza (Lea) definiti dal decreto del presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2001 (articolo 54 della legge 289/2002), Asl e Comuni sono tenuti ad erogare le prestazioni socio-sanitarie domiciliari, semiresidenziali e residenziali per le persone con disabilità grave, che già attualmente vengono fornite".
"Dal 2002 - continua - sia il "dopo di noi" che il "durante noi", ovvero le prestazioni di sostegno domiciliare e la frequenza del centro diurno, sono entrati a pieno titolo nei Livelli essenziali di assistenza socio-sanitaria, diritti costituzionalmente garantiti alle persone con disabilità e non autosufficienti, come ha con-

Legge 18/1980	Ha istituito l'indennità di accompagnamento a favore dell'invalido totale, indipendentemente dalle proprie risorse economiche, che non possa deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore oppure necessiti di «*un'assistenza continua per compiere gli atti quotidiani della vita*»
Legge 328/2000	Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. L'intento è passare da un sistema di interventi riparativi del disagio ad uno di protezione sociale attiva. La legge, che si attua anche mediante disposizioni normative di livello locale, prevede progetti di intervento assistenziale individuali e risposte unitarie, nel percorso di assistenza, da parte degli enti che erogano servizi. Inoltre all'azione dell'ente pubblico si affianca quella degli enti del terzo settore
Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2001	Definisce i Livelli essenziali di assistenza (LEA), vale a dire le prestazioni e i servizi che il Servizio Sanitario nazionale è tenuto a fornire a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di una quota di partecipazione (ticket), con le risorse pubbliche raccolte attraverso la fiscalità generale. Tra queste le prestazioni domiciliari, semiresidenziali e residenziali alle persone non autosufficienti o colpite da patologie invalidanti o con handicap grave. La riforma del titolo V della Costituzione ha poi previsto per le Regioni la possibilità di utilizzare risorse proprie per garantire servizi e prestazioni aggiuntive (ma mai inferiori) a quelle incluse nei LEA. Pertanto, pur nelle possibili diversità da Regione a Regione, i LEA definiti a livello nazionale devono essere garantiti ovunque. Il Decreto è stato più volte aggiornato
Decreti legislativi 109/1998 e 130/2000	Stabiliscono che, ai fini assistenziali, non possono essere richiesti contributi economici ai congiunti non conviventi con gli assistiti. I contributi possono essere richiesti, invece, ai congiunti conviventi, a meno che gli assistiti non siano ultrasessantacinquenni non autosufficienti o soggetti con handicap in situazione di gravità
Legge 311/2004 (Legge finanziaria 2005), art. 1 comma 169	Affida al Ministro della Salute il compito di fissare gli standard qualitativi e quantitativi al fine di garantire che le modalità di erogazione delle prestazioni incluse nei LEA siano uniformi sul territorio nazionale

Nella sentenza n. 36/2013 la Corte costituzionale ha precisato che «*l'attività sanitaria e socio-sanitaria a favore di anziani non autosufficienti è elencata tra i livelli essenziali di assistenza sanitaria*». Nella stessa sentenza la Corte ha definito i non autosufficienti come «*persone anziane o disabili che non possono provvedere alla cura della propria persona e mantenere una normale vita di relazione senza l'aiuto determinante di altri*»

Approvato il Decreto Presidente Consiglio dei Ministri del 2016 che aggiorna i LEA, con revisione della descrizione delle tipologie di assistenza e dei servizi nell'area socio-sanitaria. In particolare l'assistenza domiciliare e residenziale viene articolata in diversi livelli di intensità assistenziale, in relazione al bisogno. Per la ripartizione degli oneri tra il Servizio Sanitario nazionale e Comune/utente vengono mantenute le previsioni dell'Allegato 1C al D.P.C.M. del 2001

fermato la Corte costituzionale con la sentenza n. 36/2013" (fonte: www.redattoresociale.it).

La nuova legge – Le finalità

Ma le vere finalità della legge sono indicate nel comma 3 dello stesso art. 1 come segue: "La presente legge è volta, altresì, ad agevolare le erogazioni da parte di soggetti privati, la stipula di polizze di assicurazione e la costituzione di trust, di vincoli di destinazione di cui all'articolo 2645-ter del codice civile e di fondi speciali, costituiti da beni sottoposti a vincolo di destinazione e disciplinati con contratto di affidamento fiduciario anche a favore di organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus) di cui all'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n.460". Che queste siano le vere finalità della legge risulta chiaramente da quanto stabilito nell'art. 2 e seguenti della stessa, dove si ha un'ampia elencazione di possibili interventi e un stanziamento di fondi del tutto impari a realizzarli. L'art. 3 indica la costituzione di un fondo nazionale specifico di poche decine di milioni decrescenti dal 2016.

L'art. 4 specifica i tipi di interventi che verranno finanziati col fondo come realizzazione di case famiglia e altri interventi.

Giacobini, argutamente, spiega nel commento citato il calo di finanziamenti dal primo agli anni successivi col fatto che le finalità più praticabili nel breve periodo sono quelle indicate successivamente nell'art. 5 e riguardano l'aumento delle detrazioni per i premi delle assicurazioni sulla vita, le agevolazioni fiscali per la costituzione dei trust, dei fondi speciali e con vincolo di destinazione, nonché per atti di liberalità a favore della loro costituzione; in particolare trattasi degli sgravi per le assicurazioni sulla vita e delle imposte di successione e donazioni, nonché le agevolazioni per imposte catastali ed ipotecarie e di bollo.

Ovviamente si prevede che tali agevolazioni si applichino a condizione che il trust, i fondi speciali e i vincoli di destinazione, risultino da atto pubblico, siano finalizzati all'inclusione sociale e all'assistenza delle persone con disabilità gravi, valgano sino alla morte del beneficiario; è prevista l'ipotesi di premorienza del beneficiario ai genitori ed ai costituenti, nelle quali ipotesi permangono le agevolazioni fiscali di retrocessione dei beni.

Dagli atti pubblici debbono inoltre risultare chiaramente gli obblighi degli amministratori del trust e dei fondi speciali e la nomina di un controllore sulla corretta gestione dei patrimoni per la realizzazione dei fini di tutela dei beneficiari.

E' infine previsto l'obbligo di una relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione della legge, nonché informazioni dei possibili utenti e dell'opinione pubblica.

La posizione delle associazioni

Su questa legge le associazioni si sono divise: quelle relative soprattutto a persone con disabilità intellettive e relazionali, come l'ANFFAS, l'AIPD sono state molto liete e premono pubblicamente per un'immediata applicazione della legge, ritenendola positiva per la previsione del trust e per le agevolazioni fiscali introdotte; infatti il trust era già applicabile in Italia in base ad un trattato internazionale (vedi l'intervista di Alessio Affanni in "Nuova proposta" n.5/6 2016, UNEBA); i vincoli di destinazione di patrimoni erano anche realizzati tramite le fondazioni, specie quelle di "partecipazione" e di "comunità". Mancavano però le agevolazioni fiscali, oggi intervenute.

Invece soprattutto le associazioni di persone con disabilità motorie, che hanno sempre lottato per una vita indipendente, al di fuori dell'abitazione dei genitori, avrebbero preferito un impegno concreto per la lotta alla deistituzionalizzazione, sostenendo che la legge, in sostanza, favorisce i titolari di grossi patrimoni e non indica neppure il numero minimo di ospiti degli alloggi di tipo familiare che dovrebbero contrastare i grandi istituti, scottati dall'esperienza delle RSA (Residenze Sanitarie Assistenziali) per le quali le apposite leggi hanno previsto la possibilità che ciascun alloggio possa ospitare sino a 20 soggetti e si possano costituire moduli di tre alloggi, quindi sino a 60 ospiti; ciò non ha nulla a che fare con la logica di vita familiare e trattasi di vera e propria neoistituzionalizzazione.

Personalmente ritengo che, data l'esiguità dei fondi stanziati e il divieto di ulteriori maggiori oneri per l'erario, la parte a favore concretamente del trust e delle agevolazioni fiscali e dell'aumento di quelle per le assicurazioni sulla vita a favore delle persone con gravi disabilità soddisfino le richieste più urgenti delle famiglie che hanno accolto positivamente l'approvazione della legge.

Sarà importante però che il Governo emani effettivamente entro sei mesi i previsti decreti delegati e che le regioni mettano in atto le norme applicative relative alle proprie competenze.

Sarà da riprendere la battaglia per pervenire ad un piano di deistituzionalizzazione dei circa trecentomila ospiti degli istituti e di prevenzione dalla neoistituzionalizzazione per quanti sino ad oggi continuano a vivere in famiglia o hanno scelto una vita indipendente ed autonoma.

Educatore **professionale** e **pedagogista**: in arrivo una nuova **legge**

Il 21 giugno 2016 l'Assemblea della Camera ha approvato il disegno di legge che disciplinerà l'esercizio delle professioni di educatore professionale socio-pedagogico e pedagogista, nonché, per alcuni aspetti, di educatore professionale socio-sanitario. Il testo è attualmente all'esame del Senato.

Il testo unificato della proposta di legge A.C. -2656-3247-A, approvato con modifiche dall'Assemblea della Camera il 21 giugno 2016, disciplina l'esercizio delle professioni di **educatore professionale socio-pedagogico** (che subentra all'attuale educatore) e di **pedagogista**, nonché, per alcuni aspetti, la professione di **educatore professionale socio-sanitario** (nuova denominazione dell'attuale educatore professionale). Per quest'ultima, per quanto non espressamente ora previsto, continua ad applicarsi la disciplina recata dal D.M. 520/1998 [1].

L'**esercizio della professione** è consentito - fatte salve le previsioni transitorie - **solo a chi possiede le qualifiche** di educatore professionale socio-pedagogico e di pedagogista, ovvero di educatore professionale socio-sanitario.

La **qualifica di educatore professionale socio-pedagogico** è attribuita a chi consegue un **diploma di laurea** nella classe di laurea **L-19**, Scienze dell'educazione e della formazione.

La **qualifica di educatore professionale socio-sanitario** è attribuita a chi consegue un **diploma di laurea abilitante** nella classe di laurea **L/SNT/2**, Professioni sanitarie della riabilitazione.

La **qualifica di pedagogista** è attribuita a chi consegue un **diploma di laurea magistrale abilitante** nelle classi di laurea magistrale: **LM-50**, Programmazione e gestione dei servizi educativi; **LM-57**, Scienze dell'educazione degli adulti e della formazione continua; **LM-85**, Scienze pedagogiche; **LM-93**, Teorie e metodologie dell'*e-learning* e della *media education*. Inoltre, è attribuita a professori universitari, anche fuori ruolo e in quiescenza, e a dottori di ricerca in pedagogia, anche se in possesso di titoli di studio diversi da quelli indicati, che abbiano insegnato discipline pedagogiche per almeno 3 anni accademici, anche non consecutivi, nelle università italiane o in strutture di particolare rilevanza scientifica anche sul piano internazionale, nonché ai ricercatori universitari a tempo indeterminato in discipline pedagogiche, anche se in possesso di titoli di studio diversi da quelli indicati.

L'**educatore professionale socio-pedago-**

[1] Attualmente, nell'ordinamento è riconosciuto solo il profilo dell'educatore professionale. In particolare, lo stesso è stato riconosciuto dal Ministero della Sanità attraverso il D.M. 8 ottobre 1998, n. 520 citato che, nell'individuare le figure professionali ed i relativi profili, relativamente alle aree del personale sanitario infermieristico, tecnico e della riabilitazione, ha stabilito che "*l'educatore professionale è l'operatore sociale e sanitario che, in possesso del diploma universitario abilitante, attua specifici progetti educativi e riabilitativi, nell'ambito di un progetto terapeutico elaborato da un'equipe multidisciplinare, volti a uno sviluppo equilibrato della personalità con obiettivi educativo/relazionali in un contesto di partecipazione e recupero alla vita quotidiana; cura il positivo inserimento o reinserimento psicosociale dei soggetti in difficoltà*". Esso opera all'interno di strutture socio-sanitarie-riabilitative e socio-educative. In base al medesimo D.M., la formazione dell'educatore professionale avviene presso le strutture sanitarie del SSN e le strutture di assistenza socio-sanitaria degli enti pubblici individuate con protocolli d'intesa fra Regioni e università. Le università provvedono alla formazione attraverso la facoltà di medicina e chirurgia, in collegamento con le facoltà di psicologia, sociologia e scienza dell'educazione.

gico e il **pedagogista** operano nei **servizi e presidi socio-educativi e socio-assistenziali, nonché nei servizi socio-sanitari, limitatamente agli aspetti socio-educativi**.
Spetta all'educatore, tra l'altro, **programmare, progettare, attuare, gestire e valutare le azioni educative e formative** dei servizi pubblici e privati e del terzo settore, di educazione e formazione, nonché **concorrere alla progettazione** dei suddetti servizi e di azioni educative rivolte ai singoli soggetti.
Il **pedagogista**, invece, si occupa, oltre che di azioni pedagogiche rivolte a singoli soggetti, di **progettare**, **programmare**, **organizzare** e **coordinare** i servizi pubblici o privati di educazione e formazione, nonché di **monitorarli** e **valutarli**.
L'**educatore professionale socio-sanitario**, diversamente, opera nei **servizi e presidi sanitari, nonché nei servizi e presidi socio-sanitari**.
Gli **ambiti prioritari di intervento** dell'educatore professionale socio-pedagogico e del pedagogista sono i seguenti: educativo e formativo; scolastico; socio-sanitario e della salute, limitatamente agli aspetti socio-educativi; socio-assistenziale; della genitorialità e della famiglia; ambientale; culturale; sportivo e motorio; giudiziario; dell'integrazione e della cooperazione internazionale.
I **servizi** nei quali operano l'educatore professionale socio-pedagogico e il pedagogista possono essere **pubblici e privati**. Si tratta, fra l'altro, di: **servizi educativi** per lo sviluppo della persona e della comunità territoriale; servizi educativi da 0 a 3 anni; **servizi extrascolastici** per l'infanzia, nonché per l'inclusione e la prevenzione del disagio e della dispersione scolastica; servizi educativi nelle scuole; servizi per la genitorialità e la famiglia; servizi educativi per le pari opportunità; **servizi di consulenza** nei procedimenti giudiziari di diritto di famiglia; servizi educativi di promozione del benessere e della salute; **servizi educativi, ludici, artistico-espressivi** e del tempo libero per soggetti di ogni età; servizi per anziani; servizi di educazione formale e non formale per adulti; **servizi per l'integrazione** degli immigrati e dei rifugiati e per la formazione interculturale; servizi di educazione ambientale e sui beni culturali; servizi educativi nei contesti lavorativi; **servizi per la rieducazione e la risocializzazione** di soggetti detenuti e servizi di assistenza ai minori coinvolti nel circuito giudiziario e penitenziario; servizi per l'aggiornamento e la formazione iniziale di educatori e di pedagogisti.
Transitoriamente, la qualifica di educatore professionale socio-pedagogico è attribuita (direttamente) a coloro che, alla data di entrata in vigore della legge, sono in possesso di un diploma o di un attestato riconosciuto equipollente a un diploma di laurea della classe L-19 con decreto interministeriale, da emanare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.
E', altresì, attribuita (direttamente) a coloro che, alla data di entrata in vigore della legge, sono assunti con contratto a tempo indeterminato negli ambiti professionali indicati nel testo, e che abbiano o almeno 50 anni di età e 10 anni di servizio ovvero 20 anni di servizio.
Inoltre, la medesima qualifica è acquisita, previo superamento di un corso intensivo di formazione, da chi, alla data di entrata in vigore della legge:
- è inquadrato nei ruoli delle pubbliche amministrazioni, con il profilo di educatore, a seguito di un pubblico concorso;
- ha svolto l'attività di educatore per almeno 3 anni, anche non continuativi;
- è in possesso di un diploma abilitante rilasciato da un istituto magistrale o da una scuola magistrale entro l'anno scolastico 2001-2002.

Il corso intensivo di formazione – da svolgersi presso le università, anche tramite la formazione a distanza – deve essere intrapreso entro 3 anni dalla data di entrata in vigore della legge e comportare l'acquisizione di 60 crediti formativi. Le modalità di accesso e di svolgimento del corso e della prova scritta finale devono essere definite con decreto interministeriale, da emanare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.
Coloro che, alla data di entrata in vigore della legge, hanno svolto l'attività di educatore per almeno 12 mesi, anche non continuativi, possono continuare ad esercitarla, senza potersi in nessun caso avvalere della qualifica di educatore professionale socio-pedagogico. Negli ambiti professionali e nei servizi indicati, il mancato possesso della qualifica di educatore professionale socio-pedagogico o di educatore professionale socio-sanitario non può costituire, direttamente o indirettamente, motivo per la risoluzione unilaterale, o per la modifica (anche di ambito), in senso sfavorevole al prestatore, dei rapporti di lavoro in corso alla data di entrata in vigore della legge.
Ricordiamo che, per le disposizioni definitive, occorre attendere la conclusione dell'*iter* parlamentare e l'approvazione finale del testo di legge.

Scheda informativa pubblicata sul sito istituzionale della Camera dei Deputati www.camera.it il 22 giugno 2016

Si scrive **FOIA**, si legge **accesso civico**

È stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 132 dell'8 giugno 2016 il **Decreto Legislativo n. 97 del 24 maggio 2016**.
Il provvedimento (c.d. "Decreto Trasparenza"), che è il primo degli undici decreti attuativi della riforma della pubblica amministrazione, interviene sul Decreto Legislativo n. 33 del 2013 che disciplina gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni e sulla Legge n. 190 del 2012, relativa alle disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.
Il decreto **introduce anche in Italia il Freedom Information Act (FOIA)**, che consente ai cittadini di accedere liberamente alle informazioni e ai dati raccolti dalle pubbliche amministrazioni, anche nel caso in cui tali informazioni non li riguardino direttamente.
Superando quanto stabilito dalla Legge n. 241 del 1990 in materia di acceso ai documenti amministrativi, questa nuova forma di **accesso civico ai dati** e ai documenti pubblici consente, infatti, a chiunque di accedere alle informazioni e ai documenti, con la sola eccezione di alcuni casi tassativamente indicati dalla legge. L'eventuale richiesta di accesso, pertanto, non richiede alcuna qualificazione e motivazione da parte del richiedente che, quindi, non deve dimostrare di essere titolare di un interesse diretto, concreto e attuale (meritevole di tutela giuridica) collegata alla documentazione richiesta.
Ma oltre a quanto stabilito dalla Legge n. 241 del 1990, viene ampliato anche il regime di accesso regolato, fino ad oggi, dal D.Lgs. n. 33 del 2013, in quanto si consente di accedere non solo ai dati, alle informazioni e ai documenti che le pubbliche amministrazioni sono espressamente obbligate a pubblicare (tramite i propri siti internet), ma anche ai dati e ai documenti per i quali non esiste tale obbligo: l'amministrazione, quindi, a fronte di una richiesta di accesso, sarà tenuta a fornirli. Le amministrazioni potranno rifiutare l'accesso solo nei casi in cui la rivelazione delle informazioni possa compromettere o arrecare concreto danno a rilevanti interessi pubblici generali.

Nello specifico si avrà un diniego laddove sia necessario tutelare:
a) la sicurezza pubblica o nazionale e l'ordine pubblico;
b) la difesa e le relazioni internazionali;
c) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
d) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento o lo svolgimento di attività ispettive.
L'accesso civico è altresì rifiutato laddove sia necessario tutelare uno dei seguenti interessi privati:
a) la protezione dei dati personali;
b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;
c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

Come detto, sembrano decadere alcuni rigidi criteri imposti dalla Legge n. 241 del 1990, ossia:
- *la sussistenza di un interesse qualificato del richiedente, che legittima la richiesta di accesso agli atti;*
- *l'impossibilità di utilizzare il diritto di accesso generale agli atti per effettuare una sorta di controllo diffuso sull'operato della pubblica amministrazione;*
- *l'obbligo di espressa motivazione della richiesta di accesso;*
- *la preesistenza di un documento al quale si chiede di avere accesso.*

L'istanza di accesso civico agli atti, invece, **non richiede motivazione** e l'accesso è **esteso a tutti i dati e documenti** detenuti da una pubblica amministrazione.
Ad esempio, la richiesta per verificare gli atti di un **bando o un concorso** pubblico non dovrà necessariamente provenire da uno dei concorrenti: qualsiasi soggetto potrà accedervi con una semplice istanza; parimenti, i cittadini potranno richiedere informazioni e atti per conoscere i **finanziamenti** concessi dal Comune, i provvedimenti sui servizi pubblici, dalla sanità ai trasporti, e il loro stato di attuazione.
Il nuovo diritto di accesso agli atti effettua, in questo modo, un capovolgimento di imposta-

zione rispetto alle norme previgenti: la regola generale sarà quella della trasparenza, mentre l'eccezione sarà la tutela della riservatezza di alcune informazioni, purché motivata espressamente per iscritto, sulla base degli specifici interessi sopra descritti.

Uno degli obiettivi di questa legge è, dunque, favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Il decreto legislativo interviene, inoltre, come detto, a precisare i contenuti e i procedimenti di adozione del Piano nazionale anticorruzione. Anche per tale finalità, quindi, le pubbliche amministrazioni dovranno pubblicare sui propri siti internet tutti i pagamenti effettuati, in forma puntuale e aggregata, e Stato, Regioni e enti locali dovranno pubblicare anche i dati sui titolari di incarichi dirigenziali, sulle indennità dei politici e la relativa situazione patrimoniale.

Non saranno tenute a garantire il diritto di accesso solo le pubbliche amministrazioni. Infatti all'art. 3 della legge, si prevede che questa disciplina **si applica anche, in quanto compatibile, alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato**, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a 500.000,00 euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario (per almeno 2 esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio) da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei componenti dell'organo amministrativo o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.
Limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse, la disciplina si applica agli enti privati di cui sopra che esercitino funzioni amministrative o attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

Chi vuole conoscere un'informazione potrà **presentare richiesta alternativamente ad uno dei seguenti uffici**:

a) alla pubblica amministrazione che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
b) all'ufficio relazioni con il pubblico (U.R.P.);
c) ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nel proprio sito internet;
d) al responsabile della prevenzione della corruzione, ove l'istanza riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto.

La pubblica amministrazione dovrà dare risposta all'istanza entro 30 giorni. Entro tale termine dovrà eventualmente fornire le ragioni, per iscritto, dell'eventuale diniego all'accesso (ossia **il concreto pregiudizio** ai suddetti interessi pubblici o privati tutelati).
Il procedimento può rimanere sospeso, prolungando i tempi di risposta, laddove la pubblica amministrazione individui i titolari di dati personali o commerciali che potrebbero essere danneggiati dalla pubblicazione. In questo caso, avvisa gli altri interessati, che hanno **10 giorni di tempo per opporsi alla pubblicazione**.
Il nuovo diritto di accesso non prevede il **silenzio-rifiuto**, la regola secondo cui la mancata risposta dell'amministrazione entro i termini equivale ad un diniego. Con il nuovo decreto, infatti, resta sempre l'obbligo di dare una risposta e se l'amministrazione non fornirà risposta, verrà considerato come assenso e, quindi, scatterà in automatico il **diritto di accesso**.
Contro l'eventuale rifiuto all'accesso si potrà fare ricorso al responsabile anticorruzione o, negli enti locali, al difensore civico, in alternativa al ricorso al Tribunale amministrativo regionale (che resta esperibile così come previsto dalla attuale legge).

Accolta l'istanza, l'amministrazione dovrà trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti, ovvero pubblicarli sul proprio sito internet nel caso si tratti di informazioni che dovevano essere resi pubblici.
Il responsabile anticorruzione potrà chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull'esito delle istanze presentate.

Le pubbliche amministrazioni saranno obbligate, in via generale, a rilasciare i documenti in **forma gratuita**, soprattutto quando l'invio è telematico. Al richiedente potrà essere richiesto solo il **rimborso del costo "**effettivamente sostenuto e documentato" per la riproduzione del documento su supporti materiali.

Al fine di prevenire l'eccesso di richieste, il decreto dispone che le pubbliche amministrazioni pubblichino sui propri siti internet alcuni dati che possano già risultare di interesse collettivo come, ad esempio, i criteri con cui si formano le **liste di attesa nella sanità** oppure i **pagamenti** effettuati, mostrando, in modo trasparente, i debiti commerciali nei confronti dei fornitori.

Onlus: acquisti immobiliari

di Alessio Affanni

La Corte di Cassazione con la **sentenza n. 7517 del 15 aprile 2016** ha stabilito che il beneficio fiscale della registrazione a tassa fissa, previsto a favore delle Onlus in caso di acquisti immobiliari, **riguarda solo l'imposta di registro** e **non può essere estesa anche all'imposta ipotecaria e catastale.**
Nel caso specifico una Onlus aveva acquistato un immobile da un ente ecclesiastico, pagando tutte le imposte in misura fissa e non proporzionale, ossia applicando, in modo estensivo, la disposizione normativa che stabilisce tale agevolazione fiscale solo in merito all'imposta di registro.
L'Agenzia delle Entrate notificava pertanto al notaio, in qualità di responsabile d'imposta, un avviso di liquidazione, finalizzato al recupero dell'imposta ipotecaria e catastale nella misura proporzionale dovuta.
Il notaio ha quindi presentato un ricorso davanti alla Commissione tributaria, la quale accoglieva le motivazioni da questi addotte. Il notaio asseriva di aver applicato quanto stabilito dall'art. 8, commi 1 e 2 della Legge n. 266/91 e aveva ritenuto corretto che la Onlus pagasse tutte le imposte in misura fissa: a suo avviso la finalità solidale dell'ente era idonea a giustificare l'agevolazione su tutte le imposte dovute per la compravendita. L'Agenzia delle Entrate, quindi, ha presentato ricorso in Cassazione e, in quella sede, la decisione è stata ribaltata nel modo sopra descritto, dando torto al notaio.

A mio avviso in questa vicenda ci sono diversi elementi da chiarire, al fine di sgombrare il campo da interpretazioni erronee o fuorvianti.
Partiamo dalla **Legge n. 266/91**, invocata dal notaio per giustificare le agevolazioni di imposta applicate in favore della Onlus che acquistava l'immobile. Prima di tutto, si tratta della **Legge nazionale sulle organizzazioni di volontariato** e **le disposizioni agevolative in essa previste riguardano solo questo tipo di enti**. Tali agevolazioni fiscali **coincidono solo in parte con quelle previste, per le altre Onlus, dal Decreto Legislativo n. 460/97**.
L'art. 8 della Legge n. 266 in realtà prevede, per le organizzazioni di volontariato, l'esenzione dall'imposta di registro e dall'imposta di bollo per la registrazione sia degli atti di costituzione che di quelli relativi allo svolgimento della propria attività: sono quindi, ad esempio, registrabili gratuitamente l'atto costituivo e lo statuto, nonché i contratti di locazione o di comodato d'uso gratuito stipulati dall'organizzazione di volontariato con riferimento a beni immobili o mobili necessari per il proprio operare. Per le Onlus, invece, il Decreto n. 460/97 prevede, per la registrazione di tali atti, solo l'esenzione dall'imposta di bollo ma richiede il versamento dell'imposta di registro.

Per una corretta applicazione delle norme occorre, quindi, in tutti i casi, dapprima riconoscere il tipo di ente del quale si tratta e, di conseguenza, si comprende quali siano le disposizioni ad esso applicabili. Il caso trattato nella sentenza riguardava una Fondazione Onlus, che non ha i requisiti della Legge n. 266/91: pertanto le disposizioni agevolative di questa legge non trovano applicazione.
Le Onlus costituiscono una macro-categoria in quanto tale qualifica fiscale può essere acquisita tanto da un'organizzazione di volontariato quanto da una cooperativa sociale: è evidente che, pur ricadendo nella disciplina generale delle Onlus, per le organizzazioni di volontariato saranno applicabili le norme di maggior favore per esse previste; laddove, invece, vi siano norme che richiedono adempimenti fiscali ulteriori (come nel caso delle cooperative sociali, che sono imprese) non saranno invocabili le agevolazioni spettanti solo agli enti di volontariato.
Vale a dire che, seppur accomunati dalla medesima qualifica fiscale di Onlus, siamo di

fronte a due categorie di enti del tutto differenti: godono entrambi di alcune agevolazioni, previste per tutte le Onlus (ad esempio l'esenzione dall'imposta di bollo), ma per il resto sono disciplinate da leggi specifiche. Basti pensare che, di norma, un'organizzazione di volontariato è un'associazione senza partita IVA, mentre una cooperativa sociale deve averla obbligatoriamente.
Nel caso prospettato, anche ammettendo che la Onlus acquirente fosse una organizzazione di volontariato, non sarebbe stato comunque correttamente applicato l'art. 8 della Legge n. 266, in quanto in tale articolo si parla solo di esenzione di imposta di bollo e di registro in caso di registrazione d'atti, ma non di imposte di registro, ipotecarie e catastali da applicare in misura fissa.
Già la **Corte Costituzionale** con l'**ordinanza n. 103 del 2012** si era espressa in questo senso: il legislatore ha voluto incentivare le operazioni volte alla cessione di beni strumentali, utili agli enti di volontariato per lo svolgimento dei loro fini istituzionali, attraverso l'esenzione delle imposte di registro e di bollo, ma ha mantenuto le imposte ipotecarie e catastali nei casi di acquisti immobiliari, anche laddove la parte acquirente sia un'associazione di volontariato.

Un ulteriore chiarimento è però necessario. E' trascorso del tempo dall'atto di acquisto di cui si occupa questa sentenza. A partire dal 2014, per effetto di nuove leggi entrate in vigore nel frattempo, sono decadute le agevolazioni sull'imposta di registro riservate alle Onlus nei casi di acquisto di immobili. La Cassazione, nella sentenza, ha considerato e applicato le disposizioni che vigevano al tempo a cui risalgono i fatti ma oggi, comunque, in una fattispecie di acquisto immobiliare analoga, tali agevolazioni non sarebbero più fruibili.
Il **Decreto Legislativo n. 23 del 2011**, infatti, all'articolo 10 stabilisce che **gli acquisti di immobili effettuati dalle Onlus** richiedono il versamento dell'**imposta di registro** nella misura ordinaria, **pari al 9%, che andrà applicata sull'importo della compravendita, e con versamento di imposte ipotecaria e catastale in misura fissa, di euro 50,00 ciascuna**. L'aggravio ha colpito solo gli acquisti a titolo oneroso, lasciando immutate le agevolazioni fiscali in caso di immobili donati alle Onlus.
In pratica, per gli acquisti immobiliari, c'è stata un'inversione dei criteri di applicazione delle imposte: quella di registro, che era fissa, è divenuta proporzionale; invece le imposte ipotecarie e catastali, che erano proporzionali, sono divenute fisse.
Esemplificando, se ipotizziamo una transazione imponibile di euro 50.000,00, fino al 31 dicembre 2013 una Onlus avrebbe pagato 1.668,00 euro, dovuti da: euro 168,00 di imposta di registro + euro 1.000,00 di imposta ipotecaria + euro 500,00 di imposta catastale (è da ricordare, tra l'altro, che dal gennaio 2014 anche l'imposta di registro fu innalzata da 168,00 euro a 200,00 euro).
Oggi la medesima operazione porta ad una tassazione pari a 4.600,00 euro, dovuti da: euro 4.500,00 di imposta di registro + euro 100,00 di imposte ipotecarie e catastali.

Ma c'è dell'altro, in questo intricato quadro normativo (e sul livello di intrico lascio il commento finale ai nostri lettori). A seguire, infatti, è intervenuta in materia anche la **Legge di Stabilità per il 2014**: all'art. 1, comma 737 è stata disposta l'applicazione (se dovuta) dell'**imposta di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa**, di 200,00 euro ciascuna, **per tutti gli atti riguardanti i trasferimenti gratuiti di beni di qualsiasi natura**, **effettuati nell'ambito di operazioni di riorganizzazione tra enti politici, sindacali, di categoria, religiosi, assistenziali o culturali**, **appartenenti**, per legge o per statuto, **alla medesima struttura organizzativa**: la nuova disposizione, che – tornando alla suddetta necessità di distinguere caso per caso – si applica alle Onlus ma non alle organizzazioni di volontariato, riguarda gli atti di trasferimento effettuati a decorrere dal 1° gennaio 2014. Con la **circolare n. 2/2014**, l'Agenzia delle Entrate ha chiarito che tali disposizioni trovano applicazione, ad esempio, nelle operazioni di riorganizzazione volte all'accorpamento di strutture provinciali in strutture regionali oppure in quelle attuate tramite fusione, purché realizzate tra enti appartenenti alla medesima struttura. Le nuove norme, tuttavia, si vanno ad affiancare alla disciplina dell'**imposta di donazione** (**Decreto Legislativo n. 346/90**, articolo 3) che, al di fuori delle operazioni di riorganizzazione anzidette, continua ad **esonerare da tassazione**:
- i trasferimenti gratuiti a favore di fondazioni o associazioni legalmente riconosciute, che abbiano come scopo esclusivo l'assistenza, lo studio, la ricerca scientifica, l'educazione, l'istruzione o altre finalità di pubblica utilità;
- i trasferimenti gratuiti a favore delle Onlus.

Adozioni e unioni civili

di Giovanni Santone

Il Consiglio di Stato con il suo parere favorevole del 21 luglio 2016 ha consentito l'entrata in vigore del Decreto attuativo della legge sulle unioni civili approvata in maggio. Anche l'ultimo ostacolo sul celebrante delle unioni è stato superato. Infatti col Decreto attuativo si dice che non è necessariamente il sindaco (c'era chi aveva dichiarato che si sarebbe rifiutato), ma è l'ufficiale di stato civile.
Come si sa, la proposta originaria, che riguardava la possibilità dell'adozione del figlio di uno dei partner da parte dell'altro partner (con parole inglese è la *stepchild*), è stata stralciata, perché non gradita a una parte della maggioranza.
Governo e Parlamento hanno assunto l'impegno di tornare presto sull'argomento in una probabile revisione (migliorativa o peggiorativa?) della legge sull'adozione.

Mentre il Parlamento e la stampa discutono, alcuni giudici che si occupano dei minori hanno trovato la soluzione proprio nella legge sull'adozione vigente (184/1983, art. 44 lett. D casi particolari). Fino all'ultimo giorno che è rimasta in servizio (è in pensione dall'inizio di quest'anno) la dott.ssa Melita Cavallo, giudice per i minori, si è distinta nel favorire l'adozione anche da parte delle coppie omosessuali: è vero che un bambino ha bisogno di un padre e di una madre, ma è altrettanto vero che è meglio avere due madri o due padri, piuttosto che genitori disattenti e che di fatto rifiutano il figlio.
Se il Parlamento ha trovato una soluzione per le coppie omosessuali, riconoscendo diritti e doveri, non si comprende perché non debba preoccuparsi del bambino, che può essere fortunato se trova un giudice che applica il citato art. 44 della legge sull'adozione 184/1983. Ma se ciò non avviene, può succedere che il bambino è figlio, con diritti e doveri, di uno dei due adulti ed è un estraneo per l'altro. Oppure dovrà essere allontanato dal genitore e affidato a terzi o ricoverato in istituto: e a carico di chi?
Tanto per memoria cito alcune affermazioni sull'argomento riportate dai mezzi di comunicazione, contro l'adozione o a suo favore, prima e dopo l'approvazione della legge:

- il Ministro Alfano dichiara che *con lo stralcio dell'art.5* (quello che avrebbe consentito l'adozione del bambino del partner) *si sono fermate le adozioni contro natura* (cosa si intende?);
- dello stesso tenore e quindi contro l'adozione nelle Unioni civili si dichiarano alcune associazioni a difesa della famiglia tradizionale;
- Pierluigi Battista nel Corriere della Sera del 12-5-16 scrive: *i bambini ai quali si nega l'adozione nelle unioni civili omosessuali sono bambini che già sono al mondo, che patiscono la solitudine, che sono privi di genitori,… che vogliono una famiglia* e *vivere come gli altri bambini…*;
- Melita Cavallo, giudice per i minorenni, come riportato nel citato Quotidiano, afferma: *con l'approvazione della legge sulle unioni civili, senza la possibilità dell'adozione del bambino del partner si è penalizzato ancora una volta il soggetto debole non riconoscendo la possibilità di adottarlo. Così si lascia al giudice l'interpretazione della norma nel valutare i singoli casi…poi ci si lamenta che il giudice si sostituisce al legislatore…, che ancora una volta ha perso l'occasione di fare chiarezza rispetto alle interpretazioni dei giudici da alcuni ritenute creative, da altri addirittura eversive…*

C'è chi afferma che deve essere privilegiata la famiglia "regolare" (intesa come eterosessuale e formalmente sposata). Ma a proposito di figli c'è da osservare che il bambino non ha alcuna possibilità di poter scegliere da chi essere generato, né da una famiglia definita regolare, né da altre unioni considerate non regolari. Una vera famiglia per il bambino è *quella dove esistono relazioni affettive*.
Per le coppie etero c'è la legge 184/1983… ci si chiede se ciò è consentito alla compagna di una madre di adottarne il figlio… che diventa così una seconda mamma…Il bambino può avere meno diritti di una famiglia etero? Il Tribunale per i minorenni di Roma si è già espresso con una decina di sentenze favorevoli, in base al citato art.44 legge sull'adozione.

In conclusione ci si augura che si spenga il clamore che suscita la paternità/maternità che si realizza con l'adozione di bambini da parte di coppie omosessuali. Sarebbe auspicabile, proprio nell'interesse del minore, che se ne parli poco, soprattutto quando gli adulti, che svolgeranno le funzioni genitoriali, rivestono un qualche ruolo di prestigio o politico nella società.
Penso che sia giunto il momento che l'adozione in questi casi sia considerata la soluzione migliore esclusivamente nell'interesse del bambino, come avviene per le adozioni "normali".

(Cfr. anche articolo N.P. n. 5-6/2014, pagg. 18 - 19, "Bambini diversi tra le nebbie del loro passato").

Questa pagina vuole essere un "colpo d'ala",
cioè una proposta per un momento di riflessione.

Anatomia dell'Amore

"State molto attenti a non far piangere
una donna perché Dio conta le sue lacrime.
La donna è uscita dalla costola dell'uomo,
non dai suoi piedi, infatti non doveva essere calpestata.
Non è uscita nemmeno dalla testa per
essere superiore all'uomo ma dal fianco
per essere uguale, un po' più in basso del braccio
per essere protetta,
e dal lato del cuore per essere amata."

Talmud

nuova proposta

Bollettino ufficiale dell'UNEBA - Unione Nazionale Istituzioni e Iniziative di Assistenza Sociale
Direttore Responsabile: MAURIZIO GIORDANO
Redazione ed Amministrazione: 00185 Roma - Via Gioberti, 60 - Tel. 065943091 - Fax 0659602303
e - mail: info@uneba.it - sito internet: www.uneba.org
Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 88 del 21/2/1991
Progetto e realizzazione grafica: www.fabiodesimone.it
Stampa: Consorzio AGE - Pomezia (Roma)

Il giornale è inviato gratuitamente agli associati dell'UNEBA
Finito di stampare nel settembre 2016