

Il Diritto alla salute e il ruolo del Terzo Settore

L'azione del Governo e delle Istituzioni italiane in favore della protezione e promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali avviene in sinergia con le espressioni della società civile del nostro Paese e, in particolare, con le organizzazioni non governative (ONG) e le associazioni attive in questi settori a livello nazionale e internazionale. Tali realtà rientrano a pieno titolo nel c.d. mondo del "Terzo settore".

1. Cos'è il Terzo settore e come si connette con la branca dei Diritti umani.

Sempre più spesso si sente parlare di Terzo settore. In linea generale si può dire che esso ha a che fare con il mondo del volontariato e delle organizzazioni che gravitano nella sua orbita.

Più specificamente, va inteso quale complesso di enti privati orientati alla produzione di beni e servizi di utilità sociale, che si pongono all'interno del sistema socio-economico e si collocano tra Stato e Mercato (appunto "terzo")¹.

Molteplici sono le categorie delle organizzazioni del Terzo settore, ed ognuna di esse possiede determinate caratteristiche, relativamente alle agevolazioni fiscali, alla gestione di attività produttive, alla stipula di contratti di lavoro e quant'altro disciplina il loro agire.

Tale ambito molto composito si connette alla branca dei Diritti umani, innanzitutto per la veste giuridica/fiscale indossata dalle numerose organizzazioni private impegnate per il consolidamento e il rispetto di quei fondamentali diritti.

Basti pensare alla rete mondiale delle organizzazioni non governative (ONG), alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), o anche alle numerose associazioni di promozione sociale (Aps), nelle cui sembianze la società civile contribuisce al funzionamento dell'ONU, in qualità di partner per l'attuazione dei programmi umanitari o di politica di sviluppo delle agenzie ONU, ma anche come fonte di idee, di informazioni, etc.

Tra queste, ad esempio si ricordano "Amnesty International - Sezione Italiana" che è un'associazione non riconosciuta costituita ai sensi dell'art. 36 del Codice civile, poi divenuta Onlus; la ONG "Nessuno Tocchi Caino", o ancora l'Aps "Energia per i Diritti Umani - Onlus", che, servendosi simultaneamente della forma giuridica di associazione di promozione sociale (Aps) e della categoria fiscale di Onlus, si occupa, tra l'altro, di assistenza sociale e socio-sanitaria, organizzando e promuovendo attività volte alla risoluzione di problemi inerenti la salute, nei luoghi del mondo in cui l'assistenza sanitaria sia scarsa o inesistente, avvalendosi dell'aiuto di medici e operatori volontari.

¹ Tale concettuale descrizione prescinde dalla tecnica e parziale definizione (perché limitata solo ad alcuni tipi di enti, tra l'altro, con obbligo di iscrizione nel costituendo Registro unico nazionale del Terzo settore) che ne dà l'art. 4 del D.Lgs. 03.07.17, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'art. 1, comma 2, lettera b), della Legge 06.06.16, n. 106), alla luce del quale: "Sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore" (comma 1, art. 4, D.Lgs. 117/17).

Il Diritto alla salute e il ruolo del Terzo Settore

2. Il ruolo delle organizzazioni non profit nel settore della sanità e della salute

Proprio in riferimento al diritto alla salute, si ricorda che numerosissime sono le organizzazioni private che promuovono ed erogano servizi socio assistenziali, socio sanitari e sanitari alla persona.

D'altronde, di fronte al progressivo e inesorabile arretramento dello Stato, il Terzo settore è divenuto sempre più protagonista della vita pubblica e della politica nel nostro Paese, anche in relazione alle scelte di welfare sanitario e all'erogazione dei relativi servizi, acquisendo sempre più rilevanza sociale ed economica.

Negli ultimi anni, infatti, nel settore della sanità e della salute il ruolo delle organizzazioni non profit è diventato progressivamente più significativo nella erogazione di servizi come l'assistenza infermieristica di base, l'assistenza domiciliare o quella riabilitativa (centri di riabilitazione, comunità terapeutiche, case di riposo, RSA, etc.), tendenti a rivolgersi a categorie di utenti caratterizzate da una condizione di svantaggio sociale (portatori di handicap, tossicodipendenti, anziani). Nell'area dei servizi socio-sanitari, in particolare, convivono servizi medico-sanitari con altri a carattere sociale (a supporto delle persone con problemi di emarginazione o disabilità che condizionano lo stato di salute), che vengono prestati in varie tipologie di strutture pubbliche o private, quali Asl, aziende ospedaliere, ospedali privati, case di cura, strutture sanitarie non ospedaliere (ambulatori, strutture residenziali e semiresidenziali, centri di salute mentale, consultori materno-infantili, etc.).

Senza dimenticare il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza svolto dalle associazioni di volontariato sanitario fondamentale per la tutela del diritto alla salute di tutti i cittadini. Si ricorda, infatti, che in Italia il 90 per cento del sistema di trasporto sanitario, oltre a quello di emergenza urgenza, si basa sulla quotidiana attività delle associazioni di volontariato (Anpas, Misericordie e CRI). Il servizio viene affidato direttamente dalla P.A. attraverso il sistema della convenzione alle associazioni di volontariato sanitario attinenti alle tre grandi organizzazioni nazionali.

3. Il Volontariato sanitario

Vale ricordare a tal proposito, che, sebbene i dati dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) parlano del Sistema Sanitario italiano come uno dei migliori al mondo (minori costi e alti esiti di salute), la sua insostenibilità economica è sotto gli occhi di tutti. Proprio per questo motivo, molti ritengono che per far fronte alle crescenti difficoltà di finanziamento sia opportuna una maggiore integrazione pubblico-privato, ovvero consolidare i rapporti con il mondo del Terzo settore (e quello profit), non solo nella fase operativa ma anche in quelle di valutazione dei bisogni sul territorio e della programmazione dei servizi.

Grazie alla sua capillare diffusione sul territorio, infatti, il volontariato può costituire un utile luogo di monitoraggio dei bisogni esistenti, di modo che le Istituzioni possano effettuare interventi mirati ed efficaci. Il volontariato coglie prima delle Istituzioni nuove esigenze, tende ad esprimere nuove modalità di risposta, che diventano esemplari e si affermano estendendosi poi alla generalità².

² In questa direzione va il Codice del Terzo settore quando con l'art. 55 regola il coinvolgimento degli enti del Terzo settore da parte delle pubbliche amministrazioni: "In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed

Il Diritto alla salute e il ruolo del Terzo Settore

4. La legislazione nazionale vigente nel mondo del Terzo settore

Con particolare riferimento, poi, alle organizzazioni private maggiormente impegnate per il consolidamento, la promozione e il rispetto dei Diritti Umani a livello nazionale ed internazionale, ovvero alle organizzazioni non governative (ONG), alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), alle associazioni di promozione sociale (Aps), giova a questo punto aprire una finestra sulla legislazione nazionale vigente nel mondo del Terzo settore alla luce della riforma entrata in vigore nel giugno del 2016 (Legge 6 giugno 2016, n. 106) e dei conseguenti decreti legislativi, attuativi e correttivi.

Tale normativa è frutto di interventi legislativi che si sono succeduti nel corso del tempo, in qualche modo indipendenti l'uno dall'altro, che esigevano una revisione organica che mettesse insieme i vari pezzi e li modificasse all'uso di una visione unica.

In tale direzione, anche se con molto ritardo, si è mosso il nostro Legislatore: sulla Gazzetta Ufficiale n. 141 del 18.06.16, è stata, quindi, pubblicata la Legge 06.06.16, n. 106, "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale", in vigore dal 03.07.16, finalizzata ad operare una riforma complessiva degli enti privati del Terzo Settore e delle attività dirette a finalità solidaristiche e di interesse generale.

In particolare, il Legislatore si è posto l'obiettivo di operare un riordino complessivo ed organico della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti, relative agli enti del Terzo settore, compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti, in attuazione del principio di sussidiarietà, al fine di sostenere la libera iniziativa dei cittadini associati per perseguire il bene comune, elevare i livelli di cittadinanza attiva, coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, valorizzando al contempo il potenziale di crescita e occupazione del settore in attuazione degli articoli 2, 3, secondo comma, 4, 9, 18 e 118, comma 4, della Costituzione.

In attuazione di detta legge, dunque, il Governo ha dapprima emanato il D.Lgs. 06.03.17, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale), con il quale, tra l'altro, ha stabilito le finalità del servizio civile universale, la programmazione delle attività, il ruolo e i compiti degli enti coinvolti e degli operatori volontari; quindi, nel marzo 2017, con atto n. 403 ha approvato lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante l'approvazione dello statuto della "Fondazione Italia sociale", dal quale è derivato il D.P.R. del 28 luglio 2017. Tale ente mira a promuovere l'aggregazione e l'utilizzo di risorse e competenze provenienti da attori pubblici, privati e non profit, con l'obiettivo di contribuire alla razionalizzazione e alla modernizzazione degli interventi a carattere sociale nel nostro Paese.

Quindi il 18 luglio 2017, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il D.Lgs. 111/17 sul 5X1000, il 19 luglio 2017 il D.Lgs. 112/17 sulla disciplina dell'Impresa sociale e il 02.08.17 il corposo D.Lgs.

economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'art. 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona" (Art. 55, comma 1, D.Lgs. 117/17).

Il Diritto alla salute e il ruolo del Terzo Settore

117/2017 (Codice del Terzo settore), che con i suoi 104 articoli raggruppati in 12 titoli, disciplina gli enti del Terzo settore in generale (Titolo II), il volontariato e la relativa attività (Titolo III), le associazioni e le fondazioni del terzo settore (Titolo IV), le particolari categorie di enti quali le associazioni di promozione sociale e gli enti filantropici. Viene, inoltre, istituito il Registro unico nazionale del terzo settore (Titolo VI), nonché vengono regolamentati gli aspetti tributari e fiscali e inserite nuove disposizioni e procedure in tema di controlli (Titolo XI).

Si ricorda, però, che l'attuazione completa della riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e della disciplina del servizio civile universale avverrà non prima del 2019, perché affidata ad altri importanti passaggi: per tradurre in pratica le nuove disposizioni, infatti, servono circa una quarantina di atti, fra provvedimenti dei ministeri e autorizzazioni dell'Unione europea.

Inoltre, il Governo in seguito ad una prima verifica ha modificato alcune sue parti, con il D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105 (Disposizioni integrative e correttive al D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, recante Codice del Terzo settore), che, tra l'altro, ha prorogato di un semestre il periodo per adeguare gli statuti degli enti del Terzo settore alla nuova disciplina (in pratica entro il 3 agosto 2019 gli enti del Terzo settore dovranno porsi in regola rispetto al rinnovato quadro normativo), e con il D.Lgs. 20 luglio 2018, n. 95 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale).

E' stata poi licenziata alla Commissione Europea la notifica per l'entrata in vigore delle norme generali di carattere fiscale oltre a quelle relative all'impresa sociale.

5. Attualizzazione e gestione degli organismi del Non profit

Dunque, tutti gli organismi che operano nel sociale hanno ancora alcuni mesi per adeguare (si ricorda, gratuitamente!) i propri statuti alle nuove prescrizioni legislative e, quindi, per iscriversi nel Registro unico nazionale del terzo settore (c.d. RUNTS).

Per tali organismi, pertanto, si è aperto un delicato momento di riflessione su come collocarsi nel riformato panorama del Non profit.

In verità, già da tempo si avverte forte l'esigenza di rivitalizzare e gestire in modo più appropriato le varie attività, assicurando continuità alle specifiche missioni.

Facendo, allora, attenzione a non farsi condizionare dal passato o dalla scelta apparentemente più "comoda", occorre, tra l'altro, che tali enti: a) avviino appropriati sistemi di monitoraggio per le attività in perdita, mettendo in atto piani di rientro dal deficit; b) attuino procedure che permettano una buona pianificazione delle risorse prevedendo l'utilizzo di budget e di bilanci preventivi, la lettura oculata degli stessi, la verifica degli scostamenti, il controllo di gestione, la rimodulazione dei passi da fare; c) si dedichino a mettere in regola i dipendenti e a regolarizzare le polizze assicurative; d) guardino alla propria missione, ai destinatari a cui si rivolgono, al tipo di attività che intendono realizzare, alla natura delle prestazioni dei singoli soci, ecc.; e) riflettano sui mezzi più adatti per raggiungere gli obiettivi sociali in modo da scegliere consapevolmente la forma giuridica più adeguata.

Il Diritto alla salute e il ruolo del Terzo Settore

6. Onlus e Ong in particolare

Con l'addio alla qualifica di Onlus³, inoltre, moltissime organizzazioni dovranno verificare le proprie caratteristiche e il proprio modello operativo al fine di scegliere la soluzione fiscalmente più conveniente tra quelle messe a disposizione dalla riforma che, ad esempio, per gli enti che svolgono attività socio-sanitaria prevede diverse alternative. *In primis*, dovranno verificare se i costi di gestione del servizio superano i corrispettivi ricevuti dagli utenti (considerato anche l'eventuale contributo erogato dalla P.A.). In caso di esito positivo l'ente potrà considerarsi, a tutti gli effetti, come "non commerciale" e potrà accedere ai regimi forfetari agevolati per la tassazione dei relativi proventi. Laddove l'ente dovesse qualificarsi come commerciale sarà, invece, assoggettata a tassazione dei proventi in misura ordinaria.

Quanto, poi, alle organizzazioni non governative (Ong)⁴, si ricorda che in Italia la cooperazione internazionale è stata regolamentata per oltre cinque lustri dalla Legge 26.02.87 n. 49, "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo". Questa legge presentava non poche lacune, in parte colmate dalla Legge 11.08.14, n. 125, "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo".

Anche alla luce della Riforma del Terzo settore, sono soggetti della cooperazione allo sviluppo le organizzazioni della società civile e gli altri soggetti senza finalità di lucro di seguito elencati: a) organizzazioni non governative (ONG) specializzate nella cooperazione allo sviluppo e nell'aiuto umanitario; b) enti del Terzo settore (ETS) non commerciali di cui all'art. 79, comma 5, del Codice del Terzo settore di cui all'art. 1, comma 2, lettera b), della Legge 6 giugno 2016, n. 106 statutariamente finalizzate alla cooperazione allo sviluppo e alla solidarietà internazionale; c) organizzazioni di commercio equo e solidale, della finanza etica e del microcredito che nel proprio statuto prevedano come finalità prioritaria la cooperazione internazionale allo sviluppo; d) le organizzazioni e le associazioni delle comunità di immigrati che mantengano con le comunità dei Paesi di origine rapporti di cooperazione e sostegno allo sviluppo; e) le imprese cooperative e sociali, le organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori, le fondazioni, le organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, e le associazioni di promozione sociale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383, qualora i loro statuti prevedano la cooperazione allo sviluppo tra i fini istituzionali; f) le organizzazioni

³ Si ricorda che ai sensi dell'art. 102 del D.Lgs. 117/17, a decorrere dal periodo d'imposta successivo all'autorizzazione della Commissione europea di cui all'art. 101, comma 10 (medesimo decreto), e, comunque, non prima del periodo di imposta successivo di operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore, gli articoli da 10 a 29 del D.Lgs. 460/97 (c.d. "decreto Onlus"), fatto salvo l'art. 13, commi 2, 3 e 4.

⁴ Le ONG sono organizzazioni della società civile a carattere locale, nazionale e internazionale specializzate nella cooperazione con i paesi in via di sviluppo e nell'aiuto umanitario, la cui attività è stata inserita tra le "attività di interesse generale" dall'art. 5, comma 1, lettera n), D.Lgs. 117/2017. SIMILMENTE, art. 2, comma 1, lettera n) (Attività d'impresa di interesse generale) del D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 112 - Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, ai sensi del quale: "Si considerano di interesse generale...le attività d'impresa aventi ad oggetto la cooperazione allo sviluppo, ai sensi della legge 11 agosto 2014, n. 125, e successive modificazioni.

Il Diritto alla salute e il ruolo del Terzo Settore

con sede legale in Italia che godono da almeno quattro anni dello status consultivo presso il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC)⁵.

Le Ong, dunque, possono iscriversi nel Registro unico nazionale del Terzo settore (cfr. art. 89, comma 9, D.Lgs. 117/17), devono essere costituite in virtù della normativa codicistica disciplinante le associazioni riconosciute e le fondazioni, nonché quella disciplinante le associazioni non riconosciute.

Il richiamato comma 9 dell'art. 89 novella una norma della Legge 125/2014 senza abolirla, e ne semplifica l'adempimento: iscrizione nel Registro unico nazionale del Terzo settore, senza presentazione di istanza. L'iscrizione in tale Registro non dovrebbe comportare, quindi, alcuna obbligatorietà di revisione di atto costitutivo o statuto delle Ong con il riconoscimento di idoneità ai sensi della Legge 49/87 e della Legge 125/14, come d'altronde già avvenuto con l'iscrizione all'Anagrafe delle Onlus⁶. La complessità della materia in oggetto, però, suggerisce che anche le Ong idonee si uniformino, per quanto possibile, dati anche i vincoli derivanti dalle relazioni con Istituzioni pubbliche europee e internazionali, alla disciplina del Codice del Terzo Settore.

⁵ Cfr. art. 26 (riformato), Legge 11 agosto 2014, n. 125 - Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo.

⁶ Art. 32, comma 7, Legge 11 agosto 2014, n. 125: "Le organizzazioni non governative già riconosciute idonee ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49, e considerate organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) ai sensi dell'articolo 10, comma 8, del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, alla data di entrata in vigore della presente legge sono iscritte nell'Anagrafe unica delle ONLUS, su istanza avanzata dalle stesse presso l'Agenzia delle entrate.