

# agenzia per le ONLUS

## Relazione Annuale sull'attività svolta dall'Agenzia per le Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale

(1° gennaio 2010 - 31 dicembre 2010)

Redatta ai sensi del D.P.C.M. n. 329 del 21 marzo 2001, articolo 2, comma 2



*Agenzia per le Organizzazioni  
Non Lucrative di Utilità Sociale*



*Agenzia per le Organizzazioni  
Non Lucrative di Utilità Sociale*

---

**Relazione Annuale  
sull'attività svolta dall'Agenzia per le Onlus  
(1° gennaio 2010 – 31 dicembre 2010)**

**Redatta ai sensi del DPCM 329 del 21 marzo 2001, art. 2, comma 2**





*Agenzia per le Organizzazioni  
Non Lucrative di Utilità Sociale*

## **AGENZIA PER LE ONLUS**

### **Presidente**

Stefano Zamagni

### **Consiglieri**

Luca Antonini

Marida Bolognesi

Massimo Giusti

Massimo Palombi

Edoardo Patriarca

Adriano Propersi

Giampiero Rasimelli

Emanuele Rossi

Gabriella Stramaccioni

Sergio Travaglia

### **Direttore Generale**

Gabrio Quattropiani

### **Responsabile Servizio**

#### **Indirizzo e Vigilanza**

Valeria La Paglia

### **Responsabile Servizio Studi e Promozione**

#### **Area Progetti e Innovazione**

Vilma Mazza



# INDICE

## PRESENTAZIONE

di Stefano Zamagni, Presidente dell'Agenzia per le Onlus pag. 1

## PARTE I - ORIENTAMENTI STRATEGICI DEL CONSIGLIO

pag. 5

**Prospettive di riforma della legge sul volontariato**, Consigliere Adriano Propersi pag. 5

**Onlus e diritti civili**, Consigliere Adriano Propersi pag. 6

**Esigenze di revisione normativa per il Terzo settore, tra codice civile e leggi settoriali**, Consigliere Emanuele Rossi pag. 8

## PARTE II - MISSIONE E ORGANIZZAZIONE

a cura della Direzione Generale pag. 12

**1. Premessa generale e atti normativi** pag. 12

**2. Missione, attribuzioni e compiti** pag. 12

**3. Attuale composizione del Consiglio dell'Agenzia per le Onlus** pag. 15

**4. Sintesi degli obiettivi programmatici 2007/2011** pag. 15

**5. Organizzazione e funzionamento** pag. 16

## PARTE III - PROGETTI E INNOVAZIONE

a cura dell'Area Progetti e Innovazione della Direzione Generale pag. 20

**1. Progetto Raccolta Fondi** pag. 20

1.1. Linee Guida per la Raccolta dei Fondi pag. 20

1.2. Audizioni e azioni di diffusione delle Linee Guida pag. 22

1.3. Linee Guida per la raccolta dei fondi nelle situazioni di emergenza umanitaria pag. 23

1.4. Progetto di ricerca: "Strategie innovative di *mobile marketing* e *fundraising* per il settore non profit" pag. 24

**2. Progetto Sostegno a distanza** pag. 24

2.1. Osservatorio SaD pag. 25

2.2. Elenco delle organizzazioni SaD pag. 25

2.3. Sito tematico [www.ilsostegnoadistanza.it](http://www.ilsostegnoadistanza.it) pag. 26

2.4. Iniziative di comunicazione pag. 27

2.5. Iniziative di promozione pag. 28

**3. Progetto editoriale: Libro bianco sul Terzo settore** pag. 28

## **PARTE IV - VIGILANZA E ISPEZIONE**

*a cura del Servizio Indirizzo e Vigilanza* pag. 30

### **Premessa al lavoro svolto nel 2010 in materia di rendicontazione**

Consigliere Adriano Propersi pag. 30

#### **1. Vigilanza** pag. 31

1.1. Pareri all'Agenzia delle Entrate, Direzioni regionali pag. 31

1.2. Pareri alle pubbliche amministrazioni pag. 37

1.3. Pareri ai privati pag. 38

#### **2. Attività ispettiva** pag. 40

2.1. Collaborazione con la Guardia di Finanza pag. 40

## **PARTE V - INDIRIZZO NORMATIVO**

*a cura del Servizio Indirizzo e Vigilanza* pag. 44

#### **1. Tavoli tecnici** pag. 44

1. 1. Agenzia delle Entrate pag. 44

1.2. Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (Cndcec)  
e Organismo italiano di contabilità (Oic) pag. 48

1.3. Ministero del lavoro e delle Politiche sociali (Impresa sociale/Credito e finanza) pag. 49

1.4. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome pag. 50

1.5. Consiglio nazionale del Notariato: incontri e convegno pag. 50

1.6. Forum del Terzo Settore pag. 51

#### **2. Atti di Indirizzo** pag. 52

2.1. Atto di indirizzo in relazione alla partecipazione nella Onlus di "soggetti esclusi"  
(enti pubblici e società commerciali) in qualità di soci e/o fondatori pag. 52

2.2. Linee guida per la Redazione del Bilancio Sociale delle Organizzazioni Non Profit pag. 57

#### **3. Tematiche di rilevanza generale inerenti allo svolgimento dell'attività nei confronti di privati cittadini, studi professionali e pubbliche amministrazioni (PP. AA.)**

pag. 57

3.1. Pareri rilasciati ai soggetti privati pag. 57

3.2. Pareri rilasciati alle pubbliche amministrazioni (PPAA.) pag. 63

## **PARTE VI - STUDI E PROMOZIONE**

*a cura del Servizio Studi e Promozione* pag. 75

### **1. Studi e ricerche** pag. 75

1.1. Monitoraggio dei dottorati di ricerca (area economica, sociologica e giuridica) pag. 75

1.2. “Misure fiscali adottate in ambito europeo a favore del settore non profit” (Cnel) pag. 76

1.3. “Il ruolo delle Onlus nelle politiche di accoglienza ed integrazione per gli immigrati” (Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa – Centro di ricerca WISS) pag. 77

1.4. “Raccolta e analisi dei dati relativi al ruolo svolto dalle Onlus nel campo della Disabilità” (Università di Pisa) pag. 77

1.5. “L’accreditamento nei servizi sociali e il Terzo settore: una nuova sfida per il non profit?” (Università del Molise) pag. 78

### **2. Lavori preparatori per l’attuazione del censimento Istat** pag. 78

### **3. Editoria** pag. 81

3.1. *Aretè* Quadrimestrale dell’Agenzia per le Onlus pag. 81

3.2. Progetto editoriale: *Il Terzo settore dalla A alla Z. Parole e volti del non profit.* pag. 82

### **4. Comunicazione** pag. 83

4.1. Premio Comunicazione per il Sociale pag. 83

4.2. Patrocini pag. 84

4.3. Bollettino informativo pag. 86

### **5. Eventi e seminari** pag. 86

## **ALLEGATI** pag. 90

**Regolamento in merito al procedimento di rilascio del parere obbligatorio e vincolante in relazione alla devoluzione del patrimonio di enti ed organizzazioni in caso di estinzione e/o perdita della qualifica.** pag. 90

**Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri 329/2001. Regolamento recante norme per l’Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale.** pag. 93





## PRESENTAZIONE

Questa Relazione si apre con una buona notizia: la trasformazione dell'attuale Agenzia per le Onlus in Agenzia per il Terzo settore, a opera del dpcm del 26 gennaio 2011. Se è vero, come a me pare, che come ci ricorda Giovan Battista Vico “nomina sunt consequentia rerum” (“i nomi sono conseguenza delle cose”), allora il mutamento della denominazione dell'Agenzia va interpretato in un duplice senso. Per un verso, esso sancisce la presa d'atto del ruolo crescente che l'Agenzia è andata assumendo nel corso degli anni all'interno del variegato mondo delle organizzazioni della società civile – si rammenti che le Onlus sono solamente un segmento, per quanto significativo e originale, degli enti di Terzo settore. Per l'altro verso, il dpcm del 26 gennaio 2011 dilata le competenze dell'Agenzia, accrescendone in taluni ambiti i poteri relativi. E ciò sia per quel che concerne i compiti di vigilanza e controllo sull'operato dei soggetti di Terzo settore, sia per quanto attiene il compito di promozione e di indirizzo degli stessi. Insomma, si tratta di un passo importante nella direzione di dare vita, in tempi auspicabilmente brevi, a una vera e propria Autorità di settore.

Quanto è contenuto nella Relazione 2010 costituisce la miglior prova a sostegno di una tale richiesta se si vuole che il Terzo settore della post-modernità possa adempiere al suo compito primario che è quello di contribuire ad accelerare il progresso morale e civile del paese. Per paradossale che ciò possa apparire, è la penna di un grande studioso di management – l'americano Peter Drucker – a ricordarcelo in un saggio di oltre un ventennio fa:

“Non a scopo di lucro, non imprenditoriale, non governativo sono tutte definizioni negative, ed è impossibile definire qualcosa dicendo ciò che non è. Cosa fanno, dunque, tutte queste istituzioni? Innanzitutto, ed è una scoperta recente, hanno in comune l'obiettivo di “cambiare” gli esseri umani: il prodotto di un ospedale è un paziente curato, quello di una Chiesa è una vita nuova, quello dell'Esercito della Salvezza è un derelitto che finalmente diventa un cittadino.... Il nome più giusto sarebbe dunque istituzioni per il cambiamento umano. Ogni paese industrializzato espleta questo tipo di funzione, ma quasi sempre lo fa per mezzo di enti statali centralizzati. Ciò che distingue gli Stati Uniti è che tali funzioni vengono esercitate all'interno e da parte della comunità e, nella grande maggioranza dei casi, da organizzazioni autonome, autogovernate e locali” (P. F. Drucker, *Economia, politica e management*, Etas Libri, Milano, 1989)

Chiaramente, all'illustre economista d'impresa sfugge che, non gli Stati Uniti, ma l'Italia dell'Umanesimo civile è il luogo in cui hanno preso avvio e hanno iniziato a operare quelle “istituzioni per il cambiamento umano” che oggi chiamiamo Terzo settore. È a partire, infatti, dal XIV secolo che inizia a prendere forma quel modello di civiltà cittadina per il quale l'Italia è giustamente famosa nel mondo. Ebbene, come oltre due secoli fa, al tempo della prima rivoluzione industriale, fu la nascente classe borghese a inaugurare la nuova stagione, rompendo il vecchio equilibrio sociale cen-

trato sull'aristocrazia e sulla classe dei *rentiers*, così oggi sarà una nuova classe di imprenditori sociali e civili e il complesso dei soggetti della società civile portatori di cultura a trovare la soluzione ai nuovi problemi dell'attuale fase di sviluppo. Penso, in particolare all'aumento scandaloso delle disuguaglianze che procede di pari passo con l'aumento della ricchezza; al paradosso della felicità – il fatto cioè che al di sopra di un certo livello di reddito pro-capite, ulteriori aumenti dello stesso provocano una diminuzione dell'indice aggregato della felicità pubblica; alle difficoltà crescenti per risolvere il problema dei *commons* (i beni di uso comune); alla divaricazione in aumento continuo tra mercato e democrazia. Si pensi anche al nuovo welfare di cui tanto si va parlando di questi tempi: esso non verrà né dal privato for profit né dagli apparati politico-amministrativi della sfera pubblica, ma dalla fioritura dell'area del civile la quale però dovrà conquistarsi quello spazio che ancora non occupa.

Il Novecento ha cancellato la terzietà nella sua furia costruttivista. Tutto doveva essere ricondotto o al mercato o allo Stato o tutt'al più ad un mix di queste due istituzioni basilari a seconda delle simpatie ideologico-politiche dei vari attori societari. È oggi diffuso il convincimento secondo il quale il paradigma bipolare "stato-mercato" abbia ormai terminato il suo corso storico e che ci si stia avviando verso un modello di ordine sociale tripolare: pubblico, privato, civile. Una conferma autorevole ci viene dalla riforma del 2001 del Titolo V della nostra Carta Costituzionale, laddove si afferma esplicitamente che anche i singoli cittadini e i corpi intermedi della società (art.2) hanno titolo per operare *direttamente* a favore dell'interesse generale e dunque devono essere posti nelle condizioni concrete di poterlo fare. La modernità si è retta su due pilastri: il principio di eguaglianza, garantito e legittimato dallo Stato; il principio di libertà, reso fattivamente possibile dal mercato. La post-modernità ha fatto emergere l'esigenza di un terzo pilastro: il principio di reciprocità, che è la cifra delle organizzazioni di Terzo settore.

"Non dobbiamo essere come una voragine, che prende senza restituire, ma dobbiamo restituire ciò che ci è stato dato" (Dante, *De Monarchia*). Come il Poeta aveva chiaramente compreso, è l'agire reciprocante il cemento duraturo della società; e il Terzo settore ne è il principale produttore. Ma a quale condizione esso riesce a svolgere con successo un tale compito? Alla condizione di riuscire a far marciare assieme, alla medesima velocità, i due cavalli della celebre metafora platonica ("Il solco sarà diritto se i due cavalli che trainano l'aratro procedono alla medesima velocità"): efficienza e solidarietà; produzione e distribuzione della ricchezza; libertà e responsabilità; spontaneità e professionalità; pensiero calcolante (quello che insegna a risolvere problemi) e pensiero pensante (quello che sa indicare la direzione). Queste coppie di termini sono applicabili a contesti diversi, ma il messaggio è sem-

pre lo stesso: i soggetti del Terzo settore fioriscono quando riescono a mantenere in equilibrio i due termini di ciascuna coppia. Diversamente, lo snaturamento, nell'un caso, ovvero l'involuzione regressiva, nell'altro, diverrebbero una triste conseguenza.

Questo comporta che quello del Terzo settore è un pensiero che non può che essere ellittico, vale a dire un pensiero che ruota attorno a due fuochi in maniera tale che la distanza da entrambi rimane sempre la stessa quale che sia il punto dell'ellissi nel quale ci si trova. Da ciò discende una precisa responsabilità in capo al legislatore, nazionale o regionale che sia. Si consideri infatti che tre sono i tipi di norme che stanno al fondamento dell'ordine di qualunque società: le norme legali; le norme sociali; le norme morali. Le prime sono espressione del potere coercitivo dello Stato e la loro esecutorietà è legata a ben definiti sistemi di punizioni; le norme sociali, invece, sono il precipitato di convenzioni e tradizioni di più o meno antica data, e la loro esecutorietà dipende dalla vergogna che sempre accompagna la stigmatizzazione di comportamenti devianti da parte della comunità (perdita di status e discriminazione sociale); le norme morali, infine, sono associate alla prevalenza di ben definite matrici culturali (di tipo religioso e no), e la loro violazione fa scattare negli individui il senso di colpa.

Quale il nesso fra le tre tipologie di norme? Che se le leggi che vengono promulgate "marciano contro" le norme sociali e, ancor più, contro le norme morali prevalenti nella società, non solamente le prime non produrranno i risultati desiderati, perché non saranno rispettate - non è certo possibile sanzionare tutti i violatori - ma quel che è peggio andranno a minare la credibilità e/o l'accettabilità delle altre due categorie di norme, minacciando così la stabilità dell'ordine sociale stesso. È quel che succede con quelle che la letteratura giuridica chiama "inexpressive laws", cioè leggi che non riescono a esprimere quei valori che configurano l'architettura di una determinata società. Ecco perché sarà bene che il Terzo settore vigili con grande accortezza affinché le imminenti leggi di riforma che lo riguardano direttamente non abbiano a prendere la forma di leggi non espressive. Meglio allora sarebbe non fare alcunché.

Chiudo con un'immagine che prendo a prestito da *Fiori del male* di Charles Baudelaire: l'immagine dell'albatros, un uccello che, al contrario del calabrone, possiede ali amplissime e zampe corte e sottili, comunque di dimensioni non proporzionate all'apertura alare. Quando si impadronisce delle correnti ascensionali dell'aria, l'albatros vola con tale agilità e con così stupenda maestà da sembrare che il suo volo non gli richiede grande sforzo. Non appena si posa a terra, però, diventa maldestro, sgraziato e incapace, senza l'aiuto del vento, di spiccare il volo. Più agita le sue grandi ali, più appare goffo: e il risultato è che non sa fare altro che ridicoli balzi in avanti. Il Terzo settore è un po' come l'albatros: quando vola alto riceve consenso

e ammirazione; quando si posa a terra, e non tende le ali al vento, svela una certa impotenza, perché “a terra” è molto più facile scontrarsi (e per ragioni quasi sempre meschine) che non “in cielo”. E’ bene allora che il Terzo settore non presti ascolto a chi gli suggerisce di volare basso; si acconci piuttosto per intercettare le correnti ascensionali dell’aria.

Rinnovo, come sempre, il mio personale ringraziamento ai Consiglieri, ai Revisori dei Conti, ai dirigenti e a tutti i collaboratori dell’Agenzia per la generosità ed efficacia del loro impegno. Non diverso è il ringraziamento che rivolgo al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il dr. Gianni Letta, all’on. Maurizio Sacconi, Ministro del lavoro e delle Politiche sociali, alla dr. Diana Agosti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, all’Agenzia delle Entrate e a tutti gli amici, leali e generosi, del Forum del Terzo Settore.

Ha scritto Agostino di Ippona: “Noi viviamo in contemporanea tre tempi: il presente del passato che è la storia; il presente del presente che è la visione; il presente del futuro che è l’attesa”. La nostra attesa, e dunque il presente del nostro futuro, è che l’Agenzia per il Terzo settore abbia a trasformarsi in fine in Autorità per il Terzo settore.

Stefano Zamagni

Presidente dell’Agenzia per le Onlus

## PARTE I - ORIENTAMENTI STRATEGICI DEL CONSIGLIO

Gli interventi dei Consiglieri che aprono la *Relazione Annuale 2010* costituiscono una preziosa occasione per volgere l'interesse ad alcune questioni cruciali per lo sviluppo futuro del Terzo settore e per sollecitare le autorità competenti a farsi partecipe della loro trattazione. I presenti contributi intendono anche proiettare il lettore verso alcuni dei temi su cui l'Agenzia focalizzerà l'attenzione e la propria capacità progettuale nel corso del 2011 e rappresentano un utile strumento di lettura della complessa realtà del non profit italiano.

### **Prospettive di riforma della legge sul volontariato**

Consigliere Adriano Propersi

In occasione della celebrazione dell'anno europeo del volontariato, sembra opportuno riflettere sulle prospettive di riforma della legislazione in materia, che presenta alcuni aspetti problematici a venti anni dalla sua emanazione.

Già da tempo, infatti, si discute intorno ai limiti della legge 266/1991, che allora costituì un grande avanzamento e fece nascere migliaia di iniziative meritevoli in tutto il Paese, ma che ora presenta alcuni limiti che ne impediscono l'ulteriore sviluppo e l'adeguamento alle nuove esigenze indotte dall'evoluzione della società nel frattempo intervenuta.

Il tema più rilevante che con frequenza sempre maggiore si presenta attiene alla necessità di sviluppo e finanziamento delle realtà organizzative costituite sotto forma di organizzazioni di volontariato (Odv). Infatti è noto che il vincolo più rilevante che condiziona le attività delle Odv consiste nell'impossibilità di svolgere attività commerciali, fatta salva la possibilità di porre in atto attività minori, le cosiddette attività marginali. A prescindere dal fatto che a tutt'oggi vige una rilevante incertezza sul concetto di attività marginale, che andrebbe meglio definito, resta il fatto che, proprio perché marginali, tali attività non riescono, e non da ora, a consentire il sostegno economico di enti che generalmente non hanno mezzi finanziari, se non ricorrendo alla raccolta fondi o a qualche convenzione con l'ente pubblico, notoriamente in crisi di disponibilità di cassa.

È avvenuto così che le Odv sono cresciute nel frattempo soprattutto per la generosità dei volontari, ma con la crescita hanno evidenziato la necessità di disporre di flussi finanziari più consistenti e continui, che le attività marginali e la raccolta fondi non sono sempre in grado di garantire. Di conseguenza molte Odv sono scomparse e altre faticano a sopravvivere e cercano in altri modi di resistere alle carenze finanziarie.

In questi anni è accaduto anche un altro fenomeno importante, che ha visto le Odv più virtuose svilupparsi e aggregarsi con altre realtà, sia per motivi ideali, che per motivi organizzativi, aprendo la strada a un nuovo fenomeno, che avrà sempre più sviluppo nel Terzo settore, quello della creazione di 'Gruppi di enti non profit'. Si sono così costituite, a latere di Odv, altre realtà collegate, spesso destinate a realizzare iniziative che esulano dal volontariato puro, ma che consentono uno sviluppo di interventi volti a finanziare le attività nel loro complesso e che producono anche rafforzamento e crescita del volontariato stesso. Fa parte di questo ambito la creazione di vere e proprie imprese sociali avviate su iniziativa e con il concorso di enti di volontariato, ove sono collocati interventi economici che non potrebbero allo stato rientrare nelle Odv.

Tale fenomeno fa dire ad alcuni che in tal modo si snatura il volontariato, ma si può altrettanto affermare che se non si va in questa direzione il volontariato rischia di diventare asfittico e spegnersi, non per la mancanza di spinta ideale, ma per mancanza di sostegno organizzativo e finanziario. Il fenomeno è stato accolto anche dall'Agenzia delle Entrate laddove ha ammesso che le Onlus, e le Odv lo sono di diritto, possono detenere partecipazioni in imprese sociali, così come definite dalla legge 155/2006.

In conclusione ci si augura che in questo anno dedicato al volontariato tale aspetto venga affrontato in modo organico, riconoscendo il valore del volontariato puro, ma accogliendo anche la richiesta del mondo delle organizzazioni di affrontare il tema del sostegno e del rafforzamento, anche attraverso iniziative economiche collegate, delle organizzazioni di volontariato presenti sul territorio nazionale.

### **Onlus e diritti civili**

Consigliere Adriano Propersi

È noto che la normativa sulle Onlus dettata dal d. lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, all'art.10, prevede al punto 10 che possano diventare Onlus gli enti che svolgano attività nel settore della tutela dei diritti civili. Tale previsione però ha avuto nel tempo applicazione difficile e controversa soprattutto per ragioni legate alla indeterminatezza della norma e al complesso e vago concetto di tutela dei diritti civili.

In tale ambito infatti rientrano svariati soggetti che si occupano di aiutare e tutelare con modalità molto diverse numerose categorie di persone i cui diritti civili sono lesi. Si tratta di una platea vasta e non facilmente classificabile che può ricomprendere la tutela di soggetti deboli, come immigrati, tossicodipendenti, carcerati, ma anche anziani, pensionati, disoccupati fino a interessare nuove frontiere come quelle dei consumatori, degli investitori, ecc.

Gli enti che svolgono tali attività sono generalmente strutturati come associazioni senza scopo di lucro, molto più raramente sono fondazioni e, anche in considerazione della previsione normativa del d. lgs. 460, si iscrivono come Onlus.

La vaghezza del concetto di tutela dei diritti civili e soprattutto la precisa definizione del concetto di soggetto svantaggiato ha lasciato ampio spazio alla discrezionalità nell'iscrizione di tali soggetti come Onlus. È successo così che molti enti siano riusciti a entrare nell'Anagrafe delle Onlus e altri ne siano stati esclusi in modo casuale, in funzione delle Regioni di appartenenza, ma non in base a una disposizione chiara e univoca.

Mentre infatti il settore dell'assistenza sociale direttamente svolto nei confronti di soggetti svantaggiati è chiaramente Onlus, in modo immanente, e vi sono stati ostacoli solo per gli anziani, superati poi da interpretazioni dell'Agenzia per le Onlus, condivise anche dall'Agenzia delle Entrate, così non è per la tutela dei diritti civili in generale. Infatti tale attività non è svolta direttamente a favore di soggetti svantaggiati, ma indirettamente. Non è dunque sempre semplice individuare il nesso di relazione che si deve instaurare nei confronti di tali soggetti nelle situazioni concrete. Gli enti che si occupano di diritti civili infatti spesso perseguono più attività, svolgono assistenza in vari campi e non sempre si riesce a ricondurre la loro gestione alla stretta e indeterminata previsione normativa.

D'altronde occorre ricordare che molti enti svolgono in questo campo una meritevole attività socialmente rilevante e l'esclusione dal regime Onlus è vista dagli enti, ma anche dall'Agenzia per le Onlus, come una fattispecie dannosa per il welfare, ma purtroppo necessaria in relazione all'indeterminatezza della norma.

A questo punto si pone la questione di come affrontare in modo radicale il problema attraverso due possibili soluzioni: cambiare la norma riconoscendo in modo chiaro il diritto di tali enti di diventare Onlus, oppure in via interpretativa, con un'intesa fra Agenzia per le Onlus e Agenzia delle Entrate, dettagliare i campi operativi e le modalità gestionali con cui questi enti possano svolgere la loro attività in regime di Onlus, individuando in modo preciso i soggetti meritevoli.

È una sfida importante perché sempre più tale questione viene posta all'Agenzia con quesiti specifici su casi concreti incerti e a cui non si è in grado di rispondere con precisione.

È indubbio poi che il tema della tutela dei diritti civili stia assumendo sempre più rilevanza, aprendo la strada a iniziative della società civile. Per questo motivo non è più possibile continuare a mantenere questa posizione di incertezza ed è ormai improcrastinabile dare una risposta certa alle istanze provenienti dalla società civile.



## **Esigenze di revisione normativa per il Terzo settore, tra codice civile e leggi settoriali**

Consigliere Emanuele Rossi

Come si dava conto nella Relazione dello scorso anno, l'Agenzia ha elaborato un documento contenente alcune proposte per una riforma organica della legislazione sul Terzo settore.

A tale impulso ha fatto riscontro, nel corso del 2010, un'iniziativa proveniente da due Ministeri del Governo (per la precisione, il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali e il Ministero della Giustizia) i quali hanno manifestato la volontà di aprire una stagione costituente per il Terzo settore, mediante la presentazione di un disegno di legge delega di riforma del codice civile, una cui bozza iniziale è stata sottoposta all'esame del Consiglio dei Ministri.

L'iniziativa governativa è conseguente alla volontà manifestata nel *Libro bianco sul futuro del modello sociale*, presentato nel 2009 dal Ministro del Lavoro, secondo cui è "necessario aprire una 'stagione costituente' per il Terzo settore dedicata a produrre le soluzioni legislative idonee a promuoverne le straordinarie potenzialità"; al contempo, essa trova sostegno in una Risoluzione del Parlamento europeo, sempre del 2009, dedicata al tema dell'economia sociale<sup>1</sup>.

Per realizzare questa stagione costituente, la riforma del codice civile, e in particolare del Libro primo, è sicuramente un passo decisivo, in quanto funzionale alla struttura e alle forme organizzative degli enti: al contempo, è evidente che non tutto può essere risolto con la riforma codicistica, giacché la legislazione sul Terzo settore è in larga misura legislazione speciale, contenuta in numerose leggi che si sono susseguite nel tempo, tanto da provocare una situazione legislativa disorganica e in alcune parti anche incoerente e poco chiara, come alcuni recenti interventi hanno dimostrato (e di cui si dirà).

Inoltre, è constatazione facilmente condivisibile che il Terzo settore sia molto cresciuto nel corso degli anni, si sia sviluppato e differenziato, mentre la legislazione è intervenuta per singoli segmenti e talvolta sovrapponendo alcune previsioni ad altre, anche con riguardo ai medesimi soggetti (si pensi per esempio a una cooperativa sociale che può essere anche Onlus e, in più, impresa sociale): tutto ciò produce il rischio di ingabbiare in rigidi schemi disciplinari, anziché rendere più agile e funzionale, un fenomeno che nel suo prodursi sociale è assai ricco e complesso. A ciò si aggiunge l'esigenza, anch'essa sempre più condivisa nel mondo del Terzo settore, di adeguare la disciplina alle molteplici esigenze coinvolte, anche in considerazione

---

<sup>1</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 19 febbraio 2009 sull'economia sociale.

dell'accelerazione socio-economica e del crescente coinvolgimento degli enti non profit nei diversi sistemi di welfare.

Né va dimenticato, infine, un aspetto che sin qui non è stato adeguatamente considerato, ovvero la necessità di rendere la legislazione in materia coerente e adeguata rispetto alla prospettiva costituzionale avviata dalla riforma del Titolo V della Costituzione, introdotta con la legge costituzionale n. 3/2001, e con la connessa diversa ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni.

Per tale insieme di ragioni da più parti (da ultimo, tra gli altri, anche l'Auser nazionale ha prodotto un proprio documento in questa direzione) è stato auspicato che il lavoro avviato in sede governativa possa combinarsi con le proposte elaborate dall'Agenzia per le Onlus e finalizzate a razionalizzare e semplificare l'attuale assetto normativo in materia, inserendo le proposte di revisione all'interno di un quadro di riferimento unitario e coerente.

In tale direzione l'Agenzia ha dato avvio a una più stretta collaborazione sul tema con il Forum del Terzo Settore, condividendo in primo luogo la necessità di affiancare alla riforma codicistica una revisione organica della normativa speciale sul Terzo settore. Ciò al fine di definire normativamente, in via preliminare, la categoria "Terzo settore", e suggerendosi a tale fine di valorizzare i seguenti elementi: "chi fa", "cosa fa", "perché lo fa", "come lo fa". Conseguentemente a tale passaggio, sarebbe opportuno definire le diverse componenti del Terzo settore, con un'attenzione specifica alla "doppia" e talvolta "plurima" natura di alcuni soggetti che non possono essere classificati secondo una logica unificante.

Occorre poi porre attenzione agli enti non profit che svolgono attività di impresa, distinguendo tra quelli che la svolgono in via esclusiva da quelli che, avendo altre e diverse finalità istituzionali, vi facciano ricorso in dimensione accessoria; così come è necessario giungere a una definizione coerente e omogenea dei profili tributari, che pur non dovendo costituire l'unico aspetto da considerare a opera del legislatore neppure possono essere considerati come secondari.

Un ulteriore elemento che non può essere ignorato in sede di revisione organica riguarda le modalità con le quali attivare e definire i rapporti tra soggetti del Terzo settore ed enti pubblici, con particolare attenzione all'evoluzione legislativa e amministrativa sin qui realizzata, anche con riferimento alla dimensione comunitaria europea e al quadro di competenze costituzionalmente attribuite alle regioni.

E infine si è condivisa la necessità di definire regole orientative per garantire un'efficace rappresentanza e una reale rappresentatività degli enti del Terzo settore, specie nelle relazioni di questi con le istituzioni pubbliche.

Operando in tal modo la ‘stagione costituente’ per il Terzo settore potrebbe contribuire a risolvere i numerosi nodi problematici legati alla attuale situazione sociale ed economica, consentendo inoltre agli enti non profit di essere sempre più efficaci protagonisti di una sussidiarietà tanto necessaria quanto ancora da sviluppare.

La necessità di procedere mediante una revisione organica della disciplina riguardante il Terzo settore è testimoniata anche da alcune vicende normative che hanno visto l’Agenzia impegnata a dipanare la matassa di previsioni normative non sempre di facile coordinamento con altre normative vigenti.

Si fa specifico riferimento alla vicenda relativa alle attività commerciali e produttive realizzate dalle organizzazioni di volontariato, oggetto di intervento normativo a opera dell’art. 30 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185 (convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2). Per comprendere il problema, va ricordato che in forza dell’art. 5 della legge quadro sul volontariato (l. 266/91) le fonti da cui dette organizzazioni possono trarre le risorse economiche necessarie al loro funzionamento sono: i contributi degli aderenti, di privati, dello Stato o di altri pubblici, di organismi internazionali; eventuali donazioni e lasciti testamentari; i rimborsi derivanti da convenzioni e, infine, le “entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali”. Queste ultime attività vengono successivamente richiamate, a opera della stessa legge, nella disposizione contenuta nell’art. 8 comma 4, ove si precisa che i proventi derivanti da dette attività “non costituiscono redditi imponibili ai fini dell’imposta sul reddito delle persone giuridiche (Irpeg) e dell’imposta locale sui redditi (Ilor), qualora sia documentato il loro totale impiego per i fini istituzionali dell’organizzazione di volontariato”.

Con riguardo al problema di come misurare la “marginalità”, il legislatore, in sede di modifica della legge quadro realizzata nel 1994, ha attribuito a un decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro per gli Affari sociali, l’individuazione dei criteri utili allo scopo: in forza di tale previsione è stato emanato il dm 25 maggio 1995 che ha introdotto i criteri fino a oggi utilizzati.

In tale materia è recentemente intervenuto, come accennato, l’art. 30 del decreto legge 185/2008, il quale ha stabilito, tra l’altro, quanto segue: “La disposizione di cui all’articolo 10, comma 8, del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, si applica alle associazioni e alle altre organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266 che non svolgono attività commerciali diverse da quelle marginali individuate con decreto del Ministro delle finanze 25 maggio 1995”. Per comprendere il senso di tale previsione va ricordato che il richiamato art. 10, comma 8, del d. lgs. 460/1997 stabilisce il criterio dell’automaticità tra iscrizione nei registri delle organizzazioni di volontariato e titolarità della qualifica di Onlus.

L'innovazione introdotta con l'art. 30 ha originato contrastanti interpretazioni in merito alla possibilità o meno per le organizzazioni di volontariato di svolgere attività commerciali e produttive oltre i limiti della marginalità, generando incertezza negli stessi enti. Per questa ragione l'Agenzia, in un suo documento inviato alla Presidenza del Consiglio, "ritenendo non superabili le divergenze interpretative con una soluzione che possa assumere un certo grado di certezza giuridica", ha suggerito al legislatore "un intervento chiarificatore, anche mediante una norma di carattere interpretativo".

Al di là e oltre il caso di specie, esso tuttavia dimostra come interventi settoriali, e non coordinati all'interno di una logica di revisione organica, possano produrre effetti assai pericolosi, anche in relazione alle difficoltà che si producono per la comprensione e la corretta applicazione della normativa vigente: con possibili effetti negativi per quelle organizzazioni che cercano di operare per il bene comune e non possono dedicare le proprie preziose energie ad analizzare e comprendere un quadro normativo frammentato e incerto.

## PARTE II - MISSIONE E ORGANIZZAZIONE

a cura della Direzione Generale

### 1. Premessa generale e atti normativi

L'Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale, meglio nota come Agenzia per le Onlus, è un'agenzia governativa di diritto pubblico, con sede a Milano in via Rovello n. 6.

L'Agenzia opera sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri (a cui è tenuta a inviare annualmente una relazione sull'attività svolta) ed è stata istituita con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 settembre 2000<sup>2</sup> con cui si è dato seguito alla delega prevista dall'art. 3 della legge n. 662 del 23 dicembre 1996<sup>3</sup>.

In seguito, con il dpcm n. 329 del 21 marzo 2001, si è provveduto all'emanazione del Regolamento dell'Agenzia per le Onlus, in base al quale, in data 8 marzo 2002, la stessa si è regolarmente insediata.

### 2. Missione, attribuzioni e compiti

L'Agenzia per le Onlus è chiamata a operare affinché, su tutto il territorio nazionale italiano, sia perseguita una uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare<sup>4</sup> concernente le Onlus, il Terzo settore e gli enti non commerciali. In base all'art. 3 del dpcm 329/2001, per il conseguimento delle sue finalità l'Agenzia può:

- formulare osservazioni e proposte sulla normativa vigente del settore;
- promuovere attività di studio e ricerca in Italia e all'estero, campagne per lo sviluppo e la conoscenza delle organizzazioni del Terzo settore in Italia, azioni di qualificazione degli standard in materia di formazione e di aggiornamento, scambi di conoscenza e collaborazione fra organizzazioni italiane del Terzo settore e analoghe realtà estere, iniziative di collaborazione, integrazione e confronto fra la pubblica amministrazione e il Terzo settore;
- curare la raccolta, l'aggiornamento e il monitoraggio dei dati e dei documenti relativi al settore;

---

<sup>2</sup> Il dpcm del 26 settembre 2000 istituisce la *Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale* quale organismo di controllo degli enti non commerciali e delle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus).

<sup>3</sup> La legge n. 662 del 23 dicembre 1996 recante *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica* all'art.3, comma 190, recita: *con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri delle Finanze, del Lavoro e della Previdenza sociale [...] è istituito un organismo di controllo degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale.*

<sup>4</sup> Art. 3, comma 1, dpcm 329/2001.

- segnalare alle autorità competenti i casi nei quali le norme di legge o di regolamento determinano distorsioni nell'attività delle organizzazioni;
- rendere parere vincolante, nei casi di scioglimento degli enti e delle organizzazioni, sulla devoluzione del loro patrimonio ai sensi del d. lgs 460/97;
- collaborare con il Ministero dell'Economia e delle finanze per la uniforme applicazione delle norme tributarie, anche formulando proposte su fattispecie concrete;
- elaborare proposte sull'organizzazione dell'Anagrafe unica delle Onlus.

Il dpcm 329/2001 prevede che le pubbliche amministrazioni possano sottoporre al parere dell'Agenzia gli atti amministrativi di propria competenza riguardanti il Terzo settore. Viene inoltre fissato per le stesse l'obbligo di richiedere preventivamente il predetto parere nei seguenti casi:

- iniziative legislative di carattere generale;
- individuazione delle categorie delle organizzazioni non profit;
- organizzazione dell'Anagrafe unica delle Onlus;
- tenuta dei registri e degli albi delle cooperative sociali;
- riconoscimento delle Organizzazioni non governative (Ong);
- decadenza totale o parziale delle agevolazioni previste dal d. lgs. 460/97.

L'Agenzia per le Onlus, pertanto, è chiamata a esercitare – nell'ambito della normativa vigente – i poteri di indirizzo, vigilanza e controllo, promozione, che possono essere così riassunti:

- indirizzo, per favorire l'uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare e per orientare soggetti singoli e organizzazioni a comportamenti equi e corretti. A tal fine, l'Agenzia formula propri atti di indirizzo, osservazioni e proposte di modifica della normativa vigente, elabora linee interpretative e indicazioni nei casi in cui le norme determinino distorsioni nell'attività delle organizzazioni, suggerisce nuove proposte di legge;
- vigilanza e controllo, per incoraggiare la corretta applicazione della normativa nei confronti degli organismi di Terzo settore e da parte degli stessi. Rientrano in tale contesto le competenze procedurali in materia di devoluzione del patrimonio (quando l'Agenzia è chiamata a esprimere il parere obbligatorio e vincolante sulla destinazione del patrimonio residuo degli enti in caso di loro scioglimento o estinzione); le attività a carattere consultivo (ogniquale volta è interessata dalle Direzioni

regionali dell'Agenzia delle Entrate nella disamina di casi che prevedono la verifica dei presupposti soggettivi occorrenti per il conseguimento o il mantenimento della qualifica di Onlus e il rilascio di pareri obbligatori ma non vincolanti, o da soggetti privati); le comunicazioni istituzionali che l'Agenzia deve provvedere a dar corso nei casi segnalati al fine di agevolare le fasi di indagine, verifica e accertamento da parte delle autorità preposte;

- promozione, per far conoscere e porre in evidenza i valori di solidarietà e di cittadinanza e le realizzazioni delle organizzazioni del Terzo settore, da perseguirsi attraverso proprie produzioni editoriali e iniziative (pubblicazioni a carattere scientifico; organizzazione e partecipazione a eventi nazionali e internazionali; sostegno delle reti di comunicazione e delle collaborazioni tra soggetti istituzionali ed enti e organismi, anche su scala internazionale; produzione e distribuzione di documenti e atti; cura della comunicazione in ambito sociale) e documenti di linee guida, codici di autoregolamentazione tesi a ricreare contesti di trasparenza e fiducia, curando con attenzione il ricorso agli strumenti tecnologici.

Il campo di azione dell'Agenzia è però assai più ampio di quanto la sua denominazione lasci intendere. Il termine "Onlus"<sup>5</sup>, infatti, indica soltanto una parte delle organizzazioni soggette all'esercizio delle funzioni dell'Agenzia. Secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 1, del dpcm 329/2001, l'Agenzia è infatti definita come l'organismo di controllo sugli enti non commerciali e sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Essa, pertanto, ha per legge competenze inerenti a tutta la sfera delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, degli enti non commerciali e del Terzo settore, nella sua più ampia accezione, cui andranno ad aggiungersi i soggetti delle nuove imprese sociali<sup>6</sup> ovvero un'area molto più ampia di quella che la denominazione attribuita all'Agenzia indurrebbe a ritenere. Sulla scorta di una proposta formulata dal Consiglio dell'Agenzia, il dpcm del 26 gennaio 2011 ha sancito questa importante modifica.

---

<sup>5</sup> Le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, normalmente identificate con l'acronimo *Onlus*, si relazionano al mondo del *non profit* italiano come una parte rispetto al tutto. Le Onlus, infatti, trovano fondamento nel d. lgs. n. 460/97 con cui il legislatore, nell'intento di rinnovare parte della normativa fiscale e al fine di permettere a importanti realtà sociali di attuare in termini innovativi e incentivanti la loro missione statutaria, ha istituito una nuova categoria giuridica attribuendola a tutti quei soggetti (già esistenti o di successiva costituzione) che, per poter fruire degli incentivi previsti dalla legge, sono chiamati a seguire determinate regole nello svolgimento della loro attività e nella loro organizzazione interna.

<sup>6</sup> La figura dell'impresa sociale è stata prevista dal d. lgs. n. 155 del 24 marzo 2006, *Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge n. 118 del 13 giugno 2005*. L'Agenzia per le Onlus ha collaborato alla stesura dei conseguenti decreti attuativi (cfr. *Relazione annuale 2008*, parte VI, cap. IV, pp. 83 – 85).

### **3. Attuale composizione del Consiglio dell'Agenzia per le Onlus**

L'Agenzia è costituita dal Presidente e da dieci Consiglieri nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta di diverse autorità competenti, in base all'esperienza istituzionale, alla conoscenza del Terzo settore e alla professionalità acquisita nel campo dell'economia sociale. Con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 gennaio 2007 e successivo del 4 Dicembre 2009 la composizione dell'organo collegiale, come previsto dall'art. 6 del dpcm 21 marzo 2001, n. 329, è stata così definita:

*Presidente*

Stefano Zamagni

*Consiglieri*

Luca Antonini

Marida Bolognesi

Massimo Giusti

Massimo Palombi

Edoardo Patriarca

Adriano Propersi

Giampiero Rasimelli

Emanuele Rossi

Gabriella Stramaccioni

Sergio Travaglia

### **4. Sintesi degli obiettivi programmatici 2007/2011**

I programmi di attività delineati dall'Agenzia sin dall'insediamento dell'attuale organo collegiale hanno sempre considerato quali propri elementi portanti :

- l'approfondimento dei temi che le organizzazioni valutano problematici, al fine di agevolarne la soluzione, legati ai rapporti con il sistema istituzionale (Agenzia delle Entrate, Ministeri, Enti locali), attraverso forme di diretto confronto (tavoli tecnici, seminari, relazioni, incontri, eventi pubblici) e con altri soggetti pubblici e privati cointeressati (Consiglio Nazionale Dottori Commercialisti, Organo Italiano di Contabilità, Consiglio Nazionale del Notariato, Associazione Bancari Italiani);
- il rafforzamento dei rapporti con le istituzioni pubbliche in relazione alle materie



e ai temi di competenza (Istat, Guardia di Finanza, Conferenza delle Regioni, Direzioni Regionali delle Entrate);

- il diretto coinvolgimento delle organizzazioni del Terzo settore, attraverso audizioni ed eventi;
- la promozione della comunicazione sociale, attraverso il diretto contributo nell'organizzazione del *Premio Comunicazione per il Sociale*<sup>7</sup>, ma anche partecipando e sostenendo le altre iniziative promosse in materia;
- la cura e la messa in atto di strumenti e materiale documentario e tecnologico.

## 5. Organizzazione e funzionamento

I processi organizzativi e funzionali dell'Agenzia sono stati progressivamente ricondotti nel corso degli ultimi anni alla capacità di finanziamento che a essa è annualmente assegnata.

Da qualche tempo nel settore pubblico il percorso per il quale sono le attribuzioni definite dalla normativa a determinare gli obiettivi istituzionali e le modalità operative per il loro conseguimento ha lasciato il passo alla tendenza ad attuare l'attuabile, a coprire in modo accettabile e utile l'ampia varietà dei compiti assegnati, impegnando funzionari e operatori nell'individuazione continua delle migliori condizioni dell'agire. A titolo esemplificativo si ricorda che per conseguire gli obiettivi istituzionali, immutati dal momento dell'insediamento, l'Agenzia ha operato nei primi anni con una dotazione finanziaria annuale di 2,5 milioni di euro (disposta dalla legge 133/99 a valere sul Fondo per le politiche sociali) e si appresta ora ad affrontare l'esercizio 2011 facendo leva su una dotazione di 725 mila euro. L'esercizio finanziario 2010 ha registrato entrate per l'importo complessivo di circa €. 1.180.000 delle quali la pressoché totalità è costituita dall'assegnazione da parte dello Stato. La particolare disposizione del testo della legge 133/99 non consente, ai fini della gestione, di far leva su entità certe delle assegnazioni annuali: la misura del finanziamento può variare anno per anno e, trattandosi di una spesa *rimodulabile*, se ne registra anche modifica in corso d'anno.

Nel contesto, tuttavia, l'elemento critico che si evidenzia non è costituito dalla variabilità della dotazione finanziaria, quanto dalla consolidata distanza tra la misura del finanziamento e il volume complessivo della gestione ordinaria, che ammonta a 2,2/2,3 milioni di euro. Si è sin qui provveduto a ricercare un equilibrio di gestione contenendo al massimo le spese, costituendo avanzi di amministrazione che potessero tornare utili a sostenere la vita amministrativa dell'Agenzia il più a lungo

---

<sup>7</sup> Cfr. parte VI – Studi e Promozione, cap. 4, pp. 83.

possibile. La strategia è stata ripercorsa anche per l'anno recentemente concluso. E ha reso possibile l'approntamento della piattaforma essenziale per l'attuazione dei programmi di attività 2011. Ma qui trova inevitabilmente conclusione. Le previsioni di finanziamento per l'anno successivo non lasciano infatti speranze in ordine all'esigenza di disporre dei fondi occorrenti ad assicurare una gestione funzionale minima. Rimane tuttavia la speranza che qualche accadimento di carattere straordinario possa scuotere in senso positivo la situazione esistente.

La contrazione dei finanziamenti ha inevitabilmente procurato la riduzione delle spese di funzionamento e la minore capacità di sostenere l'attuazione dei programmi istituzionali.

Anche il piano organizzativo ha subito ripercussioni in negativo, ma per altre e non secondarie ragioni. Agli inizi dell'anno 2010 l'Agenzia poteva contare su nove unità assegnate in comando da altre amministrazioni. Questa la formula presentata dal dpcm 329/2001 relativamente alle risorse delle quali potersi avvalere. Rispetto all'anno precedente si erano registrate sei defezioni, risorse poi non ripristinate. Si potrebbe anche aggiungere non ripristinabili, alla luce delle ragioni che sottendono le disposizioni tese a regolare il sistema pubblico, per le quali l'istituto del comando/distacco tende a divenire una rarità. Alla fine dell'anno 2010 le risorse presenti presso l'Agenzia si sono poi ridotte ulteriormente a sei.

Non si sono registrate variazioni, per contro, nel sistema dei supporti funzionali esterni all'Agenzia, oramai necessario a garantire lo svolgersi della vita dell'istituzione. Tale soluzione, ampiamente prevista anche dalla normativa in materia di organizzazione consente altresì di attuare soluzioni idonee a salvaguardare quegli ambiti nei quali disporre di profili professionali di alta specializzazione è una dotazione indispensabile, peraltro non sempre rinvenibile all'interno della pubblica amministrazione. La recente ampia produzione di norme in materia di organizzazione del settore pubblico è chiaramente ispirata dall'esigenza di contenere la spesa, in particolare quella relativa al personale. La mancanza di una efficace distinzione nella normativa prodotta tra enti e organizzazioni di grandi dimensioni e organismi di ridotta entità, che pur agiscono sul territorio nazionale, produce una serie di vincoli e condizionamenti che non solo non consentono di esprimere le potenzialità latenti, ma obbligano le risorse esistenti a dedicare forti energie agli studi e all'applicazione dei dispositivi, alle dimostrazioni di permanenza nei limiti, alle verifiche da consentire. E costituiscono significativi condizionamenti nella vita amministrativa dell'Agenzia, quand'anche si trattasse di un effetto riflesso.

Un'altra conseguenza particolarmente significativa è stata quella della sospensione della corresponsione degli emolumenti ai Consiglieri a far tempo dal mese di giu-

gno 2010, in quanto una determinazione finale circa l'applicabilità o meno all'Agenzia del disposto dell'art. 6, comma 2 della legge 30 luglio 2010, n. 122 - *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31.5.2010 n. 78 recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica* - non è stata ancora adottata.

Non è solito che accada che un organismo in carica possa incorrere nella sua trasformazione in organismo a titolo onorifico, pur tuttavia il fatto è da ritenersi possibile, nonostante i presupposti iniziali fossero differenti. Tuttavia, come accennato, a distanza di tempo una decisione finale nel merito non è stata ancora presa.

A distanza di nove anni dall'emanazione del "Regolamento dell'Agenzia per le Onlus" (dpcm 329/2001) l'inquadramento della struttura di riferimento dell'Agenzia non è mutato e appare ancora oggi la base per avviare un percorso di stabilizzazione, che in ogni caso dipende dalla risoluzione del primo e fondamentale punto, citato in precedenza, legato alla sua certa finanziabilità. Il volume complessivo delle spese finalizzate alle iniziative e ai progetti istituzionali, nell'ambito della valorizzazione e della promozione del non profit, si è attestato nell'anno 2010 sulla misura di 350.000 euro ca., con un decremento del 10% rispetto all'anno precedente.

Nel corso dell'anno 2010 si è portata a conclusione la fase strutturale del progetto avviato con il Politecnico di Milano relativamente al sistema di integrazione dei dati delle organizzazioni non profit distribuiti presso i vari soggetti titolari di procedimenti e si è nelle condizioni di avviare la sperimentazione correlata. Contemporaneamente per risolvere le questioni legate al supporto informatico dell'Agenzia si è data concretezza all'accordo di collaborazione sottoscritto con la Provincia di Milano, ente da sempre sensibile al Terzo settore, avviando un piano di azioni finalizzate a sostenere l'architettura e la gestione del contesto amministrativo e di servizio che si preannuncia come rilancio per il nuovo sistema informativo dell'Agenzia per le Onlus.

All'aumento delle criticità del piano economico-finanziario e dell'impianto organizzativo esistente, si oppone la linea di indirizzo orientata allo sviluppo delle potenzialità dell'ente e il riscontro di un impatto sempre crescente delle iniziative dell'Agenzia. Le *Linee Guida per la Raccolta di Fondi* e le *Linee Guida per il Sostegno a Distanza* hanno infatti riscosso forte interesse e attenzione in ogni occasione pubblica e presso i media. Il piano delle relazioni istituzionali, gradualmente costituito, si è arricchito ulteriormente e gli importanti coinvolgimenti nelle iniziative della Fondazione del notariato e dell'Associazione Bancaria Italiana (Abi), svoltisi lo scorso novembre, ne costituiscono efficace testimonianza. Non solo quelli portati a conclusione nel corso dell'anno, ma anche i progetti avviati nel 2010 - *Linee guida per la raccolta di fondi*; *Linee guida per il sostegno a distanza*; sito web del sostegno a distanza; *Libro bianco*

*sul Terzo settore; Il Terzo settore dalla A alla Z. Parole e volti del non profit; Linee guida per la rappresentanza nel Terzo Settore* - costituiscono e costituiranno elementi importanti per il sostegno e la promozione dei valori che caratterizzano il Terzo settore in quanto si tratta di programmi di iniziativa che si pongono quali obiettivi centrali la riconoscibilità e l'affidabilità delle organizzazioni e il miglioramento del contesto giuridico e sociale di riferimento.

## PARTE III - PROGETTI E INNOVAZIONE

a cura dell'Area Progetti e Innovazione della Direzione Generale

L'Area Progetti e Innovazione è incardinata nella Direzione Generale e ha in carico la realizzazione dei progetti che il Consiglio dell'Agenzia ritiene rilevanti per lo sviluppo delle finalità strategiche dell'ente.

### 1. Progetto Raccolta Fondi

Il dpcm n.329/2001, che regola le attribuzioni e i poteri assegnati all'Agenzia per le Onlus, comprende all'art. 3 la "vigilanza sull'attività di raccolta di fondi e di sollecitazione della fede pubblica, allo scopo di assicurare la tutela da abusi e le pari opportunità di accesso ai mezzi di finanziamento". Con l'obiettivo di rendere concreta tale attribuzione, con propria deliberazione n.5 del 15 gennaio 2008, l'Agenzia ha promosso uno specifico progetto, articolato in fasi, mirato a produrre apposite *Linee Guida per la Raccolta dei Fondi*. Il tema della raccolta fondi e delle tutele connesse rappresenta infatti uno degli ambiti maggiormente considerati dagli enti non profit e dalla cittadinanza, in quanto la trasparenza delle azioni collegate e la certezza della destinazione dei fondi raccolti sono percepiti come fattori di affidabilità e credibilità per la valorizzazione e il sostegno del Terzo settore e della società civile nel suo insieme. Valutando la complessità, la delicatezza e la vastità dell'intervento, e trattandosi inoltre di una iniziativa destinata a coinvolgere l'intero Terzo settore, il Consiglio dell'Agenzia ha deciso di conferire al progetto uno sviluppo graduale, che potesse tenere nella giusta considerazione i molteplici fattori interessati dalla problematica e i soggetti istituzionali titolari di competenze e di funzioni in tale ambito.

#### 1.1. Linee Guida per la Raccolta dei Fondi

Pur non avendo carattere vincolante, le linee guida agiscono sulla sfera della *moral suasion* e rappresentano un corpo di riferimenti per il Terzo settore, per i codici etici degli enti e per i codici deontologici dei responsabili e degli operatori delle organizzazioni non profit. La direzione che l'Agenzia ha intrapreso, attraverso la produzione di strumenti di *soft law* quali le linee guida, è da intendersi come manifestazione della volontà di guidare e accompagnare le organizzazioni non profit a operare realizzando processi virtuosi, centrati sulla trasparenza, sulla responsabilità, sulla fiducia e sulla leale collaborazione fra le istituzioni, i cittadini e le organizzazioni stesse.

Il testo definitivo delle *Linee Guida per la Raccolta dei Fondi*, frutto di elaborazioni condivise alle quali hanno contribuito i vari soggetti coinvolti nello sviluppo del progetto (Comitato scientifico, Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza, Consiglio dell'Agenzia per le Onlus, i funzionari dell'Area Progetti e Innovazione e del Servizio Indirizzo e Vigilanza), è stato approvato dal Consiglio dell'Agenzia con deliberazione n. 148 nella seduta di aprile 2010. Successivamente il testo è stato pubblicato sul sito Internet dell'Agenzia e a mezzo stampa.

In linea generale, le *Linee Guida per la Raccolta dei Fondi* si propongono di orientare le organizzazioni a garantire la massima trasparenza nell'attività di raccolta dei fondi e a comunicare al donatore, al destinatario della donazione, agli organi di controllo e al pubblico in generale le informazioni utili a comprendere le caratteristiche delle raccolte che l'ente intraprende.

Forniscono anche indicazioni concrete sull'applicazione di specifici strumenti di raccolta, richiamando, qualunque sia la modalità di raccolta utilizzata dall'ente, il rispetto delle regole di trasparenza e la completezza di informazione nei confronti del donatore.

Il documento conclusivo è composto di tre parti:

- *Linee Guida*: è la parte fondante del documento; contiene i principi essenziali da rispettare nell'occorrenza di raccolte di fondi, volti a tutelare contemporaneamente e in modo triangolare il donatore, il destinatario della donazione e la stessa organizzazione. L'Agenzia ha individuato nella trasparenza, nella rendicontabilità e nell'accessibilità i tre principi cardine delle linee guida.
- *Allegato n. 1 – Comportamenti, tecniche e strumenti per le buone prassi nella raccolta dei fondi*: comprende una serie di schede relative alle forme e ai principali strumenti utilizzati dagli enti non profit per raccogliere fondi: *direct mail*, telemarketing, *face-to-face*, imprese *for profit*, grandi donatori, eventi, salvadanai, lasciti testamentari, donazioni *online* tramite Internet e SMS solidali. L'Allegato n.1, redatto con la consulenza specialistica di alcuni componenti del Comitato scientifico esperti in materia di *fundraising*, è da considerarsi in evoluzione, così come in evoluzione sono gli strumenti di raccolta attivati dalle organizzazioni, lo scenario più generale delle strategie di marketing e la normativa di riferimento.
- *Allegato n. 2 – I profili fiscali delle erogazioni liberali*: riporta due tabelle di sintesi delle norme che conferiscono agevolazioni fiscali, con riferimento ai beneficiari dell'agevolazione (persone fisiche e imprese), alla tipologia di agevolazione e ai destinatari dell'erogazione.

## **1.2. Audizioni e azioni di diffusione delle *Linee Guida***

Le attività svolte nel corso del 2010 si sono sviluppate in due macrofasi: la prima è relativa agli interventi realizzati preliminarmente all'approvazione e alla pubblicazione delle *Linee Guida per la Raccolta dei Fondi*; la seconda è relativa agli interventi condotti successivamente, finalizzati a far conoscere e diffondere sul territorio nazionale le citate linee guida.

### ▪ Prima fase - gennaio/aprile 2010 - Audizioni collettive

In questa prima fase si sono svolte audizioni collettive con le organizzazioni di Terzo settore. Lo scopo è da rintracciarsi sia nell'esigenza di rilevare osservazioni e commenti al testo ancora provvisorio delle *Linee Guida*, per integrarlo con opportune modifiche, sia nella volontà di esercitare un metodo di lavoro "partecipativo", che facesse leva sull'ascolto e sul coinvolgimento diretto dei destinatari del prodotto e che potesse quindi sollecitare e favorire il recepimento delle *Linee Guida* da parte delle organizzazioni. La maggior parte delle audizioni si è realizzata con la collaborazione della rete nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato (Csv); le organizzazioni presenti alle audizioni sono state complessivamente circa 350.

- Roma, 10 novembre 2009 – presso la sede del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (Cnel)
- Milano, 12 gennaio 2010 – presso la Fondazione Ambrosianeum
- Firenze, 19 marzo 2010 – presso la sede del Centro Servizi Volontariato della Toscana (Cesvot)
- Bari, 28 aprile 2010 – presso la sede del Csv di Bari

### ▪ Seconda fase - maggio/dicembre 2010 - Azioni di diffusione

In questa seconda fase l'Agenzia è stata impegnata nella realizzazione di azioni di diffusione delle linee guida, con l'obiettivo di far conoscere il documento, approfondirne i contenuti e sollecitare dinamiche di adesione. In alcuni casi l'Agenzia si è fatta direttamente promotrice di iniziative istituzionali di diffusione delle linee guida, in altri vi ha partecipato potendo disporre di uno spazio o di una sessione specificamente dedicati all'argomento in questione.

- Castrocaro Terme, 12 maggio 2010 - Festival del Fundraising - presentazione

- delle *Linee Guida* ai professionisti del *fundraising* (circa 650 iscritti)
- Pesaro, 24 novembre 2010 – presso la sede della Provincia di Pesaro – convegno *La raccolta fondi nelle organizzazioni del Terzo settore*, in collaborazione con il coordinamento regionale Csv Marche
  - Catania, 27 novembre 2010 – presso la sede della Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Catania – convegno *Fundraising. Presentazione delle Linee Guida per la Raccolta dei Fondi* redatte dall'Agenzia per le Onlus, in collaborazione con Csve (Centro Servizi Volontariato Etneo), Cesvop (Centro di Servizi per il Volontariato di Palermo), Cesv Messina (Centro Servizi per il Volontariato di Messina)
  - Verona, 11 dicembre 2010 – presso Centro Carraro – convegno *Linee Guida per la Raccolta dei Fondi: trasparenza e fiducia dei cittadini*, in collaborazione con Csv della provincia di Verona

### **1.3. Linee Guida per la raccolta dei fondi nelle situazioni di emergenza umanitaria**

Nel corso del 2010, successivamente alla pubblicazione delle *Linee Guida per la Raccolta dei Fondi*, l'Agenzia ha ritenuto opportuno approfondire una particolare accezione del fenomeno della raccolta fondi, che si circoscrive in occasione degli appelli nelle situazioni di emergenza umanitaria. Poiché questi casi presentano caratteristiche diverse rispetto a quelle che si determinano nelle raccolte ordinarie di fondi, quali l'eccezionalità, l'urgenza e la necessità di porre in essere interventi immediati, l'Agenzia ha valutato opportuno dedicare a questo segmento un affondo peculiare che possa rilevare le specificità di tali raccolte e le condizioni particolari in cui esse avvengono. Pertanto, fra gli obiettivi che andranno a compimento nel 2011 è contemplata la realizzazione di un documento integrativo delle già citate linee guida, finalizzato a evidenziare principi, regole e comportamenti a cui attenersi nei casi di raccolta fondi nelle emergenze.

Nel merito, già nel 2010, l'Agenzia ha organizzato un primo seminario di studio sulla tematica in collaborazione con il network Agire (Agenzia italiana per la risposta alle emergenze) che si è svolto a Roma il 22 novembre 2010 presso la sede del Cnel. Il seminario, al quale hanno partecipato su invito 50 operatori individuati fra le organizzazioni maggiormente impegnate negli appelli di raccolta fondi, fra i soggetti vettori di raccolte fondi - quali i gestori di telefonia mobile e i media - e fra gli attori istituzionali, quali la Protezione Civile, il Ministero degli Esteri, l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza, ha avuto il merito di fare emergere gli elementi ricorrenti di tali raccolte, ma soprattutto la complessità del fenomeno. Il dibattito, infatti, ha foca-



lizzato elementi rilevanti e di ampia portata, anche in termini strategici e rispetto al ruolo delle istituzioni pubbliche, quali la titolarità delle raccolte fondi, la trasparenza, sia nella rendicontazione sia nel rendere pubblici i risultati degli interventi realizzati, l'individuazione di criteri che portino ad "accreditare" i soggetti che svolgono le raccolte e che successivamente sviluppino gli interventi. L'Agenzia darà seguito nel 2011 a questa prima fase di confronto con la costituzione di un gruppo di lavoro coordinato dal Consigliere Edoardo Patriarca, finalizzato alla produzione di un allegato alle *Linee Guida per la Raccolta dei Fondi*. Il documento sarà anche oggetto di audizioni con interlocutori diversi dalle organizzazioni ma solitamente coinvolti nelle raccolte, quali i gestori di telefonia mobile, le televisioni, la stampa, l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) e le pubbliche istituzioni.

#### **1.4. Progetto di ricerca: "Strategie innovative di mobile marketing e fundraising per il settore non profit"**

Nell'ambito dell'accordo di collaborazione sottoscritto nel 2009 fra l'Agenzia per le Onlus e l'Università Luigi Bocconi di Milano, è stato avviato un progetto di ricerca sull'utilizzo dei *mobile* nelle raccolte fondi, coordinata dal Prof. Giorgio Fiorentini. I canali mobili stanno innovando in misura consistente e irreversibile le modalità di comunicazione e diffusione dell'informazione, e sempre più si caratterizzano come strategici rispetto al *fundraising*, grazie alla tempestività con cui gli appelli giungono all'utente e alla facilità e immediatezza con cui i cittadini possono donare. La ricerca, che giungerà a conclusione nel 2011 e sarà oggetto di una presentazione pubblica, si è articolata nel 2010 attraverso la realizzazione di *focus group* (nei quali sono stati coinvolti anche operatori telefonici e istituti di credito) e l'analisi di *best practice* internazionali e di casi italiani; si concluderà con la redazione di un manuale operativo per gli enti non profit.

## **2. Progetto Sostegno a distanza**

Analogamente al progetto di elaborazione delle linee guida in materia di raccolta fondi, con deliberazioni n. 109 del 7 maggio 2008 e n. 212 del 16 luglio 2008, il Consiglio dell'Agenzia ha approvato la realizzazione del progetto volto a fornire alle organizzazioni regole e indicazioni sul sostegno a distanza. Le *Linee Guida per il sostegno a distanza di minori e giovani* (di seguito *Linee Guida SaD*), frutto del lavoro di un apposito Comitato scientifico, sono state approvate dal Consiglio dell'Agenzia con deliberazione n. 270 del 13 luglio 2009 e presentate alla Presidenza del Consiglio

dei Ministri il 23 novembre 2009, nell'ambito delle iniziative promosse per celebrare il ventennale della sottoscrizione della *Convenzione ONU sui diritti per l'infanzia e l'adolescenza*.

Nel corso del 2010 l'Agenzia ha dato seguito operativo a tale pubblicazione, non solo con iniziative volte a diffondere la conoscenza del documento, ma anche con interventi più strutturati, finalizzati a porre le condizioni propedeutiche all'avvio di percorsi di riconoscimento delle organizzazioni dichiaranti l'adesione alle citate linee guida.

## **2.1. Osservatorio SaD**

Con deliberazione n. 89 del 9.2.2010 e successiva n. 213 dell'11.5.2010, l'Agenzia ha approvato la costituzione di un Osservatorio, coordinato dal Consigliere Marida Bolognesi, formato da 10 componenti, individuati fra esperti del settore, giuristi e rappresentanti di reti e coordinamenti delle organizzazioni. I compiti dell'Osservatorio, che nel corso del 2010 si è riunito cinque volte e che proseguirà la sua attività anche nel 2011, riguardano:

- la messa a punto delle procedure di adesione alle *Linee Guida SaD*
- la realizzazione di azioni di monitoraggio per verificare il rispetto dei principi e delle regole contenuti nelle *Linee Guida SaD* da parte delle associazioni aderenti
- la rilevazione di buone pratiche e di eventuali criticità
- la promozione del miglioramento della qualità degli interventi SaD
- la promozione di azioni di diffusione delle *Linee Guida SaD* e di sensibilizzazione

## **2.2. Elenco delle Organizzazioni SaD**

Con deliberazione n. 215 dell'11 maggio 2010, il Consiglio ha approvato l'istituzione dell'Elenco delle organizzazioni che dichiarano di aderire alle *Linee Guida SaD*, in applicazione dell'art.6 delle stesse, e la procedura di adesione, con la relativa modulistica. Presupposto sostanziale della procedura di inserimento nell'Elenco è la libera e volontaristica adesione espressa dall'organizzazione, la quale consapevolmente e in piena autonomia si assume l'impegno e la responsabilità di rispettare i principi delle *Linee Guida SaD* e di adeguare il proprio operato alle indicazioni fornite dalle stesse. L'Agenzia, dal canto suo, non formalizza atti autorizzativi, individuando nel principio di leale collaborazione l'ambito entro il quale le parti operano per rea-

lizzare un patto di fiducia con i cittadini. Alla fine del 2010 le organizzazioni aderenti e inserite nell'Elenco gestito e aggiornato dall'Agenzia sono 91, un risultato che l'Agenzia valuta positivamente in considerazione del fatto che la promozione delle adesioni e dell'Elenco è stata avviata in forma sistematica alla fine del mese di maggio. L'attività di monitoraggio sugli enti aderenti per rilevare l'effettiva applicazione delle *Linee Guida SaD* è stata avviata a settembre 2010; l'Agenzia e l'Osservatorio hanno individuato nella tutela della privacy e dell'immagine dei minori il primo intervento di verifica.

Fra gli adempimenti amministrativi richiesti all'organizzazione aderente è compresa la stesura di una Relazione Annuale, che gli enti sono tenuti a inviare all'Agenzia entro il mese di luglio dell'anno successivo a quello cui i dati e le informazioni della relazione si riferiscono. Obiettivo dell'Agenzia per il 2011 è la costruzione di un apposito database di raccolta di tali dati, che sarà utilizzato sia come supporto per l'attività dell'Osservatorio sia per produrre analisi e statistiche sul sostegno a distanza e sull'entità dei progetti e delle risorse che esso mobilita, perlomeno da parte delle organizzazioni aderenti.

### **2.3. Sito tematico [www.ilsostegnoadistanza.it](http://www.ilsostegnoadistanza.it)**

Con deliberazione n.90 del 9 febbraio 2010, il Consiglio dell'Agenzia ha approvato la realizzazione di un sito web tematico dedicato al sostegno a distanza, collegato al sito Internet istituzionale. Il sito [ilsostegnoadistanza.it](http://ilsostegnoadistanza.it) costituisce al contempo un canale di orientamento per i cittadini che volessero conoscere questa particolare forma di solidarietà, il canale privilegiato di promozione delle *Linee Guida SaD* verso le organizzazioni di Terzo settore e i cittadini, e la piattaforma di gestione dell'Elenco delle organizzazioni aderenti. Il sito, infatti, è progettato in modo che le organizzazioni svolgano *online* gli adempimenti richiesti per aderire attraverso la compilazione di un *form* elettronico, aggiornabile in tempo reale dalle organizzazioni stesse, che dispongono di una pagina all'interno della sezione web a loro dedicata. Il sito riserva particolare attenzione all'area delle FAQ (*frequently asked questions*) redatte considerando sia le effettive domande che i cittadini pongono agli uffici dell'Agenzia, sia le richieste di chiarimento avanzate dalle organizzazioni aderenti nel merito dell'interpretazione e dell'applicazione dei principi contenuti nelle *Linee Guida SaD*. Obiettivo di sviluppo per l'anno 2011 è l'inserimento nel sito di un'apposita sezione dedicata alla trasparenza, nella quale i cittadini troveranno informazioni dettagliate circa le quote annuali richieste al sostenitore e dati relativi al bilancio e alle spese di gestione dei progetti SaD.

## 2.4. Iniziative di comunicazione

Le iniziative di comunicazione realizzate nel 2010 hanno riguardato la:

1. promozione del sito tematico *ilsostegnoadistanza.it*
  2. promozione delle Linee Guida SaD
  3. promozione dell'Elenco e delle organizzazioni aderenti
- *Conferenza stampa*: in data 27 maggio si è svolta nella Sala Mappamondo della Camera dei Deputati la conferenza stampa di presentazione e lancio del sito [www.ilsostegnoadistanza.it](http://www.ilsostegnoadistanza.it), alla quale hanno partecipato giornalisti della carta stampata e dei media e testimoni SaD che hanno raccontato la loro esperienza.
  - *Campagna "Il SaD in chiaro" e logo correlato*: contestualmente al sito SaD, l'Agenzia ha lanciato la campagna che caratterizza sia il sito sia l'insieme del progetto sul sostegno a distanza centrata sul tema della trasparenza, dovuta ai cittadini, ai sostenitori, alle istituzioni e alle stesse organizzazioni non profit. "Il SaD in chiaro" è l'*headline* della campagna, cioè il concetto forte che contraddistingue e unisce tutte le azioni del progetto, e del logo a essa correlato, creato dall'Agenzia con un duplice scopo: segnalare ai cittadini quali sono le organizzazioni aderenti alle *Linee Guida*, impegnate in un percorso virtuoso di trasparenza e qualità dell'operato, e consentire alle organizzazioni aderenti di rendersi visibili attraverso un marchio distintivo. Il logo sarà concesso alle associazioni aderenti alle *Linee Guida* e inserite nell'Elenco, che potranno utilizzarlo sui propri materiali divulgativi e informativi in coerenza con le indicazioni fornite dall'Agenzia attraverso un manuale d'uso.
  - *Campagna A Natale regala un SaD*: dal 10 dicembre 2010 al 10 gennaio 2011, attraverso il web, l'Agenzia ha promosso la campagna di sensibilizzazione *A Natale regala un SaD*, volta a "donare solidarietà" in alternativa ai tradizionali regali natalizi.
  - *Spot televisivo e radiofonico Sostegno a distanza: cresce meglio lui, cresci meglio tu*: dal 29 dicembre 2010 al 12 gennaio 2011 è andata in onda sui network televisivi pubblici e sui network radiofonici la campagna istituzionale sul sostegno a distanza realizzata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la collaborazione dell'Agenzia per le Onlus. Lo spot, firmato dal Dipartimento per il

coordinamento amministrativo, dal Dipartimento per le politiche della famiglia e dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, richiama in modo preciso il sito SaD dell'Agenzia per le Onlus e a esso rinvia i cittadini per le informazioni circa il sostegno a distanza.

## **2.5. Iniziative di promozione**

In collaborazione con il coordinamento Elsad (Enti locali per il sostegno a distanza) e le reti delle organizzazioni SaD (quali ForumSad nazionale, La Gabbianella), l'Agenzia ha promosso "La staffetta delle città per il SaD". Si tratta di una iniziativa promozionale *long-term*, che coinvolge, con un passaggio continuo di testimone, i comuni delle città italiane e le associazioni del territorio interessate ad un confronto sul tema del sostegno a distanza e sui contenuti delle Linee Guida SaD. Nel 2010 la staffetta ha raggiunto le seguenti città:

- Udine, 5-6 marzo – Palazzo della Regione
- Roma, 9-10 aprile – presso la sede dell'Unicef
- Bologna, 20 maggio – Comune di Bologna
- Milano, 31 maggio – Provincia di Milano, Palazzo Isimbardi
- Livorno, 1 giugno – Fondazione LEM
- Padova, 10 giugno – Comune di Padova
- Genova, 14 ottobre – Comune di Genova

## **3. Progetto editoriale: *Libro bianco sul Terzo settore***

Il Consiglio dell'Agenzia, con deliberazioni n. 57 dell'11.2.2009, n. 266 del 15.6.2009 e n.412 dell'8.11.2010, ha approvato la realizzazione del progetto di edizione del *Libro bianco sul Terzo settore* e delle fasi di studio preliminari alla stesura definitiva del volume, che sarà pubblicato nel 2011 dall'editore Il Mulino di Bologna. A differenza della I edizione del volume (stampata nel 2006 a conclusione del mandato della prima Consigliatura dell'Agenzia) - principalmente focalizzata sull'emersione degli elementi caratterizzanti il Terzo settore e sugli aspetti problematici del suo sviluppo in relazione ai vincoli normativi e alla disciplina fiscale frammentaria e disorganica - questa II edizione privilegia l'indagine prospettica, basata sia sull'analisi dei nodi critici sofferti dalle organizzazioni di Terzo settore, sia - soprattutto - sulle possibili strategie di soluzione da percorrere, nella direzione di aprire prospettive di sviluppo e di superare i problemi che lo limitano. Il libro bianco, infatti, per defi-

nizione, è un documento che contiene proposte di azione in un settore specifico, e conseguentemente può essere utilizzato dalle autorità competenti come strumento per realizzare risposte ai problemi e più in generale per programmare politiche pubbliche adeguate. Pertanto, in sintonia con l'approccio che vuole il libro bianco essere principalmente uno strumento propositivo e di azione, il Consiglio dell'Agenzia ha voluto imprimere al volume una visione di insieme, capace però di fare emergere i fattori che più di altri risultano propulsivi per il futuro del Terzo settore, trattandoli da un punto di vista al contempo analitico e propositivo. Al fine di introdurre chiavi di lettura trasversali ed elaborare proposte di miglioramento pertinenti e coerenti con la pluralità dei caratteri, degli interventi e delle finalità delle organizzazioni di Terzo settore, il Consiglio ha coinvolto nella stesura del volume i Consiglieri stessi, docenti universitari di discipline diverse, esperti del settore.

I temi affrontati nel volume riguardano la rappresentanza e la rappresentatività del Terzo settore, gli aspetti costituzionali, amministrativi e tributari, la sussidiarietà, la crescita economica, il riconoscimento delle organizzazioni di Terzo settore di qualità, la governance e la rendicontazione, il mercato di capitali per le imprese a finalità sociale, le prospettive del Terzo settore italiano nello spazio europeo.

Il percorso di studio preliminare, teso a enucleare i temi meritevoli di approfondimento e di confronto, nonché e soprattutto le ipotesi e le proposte di miglioramento, si è articolato attraverso l'organizzazione di due seminari:

- Livorno, 27 gennaio 2010 - presso Provincia di Livorno: questo seminario ha rappresentato l'occasione per un confronto esteso e ad ampio raggio, aperto ai contributi di numerosi interlocutori istituzionali (Direttore Generale DG Volontariato del Ministero del Lavoro e politiche sociali, presidente della Provincia di Livorno, presidenti di alcune fondazioni e del Centro servizi volontariato Toscana - Cesvot), di docenti universitari (diritto amministrativo, diritto costituzionale, diritto del Terzo settore, diritto tributario) e avvocati specializzati nelle materie peculiari al Terzo settore;
- Milano, 5 ottobre 2010 - presso Agenzia per le Onlus: ha costituito il momento conclusivo del percorso di studio, l'occasione per riprendere in modo correlato i temi e gli aspetti critici discussi e vagliati in precedenza, con lo scopo di assegnare al volume organicità e di promuovere intenti condivisi relativamente alla formulazione delle proposte.

## PARTE IV - VIGILANZA E ISPEZIONE

a cura del Servizio Indirizzo e Vigilanza

### Premessa al lavoro svolto nel 2010 in materia di rendicontazione

Consigliere Adriano Propersi

Nel 2010 è proseguita l'attività di approfondimento delle tematiche relative alla trasparenza e alla rendicontazione degli enti non profit. Mentre il triennio precedente è stato caratterizzato dalla emanazione di *Linee guida e schemi per la redazione dei Bilanci di Esercizio degli Enti Non Profit*<sup>8</sup> e di *Linee guida per la Redazione del Bilancio Sociale delle Organizzazioni Non Profit*<sup>9</sup>, con il 2010 si è dato avvio a un ulteriore studio condiviso con il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti (Cndcec) e con l'Organismo italiano di contabilità (Oic) che ha portato all'emanazione di *principi generali di rendicontazione*, approvati congiuntamente dalla nostra Agenzia e dai due enti citati.

Tale documento accoglie le linee guida dell'Agenzia sul bilancio d'esercizio e sul bilancio sociale come documenti di base per la rendicontazione degli enti non profit e definisce i principi generali che stanno alla base della rendicontazione stessa. L'Agenzia, il Cndcec e l'Oic si sono già impegnati e stanno studiando regole di generale accettazione per la contabilizzazione dei contributi liberali ricevuti e delle immobilizzazioni tecniche.

Gli schemi generali di bilancio d'esercizio e di bilancio sociale proposti dall'Agenzia per le Onlus stanno avendo nel frattempo larga applicazione nella prassi operativa e questo fa ben sperare in una omologazione dell'informativa del Terzo settore, con possibili e utili confronti nel tempo e nello spazio dei dati di bilancio.

Ciò è risultato molto gradito a tanti operatori, quali le fondazioni di erogazione, che trovano in documenti omogenei e approfonditi la possibilità di gestire ed erogare con più consapevolezza i fondi a disposizione. Gli schemi adottati dall'Agenzia hanno trovato pratica applicazione anche da parte dei centri di servizio del volontariato (Csv) e in generale dal Forum del Terzo settore. Anche molte pubbliche amministrazioni hanno richiamato e richiesto l'utilizzo di schemi di rendicontazione specifici per il settore non profit. I documenti di bilancio hanno anche accolto il favore del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, che li ha riconosciuti come documenti validi per la rendicontazione del 5 per mille.

Con l'Agenzia delle Entrate è in atto un confronto per portare anche la prassi fiscale a richiedere la predisposizione di bilanci uniformi sulla base dei nostri schemi: anche ai fini fiscali, infatti, la chiarezza della rendicontazione e l'utilizzo di modelli

---

<sup>8</sup> Cfr. Relazione Annuale 2009, parte IV, cap. II, pp. 92 – 94.

<sup>9</sup> Cfr. Relazione Annuale 2009, pp. 11 – 13 e parte IV, cap. IV, pp. 109 – 111.

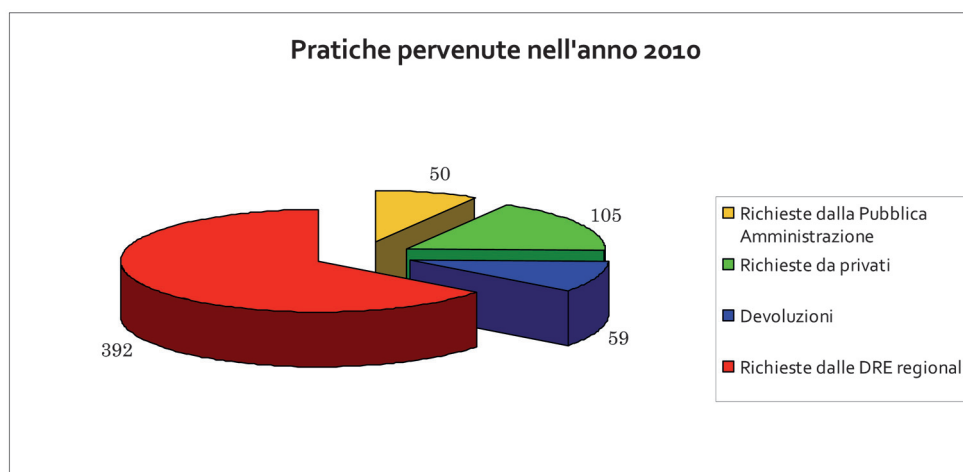
uniformi può essere la base per un corretto e costruttivo rapporto con il Terzo settore, spesso non compreso e giudicato con sospetto senza fondamento.

In questi anni, l'Agenzia per le Onlus ha posto le basi affinché gli enti abbiano gli strumenti per attuare una buona, esaustiva e trasparente rendicontazione.

Il passo successivo spetta al legislatore, che potrebbe ora attribuire all'Agenzia per le Onlus compiti di raccolta delle informative che si traggono dai bilanci, di elaborazione e anche di monitoraggio, per sviluppare sempre più e meglio questo importante settore dell'economia sociale.

## 1. Vigilanza

Nel corso del 2010 il Servizio per le attività giuridiche che supporta il Consiglio e la Commissione Vigilanza e Controllo (di seguito solo Commissione Vigilanza) ha proseguito il proprio operato nell'ambito delle attribuzioni di Vigilanza, Controllo ed Indirizzo Normativo, secondo le modalità già illustrate nelle precedenti relazioni, garantendo continuità al lavoro istruttorio e di redazione dei pareri di cancellazione dall'Anagrafe unica delle Onlus, oltre che all'approfondimento di tematiche di rilievo tecnico-giuridico.



**Grafico 1)**

### 1.1. Pareri all'Agenzia delle Entrate, Direzioni Regionali

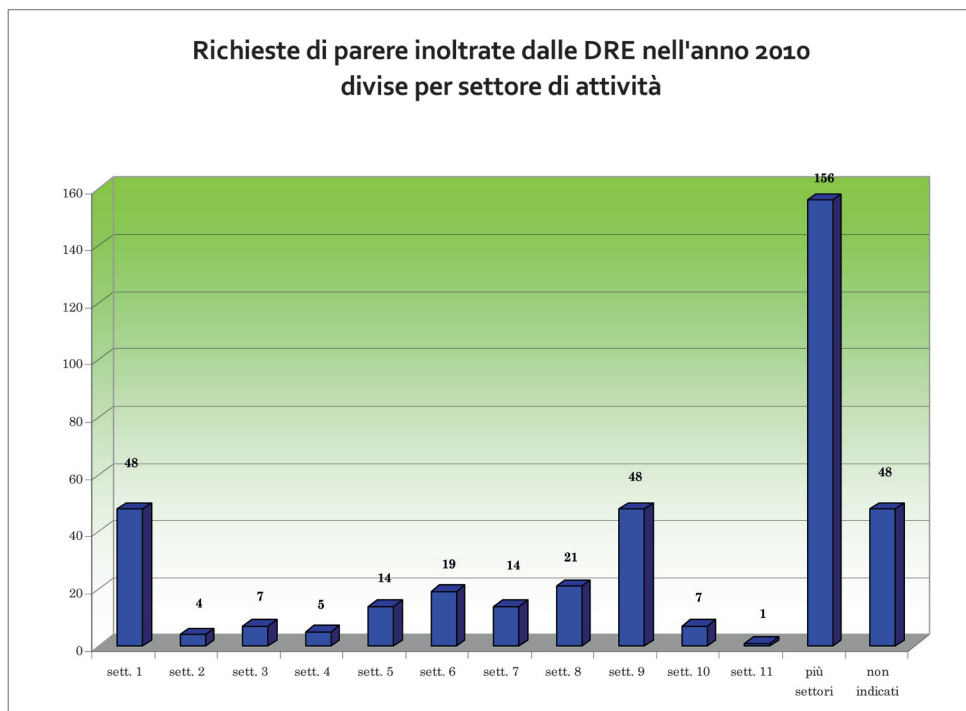
#### 1.1.1. Obbligatorie e non vincolanti preventivi alla cancellazione dall'Anagrafe delle Onlus

L'attività di vigilanza, finalizzata alla verifica della sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi per beneficiare, da parte degli enti non commerciali, della qualifica di Onlus è stata finora prevalentemente caratterizzata dalla redazione di pareri obbli-



gatori ma non vincolanti in merito alla decadenza totale o parziale delle agevolazioni previste dal d. lgs. 460/1997, rilasciati su istanza delle Direzioni Regionali delle Entrate, ai sensi della lettera f), art. 4 del dpcm 329/2001.

Sebbene tale attività nel 2010 abbia registrato una flessione quantitativa, ha subito però un'evoluzione qualitativa rispetto agli anni passati, in quanto in numerosi casi le istruttorie hanno presentato una maggiore complessità.



**Grafico 2)**

L'attività di indagine ha comportato più volte la necessità di acquisire ulteriori informazioni o la disamina di documentazione integrativa tra cui relazioni illustrative, bilanci e/o rendiconti economici ai fini di una esaustiva e compiuta analisi.

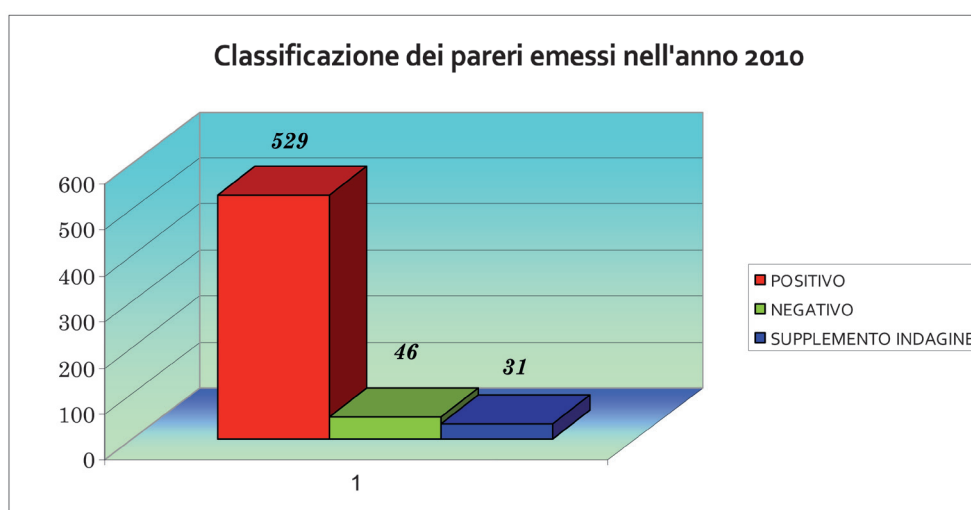
Oltre a ciò, l'emissione dei pareri ha anche stimolato lo studio di nuove tematiche.

A fronte di 392 richieste di parere inviate dalle Direzioni regionali dell'Agenzia delle Entrate (come specificato in tabella), l'Agenzia per le Onlus ha approvato con apposito provvedimento n. 606 pareri, di cui alcuni pervenuti al termine del 2009.

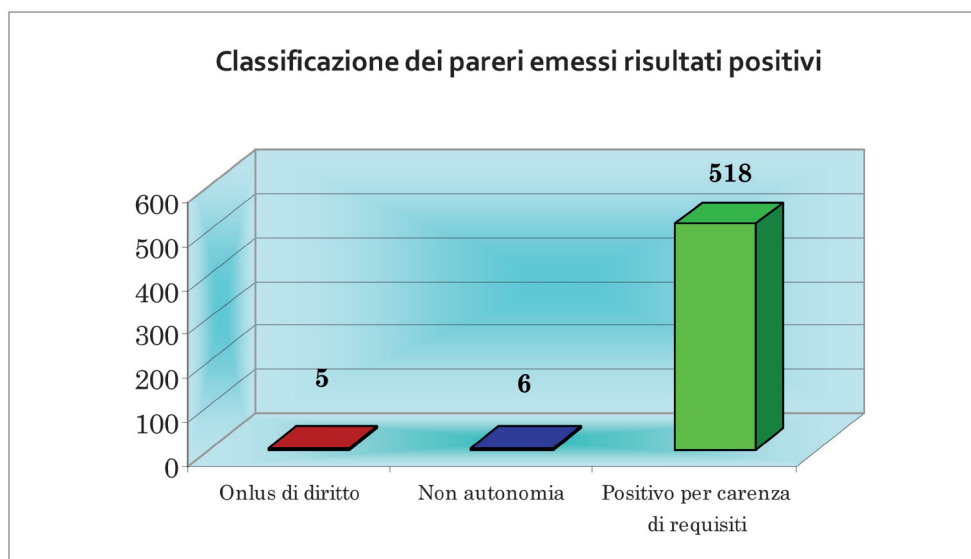
Richieste di parere dalle DRE Regionali	Totale 392
Cancellazioni	216
Cancellazioni art. 6 DM 266/03	139
Richieste parere preventivo	4
Supplemento d'indagine	33

Come indica il grafico n. 3), i 606 pareri emessi nel corso dell'anno dall'Agenzia per le Onlus in merito alle richieste di cancellazione dall'Anagrafe unica delle Onlus, possono essere suddivisi in:

- parere positivo alla cancellazione, ove si sia riscontrata una carenza formale dei requisiti oppure si sia ravvisata in modo certo la non corrispondenza dell'attività svolta ai requisiti richiesti dal legislatore;
- supplemento di indagine, in questi casi è richiesto alle Direzioni regionali di approfondire l'istruttoria acquisendo maggiori informazioni ai fini dell'emissione del parere;
- parere negativo alla cancellazione, nei casi in cui durante l'istruttoria si sono riscontrati elementi certi ai fini della qualificazione di Onlus per l'organizzazione.

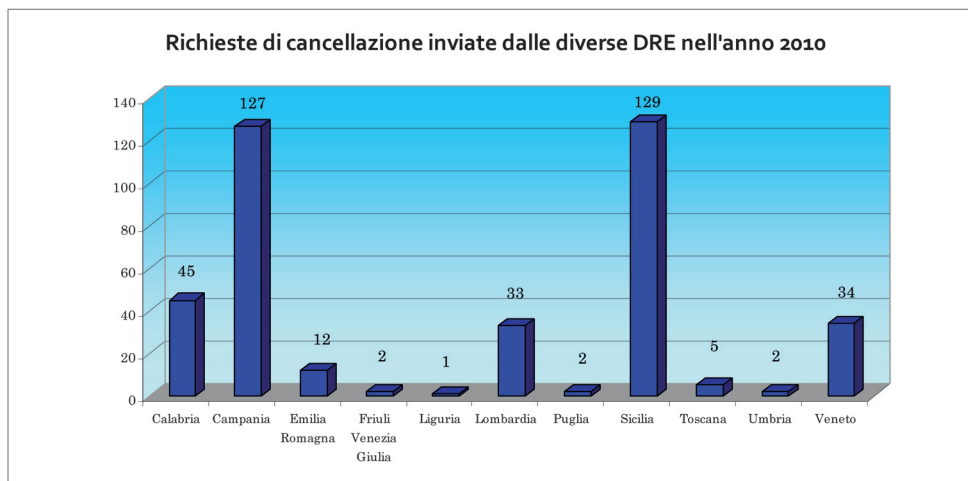


**Grafico 3)**



**Grafico 4)**

Nel grafico n. 5) vengono messe a confronto le richieste di cancellazione pervenute dalle diverse Direzioni regionali dell'Agenzia delle Entrate nel 2010. In questo anno le Direzioni regionali che hanno inviato il numero più consistente di richieste di parere sono state la Campania, la Sicilia, la Calabria e il Veneto.



**Grafico 5)**

Tra le richieste pervenute, un discreto numero ha riguardato la questione della partecipazione di soggetti cosiddetti “esclusi” quali enti pubblici e società commerciali nelle Onlus.

Ciò conferma il fatto che l'attività di vigilanza rappresenta da sempre un ambito privilegiato dal quale emergono i problemi degli enti di Terzo settore legati all'applicazione concreta della normativa. In diversi casi l'approfondimento di questioni specifiche è derivato dalle stesse richieste di parere pervenute dalle Direzioni regionali dell'Agenzia delle Entrate le quali, dando riscontro alle richieste di supplemento di indagine formulate da questa Agenzia, hanno provocato, alla luce della documentazione e delle informazioni raccolte durante le indagini, l'esigenza di approfondire talune tematiche e di formulare documenti interpretativi di carattere più generale.

Tali tematiche, non potendosi tradurre direttamente in atti regolatori da parte dell'Agenzia, spesso divengono oggetto di trattazione nei diversi Tavoli tecnici istituzionali ai quali l'Agenzia per le Onlus partecipa<sup>10</sup>.

Inoltre, si constata che le stesse Direzioni, pur in assenza di uno specifico obbligo di legge, hanno richiesto pareri preventivi in relazione alle domande di iscrizione all'A-nagrafe unica delle Onlus, al fine di ottenere un ulteriore supporto tecnico nei casi di maggiore complessità.

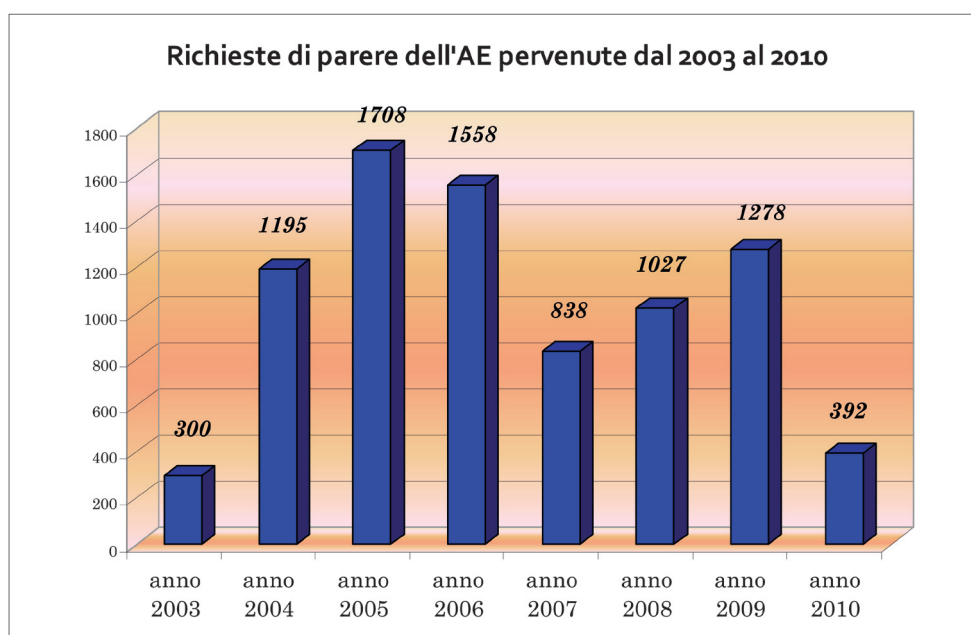
<sup>10</sup> Cfr. parte V – Indirizzo Normativo, pp. 44 – 52.

L'intensificarsi di tali rapporti interlocutori e di confronto tra l'Agenzia per le Onlus e le Direzioni regionali ha permesso di rafforzare ulteriormente la funzione di vigilanza e controllo.

Infine, si rappresenta che la maggior parte delle cancellazioni trova, ancora oggi, la propria legittimazione nell'assenza, negli statuti, dei requisiti formali obbligatori previsti per le Onlus, dall'art. 10, c.1 del d. lgs. 460/1997.

Questo aspetto assume ancora oggi un'importante rilevanza in quanto nonostante si siano diffusi e approfonditi col trascorrere del tempo la conoscenza e l'interesse verso il Terzo settore, pur tuttavia in molti casi si denota ancora trascuratezza nella redazione degli statuti e scarsa conoscenza della normativa, al punto che talvolta non è chiara la legge di riferimento sulla cui base il privato ha inteso indirizzarsi.

Come evidenziato nel grafico n.6, il numero totale di pareri richiesti dal 2003 fino ad oggi è di 8.296, mentre quelli emessi sono 7.094.



**Grafico n. 6)**

#### *1.1.2. Facoltativi preventivi all'iscrizione nell'Anagrafe delle Onlus*

Nel 2010 l'attività di vigilanza è stata caratterizzata, seppur in minima parte e in particolare da una Direzione regionale dell'Agenzia delle Entrate, dalla richiesta di pareri preventivi all'iscrizione, ai sensi dell'art. 4 del dpcm 21 marzo 2001, n. 329.

Tra i casi trattati, per l'importanza della tematica affrontata, si segnala quello di un'organizzazione che ha presentato il modello di comunicazione ex art. 11 del d. lgs. 460/1997 al fine di ottenere l'iscrizione all'Anagrafe delle Onlus nel settore n.10 - tutela dei diritti civili<sup>11</sup>, lettera a), comma 1, art. 10 del d. lgs. 460/97.

Dall'analisi della documentazione integrativa è emerso lo svolgimento di molteplici attività istituzionali, parzialmente riconducibili ai settori della formazione e della promozione della cultura e dell'arte.

Con riferimento all'attività indicata nello statuto, diretta a sensibilizzare e a raccogliere materiale di denuncia di lesione o restrizione delle libertà e dei diritti umani di persone che vivono in paesi in via di sviluppo, e in particolare svolta attraverso l'attività editoriale e di sensibilizzazione culturale di alcuni diritti, si è rilevato come la stessa non fosse propriamente e correttamente inquadrabile nel settore della tutela dei diritti civili. Inoltre, tale settore è considerato 'a solidarietà condizionato' ovvero deve necessariamente risultare rivolto a soggetti svantaggiati, mentre nel caso in oggetto non è riscontrata tale condizione. In proposito però occorre evidenziare un aspetto rilevante: a oggi non è stata ancora fatta oggetto di attenzione da parte della dottrina la condizione di svantaggio in cui possono versare le persone nei confronti delle quali è rivolta l'attività di tutela dei diritti civili.

Infatti, la compressione del pieno godimento dei diritti civili genera sicuramente di per sé una condizione di svantaggio, ma, nelle finalità della legge sulle Onlus, non appare ancora del tutto chiaro cosa il legislatore intendesse per attività di tutela dei diritti civili. Si potrebbe interpretare come plausibile la riconducibilità in tale settore anche di un'attività di tutela legale gratuita per i meno abbienti, anche se finora all'Agenzia non è nota alcuna organizzazione che svolga tale attività, e tuttavia l'ordinamento della giustizia prevede l'ammissione al gratuito patrocinio per i non abbienti. I diritti civili sono una parte dei diritti garantiti ai cittadini e attengono a un ambito circoscritto il quale, peraltro, necessiterebbe di maggiori chiarimenti ai fini della legge sulle Onlus.

Con riferimento dunque alle attività istituzionali realizzate dall'associazione esaminata, alle modalità di svolgimento delle medesime e all'elaborazione dello statuto, l'Agenzia, in virtù dell'attività istruttoria effettuata, ha ritenuto opportuno suggerire all'ente di valutare l'iscrizione al registro del volontariato.

A tal proposito, si è rilevato che le organizzazioni di volontariato, accanto alle attività istituzionali, possono svolgere anche attività commerciale, nei limiti del dm 25

---

<sup>11</sup> Cfr. anche *Onlus e diritti civili*, a cura del Cons. Adriano Propersi, pp. 6 – 7.

maggio 1995<sup>12</sup>, traendo da essa risorse necessarie per finanziare la stessa attività istituzionale.

Il secondo comma dell'art 1 del citato decreto precisa che le attività ammesse devono essere svolte:

“a) in funzione della realizzazione del fine istituzionale dell'organizzazione di volontariato iscritta nei registri di cui all'art. 6 della legge n. 266 del 1991; b) senza l'impiego di mezzi organizzati professionalmente per fini di concorrenzialità sul mercato, quali l'uso di pubblicità dei prodotti, di insegne elettriche, di locali attrezzati secondo gli usi dei corrispondenti esercizi commerciali, di marchi di distinzione dell'impresa.”

Pertanto, nei termini indicati dal suddetto decreto, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. e) dello stesso, tale attività potrebbe anche minimamente essere remunerata.

## **1.2. Pareri alle pubbliche amministrazioni**

Oltre che alle Direzioni regionali dell'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia per le Onlus, nell'ambito della propria attività istituzionale, rende pareri consultivi anche alle altre PPAA. che li richiedono. L'attività di rilascio dei pareri alle altre pubbliche amministrazioni è previsto dall'art. 4 comma 1 del dpcm 329/2001 che regola ancora oggi l'attività dell'Agenzia.

Nel corso del 2010 le richieste pervenute e trattate sono state 50.

In diversi casi si è trattato di temi la cui rilevanza ha portato a esprimere pareri di carattere generale o che hanno richiesto la necessità di un confronto con altre pubbliche amministrazioni prima della loro approvazione.

Una descrizione più approfondita dei temi maggiormente significativi affrontati nel corso dell'anno è riportata nel paragrafo 3.2. della Parte V-Indirizzo normativo.

<sup>12</sup> A tal riguardo, il dm 25 maggio 1995 relativo ai “Criteri per l'individuazione delle attività commerciali e produttive marginali svolte dalle organizzazioni di volontariato” elenca cinque fattispecie concrete di attività da considerare marginali:

“Agli effetti dell'art. 8, comma 4, della legge 11 agosto 1991, n. 266, si considerano attività commerciali e produttive marginali le seguenti attività:

a) attività di vendita occasionali o iniziative occasionali di solidarietà svolte nel corso di celebrazioni o ricorrenze o in concomitanza a campagne di sensibilizzazione pubblica verso i fini istituzionali dell'organizzazione di volontariato;

b) attività di vendita di beni acquisiti da terzi a titolo gratuito a fini di sovvenzione, a condizione che la vendita sia curata direttamente dall'organizzazione senza alcun intermediario;

c) cessione di beni prodotti dagli assistiti e dai volontari sempreché la vendita dei prodotti sia curata direttamente dall'organizzazione senza alcun intermediario;

d) attività di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di raduni, manifestazioni, celebrazioni e simili a carattere occasionale;

e) attività di prestazione di servizi rese in conformità alle finalità istituzionali, non riconducibili nell'ambito applicativo dell'art. 111, comma 3, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, verso pagamento di corrispettivi specifici che non eccedano del 50% i costi di diretta imputazione.”

### **1.3. Pareri ai privati**

#### *1.3.1. Facoltativi presentati da organismi, professionisti e singoli cittadini*

Nonostante l'attività nei confronti delle PPAA, sia considerata prioritaria, si ritiene altresì che la relazione con i cittadini e con gli enti di Terzo settore in particolare costituisca materia irrinunciabile, in ragione del ruolo di primo piano che gli stessi svolgono. Ne è dimostrazione il fatto che, in molti casi, sono stati proprio questi ultimi ad aver sottoposto all'Agenzia questioni rilevanti o di particolare interesse per l'insieme del non profit. Anche se l'attività di consulenza ai privati non rientra tra i compiti istituzionali dell'Agenzia, e conseguentemente non è mai stato avviato in forma strutturata un servizio con tale precisa finalità, tuttavia l'Agenzia ha prestato attenzione alle questioni sollevate dai privati, focalizzando nello specifico quelle che presentavano caratteristiche di rilevanza generale, la cui risposta poteva risultare di beneficio a una pluralità di soggetti (i dati numerici riferiti a tali pareri sono riportati nel grafico n.1.).

Nel merito è da segnalare che nel caso dell'Agenzia non esiste alcuno strumento paragonabile a quello che nello Statuto del contribuente (legge 212/2000) viene regolato dall'art. 11 come "interpello del contribuente". Lo stesso è da proporsi infatti presso l'Agenzia delle Entrate ed è disciplinato sia nella procedura sia in relazione all'efficacia che produce, vincolante per il richiedente. Inoltre, qualora la materia trattata<sup>13</sup> venga ritenuta rilevante, la risposta viene pubblicata sotto forma di risoluzione o di circolare a beneficio di tutti.

Per l'Agenzia, invece, la rilevanza dei casi trattati implica una valutazione circa l'opportunità di procedere a una risposta in forma privata oppure all'approvazione di un parere che, seppur indirizzato al soggetto che lo richiede, successivamente viene rielaborato in forma generica per la pubblicazione sul bollettino e sul sito dell'Agenzia dando rilevanza alla fattispecie in forma astratta.

Nel paragrafo 3.1. della Parte V-Indirizzo normativo sono illustrati i casi considerati di rilevanza generale nell'anno 2010.

---

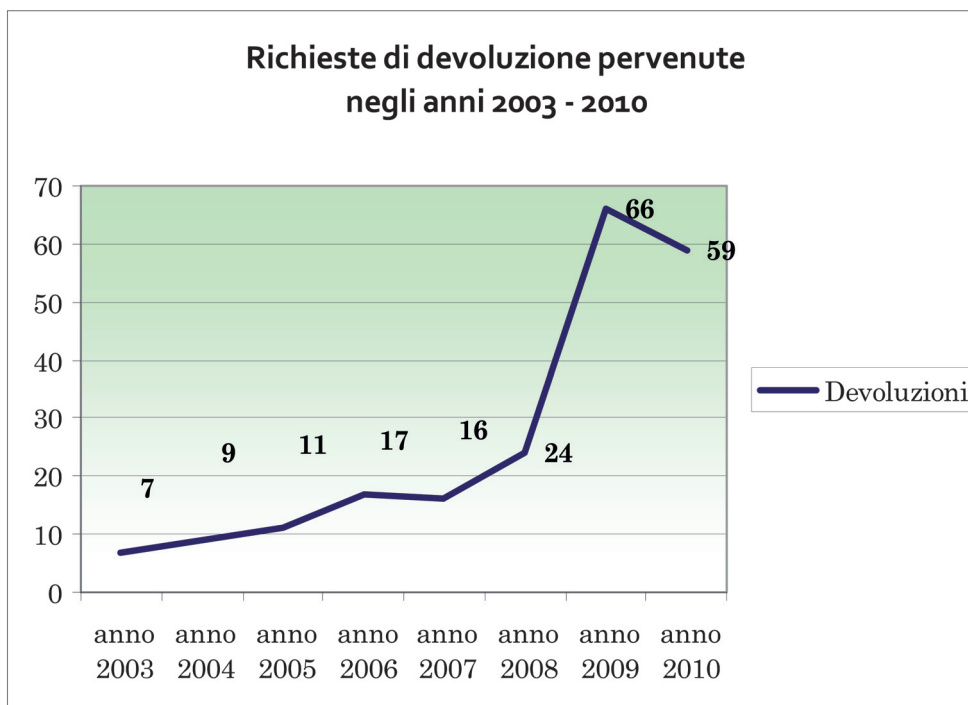
<sup>13</sup> Nel caso in cui l'istanza di interpello formulata da un numero elevato di contribuenti concerna la stessa questione o questioni analoghe fra loro, l'amministrazione finanziaria può rispondere collettivamente, attraverso una circolare o una risoluzione tempestivamente pubblicata ai sensi dell'articolo 5, comma 2. Con decreto del Ministro delle finanze, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, relativo ai poteri regolamentari dei Ministri nelle materie di loro competenza, sono determinati gli organi, le procedure e le modalità di esercizio dell'interpello e dell'obbligo di risposta da parte dell'amministrazione finanziaria. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 21 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, relativo all'interpello della amministrazione finanziaria da parte dei contribuenti.

### 1.3.2. Pareri obbligatori e vincolanti di devoluzione

L'attività di vigilanza relativa all'emissione dei pareri obbligatori e vincolanti sulla devoluzione del patrimonio di enti e organizzazioni, da rilasciarsi ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. k) del dpcm n. 329/01, ha subito una leggera flessione, come evidenzia il grafico corrispondente, con una diminuzione dei pareri emessi (59 pareri a fronte dei 66 del 2009).

Tale dato, tuttavia, essendo relativo ai pareri emessi, non può essere interpretato come una diminuzione delle richieste che, invece, hanno subito un incremento costante e significativo negli ultimi mesi di questo anno. Tale incremento deve attribuirsi allo sforzo messo in campo dall'Agenzia per le Onlus, teso a rendere più manifesto l'obbligo previsto dalla norma citata in relazione alla richiesta del parere devolutivo.

A ciò deve aggiungersi che la collaborazione con l'Agenzia delle Entrate, anche in tale specifico ambito, sta producendo risultati importanti. Infatti, sono sempre più numerose le Direzioni regionali delle Entrate che costantemente segnalano agli enti - che per qualsiasi ragione perdono la qualifica di Onlus - la necessità di richiedere il preventivo e obbligatorio parere sulla devoluzione del patrimonio<sup>14</sup>, inviando all'Agenzia per le Onlus una copia per conoscenza di tale segnalazione.



Con delibera n. 330 dell'8 settembre 2010, l'Agenzia ha approvato il "Regolamento in merito al procedimento di rilascio del parere obbligatorio e vincolante in

<sup>14</sup> Parere che deve essere richiesto, dagli enti obbligati dalla norma, anche in assenza di patrimonio residuo.



relazione alla devoluzione del patrimonio di enti ed organizzazioni in caso di estinzione e/o perdita della qualifica”<sup>15</sup>, composto da pochi e semplici articoli nei quali sono chiariti quali siano gli enti obbligati per legge alla richiesta del parere sulla devoluzione, la tempistica per l’ottenimento dello stesso e quali siano i documenti necessari per l’istruttoria, al fine di rendere la richiesta più semplice e il procedimento per l’emissione del citato parere più trasparente (il regolamento è stato pubblicato sul sito Internet dell’Agenzia corredato di una scheda da compilarsi da parte del richiedente).

L’adozione di tale regolamento si è resa necessaria anche in ragione della modifica del comma 2, art. 2 della legge 241/91, intervenuta a seguito dell’approvazione della legge 18 giugno 2009 n. 69, con la quale è stato disposto che i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, ove non fossero previsti termini diversi, avrebbero dovuto concludersi entro trenta giorni.

A seguito di tale modifica, l’Agenzia ha valutato che la difficoltà nell’acquisizione e nell’analisi della documentazione e, non di rado, nella valutazione in merito alla competenza o meno sul rilascio del parere, richiedesse una tempistica maggiore rispetto al periodo ordinario previsto nella norma di legge. Si è ritenuto indispensabile, pertanto, fissare un termine di novanta giorni per consentire agli uffici di svolgere efficacemente l’istruttoria sulla devoluzione e permettere al Consiglio di valutare i risultati della stessa al fine di deliberare il citato parere.

## **2. Attività ispettiva**

### **2.1. Collaborazione con la Guardia di Finanza**

Gli artt. 3 e 4 del dpcm 329/2001 prevedono che l’Agenzia per le Onlus svolga le funzioni di vigilanza, controllo e ispezione nei confronti del Terzo settore.

Con riguardo alla funzione ispettiva, poiché il citato decreto non individua competenze specifiche nè tantomeno poteri sanzionatori che sono disposti per legge, l’Agenzia ha ritenuto opportuno sottoscrivere con la Guardia di Finanza, già nell’anno 2006, un Protocollo d’Intesa<sup>16</sup> in virtù del quale l’Agenzia può avvalersi dell’attività di ispezione di polizia tributaria, attivata tramite il Nucleo Speciale Entrate, nei confronti degli enti non profit per i quali emergano dubbi sulla legittimità e correttezza dell’operato.

---

<sup>15</sup> Reperibile a pp. 90 – 92 nella sezione ALLEGATI e sul sito [www.agenziaperleonus.it](http://www.agenziaperleonus.it) alla sezione *Servizi, Atti, Documenti*.

<sup>16</sup> Il Protocollo di intesa siglato con la Guardia di Finanza è stato menzionato nelle precedenti Relazioni Annuali.

### 2.1.1. Segnalazioni alla Guardia di Finanza

Gli elementi cosiddetti di *alert*, valutati dall'Agenzia come indicatori di possibili comportamenti illegittimi da parte degli enti non profit e in base ai quali, quindi, richiede l'attivazione del Nucleo Speciale Entrate, riguardano:

1. la scarsa trasparenza informativa nell'attività di raccolta fondi;
2. le anomalie o distorsioni nella gestione ed amministrazione degli enti;
3. la scarsa partecipazione dei soci alla vita associativa dell'organizzazione.

Con riferimento all'attività di raccolta fondi, poiché la regolamentazione è pressoché inesistente, le segnalazioni pervenute consistono, in particolare, in richieste di informazioni provenienti dai cittadini preoccupati di sapere se il soggetto che raccoglie abbia i requisiti di ente solidaristico, se il medesimo sia stato già oggetto di controllo da parte delle istituzioni, ovvero se le modalità adottate per la raccolta siano lecite (a titolo esemplificativo, mediante telefono - telemarketing -, relazione diretta tra cittadino e incaricato dell'ente, esposizione di salvadanai in esercizi commerciali o altro luogo, ecc.). Dalle richieste e dalle segnalazioni pervenute all'Agenzia mediante e-mail, lettere o telefonate emerge che i cittadini domandano per donare con fiducia e in sicurezza.

In aggiunta, viene spesso sollecitato un controllo incisivo da parte dell'Agenzia per le Onlus, attraverso la Guardia di Finanza, volto a garantire la trasparenza nell'utilizzo dei fondi donati dai cittadini alle organizzazioni non profit, anche attraverso una verifica dell'effettivo utilizzo dei medesimi in conformità allo scopo dichiarato durante la raccolta.

Con riguardo alle segnalazioni inerenti anomalie o comportamenti distorsivi nella vita di un'organizzazione, si evidenzia che tra le segnalazioni pervenute vi sono quelle aventi a oggetto enti in cui coloro che rivestono ruoli di vertice si servono in modo fittizio dell'organizzazione, non ponendo in essere concretamente alcuna attività che giustifichi il regime fiscale agevolato riconosciuto all'ente medesimo.

In particolare, sono pervenute comunicazioni da parte di soci o ex soci di enti in cui si lamenta che i vertici avrebbero distribuito gli utili di un ente avente qualifica di Onlus, violando, il requisito di cui alla lett. d) comma 1, art. 10, d. lgs. n. 460/1997, che vieta la distribuzione anche indiretta di utili o avanzi di gestione, nonché fondi o riserve di capitale. In riferimento alla casistica citata, vengono compiuti accertamenti sulla natura, sulla struttura dell'ente destinatario e delle azioni poste in essere, e sulla certezza della destinazione dei fondi raccolti in conformità alla mission dell'ente

in questione. Tale verifica, avente a oggetto l'ente interessato da donazioni o raccolte fondi e che si realizza mediante l'interazione tra l'Agenzia per le Onlus e la Guardia di Finanza, si rivela di grande utilità: in primis, al fine della correttezza dell'operato dell'organizzazione medesima; in secondo luogo, per l'effettiva attuazione dei compiti assegnati all'Agenzia con l'art. 3 del dpcm n.329/2001 che, regolamentando le funzioni della stessa prevede, tra le altre, "la vigilanza sull'attività di raccolta di fondi e di sollecitazione della fede pubblica, allo scopo di assicurare la tutela di abusi e le pari opportunità di accesso ai mezzi di finanziamento".

Altresì, si rileva che l'attività ispettiva nei confronti degli enti di Terzo Settore viene condotta sempre con l'obiettivo prioritario di garantire l'affidabilità e la credibilità per la valorizzazione e il sostegno del Terzo settore, piuttosto che il mero recupero delle somme eventualmente illegittimamente fruite. In tale prospettiva, quindi, ogni qual volta ravvisino violazioni o anomalie nell'attività di un'organizzazione, o qualora pervengano comunicazioni in merito da parte di soggetti privati, di PRAA., o in base ad altro attendibile e rilevante elemento di cui venga a conoscenza, il Servizio Indirizzo e Vigilanza si attiva mediante l'inoltro di una segnalazione alla Guardia di Finanza, richiedendone l'intervento di carattere ispettivo.

#### *2.1.2. Resoconti ricevuti dalla Guardia di Finanza in merito alle operazioni di accesso effettuate*

Si fa qui cenno ai riscontri e resoconti forniti all'Agenzia per le Onlus dalla Guardia di Finanza, a seguito di interventi effettuati nei confronti di soggetti del Terzo settore in virtù di segnalazioni o di autonome operazioni svolte dalla stessa nell'ambito di verifiche e accertamenti realizzati sulla base di elementi in suo possesso.

Nel corso dell'anno 2010 sono pervenuti n. 28 resoconti. Dalle relazioni emerge che un numero consistente di enti interessati dall'attività ispettiva e dall'indagine di polizia giudiziaria si è avvalso illegittimamente di agevolazioni, ponendo in essere comportamenti di natura elusiva finalizzati a dissimulare una vera e propria attività commerciale.

In taluni casi, infatti, il controllo esperito dalla Guardia di Finanza ha consentito di rilevare la mancanza in concreto dei requisiti previsti per gli enti non profit in capo ai soggetti verificati, costituitisi solo formalmente come tali. In molteplici casi non sono state esibite le scritture contabili prescritte nello statuto, rendendo impossibile l'applicazione del regime di favore previsto per gli enti non profit dall'art. 148 Tuir.

In questi casi pertanto, l'attività svolta dalle suddette organizzazioni, è stata riclassificata in attività commerciale, in quanto impossibile verificare la non prevalenza

dell'attività non commerciale svolta, e di conseguenza sottoposta a normale tassazione. In altri casi, invece, l'organizzazione è stata direttamente qualificata commerciale, ove dalla verifica è risultato che la stessa aveva per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di tale attività.

Con riferimento specifico alle Onlus, dai riscontri e dalle indagini sui flussi finanziari sono state constatate violazioni che hanno determinato la perdita dei requisiti essenziali per il mantenimento della qualifica fiscale.

A tal proposito, è stato approfondito da parte di un Nucleo della Guardia di Finanza, un caso rilevato da una Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate, inerente ripetute violazioni della normativa di cui al d. lgs. 460/1997, tali da non consentire il beneficio della qualifica di Onlus con il conseguente decadimento dalle agevolazioni fiscali fruite e il recupero di queste. In particolare, sono emersi fatti riconducibili a presunti illeciti circa l'attività svolta dal soggetto in questione, quali: l'apertura e chiusura di numerose sedi in differenti province; l'inconsistenza effettiva delle prestazioni che avrebbero dovuto, invece, essere effettuate realmente dall'organizzazione, ecc.

L'attività di Polizia tributaria svolta ha confermato quanto già rilevato dalla Direzione regionale delle Entrate e ha consentito di accertare che l'organizzazione poteva inquadrarsi tra le società di fatto e, pertanto, fiscalmente da ritenere un'impresa produttrice di servizi, cui non potevano, quindi, essere riconosciuti i benefici di Onlus.

È opportuno, altresì, fare un cenno al fatto che dalle verifiche attuate nello svolgimento dell'attività ispettiva della Guardia di Finanza, sono emersi aspetti relativi a comportamenti distorsivi nell'applicazione della normativa giuslavoristica, in quanto in alcuni casi è stato accertato che i volontari erano, in realtà, remunerati e, pertanto, qualificabili come lavoratori subordinati irregolari.

## PARTE V - INDIRIZZO NORMATIVO

a cura del Servizio Indirizzo e Vigilanza

### 1. Tavoli tecnici

#### 1.1. Agenzia delle Entrate

##### 1.1.1. Tavolo ristretto: Agenzia per le Onlus e Agenzia delle Entrate

Nel corso del 2010 sono proseguiti i lavori del Tavolo tecnico istituito tra l'Agenzia per le Onlus e l'Agenzia delle Entrate, impegnato nel risolvere - nell'ambito delle rispettive attribuzioni - i problemi interpretativi di più ampia portata che hanno coinvolto le organizzazioni di Terzo settore.

Tra le tematiche che erano già oggetto di confronto tra le due Agenzie dal 2008<sup>17</sup>, ne sono state individuate alcune da affrontarsi con priorità nel corso dell'anno. In particolare:

1. i limiti di ammissibilità della partecipazione di enti pubblici e società nelle Onlus;
2. i limiti per le Onlus alla detenzione di partecipazioni in società di capitali;
3. la possibilità per il *Trust*<sup>18</sup> di assumere la qualifica di Onlus.

Il dibattito sui temi sopra citati, seppur proficuo, non ha portato alla formulazione di specifici pronunciamenti. Proprio il prolungarsi dei tempi nella soluzione delle questioni sopra individuate ha indotto l'Agenzia, anche in ragione delle istanze provenienti dagli enti di Terzo settore, a pronunciarsi in merito al dibattuto tema della partecipazione delle società commerciali e degli enti pubblici (cosiddetti 'enti esclusi') nelle Onlus.

Sul tale questione, l'Agenzia è, pertanto, intervenuta con un proprio Atto di indirizzo di cui si dà conto, con particolare approfondimento, nell'apposita parte dedicata agli Atti di Indirizzo (vedi par. 2).

In relazione alla tematica di cui al punto 2, ossia la possibilità per le Onlus di detenere partecipazioni societarie, questa Agenzia aveva inviato all'Agenzia delle Entrate, già nel corso del 2008, uno specifico documento tecnico<sup>19</sup>. In particolare, in esso si rilevava che non può escludersi, a priori, la possibilità per una Organizzazione

---

<sup>17</sup> Cfr. Relazioni annuali sull'attività svolta dall'Agenzia per le Onlus 1 gennaio 2008 – 31 dicembre 2008 (pp. 72 e ss.) e 1 gennaio 2009 - 31 dicembre 2009 (pp. 88 e ss.).

<sup>18</sup> Si tratta di uno strumento negoziale mutuato dai sistemi di *common law* in virtù del quale un "disponente" si priva della proprietà di una parte o di tutti i suoi beni con un atto *inter vivos* o *mortis causa* e li pone sotto il controllo di un gestore (*trustee*) il quale ha l'obbligo di amministrarli nell'interesse di una o più persone (beneficiari) o per il conseguimento di uno scopo determinato.

<sup>19</sup> Ibidem.

non lucrativa di utilità sociale di detenere partecipazioni totalitarie o di maggioranza significativa in società di capitali in quanto funzionali per la Onlus dal punto di vista organizzativo, economico e aziendale. La detenzione, infatti, di tali partecipazioni non può considerarsi elusiva in sé, non comportando automaticamente la violazione, nemmeno indiretta, dei vincoli che il legislatore ha imposto alle Onlus; essa, invece, permette all'ente di perseguire la propria mission in modo più efficiente ed efficace consentendo una miglior organizzazione oppure rappresentando un'essenziale fonte di finanziamento. Le società di capitali hanno personalità giuridica propria separata da quella dei soci e costituiscono un soggetto giuridicamente autonomo e distinto da essi. La soggettività, quindi, dell'ente Onlus che detiene una partecipazione in una società di capitali è distinta da quella della società partecipata e a ciascuno dei due soggetti si applicheranno le diverse normative civilistiche e fiscali di riferimento. Ciò non esclude che dall'analisi di singole fattispecie possano riscontrarsi comportamenti illegittimi posti in essere dall'organizzazione Onlus anche per il tramite della società partecipata. Tuttavia ciò comporta la necessità di valutare, di volta in volta, i casi specifici non potendosi escludere in via generale la possibilità di detenere tali partecipazioni. Si rileva da ultimo che le considerazioni sopra esposte valgono anche qualora la società partecipata rivesta la qualifica di impresa sociale ai sensi del d. lgs. 155/06. L'art. 4 del citato decreto parla espressamente di gruppo di imprese sociali ed esclude che in esso possano assumere il ruolo di società controllante le imprese private con finalità lucrative e le amministrazioni pubbliche. Il controllo, invece, potrà essere detenuto da un ente non lucrativo caratterizzato quindi dalle medesime finalità del soggetto partecipato. Non si ritiene che nulla osti al fatto che tale ente possa rivestire legittimamente la qualifica fiscale di Onlus. In questo caso la Onlus, anche per il tramite dell'impresa controllata, realizzerà la sua mission istituzionale, potendo creare una pluralità di soggetti che con le diverse caratteristiche loro proprie perseguirebbero un unico fine che è quello della solidarietà sociale. A parere, quindi, di questa Agenzia è legittima la detenzione da parte di una Onlus di partecipazioni totalitarie o di maggioranza significativa in società di capitali.

L'Agenzia delle Entrate sembra aver favorevolmente accolto la possibilità per una Onlus di detenere partecipazioni anche totalitarie nell'ipotesi in cui il soggetto partecipato rivesta la qualifica di impresa sociale ex d. lgs. 155/06. Tale tema potrebbe diventare oggetto di una Circolare di prossima emanazione.

Anche in merito alla tematica di cui al punto 3, ossia la possibilità per un *Trust* di assumere la qualifica di Onlus, questa Agenzia aveva inviato all'Agenzia delle Entrate, già nel corso del 2008, un documento tecnico che analizzava la natura del *Trust* in funzione della sua possibile qualificazione di Onlus. In esso era stata svolta una disa-

mina in relazione alle caratteristiche dell'istituto, evidenziandone l'autonoma soggettività tributaria rilevante ai fini dell'imposta tipica delle società, degli enti commerciali e non commerciali e la sua versatilità e flessibilità che rende tale istituto utilizzabile per fini utili e ampi.

È infatti indubbio che l'elasticità dell'istituto permette il perseguimento di diverse finalità, ivi comprese quelle di carattere altruistico e caritatevole. Nel diritto inglese, la realizzazione di tali scopi è possibile, in particolare, ricorrendo alla figura del cosiddetto *charitable Trust*, ovvero quella tipologia di *Trust* con finalità di carattere pubblico che si connota per l'assenza di fini egoistici da parte di coloro che lo compongono, finalità queste ultime del tutto analoghe a quelle perseguibili nel diritto italiano dalla figura della Onlus.

L'analisi operata da questa Agenzia evidenziava, tuttavia, la necessità di riscontrare due condizioni imprescindibili al fine della configurabilità di un *Trust* Onlus: i) la possibilità di ricondurre il *Trust* nel novero dei soggetti di carattere privato previsti dall'art. 10, d. lgs. 460/1997 e ii) il rispetto da parte del *Trust* delle clausole di cui al citato decreto legislativo, tra cui l'effettivo perseguimento di finalità solidaristiche.

Con riferimento al primo punto la norma fiscale ha già optato per la tesi secondo cui il *Trust* (patrimonio separato o segregato) possiede capacità giuridica tributaria; pertanto, il patrimonio collocato nel *Trust* è fiscalmente considerato come un'organizzazione di beni idonea a esprimere una propria capacità contributiva distinta da quella dei diversi soggetti interessati.

Con riguardo al secondo punto l'obbligo è riconducibile a vincoli formali e sostanziali indicati nel decreto Onlus e, dunque, si tratta di dotare il *Trust* di uno statuto conforme alle clausole formali previste dal decreto dal comma 1 dell'art. 10 e di ricondurre l'attività concreta dello stesso nell'alveo dei settori previsti per le Onlus.

L'Agenzia delle Entrate sembra aver favorevolmente accolto, seppur con maggiore precauzione, la possibilità di estendere la richiamata qualifica anche al *Trust* evidenziando che è di prossima emanazione, nel corso dei primi mesi del 2011, una Circolare tesa a delineare i limiti e le condizioni alle quali il *Trust* potrà ottenere l'iscrizione nell'Anagrafe delle Onlus.

#### *1.2.1. Tavolo allargato: Agenzia delle Entrate, Agenzia per le Onlus, Ministero del lavoro e Politiche sociali, Forum del Terzo Settore*

Contestualmente al Tavolo tecnico tra le due Agenzie, è stato attivato da parte dell'Agenzia delle Entrate, nel corso del 2010, un secondo Tavolo tecnico cosiddetto "allargato" al quale sono intervenuti i rappresentanti del Ministero del lavoro e delle

Politiche sociali e del Forum del Terzo Settore. In tale sede è stato intrapreso un confronto in relazione ai seguenti temi:

1. la semplificazione degli adempimenti contabili degli enti di Terzo settore;
2. la rendicontazione del cinque per mille;
3. le questioni inerenti al modello "EAS"<sup>20</sup> e le problematiche connesse ai controlli nel Terzo settore;
4. le criticità legate all'iscrizione degli enti con personalità giuridica di diritto pubblico nei registri previsti dalle normative specialistiche in materia di Terzo settore (in particolare per le associazioni di promozione sociali e per le organizzazioni di volontariato).

Sul primo tema l'attività del Tavolo è stata diretta, innanzitutto, alla verifica di possibili forme di intervento, in un'ottica di semplificazione degli adempimenti, attuabili in via amministrativa sulla base della normativa vigente e in conformità alle competenze e alle responsabilità che investono l'Agenzia delle Entrate. La stessa ha anticipato di aver predisposto un documento ricognitivo in relazione agli adempimenti contabili degli enti non profit teso alla verifica di eventuali sovrapposizioni degli stessi e all'individuazione di strumenti di semplificazione che consentano di rispettare non solo gli obblighi fiscali ma anche i principi di trasparenza verso i terzi.

Come è stato evidenziato dalla stessa Agenzia delle Entrate, il documento elaborato ha tenuto anche conto del lavoro svolto all'Agenzia per le Onlus per la redazione delle *Linee Guida e schemi per la redazione dei Bilanci di Esercizio degli Enti Non Profit*, *Linee Guida per la redazione del Bilancio Sociale delle Organizzazioni Non Profit* e *Linee Guida per la Raccolta dei Fondi*. In tale ambito anche il Forum del Terzo Settore ha evidenziato di aver condiviso le linee guida dell'Agenzia per le Onlus in materia di rendicontazione, utilizzando il modello proposto per l'elaborazione di specifici schemi da adattarsi alle esigenze delle diverse tipologie di associazioni. Il documento di ricognizione elaborato dall'Agenzia dell'Entrate sarà oggetto di condivisione con l'Agenzia per le Onlus nel corso delle riunioni del Tavolo tecnico previste agli inizi del nuovo anno.

Il secondo tema ha riguardato le modalità di rendicontazione relative alla percezione del 5 per mille.

Il terzo tema ha affrontato le criticità legate alla presentazione del modello EAS da parte degli enti associativi sia rispetto alla prevista sanzione della perdita della qualifica di ente non commerciale a causa del mancato invio dello stesso, sia in relazione alle modalità dei controlli messi in campo dall'Agenzia delle Entrate.

---

<sup>20</sup> Modello per la comunicazione dei dati rilevanti ai fini fiscali da parte degli enti associativi.



In tale ambito sono state evidenziate, all'interno del Tavolo tecnico, diverse criticità tra cui in particolare quella inerente alla severità della sanzione prevista per gli enti che non avessero inviato il citato modello. A tal proposito era stata individuata come una possibile soluzione, seppur non adottabile in via amministrativa, ma solo con intervento legislativo, la rimessione in termini degli enti che non avevano ancora provveduto.

Nell'ultima riunione del Tavolo tecnico l'Agenzia delle Entrate ha anticipato l'adozione a breve di un pronunciamento formale in merito agli obblighi di invio del modello Eas in caso di variazione del rappresentante legale o dei dati relativi alla Partita IVA, al fine di evitare la duplicazione degli adempimenti e l'imminente adozione di una soluzione legislativa risolutiva per quegli enti che non avevano inviato nei termini il modello Eas<sup>21</sup>.

Il quarto tema ha trattato la problematica inerente agli enti con personalità giuridica di diritto pubblico e, in particolare, la possibile riconducibilità di detti soggetti fra i destinatari del cinque per mille.

In proposito è stato richiamato l'orientamento del Consiglio di Stato che ne esclude la riconducibilità fra le organizzazioni di volontariato e si è concordato sull'importanza e l'urgenza di un approfondimento della problematica.

### **1.2. Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (Cndcec) e Organismo italiano di contabilità (Oic)**

Nel 2010 hanno preso avvio i lavori del Tavolo tecnico istituito tra Agenzia per le Onlus, Cndcec e Oic, a seguito della sottoscrizione, nell'ottobre 2009, di un protocollo d'intesa.

Le suddette istituzioni con tale collaborazione si sono poste l'obiettivo di addivenire alla definizione di principi contabili per gli enti che compongono il sistema del Terzo settore.

Responsabili del progetto sono: il Prof. Adriano Propersi, Consigliere dell'Agenzia per le Onlus, il Dott. Domenico Piccolo, Consigliere nazionale dei commercialisti, e il Dott. Angelo Casò, Presidente Oic.

Il Tavolo tecnico, composto da autorevoli esperti della materia nominati dai tre enti istitutori, ha licenziato, nell'ottobre 2010 il primo Principio contabile per il Terzo settore "Quadro sistematico per la preparazione e la presentazione del bilancio degli enti non profit".

Tale documento accoglie le *Linee Guida e schemi per la redazione dei Bilanci di Esercizio degli Enti Non Profit*, *Linee Guida per la redazione del Bilancio Sociale delle Organizzazioni Non Profit* come documenti di base per la rendicontazione degli enti non profit e definisce i principi generali che sottendono alla rendicontazione stessa.

---

<sup>21</sup> Si segnala in proposito il recente d.l. 29.12.2010, n. 225 che ha previsto, all'art. 1 la "Proroga dei termini previsti da disposizioni di legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie". In particolare con tale disposizione viene prorogata al 31 marzo 2011, con possibilità di ulteriore proroga al 31 dicembre 2011, il termine per la compilazione del citato modello EAS.

La definizione di Principi contabili anche per gli enti non profit è un passaggio fondamentale per renderne più trasparente la gestione ed è uno strumento determinante per la loro *accountability* esterna. Un corretto sistema di rendicontazione economico-finanziaria è un elemento di garanzia che aiuta questa tipologia di enti a sviluppare modelli di gestione appropriati, in quanto rende i dati affidabili e determinati in modo adeguato.

Il documento elaborato dal tavolo tecnico è stato sottoposto a consultazione pubblica attraverso la pubblicazione sui siti web istituzionali dell'Agenzia, del Cndcec e dell'Oic allo scopo di ricevere i commenti degli operatori e di tutti gli altri soggetti coinvolti a vario titolo nel settore, per addivenire nel 2011 a una versione definitiva che possa costituire un lavoro generalmente riconosciuto nonché una solida base per l'elaborazione dei successivi principi.

A questo documento, infatti, ne seguiranno altri dedicati alla contabilizzazione delle poste di bilancio che assumono maggiore significatività per il non profit, come per esempio liberalità e immobilizzazioni.

### **1.3. Ministero del lavoro e delle Politiche sociali (Impresa sociale/Credito e finanza)**

MINISTERO LAVORO E  
POLITICHE SOCIALI

---

Il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali ha aperto nel corso del 2010 un Tavolo tecnico sul tema "Finanza e Terzo settore" al quale sono stati invitati a partecipare Agenzia per le Onlus, Fondazione per il Sud, Forum per il Terzo Settore, Associazione di Fondazioni e di casse di Risparmio Spa (Acri), Associazione Bancaria Italiana (Abi), Banca Popolare Etica, Unicredit e Banca Prossima.

Il presupposto per la definizione di una serie di incontri con i rappresentanti delle forze istituzionali, sociali ed economiche del Terzo settore è individuato nella difficoltà riscontrata in relazione alla mancata diffusione dell'impresa sociale; in particolare, si è compreso che molte delle criticità riscontrate per l'applicazione del regime previsto per la figura dell'impresa sociale erano le stesse per tutto il Terzo settore. La Direzione Generale del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, in un'ottica di partnership pubblico-privato, ha pertanto predisposto una serie di tavoli tematici nei quali avanzare proposte e far convergere tutte le iniziative per il Terzo settore. In questo Tavolo sono rappresentate tutte le componenti ascrivibili all'ambito della finanza del Terzo settore. Nel corso degli incontri svolti nel 2010 sono stati definiti alcuni degli obiettivi che il tavolo intende perseguire. In particolare si auspica un lavoro congiunto sui seguenti temi:

- 2011 anno europeo del volontariato;
- diversificazione delle fonti di finanziamento e criticità di ordine finanziario;

- nuove prassi per l'erogazione di finanziamenti;
- gestione degli enti non profit;
- monitoraggio e valutazione degli enti non profit;
- formazione e comunicazione tra istituzioni e attori del Terzo Settore.

Da parte del Ministero per il lavoro e le Politiche sociali è stato espresso, infine, l'auspicio di implementare una fattiva collaborazione con l'Agenzia per le Onlus, alla quale viene riconosciuto l'importante lavoro svolto in tema di bilancio.

#### **1.4. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome**

In merito al Protocollo d'intesa siglato con la Conferenza delle Regioni, nel corso del 2010 non si sono registrate attività in quanto dopo l'adozione delle *Linee guida sulla gestione dei registri del volontariato*, approvate sia dall'Agenzia che dalla Conferenza nel dicembre 2009<sup>22</sup>, si è concordato di attendere il rinnovo dei consigli regionali prima di procedere con i lavori per il completamento del progetto dei registri regionali in Italia. Tuttavia, nel corso dell'anno, nonostante il rinnovo della compagine delle commissioni in seno alla Conferenza e con la designazione della Regione Liguria quale regione capofila per gli affari attinenti alla materia delle Politiche sociali, non si è ancora avviata la seconda fase del progetto relativa alla definizione delle *Linee guida per la tenuta dei registri delle associazioni di promozione sociale*. Questa parte del progetto prevede la realizzazione, ricomposto un gruppo di lavoro formato dall'Agenzia e dai rappresentanti delle Regioni individuati dalla Conferenza, di un documento di *Linee Guida per la tenuta dei Registri regionali di Promozione Sociale*.

#### **1.5. Consiglio Nazionale del Notariato: incontri e convegno**

Sempre secondo una linea tesa allo sviluppo dei rapporti di collaborazione tra organismi istituzionali o di rappresentanza, questa Agenzia ha ritenuto utile aderire alla proposta di accordo con la Fondazione italiana del Notariato, per sviluppare, anche con l'Ordine dei notai delle forme di collaborazione in merito alle linee di indirizzo interpretative riguardanti l'applicazione della disciplina civilistica e specialistica per gli enti di Terzo settore.

Tale interesse, oltre che essere di ordine generale in relazione alla redazione degli atti fondativi degli enti, è diventato più urgente per i notai in relazione alla possibilità di acquisire nuove competenze in virtù della proposta di modifica avanzata nella

---

<sup>22</sup> Cfr. parte V – Indirizzo normativo, cap. 3, p. 57 e Relazione Annuale 2009, parte IV, cap. II, pp. 97 -101.

bozza di riforma del Libro I titolo II del codice civile così come elaborata e presentata all'esame del Governo su proposta del Ministro della Giustizia<sup>23</sup>.

Tale elaborato prevede che ai notai venga attribuito il ruolo di certificatori degli enti di Terzo settore demandando a loro quindi non solo la redazione degli atti ma anche l' "attestazione" di regolarità dell' organizzazione rispetto alle disposizioni vigenti in materia.

Pertanto, con riferimento al rapporto intrapreso si è avviato, da parte dei notai designati nel tavolo di lavoro congiunto, un'attività di elaborazione di massime con riferimento ai primi argomenti individuati. È stato inoltre organizzato un Convegno di studi promosso dalla Fondazione italiana per il Notariato con il patrocinio dell'Agenzia che si è svolto presso la Sala congressi della Provincia di Milano nella giornata del 5 novembre<sup>24</sup>. Tale iniziativa, alla cui ideazione scientifica ha partecipato anche l'Agenzia ha destato grande interesse tra i professionisti che si occupano della materia registrando quindi un buon successo ed è stata organizzata al fine di favorire un dibattito e confronto tra i relatori e tra gli stessi e il pubblico.

Nel corso della mattinata sono state presentate diverse relazioni che hanno sensibilizzato l'attenzione dei partecipanti sui temi oggi più rilevanti per gli organismi di Terzo settore, argomenti legati inoltre all'applicazione della loro disciplina evidenziando le esigenze di riforma della disciplina oggi. Nel pomeriggio con la partecipazione di altri relatori sono stati affrontati sia temi legati al patrimonio e sua possibile gestione. I lavori si sono conclusi con una tavola rotonda che ha visto la partecipazione di esperti del Terzo settore. A oggi risultano prossimi alla stampa gli atti della giornata di lavoro.

## 1.6. Forum del Terzo Settore

## FORUM DEL TERZO SETTORE

I rapporti con il Forum del Terzo Settore sono sempre stati considerati fruttuosi perché il Forum rappresenta gli interessi di molte delle organizzazioni che compongono questa sfera di operatività sociale.

Nell'ambito di questo rapporto si svolge anche il confronto sui temi che maggiormente interessano le organizzazioni non profit. In tale prospettiva il 7 settembre di questo anno si è svolto a Milano un seminario<sup>25</sup> organizzato dall'Agenzia per le Onlus e finalizzato a favorire l'apertura di un dibattito tra l'Agenzia il Forum del Terzo Settore

<sup>23</sup> Cfr. Consiglio dei Ministri del 10.06.2010: "Avvio dell'esame del disegno di legge recante delega al Governo per la riforma del Titolo II del Libro I del Codice civile, recante la disciplina delle fondazioni, delle associazioni e dei comitati, in attuazione del principio di sussidiarietà, di cui all'articolo 118, comma quarto, della Costituzione".

<sup>24</sup> *Non profit: le sfide dell'oggi e il ruolo del notariato* organizzato dalla Fondazione Italiana per il Notariato, in collaborazione con il Consiglio Notarile di Milano e con la Scuola di Notariato della Lombardia. Cfr. anche parte VI – Studi e Promozione, cap. 5, p. 88.

<sup>25</sup> Seminario di approfondimento sul tema della riforma della legislazione del Terzo settore, 27 settembre 2010 – Sala Lazzati, Ambrosianeum, Milano.

su temi di carattere generale della disciplina del Terzo settore, a partire dal Libro I titolo II del codice civile, il quale da ormai tre legislature è oggetto di riflessione per una eventuale riforma della disciplina, e per finire sulle varie leggi che compongono il *corpus* normativo, benché non organico, che regola gli organismi di Terzo settore.

Il seminario, la cui partecipazione è stata organizzata attraverso inviti personali, ha registrato la presenza di un discreto numero di esponenti del mondo accademico, operatori ed esperti del settore.

La mattinata di lavoro si è articolata nella presentazione di due relazioni, entrambe riguardanti le esigenze di riforma avvertite sul piano della disciplina codicistica e sulla esposizione di proposte per il riordino della normativa specialistica, a seguire si è aperto un dibattito sui temi trattati. Ciò che maggiormente è emerso riguarda la necessità di riscrivere l'ossatura della disciplina in chiave di semplificazione delle tipologie di soggetti non profit, distinguendo gli obblighi e gli adempimenti per i soggetti che operino con organizzazione di tipo imprenditoriale da quelle dei soggetti che operano con organizzazione semplificata e con un impiego di risorse molto più ridotto.

A tal proposito si è discusso anche della rendicontazione di questa variegata tipologia di enti con l'auspicio da parte di tutti i partecipanti a che venga introdotta una norma sulla rendicontazione capace di tenere conto delle specificità di questi enti come sperimentato con i modelli messi a punto in questi anni per iniziativa dell'Agenzia stessa senza riproporre gli obblighi e gli adempimenti scritti nella disciplina degli enti di tipo societario.

## **2. Atti di indirizzo**

### **2.1. Atto di indirizzo in relazione alla partecipazione nella Onlus di “soggetti esclusi” (enti pubblici e società commerciali) in qualità di soci e/o fondatori**

La necessità di intervenire con un atto di indirizzo sulla questione dei cosiddetti ‘enti esclusi’ è derivata dal lungo dibattito che ha coinvolto, nel corso degli ultimi tre anni, in particolare, l'Agenzia per le Onlus e l'Agenzia delle Entrate ma anche diversi soggetti appartenenti al mondo del Terzo settore direttamente interessati dagli atti di prassi emananti dall'Agenzia delle Entrate.

Tale tema, seppur affrontato sotto profili parzialmente differenti, aveva già richiamato l'attenzione dell'Agenzia per le Onlus la quale si era pronunciata con un atto di indirizzo approvato nel novembre del 2004 con deliberazione n. 516.

Successivamente era intervenuta l'Agenzia delle Entrate, dapprima con la Risoluzione n. 164/E del 28 dicembre 2004 e poi con la Circolare n. 59 del 31 ottobre 2007 confermando la posizione espressa nella precedente Risoluzione.

Nel corso dei successivi anni, l'Agenzia per le Onlus ha ritenuto necessario evidenziare, all'interno del Tavolo tecnico costituito con l'Agenzia delle Entrate, che la posizione assunta da quest'ultima con i due atti di prassi appena citati, seppur giustificata da preoccupazioni parzialmente condivisibili, poneva in una situazione di discriminazione e di evidente difficoltà sia gli enti che già rivestivano la qualifica di Onlus sia quelli che erano interessati a ottenerla.

Il prolungarsi dei tempi nel Tavolo tecnico in relazione al possibile raggiungimento di una soluzione condivisa, ha portato l'Agenzia per le Onlus alla scelta di emanare un proprio atto di indirizzo in armonia con le proprie valutazioni portate nel Tavolo tecnico e in divergenza con la posizione espressa dall'Agenzia delle Entrate negli atti di prassi citati.

Tale pronunciamento è stato indispensabile e doveroso in ragione delle specifiche attribuzioni previste dalle disposizioni di legge, che assegnano all'Agenzia per le Onlus il compito di esercitare poteri di indirizzo nell'ambito della normativa vigente, di segnalare alle autorità competenti, formulando proposte di indirizzo ed interpretazione, i casi nei quali norme di legge o di regolamento determinano distorsioni nell'attività delle organizzazioni, del Terzo settore e degli enti e di collaborare per l'uniforme applicazione delle norme tributarie attraverso la formulazione, al Ministero delle Finanze, di proposte su fattispecie concrete o astratte riguardanti il regime fiscale delle organizzazioni, Terzo settore ed enti<sup>26</sup>.

Le difficoltà riscontrate nel momento dell'iscrizione all'Anagrafe dagli enti caratterizzati dalla presenza di 'enti esclusi', l'incertezza, derivante dalla situazione di quiescenza, nella quale versava tale tipologia di enti già iscritti e l'accrescersi del numero di casi aperti in contenzioso hanno reso necessario un pronunciamento di questa Agenzia nella convinzione che si dovesse dare un segnale di chiarezza seppur nella diversità della posizione assunta.

L'atto di indirizzo approvato dall'Agenzia con delibera n. 362 del 4 ottobre 2010 affronta in maniera completa ed esaustiva la delicata questione della presenza nella Onlus di soggetti cosiddetti "esclusi" (in part. enti pubblici e società commerciali) in qualità di soci e/o fondatori. In esso si ripercorrono tutte le tappe che hanno delineato i contorni della controversa vicenda attraverso l'analisi degli atti di prassi e, altresì, avvalendosi dell'esperienza concreta maturata in sede di predisposizione dei pareri di cancellazione dall'Anagrafe delle Onlus<sup>27</sup> degli enti così partecipati, richiesti dalle differenti direzioni regionali delle Entrate.

Operata tale ricostruzione, al fine di mettere in evidenza i punti fondamentali del-

<sup>26</sup> Cfr. articolo 3, comma 1, del dpcm 21 marzo 2001, n. 329.

<sup>27</sup> Si tratta dei pareri preventivi e obbligatori di cancellazione richiesti dall'Agenzia delle Entrate ai sensi dell'art. 4, comma 2, lett. f) del dpcm 21 marzo 2001, n. 329.

la questione, l'attenzione si è soffermata sulla nozione non condivisa di 'influenza dominante'. Con essa l'Agenzia delle Entrate ha posto le basi per la legittima esclusione di numerosi soggetti dall'Anagrafe delle Onlus e per la non iscrizione di quelli in attesa di tale riconoscimento.

L'indicazione che scaturisce dai documenti di prassi dell'amministrazione finanziaria è quella di cancellare dall'Anagrafe o non ammettere nella stessa quei soggetti che annoverino 'enti esclusi' tra i soci e/o fondatori ogni qual volta questi esercitino un' 'influenza dominante' nella determinazione dell'ente. Tale ipotesi ricorre verosimilmente, se il numero di tali soci e/o fondatori è prevalente.

La tesi dell'Agenzia delle Entrate si fonda sull'equivalenza, da un punto di vista sostanziale e formale, tra la situazione di 'influenza dominante' esercitata nella Onlus dagli 'enti esclusi' e l'ipotesi, esplicitamente prevista nella disposizione legislativa, che prevede per questi ultimi il divieto di assunzione diretta della qualifica.

L'atto di indirizzo dell'Agenzia per le Onlus cerca di porre delle cautele in relazione all'utilizzo di un concetto, quello dell' 'influenza dominante', mutuato dal contesto for profit che mal si adatta a essere adoperato nel differente ambito non profit.

La nozione di 'influenza dominante' è infatti classificata nel Titolo V, Libro V, all'art. 2359 c.c., e comporta alcune difficoltà anche nell'individuazione concreta delle ipotesi specifiche per le quali il legislatore l'ha prevista. L'analisi e la collocazione nel testo codicistico dell'articolo appena richiamato lascia intuire che il concetto di 'influenza dominante' si realizza ed è valutabile, pur con le difficoltà proprie che lo caratterizzano, in presenza di società per azioni. L'articolo in esame, infatti, delinea tale situazione per quei soggetti in cui sussista un capitale azionario e nei quali la titolarità di una quota maggioritaria di detto capitale attribuisca al detentore un potere effettivo e sostanziale sulle determinazioni del soggetto controllato.

Le complessità interpretative inerenti all'articolo in esame divengono ancor più evidenti nel trasporre tale concetto in ambito non profit dove esso può portare al verificarsi di distorsioni applicative e di situazioni di iniquità di trattamento nei confronti di soggetti che legittimamente rivestono o vogliono rivestire la qualifica di Onlus.

La risoluzione n. 164/E del 28 dicembre 2004, a ogni modo, assume quale elemento ostativo all'assunzione della qualifica di Onlus la presenza dominante dei cosiddetti 'enti esclusi' e individua, altresì, nella prevalenza numerica dei soci e/o fondatori ('enti esclusi') all'interno della Onlus il criterio in base al quale "verosimilmente" deve valutarsi l'incidenza o meno di tale influenza.

Pur ribadendo la non applicabilità di tale nozione, resta tuttavia evidente che tale elemento di valutazione opererebbe in molti casi in via preventiva, ed esclusivamente su base presuntiva, senza verificare in concreto l'influenza eventualmente

esercitata nella Onlus dal soggetto escluso. Tale concreta verifica non sarebbe, infatti, neppure realizzabile per gli enti di nuova costituzione che non abbiano posto in essere alcuna attività.

A ogni modo la risoluzione dispone che al verificarsi della semplice prevalenza numerica di ‘enti esclusi’ nella Onlus, questa perda la propria autonomia divenendo un ente strumentale e contravvenendo alla *ratio* della disposizione di cui all’art. 10, come delineata nella relazione illustrativa al d. lgs. 4 dicembre 1997, n. 460.

In primo luogo, la citata relazione illustrativa evidenzia che l’esclusione degli enti pubblici (tale *ratio*, pertanto, sarebbe applicabile unicamente a tale tipologia e non anche agli enti commerciali) risiede nella “necessità di favorire la crescita e il consolidamento di un Terzo settore che operi autonomamente rispetto ai canali di allocazione diretta delle risorse pubbliche”.

In secondo luogo, da un punto di vista strettamente giuridico, nell’atto di indirizzo si evidenzia come l’attività ermeneutica adottata per la risoluzione n. 164/E/2004 conduca alla prevalenza della sostanza sulla forma, sconfinando oltre il dettato normativo che non fornisce alcun sostegno a tale interpretazione. La risoluzione, pertanto, introduce un’interpretazione autentica e restrittiva dell’art. 10, co. 1 del d. lgs. 460/1997, contenendo gli effetti della norma e limitando, senza giustificazione, i potenziali soggetti ai quali può riconoscersi la qualifica di Onlus.

In presenza di soggetti che soddisfino tutti i requisiti propri della Onlus, infatti, l’esclusione degli stessi, per non essere discriminatoria, e dunque dar luogo a una disparità di trattamento, dovrà essere motivata sulla base di un interesse ritenuto dal legislatore, e soltanto da esso, meritevole di tutela. A sostegno di quanto evidenziato si rammenta che in casi simili il legislatore, ove abbia ritenuto opportuno escludere ogni dipendenza o ‘influenza dominante’ nei confronti di un’organizzazione, lo ha fatto attraverso esplicita disposizione (cfr. l. 49/1987, art. 28, co. 4 ).

È altresì da notarsi che le disposizioni prescrittive contenute nelle norme del decreto sono, da sole, in grado di fugare le preoccupazioni che producono un’interpretazione così restrittiva. Gli stringenti vincoli imposti dal decreto alle Onlus sono già sufficienti a evitare un utilizzo strumentale (ove si voglia connotare tale termine di significato negativo) della Onlus. Infatti, i tassativi settori di intervento previsti, il divieto di svolgere attività diverse (salvo le connesse), i vincoli al patrimonio posti sia durante la vita della Onlus che nel caso di scioglimento (o perdita della qualifica) e la necessità di tenere una contabilità chiara e trasparente rendono difficile qualsiasi utilizzo “strumentale” o elusivo della nuova fattispecie di carattere fiscale creata dal legislatore.

Diversamente, i vincoli appena delineati non sono ugualmente presenti nel conte-



sto di riferimento originario della nozione di ‘influenza dominante’ dove le manovre di controllo trasversale delle società (le casistiche previste dal citato art. 2359 c.c. e da altre disposizioni) possono concretamente dare adito a comportamenti potenzialmente elusivi e/o evasivi.

Ne deriva che la trasposizione della nozione di ‘influenza dominante’ in ambito non profit, e in particolare nell’impianto normativo delineato dal decreto legislativo sulle Onlus, genera oggettive problematicità e, ancor più, forzature applicative in ragione della carenza di presupposti normativi<sup>28</sup>.

Si evidenzia inoltre come la *ratio* di esclusione in via “diretta” degli enti pubblici dalla qualifica di Onlus, utilizzata in linea generale dall’amministrazione finanziaria, non è utilizzabile per tutte le categorie degli ‘enti esclusi’ richiamate del citato comma 10 dell’art. 10. In particolare, nel prevedere il divieto di assunzione diretta della qualifica in esame per gli enti commerciali, la preoccupazione del legislatore non è stata messa in relazione al pericolo che tali soggetti possano utilizzare in modo “strumentale” (per fini vietati) la Onlus ma risiede unicamente in ragioni di opportunità in relazione alla forma societaria rivestita da tali enti. La relazione governativa, in tale caso, ne motiva l’esclusione in ragione di “valutazioni di opportunità (...) per evitare forzature eccessive che la inclusione avrebbe comportato rispetto alle caratteristiche di tali forme societarie sancite in sede di codice civile”.

L’atto di indirizzo si sofferma anche sulla locuzione “in ogni caso”, utilizzata nel comma 10 dell’art. 10 del decreto legislativo, la quale è stata interpretata dall’amministrazione finanziaria quale elemento a favore di un’interpretazione estensiva della norma che individua invece tassativamente gli ‘enti esclusi’. Il documento si sofferma anche su tale questione evidenziando i motivi per i quali l’Agenzia non condivide la posizione dell’amministrazione finanziaria.

In definitiva, rimandando l’approfondimento delle questioni a quanto dettagliatamente riportato nell’atto di indirizzo, si conclude ritenendo che la posizione dell’amministrazione finanziaria non è suffragata da esplicite disposizioni di legge né può ricavarsi in via interpretativa ma, all’opposto, sembra lasciar trasparire elementi lesivi del principio di uguaglianza garantito costituzionalmente.

In assenza di un intervento chiaro del legislatore che ricomprenda o escluda in modo esplicito tali soggetti dal novero delle Onlus, la scrivente ritiene che il quadro normativo vigente, analizzato anche alla luce dei recenti orientamenti della legislazione sociale, nonché le ragioni di carattere giuridico diffusamente espresse nell’atto di indirizzo, lascino propendere a favore di un’interpretazione restrittiva e letterale della disposizione prevista dall’art. 10, co. 10 del d. lgs. 460/1997.

---

<sup>28</sup> A sostegno di ciò l’atto di indirizzo richiama anche alcuni autorevoli pronunciamenti giurisprudenziali.

## **2.2. Linee guida per la Redazione del Bilancio Sociale delle Organizzazioni Non Profit**

Nel corso del 2009 sono state approvate dal Consiglio dell'Agenzia per le Onlus le *Linee guida per la Redazione del Bilancio Sociale delle Organizzazioni Non Profit*<sup>29</sup> presentate ufficialmente nel febbraio 2010 con un evento pubblico organizzato dall'Agenzia presso l'Università Cattolica di Milano<sup>30</sup>. Al convegno sono intervenuti autorevoli relatori esponenti del mondo accademico, dell'Agenzia delle Entrate, della Guardia di Finanza e del Terzo settore.

Il documento diffuso nella richiamata iniziativa non è stato adottato come atto di indirizzo dell'Agenzia essendo opportuno lasciar trascorrere un congruo periodo di tempo necessario a testare la corretta applicabilità del modello proposto.

Nel corso di quest'anno sono state, pertanto, raccolte osservazioni, criticità e proposte dagli operatori del Terzo settore, in considerazione delle quali, nei primi mesi del 2011, verranno valutate eventuali modifiche e integrazioni al documento che potrà, quindi, essere approvato nella forma dell'atto di indirizzo.

## **3. Tematiche di rilevanza generale inerenti allo svolgimento dell'attività nei confronti di privati cittadini, studi professionali e pubbliche amministrazioni (PP. AA.)**

### **3.1. Pareri rilasciati ai soggetti privati**

Con riferimento ai quesiti pervenuti all'Agenzia da soggetti privati inerenti alle organizzazioni di Terzo settore si evidenzia che, sebbene il Consiglio dell'Agenzia abbia verificato che tra le proprie attribuzioni non è prevista un'attività specifica di assistenza ai privati, tuttavia ha ritenuto utile porre attenzione ai temi di rilevanza generale eventualmente prospettati dagli stessi.

A tal proposito, il Servizio Indirizzo, Vigilanza e Controllo è stato impegnato nell'analisi di alcune questioni di particolare interesse interpretativo.

#### **3.1.1. La partecipazione di un'organizzazione di volontariato a una procedura di gara**

In merito alla possibilità per un'organizzazione di volontariato di partecipare a una procedura di gara al fine di essere aggiudicataria di un contratto di appalto con una pubblica amministrazione, si rileva che l'orientamento prevalente della giurisprudenza

<sup>29</sup> Cfr. Relazione annuale 2009, parte IV, cap. IV, pp. 109 – 111.

<sup>30</sup> Cfr. parte VI - Studi e Promozione, cap. 5, p. 87.

za amministrativa nonché dell'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici dei lavori, servizi e forniture sia quello di escludere tale possibilità.

Al riguardo, secondo la richiamata giurisprudenza, la partecipazione a una procedura di selezione concorrenziale da parte di un'associazione di volontariato violerebbe le norme e i principi fondamentali che caratterizzano tali enti.

Ai sensi dell'art. 7 della legge 266/91, infatti, le organizzazioni di volontariato possono percepire dalle amministrazioni per cui prestano la loro attività, l'equivalente delle spese sopportate, secondo regole che possono essere adeguatamente prestabilite soltanto attraverso uno strumento convenzionale. Un simile risultato, diversamente, non può realizzarsi mediante un contratto di servizio stipulato a conclusione di una procedura aperta alla partecipazione di soggetti imprenditoriali e destinata a definire un prezzo che comporti, sia pure con il minor dispendio per la pubblica amministrazione, un profitto per l'aggiudicatario non limitato quindi a coprire le spese affrontate.

Pertanto, è da considerarsi illegittima l'aggiudicazione di una gara ad un'associazione di volontariato, considerato che quest'ultima non avrebbe potuto essere ammessa a partecipare alla gara stessa. Alla stregua dell'art. 5, l. 266/1991 infatti, i proventi di tali associazioni sono costituiti esclusivamente dai rimborsi derivanti dalle convenzioni e da attività commerciali e produttive marginali, tra cui non rientrano gli appalti pubblici che presuppongono una comparazione delle offerte con criteri concorrenziali di convenienza tecnico-economica, incompatibile con la natura dell'attività di volontariato.

In sostanza, se lo strumento scelto per addivenire alla stipula dell'appalto è stato quello del ricorso al mercato, previo esperimento di gara pubblica tesa a individuare il prezzo più basso, in vista dell'espletamento del servizio, l'ammissione a tale gara anche di associazioni di volontariato, che operano secondo logiche svincolate da criteri di imprenditorialità e professionalità, e che possono quindi presentare offerte che prescindono completamente dalla necessaria remuneratività del servizio, viola - oltre che la normativa di riferimento delle organizzazioni di volontariato (cfr. artt. 5 e 7 l. 266/91) - anche il principio della *par condicio* tra i partecipanti alla pubblica selezione.

Dello stesso parere è l'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture che, in accordo al costante orientamento giurisprudenziale, considera illegittima la partecipazione a gare di appalti pubblici delle associazioni di volontariato di cui alla l. 266/1991 (legge quadro sul volontariato), in quanto l'espletamento di una procedura di selezione del contraente, fondata sulla comparazione delle offerte con criteri concorrenziali di convenienza tecnico-economica, risulta essere inconciliabile con il riconoscimento alle associazioni di volontariato, ex art. 5 della citata

l. 266/1991, della possibilità di usufruire di proventi costituiti esclusivamente da rimborsi derivanti da convenzioni che prescindono dalle regole di concorrenza.

Per una trattazione più completa del tema si rinvia al testo integrale delle richiamate pronunce (fra tutte cfr. TAR Veneto 25.06.2007, n. 2034; Tar Campania 2.04.07. n. 3021; T.A.R. Lombardia, Sez. III, 9 marzo 2000 n. 1869, TAR Toscana, Sez. I, 2 agosto 2002 n. 1708) e ai pareri dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (fra tutti parere n. 131 del 19 novembre 2009).

A titolo di completezza si segnala che esiste un orientamento giurisprudenziale di segno opposto, se pure minoritario, secondo cui non esiste alcun divieto esplicito da parte delle organizzazioni di volontariato di partecipare a gare pubbliche. L'esclusione di tali enti non può basarsi "sull'art. 7, l. 266/2001, a tenore del quale le convenzioni tra pubbliche amministrazioni e associazioni di volontariato possono limitarsi solo a prevedere il rimborso delle spese. Siffatte convenzioni sono uno dei possibili strumenti con cui operano le Onlus, ma non lo strumento esclusivo. Invero, l'art. 5, l. 266/2001, nell'indicare le risorse economiche delle Onlus, menziona anche "entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali", con ciò dimostrando di riconoscere la capacità delle Onlus di svolgere attività commerciali e produttive e, dunque, anche quella di partecipare a gare di appalto, quanto meno nei settori di specifica competenza (cfr. Cons. di Stato, Sez. VI, 30-06-2009, n. 4236).

### *3.1.2. Obbligo devolutivo in caso di passaggio da Onlus (di diritto) ad Aps*

La questione trae origine dal quesito posto all'Agenzia da un'associazione in relazione all'eventuale obbligo di devolvere il patrimonio in caso di passaggio dal regime di Onlus di diritto (Odv) a quello di associazione di promozione sociale (Aps).

L'analisi operata dagli uffici per il caso di specie si è dapprima soffermata sull'eventuale obbligatorietà del rilascio del parere per poi approfondire la fattispecie legata all'operazione posta in essere dall'ente.

In via preliminare si è ritenuto opportuno evidenziare che l'Agenzia per le Onlus, nell'esercizio delle attribuzioni di cui all'art. 3, lett. k) del dpcm 21 marzo 2001, n. 329 rende parere vincolante sulla devoluzione del patrimonio nei casi di scioglimento degli enti o organizzazioni, ai sensi, rispettivamente, degli articoli 10, comma 1, lettera f), del d. lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, 148, comma 8 lettera b) del dpr. 22 dicembre 1986, n. 917 e 4, settimo comma, lettera b), del dpr 26 ottobre 1972, n. 633, fatta salva diversa previsione imposta dalla legge in relazione a specifiche organizzazioni o enti. (...).

In seguito, la Circolare dell'amministrazione finanziaria n. 59/E del 31 ottobre

2007 e il successivo atto di indirizzo dell'Agenzia per le Onlus, emanato con del. n. 128 del 7 maggio 2008, sono intervenuti a disciplinare, in via amministrativa, anche la fattispecie della devoluzione di patrimonio derivante dalla perdita della qualifica di Onlus senza scioglimento dell'ente.

Nel caso in esame, dalle verifiche effettuate, si è riscontrato che l'associazione rivestiva la qualifica di Onlus di diritto ai sensi del comma 8, art. 10 del d. lgs. 460/97 in quanto iscritta nel Registro regionale del volontariato.

Ne è derivato che, in ragione di tale qualifica e per espressa previsione di legge (comma 8 citato), l'ente non aveva mai dovuto adeguare lo statuto alle clausole previste dall'art. 10, comma 1 del citato decreto e, pertanto, non era sottoposta all'obbligo devolutivo previsto dalla specifica clausola devolutiva di cui all'art. 10, comma 1, lett. f) del comma citato.

A ogni modo anche per le organizzazioni di volontariato iscritte negli appositi Registri ai sensi dell'art. 6 della l. 266/1991 vige uno specifico obbligo devolutivo (correttamente riportato all'art. 28 dello statuto dell'associazione istante), previsto dall'art. 5, comma 4 della legge appena richiamata, il quale dispone che:

“In caso di scioglimento, cessazione ovvero estinzione delle organizzazioni di volontariato, ed indipendentemente dalla loro forma giuridica, i beni che residuano dopo l'esaurimento della liquidazione sono devoluti ad altre organizzazioni di volontariato operanti in identico o analogo settore, secondo le indicazioni contenute nello statuto o negli accordi degli aderenti o, in mancanza, secondo le disposizioni del codice civile”.

In ragione di ciò, pur comunicandosi all'ente che l'Agenzia non ha competenza in merito all'emissione del parere sulla devoluzione del patrimonio, tuttavia, si è ritenuto di dover approfondire la questione in ragione delle specifiche attribuzioni di indirizzo che le disposizioni conferiscono all'Agenzia (art. 3 del dpcm 329/01).

Pertanto, con riferimento allo specifico quesito portato all'attenzione dell'Agenzia, cioè se l'obbligo devolutivo sussista anche in caso di passaggio dell'ente da un registro ad altro si è ritenuto opportuno evidenziare che nella fattispecie in esame, pur non essendo l'ente vincolato al rispetto della clausola devolutiva propria delle Onlus, tuttavia resta assoggettato alla speciale normativa sulle Odv (l. 266/91) sopra richiamata.

A tal proposito si è ricordato che l'Agenzia per Onlus anche in tale ambito ha emanato, con delibera n. 484 del 2.12.2009, le *Linee Guida sulla gestione dei Registri del volontariato*<sup>31</sup> - approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 27 gennaio 2010 - nel quale è stata affrontata, seppur in via interpretativa e

---

<sup>31</sup> Cfr. parte V – Indirizzo normativo, cap. 1, p. 50 e Relazione annuale 2009, parte IV, cap. II, pp. 97 -101.

senza esprimere una rigida posizione in merito, proprio la questione inerente al passaggio di un ente da una tipologia organizzativa a un'altra (in part. Odv/Aps).

In tale sede si è evidenziato che:

“(...) Problematica appare anche la questione relativa alla trasformazione dell'organizzazione di volontariato: la normativa vigente in materia, infatti, non contempla l'ipotesi della trasformazione di un ente non profit, intesa come passaggio dalla tipologia organizzativa disciplinata da una legge speciale a quella disciplinata da altra legge. Risulta perciò molto dibattuta in dottrina, l'applicabilità a tali ipotesi dell'obbligo di devoluzione. Una prima considerazione concerne il patrimonio che rimarrebbe nel circolo virtuoso dell'utilità sociale, come conseguenza dell'iscrizione nel registro delle associazioni di promozione sociale. A favore di questa interpretazione si rileva che la *ratio* delle norme sugli obblighi di devoluzione degli enti senza scopo di lucro risiede nell'evitare che il patrimonio accumulato con uno speciale regime fiscale di favore, riconosciuto in virtù della rilevanza dell'attività di un ente per la collettività, possa essere destinato a fini diversi e non altrettanto meritori (...). Pur in presenza di tali considerazioni, non essendo la questione regolata a livello normativo né essendoci prassi consolidata, permangono dubbi “se, in un caso come quello sopra delineato, l'obbligo di devoluzione del patrimonio debba essere rispettato e, in caso affermativo, se debba essere applicato senza mitigazioni di sorta”.

Pertanto, tenuto conto del vuoto normativo e delle conseguenti incertezze interpretative in merito alla questione, l'Agenzia dopo aver esposto le proprie valutazioni, ha evidenziato come il caso specifico debba anche necessariamente essere posto all'attenzione dell'amministrazione responsabile della gestione del Registro regionale del volontariato.

### 3.1.3. Contestuale iscrizione nei registri delle Onlus e delle associazioni di promozione sociale (Aps)

La questione posta all'attenzione dell'Agenzia in tale ambito ha sollevato importanti riflessioni in ragione delle possibili conseguenze dannose che possono derivare ai soggetti che rivestano la qualifica di Onlus.

Il quesito posto ineriva alla possibile perdita della qualifica di Onlus da parte di un'associazione a causa della incompatibilità, come affermato da una Direzione regionale delle Entrate, della contestuale iscrizione nel Registro delle Associazioni di promozione sociale di cui alla legge 383/2000 e nell'Anagrafe delle Onlus di cui al d. lgs. 460/1997.

L'associazione chiedeva un parere a questa Agenzia producendo l'atto costitutivo, lo statuto e le note pervenute alla stessa dalla Direzione regionale.

Dall'analisi della documentazione questa Agenzia ha ritenuto di dover intervenire con specifici chiarimenti in materia.

In via preliminare, è stato chiarito che la fattispecie in esame non è ascrivibile alla casistica prevista dal co. 9 dell'art. 10 del d. lgs. 460/1997, e dunque a quella tipologia di Onlus cosiddette ‘parziarie’ per le quali possono applicarsi, per la parte

di attività riconducibili a tale tipologia, le disposizioni anche agevolative previste dal decreto legislativo citato e per la restante parte di attività le specifiche disposizioni previste dalla l. 383/2000.

La questione ha invece, invece, attinenza con la possibilità o meno di rivestire la duplice e autonoma qualifica di Onlus e Aps come prevista dalle due normative di riferimento e, dunque, di fruire della contestuale duplice iscrizione nei rispettivi registri.

A tal proposito, la Direzione regionale dell'Entrate aveva inviato una nota all'associazione nella quale evidenziava l'impossibilità di mantenere tale contestuale iscrizione nell'Anagrafe delle Onlus e nel Registro delle associazioni di promozione sociale di cui alla l. 383/2000 in quanto le disposizioni contenute nelle rispettive leggi speciali di riferimento risulterebbero incompatibili.

In ragione di ciò, pertanto, la stessa chiedeva all'ente di cancellarsi autonomamente da uno dei due Registri avvertendo che avrebbe provveduto, in caso di inerzia, alla cancellazione dell'ente dall'Anagrafe delle Onlus. Evidenziava, altresì, all'ente di contattare l'Agenzia per le Onlus in quanto l'eventuale cancellazione dall'omonima Anagrafe – con la conseguente perdita della qualifica – avrebbe comportato l'obbligo in relazione alla devoluzione del patrimonio come previsto nella circolare n. 59/E del 31 ottobre 2007 e in base alle specifiche indicazioni contenute nell'atto di indirizzo dell'Agenzia per Onlus, emanato con delibera n. 128 del 7 maggio 2008.

Tutto quanto premesso, questa Agenzia ha ritenuto opportuno svolgere alcune opportune precisazioni in merito alla delicata questione della contestuale iscrizione nei due Registri citati.

In primo luogo, non si è ritenuto condivisibile quanto evidenziato dalla Direzione regionale in merito alla non cumulabilità della qualifica di Aps con quella di Onlus.

È infatti opportuno evidenziare che, in linea generale, nessuna disposizione contenuta nelle rispettive normative accoglie tale interpretazione. Al contrario, i requisiti previsti per l'assunzione della qualifica di Aps, contenuti negli artt. 2 e 3 della l. 383/2000, sono in parte analoghi e non in contrasto con quelli imposti alle Onlus dall'art. 10 del d. lgs. 460/1997.

In relazione, invece, ai fini istituzionali e alle attività caratterizzanti le due qualifiche in esame, seppur è vero che le due normative contengono elementi di differenziazione atti a generare, in talune ipotesi, possibili casi di incompatibilità, è altresì indubitabile che detti casi possono essere verificati solo rispetto a singole fattispecie concrete e attraverso l'attenta analisi dello statuto e delle attività poste in essere dall'ente.

Proprio l'analisi dello statuto allegato alla documentazione (in part. artt. 3 e 4 ), oltre ai dettagliati chiarimenti forniti in apposita lettera inviata anche a codesta direzione, hanno evidenziato la presenza di tutti i requisiti di forma e di sostanza richiesti

dalla normativa sulle Onlus. La stessa Direzione regionale non ha operato eccezioni in relazione al settore Onlus di operatività dell'ente (sport dilettantistico nei confronti di svantaggiati) né alla carenza di qualsivoglia requisito formale.

Pertanto, l'incompatibilità menzionata nella nota della Direzione regionale, seppur riscontrabile in astratto in ragione di taluni aspetti regolati diversamente dalle due leggi di riferimento, tuttavia non è riscontrabile nel caso esaminato né può utilizzarsi come generico divieto per la contestuale iscrizione nei registri. Di contro, tale incompatibilità potrebbe verificarsi nel caso in cui l'ente, nello statuto o nell'agire, violi in concreto le disposizioni previste dall'una o dall'altra normativa.

In conclusione, è stato evidenziato che sino a che un ente, dal punto di vista formale e sostanziale, si mantenga nell'alveo delle disposizioni previste dal decreto sulle Onlus e al contempo dalla legge sulle Aps, non vi è ragione per la quale non possa contestualmente conservare l'iscrizione in entrambe i registri.

### **3.2. Pareri rilasciati alle pubbliche amministrazioni (PPAA.)**

In relazione ai pareri rilasciati alle amministrazioni statali e agli altri soggetti pubblici, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2 del dpcm 329/2001, si espongono di seguito le questioni più rappresentative tra quelle affrontate nel corso dell'anno.

#### *3.2.1. La partecipazione di un'organizzazione di volontariato in una cooperativa sociale*

Un ente territoriale regionale ha richiesto un parere all'Agenzia per le Onlus in merito alla possibilità per un'organizzazione di volontariato iscritta al relativo Registro regionale di: (i) inserire, quale esplicita previsione statutaria, l'eventualità che i propri dipendenti costituiscano e partecipino all'attività di una cooperativa sociale; (ii) promuovere la costituzione di cooperative sociali e partecipare alla loro attività.

Con riferimento al primo quesito si è ritenuto opportuno distinguere le diverse tipologie di soci di una cooperativa sociale: soci lavoratori, soci volontari e soci finanziatori.

Con riferimento a tutte e tre le tipologie richiamate non si ritiene che, in via generale, la disciplina delle organizzazioni di volontariato contenga elementi ostativi alla possibilità che un soggetto legato alla medesima da un rapporto di lavoro possa essere contemporaneamente socio di una cooperativa sociale. È stato tuttavia, evidenziato che se si trattasse di un socio lavoratore la legittimità di questa fattispecie dovrà essere valutata in base alla normativa giuslavorista che disciplina a quali condizioni uno stesso soggetto possa svolgere contemporaneamente una prestazione



lavorativa a favore di due datori di lavoro (in base alla tipologia di contratto, di prestazione...). Con riferimento sempre alla fattispecie esaminata è stato, inoltre, precisato che in ogni caso l'organizzazione di volontariato non potrebbe 'imporre' ai propri lavoratori di costituire e/o partecipare a una cooperativa sociale né tale partecipazione può essere la condizione per il permanere del rapporto di lavoro in essere con l'organizzazione di volontariato medesima. Analogamente non sarebbe ammissibile l'inserimento nello statuto di un'organizzazione di volontariato di una clausola che vincoli la medesima ad avvalersi delle sole prestazioni lavorative di coloro che sono soci della cooperativa. Le uniche condizioni che l'organizzazione è tenuta a rispettare sono quelle prescritte dall'art. 3, comma 4, della l. 266/91 ossia che si tratti di lavoratori necessari al regolare funzionamento dell'ente oppure occorrenti a qualificare o specializzare l'attività svolta.

Con riferimento alla seconda ipotesi (ossia la possibilità per l'organizzazione di volontariato di promuovere la costituzione di cooperative sociali e partecipare alla loro attività) si è osservato quanto segue.

L'art. 11 della l. 381/91 precisa che possono essere ammesse come soci delle cooperative sociali persone giuridiche pubbliche o private nei cui statuti sia previsto il finanziamento e lo sviluppo delle attività di tali cooperative.

Sembrerebbe, quindi, che la partecipazione delle persone giuridiche debba avvenire nella forma dei soci finanziatori<sup>32</sup>, i quali, non essendo interessati alla prestazione mutualistica, apportano risorse finanziarie nella società esclusivamente a titolo di investimento.

Premesso quanto sopra, al fine di valutare la compatibilità tra la figura del socio finanziatore con l'eventuale qualifica di organizzazione di volontariato, si è ritenuto utile richiamare alcune delle argomentazioni svolte da questa Agenzia nel proprio atto di indirizzo sul tema della detenzione di partecipazioni societarie da parte di un'organizzazione Onlus<sup>33</sup>.

Nel citato atto l'Agenzia rilevava che l'acquisto di titoli di partecipazione non comporta da parte dell'ente alcun 'consumo' del patrimonio che implichi, in violazione di quanto normativamente disposto, una distrazione dello stesso dalle attività statutarie obbligatorie. Il fenomeno, invece, determina solo una parziale modifica della composizione del patrimonio medesimo che è del tutto libera in ragione di esigenze di investimento. È ovvio che i frutti successivamente derivanti dagli effetti di tale operazione, ovvero i dividendi periodicamente percepiti in ragione della partecipazione,

---

<sup>32</sup> Al riguardo si evidenzia che l'attuale figura del socio finanziatore non è quella a cui faceva riferimento il legislatore del 1991, in quanto introdotta dalla l. 59/92 e successivamente modificata con la riforma del 2003.

<sup>33</sup> Atto di indirizzo dell'Agenzia per le Onlus adottato con delibera n. 144 del 15.3.2005.

verranno impiegati dall'ente per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle connesse nel comune rispetto del vincolo specificamente imposto dalla legge per i proventi. A ulteriore conferma della correttezza di tale posizione, si pone anche la considerazione che, se qualsiasi atto dispositivo delle risorse finanziarie integrasse un impiego di utili nel senso vietato dalla norma, necessariamente dovrebbe concludersi che alle Onlus è preclusa una qualsiasi forma di investimento del proprio patrimonio, ivi compreso, a esempio, l'acquisto di obbligazioni o di titoli pubblici. Tale conclusione da un lato determinerebbe un'ingiusta e del tutto immotivata penalizzazione per tali organizzazioni che, in assenza di immediati progetti da attuare, sarebbero costrette a conservare le proprie disponibilità finanziarie presumibilmente in depositi bancari come noto scarsamente remunerativi; dall'altro lato essa sarebbe in contrasto con quanto previsto dalla legislazione tributaria stessa sul piano della tassazione, posto che, tra le categorie reddituali proprie delle Onlus, è espressamente prevista, anche nei modelli di dichiarazione fiscale, quella dei redditi di capitale che invero sarebbe di fatto inesistente qualora si escludesse a priori la possibilità per detti enti di utilizzare le proprie risorse per finalità di investimento in titoli o beni assimilati e di conseguenza percepire i relativi frutti sotto forma di dividendi, interessi o altro.

Proseguendo l'analisi della fattispecie si è passati a esaminare la possibilità per una persona giuridica di partecipare alla cooperativa sociale anche in veste di socio cooperatore<sup>34</sup>.

Al riguardo l'art. 11 della l. 381/91 che subordina la presenza delle persone giuridiche al "finanziamento"<sup>35</sup> della cooperativa potrebbe far sorgere dei dubbi circa l'ammissibilità di tale ipotesi. Tuttavia, non avendo rinvenuto in giurisprudenza e in dottrina un'esplicita interpretazione della norma da ultima richiamata<sup>36</sup> si ritiene, in ogni caso, opportuno a completamento dell'analisi svolta soffermarsi anche su questa ipotesi.

In via generale, nella disciplina delle organizzazioni di volontariato, non si ravvisano elementi ostativi alla possibilità che l'Odv rivesta la qualifica di socio. Spetterà poi allo statuto della cooperativa prevedere tale possibilità e indicare i requisiti di ammissione dei soci nella compagine sociale. Lo scambio mutualistico che caratterizza il rapporto del socio con la cooperativa<sup>37</sup> non sembra potersi considerare, nel caso

<sup>34</sup> Si esclude che una persona giuridica possa rivestire la qualifica di socio lavoratore o di socio volontario.

<sup>35</sup> Tale espressione potrebbe essere intesa in senso ampio ossia considerando che la prima forma di finanziamento di una società passa attraverso i conferimenti dei soci nel capitale sociale.

<sup>36</sup> In dottrina vi è chi sembra implicitamente ammettere la possibilità che una persona giuridica possa essere socio cooperatore di una cooperativa sociale cfr G. Bonfante, *"La nuova società cooperativa"*, Bologna, 2010, p. 128.

<sup>37</sup> Trattandosi di cooperativa sociale, nel caso di specie, si evidenzia che il concetto di mutualità assume in questi soggetti una valenza più ampia. Ai sensi dell'art. 1 della l. 381/91 "Le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini". Esse pertanto si differenziano dalle altre cooperative per il perseguimento di un fine più ampio rispetto allo scopo mutualistico semplice. Tuttavia, anche nelle cooperative sociali questa mutualità "esterna" non si sostituisce ma coesiste con la mutualità interna.

di specie, un elemento ostativo in quanto l'eventuale 'vantaggio' che deriverebbe all'ente dalla sua partecipazione non costituirebbe un limite al perseguimento, da parte del medesimo, delle proprie finalità di solidarietà sociale.

Si esprimono, invece, delle perplessità qualora - come evidenziato in dottrina - la partecipazione delle persone giuridiche a una cooperativa trovasse "giustificazione con riguardo al concetto di mutualità mediata, intendendosi con ciò riservare la prestazione mutualistica ai membri dell'ente partecipante."<sup>38</sup>

Se così fosse, nelle Odv il concetto di mutualità<sup>39</sup> riferito ai soci dell'organizzazione potrebbe risultare in contrasto con la definizione di socio volontariato ossia di colui che svolge l'attività di volontario in modo gratuito, esclusivamente per fini di solidarietà e senza fini di lucro anche indiretto. Nelle considerazioni sopra svolte, è stata riportata l'espressione 'persona giuridica' così come utilizzata dal legislatore nell'art. 11 della l. 381/91. Al riguardo si evidenzia che tale espressione, se interpretata in senso stretto, deve essere riferita solo ai soggetti dotati di personalità giuridica, in senso lato, potrebbe invece considerarsi comprensiva di tutti i soggetti diversi dalle persone fisiche. Sul punto, tuttavia, mancano esplicite pronunce giurisprudenziali.

Si è da ultimo precisato che l'eventuale partecipazione dell'organizzazione di volontariato a una cooperativa sociale non consente alla prima di esercitare un 'controllo' sulla seconda in quanto nelle società cooperative i voti non corrispondono 'numericamente' alla quota o alle azioni possedute ma a ogni socio spetta un solo voto (salvo i voti plurimi per i soci persone giuridiche e i soci finanziatori fino a un massimo di cinque).

In conclusione questa Agenzia, non essendo a conoscenza di come l'organizzazione di volontariato intenda regolare i rapporti con la cooperativa, ha precisato, in via generale, che sarà necessario prestare una particolare attenzione affinché non si creino 'sovrapposizioni' tra le gestioni dei due enti tali da eludere i vincoli che le normative di riferimento impongono ai medesimi, in particolare con riferimento alla gestione dei rapporti con i propri soci (volontari e lavoratori). A tale scopo sarà fondamentale la tenuta da parte dei medesimi enti di una rendicontazione chiara e trasparente.

---

<sup>38</sup> G. Bonfante, *op. cit.*, p. 129.

<sup>39</sup> Il codice civile pur definendo le cooperative come società con scopo mutualistico non spiega in modo esplicito cosa debba intendersi con tale espressione. In mancanza quindi di una definizione normativa dottrina e giurisprudenza hanno individuato tale scopo nella gestione di servizio in favore dei soci, ossia nel dovere della società di concludere contratti di scambio (acquisizione dai soci di fattori della produzione o cessione ai soci di beni o servizi prodotti) o di lavoro con i propri soci. La definizione più appropriata, nonostante le grandi innovazioni apportate dalla riforma societaria del 2003, resta quella fornita dalla relazione al vecchio codice civile che individua l'essenza della mutualità nello scopo di fornire beni servizi ed occasioni di lavoro direttamente ai membri dell'organizzazione a condizioni più favorevoli di quelle che otterrebbero sul mercato.

### 3.2.2. *Iscrivibilità nel registro regionale delle associazioni di promozione sociale di una "articolazione territoriale" di una Aps.*

Un ente territoriale ha chiesto all'Agenzia per le Onlus un parere in merito alla possibilità di iscrivere al Registro regionale di promozione sociale – quale autonomo soggetto – un'associazione territoriale facente parte di un ente avente una struttura federale diffusa su tutto il territorio nazionale.

Nel parere emesso da questa Agenzia sono stati innanzitutto analizzati i rapporti tra il Registro Nazionale delle associazioni di promozione sociale e quello regionale.

In particolare la legge 7 dicembre 2000 n. 383 "Disciplina delle associazioni di promozione sociale", all'art. 7, comma 3, dispone che l'iscrizione nel registro nazionale delle associazioni di promozione sociale a carattere nazionale comporta il diritto di automatica iscrizione nel registro medesimo dei relativi livelli di organizzazione territoriale e dei Circoli affiliati, mantenendo tali soggetti i benefici connessi all'iscrizione nei registri regionali.

La legge regionale rilevante nel caso di specie prevede che nel Registro regionale delle Aps siano iscritti anche i livelli di organizzazione territoriale regionale delle associazioni che hanno carattere nazionale, già iscritte al Registro nazionale di cui all'articolo 7 della l. 383/2000. Tali enti devono produrre, per l'iscrizione nel Registro regionale, gli atti che hanno consentito l'iscrizione al Registro nazionale e idonea documentazione in cui siano indicate le attività svolte nel territorio ligure, le sedi operative, i responsabili delle cariche associative, le modalità di formazione e di approvazione del bilancio.

In merito a quanto sopra si è precisato, innanzitutto, che la presenza nel Registro regionale dei livelli territoriali di un ente a carattere nazionale, già iscritti nel Registro nazionale in forza dell'art. 7, comma 3 richiamato, non può essere l'esito di un "autonomo" procedimento di iscrizione da parte della Regione ma solo un richiamo di quanto contenuto nel Registro nazionale. Diversamente si vanificherebbe quanto previsto dalla legislazione nazionale che garantisce a tali soggetti il vantaggio di godere dei benefici derivanti dall'iscrizione al registro regionale pur non dovendo procedere a tale iscrizione.

Pertanto, sia i livelli territoriali sia i Circoli affiliati iscritti nel Registro nazionale, a prescindere dalla loro iscrizione nel Registro regionale, godono, in ogni caso, dei benefici connessi a tale iscrizione ciò in virtù dell'art. 7 della l. 383/00.

La legge regionale esaminata prevede che l'iscrizione al Registro regionale delle associazioni di promozione sociale a carattere regionale, aventi articolazioni territoriali autonome, si estenda a dette articolazioni. A tal fine l'istanza di iscrizione è corredata dall'elenco delle rispettive articolazioni territoriali. Quanto previsto dalla

suddetta disposizione regionale deve, innanzitutto, essere coordinato con quanto previsto nella legge nazionale. In particolare, si osserva che qualora l'Aps a livello regionale sia un livello territoriale di un ente nazionale, gli ulteriori livelli territoriali o Circoli affiliati presenti sul territorio regionale, se iscritti al registro nazionale, in virtù dell'art. 7 della l. 383/00, non sono tenuti a procedere all'iscrizione nel registro regionale per poter godere dei benefici derivanti da tale iscrizione.

Chiarito quanto sopra, al fine di poter valutare se il comma richiamato fosse applicabile al Circolo in parola, si sarebbe dovuto innanzitutto, individuare i soggetti a cui tale norma si riferisce.

Al riguardo, tuttavia, si è rilevato che l'espressione "articolazioni territoriali autonome" non risulta di immediata e di facile definizione in quanto sia nella legislazione sia nella prassi vengono utilizzate molteplici espressioni per riferirsi gli stessi soggetti. Basti pensare che il legislatore nazionale nella l. 328/00 parla di "livelli territoriali e Circoli affiliati" e la prassi dell'amministrazione finanziaria sul tema della autonomia delle strutture territoriali utilizza alternativamente le espressioni: articolazioni territoriale, componenti delocalizzate, sezioni ecc.

Si è ritenuto, quindi, che per poter cogliere il senso dell'espressioni utilizzate non si debba procedere ad analizzarne il significato letterale quanto piuttosto dedurlo a partire dalla *ratio* della norma.

L'art. 7 della l. 383/00 nel prevedere l'automatica iscrizione dei livelli territoriali e dei circoli affiliati a un'Aps nazionale, presuppone che si tratti di organizzazioni il cui 'legame' con l'associazione nazionale sia tale da non rendere necessario lo svolgimento di un'ulteriore istruttoria, da parte degli uffici regionali, finalizzata ad accertare se sussistono i presupposti per l'iscrizione nei Registri regionali. L'iscrizione dell'Aps nazionale (unitamente alle certificazioni di cui all'art. 5 del dm 471/00) rappresenta una 'garanzia' sufficiente per l'iscrizione dei livelli territoriali e dei circoli affiliati. Ciò comporta, di contro, che all'eventuale cancellazione dell'Aps nazionale seguirà anche la cancellazione dei relativi livelli territoriali e Circoli iscritti nel medesimo registro venendo meno il presupposto della loro iscrizione.

Analogamente, si è ritenuto che quanto sopra affermato possa valere anche con riferimento alla legge regionale richiamata che, sulla scorta di quanto previsto nella legge nazionale, prevede l'automatica iscrizione delle articolazioni territoriali delle associazioni a carattere regionale.

Alla luce di quanto sopra per poter valutare, quindi, se il Circolo possa considerarsi un'articolazione territoriale della struttura di livello regionale, secondo quanto sopra precisato, si è proceduto ad analizzare il 'legame' esistente tra le due organizzazioni.

Dall'analisi dello statuto dell'ente nazionale, a parere della scrivente Agenzia, il

‘legame’ esistente tra il livello regionale e i Circoli affiliati non è risultato così stringente - al pari invece di quello esistente tra i medesimi circoli e l’ente nazionale - da affermare che la permanenza nel registro del Circolo in parola debba dipendere dalla presenza nel medesimo registro anche del relativo livello regionale e né che, di conseguenza, l’eventuale cancellazione di quest’ultimo debba comportare automaticamente anche quella del Circolo (effetto questo, come detto sopra, dovuto al fatto che le articolazioni territoriali verrebbero iscritte senza alcuna istruttoria ma solo in quanto l’elenco delle medesime viene fornito dal livello regionale).

In conclusione, a parere di questa Agenzia, le affiliazioni del Circolo all’ente nazionale, non è sufficiente a ritenere tale Circolo un’articolazione territoriale del livello regionale, ai sensi della legge regionale richiamata. Il rapporto di affiliazione, invece, tra il Circolo in parola e l’ente nazionale consentirebbe al primo di avvalersi del diritto di automatica iscrizione nel registro nazionale delle Aps ai sensi dell’art. 7 comma 3 della l. 328/00. In questo caso lo stesso non sarebbe tenuto a procedere all’iscrizione nel Registro regionale pur godendo dei benefici connessi a tale iscrizione.

Si è infine ritenuto opportuno, a mero titolo di completezza, soffermarsi brevemente sul concetto di ‘autonomia’ onde evitare equivoci nell’utilizzo di tale espressione quando riferita alle strutture territoriali di altri enti di livello superiore (nazionale o regionale...).

In via generale si è rilevato che il carattere di autonomia di un’organizzazione costituisce il presupposto per l’iscrizione della medesima in un registro in quanto qualora essa ne fosse priva sarebbe solo una mera dipendenza periferica e non vi sarebbe a livello locale un autonomo centro di imputazione di rapporti giuridici, distinto da quello nazionale, ma si tratterebbe dell’unico e medesimo ente. Anche sul piano tributario non si avrebbe un soggetto dotato di un proprio codice fiscale distinto da quello assegnato all’ente di appartenenza e il presupposto impositivo si verificherebbe solo nei confronti dell’associazione superiore (nazionale o regionale).

### *3.2.3. Iscrizione nel registro regionale delle organizzazioni di volontariato di un ente avente natura di fondazione*

Un ente territoriale provinciale ha richiesto a questa Agenzia un parere in merito al mantenimento dell’iscrizione nel Registro delle organizzazioni di volontariato di un ente avente natura di fondazione.

La questione è stata affrontata tenendo conto anche di quanto contenuto nell’atto di indirizzo di questa Agenzia relativo alla tenuta dei Registri del volontariato, approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 27 gennaio 2010.

In particolare è stato rilevato che, l'art 3, comma 2 della l. 266/91 prevede espressamente che le organizzazioni di volontariato possano assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei propri fini. Tale libertà incontra, tuttavia, due limiti: il primo, espressamente sancito dalla disposizione sopra richiamata, dato dalla necessaria conciliabilità con lo scopo solidaristico; il secondo, rinvenibile nel successivo comma, riguardante la compatibilità con le specifiche previsioni che gli accordi degli aderenti devono contenere.

In via generale, la natura giuridica di fondazione, contraddistinta dall'assenza di una base associativa, risulta incompatibile con il requisito della democraticità della struttura stabilito per le organizzazioni di volontariato. Inoltre, la prevalenza dell'elemento patrimoniale che la caratterizza risulta difficilmente conciliabile con l'elemento personalistico incentrato sulla presenza prevalente di volontari sui quali si basa l'attività dell'organizzazione.

Tuttavia, i rilievi sopra svolti non comportano l'esclusione a priori dal Registro delle organizzazioni di volontariato di un ente avente natura giudica di fondazione in quanto l'eventuale diniego all'iscrizione deve comunque essere sempre l'esito di un'attenta analisi, compiuta di volta in volta sull'atto costitutivo e lo statuto presentati dall'ente, atta a verificare la sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge.

Premesso quanto sopra, con riferimento allo statuto in esame si è evidenziato che in esso è previsto solo in via dubitativa la presenza degli aderenti volontari nell'ente. Gli articoli richiamati, infatti, nel riservare la possibilità agli aderenti volontari di nominare un membro del consiglio di amministrazione precisano "se tale tipologia di aderenti è presente nella Fondazione".

Al riguardo si osserva che, ai sensi dell'art. 3 comma 1 della l. 266/91, è considerata organizzazione di volontariato ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di volontariato, che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti. È evidente, quindi, che un'organizzazione di volontariato non può prescindere dalla presenza dei volontari.

In secondo luogo, con riferimento alle clausole statutarie che, ai sensi del comma 2 della norma richiamata, devono risultare negli accordi degli aderenti, nell'atto costitutivo o nello statuto, si è osservato che lo statuto in esame risulta carente delle seguenti previsioni: la democraticità della struttura, gli obblighi e diritti degli aderenti nonché l'approvazione del bilancio da parte dell'assemblea degli aderenti.

In particolare, la democraticità della struttura è da intendersi come l'obbligo di osservare e garantire all'interno dell'organizzazione di volontariato la parità di trattamento tra gli aderenti e la loro effettiva partecipazione alla vita associativa. Pertanto, le previsioni statutarie devono essere ispirate ai principi di partecipazione demo-

cratica e uguaglianza dei diritti attribuiti agli aderenti. A ciò consegue che gli statuti devono conformarsi – oltre che alle previsioni di legge previste per la forma giuridica prescelta – anche ad alcuni principi tra i quali: l'esclusiva competenza dell'assemblea dei soci riguardo alle determinazioni di maggior rilievo per la vita dell'organizzazione; la parità di diritti e doveri degli aderenti; il riconoscimento a una minoranza dei soci (solitamente un decimo) del diritto di ottenere la convocazione delle assemblee.

Nello statuto della fondazione in esame, invece, all'assemblea degli aderenti sono riservate solo funzioni di tipo consultivo (anche sul bilancio) e la nomina fino a tre dei membri del Consiglio di amministrazione (il quale invece può essere composto fino a 12 membri).

Per tutto quanto sopra esposto questa Agenzia, alla luce dell'attuale quadro normativo di riferimento, ha concluso che lo statuto della Fondazione in esame non risultava conforme alle previsioni contenute nella l. 266/91 per le organizzazioni di volontariato e, pertanto, la stessa non poteva risultare iscritta nel relativo registro.

#### *3.2.4. La non obbligatorietà del regolamento per gli enti ecclesiastici*

È pervenuta all'Agenzia la richiesta di parere preventivo alla cancellazione di un ente ecclesiastico iscritto all'Anagrafe come Onlus parziaria, ai sensi dell'art. 10, comma 9, del d. lgs. 460/97. In via preliminare è stato affrontato il tema della non obbligatorietà per tali enti di predisporre un regolamento.

In particolare, è stato evidenziato che gli enti ecclesiastici cattolici sono disciplinati, nell'ordinamento italiano, dalle norme pattizie che regolamentano i rapporti Stato - Chiesa con l'effetto che a tali enti non sono applicabili le norme dettate dal codice civile in tema di costituzione, struttura, amministrazione ed estinzione delle persone giuridiche private. Da ciò consegue che i suddetti enti possono essere anche sprovvisti di un atto costitutivo ovvero di uno statuto.

Muovendo da queste stesse premesse, l'amministrazione finanziaria nella circolare 168/E/98 conclude disponendo che tali enti, in assenza dell'obbligo di disporre di uno statuto conforme alle prescrizioni di cui all'art. 10 citato, "devono comunque predisporre un regolamento, nella forma della scrittura privata registrata, che recepisca le clausole dell'art. 10, comma 1, del d. lgs. 460/1997".

In merito a quanto sopra si è osservato, innanzitutto, che, come rilevato dalle Sezioni Unite della Corte Suprema nella sentenza 2.11.2007, n. 23031:

"Le circolari, come è stato affermato dalla dottrina prevalente, non possono né contenere disposizioni derogative di norme di legge, né essere considerate alla stregua di norme regolamentari vere e proprie, che, come tali vincolano tutti i soggetti dell'ordinamento, essendo dotate di efficacia esclusivamente interna nell'ambito dell'amministrazione all'interno della quale sono emesse; e, in



secondo luogo, con particolare riferimento all'ordinamento tributario, il quale come è noto, è soggetto alla riserva di legge. (...) Anche la giurisprudenza ha da tempo espresso analoga opinione sulla inefficacia normativa esterna delle circolari. A quest'ultime, infatti, è stata attribuita la natura di atti meramente interni della pubblica amministrazione, i quali, contenendo istruzioni, ordini di servizio, direttive impartite dalle autorità amministrative centrali o gerarchicamente superiori agli enti o organi periferici o subordinati, esauriscono la loro portata ed efficacia giuridica nei rapporti tra i suddetti organismi ed i loro funzionari. Le circolari amministrative, quindi, non possono spiegare alcun effetto giuridico nei confronti di soggetti estranei all'amministrazione, né acquistare efficacia vincolante per quest'ultima, essendo destinate esclusivamente ad esercitare una funzione direttiva nei confronti degli uffici dipendenti, senza poter incidere sul rapporto tributario, tenuto anche conto che la materia tributaria è regolata soltanto dalla legge, con esclusione di qualunque potere o facoltà discrezionale dell'Amministrazione finanziaria (in questa prospettiva cfr. Cass., Sez. 1<sup>a</sup>, 25 marzo 1983, n. 2092 e 17 novembre 1995, n. 11931; Cass. Sez. 5<sup>a</sup>, 10 novembre 2000, n. 14619 e del 14 luglio 2003 n. 11011)."

In considerazione di tutto quanto sopra, pertanto, si è evidenziato che la circolare, non avendo per la sua natura e per il suo contenuto alcuna efficacia normativa esterna, non può, nel silenzio della legge, introdurre alcun obbligo normativo (quale è la stesura di un regolamento). Gli enti ecclesiastici cattolici, per i quali sussiste l'obbligo, sancito dal comma 9 dell'art. 10 citato, di rispettare tutte le clausole previste dal medesimo art. 10 ad eccezione della lettera c) ed h), quindi, non sono tenuti, a redigere alcun regolamento ma solo a disporre delle scritture contabili separate per le attività Onlus.

Al riguardo si osserva che l'adozione di un regolamento da parte di tali enti certamente agevolerebbe lo svolgimento delle verifiche di carattere formale, tuttavia, come già sopra precisato, la circolare non può colmare una lacuna legislativa.

Il legislatore, infatti, laddove ha valutato l'importanza di questo strumento per gli enti ecclesiastici, ha espressamente sancito l'obbligo per i medesimi di disporre di un regolamento nel quale recepire le clausole che gli altri enti sono tenuti a inserire nello statuto o atto costitutivo (art. 1 del d. lgs. 155/06).

### 3.2.5. *Le fabbricerie Onlus*

La questione posta all'attenzione dell'Agenzia in sede di richiesta di cancellazione di un ente dall'Anagrafe Onlus ha portato all'analisi della natura giuridica delle fabbricerie e della possibilità per le stesse di rivestire la qualifica di Onlus.

Sin da principio si sono riscontrate difficoltà di inquadramento e problemi interpretativi sia in dottrina sia in giurisprudenza in relazione alla natura giuridica di tali soggetti, anche in ragione delle loro risalenti origini.

Pur non essendo richiesta una ricostruzione approfondita della fattispecie nella specifica sede in cui il parere veniva rilasciato si è ritenuto, tuttavia, opportuno richiamare sinteticamente la normativa di riferimento.

Pertanto, si è evidenziato come da un punto di vista giuridico, la genesi normativa

delle fabbricerie trovi origine negli artt. 15 e 16 della l. 27 maggio 1929, n. 848. La successiva l. 222/1985 (norme attuative del Concordato Stato Italiano - Chiesa cattolica del 18 febbraio 1984), ha poi mantenuto i due risalenti articoli appena richiamati e ha introdotto però un nuovo Regolamento di esecuzione della legge con il dpr 13 febbraio 1987, n. 33, il quale menziona le fabbricerie negli artt. 35-41 (modificati poi con dpr n. 337/99).

Elencati, in via preliminare, alcuni utili riferimenti normativi si è valutato se la fabbrica potesse essere considerata *i)* un ente ecclesiastico e, in conseguenza di ciò, potesse assumere la qualifica di Onlus parziale o *ii)* un ente di diritto privato, seppur non ecclesiastico e, dunque, potesse rivestire la qualifica di Onlus *tout court*.

In presenza di posizioni non univoche, sia in dottrina sia in giurisprudenza, si è ritenuto in parte condivisibile quanto evidenziato sulla questione dal Consiglio di Stato nel parere consultivo n. 289 della Commissione speciale in data 28 settembre 2000. In esso il Supremo Organo ha sostenuto la natura privatistica della fabbrica e, al contempo, ne ha escluso la natura di 'ente ecclesiastico'.

Sul primo punto (natura privatistica) il Consiglio di Stato ha richiamato una sentenza della Cassazione (SS. UU. 26 ottobre 1984 n. 5485) nella quale si evidenziava che né lo scopo di pubblica utilità perseguito dalla persona giuridica né l'esistenza di penetranti controlli amministrativi a cui la fabbrica era sottoposta potevano attribuirle di per sé carattere pubblicistico. Sul secondo punto, sempre la Cassazione, ha evidenziato che nel diritto vigente per ente ecclesiastico cattolico deve intendersi "l'ente che è tale secondo il diritto canonico" cioè costituito e approvato dall'autorità ecclesiastica ai sensi dell'art. 1 della l. 222/1985.

Tuttavia questa Agenzia ha stabilito nel proprio parere che le fabbricerie siano da considerarsi soggetti di natura mista, in parte ecclesiastici e in parte laici, la cui misura di differenziazione è racchiusa proprio nelle leggi particolari, nei singoli statuti, nelle tavole fondazionali e negli usi risalenti.

Anche da ciò deriverebbe, pertanto, la difficoltà di inquadramento delle fabbricerie in uno schema univoco, potendo accadere che vi siano fabbricerie con o senza personalità giuridica oppure a carattere fondazionale o collegiale.

Tale posizione è sostenuta anche dalla I<sup>a</sup> Sez. del Consiglio di Stato che, con parere n. 462 del 22 marzo 1974, ritenendo possibile in qualche caso che una fabbrica si configuri come ente ecclesiastico, ha evidenziato la necessità di valutare caso per caso le caratteristiche che delineano la struttura giuridica di tale soggetto.

Ne deriva la possibilità che vi siano fabbricerie che godono di specifiche peculiarità, e alle quali può essere stata attribuita, in via particolare, anche la personalità giuridica canonica.

In siffatta situazione di incertezza interpretativa sia sul piano della dottrina che della giurisprudenza l'Agenzia ha ritenuto di dover svolgere valutazioni prudenti e strettamente attinenti al caso in esame.

La possibile differente natura giuridica della fabbriceria (ente ecclesiastico o meno) implica, infatti, differenti valutazioni in merito alla carenza o meno dei requisiti formali segnalati nella richiesta di cancellazione.

Infatti, ove si assuma per pacifica la natura privata della fabbriceria, ma non quella di ente ecclesiastico, ne deriverà che l'ente in questione deve possedere uno statuto con tutte le clausole formali previste dal comma 1 dell'art. 10 del d. lgs. 460/1997 (salvo la lett. h) ove sia configurabile quale fondazione). Differentemente, ove si ritenga che lo stesso possa configurarsi quale ente ecclesiastico sarà applicabile allo stesso il comma 9 del citato art. 10.

Nel caso di specie, l'ente in esame con lettera a firma del Primo Procuratore ha evidenziato che la Procuratoria è un ente riconosciuto sia dallo Stato sia dall'Autorità ecclesiastica e, pertanto ascrivibile agli enti riconosciuti dalla confessione religiosa di cui all'art. 10, co. 7 e 9 del decreto Onlus.

Da ciò deriva che i requisiti di cui alle lettere c), i) e, parzialmente h), comma 1 dell'art. 10 del d. lgs. 460/1997 non risultano essere carenti nello statuto giacché i commi 7 e 9 del decreto ne escludono l'applicazione.

Altresì la clausola devolutiva prevista nello statuto della fabbriceria deve valutarsi in linea con quanto disposto dalla lett. f) della art. 10 sopra citato in quanto è la stessa clausola a prevedere l'applicabilità di una diversa destinazione del patrimonio ove ciò sia imposto da 'altra' legge (nel caso di specie si applicherebbe la l. 20 maggio 1985, n. 222).

In base a ciò, e ad altre specifiche evidenze per le quali si rinvia al parere<sup>40</sup>, l'Agenzia ha espresso un parere negativo alla cancellazione dell'ente dall'anagrafe delle Onlus.

---

<sup>40</sup> Parere emesso il 4 ottobre 2010 con delibera n. 357, consultabile sul Bollettino n. 4/2010.

## PARTE VI - STUDI E PROMOZIONE

a cura del Servizio Studi e Promozione

### 1. Studi e ricerche

Il dpcm 329/01, art. 3, prevede che l'Agenzia per le Onlus – per il conseguimento delle proprie finalità istituzionali – possa promuovere: “iniziative di studio e di ricerca sulla normativa; campagne per lo sviluppo e la conoscenza delle organizzazioni, del Terzo settore e degli enti in Italia, al fine di promuoverne e diffonderne la conoscenza e di valorizzarne il ruolo di promozione civile e sociale; azioni di qualificazione degli standard in materia di formazione e di aggiornamento (...); scambi di conoscenza e forme di collaborazione fra realtà italiane (...)”. In tale ambito rientrano iniziative di studio e approfondimento scientifico tra cui progetti di ricerca con assegnazione di borse di studio sulle principali tematiche del Terzo settore nonché la promozione di dottorati di ricerca.

#### 1.1. Monitoraggio dei dottorati di ricerca (area economica, sociologica e giuridica)

L'Agenzia per le Onlus si è fatta promotrice presso importanti atenei italiani di borse di dottorato a partire dall'anno 2008, consapevole del ruolo strategico della formazione per lo sviluppo del non profit. Il suo ruolo peraltro, pur nel rispetto dell'autonomia e della competenza scientifica delle Università, non si è tuttavia limitato a quello di mero finanziatore ma la stessa si è posta come referente istituzionale anche per eventuali azioni sinergiche nella successiva diffusione dei risultati. I dottorati, di durata triennale, sono destinati a concludersi nel corso del II semestre 2011 e seguono le scadenze previste dalla normativa.

Di seguito si indicano i corsi attivati con un breve affondo sulle tematiche affrontate:

- *Università degli Studi di Milano - Dottorato di ricerca in area giuridica (diritto costituzionale):* l'attività di studio si è concentrata sul settore dell'istruzione (istruzione superiore/universitaria e formazione professionale) con particolare riferimento ai sistemi di finanziamento e al ruolo del non profit nei suddetti ambiti.

Per ognuna di tali aree sono stati individuati e approfonditi tre segmenti nei quali, a vario titolo, è coinvolto il Terzo settore: 1) il servizio abitativo (problema della residenzialità per gli universitari), con riflessioni circa le possibili soluzioni che possono essere messe in atto coinvolgendo il non profit con forme di partnership pubblico/privato; 2) istruzione statale e non statale, con analisi dei sistemi di

finanziamento e autofinanziamento e dei sistemi volti a rendere effettiva la libertà di scelta dei genitori (con comparazione della legislazione regionale); 3) istruzione professionale, con ricostruzione della disciplina relativa alla materia.

- *Alma Mater Studiorum – Università di Bologna - Dottorato di ricerca in area sociologica*: la ricerca verte su *Il ruolo del Terzo settore nelle politiche sociali per la famiglia*. In particolare, premesso che le politiche familiari hanno sinora avuto un carattere assistenzialistico, l'obiettivo è giungere a un welfare in cui agisca una triangolazione fra Stato, mercato e privato sociale. La ricerca si concentrerà sulla capacità del Terzo settore di pensare alla famiglia e per indagare tale relazione, dopo una prima parte teorica, è prevista un'indagine sul campo volta tra l'altro a indagare presso i responsabili di organizzazioni di Terzo settore il ruolo della famiglia nell'azione del privato sociale e a individuare alcune buone pratiche tramite le quali verificare quale tipo di servizi e quale stile di policy utilizzi il Terzo settore, comparandolo con altri sistemi (lo Stato e il mercato). L'attenzione si concentrerà in particolare sulle buone pratiche avviate nella Provincia di Trento con il Distretto Famiglia, che si basa su un accordo volontario di area volto a definire obiettivi, impegni, azioni e monitoraggio delle partnership pubblico/privato in essere.
- *Università degli Studi di Roma Tor Vergata - Dottorato di ricerca in area economica (Economia e Istituzioni dei mercati monetari e finanziari)*: il dottorato di ricerca attiene a un posto aggiuntivo del Corso di Dottorato di Ricerca in Economia delle Istituzioni e dei Mercati Monetari e Finanziari – XXIV Ciclo; il riferimento è agli anni accademici 2009-2011 e, in linea con i dottorati sopraccitati, la relativa conclusione è prevista al termine dell'attuale Consiglieratura dell'Agenzia per le Onlus.

## **1. 2. “Misure fiscali adottate in ambito europeo a favore del settore non profit” (Cnel)**

Il progetto di ricerca, avviato nel 2009 e concluso nel 2010, è nato nell'ambito di un accordo di collaborazione con il Cnel. La ricerca ha affrontato la tematica quanto mai attuale delle misure fiscali adottate per il sostegno dell'attività degli enti non profit con particolare attenzione all'indagine nei confronti di dispositivi analoghi a quello del cinque per mille, relativamente alle differenti modalità della loro applicazione nei paesi europei (soprattutto dell'est: Ungheria, Slovacchia, Polonia). Dalla ricerca i cui risultati saranno diffusi nel corso del 2011 è emerso che, nonostante il concreto supporto finanziario pervenuto al non profit si possa definire “una risorsa non ingente nel bilancio generale del settore”, i sistemi di *percentage legislation* hanno un indubbio

effetto positivo sul rafforzamento della *civil society*, sulla maggiore partecipazione dei cittadini nella definizione degli obiettivi pubblici e sulla visibilità di quelle organizzazioni generalmente escluse dai maggiori circuiti economici.

### **1.3. “Il ruolo delle Onlus nelle politiche di accoglienza ed integrazione per gli immigrati” (Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa – Centro di ricerca WISS)**

Il progetto di ricerca, concluso nel corso del 2010, è il frutto di un complesso lavoro di studio che è andato a indagare l’importante contributo del settore non profit nell’ambito delle politiche regionali e locali rivolte ai migranti negli ultimi 20 anni.

Lo strumento prescelto per la diffusione degli esiti è stata la rivista *Aretè* sulla quale sono stati pubblicati i seguenti contributi:

- n. 3/2010: contributo a firma di Massimiliano Vrenna, introduttivo alla ricerca che illustra la legislazione sull’immigrazione e la relativa carenza di normativa regionale, l’analisi di alcuni programmi specifici (Msna – Minori Stranieri Non Accompati; Sprar – Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati), il ruolo del Terzo settore nella programmazione specifica regionale. Sul medesimo numero è stato pubblicato il contributo di Francesca Biondi Dal Monte che si concentra sul finanziamento statale degli interventi in materia di immigrazione (Fondo per l’inclusione sociale degli immigrati), sulla partecipazione del Terzo settore al loro riparto e sulle aree di intervento dei progetti finanziati. Viene inoltre menzionata la funzione del Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati, istituito presso la Direzione generale dell’Immigrazione del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali (ai sensi del testo unico d. lgs. 286/1998).
- n. 1/2011: contributo a firma di Giovanna Cuzzola, sul tema *Il ruolo delle Onlus nella tutela delle vittime di tratta e dei richiedenti asilo e rifugiati* con particolare attenzione all’eventuale impulso di organismi sovranazionali, primo fra tutti l’Unione Europea. Sul medesimo numero è stato pubblicato il contributo di Bruno Brancati che offre un affondo sulla normativa di riferimento e sul possibile ruolo del Terzo settore.

### **1.4. “Raccolta e analisi dei dati relativi al ruolo svolto dalle Onlus nel campo della disabilità” (Università di Pisa)**

Il progetto di ricerca, concluso nel 2010, ha permesso di condurre un’ esaustiva analisi del ruolo svolto dalle Onlus nel campo della disabilità. Dopo un’attenta panoramica

della normativa nazionale e regionale di carattere settoriale e di quella che detta i principi che fondano il sistema integrato dei servizi sociali, vengono analizzati alcuni casi concreti attraverso l'esperienza di tre regioni (Veneto, Emilia – Romagna, Campania). Una sintesi della ricerca è stata pubblicata su *Aretè* n. 3/2010 con il contributo a firma congiunta di Elettra Stradella ed Elena Vivaldi.

### **1.5. “L’accreditamento nei servizi sociali e il Terzo settore: una nuova sfida per il non profit?” (Università del Molise)**

Il progetto di ricerca affronta il tema quanto mai attuale dell’accreditamento dei servizi sociali quale sfida per il mondo del non profit. L’istituto dell’accreditamento, introdotto per la prima volta nella legislazione sanitaria, va a toccare in particolare l’assetto dei rapporti tra comuni ed enti non lucrativi che proprio nel settore dei servizi sociali trovano uno dei principali ambiti della loro attività. Lo studio ha inteso approfondire i contenuti delle più recenti normative regionali in tema di autorizzazione e accreditamento dei servizi sociali e i relativi risvolti sui tradizionali rapporti tra organizzazioni non profit ed enti locali nel sistema integrato dei servizi sociali. Dopo un’analisi dell’accreditamento in campo sanitario – che presenta maggiori vincoli e un più rigido livello di programmazione regionale – lo studio si concentra sull’area dei servizi sociali con particolare riferimento alla l. 328/2000, sottolineando la mancanza di un modello nazionale di accreditamento. Vengono quindi prese in esame diverse normative regionali per indagare il differente ruolo regolativo riconosciuto all’ente pubblico e il legame tra il rilascio degli accreditamenti e la programmazione del sistema, variabili dalle quali dipende lo spazio riservato ai soggetti di Terzo settore. Una sintesi della ricerca è stata pubblicata su *Arete’* n. 1/2010 con il contributo di Elena A. Ferioli.

## **2. Lavori preparatori per l’attuazione del censimento Istat**

La cura della raccolta, dell’aggiornamento e del monitoraggio dei dati e dei documenti delle organizzazioni del Terzo settore compare tra le attribuzioni dell’Agenzia dal dpcm 329/2001<sup>41</sup>. In tale ottica è stata sottoscritta nel corso del 2007 un’intesa con l’Istituto Nazionale di Statistica (Istat) cui ha fatto seguito la costituzione di un Comitato di coordinamento composto da rappresentanti di entrambe le istituzioni tra cui il Consigliere Massimo Palombi per l’Agenzia per le Onlus. L’accordo si è poi declinato in impegni operativi nel corso di incontri periodici del Tavolo tecnico/gruppo

---

<sup>41</sup> Cfr. allegato a pp. 93 – 99, Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri 329/2001. Regolamento recante norme per l’Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

di lavoro e l'attività si è esplicata in particolare in una funzione di tipo consultivo e tecnico a seguito del coinvolgimento dell'Agenzia nell'organizzazione strategica del *II Censimento sulle organizzazioni non profit 2009*<sup>42</sup>.

Nel corso del 2010, in attesa del provvedimento legislativo di finanziamento, il processo della rilevazione censuaria ha subito una battuta di arresto e i dati informativi sul settore non profit sono destinati a confluire nel *IX Censimento generale dell'industria e dei servizi* (Programma statistico nazionale – Psn 2011 - 2013). Gli obiettivi specifici afferenti al non profit, come precisato dall'Istat, consistono nel fornire:

- una rappresentazione statistica ufficiale del settore, omogenea e in grado di consentire confronti in ambito internazionale;
- informazioni statistiche sulle principali caratteristiche e dimensioni delle istituzioni non profit, con elevato dettaglio territoriale e settoriale;
- informazioni utili alla classificazione delle unità per settore istituzionale, in base alle indicazioni del Sistema Europeo dei Conti SEC95.

A ciò si aggiunga anche la finalità di verificare, tramite rilevazione esaustiva sul campo, la possibilità di realizzare un sistema informativo basato su registri statistici desunti da archivi amministrativi già esistenti per valorizzare il patrimonio informativo già presente.

Si ritiene pertanto opportuno offrire una breve sintesi delle attività svolte, propeedeutiche allo specifico censimento degli enti non profit, per poi descrivere con maggior dettaglio i lavori che hanno interessato il II semestre 2010.

Ricordato che il compito dell'Agenzia nell'organizzazione del censimento è stato descritto nel corso dell'*Interconferenza Istat* del novembre 2007, *Censimenti generali 2010-2011. Criticità e innovazioni*, nel 2008 è stato costituito il *Comitato consultivo per l'impostazione dei censimenti sulle istituzioni non profit* con il fine di condividere gli elementi teorici e operativi alla base della rilevazione censuaria. Il contributo dei rappresentanti dell'Agenzia in tale ambito si è manifestato nella partecipazione ai numerosi incontri avvenuti nelle sedi Istat, nello scambio a distanza di note, pareri e commenti, e nella presentazione (ottobre 2008) di una relazione dal titolo: *Elementi di qualità e proposte sui contenuti informativi del questionario per il Censimento delle istituzioni non profit*.

Per le funzioni di tipo più operativo interne a questo processo è stato costituito un Gruppo di lavoro nell'ambito del Comitato consultivo con il mandato di: valutare la struttura del questionario di rilevazione e i quesiti da includere; selezionare gli argomenti rilevanti ai fini della definizione dei contenuti informativi. Il frutto di tale lavoro è

<sup>42</sup> Cfr. Relazione Annuale 2009, parte III, cap. III, pp. 82 – 83.



stato la predisposizione di una versione del questionario da utilizzare per la rilevazione.

Nell'ambito del protocollo di intesa siglato con Istat, ha trovato posto, anche su suggerimento del Comitato per la gestione del Protocollo stesso, l'intenzione di sviluppare micro-archivi di settore per integrare le informazioni esistenti nelle basi di dati utili per le rilevazioni statistiche. In questa prospettiva, l'Agenzia è entrata a far parte del Circolo di Qualità del Sistema statistico nazionale (Sistan)<sup>43</sup> dedicato a *Pubblica Amministrazione e istituzioni private*, quale sede idonea alla presentazione e discussione di progetti di tipo statistico, in vista dell'approntamento e monitoraggio del più vasto Psn.

Le relative attività sono riprese nel corso del II semestre 2010 dopo la *rimodulazione* dei Circoli di Qualità e delle loro modalità di funzionamento (modifica dello statuto e riarticolazione dei temi discussi in ciascuno degli 11 circoli approvati dal Comstat - Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica). In particolare l'avvio lavori è legato alle esigenze di aggiornamento del Psn 2011 - 2013 relativamente ai due anni residui del triennio (2012 - 2013), essendo la programmazione a triennio fisso con aggiornamenti annuali.

Il Circolo di Qualità *Pubblica amministrazione e istituzioni private* cui partecipa l'Agenzia per le Onlus è competente per lavori sulle seguenti tematiche: struttura e attività della pubblica amministrazione, finanza statale e locale, bilanci consuntivi degli enti locali, cooperative sociali e organizzazioni di volontariato, *customer satisfaction*, qualità dei servizi di pubblica utilità, contratti pubblici, servizi *on line* alle imprese e alle famiglie, utilizzo delle Ict (*Information Communication Technology*) nella pubblica amministrazione, portale della PA e sistemi informativi.

Le riunioni del Circolo di Qualità del settore *Pubbliche amministrazioni e istituzioni private* si sono svolte nelle seguenti date:

- 15 ottobre 2010 con ordine del giorno *Descrizione del quadro generale delle attività e avvio lavori*. In tale occasione è emersa l'interessante opportunità di creare un sottogruppo sul non profit nell'ambito del Circolo di Qualità con lo scopo di far emergere l'effettiva specificità del Terzo settore rispetto alle altre "istituzioni private";
- 15 novembre 2010 con ordine del giorno *Evoluzione e aggiornamento dell'informazione statistica – Discussione e approvazione dei lavori relativi all'aggiornamento 2012 - 2013 del Psn 2011 - 2013*. I contenuti hanno riguardato aspetti prettamente operativi quali la valutazione dell'opportunità di inserire nuovi lavori o di modificare/eliminare le schede identificative di lavori già presenti.

---

<sup>43</sup> Il Sistema statistico nazionale è la rete dei soggetti pubblici e privati che fornisce l'informazione statistica ufficiale.

Al fine di monitorare il funzionamento dei diversi Circoli di Qualità nella fase iniziale del triennio di attività, nel corso del mese di dicembre è stata avviata da parte dell'Istat una rilevazione *online* che ha coinvolto i componenti di tutti i Circoli, cui seguirà una sintesi dei principali risultati emersi. Segno, questo, della volontà di un sempre maggiore coinvolgimento dei partecipanti come anche dimostra l'implementazione del *Forum dei circoli di qualità*, utile strumento a disposizione di quanti partecipano alle attività di programmazione del Psn per approfondire ed integrare le discussioni sviluppatesi nel corso delle riunioni dei Circoli.

### **3. Editoria**

#### **3.1. Aretè Quadrimestrale dell'Agenzia per le Onlus**

Per il terzo anno l'Agenzia dà seguito – con crescenti consensi fra il pubblico degli addetti ai lavori – alla realizzazione e alla divulgazione della rivista *Aretè*, pubblicazione quadrimestrale di carattere scientifico, rivolta ai soggetti del Terzo settore, al mondo della pubblica amministrazione e alle università.

Dal 2008 al 2010 sono stati confezionati 9 numeri per un totale di 1.342 pagine e 147 contributi tra quelli di tutti i diversi interlocutori istituzionali e di settore che a vario titolo gravitano attorno al mondo del Terzo settore e dell'Agenzia, nonché del Comitato Scientifico e della Redazione. Notevole infatti è stato il successo riscosso tra gli interlocutori privilegiati e le autorevoli firme che hanno risposto positivamente alle richieste di intervento della redazione.

La rivista, articolata in sezioni, si apre con una parte di *Presentazione* che inaugura ogni numero con gli interventi di punta del Presidente, del Direttore Responsabile e/o di alcuni interlocutori istituzionali o privilegiati del settore. Nel corso di questi anni la maggior parte dei contributi ha avuto il pregio di fornire accurate letture degli orientamenti e delle tendenze che hanno connotato il policromo universo non profit, accompagnandolo e indicando possibili direttive e strategie per un'evoluzione capace di cogliere le sfide di questa particolare fase storica, assumendosi, in ottemperanza alla mission e alle attribuzioni, la funzione di guida e ispirazione per nuovi modi di pensarsi, essere e agire del Terzo settore in Italia e in Europa.

La parte *Studi e ricerche* ha ospitato più di 65 contributi aventi a tema alcune questioni cruciali sia di tipo giuridico come la normativa sulle Onlus, sul Terzo settore in generale e sulle relative proposte di riforma; sia inerenti ai sistemi di governance per lo sviluppo del welfare locale e all'applicazione del principio di sussidiarietà. Non meno rilievo è stato dato al ruolo del volontariato e delle altre compagini del Terzo

settore come la cooperazione sociale e l'impresa sociale; e poi ancora, ai temi inerenti allo sviluppo dell'economia civile e ai sistemi di comunicazione e promozione del mondo del non profit.

La terza parte - *Libri e convegni* - ha raccolto, oltre alle preziose testimonianze di eventi e convegni come le *Giornate di Bertinoro per l'Economia Civile*, le recensioni di oltre 30 libri di settore. Per una diffusione capillare del lavoro svolto dall'Agenzia in questi anni ai numeri del 2009 e del 2010 sono stati allegati i CD contenenti le Relazioni Annuali del 2008 e del 2009.

I numeri 1 e 3 del 2009 sono stati accompagnati da due *Supplementi* aventi per oggetto le *Linee guida e schemi per la redazione dei bilanci di esercizio degli enti non profit* e *Proposte per una riforma organica della legislazione sul Terzo settore*.

Nel corso del 2010 si è dato ancor più spazio a interventi di esterni in virtù del crescente favore che la rivista ha incontrato presso il pubblico 'specializzato' da cui il notevole incremento della richieste di pubblicazione di articoli e saggi brevi.

Il primo numero ha presentato, oltre alla nota introduttiva del Presidente Zamagni su *La Conferenza Nazionale del Volontariato*, il contributo del Portavoce del Forum del Terzo settore, Andrea Olivero, *Le sfide del Terzo settore*, e l'intervento del Cons. Luca Antonini, *Un federalismo fiscale amico del non profit*.

A introdurre il secondo numero sono stati gli interventi in merito al *Premio internazionale Comunicazione per il sociale*, a cui sono seguiti tra l'altro anche i rilevanti contributi: *Oltre la crisi, un modello di comunità. L'esperienza dei Sistemi di scambio locale non monetari e delle Banche del tempo* di Paolo Coluccia, nonché *Il futuro del Terzo Settore nei servizi alla persona* del Consigliere Emanuele Rossi.

Nel terzo numero, dopo l'apertura del Prof. Zamagni *Nuovo welfare, sussidiarietà e Terzo settore*, sono stati presentati alcuni articoli che compongono la ricerca *Il ruolo delle Onlus nelle politiche di accoglienza e integrazione per gli immigrati* svolta per conto dell'Agenzia dal Laboratorio WISS Scuola Superiore di Studi e Perfezionamento S. Anna di Pisa<sup>44</sup>. Il 2010 si chiude con 422 pagine totali, 41 articoli e 39 autori.

### **3.2. Progetto editoriale: *Il Terzo settore dalla A alla Z. Parole e volti del non profit.***

Il Consiglio dell'Agenzia con deliberazioni n. 269 del 13.07.09, n. 7 del 13.01.10, n. 222 del 11.06.10, n. 468 del 17.12.10 ha approvato la realizzazione del prodotto editoriale *Il Terzo settore dalla A alla Z. Parole e volti del non profit*. La genesi del progetto editoriale risale infatti ai primi mesi del 2009 e nasce da un'intuizione del Consigliere Sergio Travaglia con l'obiettivo di realizzare una pubblicazione di carattere

---

<sup>44</sup> Cfr. anche parte VI - Studi e Promozione, cap. I, p. 77.

divulgativo, didascalico ed esemplificativo quale strumento di interpretazione del variegato mondo del Terzo settore. Il libro contiene 120 parole chiave per definire il non profit italiano attraverso - questa la principale novità - esempi concreti capaci di rendere maggiormente comprensibile e familiare al cittadino la realtà del Terzo settore.

Frutto di un lavoro interdisciplinare e scritta a più mani, l'opera si compone dei contributi del Presidente Stefano Zamagni, dei Consiglieri tutti, del Dirigente del Servizio Studi e Promozione Francesco Iaquina e delle risorse del Servizio.

La prima parte del libro, con premessa del Cons. Emanuele Rossi, contiene il *Dizionario del non profit*; la seconda parte a cura del Cons. Sergio Travaglia descrive *L'evoluzione millenaria alla base del Terzo settore* con una prospettiva originale e innovativa. Il terzo capitolo a cura del Dirigente del Servizio Studi ha lo scopo di rappresentare *La realtà attuale del Terzo settore*, mentre la parte successiva *Uno sguardo al futuro* raccoglie i preziosi contributi di alcuni Consiglieri dell'Agenzia con riguardo a tematiche di particolare rilevanza per l'evoluzione dell'universo non profit. La pubblicazione si conclude con le biografie de *I personaggi storici protagonisti del Terzo settore* curate dal Servizio Studi e Promozione e introdotte dal Cons. Edoardo Patriarca.

La pubblicazione del libro affidata all'Editrice San Raffaele di Milano è prevista nel primo semestre del 2011.

## **4. Comunicazione**

### **4.1. Premio Comunicazione per il Sociale**

Con deliberazione n.390 del 19 dicembre 2008 il Consiglio ha approvato l'accordo tra Agenzia per le Onlus, Regione Umbria e Festival internazionale del giornalismo finalizzato all'organizzazione di un Premio Giornalistico per il Sociale. Con atti successivi si è provveduto all'approvazione del relativo bando di concorso (diffuso da novembre 2009 a febbraio 2010) e all'attuazione delle fasi operative (delibere n.102 del 15 aprile 2009, n. 377 del 15 ottobre 2009).

Il 21 aprile 2010, a Perugia, nel settecentesco palazzo Donini, ha quindi avuto luogo la cerimonia di premiazione della I edizione del *Premio Comunicazione per il Sociale*, interessante iniziativa inserita all'interno della IV edizione del Festival internazionale del Giornalismo.

Il *Premio Comunicazione per il Sociale* nasce con l'intento di valorizzare quel giornalismo e quella comunicazione - dalla radio alla TV, dalla carta stampata all'informazione web - che lavorano per diffondere e divulgare le tematiche sociali e, più in generale, la multiforme realtà del non profit italiano. Il premio si è articolato in tre

macro-categorie: *radio e televisione* (ovvero, servizi o programmi d'approfondimento televisivo o radiofonico), *web* (cui facevano parte blog, portali e siti internet dedicati a tematiche sociali, o altre testimonianze divulgate in rete) e *carta stampata*. A parte, si è deciso d'istituire un premio internazionale, destinato a un giornalista, a una testata o a un gruppo di lavoro che si era distinto a livello internazionale.

I membri della giuria sono stati definiti in numero di sette; oltre ai rappresentanti dei soggetti promotori dell'iniziativa (Agenzia per le Onlus, Regione Umbria, Festival internazionale del Giornalismo) sono stati previsti i rappresentanti di: Ordine dei Giornalisti della Regione Umbria, Iulm - Libera Università di Lingue e Comunicazione, Forum del Terzo settore, Acri - Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio.

Il numero degli elaborati presentati, suddivisi per categoria, è pari a 60: 14 per la categoria radio e tv, 29 per la stampa e 17 per il web. Terminata la fase di analisi e valutazione, sono stati identificati tre vincitori, cui è stato assegnato un riconoscimento economico, ciascuno appartenente a una delle tre categorie menzionate: radio e tv, web e carta stampata, nonché un vincitore - tra quattro, degni di menzione - dell'area internazionale.

Seppur alla sua prima edizione, il Premio ha riscosso un ottimo bilancio in termini di interesse e partecipazione, avendo anche il pregio di costituire un interessante momento di confronto e dialogo a livello internazionale<sup>45</sup>.

#### **4.2. Patrocini**

L'Agenzia per le Onlus, con decisione di Consiglio, può concedere il proprio patrocinio a iniziative meritevoli di potersi fregiare del marchio istituzionale dell'Ente, quindi anche del sigillo di Stato. Il patrocinio, non si sostanzia, di norma, nell'erogazione di un contributo, ma nell'implicito 'marchio di qualità' sull'iniziativa che viene conferito dalla presenza dell'Agenzia attraverso la sua riconoscibilità dal punto di vista grafico.

Nell'ambito dell'anno 2010 il patrocinio è stato concesso ai seguenti eventi:

- VI edizione *Conferenza Internazionale della Comunicazione Sociale*, promossa da Pubblicità Progresso, Fondazione per la Comunicazione Sociale (marzo - novembre 2010). L'iniziativa, particolarmente rivolta alle giovani generazioni, prevedeva un convegno conclusivo presso la Libera Università di Lingue e Comunicazione di Milano sul tema conduttore "I Giovani per un futuro di valore";
- III edizione *Festival del Fundraising* (Castrocaro Terme, 12 – 14 maggio 2010);
- Manifestazione *Le settimane del federalismo sociale* a cura della Regione Friuli

---

<sup>45</sup> Cfr. contributo di F. Iaquina, *La I edizione del Premio Comunicazione per il Sociale*, *Arete'* n. 2/2010, pp. 7 – 10.

Venezia Giulia (Gorizia, 4 – 6 giugno 2010; Pordenone, 11 – 13 giugno 2010);

- Il Conferenza Nazionale sulla Sordità sul tema *La sordità: dalla prevenzione alla riabilitazione* organizzato da Ens – Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei Sordi Onlus in collaborazione con la Scuola di Specializzazione di Audiologia e Foniatria dell'Università "La Sapienza" di Roma (Verona, 24 – 26 giugno 2010);
- VI edizione del Salone della Responsabilità Sociale d'Impresa *Dal Dire al Fare*, iniziativa promossa da Regione Lombardia, Provincia di Milano, BIC La Fucina, Milano Metropoli Agenzia di Sviluppo, Fondazione Sodalitas e Koinetica, in collaborazione con l'Università Bocconi (Milano, 28 – 29 settembre 2010);
- Manifestazione *Le giornate di Bertinoro per l'economia civile*, sul tema *Verso l'Economia del Ben-Essere* – X edizione (Bertinoro, 8 - 9 ottobre 2010);
- XXXIII Convegno AIDEA *Amministrazioni pubbliche e non profit per un mercato responsabile e solidale*, presso Università Bocconi (Milano, 21 – 22 ottobre 2010);
- V Conferenza nazionale della Donazione promossa dall'Istituto Italiano della Donazione (Venezia, 22 – 23 ottobre 2010).

Oltre ai patrocini sopra illustrati, nel corso dell'anno 2010 sono stati concessi anche i seguenti che occupano un posto particolare riferendosi a eventi organizzati da altri soggetti ma che hanno visto un'importante collaborazione da parte della stessa Agenzia:

- Iniziativa pubblica per la presentazione delle *Linee guida per il Sostegno a Distanza di minori e giovani*, organizzata dalla Provincia di Bologna, Comune di Bologna e Provincia di Parma quali membri della rete Elsad (Bologna, 20 maggio 2010);
- Incontro per la promozione delle *Linee Guida per il Sostegno a Distanza di minori e giovani*, organizzato dalla Provincia di Milano (Milano, 31 maggio 2010);
- Seminario di ricerca sul tema *Organizzazioni di volontariato e attività commerciali e produttive* organizzato dalla Fondazione Zancan (Malosco TN, 4 – 7 luglio 2010);
- Convegno di studio *Non profit: le sfide dell'oggi e il ruolo del notariato* organizzato dalla Fondazione Italiana per il Notariato (Milano, 5 novembre 2010), in collaborazione con il Consiglio Notarile di Milano e con la Scuola di Notariato della Lombardia<sup>46</sup>.

Nel corso del 2010 sono stati inoltre concessi i seguenti patrocini riferiti a eventi la cui realizzazione è prevista nell'anno 2011:

- Iniziativa *Nuove mete per il volontariato. Riflessioni sul contributo delle azioni di solidarietà alla costruzione di una società consapevolmente europea* (Milano, 24 gen-

<sup>46</sup> Cfr. parte VI – Studi e Promozione, cap. 5, p. 88.

naio 2011) e *I giorni del volontariato* (Milano, 26 – 27 novembre 2011), entrambe promosse da AIM (Associazione Interessi Metropolitani) e Ciessevi;

- IV edizione del *Festival del Fundraising* (Castrocaro Terme, 11 – 13 maggio 2011).

#### **4.3. Bollettino informativo**

Il Bollettino, previsto dall'art. 7, comma 3 del dpcm 329/2001 e registrato al Tribunale di Milano il 28 dicembre 2002 al n. 732, ha lo scopo di assicurare la pubblicità degli atti dell'Agenzia. È diffuso da alcuni anni sul sito internet istituzionale [www.agenziaperleonus.it](http://www.agenziaperleonus.it).

Il documento informativo ha dal 2005 cadenza trimestrale<sup>47</sup> e nello stesso, per consentirne una più agile consultazione, sono individuate due parti; una prima sezione, la più corposa, contenente i pareri rilasciati dall'Agenzia - *in primis* alle Direzioni Regionali delle Entrate - e quelli richiesti dalle organizzazioni in merito alla devoluzione del patrimonio (i pareri vengono resi opportunamente anonimi per la salvaguardia dei dati personali). Una seconda parte raccoglie i provvedimenti relativi all'organizzazione e funzionamento dell'Ente.

#### **5. Eventi e seminari**

Sono state organizzate, direttamente o in partnership con altri soggetti, alcune iniziative degne di rilevanza, che si sono interrelate con l'attività editoriale, la pubblicità, il sito internet e i rapporti con la stampa in modo da potenziarne la portata.

L'Agenzia, tramite il Servizio Studi e Promozione, nel corso del 2010 si è occupata dell'organizzazione dei seguenti eventi, in linea con le indicazioni del Consiglio:

- seminario per la presentazione della ricerca *Partnership e buone pratiche nei servizi alla persona: il contributo del terzo settore italiano* (Milano – Università Cattolica del Sacro Cuore, 2 febbraio 2010). Lo studio, maturato nell'ambito di una convenzione quadro sottoscritta nel 2007 tra Agenzia per le Onlus e Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano per l'avvio di un rapporto di collaborazione in relazione a tematiche di comune interesse, è stato promosso dalla stessa Agenzia e realizzato dal Centro di Ateneo Studi e ricerche sulla famiglia. L'evento è stato occasione per presentare gli esiti del progetto di ricerca realizzato nel 2009 e finalizzato a indagare, sotto il profilo sociologico, il fenomeno delle partnership sociali nell'area

---

<sup>47</sup> Dopo il numero unico del primo anno di vita dell'Agenzia (2002), il Bollettino è stato pubblicato prima con cadenza semestrale (2003), quadrimestrale (2004) per poi assestarsi sull'attuale cadenza trimestrale.

dei servizi alla persona, nella prospettiva di un possibile sviluppo di un modello di welfare societario e plurale, fondato sul principio di sussidiarietà e basato sul coinvolgimento di una pluralità di soggetti non solo pubblici, ma anche privati e di privato sociale;

- convegno *Linee guida per la redazione del Bilancio Sociale delle Organizzazioni Non Profit* (Milano – Università Cattolica del Sacro Cuore, 5 febbraio 2010). Il documento presentato, realizzato ed emanato dall'Agenzia per le Onlus in collaborazione con l'Alta Scuola Impresa e Società dell'Università Cattolica (Altis), completa – dopo le *Linee guida per il bilancio di esercizio degli enti non profit* - il sistema informativo ritenuto indispensabile per diffondere presso le organizzazioni non profit la cultura dell'*accountability*, strumento determinante per la crescita, sia culturale che strutturale del Terzo settore;
- presentazione della pubblicazione *Beni confiscati alle mafie: il potere dei segni. Viaggio nel paese tra riutilizzo sociale, impegno e responsabilità* curata dall'Agenzia in collaborazione con la Fondazione Liberainformazione (Roma – Federazione Nazionale della Stampa, 8 febbraio 2010). Il volume offre per la prima volta un quadro dettagliato e analitico delle buone prassi osservate nella gestione dei beni sottratti alla criminalità organizzata e destinati a uso sociale, con particolare attenzione all'impegno concreto di soggetti del Terzo settore nel dare applicazione alla legge 109/96 e, di conseguenza, nel contribuire a generare una nuova cultura della legalità e del senso civico.
- *Premio Comunicazione per il Sociale* (Perugia, 20 – 22 aprile 2010). Nell'ambito del Festival internazionale del giornalismo di Perugia, hanno avuto luogo tre importanti eventi cui l'Agenzia ha dato il proprio fondamentale contributo: 1. cerimonia di premiazione della I edizione del *Premio Comunicazione per il Sociale*; 2. incontro *Lotta alle mafie e azioni di solidarietà e partecipazione*, promosso dall'Agenzia per le Onlus, Fondazione Liberainformazione, Comune di Perugia, Fondazione per il Sud, Iulm e Festival internazionale del giornalismo nell'ambito del quale è stato presentato il libro *Beni confiscati alle mafie: il potere dei segni* e il *Progetto per una produzione multimediale dedicata alle imprese che gestiscono beni confiscati alle mafie*; 3. tavola rotonda *Movimenti sociali e media – Dieci anni di storia del Forum Sociale Mondiale*, in collaborazione con Euralat, rete che da sempre porta avanti il rinnovo e il rafforzamento della cooperazione e dello scambio di relazioni tra Europa e paesi dell'America Latina;



- presentazione della *Relazione annuale 2009* (Roma, Palazzo Chigi, 17 maggio 2010). La cerimonia di presentazione si è svolta alla presenza del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Gianni Letta, del Presidente e dei Consiglieri dell'Agenzia per le Onlus e di altre autorevoli personalità del mondo politico, istituzionale e del Terzo settore;
- convegno di studio *Non profit: le sfide dell'oggi e il ruolo del notariato* (Milano, Centro Congressi Provincia di Milano - 5 novembre 2010), espressione della collaborazione tra Agenzia per le Onlus e Fondazione italiana per il Notariato<sup>48</sup>. Il dibattito si è concentrato in particolare su quali strumenti il legislatore dovrebbe mettere in campo per dare slancio al Terzo settore (compresa la riforma del I libro del Codice Civile), sull'esame di alcune figure non espressamente disciplinate dalla normativa e su aspetti sui quali si riscontrano interpretazioni discordanti nella prassi.

Si segnalano di seguito gli eventi più significativi che hanno coinvolto il Presidente e/o i Consiglieri dell'Agenzia:

- incontro pubblico svoltosi a Livorno il 26 gennaio 2010 sul tema del *Contributo del Terzo settore nel superamento della crisi economia*. All'evento erano presenti anche il Sindaco del Comune di Livorno ed il Presidente della Provincia;
- seminario di ricerca sul tema *Organizzazioni di volontariato e attività commerciali e produttive* organizzato dalla Fondazione Zancan (Malosco TN, 4 – 7 luglio 2010), evento per il quale l'Agenzia per le Onlus ha concesso anche il proprio patrocinio;
- presentazione proposte dell'Agenzia in tema di rendicontazione in occasione dell'iniziativa promossa dal Forum del Terzo Settore della Lombardia a conclusione di un percorso formativo conclusosi negli stessi giorni *Rendere conto: il nostro percorso, le nostre proposte* (Milano, 6 luglio 2010);
- *Il Conferenza nazionale sull'Associazionismo sociale* promossa dall'Osservatorio nazionale sull'Associazionismo e il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali (Roma, 15 luglio 2010);
- seminario di approfondimento di *Temi e proposte di comune interesse tra Agenzia per le Onlus e rappresentanti del Forum del Terzo Settore* (Milano, 27 settembre 2010);
- intervista a TG1/*Fà la cosa giusta* - sul tema del Sostegno a distanza (29 giugno 2010 – rilasciata dal Presidente Zamagni);
- giuria per la selezione del *Premio Giornalismo per il Sociale* - VIII edizione - promos-

---

<sup>48</sup> Cfr. parte V – Indirizzo normativo, cap. 1. p. 50,51.

so annualmente da Fondazione Sodalitas (premiazione, Milano – 1° aprile 2010) allo scopo di stimolare un'informazione più attenta al sociale, che dia maggiore visibilità all'operare del Terzo settore e faccia crescere l'attenzione dei media verso questi temi (presieduta dal Presidente Zamagni);

- cerimonia per la consegna del *Premio Universo non profit 2010*, promosso da Unicredit Foundation a Roma unitamente al Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, Maurizio Sacconi, al Presidente di Unicredit Foundation, Maurizio Carrara, al Deputy CEO di Unicredit, Roberto Nicastro;
- intervento presso la sede della Regione Lombardia alla presentazione del *Piano regionale per il nuovo welfare*, cui erano presenti, il Presidente della Regione, Roberto Formigoni ed il Ministro per le pari opportunità, On.le Mara Carfagna (Milano, 5 novembre 2010).

## **ALLEGATI**

**Regolamento in merito al procedimento di rilascio del parere obbligatorio e vincolante in relazione alla devoluzione del patrimonio di enti ed organizzazioni in caso di estinzione e/o perdita della qualifica**

### **IL CONSIGLIO**

Vista la L. 7 agosto 1990, n. 241 che ha introdotto “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi” e successive modificazioni;  
Vista la legge 18 giugno 2009, n. 69 con la quale sono state introdotte nuove modifiche alla L. 7 agosto 1990, n. 241;

Visto il Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia per le Onlus, approvato con deliberazione n. 26 del 11 febbraio 2009 ed in particolare il Titolo IV dello stesso, inerente allo svolgimento dei procedimenti;

Visto il Regolamento sui procedimenti amministrativi e sull'accesso ai documenti amministrativi dell'Agenzia per le Onlus, approvato con deliberazione n. 325 del 12 settembre 2007, ed aggiornato con le deliberazioni n. 182 del 13 maggio 2009 e n. 217 del 11 giugno 2010;

Visti in particolare,

l'art. 3, co. 1, lett. k) del DPCM 21 marzo 2001, n. 329 che prevede per specifici casi di scioglimento di enti ed organizzazioni l'emanazione di un parere obbligatorio e vincolante sulla devoluzione del patrimonio degli stessi;

l'Atto di indirizzo in relazione alla devoluzione del patrimonio a seguito della perdita della qualifica di Onlus senza scioglimento dell'ente, approvato con deliberazione dell'Agenzia n. 128 del 7 maggio 2008;

Ritenuto opportuno disciplinare l'attività inerente alla trattazione delle richieste di parere sulla devoluzione del patrimonio degli enti o organizzazioni richiamate nella citata normativa;

Emana il seguente Regolamento:

#### **Art. 1 Ambito di applicazione**

1. Il presente Regolamento disciplina il procedimento per l'emanazione da parte del Consiglio dell'Agenzia per le Onlus dei pareri obbligatori e vincolanti in relazione alla devoluzione del patrimonio degli enti od organizzazioni individuati nell'art. 3, co. 1, lett. k) del DPCM 21 marzo 2001, n. 329 a seguito del loro scioglimento e/o della perdita della qualifica di Onlus.

#### **Art. 2 Obbligo della richiesta e decorrenza del termine iniziale**

1. Il procedimento per l'emissione del parere devolutivo è ad iniziativa di parte. Gli enti individuati nella disposizione di legge di cui all'articolo precedente sono obbligati a presentare la

richiesta di parere, nella persona dei rispettivi organi di vertice o dei soggetti comunque dotati della loro rappresentanza esterna.

2. Il termine iniziale decorre dalla data, apposta dall'Ufficio protocollo, di ricevimento della domanda redatta nelle forme previste dal presente Regolamento.

3. La domanda di parere viene presentata attraverso la compilazione del modulo allegato al presente Regolamento (all. 1) il quale deve essere inoltrato, unitamente a tutta la documentazione necessaria all'istruttoria del procedimento, al Servizio Indirizzo e Vigilanza dell'Agenzia per le Onlus.

4. La domanda deve essere corredata da idonea documentazione, qualora sia espressamente prevista.

5. In ogni caso, la domanda deve contenere:

- a. l'anagrafica del richiedente ed i relativi recapiti;
- b. i riferimenti normativi e/o di prassi ai quali fa riferimento la richiesta del parere devolutivo;
- c. la documentazione necessaria all'istruttoria ed indicata nel modulo allegato al presente Regolamento.

6. Ove la domanda sia ritenuta irregolare o incompleta il responsabile del procedimento ne dà comunicazione all'interessato tempestivamente e comunque entro 15 giorni, indicando le cause dell'irregolarità o dell'incompletezza, (all. 2). In questo caso il termine iniziale decorre dal ricevimento della domanda regolarizzata o completata.

7. Restano salve le facoltà previste dal D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445 e quanto disposto dall'art. 18 della legge n. 241/1990 in materia di autocertificazione, nonché gli obblighi di successiva verifica da parte dei responsabili del procedimento.

### **Art. 3 Istruttoria**

1. L'istruttoria viene svolta dall'Ufficio del Servizio Indirizzo e Vigilanza che ha facoltà di richiedere, motivatamente, integrazioni della documentazione, in aggiunta a quella obbligatoriamente prevista, ove ciò si renda necessario per la corretta e completa attività di istruttoria.

2. Il mancato invio della documentazione integrativa richiesta sarà oggetto di valutazione negativa ai fini dell'espressione del parere.

### **Art. 4 Comunicazioni**

1. Senza ritardi, dopo la presentazione della domanda, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8 della L. 241/90, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire.

2. La comunicazione di cui all'art. 4.1, con l'approntamento dei sistemi di telematica, verrà inviata preferibilmente tramite posta elettronica.

3. Nei casi in cui dalla verifica della documentazione pervenuta si accerti la carenza dell'obbli-

go previsto dalla legge per l'emissione del parere devolutivo si procede all'archiviazione della richiesta dandone comunicazione al richiedente entro 20 gg. dalla data di ricezione della stessa.

4. L'atto di archiviazione emesso ai sensi del precedente comma non è soggetto all'invio previsto nell'ultimo paragrafo della lett. k), co. 1, art. 3 del DPCM 21 marzo 2001, n. 329.

#### **Art. 5 Forma delle comunicazioni**

1. Le comunicazioni tra l'Agenzia ed i soggetti interessati avvengono tramite:

- fax;
- lettera ordinaria, preferibilmente raccomandata;
- posta elettronica certificata ai sensi della vigente normativa;
- posta elettronica con firma digitale e marcatura temporale.

#### **Art. 6 Termine finale del procedimento**

1. Il parere viene reso entro 90 giorni a decorrere dalla ricezione della domanda o istanza, ove la stessa sia corretta e completa e non intervengano le cause di sospensione previste dall'articolo 7 del presente Regolamento.

#### **Art. 7 Casi di sospensione del termine**

1. Il termine per la conclusione del procedimento rimane sospeso:

- a) nei casi in cui per la prosecuzione del procedimento debba essere compiuto un adempimento da parte dell'interessato, il termine rimane sospeso per il tempo impiegato per l'adempimento stesso;
- b) per il tempo necessario all'acquisizione di atti da altra amministrazione che debbano essere acquisiti al procedimento;
- c) per il tempo necessario all'acquisizione di provvedimenti conclusivi di altra amministrazione;
- d) per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati e qualità non attestati in documenti già in possesso dell'Amministrazione stessa, o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni;
- e) nell'ipotesi di comunicazione di motivi ostativi all'accoglimento di cui all'art. 10 bis L. 241/90.

#### **Art. 8 Disposizioni finali**

1. Per quanto non espressamente previsto nel presente regolamento si rinvia alle disposizioni contenute nella legge 7 agosto 1990 n. 241 e nel D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 e successive modificazioni.

2. Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo a quello di approvazione da parte del Consiglio dell'Agenzia per le Onlus ed è comunicato alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed ai Ministeri vigilanti e viene reso pubblico sul sito dell'Agenzia.

**Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri 329/2001. Regolamento recante norme per l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale.**

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto l'articolo 3, commi da 190 a 193, della legge 23 dicembre 1996, n. 662;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 settembre 2000 con il quale è stato istituito, ai sensi dell'articolo 3, comma 190, della predetta legge n. 662 del 1996,

l'organismo di controllo sugli enti non commerciali e sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale denominato Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale;

Visto, in particolare, l'articolo 3, comma 192-bis, della citata legge n. 662 del 1996, il quale prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri delle finanze, del lavoro e della previdenza sociale e per la solidarietà sociale, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono stabiliti la sede, l'organizzazione interna, il funzionamento, il numero dei componenti ed i relativi compensi, i poteri e le modalità di finanziamento del predetto organismo di controllo;

Visto l'articolo 14 della legge 13 maggio 1999, n. 133;

Visto l'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visto il parere della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome espresso nella seduta nel 10 febbraio 2001;

Udito il parere n. 205/2000 del Consiglio di Stato reso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 26 febbraio 2001;

Ritenuto di non poter accogliere completamente le osservazioni formulate dal Consiglio di Stato nel predetto parere n. 205/2000 per le seguenti considerazioni: quanto all'esercizio potere sanzionatorio, attesa la non tassatività della indicazione contenuta nel comma 191 dell'articolo 3 della legge n. 662 del 1996, appare preferibile limitare l'intervento dell'Agenzia nella fase dell'accertamento, mantenendo in un unico soggetto la potestà di irrogare le sanzioni previste dall'articolo 28 del decreto legislativo n. 460 del 1997; quanto alla riduzione dei componenti e alla previsione di un più rigido regime di incompatibilità, l'Agenzia, nel vigente quadro normativo, non può essere totalmente assimilata alle Autorità indipendenti e, d'altra parte, dette previsioni comporterebbero uno status del componente dell'Agenzia non pienamente aderente al disegno legislativo ed alle risorse finanziarie previste per l'Agenzia stessa; quanto alla fissazione nel regolamento dei compensi dei componenti, appare preferibile, anche in considerazione di possibili variazioni nel tempo, fissare a livello normativo le modalità e le

garanzie procedurali di tale fissazione e rimettere questa determinazione ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro delle finanze e del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica in analogia a quanto già disposto in precedenti provvedimenti; Sulla proposta de l Ministro delle finanze, del Ministro del lavoro e della previdenza sociale e del Ministro per la solidarietà sociale;

**Adotta il seguente regolamento:**

**Art. 1 Sede dell'Agenzia**

1. L'organismo di controllo sugli enti non commerciali e sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, istituito, ai sensi dell'articolo 3, comma 190, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 settembre 2000, denominato Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, e di seguito designata "Agenzia", ha sede in Milano.

**Art. 2 Vigilanza**

1. L'Agenzia opera sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, e per sua delega del Ministro per la solidarietà sociale, e del Ministro delle finanze.

2. Entro il 1 (primo) marzo di ogni anno l'Agenzia trasmette al Presidente del Consiglio dei Ministri una relazione sull'attività svolta l'anno precedente. Tale relazione e' presentata al Parlamento entro il 30 marzo.

**Art. 3 Attribuzioni**

1. Nell'esercizio delle attribuzioni di cui all'articolo 3, commi 191 e 192 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, l'Agenzia:

- a) nell'ambito della normativa vigente, esercita i poteri di indirizzo, promozione, vigilanza e ispezione per la uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare per quanto concerne le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, il terzo settore e gli enti non commerciali, di seguito denominati "organizzazioni, terzo settore e enti";
- b) formula osservazioni e proposte in ordine alla normativa delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti;
- c) promuove iniziative di studio e ricerca delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti in Italia e all'estero;
- d) promuove campagne per lo sviluppo e la conoscenza delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti in Italia, al fine di promuoverne e diffonderne la conoscenza e di valorizzarne il suo ruolo di promozione civile e sociale;
- e) promuove azioni di qualificazione degli standard in materia di formazione e di aggiornamento per lo svolgimento delle attività delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti;

- f) cura la raccolta, l'aggiornamento ed il monitoraggio dei dati e documenti delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti in Italia;
- g) promuove scambi di conoscenza e forme di collaborazione fra realtà italiane delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti con analoghe realtà all'estero;
- h) segnala alle autorità competenti i casi nei quali norme di legge o di regolamento determinano distorsioni nell'attività delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti, formulando proposte di indirizzo ed interpretazione;
- i) vigila sull'attività di raccolta di fondi e di sollecitazione della fede pubblica, anche attraverso l'impiego di mezzi di comunicazione svolta dalle organizzazioni, dal terzo settore e dagli enti, allo scopo di assicurare la tutela da abusi e le pari opportunità di accesso ai mezzi di finanziamento;
- j) elabora proposte sull'organizzazione dell'anagrafe unica delle ONLUS di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, tenendo conto dei criteri di iscrizione ai registri degli organismi di volontariato e delle cooperative sociali previsti dalla legge 8 novembre 1991, n. 381, e dei criteri che presiedono al riconoscimento delle organizzazioni non governative di cui alla legge 26 febbraio 1987, n. 49;
- k) nei casi di scioglimento degli enti o organizzazioni, rende parere vincolante sulla devoluzione del loro patrimonio ai sensi, rispettivamente, degli articoli 10, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e 111, comma 4-quinquies, lettera b), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e 4, settimo comma, lettera b), del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, fatte salve le normative relative a specifiche organizzazioni ed enti. Detto parere deve essere comunicato, contestualmente, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai Ministeri delle finanze, del lavoro e della previdenza sociale e per la solidarietà sociale;
- l) collabora nella uniforme applicazione delle norme tributarie, formulando al Ministero delle finanze proposte su fattispecie concrete o astratte riguardanti il regime fiscale delle organizzazioni, terzo settore e enti; m) promuove iniziative di collaborazione, di integrazione e di confronto fra la pubblica amministrazione, con particolare riferimento agli enti locali, e le realtà delle organizzazioni e degli enti.

#### **Art. 4 Relazioni con le pubbliche amministrazioni**

1. Le pubbliche amministrazioni interessate possono sottoporre al parere dell'Agenzia gli atti amministrativi di propria competenza riguardanti le organizzazioni, il terzo settore e gli enti.
2. Le amministrazioni statali sono tenute a richiedere preventivamente il parere dell'Agenzia in relazione a:
  - a) iniziative legislative e di rilevanza generale riguardanti la promozione, l'organizzazione e l'attività delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti;



- b) individuazione delle categorie delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti cui destinare contributi pubblici;
  - c) organizzazione dell'anagrafe unica delle ONLUS, di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460;
  - d) tenuta dei registri e degli albi delle cooperative sociali previsti dalla legge 8 novembre 1991, n. 381;
  - e) riconoscimento delle organizzazioni non governative ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49;
  - f) decadenza totale o parziale delle agevolazioni previste dal decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460.
3. Decorso trenta giorni dalla richiesta dei pareri di cui al comma 2, le amministrazioni interessate procedono autonomamente. Ove sia necessaria una istruttoria più approfondita l'Agenzia può concordare un termine maggiore.

#### **Art. 5 Poteri dell'Agenzia**

Per l'esercizio delle proprie funzioni l'Agenzia:

- a) corrisponde con tutte le pubbliche amministrazioni e gli enti di diritto pubblico, instaurando con essi forme di collaborazione utili ai fini dell'indirizzo, della promozione, della conoscenza e del controllo delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti in Italia;
- b) promuove indagini conoscitive di natura generale nei settori operativi delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti;
- c) consulta, in via periodica, le associazioni rappresentative degli interessi di settore delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti riconosciute come parti sociali dal Governo;
- d) può assumere le seguenti iniziative utili ai fini dell'istruttoria della propria attività consultiva, di indirizzo e controllo:
  - 1) invitare i rappresentanti delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti a comparire per fornire dati e notizie;
  - 2) inviare ai rappresentanti delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti questionari relativi a dati e notizie di carattere specifico con invito a restituirli compilati e firmati;
  - 3) richiedere alle pubbliche amministrazioni, agli enti pubblici, a società ed imprenditori commerciali (ai soggetti titolari di partita IVA) la comunicazione di dati e notizie ovvero la trasmissione di atti e documenti relativi a organizzazioni, terzo settore ed enti indicati singolarmente o per categorie;
  - 4) richiedere copia o estratti di atti e documenti riguardanti organizzazioni, terzo settore ed enti depositati presso i notai, gli uffici del territorio e gli altri pubblici ufficiali; le copie e gli estratti degli atti e documenti, formati e conservati dalle pubbliche amministrazioni devono essere rilasciati gratuitamente;
  - e) richiede ai competenti organi dell'Amministrazione finanziaria di eseguire specifici controlli

al fine di verificare i presupposti soggettivi ed oggettivi delle agevolazioni tributarie usufruite o invocate da singoli enti e associazioni, anche sulla base degli elementi comunque in suo possesso;

f ) comunica agli organi competenti, per l'adozione di provvedimenti consequenziali, le violazioni e anomalie riscontrate in occasione dello svolgimento della propria attività di controllo; trasmette all'ufficio delle entrate competente il processo verbale delle violazioni constatate, anche ai fini dell'irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 28 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460;

g) inoltra specifiche richieste di dati, notizie e documenti alle organizzazioni, al terzo settore ed agli enti ovvero alle pubbliche amministrazioni, agli enti pubblici, a società ed imprenditori commerciali (ai soggetti titolari di partita IVA) per assicurare la tutela da abusi nell'attività di raccolta di fondi e di sollecitazione della fede pubblica attraverso l'impiego dei mezzi di comunicazione.

#### **Art. 6 Composizione dell'Agenzia**

1. L'Agenzia e' un organo collegiale costituito dal presidente e da dieci componenti, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di cui tre nominati su proposta, rispettivamente del Ministro delle finanze, del Ministro del lavoro e della previdenza sociale e del Ministro per la solidarietà sociale e uno nominato su proposta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

2. Il presidente e' scelto tra persone di notoria indipendenza, che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di responsabilità e rilievo. I dieci componenti sono scelti tra persone alle quali siano riconosciute elevate competenze ed esperienza professionale nelle discipline economico-finanziarie o nel settore di attività degli enti ed organizzazioni controllati. A pena di decadenza essi non possono avere interessi diretti o stabilmente collegati negli enti e organizzazioni soggetti al controllo dell'Agenzia.

3. Tutti i componenti durano in carica cinque anni e non possono essere confermati.

#### **Art. 7 Norme di funzionamento**

1. L'Agenzia e' convocata dal presidente, quando lo ritiene opportuno ovvero su richiesta di almeno quattro componenti. Il presidente ne stabilisce l'ordine del giorno, designa i relatori e dirige i lavori. Ogni componente può richiedere al presidente la convocazione dell'Agenzia indicandone le ragioni. Almeno quattro componenti possono chiedere l'inserimento di punti specifici all'ordine del giorno. Il presidente, previa verifica di conformità, li inserisce nella prima seduta utile.

2. Per la validità delle deliberazioni dell'Agenzia e' necessaria la presenza del presidente e di un numero di componenti non inferiore a quattro. Le deliberazioni sono adottate a maggioranza

dei votanti; in caso di parità di voti prevale il voto del presidente.

3. La pubblicità degli atti dell'Agenzia e' assicurata attraverso un apposito bollettino ed anche con modalità telematiche

4. L'Agenzia adotta, a maggioranza assoluta dei membri di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), il regolamento interno recante le norme di organizzazione e funzionamento.

#### **Art. 8 Indennità di funzione per il presidente e per i componenti dell'Agenzia**

1. Al presidente e a ciascuno degli altri componenti dell'Agenzia compete una indennità di funzione il cui importo e' determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del

2. Ministro delle finanze e del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

#### **Art. 9 Ufficio di segreteria**

1. L'Agenzia, in sede di prima applicazione, si avvale di un numero non superiore a quindici unità di personale messe a disposizione dal comune di Milano, nonché di un contingente non superiore a venti unità di personale di cui un numero non superiore a dieci provenienti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero delle finanze, dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, e un numero non superiore a dieci provenienti da altre amministrazioni pubbliche e dagli enti locali, collocati in posizione di comando, fuori ruolo o altra equipollente secondo i rispettivi ordinamenti, nelle forme previste dalla normativa vigente. Il personale di cui al presente comma mantiene il trattamento economico fondamentale delle amministrazioni o degli enti di appartenenza ed i relativi oneri rimangono a carico di tali amministrazioni o enti. Agli oneri accessori provvede l'Agenzia con i propri fondi.

#### **Art. 10 Disposizioni finanziarie**

1. Le entrate dell'Agenzia sono costituite da:

- a) stanziamenti a carico dello Stato stabiliti con legge;
- b) somme derivanti da contributi da parte di enti pubblici;
- c) somme derivanti da convenzioni con soggetti pubblici e privati;
- d) somme derivanti da altre, eventuali entrate.

2. L'Agenzia, con delibera da approvare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, il Ministro delle finanze, il Ministro della solidarietà sociale, e il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, stabilisce le norme concernenti i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese, nel rispetto dei principi delle leggi di contabilità.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.

Roma, 21 marzo 2001

Amato, Presidente del Consiglio dei Ministri

Del Turco, Ministro delle finanze

Salvi, Ministro del lavoro e della previdenza sociale

Turco, Ministro per la solidarietà sociale

Visto, il Guardasigilli: Fassino



*Agenzia per le Organizzazioni  
Non Lucrative di Utilità Sociale*

---

Agenzia per le organizzazioni  
non lucrative di utilità sociale

RELAZIONE ANNUALE 2010

Via Rovello, 6  
20121 Milano  
tel. 02 858687.1  
fax 02 85868788  
[www.agenziaperleonus.it](http://www.agenziaperleonus.it)  
e-mail: [info@agenziaperleonus.it](mailto:info@agenziaperleonus.it)

Pubblicazione dell'Agenzia per le Onlus

Coordinamento editoriale: Elisabetta Ferrari, Monica Nava - Servizio Studi e Promozione

# agenzia per le ONLUS

[www.agenziaperleonlus.it](http://www.agenziaperleonlus.it)



*Agenzia per le Organizzazioni  
Non Lucrative di Utilità Sociale*

Via Rovello, 6 - 20121 Milano  
Tel. 02/858687.1 - Fax 02/85868788