RAPPORTO TRA L'AGESCI E LE NORME RIGUARDANTI IL VOLONTARIATO E L'ASSOCIAZIONISMO

1. LA PREMESSA
2. LA DEFINIZIONE GIURIDICA
3. LA STORIA
4. I PUNTI DA PONDERARE
5. LA SITUAZIONE ATTUALE
6. CI FERMIAMO UN ATTIMO?
7. E ALLORA CHE STRADA PRENDERE?
8. CI SEMBRA IMPORTANTE CHE ...

LA PREMESSA

Nel corso degli ultimi due anni all'interno dell'associazione, a livello centrale, è emersa la necessità di riflettere sullo stato giuridico dell'associazione stessa. Ciò in conseguenza del fatto che l'iscrizione di molte regioni (e anche zone e gruppi) ai rispettivi registri regionali del volontariato ha reso successivamente le stesse, Onlus di diritto.

Ci proponiamo di ripercorrere brevemente il cammino dell'associazione negli ultimi anni su questo argomento e su quelli ad esso correlati, al fine di giungere a un orientamento che possa essere di riferimento per ogni livello associativo.
Questa riflessione nasce non solo per motivi di "legalità", ma anche nel più ampio contesto dell'economia al servizio dell'educazione, su cui l'Associazione continua ad interrogarsi.
In tale ambito ci stiamo chiedendo quali risorse possiamo utilizzare senza tradire il nostro specifico e quale sia il modo migliore per utilizzarle.
Certo è che quante più sono le risorse disponibili, tanto più e tanto meglio possiamo fare sia e soprattutto nei confronti dei nostri ragazzi, sia nel nostro servizio verso l'esterno, quando vi siamo chiamati.
Ciò, a patto di continuare ad usare le risorse da par nostro, ovvero da laboriosi ed economi, con "mezzi poveri", che significa non usare mai nulla di più di ciò che ci è veramente necessario.

LA DEFINIZIONE GIURIDICA

Un'ulteriore premessa, necessaria per le valutazioni che stiamo per fare, è la definizione giuridica del nostro essere associazione.
L'Agesci è un'associazione non riconosciuta, cioè senza personalità giuridica, che svolge attività senza fini di lucro. Può altrimenti essere definita come un ente non commerciale di tipo associativo.
L'associazione, da un punto di vista giuridico, è una. Le regioni, le zone e i gruppi possono assumere soggettività autonoma solo da un punto di vista amministrativo e fiscale.

LA STORIA

La riflessione sugli aspetti economici che riguardano l'associazione comincia a strutturarsi nel 1994. In tale anno, uno dei documenti preparatori al Consiglio Generale ricordava che l'Agesci, già nel 1989, partecipava al Tavolo di Coordinamento delle Associazioni, costituitosi per sollecitare l'approvazione di una legge quadro sull'associazionismo che completasse il quadro legislativo del terzo settore in Italia; in quella sede le associazioni proposero un disegno di legge che, a tutt'oggi, è rimasto tale.
Il documento preparatorio al C.G. 1994 presentava alcuni spunti di riflessione tuttora validi.

1) A quale mondo apparteniamo?
2) A quello dell'associazionismo o a quello del volontariato?

Il C.G. 1994 proponeva di definire la nostra appartenenza partendo dai nostri valori di riferimento e non dalla definizione dell'art. 2 della legge 266 che tra l'altro fa riferimento ad un volontariato di tipo solidaristico e non rivolto ai propri soci come avviene nella nostra associazione.
I "nostri" ragazzi sono membri dell'associazione e non terzi.
E' opinione però di tanti che il concetto di mutualità applicato ai minori sia del tutto inadeguato; si può supporre che i terzi siano piuttosto le famiglie e i genitori, citati, tra l'altro, anche nel Patto Associativo, e che ovviamente non fanno parte dell'associazione.
Attualmente sono 12 le regioni iscritte nei rispettivi registri regionali del volontariato. La motivazione di tale iscrizione è da ricercare in un'esigenza di comunicazione e di rapporto con le istituzioni locali, che di norma prendono in considerazione e convocano solo le associazioni reperibili sui registri. Non solo: si può avere voce in capitolo sulle politiche locali, progettare i Centri di servizio per il volontariato, reperire finanziamenti destinati ai soggetti iscritti ecc.
Altro motivo, è che non esiste altro registro se non quello del volontariato.
Ci sentiamo "vicini" al mondo del volontariato come valori di riferimento (soprattutto per la parte di associazione costituita da Capi), mentre forse siamo più vicini ad una parte dell'associazionismo, quello definito "sociale", come struttura e modalità di lavoro.
Infine, alcune regioni sono iscritte nei registri del volontariato per la specifica attività di protezione civile.
La crisi dello Stato sociale ha orientato le istituzioni del nostro Paese ad un'attenzione sempre maggiore su quanto accade nella società civile organizzata, in particolare sulle sue capacità di auto-organizzazione e sulle sue possibilità reali ad essere soggetto attivo del ripensamento del sistema di protezione sociale che oggi mostra sempre più le proprie inadeguatezze.
Un segno concreto di questa manifestazione di interesse è stato dato con il decreto legislativo 460/97, che tenta di riordinare la disciplina fiscale relativa agli enti non commerciali e introduce nel nostro ordinamento un nuovo tipo di ente: le Onlus, Organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Tale figura giuridica ha un valore solo ai fini tributari e non a quelli civilistici.
La normativa in questione interessa la nostra associazione relativamente alle regioni (le zone e i gruppi) che sono iscritti nei registri regionali del volontariato, in quanto prevede che coloro i quali siano iscritti ai registri siano considerati Onlus di diritto.
Rispetto alla legge 266/91, il decreto legislativo 460/97 amplia la gamma di agevolazioni e conseguentemente di controlli da parte delle istituzioni.

I PUNTI DA PONDERARE

Dal documento del C.G.1994:

a) Contribuire al completamento delle leggi del terzo settore con una legge che preveda e riconosca l'associazionismo sociale e l'attività educativa che esso propone.
b) Prevedere momenti di formazione specifica per i capigruppo, per i quadri zonali e regionali. Pensiamo alle difficoltà che ancora oggi abbiamo nel garantire che tutte le regioni, ma ancor più le zone, presentino dei bilanci preventivi e consuntivi nei tempi previsti e con modalità corrette sia sul piano fiscale che contabile.
c) Ripensare l'organizzazione delle strutture regionali e centrali anche in termini di consulenza e supporto.
d) Educare i capi a tenere una corretta documentazione delle spese sostenute.
e) Garantire una corretta gestione a partire dal bilancio delle singole attività, passando ai bilanci di gruppo per arrivare alle strutture.
f) Istituire un "registro" aggiornato dei gruppi, zone e regioni iscritte nei registri regionali.

g) Ogni livello associativo trasmette il bilancio preventivo entro il mese di giugno, il consuntivo verrà trasmesso al livello superiore entro il 31/12 di ogni anno.
h) Ogni livello associativo deve dotarsi della "struttura" minima e garantire alcuni adempimenti amministrativi, fiscali e assicurativi.
i) Codice di Autoregolamentazione: è il documento elaborato in materia fiscale, assicurativa e amministrativa relativamente agli adempimenti fissati dalla legge tenendo conto delle caratteristiche della nostra associazione. Il livello nazionale dell'associazione non è iscritto, quindi non può ricevere contributi fiscalmente detraibili da parte dei donanti.
j) Necessità di una struttura di appoggio per l'Agesci, che dipende dal Centrale, ma che offra un servizio di consulenza per tutti i livelli associativi relativamente agli aspetti fiscali, assicurativi e amministrativi.

Dal documento del C.G. 1997:
L'approvazione del decreto 460/97 ci invita a:
a) Censire le realtà iscritte nei registri regionali.
b) Valutare le agevolazioni proposte dal decreto stesso.
c) Verificare lo status fiscale-organizzativo dell'associazione.
d) Avviare una riflessione riguardante la presenza dell'associazione nel Servizio nazionale di protezione civile.
Il DPR 613/94 riconosce le "organizzazioni" di protezione civile in base all'assolvimento di due formalità:
a. iscrizione ai registri regionali di cui alla legge 266/91;
b. censimento dell'organizzazione in un apposito elenco del Dipartimento di protezione civile.

LA SITUAZIONE ATTUALE
Come già detto, 12 sono le regioni iscritte al registro regionale del volontariato. Di queste, solo alcune hanno usufruito di agevolazioni e finanziamenti ai sensi della legge sulle Onlus. Una regione ha dichiarato esplicitamente di rimanere iscritta al registro del volontariato ma di non voler usufruire delle agevolazioni previste per le Onlus.
A partire da quest'anno, negli incontri con gli incaricati regionali all'organizzazione, si è più volte trattato di questi argomenti.
E' emersa una crescente coscienza delle responsabilità che gli aspetti economici e legislativi comportano a tutti i livelli. A livello regionale è sempre maggiore l'attenzione posta nel dotarsi di strumenti e strutture coerenti con le responsabilità evidenziate.
Sono sempre di più le regioni che richiedono e controllano i bilanci delle zone e offrono momenti di confronto su queste problematiche per responsabili di zona e capigruppo.
Le associazioni di volontariato da tempo hanno richiesto la modifica di quelle parti della legge 266 che risultano inadeguate e non rispondenti all'evoluzione, in questo decennio, del volontariato in Italia, in particolare per quel volontariato che opera nel campo della promozione dei beni ambientali e culturali e, come noi, nel campo educativo. A conferma di come la situazione sia in continua evoluzione la nostra associazione a livello nazionale è stata chiamata a far parte della Conferenza Nazionale dei Presidenti delle associazioni di volontariato ed è membro dell'Osservatorio nazionale sul volontariato.

CI FERMIAMO UN ATTIMO?
Come si è visto ogni regione opera a suo modo e talvolta si è ritrovata scelte fatte in passato senza conoscerne appieno le motivazioni oppure senza verificarle regolarmente (così come dovremo essere abituati a fare).
Forse è giunto il momento di valutare con serenità e obiettività se talune scelte hanno dato i risultati che speravamo e soprattutto se sono in linea con le nostre finalità educative.

Indubbiamente bisogna fare un punto della situazione per poter marciare tutti insieme consapevoli delle nostre capacità e dei nostri limiti. I limiti sono dovuti soprattutto alle peculiarità della nostra struttura che si avvale soprattutto di volontari che, succedendosi negli anni, non sempre riescono ad assicurare la continuità in un ambiente, come quello fiscale, che non ammette errori o dimenticanze.
In questa situazione corriamo il rischio di non riuscire ad utilizzare neanche agevolazioni a cui abbiamo diritto senza l'iscrizione ad alcun registro.
Infatti l'articolo 2 e l'articolo 5 del decreto legislativo 460/97 hanno introdotto una serie di agevolazioni per gli enti di tipo associativo, quali noi siamo come Associazione.
Dal 1° gennaio 1998 ci è consentito svolgere la nostra attività senza che le fonti di finanziamento di cui ci valiamo (censimenti, raccolte di fondi) abbiano implicazioni di tipo fiscale, cioè siano sottoposte ad una tassazione di qualunque tipo.
Questo ci rende sicuramente più sereni anche se, come detto in premessa, non deve far venire meno il nostro essere laboriosi ed economi, cioè il valerci di nulla di più di ciò che veramente ci serve.

E ALLORA CHE STRADA PRENDERE?
La legge istitutiva delle Onlus ha dato luogo a molte critiche da parte del mondo del volontariato e dell'associazionismo. Ciò, in quanto si ritiene che essa abbia snaturato lo spirito iniziale di favorire, con agevolazioni regolamentate, lo stesso mondo del volontariato. Invece ha soltanto definito una serie di norme e controlli che alla fine sono risultati troppo onerosi rispetto ai benefici offerti.
Come conseguenza, stanno emergendo molte proposte di modifica alla legge stessa.
Alla luce di tutto questo e partendo dal presupposto che una corretta vita civile comporta la necessità di confrontarsi con le leggi e di strutturarsi per poterle osservare, sentendoci quindi inseriti appieno nel contesto sociale, pensiamo che sia importante continuare a verificare l'esperienza maturata fino ad oggi dalle regioni iscritte al registro del volontariato e quindi Onlus di diritto.
Bisogna inoltre tener conto del fatto che il legislatore italiano ha scelto la strada di una sempre maggior autonomia a livello regionale, approvando leggi quadro che poi trovano attuazione attraverso normative regionali.
Questo ci sembra positivo in quanto riteniamo che il rapporto con le istituzioni locali abitui all'assunzione delle responsabilità, faciliti la consapevolezza sociale, renda più accettabili gli adempimenti richiesti, favorisca l'iniziativa personale. E ciò vale anche per la nostra associazione.
E' necessario precisare tuttavia che è interpretazione condivisa della legge che l'Agesci non abbia i requisiti per essere una Onlus. L'attività da noi svolta infatti non rientra fra quelle previste in modo vincolante dall'articolo 10 del decreto legislativo 460/97.
Risulta pertanto rischioso valersi di eventuali agevolazioni che apparentemente spetterebbero di diritto a regioni, zone e gruppi scout in quanto iscritti al registro regionale del volontariato.
Tuttavia, fra le maglie della legge stessa emerge anche l'interpretazione che l'Agesci, per quegli stessi livelli iscritti al registro del volontariato, possa essere ritenuta Onlus in riferimento alle sole attività di servizio svolte verso l'esterno e rientranti fra quelle previste, e possa quindi valersi delle relative agevolazioni fiscali unicamente per le operazioni sopra citate.
Ciò, a patto che vengano rispettati gli adempimenti obbligatori di contabilità e rendicontazione.
Riteniamo opportuno sottolineare che chi sceglie questa strada, in particolare chi si trova a firmare i documenti richiesti, debba essere conscio del fatto che poi, anche a distanza di tempo, potrà essere chiamato a risponderne davanti all'amministrazione finanziaria giustificando il proprio operato.

CI SEMBRA IMPORTANTE CHE ...

Le singole regioni Agesci:

a) Assumano o motivino consapevolmente le proprie scelte, attraverso decisioni dei comitati e dei consigli regionali valutando i costi e i benefici in questa fase di normativa in evoluzione, in particolare per quanto riguarda l'utilizzo dell'art. 2/460 per le vendite occasionali e dell'art. 5/460 che prevede la possibilità di svolgere attività economiche nei confronti dei soci oltre alla gestione delle quote associative senza che per questo si ritenga che svolgono attività a carattere commerciale;
b) Attivino la riflessione sulla base de "I punti da ponderare" di questo documento all'interno delle proprie zone e facciano sì che queste a loro volta coinvolgano i gruppi;
c) si dotino di strutture e strumenti idonei ad un corretto rispetto della normativa in vigore;
d) attuino i controlli necessari attraverso persone competenti all'uopo nominate;
e) collaborino con il livello centrale con un censimento delle realtà (regioni, zone gruppi) iscritte al registro del volontariato.

Il livello centrale Agesci:

1. Coordini e monitori le esperienze in atto, con verifiche in itinere e relazionando ogni anno al Consiglio nazionale;
2. nell'ambito del punto i. e con il supporto delle regioni effettui un censimento delle realtà (regioni, zone, gruppi) iscritte al registro regionale del volontariato;
3. identifichi un gruppo di esperti di riferimento ai quali le singole regioni possano accedere;
4. segua e diffonda i cambiamenti legislativi a livello nazionale collaborando con il vasto mondo del terzo settore.

Tutto ciò nell'arco dell'anno 2000 e fino al Consiglio Generale 2001, quando verranno approvate le linee guida per un'economia al servizio dell'educazione (mozione CG 8/99).

In quelle circostanza ci proponiamo di definire, in assenza di modifiche legislative, una posizione sullo stato giuridico e fiscale dell'associazione a cui tutti i livelli associativi saranno chiamati ad adeguarsi.