



Agenzia per il terzo settore

Relazione Annuale sull'attività svolta dall'Agenzia per il terzo settore

(1° gennaio – 31 dicembre 2011)

e

Bilancio di Mandato 2007-2011

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

Relazione pro manuscripto

Febbraio 2012



Agenzia per il terzo settore

AGENZIA PER IL TERZO SETTORE

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 Quattropani

**Responsabile Servizio
Indirizzo e Vigilanza**
Valeria La Paglia

**Responsabile Servizio
Studi e Promozione**
Vilma Mazza

INDICE

PRESENTAZIONE

di Stefano Zamagni, Presidente dell’Agenzia per il terzo settore pag. 6

PARTE I – PREMESSA GENERALE, ATTI NORMATIVI E ORGANIZZAZIONE pag. 8

a cura della Direzione Generale

1.1	Premessa generale e atti normativi	pag. 8
1.2	Ambito di intervento e finalità	pag. 8
1.3	Attribuzioni	pag. 9
1.4	Attuale composizione	pag. 10
1.5	Obiettivi programmatici	pag. 10
1.6	Funzionamento e organizzazione	pag. 11

PARTE II – VIGILANZA E ISPEZIONE pag. 13

a cura del Servizio Indirizzo e Vigilanza

2.1.	Vigilanza	pag. 13
2.1.1	Pareri preventivi alla cancellazione rilasciati alle Direzioni regionali dell’Agenzia delle Entrate	pag. 14
2.1.2	Pareri rilasciati alle pubbliche amministrazioni (PP.AA.)	pag. 18
2.1.3	Pareri rilasciati ai privati	pag. 18
2.2	Attività ispettiva	pag. 20
2.2.1	Collaborazione con la Guardia di Finanza	pag. 20
2.2.2	Segnalazioni alla Guardia di Finanza	pag. 21
2.2.3	Resoconti ricevuti dalla Guardia di Finanza	pag. 21

PARTE III - INDIRIZZO NORMATIVO pag. 23

a cura del Servizio Indirizzo e Vigilanza

3.1	Tavoli tecnici	pag. 23
3.1.1	Agenzia delle Entrate	pag. 23
3.1.2	CNDCEC e OIC per la redazione dei principi contabili per gli enti non profit	pag. 24
3.1.3	Gruppo di lavoro istituito da Regione Lombardia per la revisione dei flussi informativi relativi al mantenimento dei requisiti di iscrizione nei registri regionali e provinciali	pag. 25
3.2	Atti di indirizzo e documenti di approfondimento	pag. 26
3.2.1	Atto di indirizzo in relazione alle partecipazioni di controllo detenute da Onlus in soggetti aventi qualifica di impresa sociale	pag. 26

3.2.2	Atto di indirizzo: Linee guida e schemi per la redazione del bilancio sociale delle organizzazioni non profit	pag. 27
3.2.3	Atto di indirizzo sulla contestuale iscrizione di un'associazione di promozione sociale nel Registro di cui all'art.7 della L. n.383/2000 e nell'Anagrafe Unica delle Onlus di cui all'art.11 del D.lgs.n. 460/1997	pag. 27
3.2.4	Atto di indirizzo sulla configurabilità del Trust Onlus	pag. 28
3.2.5	Documento di approfondimento sulle distorsioni derivanti dall'applicazione delle disposizioni regolamentari inerenti al cinque per mille	pag. 30
3.2.6	Linee guida sulla definizione di criteri e di modelli per la partecipazione del terzo settore alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale	pag. 31
3.2.7	Linee interpretative sulla nozione di diritti civili	pag. 33
3.2.8	Linee interpretative sulla nozione di soggetto svantaggiato	pag. 36
3.3	Tematiche di rilevanza generale inerenti allo svolgimento dell'attività nei confronti di privati cittadini e delle pubbliche amministrazioni (PP.AA.)	pag. 39
3.3.1	Pareri rilasciati ai soggetti privati	pag. 39
3.3.2	Pareri rilasciati alle pubbliche amministrazioni (PP.AA.)	pag. 43

PARTE IV - STUDI E PROMOZIONE

pag. 53

a cura del Servizio Studi e Promozione

4.1.	Progetto Raccolta Fondi	pag. 53
4.1.1.	Linee Guida per la Raccolta dei Fondi – 2 [^] edizione	pag. 54
4.1.2.	Linee Guida per le buone prassi e la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria	pag. 55
4.1.3	Tavolo tecnico con le compagnie telefoniche e Agcom per la gestione delle numerazioni solidali	pag. 57
4.2	Progetto Sostegno a Distanza	pag. 58
4.2.1	Relazione Annuale SaD	pag. 59
4.2.2	Logo "Il SaD in chiaro" e regolamento per la concessione	pag. 59
4.3	Audizioni e azioni di diffusione	pag. 60
4.4	Editoria	pag. 60
4.4.1	Areté rivista quadrimestrale	pag. 60
4.4.2	Volume <i>Libro bianco sul terzo settore</i>	pag. 61
4.4.3	Volume <i>Il Terzo settore dalla A alla Z. Capire il non profit</i>	pag. 62
4.4.4	Volume <i>Il Terzo settore nell'Italia unita</i>	pag. 63
4.4.5	Bollettino informativo	pag. 63
4.5	Studi e ricerche	pag. 63
4.5.1	Dottorati di ricerca	pag. 63
4.5.2	Ricerca: <i>Creare valore per le organizzazioni non profit: fundraising tramite smart phone</i>	pag. 65

4.6	Comunicazione	pag. 66
4.6.1	Eventi istituzionali e convegni	pag. 66
4.6.2	Patrocinii	pag. 67
4.7	Rapporti con istituzioni pubbliche di terzo settore – ASSC/Albania	pag. 68

APPENDICE

BILANCIO DI MANDATO 2007-2011	pag. 69
--------------------------------------	---------

1. Focus tematici

1.1	Il sostegno a distanza, una forma integrata di sussidiarietà e di solidarietà che genera capitale sociale, di <i>Marida Bolognesi</i>	pag. 70
1.2	Raccolta Fondi: etica e trasparenza come obiettivi permanenti di sviluppo del patto di fiducia fra terzo settore, donatori e pubblica amministrazione, di <i>Edoardo Patriarca</i>	pag. 73
1.3	Elementi di rilevanza e di prospettiva nell'attività dell'Agenzia, di <i>Adriano Propersi</i>	pag. 76
1.4	Agenzia per il terzo settore e Agenzia delle Entrate: un rapporto di collaborazione imprescindibile per la corretta ed efficace attuazione delle norme di legge, di <i>Giampiero Rasimelli</i>	pag. 78
1.5	Proposte per una riforma organica della legislazione sul terzo settore, di <i>Emanuele Rossi</i>	pag. 83
1.6	Fine - ingloriosa - dell'Agenzia per il terzo settore?, di <i>Emanuele Rossi</i>	pag. 86

2. Rappresentazione di cinque anni di attività 2007-2011	pag. 94
---	---------

3. Relazione sulle principali attività svolte in ambito giuridico	pag. 113
--	----------

ALLEGATI

1. DPCM 21 marzo 2001, n. 329, integrato con modifiche DPCM 26 gennaio 2011, n. 51	pag. 132
---	----------

PRESENTAZIONE

Quella che viene qui presentata all'Autorità di vigilanza è l'ultima Relazione Annuale sulle attività svolte dall'Agenzia per il terzo settore durante il 2011. Al 14 gennaio 2012, l'Agenzia ha terminato, infatti, la sua seconda consigliatura. Trattandosi dunque di una Relazione di commiato, il Consiglio dell'Agenzia ha giudicato opportuno aggiungere al documento annuale una sorta di bilancio di mandato per il quinquennio 2007-2011.

In modo sintetico, ma puntuale ed esaustivo, tale bilancio dà conto del volume di lavoro svolto dall'Agenzia con le risorse, umane e finanziarie, ad essa attribuite. Ad onor del vero, detta rappresentazione sottostima l'insieme delle iniziative realizzate, perché non dice dei convegni, conferenze, seminari ai quali hanno partecipato, in qualità di relatori, singoli membri del Consiglio e della struttura. Chi scrive, ad esempio, è intervenuto, sull'arco del quinquennio, ad oltre trecento di tali incontri in nome e per conto dell'Agenzia.

Un primo elemento, di natura prettamente quantitativa, che il lettore avrà modo di appurare è che la produttività totale dei fattori – come viene definita in economia – dell'Agenzia è stata molto elevata. L'auspicio che formulo è che, nel prossimo futuro, l'Agenzia per il terzo settore venga sottoposta alla "spending review" affinché tale risultato possa essere ufficializzato, e reso di dominio pubblico.

Ma l'attività svolta, oltre che efficiente, è stata anche efficace, capace cioè di conseguire gli obiettivi per i quali essa è stata intrapresa? E' questa la domanda che sempre viene sollevata quando si tratta di valutare l'operato di un soggetto della Pubblica Amministrazione. Infatti, mentre l'efficienza dice della relazione tra input impiegati (personale; materiale; denaro) e output ottenuti (così come questi sono descritti nel bilancio di mandato), l'efficacia, invece, è la proprietà della relazione tra gli output ottenuti e l'outcome, che costituisce la ragion d'essere dell'ente. Se l'efficienza qualifica un ente per la sua capacità di ridurre i costi dell'operatività attraverso un'oculata organizzazione del lavoro e una allocazione razionale delle risorse, l'efficacia ci informa della sua capacità reale di soddisfare bisogni dell'un tipo o dell'altro.

La lettura attenta delle cinque Relazioni annuali e del Bilancio di mandato, al quale si accompagnano alcune note esplicative dei Consiglieri, consente di rispondere affermativamente alla domanda sopra posta. Certo, l'indicatore di efficacia avrebbe potuto raggiungere un livello ancora più elevato se l'Agenzia avesse ottenuto – come da essa ripetutamente sollecitato – due funzioni aggiuntive rispetto a quelle contemplate dalla legge 23 dicembre 1996 n. 662, regolata dal D.P.C.M. 26 settembre 2000, adottato poi dal D.P.C.M. 329 del 21 marzo 2001. Si tratta del potere di accertamento-ispezione dei bilanci e degli atti degli enti sottoposti al controllo dell'Agenzia e del potere di comminare sanzioni amministrative in caso di accertata violazione delle norme di legge. E' bensì vero che in questi anni l'Agenzia, che pure non aveva tali poteri, ha potuto applicare, ognqualvolta richiesta di intervenire, i metodi della "moral suasion", ma in non pochi casi tali metodi non sono valsi a superare dinieghi e reticenze varie.

Si pone la domanda: con l'attribuzione di questi due poteri aggiuntivi, l'Agenzia non dovrebbe, per caso, essere trasformata in una vera e propria Autorità di settore? Non lo crediamo proprio. Vale a dire, non è affatto necessaria una trasformazione del genere, delle cui implicazioni sono tutti consapevoli, per accrescere sensibilmente la cifra operativa dell'Agenzia. Il secondo auspicio che l'Agenzia formula al termine del suo mandato è che si voglia dotare tale ente degli strumenti necessari per consentirgli di volare alto.

Ma c'è proprio bisogno che l'Agenzia per il terzo settore voli alto? Non potrebbero le sue funzioni essere assorbite in qualche altro ente della Pubblica Amministrazione, ad esempio in qualche Ministero?

La risposta a questi e simili interrogativi non può che essere assolutamente negativa e *pour cause*. In primo luogo, perché il legislatore che ha creato l'Agenzia l'ha voluta come soggetto terzo rispetto sia agli enti non profit sia a soggetti pubblici come l'Agenzia delle Entrate oppure organi della giustizia. Solamente se l'attributo di terzietà è assicurato ha senso che esista un'Agenzia per il terzo settore, in grado di porre in atto il cosiddetto *third-party enforcement*, sulla cui utilità oggi tutti concordano.

In secondo luogo, il problema dei controlli di merito non può essere ulteriormente eluso nel mondo del terzo settore. Con le procedure e le regole proprie della Pubblica Amministrazione si possono bensì controllare la legittimità e la liceità degli atti posti in essere da un ente non profit, ma non certo la meritorietà del suo operato: ad esempio, se il vincolo di democraticità sia stato rispettato o meno; se l'obiettivo della creazione di valore sociale sia stato raggiunto o meno; se i costi generali di gestione di una campagna di raccolta fondi siano giustificati o meno, e così via. Non v'è chi non veda come per esprimersi sul merito di queste e tantissime altre questioni è necessaria una Agenzia autonoma e indipendente.

Si leggano con attenzione gli atti di indirizzo e le linee guida prodotte dall'Agenzia nell'ultimo quinquennio e si scoprirà cosa significa concretamente l'approccio di *soft law*. Si scorrano le pagine dei numerosi volumi pubblicati e dei numeri del quadrimestrale *Aretè* progettato e prodotto dall'Agenzia e si comprenderà cosa vuol dire operare per assicurare al terzo settore quegli spazi culturali di cui ha assolutamente bisogno per crescere ed espandersi.

Ed ancora. Chi potrà verificare l'attuazione delle politiche di responsabilità sociale delle imprese for profit nei confronti del mondo non profit se non un'Agenzia di settore? La stessa cosa può dirsi per quanto concerne tutto ciò che vale a confermare la fiducia di cui gli enti non profit hanno assoluto bisogno per svolgere la loro missione.

In definitiva, se si ha ragione di credere che il modello di ordine sociale basato sul binomio pubblico-privato non sia più in grado di assicurare al nostro paese una prospettiva credibile di sviluppo e che sia dunque giunto il tempo di far decollare un modello fondato sul trinomio pubblico-privato-civile, allora non si può fare a meno di concludere che il terzo settore è un pilastro non meno decisivo degli altri due – Stato e mercato. La necessarietà di una Agenzia per il terzo settore pienamente indipendente segue allora come logica conseguenza.

Ha scritto il celebre poeta Thomas S. Eliot nel secondo dei suoi *Quattro Quartetti*: "Nella mia fine è il mio principio". (Era il motto dell'infelice regina Maria Stuarda di Scozia giustiziata da Elisabetta I nel 1587). Mi piace assumerlo, al termine di questo quinquennio così denso di importanti e significative realizzazioni, come una sorta di sigla simbolica per augurare all'Agenzia per il terzo settore un nuovo e promettente inizio.

Stefano Zamagni
Presidente dell'Agenzia per il terzo settore

PARTE I – PREMESSA GENERALE, ATTI NORMATIVI E ORGANIZZAZIONE

a cura della Direzione Generale

1.1 Premessa generale e atti normativi

Con la pubblicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 51 del 26 gennaio 2011 nella G.U. del 26 aprile 2011, si sono introdotte modificazioni al regolamento dell’Agenzia, emanato con DPCM 21 marzo 2001, n. 329, relativamente ad attribuzioni, poteri, composizione e struttura. La prima significativa novità che ne deriva risulta essere quella del cambiamento della denominazione. L’Agenzia per le Organizzazioni non Lucratивe di Utilità Sociale, meglio nota con l’acronimo di Agenzia per le Onlus, agenzia governativa di diritto pubblico, con sede a Milano in via Rovello n. 6, che aveva iniziato a svolgere la propria attività a decorrere dall’8 marzo 2002, è oggi definita “**Agenzia per il terzo settore**”. Sono rimaste invariate alcune prerogative, legate al raccordo dell’Agenzia con gli altri soggetti e le istituzioni dell’ordinamento pubblico, ed alcuni obblighi e compiti, quali quelli connessi alla presentazione annuale della relazione sulle attività svolte nell’esercizio precedente e alla pubblicazione degli atti su un apposito bollettino. Si sono amplificate le attribuzioni e solo in parte i poteri. E’ mutata la composizione dell’organo collegiale.

1.2 Ambito di intervento e finalità

L’art. 1, comma 1, del DPCM 329/2001, definisce l’Agenzia come “l’organismo di controllo sugli enti non commerciali e sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale”. Ad essa sono assegnate per legge competenze inerenti alla sfera delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, degli enti non commerciali e del terzo settore, nella sua più ampia accezione, cui sono da aggiungersi i soggetti delle nuove imprese sociali¹. La nuova denominazione di Agenzia per il terzo settore non comporta alcun mutamento di contesto. L’Agenzia è chiamata ad esercitare – nell’ambito della normativa vigente – compiti di **indirizzo, vigilanza e controllo, promozione**, così riepilogati:

- **indirizzo**, per assecondare e agevolare l’uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare e per indirizzare organizzazioni, associazioni e singoli soggetti ad adottare e mantenere comportamenti equi e corretti; a tal fine l’Agenzia formula atti di indirizzo e documenti contenenti osservazioni e proposte di modifica della normativa vigente ed elaborazioni di linee interpretative; fornisce le più utili indicazioni nei casi in cui le norme determinino distorsioni nell’attività delle organizzazioni e 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 cornice le procedure in materia di devoluzione del patrimonio (quando l’Agenzia è chiamata ad 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 (quando è interessata dalle Direzioni Regionali dell’Agenzia delle Entrate nella disamina di casi che prevedono la verifica dei presupposti soggettivi occorrenti per il conseguimento od il mantenimento della qualifica di onlus ed 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 ed accertamento da parte delle autorità preposte;

¹ 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).

- **promozione**, per far conoscere e porre in evidenza i valori di solidarietà e di cittadinanza e le realizzazioni delle organizzazioni del terzo settore. Per assolvere tali compiti l'Agenzia cura la progettazione e la pubblicazione di proprie produzioni editoriali e iniziative (pubblicazioni a carattere scientifico; organizzazione e partecipazione ad eventi nazionali ed internazionali; sostegno delle reti di comunicazione e delle collaborazioni tra soggetti istituzionali e enti ed organismi, anche su scala internazionale; produzione e distribuzione di documenti ed atti; la comunicazione in ambito sociale) ed è impegnata nell'elaborazione e nella diffusione di documenti di linee guida, codici di autoregolamentazione, tesi a ricreare contesti di trasparenza e fiducia.

1.3 Attribuzioni

L'Agenzia per il terzo settore è chiamata a operare affinché, su tutto il territorio nazionale italiano, sia perseguita una "uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare"² concernente le Onlus, il terzo settore e gli enti non commerciali. 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;
- vigilare sull'attività di sostegno a distanza, di raccolta di fondi e di sollecitazione della fede pubblica, anche attraverso l'uso di mezzi di comunicazione, allo scopo di assicurare la tutela da abusi;
- 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 e con l'Agenzia delle Entrate 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

² Art. 3, comma 1, DPCM 329/2001

1.4 Attuale composizione

L'organo collegiale è costituito dal Presidente e da dieci Consiglieri nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta di diverse Istituzioni pubbliche, 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

La scadenza naturale del mandato del Consiglio è fissata per il 14 gennaio 2012. La composizione del futuro organo collegiale e alcune norme di funzionamento sono state modificate dal DPCM 51/2011. Ne consegue che il prossimo Consiglio sarà formato da un Presidente e da quattro componenti, in sintonia con le disposizioni tese a contenere i costi del sistema pubblico.

1.5 Obiettivi programmatici

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

- l'approfondimento dei casi, delle questioni e delle disposizioni che le organizzazioni ritengono costituiscano fonti di problemi, al fine di agevolarne la soluzione, nel contesto dei rapporti attivi con il sistema istituzionale (Agenzia delle Entrate, Ministeri, Enti locali) e con altri soggetti pubblici e privati cointeressati (Consiglio Nazionale Dottori Commercialisti, Organo Italiano di Contabilità, Consiglio Nazionale del Notariato, Associazione Bancaria Italiana) attraverso forme di diretto confronto (tavoli tecnici, seminari, relazioni, incontri, eventi pubblici) od altre modalità di intervento (studi, analisi, ricerche, elaborazioni);
- il rafforzamento delle relazioni con le istituzioni pubbliche in relazione alle materie ed 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, iniziative e incontri;
- l'elaborazione di documenti di *soft law* volti a regolare l'operato delle organizzazioni non profit, ispirati *in primis* ai principi di trasparenza e *accountability*;
- l'elaborazione di proposte di riforma del sistema legislativo;
- la promozione della comunicazione sociale;
- il ricorso a strumenti e mezzi della tecnologia e dell'innovazione.

1.6 Funzionamento e organizzazione

1.6.1 Funzionamento

Anche per l'esercizio 2011 la capacità di intervento dell'Agenzia è stata strettamente correlata all'assegnazione finanziaria messa a disposizione. Nonostante si constati un elevato numero di attività realizzate, facilmente riscontrabile nella stessa relazione, la misurata dotazione di risorse lascia intendere l'impossibilità ad attuare iniziative e interventi su tutti i fronti presenti nel piano delle attribuzioni disegnate dall'art. 3 del decreto sopracitato. Si sono delineate priorità e modalità di intervento in modo progressivo sulla base delle effettive capacità di finanziamento, peraltro variate in corso d'esercizio. Si noti come la preventivata assegnazione 2011, fissata con il decreto inerente la ripartizione in capitoli del bilancio dello Stato datato 21 dicembre 2010 nell'importo di €. 725.811 (già inferiore di 434.500 euro rispetto alla dotazione 2010), si è concretizzata solo in corso d'anno per €. 650.430 (come emerge in sede di approvazione della seconda variazione al bilancio di previsione 2011 approvata in data 22 novembre 2011), per poi stabilizzarsi, grazie ad un effetto di rimodulazione finale, in €. 681.554.

L'ammontare complessivo delle entrate per l'anno 2011 è stato integrato in modo importante dall'avanzo di amministrazione dell'anno precedente, pari ad €. 1.202.077, grazie al quale si è colto l'obiettivo di conseguire il pareggio di bilancio. Come si può notare l'entità dell'avanzo risulta essere quasi il doppio dell'assegnazione finanziaria. E' conseguentemente facile prevedere che il bilancio di previsione 2012 presenterà sofferenze molto maggiori.

Nonostante il perseguitamento del pareggio di bilancio, va posto l'accento alla particolarità della mancata certezza dell'assegnazione finanziaria, che produce complicazioni sia in fase di impostazione della gestione (si consideri che il bilancio di previsione deve essere approvato entro il mese di ottobre dell'anno che lo precede), sia in corso d'opera (le stesse variazioni da apportare al bilancio di previsione fanno leva su stime presunte). Tuttavia, attraverso una costante azione di monitoraggio sulla finanziabilità di ogni intervento e la rinuncia ad esplorare nuovi fronti, si è sempre reso possibile sino ad ora il recupero della programmazione a tempi brevi, avviare nuovi progetti e/o ricalibrare interventi in essere. Ciò nondimeno, la prima osservazione sulle disponibilità relative alla gestione dell'anno 2012 fa intravedere che qualora non si presentassero elementi di novità in tema di finanziamento, le condizioni operative si ridurranno alla immobilità.

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

1.6.2 Organizzazione

Il piano organizzativo ha subito in tempi recenti ripercussioni in negativo. La formula organizzativa indicata dal DPCM n. 329/2001, confermata anche dal DPCM n. 51/2011, si incentrava sul ricorso alle prestazioni di unità di personale assegnato in comando o distacco da altre amministrazioni pubbliche. Nell'anno 2007 si è giunti a disporre di 17 delle 35 unità che avrebbero dovuto comporre il gruppo funzionale attivo presso l'Agenzia.

Agli inizi dell'anno 2011 l'Agenzia poteva contare su 6 unità assegnate in comando da altre amministrazioni, quattro in meno rispetto all'anno precedente.

L'impatto delle disposizioni emanate in materia di organizzazione di pubblica amministrazione nei tempi più recenti tende a presentarsi come elemento deterrente rispetto all'istituto del comando/distacco, per lo meno nell'area milanese. A conferma di questa osservazione si aggiunge che agli inizi dell'anno 2012 le risorse disponibili sono quattro.

Il ricorso a formule organizzative di appalti di servizi a supporto del sistema organizzativo interno appare oggi come quello maggiormente utile per consentire di garantire una gestione efficiente. Tale soluzione, ampiamente prevista anche dalla normativa in materia di organizzazione del sistema pubblico consente di poter perseguire gli obiettivi istituzionali anche in quei settori di attività nei quali la disponibilità di alti profili tecnici è indispensabile e non sempre rinvenibile negli organici degli enti pubblici. Tuttavia, la riduzione delle dotazioni di risorse finanziarie si ripercuote inevitabilmente in modo negativo anche su questa modalità di sostegno della gestione. Il restringimento del parco di risorse tecniche e di orizzonti di attività riflette anche sull'Agenzia quella spirale regressiva che sta investendo il Paese. Si sottolinea, *per contra*, che le risorse presenti e lo spirito di iniziativa che le caratterizza hanno permesso di realizzare importanti risultati nel corso dell'anno, come la parte descrittiva della relazione sarà in grado di esplicitare.

Infine, una considerazione estranea alle tecnicità deve essere rivolta ad un particolare fatto, occorso durante l'anno, decisamente insolito e fuori dalla ritualità. Come già riferito nella Relazione Annuale 2010, era stata stabilita la sospensione della corresponsione degli emolumenti ai consiglieri a far tempo dal mese di giugno 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 era stata ancora adottata (e ad oggi non lo è ancora). Agli effetti contabili, pertanto, si è costituita una massa finanziaria non irrilevante che deve essere mantenuta tra le disponibilità utili ad intervenire allo scopo, nel caso in cui la decisione fosse orientata all'esclusione dell'ente dal novero dei soggetti cui applicare le disposizioni del comma 2, e conseguentemente procedere alle corresponsioni. Le precarie condizioni finanziarie rilevate in corso d'anno, tali per cui una serie di risorse non potevano più essere disponibili per sostenere l'attività dell'Agenzia, hanno portato alla discussione del Consiglio la proposta di rinunciare a percepire una consistente quota parte dell'importo eventualmente dovuto - pari a sei mesi di indennità per ciascun consigliere - per permettere di sostenere il costo finanziario delle attività di supporto esterno e di realizzare alcune iniziative di carattere istituzionale. Il dibattito in Consiglio sul punto è stato alquanto rapido e la proposta è stata approvata. In tal modo il programma delle attività per l'anno 2011 è stato portato a compimento.

PARTE II - VIGILANZA E ISPEZIONE

a cura del Servizio Indirizzo e Vigilanza

2.1 Vigilanza

Nel corso del 2011 il Servizio ha supportato il Consiglio e la Commissione nell'ambito dell'attività di vigilanza e controllo, ai sensi del DPCM 21 marzo 2001, n. 329³, attraverso un articolato lavoro istruttorio con la redazione dei pareri preventivi alla cancellazione dall'Anagrafe Unica delle Onlus⁴ e di devoluzione del patrimonio a seguito di perdita della qualifica di Onlus⁵.

Sono altresì proseguiti l'attività consultiva obbligatoria e facoltativa, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2 del succitato decreto, in merito alle richieste delle pubbliche amministrazioni (PP.AA.), e l'attività di analisi e valutazione delle questioni pervenute dai privati, in particolare di quelle inerenti a problematiche di ampio rilievo per le quali l'Agenzia ha provveduto ad approfondirne l'analisi e lo studio.

Si riportano di seguito alcuni grafici che forniscono i dati più significativi circa l'attività di vigilanza svolta.

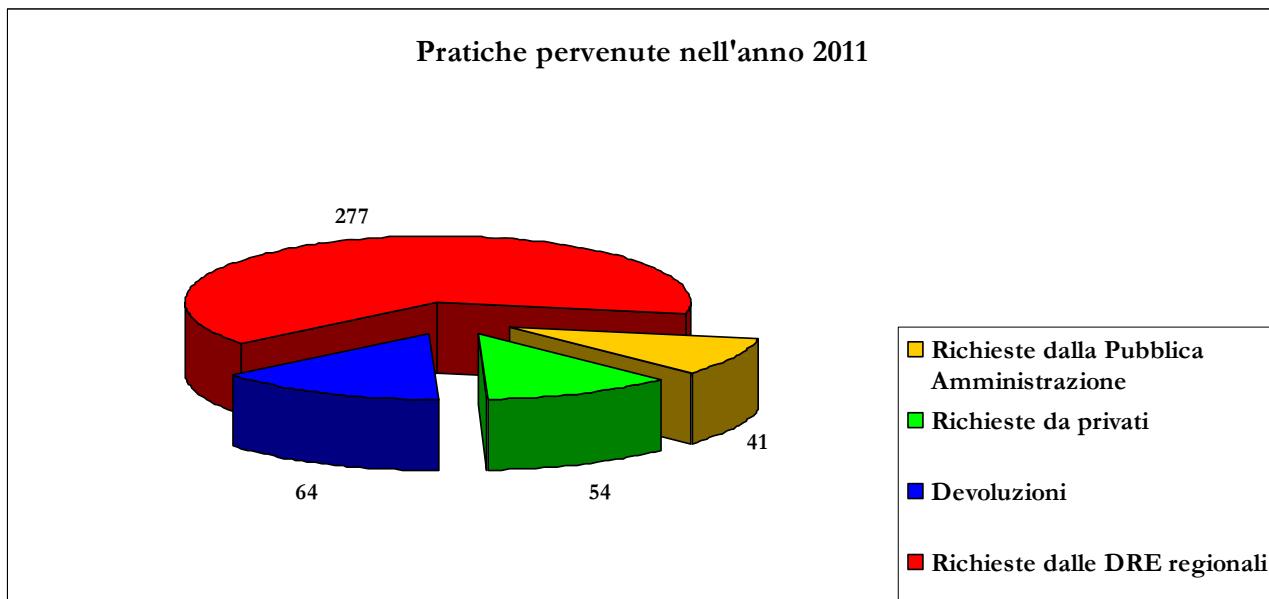


Grafico n. 1

Il grafico n. 1 evidenzia una sensibile diminuzione delle richieste di parere nel 2011, sia nel numero totale che in riferimento alle singole tipologie, con la sola eccezione delle richieste inerenti alla devoluzione del patrimonio.

La maggiore flessione in diminuzione riguarda i pareri di cancellazione dall'Anagrafe unica delle Onlus (277 nel 2011 a fronte dei 392 del 2010) e ciò deve essere valutato anche alla luce della profonda attività di verifica condotta dalle Direzioni regionali delle Entrate negli anni precedenti, finalizzata alla cancellazione dei numerosi enti che, anche per un'errata interpretazione della normativa, si erano iscritti nella citata Anagrafe. Pressoché stabili le richieste pervenute dalle PP.AA., mentre si è avuto circa un dimezzamento per quelle provenienti dai privati. Per queste ultime

³ Il DPCM citato è stato di recente modificato dal DPCM 26 gennaio 2011, n. 51.

⁴ Rilasciati ai sensi dell'art. 4, comma 2, lett. f) del DPCM n. 329/2001.

⁵ Rilasciati ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. k) del DPCM n. 329/2001. In relazione al parere di devoluzione del patrimonio per le Onlus

deve tuttavia evidenziarsi un aumento di richieste a mezzo e.mail e telefono per le quali, spesso, l'Agenzia ha provveduto ad un'attività di assistenza e informazione immediata, pur non rientrando ciò nelle sue specifiche attribuzioni.

2.1.1 Pareri preventivi alla cancellazione rilasciati alle Direzioni regionali dell'Agenzia delle Entrate

Con specifico riferimento all'attività di vigilanza, finalizzata alla verifica della sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi necessari per beneficiare della qualifica di Onlus, si è già rilevata, nel corso del 2011, la flessione in diminuzione inerente alle richieste di cancellazione.

A fronte di tale diminuzione, si è però registrata una maggiore complessità delle istruttorie svolte per l'emissione dei pareri; ciò anche in ragione di un aumento delle richieste accompagnate da documentazione inerente ai processi verbali di accertamento che evidenzia altresì una maggiore attività di controllo sostanziale da parte dell'Agenzia delle Entrate finalizzata alla verifica concreta delle attività poste in essere dalle Onlus.

L'attività di indagine ha portato, in numerosi casi, all'acquisizione di documentazione integrativa (relazioni illustrate, bilanci e/o rendiconti economici) necessaria per il corretto inquadramento e la valutazione dell'effettiva attività svolta dalla Onlus.

Non sono mancati, infine, approfondimenti inerenti a singole e specifiche tematiche, anche oggetto di valutazioni controverse, in ambito Onlus.

Soffermando brevemente l'attenzione ai dati numerici, è possibile evidenziare che le richieste di parere pervenute sono state 277 mentre quelle evase sono state 313⁶, in quanto comprensive di alcune richieste relative al 2010.

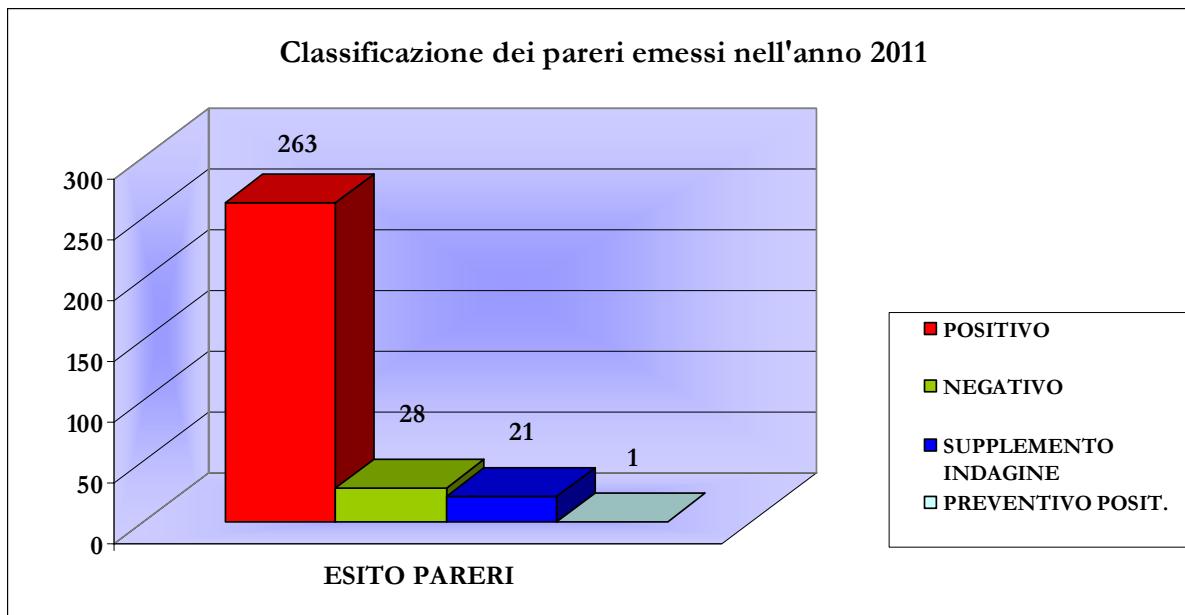


Grafico n. 2

Come è possibile notare dal grafico n. 2, gli esiti dei 313 pareri di cancellazione emessi dall'Agenzia per il terzo sono così suddivisi:

⁶ Tale dato tiene conto anche di 11 pareri emessi dall'Agenzia nell'ultima seduta di Consiglio prima della scadenza del mandato quinquennale, tenutasi in data 11 gennaio 2012.

- ✚ 263 pareri positivi alla cancellazione, per i quali si è riscontrata la carenza dei requisiti formali oppure si è ravvisata la non corrispondenza dell'attività svolta ad uno o più dei tassativi settori previsti dalla normativa Onlus;
- ✚ 28 pareri negativi alla cancellazione, nei casi in cui l'istruttoria ha dato riscontro della riconducibilità dell'attività nei settori Onlus e, pertanto, non sono state condivise le valutazioni dell'amministrazione finanziaria;
- ✚ 21 supplementi di indagine, per i quali si è richiesto alle Direzioni regionali di approfondire l'istruttoria per acquisire maggiori informazioni prima di richiedere eventualmente un nuovo parere per la cancellazione dall'Anagrafe Unica delle Onlus;
- ✚ 1 parere preventivo (facoltativo) all'iscrizione nella citata Anagrafe che ha accolto le valutazioni sulla non iscrivibilità dell'ente.

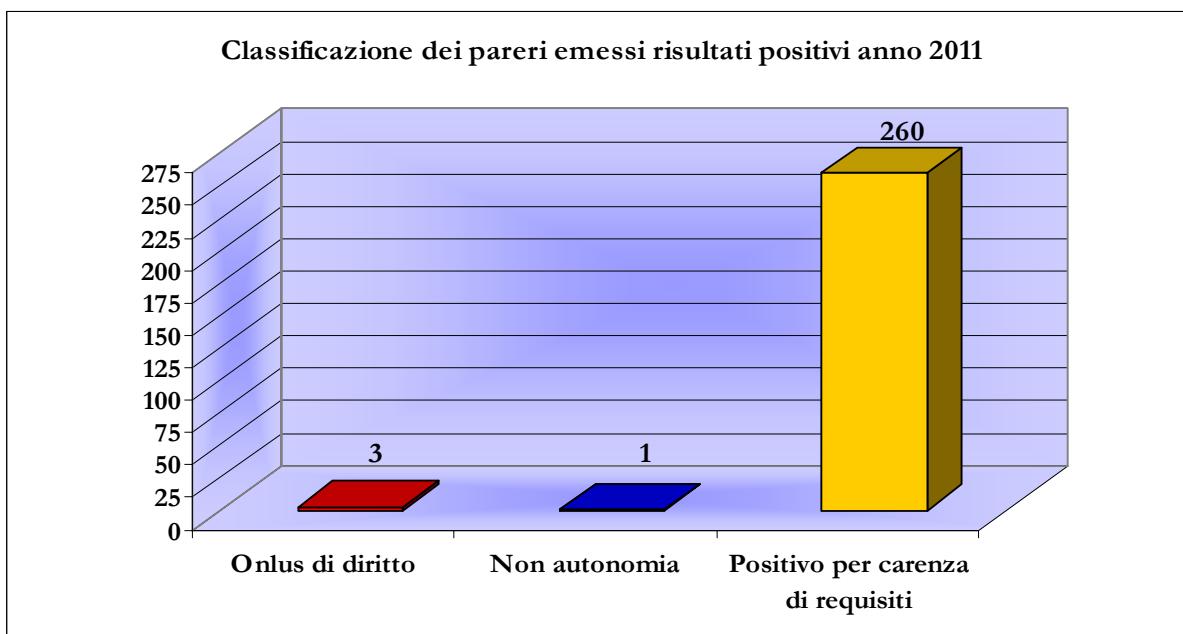


Grafico n. 3

Il grafico n. 3 soffrema l'attenzione sul solo dato inherente ai pareri rilasciati con esito positivo (264)⁷ per i quali, accogliendosi le valutazioni delle Direzioni regionali delle Entrate, è stato confermato la valutazione in merito alla cancellazione o alla non iscrizione di tali enti dall'Anagrafe Unica delle Onlus.

La carenza dei requisiti formali, ma più spesso il difetto di riconducibilità dell'attività descritta in statuto ai settori Onlus, sono state le motivazioni che ne hanno determinato la cancellazione.

Tre cancellazioni ineriscono all'erronea iscrizione nell'Anagrafe di enti con la qualifica di Onlus di diritto, che discende loro dall'iscrizione in altri Albi o Registri⁸; la scelta di non iscrivere tali enti nell'Anagrafe Unica delle Onlus è una diretta conseguenza della normativa oltreché dell'intenzione di non duplicare gli adempimenti burocratici⁹.

⁷ Il dato deriva dalla somma dei 263 pareri di cancellazione più 1 parere preventivo all'iscrizione.

⁸ Cfr. art. 10, comma 8 del D.Lgs. n. 460/1997.

⁹ Cfr. le Circolari dell'Amministrazione finanziaria nn. 127/E/1998 e 168/E/1998.

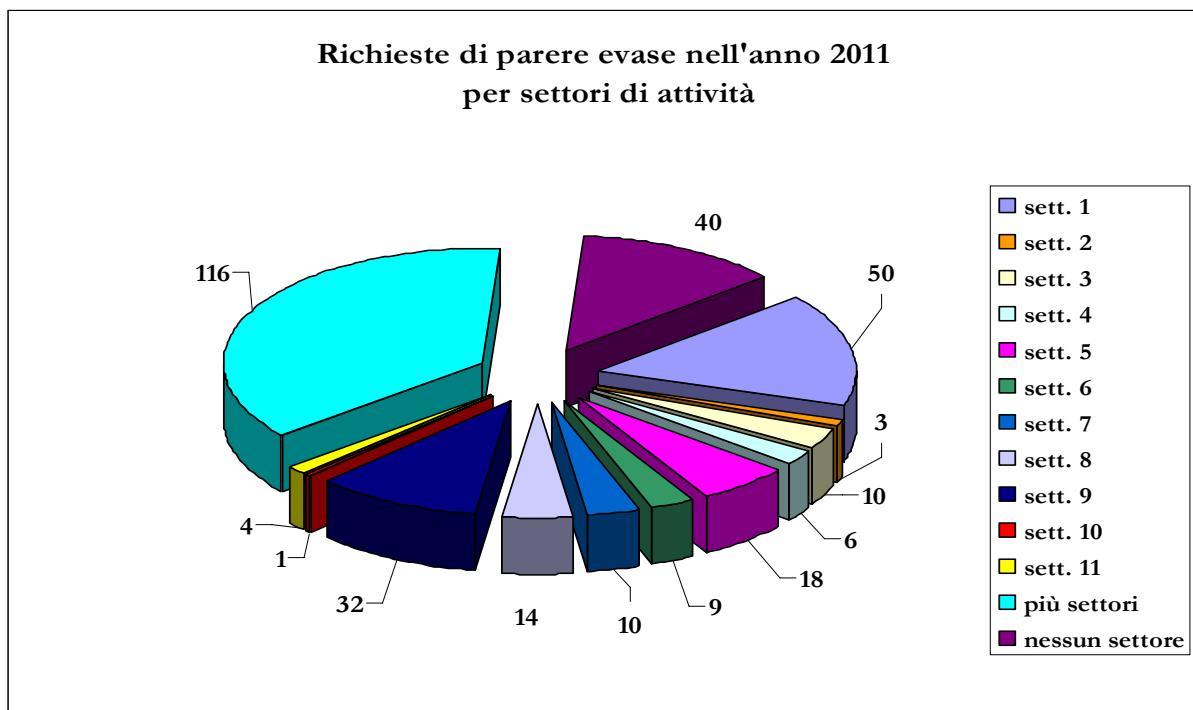


Grafico n. 4

Nel grafico n. 4 le richieste di parere evase sono state invece suddivise in base ai settori Onlus di attività.

Come è possibile notare, una gran parte dei pareri ha evidenziato la riconducibilità dell'attività a più settori propri delle Onlus (116) per i quali tuttavia si è spesso riscontrata la carenza del requisito del perseguimento della solidarietà sociale. Numerosi anche i pareri inerenti ad enti iscritti nel settore n. 1 dell'assistenza sociale e socio-sanitaria (50) oppure la cui attività non è risultata riconducibile ad alcun settore Onlus (40).

Nei successivi grafici nn. 5 e 6 sono state evidenziate le richieste di parere di cancellazione dall'Anagrafe Unica delle Onlus suddivise per Direzioni regionali e provinciali¹⁰ sia nell'anno in corso che con riferimento al periodo 2003-2011. In particolare con riferimento al grafico n. 6 si ritiene che le rilevanti differenze nelle richieste pervenute dalla Direzioni regionali siano da imputarsi al differente numero di iscrizioni conseguenti al silenzio-assenso dell'Amministrazione finanziaria e ad un più o meno esteso controllo sostanziale nei confronti delle Onlus iscritte. Resta singolare il caso della Direzione regionale della Valle d'Aosta che non ha mai inviato una richiesta di parere di cancellazione nell'intero periodo 2003-2011 preso in considerazione.

¹⁰ Nel solo caso del Trentino Alto Adige.

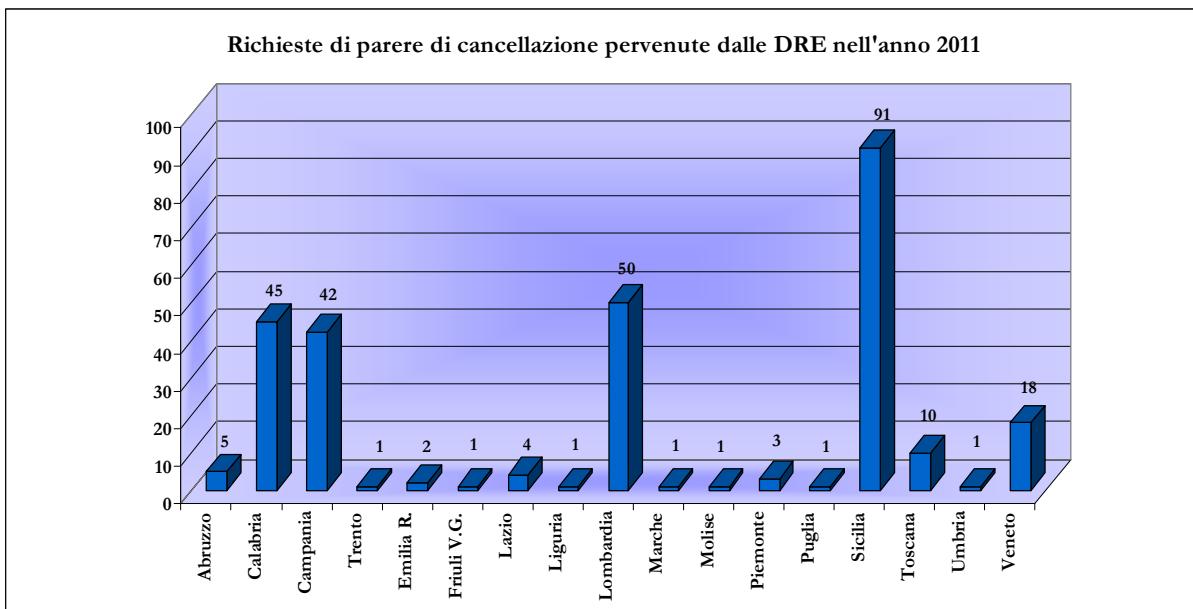


Grafico n. 5

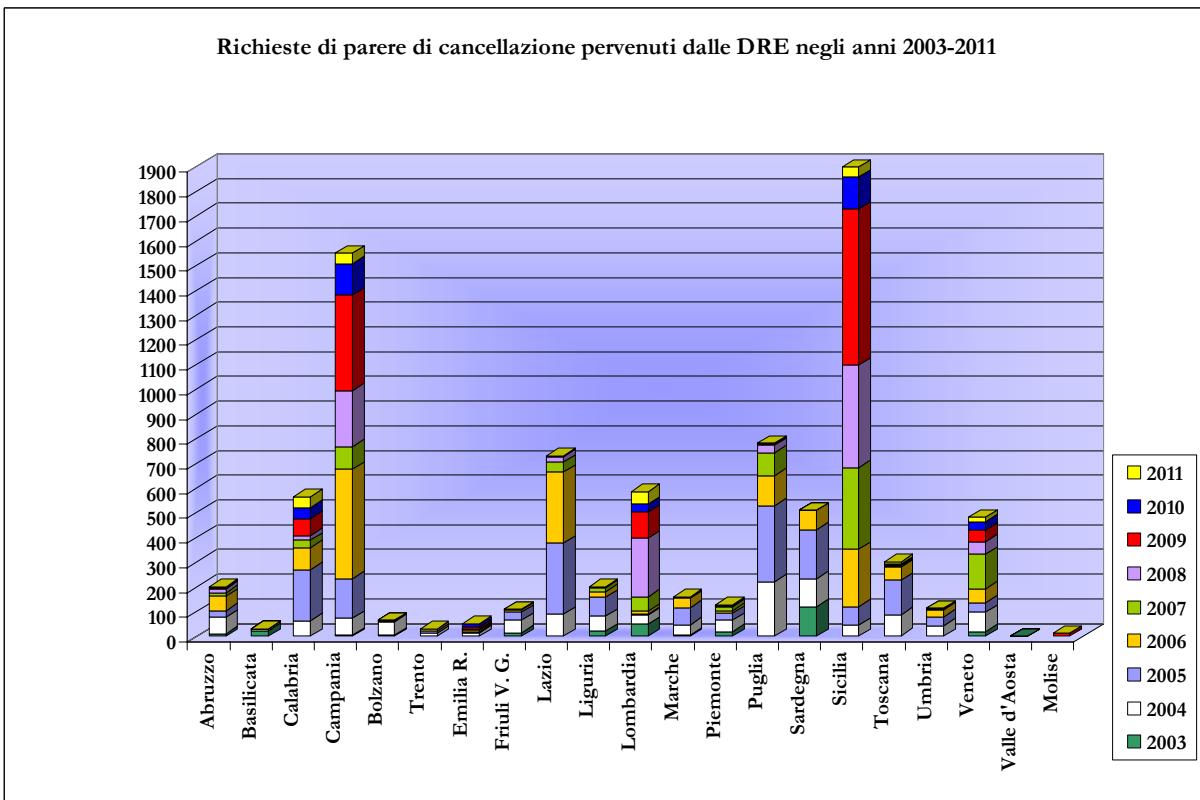


Grafico n. 6

Il grafico n. 7 riporta, invece, in numeri assoluti, le richieste di parere di cancellazione pervenute dalle Direzioni regionali nel periodo 2003-2011. La diminuzione delle richieste si ritiene possa imputarsi sia al maggior controllo preventivo operato al momento dell'iscrizione dalle Direzioni regionali, che consente di evitare la cancellazione successiva di enti iscritti a seguito del silenzio-assenso¹¹, sia all'esaurimento delle cancellazioni derivanti

¹¹ Cfr. art. 3, comma 4 del D.M. 18 luglio 2003, n. 266.

dall'applicazione del regime transitorio di cui al D.M. 266/03¹². In ogni caso, l'andamento oscillante del numero di richieste non esclude che nei prossimi anni possano esservi aumenti nelle stesse anche di una certa entità.

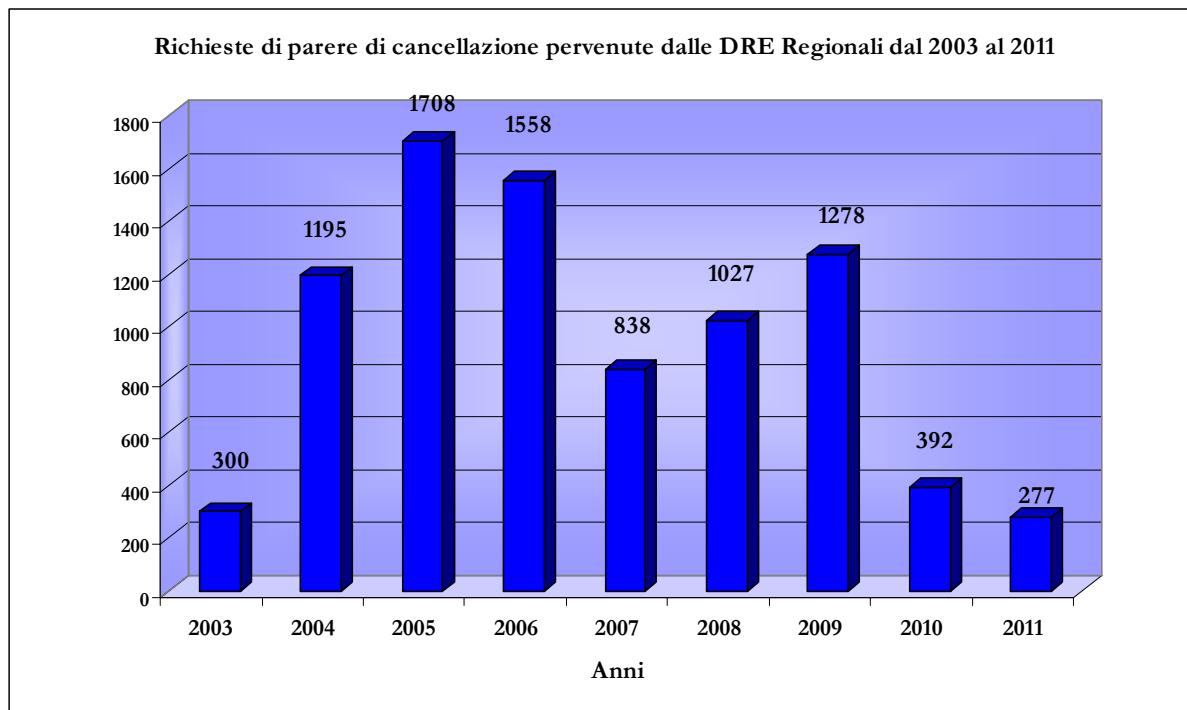


Grafico n. 7

2.1.2 Pareri rilasciati alle pubbliche amministrazioni (PP.AA.)

Oltre al rilascio dei citati pareri di cancellazione, l'Agenzia per il terzo settore, sempre nell'ambito della propria attività istituzionale come prevista dall'art. 4, comma 1 del DPCM n. 329/2001, ha reso pareri consultivi anche ad altre PP.AA. I pareri rilasciati nel corso del 2011 sono stati 41 ed hanno avuto ad oggetto questioni di carattere generale e/o specifico per l'approfondimento delle quali si rimanda al paragrafo 3 della Parte III - Indirizzo normativo.

In tale contesto deve essere inoltre evidenziato il dato qualitativo delle richieste pervenute da Ministeri, Prefettura, Regioni e dalle stesse Direzioni regionali Entrate, che si sono caratterizzate per l'orientamento fortemente tecnico-giuridico dei quesiti.

2.1.3 Pareri rilasciati ai privati

2.1.3.1 Pareri facoltativi

L'attività di consulenza verso il privato sociale non rientra tra i compiti istituzionali dell'Agenzia; pertanto, anche in ragione dell'esiguità dei mezzi, non è mai stato avviato in forma strutturata un servizio con tale specifico orientamento.

¹² Cfr. art. 6, comma 4 del D.M. 18 luglio 2003, n. 266.

Ciononostante l’Agenzia, anche nel 2011, ha prestato comunque attenzione alle questioni sollevate attraverso le singole richieste dei privati, approfondendo quelle di particolare rilevanza per il terzo settore e la cui risposta fosse di utilità e/o d’impiego per una pluralità di soggetti.

La trattazione di tali casi ha richiesto una valutazione preliminare anche sull’opportunità di procedere a una risposta in forma privata oppure all’approvazione di un parere che, seppur indirizzato al soggetto richiedente, fosse poi rielaborato in forma generica per la pubblicazione sul bollettino e sul sito dell’Agenzia in modo da determinare un indirizzo interpretativo sulla questione esaminata.

Nel paragrafo 3.3 della Parte III- Indirizzo normativo sono riportati in sintesi i pareri di rilevanza generale – emanati nell’anno 2011 – ritenuti più significativi.

In relazione ai valori numerici, le richieste pervenute all’Agenzia e protocollate nel corso dell’anno sono state 54 ma ad esse devono aggiungersene numerose altre evase telefonicamente oppure a mezzo mail, ogni qualvolta fosse possibile dare una soluzione immediata ai richiedenti. Ciò anche nella prospettiva di assecondare quel processo di riforma della P.A. che, nell’ultimo decennio in particolare, sta progressivamente operando per il superamento di un modello gerarchico ed autoreferenziale in favore di uno più efficiente e attento alle relazioni con i cittadini ed in genere con i soggetti amministrati.

2.1.3.2 Pareri obbligatori e vincolanti sulla devoluzione del patrimonio

L’attività di vigilanza inherente 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 in aumento, come evidenzia il grafico n. 8, passando dai 59 pareri del 2010 ai 64 del 2011.

Tale dato subirà con tutta probabilità, nei prossimi mesi, un costante aumento anche in ragione della collaborazione con l’Agenzia delle Entrate messa in atto in tale specifico contesto. Sono, infatti, sempre più numerose le Direzioni regionali delle Entrate che costantemente segnalano agli enti - che per qualsiasi ragione perdano la qualifica di Onlus¹³ - la necessità di richiedere il preventivo e obbligatorio parere sulla devoluzione del patrimonio¹⁴, inviando contestualmente all’Agenzia per il terzo settore una copia per conoscenza di tale segnalazione.

Tale procedura consente all’ente - soggetto vigilato - di essere informato della obbligatorietà del parere e all’Agenzia per il terzo settore - organismo vigilante - di monitorare se la richiesta del parere devolutivo da parte dell’ente sia concretamente effettuata.

Tale accordo, che si ritiene sia da estendersi a tutte le Direzioni regionali, si è reso indispensabile per l’impossibilità dell’Agenzia, al momento, di accedere alla consultazione dell’Anagrafe Unica delle Onlus in modo da poter verificare stabilmente tutti gli enti obbligati alla richiesta del parere sulla devoluzione del patrimonio.

¹³ Cfr “Atto di indirizzo in relazione alla devoluzione del patrimonio a seguito della perdita della qualifica di Onlus senza scioglimento dell’ente”, approvato con delibera n. 128 del 7 maggio 2008.

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



Grafico n. 8

Con riferimento alla procedura per il rilascio del parere devolutivo, la stessa è disciplinata da un apposito Regolamento¹⁵ approvato con delibera n. 330 dell'8 settembre 2010.

2.2 Attività ispettiva

2.2.1 Collaborazione con la Guardia di Finanza

Gli artt. 3 e 4 del DPCM n. 329/2001¹⁶ dispongono che l'Agenzia per il terzo settore svolga anche funzioni ispettive nei confronti del terzo settore senza, tuttavia, prevedere competenze specifiche né dotare l'Agenzia della possibilità di irrogare sanzioni nel caso siano accertate specifiche violazioni.

A fronte di ciò, per il proficuo svolgimento dell'attività prevista dalla norma, l'Agenzia ha ritenuto essenziale sottoscrivere un Protocollo d'Intesa con la Guardia di Finanza¹⁷, in virtù del quale 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 del loro operato.

¹⁵ "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", reperibile sul sito dell'Agenzia alla sezione *Servizi, Atti, Documenti*.

¹⁶ Il DPCM 26 gennaio 2001, n. 51, modificando l'impianto del precedente Regolamento - emanato con DPCM 21 marzo 2001, n. 329 - ha ulteriormente ampliato anche tali funzioni.

¹⁷ Il Protocollo di intesa è stato siglato nel 2006 e si rinvia alle precedenti Relazioni Annuali per una descrizione dello stesso nel dettaglio.

2.2.2 Segnalazioni alla Guardia di Finanza

I principali contesti nei quali si è sviluppata l'attività di collaborazione con il Nucleo Speciale Entrate, riguardano:

1. le irregolarità o la scarsa trasparenza nell'attività di sostegno a distanza¹⁸;
2. la scarsa trasparenza informativa nell'attività di raccolta fondi;
3. la scarsa partecipazione dei soci alla vita associativa dell'organizzazione;
4. le anomalie o distorsioni nella gestione ed amministrazione degli enti.

Con riferimento all'attività di sostegno a distanza è certamente opportuno ricordare l'importante sforzo messo in campo dall'Agenzia nel corso degli ultimi due anni con la predisposizione delle Linee Guida e di un apposito sito web che raccoglie tutte le organizzazioni SaD che decidono di adeguarsi alle "Linee Guida per il sostegno a distanza di minori e giovani"¹⁹. L'obiettivo è quello di dare un forte impulso alla trasparenza, alla promozione di azioni di sensibilizzazione ed alla diffusione di "*best practice*" nello svolgimento dell'attività di sostegno a distanza.

Con riferimento all'attività di raccolta fondi, tenuto conto della quasi assenza di regolamentazione, l'attività di vigilanza ha avuto spesso come sollecitazione le richieste di privati cittadini che hanno segnalato, in taluni casi, anomalie nel comportamento di enti promotori di raccolte fondi, in altri, hanno chiesto informazioni sulla natura degli enti e sul tipo di vigilanza operata sugli stessi da parte delle istituzioni.

Non sono mancate anche numerose richieste inerenti alla correttezza delle modalità della raccolta fondi (a titolo esemplificativo, raccolte attuate mediante telefono/telemarketing, relazione diretta tra cittadino e incaricato dell'ente/face-to-face, esposizione di salvadanai in esercizi commerciali o altro luogo, ecc.).

In tale contesto deve segnalarsi la pubblicazione della seconda edizione delle "Linee Guida per la raccolta fondi" con l'introduzione di importanti novità e delle "Linee Guida per le buone prassi e la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria"²⁰.

In relazione all'attività di vigilanza e controllo inerenti all'accertamento di comportamenti o pratiche scorrette nella gestione degli enti, l'attenzione dell'Agenzia si è focalizzata sugli aspetti di *governance* degli enti e sul conflitto di interesse spesso forieri di situazioni anche gravi di *bad governance* e *bad management*.

La casistica raccolta evidenzia che i principali ambiti di violazione ineriscono all'eventuale distribuzione anche indiretta di utili, alla denuncia di abusi da parte dei soci rispetto ai comportamenti degli organi di vertice dell'ente, all'utilizzo improprio dei fondi dell'ente.

In tale contesto l'Agenzia per il terzo settore, nello svolgimento dell'attività ispettiva ed eventualmente repressiva dei reati accertati, ha sempre perseguito quale obiettivo prioritario la valorizzazione e il sostegno del terzo settore e non il mero recupero di somme da portare a tassazione.

2.2.3 Resoconti ricevuti dalla Guardia di Finanza in merito alle operazioni di accesso effettuate

Gli interventi compiuti dalla Guardia di Finanza, a seguito di autonome operazioni o sulla base di specifiche segnalazioni dell'Agenzia per il terzo settore, di cui si è avuto riscontro nell'anno 2011 sono stati 25.

¹⁸ Vigilanza introdotta a seguito delle modifiche apportata dal DPCM 26 gennaio 2011, n. 51.

¹⁹ Per maggiori approfondimenti si rinvia alle precedenti edizioni della Relazione Annuale 2009-2010

²⁰ Per maggiori approfondimenti si rinvia ai paragrafi 4.1.1 e 4.1.2 della presente Relazione

Dai resoconti inerenti all'attività ispettiva e dai risultati delle indagini della Guardia di Finanza sono emerse casistiche eterogenee in relazione all'indebito utilizzo dell'immagine di ente non profit finalizzate ad occultare attività di tipo commerciale o ad ottenere indebite agevolazioni.

Tra le tematiche di maggiore rilevanza è possibile menzionare, a titolo esemplificativo, i casi di:

- un'associazione Onlus dedita esclusivamente alla raccolta di fondi attraverso la modalità "face to face" e, dunque, attraverso contatti diretti in luoghi pubblici e/o spazi urbani. In tale fattispecie è stato riscontrato che a fronte di un'ingente raccolta di fondi, attraverso falsi volontari (che venivano invece remunerati per l'attività svolta), non veniva in concreto messa in atto alcuna attività di assistenza verso i bisognosi, come invece evidenziato dai presunti volontari e nei volantini consegnati;
- un ente di natura commerciale che dichiarando di raccogliere fondi per scopi umanitari induceva i cittadini ad acquistare libri; nel sito web dell'ente veniva dato grande rilievo ad un progetto umanitario al quale l'ente evidenziava di aderire, senza dichiarare in modo esplicito la reale attività di vendita di libri;
- un'associazione Onlus la cui attività sarebbe stata di assistenza sociale e socio-sanitaria rivolta alla tutela dei bambini bisognosi; in particolare, l'associazione evidenziava di aiutare i bambini promuovendo e realizzando attività di raccolta fondi per finanziare e sostenere i progetti d'intervento e aiuti umanitari per i minori in condizioni di svantaggio sia autonomamente sia realizzati in cooperazione con organizzazioni internazionali di beneficenza e assistenza; l'estesa attività della Guardia di Finanza si è svolta attraverso un controllo amministrativo/fiscale, nell'escussione di centinaia di testimoni e nella raccolta di documentazione extracontabile. Tale approfondita indagine ha permesso di ottenere un quadro chiaro e completo delle modalità di gestione dell'ente da parte del suo presidente, il quale attraverso la predisposizione di fatture passive false da imputare come costi alla Onlus, distraeva fondi destinati al finanziamento dei progetti ottenendo un ingiusto profitto utilizzato ai fini personali.

PARTE III – INDIRIZZO NORMATIVO

a cura del Servizio Indirizzo e Vigilanza

3.1 Tavoli tecnici

3.1.1 Agenzia delle Entrate

3.1.1.1 Tavolo ristretto: Agenzia per il terzo settore e Agenzia delle Entrate

E' proseguita nel 2011 la collaborazione tra l'Agenzia delle Entrate e l'Agenzia per il terzo settore, avviata nel 2007 con la sottoscrizione di un protocollo di intesa.

Nell'ambito del Tavolo Tecnico tra le due agenzie, istituto per affrontare le questioni interpretative di particolare rilevanza ed urgenza inerenti alla regolamentazione del terzo settore, questa Agenzia ha prodotto specifici documenti al fine di approfondire alcune questioni di particolare complessità e interesse.

Nel corso del 2011 il prolungarsi dei tempi nella soluzione di alcune delle tematiche oggetto di confronto nel tavolo, ha indotto l'Agenzia per il terzo settore, anche in ragione delle istanze provenienti dagli enti non profit, ad adottare dei propri Atti di indirizzo sulle questioni interpretative di maggiore urgenza.

In particolare, in data 24 marzo 2011, con deliberazione n. 72 è stato approvato l'Atto di Indirizzo in relazione alla possibilità per le Onlus di detenere partecipazioni di controllo in enti societari aventi la qualifica di impresa sociale ex D.Lgs. 155/06 e con deliberazione del 25 maggio 2011, n. 193 l' Atto di Indirizzo in merito alla configurabilità di un trust Onlus.

L'orientamento espresso dall'Agenzia nei richiamati atti è stato successivamente condiviso anche dall'Amministrazione finanziaria, nella circolare 38/E del 1 agosto 2011. Nella stessa circolare l'Agenzia delle Entrate si è pronunciata anche in merito ad altre tematiche oggetto di confronto nell'ambito del tavolo tecnico e sulle quali l'Agenzia per il terzo settore si era già espressa con precedenti Atti di Indirizzo. Si tratta del tema dell'esenzione dal pagamento dell'imposta di registro riguardante gli atti fondativi delle Organizzazioni di Volontariato²¹ e della partecipazione nella Onlus di "soggetti esclusi" (enti pubblici e società commerciali) in qualità di soci e/o fondatori²².

Anche su questi temi l'Agenzia delle Entrate, nella richiamata circolare, si è uniformata agli orientamenti espressi dall'Agenzia per il terzo settore e condivisi nell'ambito del Tavolo tecnico.

3.1.1.2 Tavolo allargato: Agenzia delle Entrate, Agenzia per il terzo settore, 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 c.d. "allargato" al quale sono intervenuti i rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Forum del Terzo Settore.

Nel corso del 2011, in tale sede, sono stati affrontati i seguenti temi:

²¹ Atto di indirizzo n. 8 adottato con deliberazione del Consiglio n. 60 dell'11 febbraio 2009

²² Atto di indirizzo n. 9 adottato con deliberazione n. 362 del 4 ottobre 2010

- dati e prassi relativi all'applicazione del modello EAS;
- esiti dei tavoli tecnici attivati presso le Direzioni regionali con la partecipazione dei rappresentanti del Forum;
- adempimenti degli enti non profit: normativa vigente e ipotesi di semplificazione.

In merito al primo tema, l'Agenzia delle entrate ha comunicato i dati relativi agli effetti della proroga del termine di presentazione del modello EAS, da cui è risultato che numerosi enti interessati si sono avvalsi della stessa. Il Tavolo ha, inoltre, valutato utile l'ipotesi di elaborare e diffondere ulteriori informazioni sui soggetti che hanno presentato il modello, distinti per settori di attività e per tipologia di enti.

In merito al secondo punto, è stato evidenziato che i tavoli tecnici regionali hanno riscosso grande interesse e partecipazione. Per talune delle tematiche affrontate, in ragione della loro importanza e della loro incidenza sugli enti di terzo settore, è stata valutata l'opportunità di intervento anche da parte del Tavolo nazionale.

Con riferimento al terzo punto il Tavolo ha ritenuto strategico l'introduzione di meccanismi di semplificazione in merito agli adempimenti che gravano sugli enti di terzo settore, valutando pertanto la necessità di presentare proposte di modifica normativa.

A tal proposito l'Agenzia ha proposto di valutare l'ipotesi di estendere il sistema della forfetizzazione previsto dalla legge 398/91 anche ad altri enti non profit.

Allo scopo di esaminare i temi che riguardano il terzo settore e rendere noti ad una platea più ampia di soggetti i temi affrontati costruttivamente in questi anni, il Tavolo ha ritenuto utile organizzare un convegno nazionale²³.

3.1.2 CNDCEC e OIC per la redazione dei principi contabili per gli enti non profit

Nel corso del 2011 sono proseguiti i lavori del Tavolo tecnico tra l'Agenzia per il terzo settore, il Consiglio nazionale dei dotti Commercialisti ed Esperti Contabili (CNDCEC) e l'Organismo Italiano di Contabilità (OIC), istituito a seguito della sottoscrizione di un protocollo di intesa nell'ottobre 2009, con lo scopo di addivenire alla definizione di principi contabili per gli enti che compongono il terzo settore.

Nell'ottobre 2010 è stata licenziata la prima versione del "Quadro sistematico per la preparazione e la presentazione del bilancio degli enti non profit", sottoposta a consultazione pubblica sui siti web istituzionali dell'Agenzia, del Cndcec e dell'Oic allo scopo di addivenire ad una versione definitiva che potesse costituire un lavoro generalmente riconosciuto nonché una solida base per l'elaborazione dei successivi principi.

Alla luce dei rilievi e dei contributi pervenuti, nel maggio 2011 è stata pubblicata la versione definitiva del primo principio contabile per gli enti non profit, che ha rappresentato il primo di una serie di principi che il Tavolo tecnico ha inteso emanare.

Nel corso dell'anno sono proseguiti i lavori sul tema delle liberalità e, a dicembre 2011, il Tavolo tecnico ha licenziato il secondo principio contabile relativo a "L'iscrizione e la valutazione delle liberalità nel bilancio d'esercizio degli enti non profit". Il documento è stato approvato dal Consiglio dell'Agenzia con deliberazione n. 21 dell'11 gennaio 2012 ed è pubblicato sui siti istituzionali dei tre enti partecipanti al fine di raccogliere osservazioni e commenti da parte degli operatori del terzo settore.

²³ Per un approfondimento si rinvia al paragrafo 4.6.1 della presente Relazione

Lo scopo di questo secondo principio è la definizione delle linee guida da seguire nel processo di iscrizione e valutazione delle liberalità nel bilancio d'esercizio degli enti non profit, al fine di definire trattamenti contabili uniformi e migliorare la comparabilità dei dati degli enti che operano nel terzo settore. Il Principio esamina le problematiche inerenti alla contabilizzazione delle liberalità, nella prospettiva che l'ente non profit utilizzi un sistema contabile articolato sulla competenza economica, così come previsto dal Principio contabile n.1, individuando disposizioni tecniche anche per gli enti che adottano un sistema di rilevazione per flussi di cassa .

3.1.3 Gruppo di lavoro istituito da Regione Lombardia per la revisione dei flussi informativi relativi al mantenimento dei requisiti di iscrizione nei Registri regionali e provinciali

La Regione Lombardia, con decreto n. 3752 del 20 aprile 2009, ha istituito un Gruppo di Lavoro composto da rappresentanze di Regione, Unione delle Province Lombarde, Coordinamento Lombardo dei Centri di Servizio, Forum del Terzo Settore e Agenzia per il Terzo Settore al fine di procedere alla revisione dei flussi informativi relativi al mantenimento dei requisiti di iscrizione nei Registri regionali e provinciali.

Successivamente, al fine di dare esecuzione alla Delibera di Giunta regionale 25 febbraio 2011, n. 9/1353 - che prevede la semplificazione e la riduzione degli oneri informativi a carico dei soggetti iscritti nei registri regionali e provinciali -, il suddetto gruppo di lavoro ha proseguito la propria attività di revisione e semplificazione definendo i contenuti di una scheda unica, anche al fine della relativa compilazione *on-line*, per i seguenti soggetti iscritti nei registri regionali e provinciali:

- ✓ **associazioni di promozione sociale** iscritte alla sez. f dei registri provinciali/regionale dell'associazionismo (ai sensi l.r. 14 febbraio 2008, n. 1, capo III);
- ✓ **associazioni senza scopo di lucro** iscritte ai registri provinciali/regionale dell'associazionismo (ai sensi l.r. 14 febbraio 2008, n. 1, capo III);
- ✓ **organizzazioni di volontariato** iscritte alle sezioni provinciali/regionale del registro generale regionale del volontariato (ai sensi l.r. 14 febbraio 2008, n. 1 capo II);
- ✓ **associazioni di solidarietà familiare** o organismi di collegamento e coordinamento delle associazioni di solidarietà familiare iscritti al registro regionale delle associazioni di solidarietà familiare (ai sensi l.r. 14 febbraio 2008, n. 1, art. 36);
- ✓ **centri di aiuto alla vita** iscritti all'elenco regionale dei c.a.v. (ai sensi DGR 84 del 31 maggio 2010).

La revisione della scheda ha previsto, altresì, l'introduzione nella stessa di specifici schemi di bilancio che i soggetti iscritti nei richiamati registri sono tenuti a compilare. A tale scopo la Regione ha rappresentato, in particolare, la necessità che tali schemi fossero condivisi dall'Agenzia per il terzo settore.

L'Agenzia, quindi, in collaborazione con il Forum del Terzo Settore e il Coordinamento lombardo dei Centri di Servizio, a partire dal proprio atto di indirizzo "*Linee guida e schemi per la redazione del bilanci di esercizio degli enti non profit*" ha individuato sei differenti tipologie di schemi specifici per i diversi soggetti iscritti, prevedendo inoltre per ciascun soggetto la possibilità di scegliere tra bilanci redatti secondo un principio di cassa ovvero di competenza.

La scheda unica informatizzata per il mantenimento annuale dei requisiti di iscrizione nei registri regionali e provinciali sopra elencati, comprensiva dei citati schemi di bilancio, è stata approvata con decreto del Dirigente dell'Unità Organizzativa Sistemi di Welfare del 9 giugno 2011, n. 5212 e pubblicata sul sito web della Regione.

L’Agenzia, in collaborazione con il Forum del Terzo Settore e il Coordinamento lombardo dei Centri di Servizio, ha altresì provveduto alla redazione di una Guida per la compilazione degli schemi di bilancio, che rappresenta un utile strumento in grado di affiancare e supportare gli enti nel percorso che gradualmente renderà obbligatori gli schemi. La Regione, infatti, su suggerimento dell’Agenzia, allo scopo di consentire agli enti un graduale adeguamento della propria contabilità agli schemi proposti, ha previsto livelli crescenti nel tempo di utilizzo obbligatorio degli schemi proposti. L’Agenzia infine ha partecipato agli incontri formativi rivolti agli enti iscritti nei citati registri in merito alla compilazione della scheda informatizzata e dei relativi schemi di bilancio.

La partecipazione dell’Agenzia al progetto sopra descritto ha contribuito a realizzare l’obiettivo che la stessa si è posta con l’adozione dell’atto di indirizzo “*Linee guida e schemi per la redazione del bilancio degli enti non profit*” ossia rispondere all’esigenza manifestata dagli enti non profit di disporre di bilanci adeguati, che tengano conto, da una parte, della necessità di perseguire l’economicità, l’efficacia e l’efficienza della gestione e, dall’altra parte, delle caratteristiche che li differenziano dalle società commerciali (le motivazioni ideali che persegono, la non rilevanza del fine lucrativo, l’assenza di interessi proprietari che ne indirizzano la gestione, la non distribuzione dei proventi).

L’utilizzo, inoltre, di schemi specifici e uniformi che consentano una rappresentazione adeguata della dimensione economico patrimoniale degli enti ed un confronto dei dati nel tempo e nello spazio, rappresenta un utile strumento nei rapporti con la pubblica amministrazione al fine di orientare le politiche rivolte al terzo settore. La dimensione regionale del progetto non riduce l’importanza degli esiti sopra descritti, sia perché il non profit in Lombardia rappresenta una parte significativa del terzo settore italiano, sia perché l’esperienza prodotta dal lavoro interistituzionale può costituire un modello di riferimento per la sua disseminazione in altre regioni.

3.2 Atti di indirizzo e documenti tematici di approfondimento²⁴

3.2.1 Atto di indirizzo in relazione alle partecipazioni di controllo detenute da Onlus in soggetti aventi qualifica di impresa sociale

Il tema della detenzione da parte di una Onlus di una partecipazione in una società avente la qualifica di impresa sociale è stato oggetto di confronto nell’ambito del tavolo tecnico istituito con l’Agenzia delle Entrate. L’Agenzia, rilevato che entrambe le amministrazioni concordavano nel ritenere legittima tale partecipazione, con delibera n. 72 del 24 marzo 2011 ha adottato sull’argomento un proprio atto di indirizzo.

Nel citato atto l’Agenzia non ha analizzato i presupposti che legittimano, in via generale, la detenzione di partecipazioni di controllo in società di capitali - trattandosi di un tema controverso tra le due Agenzie - ma ha valutato se le ragioni di cautela che hanno condotto l’Amministrazione Finanziaria a ritenere precluso alle Onlus il possesso di tali partecipazioni possano valere anche nell’ipotesi in cui la società abbia la qualifica di impresa sociale ai sensi del D.L.gs. 155/06.

A tale scopo l’Agenzia ha esaminato, innanzitutto, la disciplina dell’impresa sociale (la quale ha introdotto la possibilità anche per gli enti di cui al Libro V di assumere la qualifica in parola) richiamando l’attenzione sui seguenti obblighi: *i)* operare in uno dei settori di attività indicati nell’art. 2 ovvero finalizzare l’attività di impresa al

²⁴ Sul sito www.agenziaterzosettore.it sono consultabili i testi integrali degli Atti di Indirizzo, nella sezione *Atti di Indirizzo*, e dei documenti tematici pubblicati sul bollettino 2011 dell’Agenzia, nella sezione *Pubblicazioni*.

reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati; *ii)* destinare gli utili e gli avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio con il divieto quindi di distribuirli, anche indirettamente; *iii)* devolvere a favore di organizzazioni non lucrative di utilità sociale, associazioni, comitati, fondazioni ed enti ecclesiastici.

Da quanto sopra - a parere dell'Agenzia - le società di capitali aventi qualifica di impresa sociale, pur richiamandosi alla disciplina specifica Libro V, titolo V, del codice civile, sono sottoposte a rigidi vincoli che riconducono questi soggetti nell'alveo degli enti non lucrativi. Tali vincoli rendono, quindi, la detenzione di partecipazioni di controllo nell'impresa sociale da parte di una Onlus priva delle criticità che sottendono invece alla interpretazione prudenziale espressa dall'Agenzia delle Entrate.

I requisiti, infatti, che il Legislatore ha dettato per il legittimo godimento della qualifica sia di Onlus sia di impresa sociale possono essere ritenuti idonei a fornire adeguate garanzie atte ad evitare eventuali comportamenti elusivi.

A tal proposito l'Agenzia ha rilevato, inoltre, che ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. 155/06 il controllo nel gruppo di imprese sociali può essere detenuto da un ente caratterizzato dalle medesime finalità non lucrative del soggetto partecipato e che nulla è di ostacolo alla possibilità per lo stesso di rivestire legittimamente la qualifica fiscale di Onlus. In questo caso, ha concluso l'Agenzia, la Onlus, anche per il tramite dell'impresa sociale controllata, può realizzare la propria *mission* istituzionale senza rischio di elusioni, potendo altresì creare una pluralità di soggetti che, pur con le diverse caratteristiche loro proprie, perseguono un unico fine che è quello della solidarietà sociale.

3.2.2 Atto di indirizzo: Linee guida e schemi per la redazione del bilancio sociale delle organizzazioni non profit

Con deliberazione n. 147 del 15 aprile 2011, l'Agenzia per il terzo settore ha adottato come Atto di indirizzo le linee guida per la redazione del bilancio sociale, approvate dal Consiglio con deliberazione del 12 novembre 2009, n. 418 e presentate in occasione di un convegno svoltosi in data 5 febbraio 2010 presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore. Il documento è l'esito di un progetto, avviato nel gennaio 2008, realizzato con la collaborazione di Altis, Alta Scuola Impresa e Società dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, e finanziato dal Comitato di Gestione del Fondo Speciale per il Volontariato nella Regione Lombardia.²⁵

3.2.3 Atto di indirizzo sulla contestuale iscrizione di un'associazione di promozione sociale nel Registro di cui all'art. 7 della L. n. 383/2000 e nell'Anagrafe Unica delle Onlus di cui all'art. 11 del D.Lgs. n. 460/1997

L'Atto di indirizzo, approvato nella seduta del 15 aprile 2011 con deliberazione n. 151, trae origine dalle richieste di alcuni enti in merito alla legittimità del mantenimento della duplice iscrizione nell'Anagrafe delle Onlus e nel Registro delle associazioni di promozione sociale di cui alla L. 383/2000 in quanto il comportamento tenuto da alcune direzioni regionali, ai fini della contestuale iscrizione nei suddetti registri Aps e nell'Anagrafe non risultava essere omogeneo sul territorio nazionale.

²⁵ Per un approfondimento si rinvia a quanto già precisato sull'argomento nella Relazione Annuale 2009, parte IV, cap. IV, pp. 109-111.

A tal proposito l’Agenzia ha evidenziato come non risulta esservi alcuna disposizione, nelle rispettive normative di riferimento atta a determinare l’astratta incompatibilità tra le due figure e, dunque, l’illegittimità della contestuale qualifica di Aps e di Onlus.

I requisiti essenziali previsti per l’assunzione della qualifica di Aps, contenuti in particolare negli artt. 2 e 3 della L. 383/2000 e più in generale nell’intera legge, sono in parte analoghi e non in contrasto con quelli stabiliti per le Onlus.

In relazione ai fini istituzionali, alle attività caratterizzanti ed alle modalità di attuazione delle stesse l’Agenzia ha, altresì, osservato che, seppur le due normative richiamate contengono in taluni casi elementi inconciliabili, tuttavia la loro presenza nello statuto è solo eventuale e, pertanto, non può condizionare l’astratta possibilità di una contestuale iscrizione nei rispettivi albi.

L’analisi compiuta ha portato ad affermare l’astratta possibilità di ottenere la contestuale iscrizione nei Registri delle Aps e nell’Anagrafe delle Onlus e che le eventuali ipotesi di incompatibilità debbano essere concretamente riscontrate affinché il provvedimento di diniego/cancellazione dai citati registri possa ritenersi legittimo.

Ciononostante ragioni di necessaria prudenza hanno spinto l’Agenzia a richiamare gli enti ad una preventiva e scrupolosa valutazione delle possibili difficoltà che la duplice iscrizione può comportare. Le analogie presenti nelle due normative esaminate non eliminano, infatti, la possibile presenza di difformità inconciliabili derivanti dal fatto che, pur trattandosi di soggetti riconducibili nella numerosa famiglia degli enti di terzo settore, il legislatore ha inteso comunque disciplinare realtà differenti.

3.2.4 Atto di indirizzo sulla configurabilità del Trust Onlus

Con atto di indirizzo, approvato con deliberazione n. 193 del 25 maggio 2011 l’Agenzia per il terzo settore, in ragione dei dubbi interpretativi sollevati da alcuni operatori del settore, si è espressa in merito alla configurabilità di un trust Onlus.

L’art. 10 del D.Lgs. 460/97, nell’elencare i soggetti che possono essere Onlus, dopo aver richiamato le figure giuridiche disciplinate dal codice civile (associazioni, fondazioni e comitati) menziona in via generale e residuale “gli altri enti di carattere privato”. In tale ultima categoria si ritiene possa essere ricompreso il trust.

La norma in esame pone come secondo requisito, ai fini del legittimo godimento della qualifica in parola, che l’atto costituivo e lo statuto dell’ente siano redatti nella forma dell’atto pubblico, della scrittura privata autenticata o registrata.

A tal proposito l’Agenzia evidenzia che, sebbene l’art. 3 della Convenzione de L’Aja non richieda una particolare forma se non che i “trust siano comprovati per iscritto”, la prassi ormai consolidata, invece, è quella di ricorrere all’atto notarile.

L’atto istitutivo, redatto nelle suddette forme, deve contenere espressamente le clausole di cui al comma 1, art. 10 del D.Lgs. 460/97.

In particolare, il requisito che prioritariamente deve contraddistinguere la Onlus è il perseguimento di finalità di solidarietà sociale di cui alla lettera b), comma 1, art. 10 citato. Tale requisito si realizza a condizione che l’ente operi in uno dei settori tassativamente indicati dal Legislatore e che, per quelli a solidarismo c.d. condizionato, rivolga la propria attività a beneficio di soggetti svantaggiati, ai sensi del comma 2 della stessa norma.

In considerazione di quanto sopra si rileva che, con riferimento alla distinzione introdotta dal legislatore tra trust opaco e trust trasparente, sebbene in via generale si possa affermare che la struttura del trust opaco o di scopo appaia

maggiormente conforme ai requisiti dettati dal legislatore per il legittimo godimento della qualifica di Onlus, ciò non esclude, tuttavia, che anche un trust con beneficiari individuati possa risultare in possesso dei requisiti richiesti dal D.Lgs. 460/97.

A titolo esemplificativo si osserva che l'attività di un trust con beneficiari individuati che eroga fondi a favore di un'altra Onlus ovvero a enti senza scopo di lucro che operino prevalentemente nei settori di attività Onlus, potrebbe essere inquadrabile, ai sensi del comma 2 *bis*, art. 10 del D.Lgs. 460/97, nel settore della beneficenza, di cui al punto 3, comma 1, del richiamato decreto. Viceversa, si esprimono delle perplessità sulla possibilità che acquisisca la qualifica di Onlus un trust con finalità assistenziali a favore di un soggetto svantaggiato persona fisica, sebbene si tratti di un trust inquadrabile tra quelli opachi²⁶.

In considerazione di quanto sopra, quindi, non potendo esaminare le molteplici casistiche di trust si osserva che, rilevata in via generale la compatibilità dell'istituto in esame con il perseguimento di finalità di solidarietà sociale di cui all'art. 10, comma 1, lett. b) del D.Lgs. 460/97, non si può che rinviare all'analisi delle singole fattispecie per l'effettivo accertamento della sussistenza di tale requisito.

Al riguardo preme evidenziare che ai fini del rispetto di quanto prescritto dalla lett. b) in esame, il trust deve, inoltre, contenere espressamente la clausola di irrevocabilità, cioè al fine di garantire l'effettivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale²⁷ e non deve annoverare fra i beneficiari il disponente stesso.

Proseguendo l'analisi degli ulteriori requisiti individuati dall'art. 10 ai fini del legittimo godimento della qualifica di Onlus si osserva che non sembrano sussistere ostacoli all'inserimento nell'atto istitutivo del trust di quanto prescritto dalle lettere c), d), e), f), g) ed i) della norma richiamata.

In particolare, il divieto di distribuire gli utili sarà contenuto in una clausola diretta al *trustee* come l'obbligo di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per lo svolgimento dell'attività istituzionale e/o connesse nonché l'obbligo di redigere il bilancio o rendiconto annuale.

Dovrà, inoltre, essere previsto espressamente che in caso di perdita della qualifica di Onlus, il patrimonio dovrà essere devoluto ad altre Onlus o a fini di pubblica utilità, sentito il parere dell'Agenzia per il terzo settore. La denominazione del trust dovrà, infine, contenere l'acronimo Onlus.

Con riferimento, invece, alla previsione di cui alla lettera h), comma 1, art. 10, a parere di questa Agenzia, si tratta di un requisito non applicabile all'istituto del trust.

Al riguardo si osserva che la presenza di un ordinamento democratico è un requisito necessario negli enti a carattere associativo nei quali prevale l'elemento personale su quello patrimoniale. Per tale ragione il legislatore ha esplicitamente escluso nell'art. 10, comma 7, del D.Lgs. 460/97 l'applicabilità alle fondazioni della disposizione di cui alla lett. h) richiamata. Tale esclusione si ritiene sia riferibile anche al trust che, sotto il profilo in esame, è assimilabile alle fondazioni in quanto in esso il patrimonio risulta vincolato ad un determinato fine di destinazione e segregato rispetto al patrimonio personale del *trustee*.

Da ultimo preme evidenziare che, in assenza di una normativa italiana di riferimento che disciplini l'istituto del trust, si dovrà prestare particolare attenzione al fatto che la legge straniera individuata dal disponente non sia contraria alle clausole sopra esaminate ai fini della qualifica Onlus. In particolare, la legge richiamata non dovrà essere di ostacolo al perseguimento delle finalità di solidarietà sociale ed alla devoluzione dei beni secondo quanto prescritto dall'art. 10 del D.lgs. 460/97.

²⁶ Cfr risoluzione n. 278/E del 4 ottobre 2007.

²⁷ E' opportuno esplicitare l'irrevocabilità del trust in quanto in alcuni ordinamenti vige il principio della revocabilità presunta.

In conclusione, a parere dell’Agenzia, il trust che rispetta i requisiti prescritti dall’art. 10 del D.lgs. 460/97 potrà legittimamente assumere la qualifica di Onlus.

3.2.5 Documento di approfondimento sulle distorsioni derivanti dall’applicazione delle disposizioni regolamentari inerenti al cinque al mille²⁸

A seguito delle segnalazioni relative all’applicazione della misura del cinque per mille, l’Agenzia, in ragione delle attribuzioni ad essa conferite dal DPCM 21 marzo 2001, n. 329, ha ritenuto utile predisporre un documento di analisi delle problematiche riscontrate da inoltrare alle Amministrazioni interessate.

Con il DPCM 23 aprile 2010 (*Gazz. Uff. 8 giugno 2010*) sono state emanate le indicazioni in merito alla misura del cinque per mille per l’anno 2010. Successivamente è stata adottata la Circ. n. 56/E del 10.12.2010²⁹ con la quale l’amministrazione finanziaria ha precisato che l’ente beneficiario non ha diritto alla corresponsione del contributo qualora, prima dell’erogazione delle somme allo stesso destinate, risulti aver cessato l’attività o non svolgere più l’attività che dà diritto al beneficio.

Sulla natura del cinque per mille la Corte Costituzionale con la Sentenza 202/2007 ha precisato che si tratta di una somma per la dazione della quale lo Stato opera solo da tramite tra il contribuente e l’ente beneficiario del cinque per mille.

Pertanto occorre considerare la correttezza e legittimità di una disposizione che prevede la mancata erogazione di un credito già sorto nell’*an* con la scelta del contribuente (preceduta dalla pubblicazioni dei soggetti ammessi) e nel *quantum* con l’effettiva determinazione della somma da destinarsi ai soggetti beneficiari.

Per comprendere i possibili effetti distorsivi di una tale disposizione basti riflettere su alcune non esaustive situazioni, tra le varie ipotesi possibili, che sono state poste all’attenzione di questa Agenzia:

- 1) ente in fase di liquidazione che si veda accreditare nel 2011 una somma inerente al cinque per mille 2008 con la quale intende saldare i debiti contratti per lo svolgimento dell’attività istituzionale a suo tempo svolta;
- 2) ente in fase di liquidazione che abbia ottenuto dalla banca un anticipo della somma del cinque per mille (per anni antecedenti il 2010) allo stesso spettante in ragione dell’assegnazione ormai certa e quantificata della somma stessa, seppur non ancora erogata dall’amministrazione.

I casi appena richiamati non sono esaustivi rispetto alle numerose ipotesi di distorsione cui la disposizione regolamentare può dare adito. Anche quando sia cessata la sola attività che dà diritto all’erogazione del cinque per mille (e non l’ente) possono verificarsi criticità evidenti ove le somme da erogarsi risalgano a periodi nei quali l’ente ha regolarmente svolto l’attività che dava diritto alla corresponsione del cinque per mille, magari contraendo debiti per non interrompere uno specifico servizio assistenziale.

Le situazioni richiamate, in via esemplificativa, rendono evidente come sia difficile legittimare la mancata erogazione di somme del cinque per mille quando le stesse risalgano ad anni nei quali l’ente abbia appunto svolto correttamente l’attività per la quale la somma stessa gli era stata destinata dal cittadino.

²⁸ Il testo integrale del parere adottato con deliberazione n. 252 del 15 luglio 2011 è pubblicato sul bollettino n. 3/2011 dell’Agenzia per il terzo settore.

²⁹ Questa Agenzia aveva già espresso all’amministrazione finanziaria, in sede di analisi preventiva della bozza di circolare, alcune perplessità sulla disciplina prevista per tale fattispecie.

In tali casi, infatti, il diritto all'erogazione è già venuto in essere ed essa viene negata in ragione dell'ingiustificato ritardo (vi sono enti ai quali viene erogato ora il cinque per mille 2008) che, soprattutto negli anni scorsi, ha caratterizzato la fase della corresponsione delle somme.

Ne deriva, dunque, che l'erogazione tardiva da parte dell'amministrazione pone sull'ente, che ha fatto affidamento sull'incasso di somme certe, una doppia ricaduta negativa sia in termini di difficoltà operativa, nel momento in cui le somme non vengono liquidate in tempi accettabili, sia in relazione alla sua eventuale situazione patrimoniale di lungo periodo ove quelle risorse vengano definitivamente sottratte.

La questione andrebbe, invece, valutata in relazione al momento di maturazione del credito vantato giacché se con la scelta del contribuente e la quantificazione della quota da erogarsi nasce il diritto in capo all'ente non si comprende come tale diritto possa essere negato a causa dei forti ritardi, non imputabili agli enti, nell'erogazione delle somme.

In estrema *ratio*, volendo introdurre il principio del recupero delle somme per i casi evidenziati - giustificato dal fatto che l'attività meritoria posta in essere dall'ente non è più svolta -, esso avrebbe dovuto comunque limitarsi all'anno di imposta al quale il provvedimento si riferisce senza introdurre effetti retroattivi ed operare solo quando sia a regime, senza ritardi, il pagamento delle somme di cinque per mille spettanti agli enti.

Tale principio diviene essenziale anche in ragione del fatto che vi sono enti che hanno fruito delle anticipazioni sulle somme del cinque per mille, già destinate loro ma ancora da erogarsi, attraverso specifici prodotti di finanziamento offerti da numerose Banche.

Infine, poiché per gli enti ammessi alla ricezione delle somme del cinque per mille vige, in genere, il vincolo inherente alla devoluzione del patrimonio ed il divieto della distribuzione degli utili, gli eventuali residui patrimoniali nei casi di cessazione sono da destinarsi ad enti operanti per analoghe finalità o comunque a fini di pubblica utilità.

3.2.6 Linee guida sulla definizione di criteri e di modelli per la partecipazione del terzo settore alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale

DI EMANUELE ROSSI

Le ragioni di tale impegno dell'Agenzia

Nelle ricerche condotte per la predisposizione del *Libro bianco sul terzo settore* pubblicato nel 2011, e in particolare in quelle riguardanti i temi della partecipazione e della rappresentanza del terzo settore, è emersa una significativa evoluzione, negli ultimi anni, delle sedi di confronto tra amministrazioni pubbliche e organismi della solidarietà organizzata: ed insieme è stata rilevata l'insufficiente razionalizzazione delle esperienze esistenti e la scarsa possibilità da parte delle organizzazioni di incidere concretamente nei processi decisionali.

Da queste conclusioni è emersa l'esigenza di una riflessione sulle modalità attraverso le quali poter favorire un miglioramento qualitativo dei momenti di dialogo con le amministrazioni pubbliche a partire da una conoscenza più approfondita delle esperienze esistenti e del loro concreto funzionamento, con la finalità di innescare processi di crescita e responsabilizzazione delle organizzazioni stesse.

Le linee guida in questione mirano dunque a sostenere e valorizzare il ruolo di promozione civile e sociale del terzo settore, favorendone un migliore e più efficace coinvolgimento nell'elaborazione delle politiche pubbliche a livello locale. Se infatti è ormai consolidata l'interazione tra istituzioni pubbliche e terzo settore nell'ambito dell'organizzazione e dell'erogazione dei servizi alla persona, è soprattutto nella fase precedente dell'elaborazione delle politiche (oltre che in quella successiva, ma alla prima strettamente correlata, della valutazione di efficacia) che

la partecipazione deve svilupparsi ed essere sollecitata, coerentemente con lo spirito del principio di sussidiarietà espresso dall'art. 118, ultimo comma della Carta costituzionale, per il quale "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Modalità di lavoro e di realizzazione del documento

L'Agenzia, a conclusione della redazione del Libro bianco e valorizzandone i risultati, ha dato mandato a un gruppo di lavoro, formato da giovani ricercatori della Scuola Sant'Anna di Pisa e dell'Università di Padova, di approfondire la legislazione e la prassi amministrativa in essere nelle varie amministrazioni regionali e locali, partendo da esse per ricostruire un quadro organico e individuare le linee possibili di evoluzione.

Questa seconda fase del lavoro è stata realizzata anche grazie alla collaborazione delle amministrazioni regionali, che sono state coinvolte sia attraverso la somministrazione di questionari sia attraverso il confronto diretto con il gruppo di lavoro mediante audizioni che hanno interessato in particolare alcune regioni individuate di comune accordo con Agenzia per il terzo settore.

Un ulteriore e decisivo passaggio è stato costituito da un apposito seminario residenziale dedicato al tema, organizzato dall'Agenzia in collaborazione con la Fondazione "Emanuela Zancan" di Padova e con la Scuola Superiore Sant'Anna. Il seminario, nel quale sono stati presentati i risultati della ricerca, ha fornito un'importante occasione per realizzare un nutrito confronto con alcuni rappresentanti del mondo del terzo settore e avvalersi dei contributi preziosi sia di studiosi del terzo settore che di esperti di democrazia partecipativa e deliberativa.

I lavori del seminario hanno costituito la base di riferimento culturale e scientifica per l'elaborazione delle linee guida che l'Agenzia ha approvato, dopo ulteriori confronti sia interni che esterni, ed in particolare con il Forum del Terzo settore che ha offerto un apporto determinante, con deliberazione n. 312 nella seduta del 10 ottobre 2011 (il documento è pubblicato come Supplemento al n.3 /2011 della rivista *Areté*).

I contenuti del documento

Il documento si compone di sette capitoli, oltre che da un Preambolo - in cui si riassumono la storia e i precedenti della partecipazione di soggetti del terzo settore soprattutto a livello nazionale - e da una Introduzione.

Nel primo capitolo si analizzano le ragioni per cui occorre favorire e incentivare la partecipazione del terzo settore alla definizione delle politiche pubbliche, in relazione alle capacità auto-organizzative della società civile e alla necessità di definire regole capaci di valorizzare detta partecipazione.

Nel secondo vengono esposti alcuni principi sui quali fondare forme di partecipazione: dai principi costituzionali di solidarietà, egualanza e sussidiarietà, alle esigenze di assicurare fiducia, trasparenza e responsabilità.

Nel terzo viene affrontato il tema dei luoghi della partecipazione: in esso si sottolinea la necessità di superare l'idea di un coinvolgimento del terzo settore unicamente negli ambiti di tutela dei diritti sociali (e perciò con riguardo al sistema di *welfare*), per prospettare invece l'esigenza di un coinvolgimento di tali enti in tutte le politiche pubbliche, con connessa necessità di un ripensamento della sede istituzionale di confronto tra istituzioni pubbliche e terzo settore.

Nel capitolo quarto vengono individuate regole per la partecipazione mediante sedi strutturate, partendo dalle esperienze regionali in atto e indicando soluzioni finalizzate ad una razionalizzazione e ad un miglioramento delle capacità rappresentative.

La partecipazione procedimentale, ovvero quella realizzata al di fuori di "organi" o "sedi" istituzionalizzate di partecipazione, è invece oggetto del capitolo quinto, ove si analizzano criteri che potrebbero consentire un confronto utile ed efficace tra istituzioni pubbliche e terzo settore.

Nel sesto capitolo vengono analizzate le forme più innovative di partecipazione, ovvero quelle definite "senza rappresentanza", realizzate sia mediante forme di discussione pubblica già sperimentate in alcune realtà territoriali, sia attraverso modalità che valorizzano le opportunità offerte dal web.

Nell'ultimo capitolo, infine, vengono individuati i compiti che l'Agenzia potrebbe assumere per dare seguito e sostegno alle metodologie partecipative a livello locale.

Le prospettive

Le Linee guida sono destinate e si rivolgono alle amministrazioni regionali e locali, al fine di favorire la diffusione di comportamenti virtuosi che da tempo esistono e sono già fatti propri da molte istituzioni, promuovendo un processo di progressiva armonizzazione "verso l'alto", ovvero verso una più effettiva presenza del terzo settore nelle sedi del confronto e del dialogo con le istituzioni.

Il loro auspicato recepimento da parte delle amministrazioni interessate, pur nell'ovvia e necessaria opera di adeguamento alle specificità del territorio, potrà valorizzare e realizzare le finalità appena indicate, consentendo di declinare al meglio il tema della responsabilità delle decisioni pubbliche che si vanno ad assumere. Quest'ultimo tema spesso produce infatti o atteggiamenti di estromissione dei soggetti del terzo settore da parte dei soggetti pubblici (situazioni alle quali possono essere assimilati quegli atteggiamenti di coinvolgimento del terzo settore in fasi o momenti nei quali la decisione sia nella sostanza già stata adottata), o pratiche di auto-esclusione, da parte degli stessi organismi del terzo settore, dai procedimenti partecipativi, per differenti ragioni dovute talvolta a difficoltà di carattere personale o comunque particolare. Occorre al riguardo tenere presente che l'assenza di una responsabilità politica in capo al terzo settore può determinare atteggiamenti di chiusura da parte dei *policy maker* nei confronti del coinvolgimento di soggetti che in ogni caso non sono chiamati a rispondere davanti al corpo elettorale, e che quindi potrebbero influenzare le decisioni pubbliche senza peraltro essere sottoposti al controllo *ex post*, che invece il circuito democratico della rappresentanza, almeno teoricamente, garantisce. D'altro canto, gli stessi soggetti del terzo settore tendono spesso a sottovalutare l'opportunità di partecipare, nelle forme consultive oggi previste, alle decisioni pubbliche, sia perché l'esito della partecipazione non è vincolante per le istituzioni, sia perché, in assenza di un canale aperto e trasparente di selezione dei delegati, spesso non sono adeguatamente rappresentati.

L'auspicio è dunque che tali inconvenienti possano trovare soluzione mediante l'adozione dei criteri suggeriti nelle Linee guida, cui la stessa Agenzia potrà offrire un'opera di supporto e di approfondimento.

3.2.7 Linee interpretative sulla nozione di diritti civili³⁰

L'art. 10 del d.lgs. 460/1997 individua tra i settori di operatività delle Onlus la "*tutela dei diritti civili*". Rilevata la genericità della formulazione dovuta alla genericità stessa della nozione di diritti civili, questa Agenzia ha inteso fornire un chiarimento in merito agli ambiti di attività riconducibili nel citato settore.

³⁰ Il testo integrale del documento adottato con deliberazione n. 380 del 16 dicembre 2011 è pubblicato sul bollettino n. 4/2011 dell'Agenzia per il terzo settore.

A tal fine con delibera n. 380 del 16 dicembre 2011 è stato approvato un documento contenente linee interpretative sulla nozione di tutela dei diritti civili al fine di fornire sia al mondo del terzo settore sia alle Amministrazioni che su di esso vigilano, utili indicazioni all'inquadramento dell'attività nel citato settore.

Nel documento si è proceduto, innanzitutto, ad un inquadramento della nozione di diritti civili nella Costituzione e nella legislazione italiana, per chiarire poi la sua definizione alla luce del diritto internazionale e della giurisprudenza costituzionale e, infine, individuare l'interpretazione che della nozione dovrebbe essere offerta ai fini di quanto previsto dal summenzionato art. 10.

In particolare si è cercato di delineare la distinzione a livello costituzionale tra diritti politici, civili e sociali. Per diritti politici si intendono quelli riguardanti la partecipazione all'esercizio della sovranità dello stato ed alla amministrazione locale della cosa pubblica. I diritti politici, sono cioè quei diritti che sono attribuiti al fine di garantire la partecipazione dei cittadini finalizzata alla determinazione e allo svolgimento della direzione politica. Nei diritti civili invece, secondo alcune ricostruzioni, rientrano tutti quei diritti non qualificabili come politici, includendo nella prima categoria non solo i diritti di "prima generazione" (connessi alla libertà personale e alle altre libertà pubbliche), ma anche quelli di "seconda generazione" (ed. esempio i diritti sociali ed economici), per arrivare a comprendere da ultimo anche i diritti di "ultima generazione", come quello all'ambiente salubre, alla pace e allo sviluppo. Partendo da questa chiave di lettura di tipo omnicomprensivo, una parte della dottrina ha operato alcune precisazioni che tendono a guardare ai diritti civili non come ad una categoria generale, ma come ad una sottocategoria specifica all'interno di un quadro più ampio. In questo senso è stata individuata una cornice di riferimento (*genus*) all'interno della quale ricondurre alcune specifiche categorie di diritti (*species*), una delle quali corrisponderebbe proprio ai diritti civili. La richiamata "cornice" è costituita dai cd. diritti fondamentali, al cui interno è possibile distinguere, in base al loro "oggetto" (e secondo una lettura costituzionalmente orientata), tra diritti civili, politici, sociali ed economici. In questa direzione i diritti civili vengono definiti, nella letteratura scientifica, quali diritti comprensivi delle fondamentali libertà della persona, considerata sia come individuo, sia come parte del corpo sociale (libertà personale, di domicilio, di corrispondenza, di circolazione e soggiorno, di riunione, di associazione, di culto, di manifestazione del pensiero).

La Costituzione distingue inoltre i diritti civili da quelli sociali. Per definire quest'ultima categoria è necessario fare riferimento alla macro-distinzione a cui occorre tra le c.d. libertà positive che - a differenza di quelle c.d. negative riconducibili alla dimensione dei "diritti civili" - si caratterizzano per il fatto che la loro piena realizzazione è possibile soltanto in presenza di un intervento attivo da parte dello Stato, nella nuova logica di quel principio di egualianza sostanziale che l'art. 3, comma 2 introduce nel testo costituzionale, il cui principale portato è proprio l'affermazione dei diritti sociali.

A livello internazionale si riscontra una più netta distinzione tra diritti civili, politici, sociali, economici e culturali.

In particolare, guardando all'*International Covenant on Civil and Political Rights*, adottato dalla Assemblea Generale dell'ONU nel 1966 ed entrato in vigore nel 1976 si può tentare una sorta di elencazione di questi diritti, cercando di ricavarli dalle disposizioni contenute in quel testo, al netto di quelle relative ai diritti politici: diritto all'autodeterminazione dei popoli; il diritto alla vita; il diritto a non essere sottoposto alla tortura né a punizioni o trattamenti crudeli, degradanti o disumani; il diritto a non essere tenuto in stato di schiavitù, né di servitù; il diritto alla libertà e alla sicurezza della propria persona; il diritto di chi è privato della libertà ad un trattamento umano e dignitoso; il diritto a non essere imprigionato a causa di un inadempimento contrattuale; il diritto di ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato alla libertà di movimento e di scelta della residenza e il diritto dello straniero che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato parte del Patto a non esserne espulso "se non in base a una

decisione presa in conformità della legge"; il diritto all'egualanza davanti alla legge e agli organi giurisdizionali, nonché ad un'equa e pubblica udienza; il diritto al riconoscimento in qualsiasi luogo della capacità giuridica di ciascun individuo; il diritto a non essere sottoposti ad interferenze arbitrarie o illegittime nella vita privata, nella famiglia, nella casa e nella corrispondenza, né a illegittime offese all'onore e alla reputazione; il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, di espressione; il diritto di riunione pacifica e quello di associazione; il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia; -il diritto di ogni fanciullo alle misure protettive richieste dallo stato minorile da parte della famiglia, della società e dello stato; il diritto alla non discriminazione per il riconoscimento e la realizzazione di tutti i suddetti diritti.

Certamente, come questa Agenzia ha già precisato nel parere approvato dal Consiglio in data 8 novembre 2010, l'elenco dell'ICCPR non può essere considerato esaustivo dei diritti civili, in quanto si tratta comunque di un atto risalente nel tempo che non tiene conto in modo esauriente dei cosiddetti diritti di terza e quarta generazione.

L'elencazione dei diritti e l'elemento unificante che li accomuna, sembra trovare una corrispondenza all'interno della giurisprudenza costituzionale italiana, nella quale, pur non trovandosi una precisa definizione della nozione di "diritti civili", sono tuttavia molteplici le decisioni che hanno avuto ad oggetto diritti ai quali corrispondono obblighi di "non fare" da parte dello Stato e, in generale, dei pubblici poteri. È altresì possibile individuare nella giurisprudenza costituzionale quel progressivo superamento dei diritti civili come diritti del solo *cives*.

Una volta delineato il quadro costituzionale e internazionale di riferimento, l'Agenzia si sofferma sulle previsioni dell'art. 10 del D.Lgs. 460/97 in merito alle Onlus operanti nel settore della tutela dei diritti civili.

In particolare, ai fini della legittima assunzione della qualifica di Onlus, la norma richiamata prescrive che gli enti operanti nel settore in esame rivolgano la propria attività a beneficio di persone svantaggiate in ragione di condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari; componenti collettività estere (limitatamente agli aiuti umanitari).

Lo svolgimento di attività nel settore della tutela dei diritti civili, quindi, *costituisce una condizione necessaria ma non sufficiente* affinché un'organizzazione possa definirsi come Onlus ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 460/1997.

Ciò significa, sul piano metodologico, che l'indagine volta a riconoscere o meno la qualifica in questione si dovrà concentrare tanto su un dato formale quanto su di un dato sostanziale. A livello formale, concentrandosi sugli statuti delle organizzazioni, sarà necessario rinvenire in questi ultimi disposizioni in linea con i requisiti richiesti dal comma 1 dell'art. 10 citato. A questa analisi di natura formale se ne dovrà associare una di carattere sostanziale avente ad oggetto la condizione specifica in cui versano i destinatari dell'attività astrattamente qualificata come di tutela dei diritti civili, al fine di valutare se e come questi possano essere inquadrati nella categoria dei "soggetti svantaggiati" ex art. 10, comma 2, del d.lgs. 460/1997.

Si rende quindi necessario un approccio *bottom-up* che muova "dal basso", ossia da una considerazione caso per caso delle singole attività concrete svolte dalle associazioni e dai destinatari a favore delle quali queste vengono prestate. Così, a livello esemplificativo, l'attività di rappresentanza e supporto di soggetti danneggiati a seguito di incidenti automobilistici, pur essendo astrattamente riconducibile alla tutela dei diritti civili, non può in alcun modo essere inquadrata nell'ambito del perseguimento in via esclusiva di una finalità di solidarietà sociale. Ciò per il fatto che essa viene prestata a favore di soggetti (i possessori e gli utenti di auto che hanno subito un danno ingiusto) che non sono necessariamente qualificabili come svantaggiati fisicamente, psichicamente, economicamente, socialmente o familiarmente.

Un discorso diverso, invece, potrebbe essere fatto in relazione ad altri tipi di attività che, sempre rientrando nell'area della tutela dei diritti civili, risultano al contrario essere chiaramente rivolte a soggetti qualificabili oggettivamente

come svantaggiati. Si tratta, ad esempio, delle attività di assistenza, rappresentanza e, più in generale sostegno di varia natura, dirette verso quei soggetti che, a causa di fenomeni di malasanità (vaccinazioni o trasfusioni infette), abbiano riportato danni alla salute propria o dei propri familiari; ma anche di quelle attività finalizzate ad assicurare e sostenere la sicurezza personale, l'assistenza legale, il supporto socio-economico e psicologico dei funzionari pubblici (così come dei cd. testimoni di giustizia) che nell'esercizio delle loro funzioni divengano vittime di intimidazioni, minacce e violenze da parte di reti criminali. In entrambi i casi, pur nella diversità del contesto di riferimento, emerge un comune denominatore: quello per cui l'attività delle organizzazioni che operano in questi ambiti e con queste finalità non sono soltanto orientate genericamente alla tutela di diritti civili (salute e integrità della persona), ma si colorano di una dimensione di solidarietà sociale in forza di una posizione di obiettivo svantaggio in cui si viene a trovare il soggetto che in concreto ha subito o subisce un pregiudizio. Ed è proprio in forza del concorso di questi requisiti legati tanto all'attività svolta, quanto alla peculiare condizione in cui versano i suoi destinatari, che organizzazioni che operano in tale contesto e a favore di siffatti soggetti perseguono senza dubbio finalità di solidarietà sociale, soddisfacendo in tal modo i presupposti che l'art. 10 prevede per l'assunzione della qualifica di Onlus.

In conclusione l'Agenzia richiama l'attenzione sulla non perfetta omologazione tra diritti civili e diritti di cittadinanza evidenziando come il fenomeno migratorio e la cosiddetta "globalizzazione" abbiano imposto un superamento della stessa nozione di diritti civili sia sotto il profilo oggettivo che soggettivo.

In riferimento al primo profilo si evidenzia come le nuove tendenze dei mercati internazionali impongano una riflessione anche in relazione all'emergere di nuove istanze di tutela alle quali offrire una risposta anche oltre i confini nazionali. Si pensi ai diritti dei consumatori e alla necessità di garantire i diritti dei singoli mediante la regolamentazione delle attività delle imprese multinazionali.

Sotto il secondo profilo, la nozione teorica dei diritti civili risente inevitabilmente del mutato contesto sociale di riferimento e della portata universale della tutela dei diritti fondamentali, che impongono pari garanzie e tutele in conformità al divieto di discriminazione.

Pertanto, pur nell'incertezza del quadro normativo e giurisprudenziale, e alla luce dei cataloghi di diritti che emergono sia dal contesto internazionale che interno, secondo l'Agenzia, si può affermare che la nozione di diritti civili presenti oggi due caratteristiche fondamentali:

- la stretta connessione di essi con le *libertà fondamentali delle persone*, intese in senso ampio rispetto al catalogo dei diritti contenuti nella Carta fondamentale e, quindi, comprensivi dei diritti c.d. di nuova generazione;
- il superamento della nozione di diritti civili come *diritti del cittadino*, ampliandosi invece a quello di *diritti della persona*.

3.2.8 Linee interpretative sulla nozione di soggetto svantaggiato³¹

Il documento intende indagare la nozione di soggetto svantaggiato in relazione alla sua applicazione nell'ambito della disciplina delle Organizzazioni non lucrative di Utilità Sociale. Si tratta di un'operazione interpretativa fondata su una ricognizione degli indici normativi e giurisprudenziali che possono concorrere ad individuare una nozione di persone

³¹ Il testo integrale del documento adottato con deliberazione n. 381 del 16 dicembre 2011 è pubblicato sul bollettino n. 4/2011 dell'Agenzia per il terzo settore.

svantaggiate radicata nel tessuto del nostro ordinamento giuridico, da leggersi poi, in sede applicativa, attraverso la lente della previsione di cui al citato art. 10, comma 2, del decreto legislativo n. 460/1997.

Nel nostro ordinamento giuridico, l'interpretazione delle norme ordinarie deve fondarsi sulla primaria considerazione del testo costituzionale.

Nella Costituzione non vi è una definizione di "soggetto svantaggiato", ma sono individuate alcune "categorie" di soggetti che, per diverse ragioni, possono considerarsi tali rispetto alla generalità dei consociati. Infatti, tra i principi costituzionali, nell'affermare il primato della persona, vengono sanciti i diritti riconosciuti ai cittadini: civili, politici e sociali e vengono inoltre individuate alcune situazioni nelle quali i cittadini, o gli individui in generale, possono trovarsi in una condizione di difficoltà.

In generale, il quadro costituzionale permette di individuare almeno quattro categorie di svantaggio, derivanti da: fattori psichici, fattori fisici, fattori economici, fattori socio-relazionali.

Oltre a quanto si può dedurre direttamente dal quadro costituzionale, anche nella legislazione ordinaria sono stati inseriti riferimenti normativi che prendono in considerazione diverse condizioni di svantaggio. In particolare, elementi utili ai fini del tentativo di definire una nozione normativamente fondata di soggetto svantaggiato ci vengono dalla lettura di discipline relativamente recenti, intervenute in ambito lavoristico quali, a titolo di esempio, il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in materia di occupazione e di mercato del lavoro.

Anche l'analisi della giurisprudenza contribuisce significativamente alla definizione di soggetti svantaggiati. Nella giurisprudenza della Corte costituzionale possono richiamarsi, in via esemplificativa, alcune pronunce quali la nota sentenza n. 215/1987, in tema di diritto alla formazione delle persone in condizione di disabilità, laddove si individua una stretta connessione tra la garanzia di tale diritto ed il raggiungimento dell'obiettivo di una piena integrazione sociale del giovane svantaggiato o decisioni concernenti lavoratori svantaggiati, come, per esempio, la sentenza n. 402/1996, che configura l'iscrizione nelle liste di mobilità come una provvidenza intesa a rendere meno traumatici i processi espulsivi dal mondo del lavoro cagionati dalla crisi aziendale regionale di ampliare il concetto di soggetto svantaggiato delineato nella legge nazionale.

Significativa anche la sentenza Cass. civ. Sez. Unite, 9.10.2008, n. 24883, che pur intervenendo in un caso di attività a solidarismo immanente (nelle quali dunque il carattere solidaristico e presupposto) analizza in modo chiaro quali siano gli elementi da indagare per identificare il carattere solidaristico di una attività ai fini della qualificazione di Onlus per l'ente. In tale occasione la Corte di Cassazione ha precisato che vengono perseguiti finalità di solidarietà sociale, ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. n. 460 del 1997, anche a prescindere dalla sussistenza di una situazione di svantaggio economico del beneficiario. Infatti, tale situazione di svantaggio è soltanto una tra quelle previste dal legislatore *in via alternativa* e i destinatari delle prestazioni ben possono versare in condizioni di svantaggio di altro tipo, senza che ciò infici il carattere di solidarietà delle finalità dell'ente ai fini della qualifica di Onlus.

Utile pare richiamare, in quanto concernente un caso molto peculiare in termini di tipologia di svantaggio riscontrato, il parere reso da questa Agenzia con deliberazione del Consiglio n. 171 del 15.4.2009 e richiesto da un Direzione regionale dell'Agenzia delle Entrate in ordine alla configurabilità della condizione di svantaggio in relazione ai destinatari dell'attività, riconducibile al settore della tutela dei diritti civili, svolta da una associazione.

In quell'occasione, si è giunti a riconoscere sussistente la condizione di svantaggio in rapporto ai destinatari dell'attività svolta dalla succitata associazione attraverso l'esame di atti non normativi seppur provenienti da fonti autorevoli (Relazioni della "Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari"). Si è avuto modo di rilevare che l'attività posta in essere dall'associazione era rivolta a quei funzionari

pubblici che, nello svolgimento della propria attività, fossero incorsi nelle pericolose maglie della criminalità organizzata ed il cui senso dello Stato li avesse indotti a divenire strumento attivo per la lotta alla criminalità.

Tale fattispecie conferma, pertanto, che le indicazioni che possono trarsi dalla legislazione non esauriscono gli strumenti a disposizione ai fini della valutazione della condizione di svantaggio di un soggetto.

Capita inoltre che il legislatore, anziché qualificare come svantaggiate le persone appartenenti ad una determinata categoria, qualifichi l'attività svolta come ricadente tra quelle a solidarismo immanente. Un esempio è la qualificazione che è stata fatta da parte del legislatore dell'attività di sostegno agli individui colpiti dal fenomeno dell'usura (legge 7 marzo 1996, n. 108) quale attività di tipo assistenziale, come noto rientrante nel novero di quelle per cui il fine solidaristico è considerato dalla legge connotato intrinseco dell'attività.

Accanto a queste, vi sono però altre situazioni rispetto alle quali non è possibile fornire *a priori* una risposta univoca circa la loro riconducibilità nell'ambito di operatività del citato art. 10, ciò apprendo all'interprete più ampi margini di libertà, da esercitarsi in ogni caso in aderenza con gli orientamenti ispiratori della prima parte della Costituzione. Pensiamo, per fare un esempio, al caso della condizione in cui vengono a trovarsi consumatori e utenti nei rapporti con le loro controparti e, più in generale, a situazioni in cui possano versare soggetti non definibili come svantaggiati "in senso assoluto", ma comunque portatori di bisogni rilevanti, originati da "ostacoli" (per usare il linguaggio dell'art. 3, comma 2, Cost.), che ne limitano la libertà e impediscono, o rendono alquanto difficoltoso, lo sviluppo della persona.

In conclusione, il dato che sembra più rilevante per i fini che qui interessano è che, se da un lato è semplice ricondurre le categorie di soggetti per i quali la Costituzione prevede espressamente una speciale protezione in ragione della loro peculiare condizione di debolezza alla nozione di "persone svantaggiate" utilizzata nell'art. 10 del D.lgs. n. 460/1997, dall'altro lato la possibilità di includere fra i "soggetti svantaggiati" altre categorie, non previste esplicitamente nella Costituzione del 1948, può risultare meno agevole.

D'altra parte risultano evidenti le conseguenze pregiudizievoli di un'interpretazione eccessivamente restrittiva della nozione di "persone svantaggiate" e pertanto l'esigenza di superarne i limiti, senza però contraddirne la *ratio* ispiratrice della disciplina in materia di Onlus, e in particolare le finalità, che questa Agenzia ha già avuto occasione di far risaltare, di "individuare le circostanze capaci di rivelare il merito sociale di determinati enti e della loro attività, condizione necessaria per il connesso trattamento di favore", e di "prevedere idonee misure atte ad evitare l'improprio utilizzo delle agevolazioni concesse a chi non ne abbia diritto, impedendo qualsiasi fenomeno elusivo"³².

Pertanto, è possibile distinguere, in primo luogo, *soggetti sicuramente svantaggiati ai sensi dell'art. 10 d.lgs. n. 460/1997*, da considerarsi tali anche secondo un'interpretazione restrittiva coerente con una lettura "riduttiva" del testo costituzionale, in particolare di disposizioni quali gli artt. 32 e 38 Cost., che nel sancire fondamentali diritti in favore di tutti i cittadini o di tutte le persone, riconoscono una speciale protezione in favore di soggetti che versino in una condizione di svantaggio che potremmo definire come "assoluto" o "estremo" ("indigenti", "inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi per vivere"). Dall'altro lato ci si può basare su argomenti non trascurabili, illustrati in questo documento, per includere nella stessa nozione di "persone svantaggiate" *altri soggetti definibili come svantaggiati*, coerentemente con una lettura sistematica del testo costituzionale, con le concezioni – di impronta universalistica – poste alla base degli interventi del legislatore nei principali settori dello Stato sociale che su quel testo sono stati

³² Cfr. l'*Atto di indirizzo in relazione alla nozione di "fini di pubblica utilità"* approvato dall'Agenzia per le Onlus il 26 ottobre 2006, pp. 6 s.

fondati, e con la considerazione degli apporti della giurisprudenza costituzionale ed ordinaria di cui sopra si è dato conto.

Questi elementi confermano che una corretta interpretazione della nozione di persone svantaggiate non avviene attraverso l'enucleazione di un elenco tassativo di fattispecie codificate ma viene attuata utilizzando correttamente i criteri che sono stati introdotti nell'ordinamento a tal fine.

A titolo esemplificativo, con riferimento allo svantaggio economico, si potrebbe ipotizzare, in linea generale, il ricorso a indicatori della situazione reddituale e patrimoniale di tali soggetti (particolarmente dell'I.S.E.E.), avendo specifico riguardo per gli importi indicati in riferimento ai settori in cui operano gli enti aspiranti alla qualifica di Onlus. Fuori dai settori coperti da interventi pubblici di contrasto alla povertà, come noto non vastissimi all'interno del nostro attuale sistema di welfare, si potrebbe fare ragionevolmente riferimento ad un importo I.S.E.E. parametrato sugli indicatori statistici ufficiali concernenti la povertà relativa.

In generale ogni condizione di svantaggio deve essere verificata nel caso concreto, affinché condizioni "presunte" di svantaggio corrispondano effettivamente ad una situazione di particolare debolezza che merita tutela e attenzione.

3.3 Tematiche di rilevanza generale inerenti allo svolgimento dell'attività nei confronti di privati cittadini e delle pubbliche amministrazioni

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 prospettati dagli stessi.

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

3.3.1 Pareri rilasciati ai soggetti privati

3.3.1.1 I presupposti per l'iscrizione al REA degli enti non profit³³

La questione trae origine dal quesito posto all'Agenzia da un'associazione a carattere nazionale in merito alla sussistenza o meno dell'obbligo di iscrizione al REA per quegli enti che hanno dovuto dotarsi di partita IVA per effetto della rilevanza fiscale *tout court* attribuita dal legislatore all'esercizio di talune attività, ancorché rivolte esclusivamente agli associati.

Dall'esame del quadro normativo e di prassi si evince che le associazioni (fondazioni e gli altri enti di carattere privato) sono soggette all'obbligo di denuncia al REA se svolgono un'attività economica commerciale o agricola in via ausiliaria e sussidiaria all'oggetto principale.

³³ Il testo integrale del parere adottato con deliberazione n. 351 del 22 novembre 2011 è pubblicato sul bollettino n. 4/2011 dell'Agenzia per il terzo settore.

Per attività economica si intende un’attività astrattamente idonea a realizzare la tendenziale copertura tra costi e ricavi; pertanto, anche qualora in concreto non si realizzi tale risultato l’attività non cessa di definirsi tale. L’attività economica può essere agricola (art. 2135 c.c.) o commerciale (art. 2195 c.c.) ossia “un’attività industriale diretta alla produzione di beni e servizi ovvero un’attività intermediaria nella circolazione dei beni”. Si precisa, al riguardo, che la qualifica di industriale viene intesa non nel significato comune del termine, ma nello specifico senso di “non agricolo” così che tutte le attività di produzione di beni e servizi che non siano agricole vengono considerate “industriali” e come tali ricomprese nell’art. 2195, n. 1.

Premesso quanto sopra, in merito alla sussistenza o meno dell’obbligo di denuncia al REA da parte degli enti associativi la cui attività economica è rivolta verso gli associati, in assenza di una pronuncia espressa del legislatore sul punto, si ritiene opportuno di seguito procedere, innanzitutto, ad esaminare le argomentazioni formulate dall’istante. Nella nota pervenuta si afferma che - secondo la giurisprudenza e la dottrina prevalente - non sono attività economiche quelle destinate ai soli associati in quanto non condotte con metodo economico (ossia preordinate alla remunerazione dei fattori impiegati) bensì attivate per ragioni di autofinanziamento a supporto dell’attività istituzionale. Nella stessa nota si afferma, altresì, che secondo la dottrina largamente prevalente requisito essenziale per l’attribuzione del carattere commerciale dell’attività è la destinazione al mercato della medesima.

Con riferimento a quest’ultimo requisito si rileva tuttavia che, secondo alcuni Autori ove l’attività di produzione di beni e servizi sia rivolta prevalentemente o esclusivamente agli associati, non dovrebbe venir meno il requisito dell’economicità, poiché questi rapporti integrano già quegli scambi presupposti della disciplina dell’impresa (la c.d. destinazione di mercato). I beni o servizi prodotti purché non distribuiti gratuitamente agli associati (altrimenti si verserebbe nella controversa figura dell’”impresa per conto proprio”) sarebbero conseguiti dall’associato in base ad un rapporto diverso (di scambio) da quello che lo lega all’ente.

Pertanto, secondo questo orientamento, l’attività di produzione di beni e servizi destinata agli associati, purché a fronte di un corrispettivo, non impedisce di qualificare come economica tale attività.

A sostegno della non obbligatorietà dell’iscrizione al REA degli enti in esame l’istante, nella nota pervenuta, richiama, altresì, la prassi del Ministero dell’Industria relativa al Registro delle ditte a cui è succeduto il REA per quanto non già risultante nel registro delle imprese. La circolare n. 3202/C del 1990 individua tra i soggetti non iscrivibili al registro delle ditte anche “Cral aziendali, circoli ricreativi e simili, che svolgono attività esclusivamente a favore dei propri associati”.

La prassi richiamata non sembra, tuttavia, decisiva in merito al tema in esame, in quanto l’interprete non fa un richiamo generale a tutti gli enti che svolgono un’attività economica verso i propri associati ma limita il riferimento ai circoli aziendali, ricreativi e simili.

Si osserva al riguardo che secondo la tesi prospettata dall’istante verrebbero esclusi dall’obbligo di denuncia al REA gli enti di cui all’art. 148, comma 4, TUIR e art. 4 del DPR. 633/72, co. 5 ossia che svolgono a favore dei propri associati le seguenti attività considerate ai fini IVA e IRES sempre commerciali.

In considerazione di quanto sopra, a parere di questa Agenzia, le argomentazioni prospettate dall’istante non sono decisive per escludere l’obbligo di denuncia la Rea per gli enti che svolgono un’attività economica, quale quelle elencate nell’art. 148 TUIR co. 4, anche se rivolta esclusivamente agli associati.

L’Agenzia, dopo aver esaminato il quadro normativo e di prassi di riferimento e rilevato che, ai sensi dell’art. 8, co. 2, della L. 580/93 “al fine di garantire condizioni di uniformità informativa su tutto il territorio nazionale (...) il Ministero dello sviluppo economico, d’intesa con il Ministero della giustizia, sentita l’Unioncamere, emana direttive sulla tenuta del

registro", ha ritenuto opportuno inviare le proprie considerazioni al Ministero dello Sviluppo economico, al fine di acquisirne il parere.

Il Ministero dello Sviluppo Economico ha condiviso le stesse conclusioni dell'Agenzia pur svolgendo diverse argomentazioni.

Analizzando l'art. 148 TUIR nel suo complesso, il Ministero evidenzia che, presupposto per l'inquadramento delle attività di cui al comma 4 dello stesso articolo come attività commerciali, è anche il fatto che gli iscritti, gli associati e gli altri soggetti individuati al comma 3, corrispondano per i beni e servizi ricevuti uno specifico corrispettivo, sia sotto forma di "prezzo", sia sotto forma di corrispondente aumento della propria quota annuale.

Il fatto che tale attività di cessione di beni o servizi sia rivolta ai propri iscritti o soggetti equiparati, non sembra, in via assoluta idoneo ad escludere la sua riconduzione ad attività commerciali.

Evidenzia il Ministero, a tal proposito, che l'estremo della destinazione della produzione per il mercato non è a rigore, richiesto dall'art. 2082 c.c., che parla semplicemente di "produzione o dello scambio di beni o di servizi".

D'altra parte, diversamente argomentando, non potrebbe giustificarsi la collocazione legislativa delle cooperative tra le imprese. Queste ultime, infatti, producono beni o servizi solo per i propri soci. Né a maggior ragione si comprenderebbe l'inclusione delle imprese sociali, in particolar modo quelle di cui all'articolo, 1 (ed in particolare comma 3, come evidenziato dalla miglior dottrina), del decreto legislativo n. 155 del 2006, nel novero delle imprese iscritte al registro delle imprese.

Ciò che determina il peculiare inquadramento delle cooperative è il particolare tipo di rapporto che intercorre tra queste e i propri soci. Questi ultimi, infatti, rispetto alla cooperativa si pongono in due prospettive diverse: come gruppo organizzato, operano come produttori di beni o servizi; come singoli, si pongono come utenti dei beni o servizi prodotti dalla cooperativa, per i quali corrispondono un corrispettivo.

Tale corrispettivo, inoltre, può essere determinato anche in modo tale da non garantire un profitto. L'inquadramento nel genere "impresa" di soggetti come le cooperative ora richiamate, oppure come gli enti pubblici economici, per i quali il fine di lucro è escluso, oppure inessenziale, conduce infatti a concludere che caratteristica dell'attività d'impresa non è il conseguimento di un profitto ma, piuttosto, l'agire secondo criteri di "obiettiva economicità".

"Obiettiva economicità" che potrà riscontrarsi nei casi in cui il corrispettivo sia determinato in modo da coprire, tendenzialmente, i costi di produzione (pareggio di bilancio). Incrociando tali considerazioni con quanto previsto dall'art. 143, co. 1, secondo periodo TUIR, a parere del Ministero, sembra potersi concludere che:

- un'attività di produzione o di scambio di beni o di servizi che esula dalle attività istituzionali dell'ente (attività ex art. 2195 c.c.);
- svolta in modo sistematico o non occasionale;
- attraverso specifica organizzazione;
- condotta secondo criteri di "obiettività economicità", come sopra descritti;

deve essere considerata attività d'impresa anche nel caso in cui sia rivolta esclusivamente ai propri associati e soggetti equiparati come sopra indicati. Va rimarcato, d'altra parte, che i parametri sopra indicati delimitano in via generale lo svolgimento dell'attività d'impresa: alla loro ricorrenza, pertanto – a prescindere dal fatto che si rientri o meno nelle casistiche espressamente individuate dal sopra richiamato art. 148, c. 4 – troverà applicazione la disciplina relativa allo svolgimento di attività economica in forma di impresa.

Alla luce delle considerazioni e delle argomentazioni sopra svolte gli enti associativi che svolgono - "in una dimensione di sussidiarietà e ausiliarietà rispetto all'oggetto principale" - un'attività commerciale riconducibile tra quelle di cui agli artt. 148, co. 4, TUIR e 4, co. 5, D.P.R. 633/72, sono tenuti all'iscrizione al REA.

3.3.1.2 Conflitto di interessi in un'associazione Onlus

Il quesito pervenuto alla scrivente inerisce alla possibilità per un associato di rivestire anche cariche sociali quando versi in potenziali situazioni di conflitto di interesse con i fini perseguiti dall'associazione stessa.

La questione deve essere valutata in relazione alla *governance* degli enti ed all'esigenza di trovare strumenti di trasparenza e, al contempo, di vigilanza in grado di instaurare un sistema di controllo efficace.

Sino al recente passato si è guardato al conflitto di interessi come ad una situazione alla quale porre rimedio solo attraverso interventi successivi all'accertamento della situazione di conflitto. Oggi, però, si considera più efficace l'intervento preventivo con l'introduzione di strumenti atti ad evitare, a monte, l'instaurarsi di situazioni di conflitto.

Tuttavia, mentre in ambito pubblico la legislazione italiana ha introdotto numerose e specifiche disposizioni, nel contesto privato - ed in particolare con riferimento alla questione da lei prospettata - tali interventi sono ancora lasciati in gran parte all'iniziativa volontaria.

Operata tale premessa, per rispondere alla domanda posta, è opportuno introdurre alcune brevi valutazioni in merito alla disposizione di cui alla lett. h), comma 1, dell'art. 10 del D.Lgs. n. 460/1997.

La previsione richiamata trova la propria *ratio* nella necessità di promuovere la partecipazione degli associati alla vita associativa, come la stessa relazione governativa al decreto sottolinea, "*al fine di consentire il controllo più ampio possibile da parte dei soggetti interessati all'attività dell'organizzazione sul suo effettivo svolgimento e sul rispetto degli obblighi di legge*" e, dunque, anche sulle decisioni e sulle attività poste in essere dagli organi direttivi.

Pertanto, se questa è la *ratio* sottesa al principio della democraticità di cui alla lett. h), è evidente che i rimedi finalizzati ad evitare comportamenti di tipo opportunistico, in via preventiva, possono essere introdotti a patto che vi siano oggettivi elementi di conflitto tra l'interesse personale di chi riveste una carica sociale, l'interesse del socio a partecipare alla vita dell'associazione e quello dell'associazione nel suo complesso.

E', altresì, fondamentale evidenziare che l'atto che regola l'agire di un ente del Libro I, titolo II del codice civile sia verso l'esterno sia al suo interno è lo statuto e pertanto, fatto salvo il rispetto delle norme imperative delineate nel codice civile e nella legislazione speciale in relazione alle singole figure di enti non profit, esso rimane l'atto principale che regola la vita dell'ente. E' dunque in esso che vanno regolati i fenomeni organizzativi inerenti al suo funzionamento (disciplina del conflitto di interessi, dell'accettazione o dimissione dalle cariche, etc.) .

Inoltre, sebbene la fattispecie del conflitto di interessi trovi una effettiva regolamentazione, solo per le società, nell'art. 2391 del codice civile tuttavia la dottrina sembra aver evidenziato, a più riprese, la possibile applicazione in via analogica - o comunque la mutuabilità - di tali principi nel contesto degli enti associativi ricompresi nel libro I, titolo II del cod. civ. ove essi non siano in contrasto con gli elementi caratterizzanti la forma giuridica stessa dell'ente.

Ciò permette la possibile adozione, anche per gli enti del Libro I, di alcuni accorgimenti richiamati nell'articolo appena citato senza così doversi giungere all'esclusione dalle cariche sociali del socio che si trovi in una situazione di

conflitto³⁴ potendosi, invece, prevedere l'obbligo di astensione dalle delibere che possano configurare un possibile conflitto di interessi.

Pertanto, in relazione alla specifica ipotesi prospettata nel quesito, si ritiene che l'inserimento di una previsione atta ad evitare il verificarsi di potenziali situazioni conflittuali, tra gli interessi di chi opera nell'associazione e quelli della stessa associazione, non sia in contrasto con la clausola di cui alla lett. *h*), la quale ha la funzione di rafforzare la trasparenza e di mantenere sul medesimo piano tutti gli associati a patto che gli stessi, però, abbiano la medesima caratterizzazione nel contesto associativo e non versino in situazioni di particolare delicatezza rispetto alla tutela degli interessi dell'ente come invece accade nel caso prospettato. Infatti, ove l'associato abbia rapporti di "interesse privato" con l'associazione, si pone fatalmente in una situazione conflittuale con la stessa a prescindere dal possibile verificarsi o meno di un comportamento scorretto che sia lesivo dell'interesse sociale.

In conclusione, pur ritenendosi legittima una previsione statutaria, approvata con le maggioranze richieste, che preveda l'incompatibilità del socio (o del dipendente dell'associazione) a rivestire cariche sociali in presenza di potenziali ma ben definite situazioni di conflitto di interessi, tuttavia ritiene più adeguata una previsione che disponga la sola astensione dalle delibere in tali specifici casi.

A tal proposito, è opportuno che le situazioni di conflitto siano ben individuate nello statuto e che al cessare delle stesse decada, altresì, l'incompatibilità rispetto all'elettività dell'associato alle cariche sociali o l'obbligo di astensione dal voto.

3.3.2 Pareri rilasciati alle pubbliche amministrazioni (PP.AA.)

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

3.3.2.1 Organizzazione di volontariato e cessione di convenzione per la gestione di servizi di carattere socio-assistenziale³⁵

La Regione Veneto - Direzione regionale per i Servizi sociali, Servizio Terzo Settore - Ufficio volontariato, promozione sociale e progettualità trasversali – ha chiesto a questa Agenzia un parere in merito alla legittima iscrizione nel registro delle organizzazioni di volontariato di un ente che, dopo aver stipulato con la Azienda ULSS una convenzione per la gestione di servizi di carattere socio-assistenziale, ha conferito "l'intero pacchetto economico" ad un'impresa sociale.

L'Agenzia, in assenza della specifica documentazione dalla quale potersi evincere le specifiche modalità con cui sono stati regolati i rapporti tra l'associazione, la Ulss e l'impresa sociale, ha svolto nel parere emesso delle considerazioni di carattere generale di seguito riportate.

³⁴ Ci si riferisce ai rapporti professionali o economici come evidenziato nel quesito ma il principio vale per qualsiasi situazione di potenziale conflitto.

³⁵ Il testo integrale del parere adottato con deliberazione n. 27 del 14 gennaio 2011 è pubblicato sul bollettino n. 1/2011 dell'Agenzia per il terzo settore.

Ai sensi del D.Lgs. 30 dicembre 1992 n. 502 "Riordino della disciplina in materia sanitaria", la realizzazione di attività sanitarie e socio-sanitarie a carico del Servizio sanitario nazionale sono subordinate al rilascio dell'accreditamento istituzionale nonché alla stipulazione degli accordi contrattuali. L'accreditamento istituzionale è rilasciato dalla Regione alle strutture autorizzate, pubbliche o private, e ai professionisti che ne facciano richiesta, subordinatamente alla loro rispondenza ai requisiti ulteriori di qualificazione, alla loro funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione regionale e alla verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti.

Pertanto, la legittimità della fattispecie in esame deve, innanzitutto, essere valutata alla luce della normativa richiamata, nonché di quella regionale attuativa della medesima, al fine di stabilire se il soggetto che ha stipulato la convenzione con l'ente pubblico possa cedere a terzi l'erogazione dei servizi (ciò anche in base al contenuto dell'accordo contrattuale sottoscritto con la Ulss) e se il soggetto che eroga le prestazioni socio-sanitarie sia in possesso dei requisiti di legge.

Sotto un secondo profilo, ossia la legittimità di tale fattispecie con riferimento alla disciplina delle organizzazioni di volontariato, è stato osservato quanto segue.

L'art. 7 della L. 266/91 dispone che lo Stato, le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli altri enti pubblici possono stipulare con le organizzazioni di volontariato convenzioni che contengano disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti. Costituisce, altresì, elemento essenziale delle convenzioni la copertura assicurativa di cui all'articolo 4, ossia quella relativa agli aderenti che svolgono attività di volontariato.

Le convenzioni di cui all'art. 7 richiamato sembrerebbero presupporre che l'attività oggetto delle medesime sia svolta avvalendosi di personale volontario tanto che la copertura assicurativa riguardante il medesimo ne costituisce elemento essenziale.

Ciò appare coerente, del resto, con la definizione stessa di organizzazione di volontariato la quale deve svolgere la propria attività istituzionale avvalendosi in via prevalente e determinante di volontari.

Quanto sopra sembrerebbe trovare conferma anche con riferimento allo specifico trattamento fiscale riservato ai proventi derivanti da convenzioni percepiti dalle organizzazioni di volontariato. Il legislatore, infatti, precisando che gli stessi non rientrano tra i proventi delle attività commerciali e produttive marginali (cfr art. 1, comma 3 del D.M. 25 maggio 1995), ha equiparato l'attività oggetto di convenzione con quella istituzionale, fiscalmente irrilevante. Tale equiparazione trova ragione nel fatto che il legislatore ha individuato nella convenzione con la pubblica amministrazione un importante strumento attraverso cui le Organizzazioni di volontariato (Odv) possono svolgere la propria attività istituzionale.

Diverso, invece, sarebbe stato il trattamento fiscale nel caso in cui contraente della pubblica amministrazione, anziché l'Odv, fosse stata l'impresa sociale in quanto quest'ultima, in assenza di specifiche agevolazioni fiscali per le imprese sociali di cui al D.Lgs. 155/06, è soggetta all'imposta sul reddito delle società ai sensi dell'art. 73 TUIR.

Premesso quanto sopra si osserva, tuttavia, che dall'operazione posta in essere dall' associazione potrebbe non essersi realizzato un effettivo vantaggio fiscale per i diversi soggetti coinvolti nel caso in cui vi fosse stata coincidenza tra quanto percepito dall'Odv e quanto dalla stessa corrisposto alla società. In questo caso, infatti, la società avrebbe, comunque, applicato al compenso ricevuto dall'associazione il proprio regime fiscale.

Al riguardo, tuttavia, si evidenzia che una simile valutazione dovrebbe essere operata di volta in volta con riferimento alle singole fattispecie e, in ogni caso, ciò non farebbe venir meno le perplessità sopra sollevate derivanti dalla specifica normativa delle organizzazioni di volontariato.

L’Agenzia ha evidenziato, infine, che la legittimità del caso in esame deve essere valutata ancora con riferimento a un altro specifico requisito tipico delle organizzazioni di volontariato, ossia il limite, di cui all’art. 4, comma 4, della L. 266/91, inerente all’utilizzo di lavoratori remunerati.

In particolare, secondo la disposizione richiamata, un’organizzazione di volontariato, dovendo svolgere la propria attività istituzionale avvalendosi in via prevalente di personale volontario, può, in via residuale, ricorrere a lavoratori subordinati o autonomi, nei limiti necessari al proprio regolare funzionamento oppure se occorrenti a qualificare o specializzare l’attività da essa svolta. La *ratio* di tale disposizione è chiaramente quella di impedire che la peculiarità dell’organizzazione, che è quella di basarsi sull’attività dei volontari, venga snaturata dalla presenza di altri soggetti legati all’organizzazione da un rapporto di carattere oneroso.

Al riguardo si evidenzia che il limite all’impiego di lavoratori remunerati potrebbe essere, indirettamente, eluso attraverso il ricorso a contratti di appalto con i quali l’organizzazione affida a terzi lo svolgimento della propria attività istituzionale. In tale ipotesi, infatti, se è pur vero che l’ente non stipulerebbe direttamente dei contratti di lavoro, si troverebbe, in ogni caso, a concludere un contratto a titolo oneroso con un soggetto terzo a cui affiderebbe lo svolgimento della propria attività istituzionale, la quale, in tal modo, non verrebbe più svolta in via prevalente e determinante da volontari.

Quanto sopra non esclude, in via generale, la possibilità per un’organizzazione di volontariato di ricorrere al contratto di appalto ma la legittimità di quest’ultimo dovrà essere valutata avendo riguardo ai limiti inerenti al ricorso di personale remunerato di cui all’art. 4 sopra richiamato.

Da ultimo si evidenzia che con riferimento al quesito relativo alla possibilità per un’organizzazione di volontariato di essere socia unica di una srl impresa sociale, si ritiene che la disciplina delle OdV non contenga, in via generale, alcun elemento ostativo.

Con tale operazione si verrebbero a costituire due soggetti distinti e giuridicamente autonomi anche da un punto di vista tributario; a ciascun ente, pertanto, si applicherebbe il regime fiscale connesso alla propria natura e qualifica (senza potersi, quindi, estendere all’organizzazione impresa sociale quello tipico delle OdV).

Quanto sopra rilevato, tuttavia, non esclude la necessità di valutare, di volta in volta, i casi specifici prestando particolare attenzione affinché attraverso la fattispecie in esame non si eludano i vincoli che le normative di riferimento impongono ai soggetti coinvolti.

3.3.2.2 Possibilità per un’associazione iscritta nel registro delle Associazioni di promozione sociale di svolgere attività radiofonica³⁶

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale per il volontariato, l’associazionismo e le formazioni sociali, ha chiesto a questa Agenzia un parere in merito alla possibilità di iscrivere un’associazione che svolge attività radiofonica al Registro Nazionale delle Associazioni di promozione sociale.

La legge 7 dicembre 2000, n. 383, contenente la “Disciplina delle associazioni di promozione sociale” *“in attuazione degli articoli 2, 3, secondo comma, 4, secondo comma, 9 e 18 della Costituzione, detta principi fondamentali e (...) stabilisce i principi cui le regioni e le province autonome devono attenersi nel disciplinare i rapporti fra le istituzioni”*

³⁶ Il testo integrale del parere adottato con deliberazione n. 146 del 15 aprile 2011 è pubblicato sul bollettino n. 2/2011 dell’Agenzia per il terzo settore.

pubbliche e le associazioni di promozione sociale nonché i criteri cui debbono uniformarsi le amministrazioni statali e gli enti locali nei medesimi rapporti" (art. 1, comma 2).

In particolare, l'art. 2, comma 1, definisce l'Associazione di promozione sociale (di seguito Aps) come quel soggetto costituto "al fine di svolgere attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati".

Ciò che rileva dunque, secondo lo spirito della legge, è *lo scopo* che muove alla costituzione di tali associazioni: scopo che si deve concretizzare in un *modus operandi* che ponga in essere azioni e interventi di utilità sociale.

Tale ultimo concetto ("utilità sociale"), in assenza di esplicite indicazioni da parte del Legislatore circa i settori di operatività delle Aps, deve essere ricostruito alla luce di quanto stabilito dal comma 1, art. 1, che individua nell'associazionismo di promozione sociale lo strumento per il "conseguimento di finalità di carattere sociale, civile, culturale e di ricerca etica e spirituale".

Ne deriva che la riconducibilità di un ente nell'ambito delle Aps deve valutarsi in ragione dello scopo indicato nello statuto, che deve essere rivolto allo svolgimento di attività idonee e strumentali al raggiungimento delle finalità sopra richiamate³⁷.

Ciò premesso, in relazione al caso di specie, l'attività di radiodiffusione volta alla divulgazione del messaggio cristiano - come descritta nello statuto – può essere riconducibile tra le attività di utilità sociale di cui alla all'art. 2, comma 1, L. 383/00.

In merito, invece, alla possibilità di erogare contributi per la creazione di nuove emittenti che, a parere del Ministero, configurerebbe un'attività più di tipo commerciale, si osserva quanto segue.

In via generale l'erogazione di contributi non configura -di per sé- un'attività di natura commerciale. La stessa risoluzione n. 141/E/2009 dell'Agenzia delle Entrate precisa che la commercialità di un'attività è determinata in base a parametri oggettivi enunciati, agli effetti delle imposte sui redditi, dall'articolo 55 del TUIR e agli effetti dell'IVA, dall'articolo 4, primo comma, DPR n. 633 del 1972.

In forza delle predette norme, la qualificazione di attività commerciale, rilevante ai fini fiscali, deve essere operata verificando se l'attività possa ricondursi fra quelle previste dall'articolo 2195 del codice civile ovvero, qualora consista nella prestazione di servizi non riconducibili nel citato articolo 2195, se la stessa venga svolta con organizzazione in forma di impresa, ossia con i connotati tipici della professionalità, sistematicità e abitualità.

Infine, con riferimento ai dubbi sollevati da questo Ministero, "circa l'alto numero e l'elevato costo che l'associazione sosterrebbe per la stipula delle polizze assicurative nei confronti degli aderenti" si osserva quanto segue.

Come correttamente indicato, la legge n. 383/00, a differenza di quanto previsto dalla legge n. 266/91 (art. 4), non dispone un obbligo generale di assicurazione per i volontari, ma stabilisce soltanto che "le associazioni di promozione sociale che svolgono attività mediante convenzioni devono assicurare i propri aderenti³⁸ che prestano tale attività contro gli infortuni e le malattie connessi con lo svolgimento dell'attività stessa, nonché per la responsabilità civile verso terzi" (art. 30, comma 3).

Quanto sopra evidenziato non esclude che un'APS possa decidere di tutelare, in ogni caso, coloro che prestano la propria attività in forma volontaria attraverso la stipula di una specifica polizza assicurativa.

Inoltre, ad integrazione dell'analisi condotta si ritiene opportuno precisare quanto segue.

³⁷ A tal proposito si precisa che affinché un'attività si qualifichi "di utilità sociale" non è richiesto che la stessa sia rivolta a soggetti che versino in condizioni di svantaggio, come invece avviene per le Onlus ai sensi dell'art. 10, comma 2, del D.lgs. 460/97.

³⁸ Ai sensi dell'art. 18, comma 1, le Aps si avvalgono "prevalentemente delle attività prestate in forma volontaria, libera e gratuita dai propri associati per il perseguitamento dei fini istituzionali".

L'analisi del Bilancio al 31.12.2009 dell'associazione in questione evidenzia che nel conto economico non compaiono ricavi derivanti da attività commerciali ma unicamente da "contributi da sostenitori" e da "altri ricavi e proventi". Tra questi ultimi risulta significativa la voce "contributi governativi" riferibili, come evidenziato nella nota integrativa al bilancio, ai contributi annuali per le radio "a carattere comunitario" previsti dalla Legge Finanziaria 2002³⁹ e rideterminati dalle successive leggi finanziarie.

A tal proposito la scrivente ritiene utile segnalare che il soggetto titolare di concessione radiofonica comunitaria, ai sensi del D.Lgs. 31.7.2005, n. 177 (T.U. dei servizi di media audiovisivi e radiofonici), art. 24, comma 1, lett. c), ha natura giuridica di associazione riconosciuta o non riconosciuta, fondazione o cooperativa ed è caratterizzato dall'assenza di scopo di lucro.

3.3.2.3 Trasformazione di una Fondazione Onlus in S.r.l. ⁴⁰

Il parere, rilasciato ad una Prefettura, affronta la procedura inerente ad un'operazione di trasformazione di una Fondazione Onlus, con personalità giuridica di diritto privato, in società a responsabilità limitata.

In ragione della compresenza dei due riconoscimenti appena richiamati le valutazioni inerenti ad una eventuale trasformazione eterogenea della Fondazione in "società a responsabilità limitata" sono state operate alla luce dell'applicazione di disposizioni eterogenee appartenenti a due differenti circostanze.

La prima, in ragione della qualifica fiscale di Onlus della fondazione, inerisce all'evento determinativo della perdita della qualifica stessa che comporta l'obbligo di ottenere dall'Agenzia per il terzo settore il parere obbligatorio e vincolante sulla devoluzione del patrimonio residuo.

La seconda riguarda le determinazioni che la Prefettura deve esprimere in merito al progetto di trasformazione in ragione del combinato disposto dagli articoli 2500 octies del codice civile e 223 octies delle "Disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie".

In tale contesto l'*iter* corretto per addivenire alla trasformazione di una Fondazione Onlus in "società a responsabilità limitata" deve superare distintamente tali due passaggi fondamentali al termine dei quali, ove l'esito sia positivo, si giunge alla trasformazione prospettata.

In relazione alle due differenti ed obbligatorie procedure, si evidenzia che la *ratio* di tali disposizioni ha, di fatto, una comune matrice. Le disposizioni inerenti alla perdita della qualifica di Onlus e quelle disciplinanti la trasformazione eterogenea in società di capitali sono, invero, riconducibili a quel complesso di norme finalizzate all'introduzione di elementi di salvaguardia al possibile utilizzo strumentale (elusivo e/o evasivo) di organismi che, proprio in ragione della loro natura non lucrativa, possano aver fruito di speciali e differenti trattamenti "di favore".

Ai fini operativi, tuttavia, si ritiene corretto che la fondazione Onlus affronti prima la procedura inerente alla perdita della qualifica di Onlus senza scioglimento e, una volta terminata tale procedura, avvii quella inerente alla trasformazione in "società a responsabilità limitata", sotto la vigilanza di questa Prefettura.

³⁹ Il D.M. 1 ottobre 2002 n. 225 (Regolamento recante modalità e criteri di attribuzione del contributo previsto dall'articolo 52, comma 18, della L. 28 dicembre 2001, n. 448, per le emittenti radiofoniche locali.), all'art. 1., comma 3. ha disposto che "L'ammontare annuo dello stanziamento è attribuito alle emittenti aventi titolo all'erogazione del contributo per tre dodicesimi alle emittenti radiofoniche a carattere commerciale e per tre dodicesimi alle emittenti radiofoniche a carattere comunitario (...)".

⁴⁰ Il testo integrale del parere adottato con deliberazione n. 200 del 25 maggio 2011 è pubblicato sul bollettino n. 2/2011 dell'Agenzia per il terzo settore.

In relazione agli adempimenti pratici che la fondazione Onlus deve assolvere, si evidenzia che la procedura di devoluzione a seguito di perdita della qualifica senza scioglimento è stata fissata con la Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 59/E del 31 ottobre 2007 e, successivamente, è stata regolata nel dettaglio con Atto di Indirizzo dell'Agenzia per il terzo settore approvato dal Consiglio in data 7 maggio 2008 con delibera n. 128.

Una volta terminata tale procedura di devoluzione, la Fondazione - priva della qualifica di ONLUS – può avviare, presso la Prefettura, l'ulteriore procedura di trasformazione che comporta l'applicazione del combinato disposto dagli articoli 2500-octies del cod. civ. e 223-octies delle "Disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie".

Utile evidenziare che il combinato disposto dalle citate norme impone particolare attenzione nella valutazione di alcuni elementi.

Da un lato, infatti, l'art. 2500octies, permette alla fondazione di trasformarsi in società a responsabilità limitata, dall'altro, il citato art. 223-octies introduce limiti e vincoli specifici alla trasformazione.

In particolare, per le fondazioni costituite prima del 2004 la trasformazione è consentita "soltanto quando non comporta distrazione, dalle originarie finalità, di fondi o valori creati con contributi di terzi o in virtù di particolari regimi fiscali di agevolazione". Il secondo limite può, tuttavia, essere superato ove "siano versate le relative imposte".

Nella fattispecie in esame, tuttavia, è essenziale porre particolare attenzione al primo limite, non superabile, che richiede non vi sia "distrazione, dalle originarie finalità, di fondi o valori creati con contributi di terzi".

3.3.2.4 Requisiti necessari per iscrizione di associazioni e fondazioni riconosciute nelle liste del cinque per mille⁴¹

Il quesito affrontato, pervenuto da una Direzione regionale delle Entrate, inerisce ai requisiti necessari per il godimento della misura del cinque per mille da parte delle associazioni riconosciute facenti parte della categoria degli enti del volontariato di cui, da ultimo, alla lett. a), art. 2 del DPCM 23.04.2010⁴².

Viene chiesto se, ai fini del godimento del beneficio del cinque per mille, le associazioni riconosciute debbano caratterizzarsi per "l'esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale", come indicato nella lett. b) del D. Lgs. n. 460/1997, oltre ad operare nei settori di cui all'art. 10, del comma 1, lett. a) medesimo comma

A tal proposito la circolare dell'Amministrazione finanziaria n. 56/E del 10 dicembre 2010, ha precisato che tali enti devono:

- i) aver ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica privata attualmente disciplinata nel D.P.R. n. 361 del 7 dicembre 2000;
- ii) operare senza scopo di lucro nei settori di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 460 del 1997.

In relazione a tale ultimo requisito la citata Circolare, al punto 1.2 ha elencato gli undici settori di attività previsti dal decreto legislativo all'interno dei quali è necessario operare evidenziando, altresì, che l'esclusività o la prevalenza dell'operatività negli anzidetti settori era stato elemento necessario nel solo cinque per mille inerente all'esercizio finanziario 2008.

⁴¹ Il testo integrale del parere adottato con deliberazione n. 285 del 16 settembre 2011 è pubblicato sul bollettino n. 3/2011 dell'Agenzia per il terzo settore.

⁴² Le categorie di enti che possono accedere al beneficio del cinque per mille 2011, le modalità di iscrizione e i criteri di ammissione al riparto per le diverse tipologie di soggetti sono le stesse di quelle stabilite per il 2010 nel relativo decreto.

Pertanto, sia la normativa che i conseguenti documenti di prassi dell'amministrazione finanziaria non dispongono che le associazioni e le fondazioni riconosciute debbano svolgere la propria attività nei confronti di soggetti svantaggiati come individuati dalla lett. b), comma 1 del D.Lgs. n. 460/1997.

Infatti, tutte le indicazioni contenute nei documenti di prassi inerenti agli enti in esame, evidenziano:

- a) la necessità che sia svolta un'attività riconducibile ad uno o più degli undici settori Onlus anche se in maniera non esclusiva o non prevalente⁴³;
- b) la necessità di accettare l'effettivo svolgimento dell'attività nell'ambito dei settori indicati e la rilevanza della stessa attività seppur non esercitata in maniera esclusiva o prevalente;
- c) la necessità che le attività che danno diritto al beneficio "ancorché non prevalenti, non devono, tuttavia, avere carattere di occasionalità, marginalità o sussidiarietà, ma devono concorrere a realizzare gli scopi propri dell'ente";
- d) la necessità che la previsione statutaria trovi poi riscontro nell'attività effettivamente svolta;
- e) la presenza del requisito della non lucratività che, "ancorché non espresso, costituisce carattere essenziale costantemente attribuito alle associazioni e fondazioni riconosciute beneficiarie del cinque per mille"⁴⁴.

In conclusione, per le associazioni e le fondazioni riconosciute, tra le condizioni necessarie al fine di poter beneficiare della misura del cinque per mille, non sussiste quella inerente all'esclusivo perseguitamento delle finalità di solidarietà sociale come previste nella lett. b), comma 1 del D.Lgs. n. 460/1997 e che pertanto tale requisito non può essere utilizzato quale criterio ulteriore per la selezione delle associazioni e fondazioni riconosciute che abbiano diritto al beneficio in esame.

3.3.2.5 L'attività di gestione di ostelli e alberghi della gioventù svolta da parte di un'associazione iscritta nel registro delle Associazioni di promozione sociale⁴⁵

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali, ha chiesto a questa Agenzia un parere in merito alla sussistenza dei requisiti per il mantenimento dell'iscrizione nel Registro nazionale di un'associazione di promozione sociale la cui attività istituzionale consiste in via prevalente nella gestione di ostelli e campeggi.

Ai sensi dell'art. 4, lett. f). L. 383/2000, le Associazioni di promozione sociale per il proprio funzionamento possono trarre le risorse economiche, della stessa legge, dai proventi delle cessioni di beni e servizi agli associati e a terzi, anche attraverso lo svolgimento di attività economiche di natura commerciale, artigianale o agricola, svolte in maniera ausiliaria e sussidiaria e comunque finalizzate al raggiungimento degli obiettivi istituzionali.

La commercialità o meno di un'attività - come più volte precisato dall'Amministrazione Finanziaria⁴⁶ - è determinata in base a parametri oggettivi che prescindono dalle motivazioni del soggetto che la pone in essere. Tali parametri sono enunciati dalle disposizioni recate, agli effetti delle imposte sui redditi, dall'articolo 55 del TUIR mentre, agli effetti dell'IVA, dall'articolo 4, primo comma, del DPR n. 633 del 1972.

In forza delle predette norme per "esercizio di imprese" si intende "l'esercizio per professione abituale, anorché non esclusiva" delle attività commerciali di cui all'articolo 2195 del codice civile, anche se non organizzate in forma di

⁴³ Fatta eccezione per l'esercizio finanziario 2008 nel quale si richiedeva l'esclusività o la prevalenza.

⁴⁴ Cfr. par. 1.3 della Circ. n. 56/E/2010.

⁴⁵ Il testo integrale del parere adottato con deliberazione n. 286 del 16 settembre 2011 è pubblicato sul bollettino n. 3/2011 dell'Agenzia per il terzo settore.

⁴⁶ Cfr Ris. 141/E del 04/06/2009.

impresa, nonché l'esercizio di attività, organizzate in forma di impresa, dirette alla prestazione di servizi che non rientrano nell'articolo 2195 del codice civile. In sostanza la qualificazione commerciale ai fini fiscali dell'attività svolta deve essere operata verificando se l'attività possa ricondursi fra quelle previste dall'articolo 2195 c.c. ovvero, qualora consista nella prestazione di servizi non riconducibili nel citato articolo 2195, se la stessa venga svolta con organizzazione in forma di impresa.

Come precisato con la risoluzione n. 286/E datata 11 ottobre 2007, il carattere commerciale delle attività non riconducibili tra quelle elencate nell'articolo 2195 c.c. sussiste quando dette attività vengono svolte con i connotati tipici della professionalità, sistematicità e abitualità. In particolare, la citata risoluzione n. 286/E del 2007, recependo l'orientamento espresso dalla Corte di Cassazione, ha chiarito che la sussistenza del carattere commerciale dell'attività svolta può derivare anche dal “compimento di un unico affare in considerazione della sua rilevanza economica e della complessità delle operazioni in cui si articola, implicanti la necessità del compimento di una serie coordinata di atti economici”.

Premesso quanto sopra, dall'esame dello statuto pervenuto si evince che l'Associazione svolge l'attività di gestione degli alberghi della gioventù e degli ostelli che, alla luce di quanto sopra precisato, è un'attività commerciale, fiscalmente rilevante per quanto riguarda le imposte dirette e considerata esente dal legislatore per quanto riguarda le imposte indirette.

Al riguardo si precisa che l'esenzione ai fini IVA non esclude la commercialità dell'attività in quanto le operazioni esenti sono operazioni che rientrano nel campo di applicazione dell'imposta, pur con aliquota sostanzialmente azzerata per effetto di scelte di politica fiscale.

In particolare, ai sensi dell'art. 148, co. 3 del TUIR, non si considerano commerciali le attività svolte dalle Associazioni di promozione sociale in diretta attuazione degli scopi istituzionali ed effettuate verso pagamento di corrispettivi specifici nei confronti dei rispettivi associati purché l'ente abbia nel proprio atto costitutivo o statuto le clausole di cui al comma 8 della stessa norma. Ai sensi del comma 4 della stessa norma, tale disposizione “*non si applica in ogni caso per le prestazioni alberghiere e di alloggio*”.

Con riferimento al caso in esame si osserva che l'attività di gestione degli alberghi e degli ostelli della gioventù sembra potersi inquadrare tra le prestazioni di alloggio, di cui al citato comma 4, considerate sempre commerciali.

Si precisa, altresì, che in ogni caso, non riscontrandosi nello statuto dell'A.I.G. esaminato le clausole di cui all'art. 148, co. 8, TUIR, l'ente non potrebbe comunque beneficiare delle agevolazioni di cui al comma 3.

Con riferimento delle imposte indirette, ai sensi dell' art. 10, co. 1, punto 21, del D.P.R. 633/1972 sono esenti dall'IVA “le prestazioni proprie (...) degli alberghi e ostelli per la gioventù di cui alla L. 21.3.1958, n. 326”.

Unitamente allo statuto è pervenuto il rendiconto finanziario economico dell'associazione al 31.12.2009, dal quale si evince che le entrate dell'ente sono composte dai corrispettivi derivanti oltre che dei pernottamenti, dall'attività di ristorazione

Sotto il profilo tributario, la somministrazione di pasti è considerata, ai sensi dell'art. 148 TUIR, co. 4, attività commerciale. In deroga a tale disposizione, il successivo comma 5 dispone che “*per le associazioni di promozione sociale ricomprese tra gli enti di cui all'articolo 3, comma 6, lettera e), della legge 25 agosto 1991, n. 287, le cui finalità assistenziali siano riconosciute dal Ministero dell'interno, non si considerano commerciali, anche se effettuate verso pagamento di corrispettivi specifici, la somministrazione di alimenti e bevande effettuata, presso le sedi in cui viene svolta l'attività istituzionale, da bar ed esercizi similari e l'organizzazione di viaggi e soggiorni turistici, sempreché le predette*

attività siano strettamente complementari a quelle svolte in diretta attuazione degli scopi istituzionali e siano effettuate nei confronti degli stessi soggetti indicati nel comma 3”.

L'agevolazione di cui citato comma 5 presuppone che l'atto costitutivo o lo statuto dell'ente contengano le clausole di cui al comma 8 della stessa norma.

Nel caso di specie, sebbene dalla documentazione pervenuta e dalle ricerche effettuate dal sito web dell'ente non sia stato possibile evincere se l'associazione sia in possesso del riconoscimento da parte del Ministero dell'interno di cui comma 5 richiamato, si rileva, tuttavia, che l'ente non potrebbe, in ogni caso, beneficiare dell'agevolazione in parola, rilevato che il suo statuto è privo delle clausole di cui al comma 8 della stessa norma.

Con riferimento alle imposte indirette, ai sensi dell' art. 10, co. 1, punto 21, del D.P.R. 633/1972 sono esenti dall'IVA "le prestazioni proprie (...) degli alberghi e ostelli per la gioventù di cui alla L. 21.3.1958, n. 326⁴⁷ (...) comprese le somministrazioni di vitto (...) e le altre prestazioni accessorie". Nel caso in esame, quindi, se l'attività di ristorazione è svolta nei confronti delle persone ospiti delle strutture in esame risulta esente ai fini IVA.

In conclusione, alla luce di tutto quanto sopra si rileva che l'attività di gestione degli ostelli ed alberghi della gioventù (risultante dallo statuto e dal rendiconto pervenuti) e quella di ristorazione (risultante dal rendiconto pervenuto) sono attività commerciali fiscalmente rilevanti ai fini delle imposte dirette ed esenti con riferimento alle imposte indirette. Tali attività, limitatamente a quanto emerge dall'esame dell'unico rendiconto pervenuto, sembrerebbero svolte in via principale, con ciò contravvenendo a quanto prescritto dall'art. 4, lett. f), della L. 383/00.

Il parere prosegue con l'analisi dello statuto al fine di verificare la presenza nello stesso dei requisiti statutari prescritti dall'art. 3 della L. 383/00, quale condizione necessaria per la legittima iscrizione dell'ente nel registro delle associazioni di promozione sociale.

3.3.2.6 Qualifica di Onlus e modifiche statutarie ai fini dell'ottenimento dell'idoneità di ONG⁴⁸

Il Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale per la Cooperazione allo sviluppo, ha chiesto a questa Agenzia un parere in merito alla possibilità per un'associazione che rivesta la qualifica di Onlus di operare modifiche statutarie necessarie ai fini dell'ottenimento dell'idoneità prevista ai sensi dell'art. 28, della L. 26.2.1987, n. 49.

Il parere richiesto si compone di tre specifici quesiti per ciascuno dei quali l'Agenzia ha svolto alcune puntuali considerazioni:

1) Se le Onlus possano inserire nel proprio statuto uno specifico riferimento all'attività di cooperazione allo sviluppo.

L'art. 10, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 460/1997 individua tassativamente undici settori "istituzionali" di operatività all'interno dei quali devono essere ricondotte le attività poste in essere dalle Onlus, permettendo tuttavia alle stesse di svolgere anche attività diverse dalle istituzionali (art. 10, comma 5 del decreto) solo in quanto siano direttamente connesse a queste ultime.

Ne deriva, pertanto che la legittimità della qualifica di Onlus deriva dalla compresenza di uno o più settori d'intervento - tra gli undici previsti - con il perseguimento esclusivo delle finalità di solidarietà sociale.

⁴⁷ Cfr note 1 e 2.

⁴⁸ Il testo integrale del parere adottato con deliberazione n. 287 del 16 settembre 2011 è pubblicato sul bollettino n. 3/2011 dell'Agenzia per il terzo settore.

Ciò premesso, diviene essenziale verificare se le attività poste in essere nell’ambito della cooperazione allo sviluppo possano ricondursi nel quadro dei settori tassativamente previsti per le Onlus.

A tal proposito, nel definire le Linee Guida d’azione nel contesto della cooperazione allo sviluppo, l’Italia si inserisce in un ampio quadro d’azione perseguito in ambito internazionale e comunitario. L’obiettivo fissato nella Dichiarazione del Millennio, approvata nel 2000 da 186 Capi di Stato e di Governo nel corso della Sessione Speciale dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ha stabilito quale obiettivo il dimezzamento della povertà assoluta entro il 2015 attraverso un intervento da svilupparsi in otto ambiti strategici⁴⁹.

Le Linee individuate per la cooperazione italiana allo sviluppo da codesto Ministero per il triennio 2011-2013 si inseriscono proprio in tale contesto e confermano la volontà dell’Italia ad impegnarsi per il raggiungimento dei sopracitati obiettivi, finalizzati al sostegno di soggetti che versano in stato di svantaggio con il fine di migliorare le loro condizioni di vita in diversi campi (sanitario e socio-sanitario, istruzione, tutela dei diritti civili ...).

Ciò premesso, si ritiene che le attività svolte dalle ONG siano riconducibili, in linea di principio, all’interno dei differenti e tassativi settori previsti dal decreto Onlus e, pertanto, una modifica statutaria che preveda l’inserimento di attività inerenti all’ambito della cooperazione allo sviluppo non dia luogo ad alcuna violazione del requisito di cui alla citata lett. a), a patto che tali nuove attività siano riconducibili all’interno di uno o più dei settori Onlus e perseguano le finalità di solidarietà sociale ai sensi della lett. b), comma 1 del D.Lgs. n. 460/1997⁵⁰.

2) Se le Onlus, in caso di scioglimento, abbiano facoltà di devolvere il proprio patrimonio anche a ONG.

La clausola devolutiva obbligatoria prevista per le ONLUS dall’art. 10, comma 1, lett. f) dispone che il patrimonio di una Onlus debba essere devoluto “ad altre Onlus o a fini di pubblica utilità”.

Il comma 8 dello stesso articolo 10 classifica le ONG come “Onlus di diritto” nel rispetto della loro struttura e delle loro finalità.

Pertanto - come codesto Ministero ha evidenziato - una modifica statutaria che prevedesse di devolvere il patrimonio ad una ONG sarebbe perfettamente in regola con la clausola devolutiva appena richiamata, a patto che la stessa clausola contenga l’obbligo di ottenere il parere preventivo e vincolante di questa Agenzia.

3) Se le modifiche statutarie evocate comportino per le Onlus la perdita di alcuni vantaggi derivanti dal loro status giuridico, e - in caso affermativo – se sia possibile procedere agli emendamenti introducendo ad es. una clausola sospensiva che li faccia entrare in vigore dal momento dell’eventuale acquisizione dell’idoneità.

Le modifiche statutarie rappresentate ai punti nn. 1 e 2 non comportano alcuna incompatibilità con il mantenimento della qualifica di Onlus e pertanto non vi è necessità alcuna di prevedere una clausola sospensiva che sarebbe, comunque, difficilmente ammissibile.

In conclusione, la scrivente Agenzia ritiene che, ai fini dell’ottenimento dell’idoneità di cui all’art. 28 della L. n. 49/1987, le ONLUS possano procedere alla modifica degli statuti nei termini evidenziati nella presente richiesta senza per questo incorrere in violazioni che ne compromettano la loro presenza nell’Anagrafe.

⁴⁹ Lotta alla fame, educazione di base universale, eliminazione delle disparità tra i sessi; riduzione della mortalità infantile, miglioramento della mortalità infantile, miglioramento della salute materna, lotta contro l’Aids e le altre malattie infettive; protezione dell’ambiente, creazione di un partenariato globale per lo sviluppo.

⁵⁰ Cfr. anche comma 2 del medesimo articolo.

PARTE IV – STUDI E PROMOZIONE

a cura del Servizio Studi e Promozione

Per perseguire le proprie finalità istituzionali - ai sensi del DPCM n. 329/2001, artt. 3 e 5 - l’Agenzia può promuovere iniziative di studio e di ricerca sulla normativa, progettare campagne per diffondere i valori di cui il terzo settore è portatore, elaborare azioni di qualificazione degli standard in materia di formazione e di aggiornamento, stabilire relazioni di scambio culturale con enti omologhi operanti sul territorio nazionale ed extra-nazionale. Entro tale cornice si situano le attività realizzate dal Servizio Studi e Promozione nel corso del 2011, delle quali si riportano di seguito gli elementi essenziali.

4.1 Progetto Raccolta Fondi

Il DPCM n. 329/2001, che regolamenta le attribuzioni e i poteri assegnati all’Agenzia per il terzo settore, all’art. 3 comprende la “vigilanza sull’attività di sostegno a distanza, 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 contribuire a regolare l’attività di raccolta fondi, nel 2008 l’Agenzia ha promosso uno specifico progetto, articolato in fasi, conclusosi con la produzione delle *Linee Guida per la Raccolta dei Fondi*, che nella loro prima edizione sono state pubblicate nel maggio 2010 (cfr. Relazione Annuale 2010). Il documento, frutto di elaborazioni condivise alle quali hanno contribuito i vari soggetti coinvolti nella realizzazione del progetto (un comitato scientifico appositamente istituito, l’Agenzia delle Entrate, la Guardia di Finanza, il Consiglio dell’Agenzia, i funzionari del Servizio Studi e Promozione e del Servizio Indirizzo e Vigilanza), si propone di orientare le organizzazioni affinché garantiscano la massima trasparenza in ogni fase del processo di raccolta dei fondi e si impegnino a comunicare al donatore, al destinatario della donazione, agli organi di controllo e al pubblico in generale tutte le informazioni utili a comprendere le caratteristiche delle raccolte intraprese. Le linee guida forniscono anche indicazioni concrete sull’applicazione di specifici strumenti di raccolta, richiamando, qualunque ne sia la modalità, il rispetto delle regole di trasparenza e la completezza di informazione nei confronti del donatore.

Pur non avendo carattere vincolante, le linee guida agiscono sulla sfera della *moral suasion* e rappresentano un corpo di riferimenti per i soggetti di terzo settore, utili anche nei casi in cui l’ente non profit decida di redigere un proprio codice etico o di dotarsi di un codice deontologico per i responsabili e gli operatori preposti a svolgere attività di raccolta fondi.

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 indirizzare le organizzazioni non profit verso la realizzazione di processi virtuosi, centrati sulla trasparenza, sulla responsabilità, sulla fiducia e sulla leale collaborazione. Il tema della raccolta fondi e delle tutele connesse rappresenta infatti uno degli ambiti maggiormente considerati dagli enti non profit e dalla cittadinanza in generale, 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.

4.1.1 Linee guida per la raccolta dei fondi – 2^a edizione

A seguito di importanti novità normative occorse dal 2010 ad oggi e dell'esigenza espressa da alcune grandi organizzazioni di ampliare la descrizione degli strumenti attraverso i quali si effettuano le raccolte di fondi, l'Agenzia ha avviato un percorso di studio volto ad approfondire alcuni aspetti del fenomeno, conclusosi con la pubblicazione della seconda edizione delle linee guida approvate con deliberazione consiliare n. 317 del 10 ottobre 2011.

Gli aggiornamenti introdotti riguardano in particolare l' Allegato n.1 – *Comportamenti, tecniche e strumenti per le buone prassi nella raccolta dei fondi*; tale allegato, che comprende una serie di schede tecniche relative agli strumenti utilizzati dagli enti non profit per raccogliere fondi, è per sua stessa natura in continua trasformazione, 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.

Le novità, segnatamente, si riferiscono allo strumento del *telemarketing*, alla scheda tecnica relativa alle raccolte pubbliche di fondi che si svolgono nelle piazze - non presente nella precedente edizione - e all'aggiornamento della scheda riferita agli SMS solidali, a seguito della definizione da parte dei gestori di telefonia mobile del "Codice di autoregolamentazione per la gestione delle numerazioni utilizzate per le raccolte fondi telefoniche non profit", in vigore dal 2012.

● Per quanto concerne il *telemarketing*, cioè la richiesta di fondi che l'ente rivolge ad un cittadino attraverso l'uso del telefono, è da rilevare che dal 31 gennaio 2011, in applicazione della norma di cui alla legge 166/2009 - *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2009, n.135, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità Europee* -, è entrato in funzione il Registro pubblico delle opposizioni - gestito dalla Fondazione Ugo Bordoni - al quale possono iscriversi i cittadini che intendono opporsi al ricevimento di telefonate per fini commerciali o promozionali, i cui nominativi sono inseriti negli elenchi telefonici pubblici. L'istituzione del registro, che garantisce una maggiore rappresentazione delle esigenze degli abbonati in quanto rafforza il loro diritto di tutela della *privacy*, comporta da parte delle organizzazioni non profit una gestione oculata delle proprie banche dati e lo svolgimento di alcuni adempimenti, in quanto le stesse sono tenute a verificare se i numeri telefonici di cittadini oggetto di contatto siano eventualmente presenti nel registro pubblico delle opposizioni e conseguentemente, in caso affermativo, escludere gli oppositori dai contatti telefonici.

● Per quanto riguarda la scheda relativa alla raccolta fondi attraverso gli eventi di piazza, è da segnalare che il suo inserimento ex-novo nelle linee guida arricchisce il quadro degli strumenti cui gli enti non profit possono ricorrere in caso di raccolta fondi, e al contempo colma un vuoto che alcune organizzazioni hanno segnalato all'Agenzia nel corso del primo anno di applicazione delle linee guida. Anche questo allegato, in sintonia con la metodologia di lavoro partecipata che l'Agenzia ha applicato a partire dalla produzione della prima edizione delle linee guida, è il frutto di interventi condivisi, sviluppati con il contributo tecnico dell'Istituto Italiano della Donazione e in collaborazione con importanti organizzazioni operanti nel settore della prevenzione e della ricerca scientifico-sanitaria, tradizionalmente impegnate nello svolgimento di eventi di piazza: AIL -Associazione italiana contro le leucemie; AIRC – Associazione per la ricerca sul cancro; AISIM – Associazione italiana sclerosi multipla; ANLAIDS – Associazione nazionale lotta Aids; Federazione Cure Palliative; Fondazione Umberto Veronesi. Poiché ciò che caratterizza l'evento di piazza è la proposta di beni di modico valore divenuti nel tempo identificativi di una data organizzazione (quali, per esempio, mele, arance, fiori, uova di Pasqua) in cambio di un'offerta di denaro, i punti rilevanti contenuti nell'allegato, nonché i

principi etici di riferimento, interessano in primo luogo il tema della concorrenza con altre organizzazioni e la concorrenza con le associazioni dei commercianti.

Gli obiettivi di fondo che l'Agenzia si propone di raggiungere, attraverso le linee guida, sono sottolineati anche nella seconda edizione e sono rintracciabili nella volontà di promuovere la cultura e la pratica della trasparenza ad ogni livello in cui sia possibile manifestarla, di innalzare il livello qualitativo degli standard operativi delle organizzazioni, di contribuire a migliorare il rapporto di fiducia fra i cittadini e i soggetti di terzo settore, nella consapevolezza che sia la fiducia il motore autentico della donazione, la motivazione che porta a credere quanto il gesto di generosità, pur se piccolo, aumenterà di valore grazie al buon uso che l'organizzazione ne farà e al buon fine verso cui è rivolto.

4.1.2 Linee guida per le buone prassi e la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria

A partire dalla seconda metà del 2010, l'Agenzia ha ritenuto opportuno approfondire una particolare accezione del fenomeno della raccolta fondi che si circostanza 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, l'Agenzia ha valutato di dedicare a questo segmento un affondo peculiare che potesse rilevare le specificità di tali raccolte e le condizioni particolari in cui esse avvengono.

Nel merito, già nel 2010, l'Agenzia aveva organizzato un seminario di studio sulla tematica, al quale avevano partecipato operatori individuati fra le organizzazioni maggiormente impegnate negli appelli di raccolta fondi, i soggetti vettori di raccolte fondi - quali i gestori di telefonia mobile e i media – oltre agli attori istituzionali titolari di competenze, quali la Protezione Civile, il Ministero degli Affari Esteri, la Croce Rossa Italiana, oltre all'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza.

Nel corso del 2011, pertanto, il progetto - coordinato dal Consigliere Edoardo Patriarca – è stato sviluppato e si è concluso con la pubblicazione delle *Linee guida per le buone prassi e la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria*, approvate con deliberazione consiliare n. 314 del 10 ottobre 2011, alla cui redazione hanno collaborato importanti network di ONG e organizzazioni particolarmente impegnate nella risposta alle emergenze nazionali e internazionali, con il contributo tecnico dell'Istituto Italiano della Donazione (Agire, Focisiv e Caritas Italiana).

Le motivazioni che hanno portato l'Agenzia ad assegnare un distinto rilievo all'argomento si spiegano in virtù delle caratteristiche proprie delle raccolte fondi per le emergenze umanitarie che, come si è detto, non sono paragonabili a quelle che si presentano nei contesti ordinari di raccolta, nei quali le organizzazioni raccolgono fondi a sostegno della propria missione istituzionale. Fattori quali l'imprevedibilità dell'emergenza e l'urgenza con cui si rende indispensabile rispondere, si riflettono inevitabilmente sui tempi di attivazione della raccolta fondi e sulle modalità in cui le varie fasi del processo si sviluppano, oltre che sulla capacità dell'organizzazione di agire tempestivamente sul territorio colpito dalla crisi umanitaria ponendo in essere interventi adeguati. Nelle situazioni di emergenza, la raccolta fondi acquista un valore che supera la fase meramente operativa della raccolta, coinvolgendo aspetti più complessi e delicati che riguardano i donatori, le popolazioni colpite, la capacità di soccorrere e di ricostruire.

Pur nella loro autonomia, queste linee guida richiamano i principi fondativi delle più generali *Linee guida per la raccolta dei fondi* - trasparenza, rendicontabilità e accessibilità -, che in relazione alle emergenze assumono una valenza ancora più forte, proprio perché quando intervengono in una situazione di crisi, le organizzazioni hanno il dovere sia di innalzare ulteriormente i propri standard qualitativi e operativi, sia di mantenere un rigore etico indiscutibile.

Poiché fattori quali l'enfasi mediatica di molte emergenze, la sofferenza delle popolazioni che ne sono colpite, l'onda emotiva che essa suscita in chi osserva impotente e partecipa della gravità di quanto sta succedendo sollecitano una forte mobilitazione sociale, non solo emerge per le organizzazioni la necessità di dare conto circa l'impiego corretto ed efficace di ingenti somme di denaro donato, ma diventa doveroso per le stesse intervenire con rapidità e dimostrare di saper gestire le risorse ricevute in modo efficiente, adeguato e imparziale.

Viene così richiamato il concetto secondo cui la tutela della fede pubblica non è solo compito dell'istituzione preposta a vigilare sull'attività di raccolta fondi – nella fattispecie l'Agenzia - ma riguarda anche i soggetti della società civile organizzata, in quanto gli stessi sono nei fatti i principali attori della risposta alle emergenze, sia perché realizzano direttamente gli interventi di assistenza umanitaria nei luoghi colpiti dalle crisi, sia perché promuovono intense attività di raccolta fondi per perseguire lo scopo.

E' da evidenziare, infine, che con questo documento l'Agenzia si assume l'impegno di dare seguito applicativo alle linee guida attraverso l'istituzione di un Elenco delle organizzazioni che dichiarano di aderirvi (art. 7 delle linee guida), ponendo così le condizioni propedeutiche all'avvio di percorsi di riconoscimento.

Obiettivi di sviluppo per il 2012:

- l'istituzione dell'Elenco delle organizzazioni dichiaranti l'adesione alle linee guida, l'allestimento del relativo database e del corrispondente sito web tematico;
- la presentazione delle linee guida in sede di Unione Europea - in collaborazione con la Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri - sia nell'ambito del *Consensus Europeo*, sia presso il gruppo di lavoro interno al Consiglio dei Ministri *Cohafa* (Working party on humanitarian aid and food aid).

Struttura del documento

Le *Linee guida per le buone prassi e la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria* si compongono di sette articoli e di un allegato. Il documento descrive gli impegni che le organizzazioni non profit sono tenute a rispettare quando intervengono per rispondere alle emergenze, distinti in impegni generali, impegni verso i beneficiari e impegni verso i donatori.

Art. 1 – è riferito all'ambito di applicazione delle linee guida; esse sono rivolte principalmente alle organizzazioni non profit che intervengono nelle situazioni di emergenza nazionale o internazionale, ma possono costituire un riferimento importante anche per gli enti pubblici titolari di competenze in materia di assistenza umanitaria e di emergenza, così come per le organizzazioni internazionali presenti in Italia con una propria sede, e per i soggetti privati che in occasione delle emergenze si attivano per raccogliere fondi, pur non essendo tale attività segnatamente correlata alle competenze e agli scopi che essi persegono nella quotidianità;

Art. 2 – elenca i principi umanitari fondamentali riconosciuti a livello internazionale enunciati nel *Codice di condotta della Croce rossa e della Mezzaluna rossa* (umanità, neutralità, imparzialità, indipendenza); ad essi sono stati aggiunti altri principi ritenuti indispensabili per la realizzazione di buone prassi finalizzate a gestire in modo efficace, adeguato e responsabile gli interventi di assistenza umanitaria, che arricchiscono e completano il quadro dei principi umanitari fondamentali (sussidiarietà, solidarietà, collaborazione, partecipazione, continuità dell'aiuto, corretta informazione);

Art. 3 – riguarda gli impegni generali che l'organizzazione non profit è tenuta a rispettare nel momento in cui opera per rispondere alle emergenze umanitarie, fra cui la condivisione dei principi umanitari fondamentali, il rispetto della legislazione vigente, la collaborazione con le altre organizzazioni impegnate nell'emergenza, la partecipazione ai

sistemi di coordinamento nazionali e internazionali, la corretta comunicazione - anche stimolando il ruolo attivo dei media -, la responsabilità nei confronti delle popolazioni colpite e dei cittadini circa il corretto utilizzo dei fondi donati; **Art. 4** – concerne gli impegni dell’organizzazione verso i beneficiari; richiama le garanzie che le organizzazioni devono assicurare ai destinatari dell’aiuto, fra le quali la garanzia del coinvolgimento dei beneficiari nella realizzazione dei progetti, la garanzia che l’assistenza umanitaria sia condotta in modo da non nuocere alle popolazioni colpite, la garanzia della capacità di integrare negli interventi di assistenza umanitaria strategie di mitigazione dei rischi per prevenire ulteriori crisi, la garanzia della tutela delle persone più vulnerabili e della valutazione rigorosa dei loro bisogni;

Art. 5 – descrive gli impegni dell’organizzazione verso i donatori, richiamando esplicitamente i principi di trasparenza, rendicontabilità e accessibilità, indicando ciò che le organizzazioni sono tenute a rispettare per tradurre in operatività i suddetti principi: assicurare la più ampia e dettagliata informazione su tutto ciò che concerne la raccolta fondi e l’utilizzo delle risorse, documentare attraverso la rendicontazione economica e sociale la progressione delle attività poste in essere per rispondere all’emergenza, garantire l’effettiva destinazione dei fondi agli interventi sull’emergenza per i quali era stato lanciato l’appello di raccolta fondi. Elemento di novità delle linee guida è rappresentato dalla distinzione fra *ente collettore*, con cui si intende un qualunque soggetto, privato o pubblico, che in occasione di un’emergenza si attivi per raccogliere fondi ma non per gestire successivamente le risorse raccolte, e *ente utilizzatore*, con cui si intende o l’ente che utilizza le risorse raccolte da un altro soggetto, o un ente che al contempo raccoglie e gestisce i fondi ottenuti;

Art. 6 – riguarda gli impegni dell’organizzazione per garantire una comunicazione etica e sociale ai pubblici di riferimento; l’ente dovrà dotarsi di un piano di comunicazione progressivo e rispettare l’art. 46 del *Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale* riferito agli appelli al pubblico, nel quale si fa precisa menzione dell’obbligo di riportare nel messaggio visivo gli elementi informativi in grado di identificare senza ambiguità l’autore della raccolta fondi e il beneficiario, nonché la causa per la quale si promuove un appello di sollecitazione del pubblico, e di non sfruttare indebitamente la miseria umana per impietosire i potenziali donatori;

Art. 7 – riguarda il compito che l’Agenzia per il terzo settore si assume attraverso l’istituzione, nel medio periodo, dell’Elenco delle organizzazioni che liberamente aderiscono alle linee guida, adottandole come strumento cui riferirsi per l’applicazione dei principi e delle buone condotte in esse contenuti.

Allegato documentale – riporta in forma integrale i principali codici di condotta e alcuni strumenti dell’azione umanitaria, selezionati fra quelli riconosciuti, adottati e applicati a livello nazionale e internazionale.

4.1.3 Tavolo tecnico con le compagnie telefoniche e Agcom per la definizione del Codice di autoregolamentazione per la gestione delle numerazioni solidali (SMS charity)

Nel corso dell’anno 2011 l’Agenzia per il terzo settore ha partecipato ai lavori del tavolo tecnico appositamente istituito con i gestori di telefonia mobile (Telecom Italia/TIM, Vodafone, Wind/Infostrada, H3G, Tiscali, Fastweb, CoopVoce, Postemobile, Teletu) e Agcom (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), con lo scopo di contribuire sotto il profilo tecnico all’elaborazione del *Codice di autoregolamentazione per la gestione delle numerazioni utilizzate per le raccolte fondi telefoniche (SMS solidali)*, in vigore dal 2012. Il documento è redatto in ottemperanza al disposto delle delibere dell’Autorità garante n.26/08/CIR e n.34/09/CIR, che stabiliscono che i gestori debbano dotarsi e sottoscrivere un Codice di autoregolamentazione, comprensivo delle necessarie tutele a favore dell’utenza e della definizione uniforme e comune di prassi di accesso e regolazione del servizio offerto ai soggetti di terzo settore .

E' opportuno ricordare come l'Agenzia abbia sempre riservato particolare attenzione al ruolo che le nuove tecnologie svolgono nella raccolta fondi, alle quali – telefono cellulare *in primis* – sempre più organizzazioni ricorrono per promuovere le proprie campagne di comunicazione e di raccolta fondi, e come la proficua collaborazione con i gestori di telefonia mobile si sia concretata nel tempo (a partire dal 2009) attraverso specifiche audizioni, forme di studio della tematica inerente l'accesso delle organizzazioni non profit alle numerazioni solidali e mediante la partecipazione diretta dei gestori alla stesura dell'allegato "Raccolta fondi attraverso numerazioni solidali (SMS Charity)", incluso sia nella prima che nella seconda edizione delle *Linee guida per la raccolta dei fondi*.

Nel merito del Codice, oltre a rilevare che la sua emanazione colma un vuoto normativo, è da evidenziare l'importanza che lo strumento assume ai fini della volontà di definire procedure chiare e trasparenti per l'assegnazione della numerazione agli enti di terzo settore che ne facciano richiesta.

Nel corso della sua elaborazione sono emerse alcune problematiche relative, in primo luogo, all'individuazione dei soggetti non profit che possano essere destinatari della numerazione.

Considerando che il terzo settore è rappresentato in modo eterogeneo e che la normativa di riferimento risulta alquanto disorganica, l'Agenzia ha predisposto una serie di schede tecniche volte a descrivere e precisare le caratteristiche dei soggetti di terzo settore nel nostro ordinamento. L'approfondimento ha riguardato in particolare la disamina della disciplina dettata dal D. Lgs. 460/97, anche rispetto alle categorie di enti – organizzazioni non governative, organizzazioni di volontariato, enti ecclesiastici e associazioni di promozione sociale - sui quali il citato decreto legislativo esplica il suo effetto; nel merito, inoltre, l'Agenzia ha fornito delucidazioni circa il complesso sistema di registrazione degli enti di terzo settore e la documentazione che gli enti devono presentare ai gestori per dimostrare la loro iscrizione presso i registri di riferimento.

Le risultanze emerse dal lavoro di approfondimento e ricerca svolto dall'Agenzia sono state oggetto di confronto nel corso di due riunioni del tavolo tecnico svoltesi a Roma il 30 maggio e il 7 luglio 2011.

L'attività condotta dall'Agenzia non si è esaurita nella fase di elaborazione del Codice di autoregolamentazione: è stata infatti prevista all'interno del Codice l'istituzione di un Comitato di Garanzia, con compiti di cura e di osservanza del Codice, composto da due rappresentanti per ciascuno dei gestori e da due rappresentanti dell'Agenzia per il terzo settore. Si tratta di un risultato importante, che rafforza sia la funzione propria dell'Agenzia di vigilanza sull'attività di raccolta fondi, strettamente connessa a quella di tutelare la fede pubblica e assicurare le pari opportunità di accesso ai mezzi di finanziamento, sia la sua capacità di coordinarsi con i soggetti titolari di competenze nei processi di raccolta fondi, per presidiare e perseguire in modo sempre più efficace l'obiettivo istituzionale della trasparenza.

4.2 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, che si è concretato nel 2009 con la pubblicazione delle *Linee Guida per il sostegno a distanza di minori e giovani*. Alla pubblicazione del documento è seguita nel 2010 la realizzazione di interventi strutturati, quali la costituzione nell'ambito dell'Agenzia dell'Osservatorio SAD, l'istituzione dell'Elenco delle organizzazioni dichiaranti l'adesione alle succitate linee guida (in applicazione dell'art.6 delle stesse) e lo sviluppo del sito tematico www.ilsostegnoadistanza.it

Obiettivi di sviluppo per il 2012:

- proseguire l'attività di monitoraggio sull'applicazione delle linee guida da parte delle organizzazioni inserite nell'apposito Elenco gestito dall'Agenzia, focalizzando in particolare l'area della rendicontazione.

4.2.1 Relazione Annuale SaD

Fra gli adempimenti richiesti alle organizzazioni inserite nell'Elenco gestito e aggiornato dall'Agenzia, ai sensi dell'art. 3 , lettera *l*) delle linee guida, è compresa la compilazione di una Relazione Annuale che gli enti sono tenuti a inviare all'Agenzia entro il mese di giugno dell'anno successivo a quello cui i dati e le informazioni della relazione si riferiscono. La Relazione Annuale, impostata in forma di questionario, si compone di quattro sezioni (Missione e organizzazione dell'ente – Caratteristiche dell'attività SaD – Referenti SaD e sostenitori – Monitoraggio sull'applicazione delle linee guida) per un totale complessivo di 36 temi/quesiti.

Obiettivi realizzati dall'Agenzia nel 2011 sono stati lo sviluppo della banca dati di raccolta delle informazioni provenienti dalla compilazione della relazione annuale e la successiva produzione di analisi e statistiche ottenute dai dati ricevuti, la cui utilità è da individuarsi sia nel supporto all'attività di monitoraggio svolta dall'Osservatorio SaD, sia nel fatto che tali dati costituiscono materiale di conoscenza volto a rappresentare in modo più circostanziato il fenomeno del sostegno a distanza, pur se limitato alla realtà delle organizzazioni inserite nell'Elenco dell'Agenzia (n. 118 al 31.12.2011).

4.2.2 Logo “Il Sad in chiaro” e regolamento per la concessione

L'art.6, lettera c) delle linee guida consente alle organizzazioni inserite nell'Elenco di utilizzare apposita dicitura sui materiali promozionali e informativi prodotti dall'ente aderente.

In tale direzione, dopo aver svolto le opportune riflessioni nell'ambito dell'Osservatorio SaD, nel corso del 2011 l'Agenzia ha intrapreso uno studio di fattibilità finalizzato alla realizzazione di un apposito logo, decidendo di riprendere il tema della campagna di sensibilizzazione lanciata nel 2009 “Il Sad in chiaro” e di adottare una visualizzazione grafica che ne riproducesse l'*headline*.

Contestualmente al logo “Il Sad in chiaro”, l'Agenzia ha definito le condizioni per il suo utilizzo da parte delle organizzazioni, confluite nel “Regolamento per l'utilizzo del logo ‘Il Sad in chiaro’ ”, approvato con deliberazione consiliare n. 199 del 25 maggio 2011.

Il Regolamento, sottoscritto per accettazione dall'ente ricevente il logo, stabilisce che lo scopo esclusivo della concessione del logo è di rendere riconoscibili al grande pubblico le organizzazioni che hanno aderito alle linee guida, precisando che lo strumento non assume in alcun modo valenza certificatoria. Dispone inoltre che le organizzazioni comunichino all'Agenzia l'avvio dell'utilizzo del logo e trasmettano copia dei materiali promozionali prodotti, affinché la stessa possa accertarne l'uso corretto e conforme; nel caso in cui l'Agenzia riscontrasse delle difformità, le organizzazioni debbono porre in essere i necessari adeguamenti entro 30 giorni dalla segnalazione.

4.3 Audizioni e azioni di diffusione

● **Nell'ambito del progetto Raccolta Fondi**, l'Agenzia ha svolto audizioni singole e collettive mirate a rilevare sia temi e criticità generali del processo di raccolta fondi, sia osservazioni particolari in relazione ai contenuti delle *Linee guida per la raccolta dei fondi* (2^a edizione) e delle *Linee guida per le buone prassi e la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria*:

- . Federazione Italiana Adoces (associazioni donatori cellule staminali emopoietiche) - 4 luglio
- . Protezione Civile – 4 ottobre
- . Croce Rossa Italiana – 4 ottobre
- . Ministero Affari Esteri – 4 ottobre
- . Gestori di telefonia mobile: Telecom/Tim, Wind, Postemobile, Infostrada – 4 ottobre
- . Organizzazioni non profit: Intervita, SOS Villaggi dei Bambini, Oxfam, Misericordie, Forum Terzo Settore, Arcs, Arci, Medici senza frontiere, Unhcr, Intersos, Cisp – 5 ottobre

● **Nell'ambito del progetto Sostegno a distanza**, l'Agenzia ha organizzato eventi di diffusione delle *Linee guida per il sostegno a distanza di minori e giovani* sul territorio italiano, in collaborazione con le principali reti delle organizzazioni SAD e con ELSAD (Coordinamento degli enti locali per il SAD), all'interno della più ampia iniziativa promozionale *long-term* “La staffetta delle città per il SAD” ideata dall'Agenzia:

- . 27-28 aprile, Livorno – presso Fondazione LEM, nell'ambito della “Festa dell'Europa-Anno europeo del volontariato”, in collaborazione con Provincia di Livorno, Elsad e Forumsad;
- . 27 maggio, Potenza – presso Museo Archeologico Provinciale, “Sostegno a distanza: un gesto solidale per l'autosviluppo dei popoli”, in collaborazione con G.V.S. – Gruppo di volontariato 'Solidarietà';
- . 17-18 giugno, Lecce – presso Università del Salento, “Workshop sul sostegno a distanza”, in collaborazione con il coordinamento SAD La Gabbianella e il Centro Studi Economici dell'Università del Salento;
- . 22 agosto, Rimini – XXXI Meeting, “I finanziamenti per il sostegno a distanza”, in collaborazione con Fondazione AVSI;
- . 27 ottobre, Reggio Calabria – presso Caritas diocesana, “Il sostegno a distanza in rete”, in collaborazione con Forumsad e Fondazione con il Sud;
- . 10 dicembre, Palermo – presso Cesvop, “Il sostegno a distanza in rete: le associazioni del Meridione insieme per la solidarietà”, in collaborazione con Forumsad.

4.4 Editoria

4.4.1 Aretè rivista quadrimestrale

Nel corso del 2011 l'Agenzia ha dato seguito, per il quarto anno e 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 2011 sono stati confezionati 12 numeri per un totale di 2.289 pagine e 208 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.

La parte *Studi e ricerche* ha ospitato, nel 2011, circa 100 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 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 testimonianze di eventi e convegni tra cui le *Giornate di Bertinoro per l’Economia Civile* e il *Premio Sodalitas Giornalismo per il sociale*, le recensioni di oltre 40 libri di settore.

Il primo numero del 2011 ha presentato, oltre alla nota introduttiva del Presidente Zamagni su *Terzo settore e costituzionalizzazione del civile*, il contributo a firma congiunta del Presidente dell’Associazione Isnet, Laura Bongiovanni, e del Direttore Aiccon, Paolo Venturi, *Relazioni come antidoto alla congiuntura economica: una sintesi della quarta edizione dell’Osservatorio Isnet sulle imprese sociali*, e l’intervento del Consigliere dell’Agenzia per il terzo settore Emanuele Rossi, *Organizzazioni di volontariato e attività commerciali e produttive: dalla legge quadro all’art. 30 del d.l. n. 185/2008*.

A introdurre il secondo numero sono stati gli interventi del Presidente Zamagni in merito al cambio di denominazione dell’Ente in *Agenzia per il terzo settore ex DPCM 51/2011* e la nota introduttiva del Direttore responsabile, Vilma Mazza, che illustra come parte della rivista sia dedicata alla Fondazione con il Sud con la raccolta dei contributi di studiosi che indagano importanti aspetti dello sviluppo del Mezzogiorno, interessato negli ultimi anni da un aumento della presenza della società civile organizzata, in particolare delle imprese sociali e delle organizzazioni di volontariato.

Nel terzo numero è contenuta una ricchissima raccolta di contributi tra i quali una parte importante è stata riservata a Banca Prossima con l’affondo su temi afferenti all’ambito del credito e della finanza nel non profit, di particolare importanza per la vita e lo sviluppo delle organizzazioni del settore. Il numero è inoltre accompagnato da un *Supplemento* che raccoglie le *Linee guida sulla definizione di criteri e modelli per la partecipazione del Terzo settore alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale*, e una ricerca sul tema che contempla gli studi che hanno consentito la stesura del documento. Il 2011 si chiude con 690 pagine totali, 61 articoli e 56 autori.

4.4.2 Volume *Libro bianco sul terzo settore* – Editrice Il Mulino, Bologna

Con deliberazioni n. 57 dell’11.2.2009, n. 266 del 15.6.2009 e n.412 dell’8.11.2010, è stata approvata la realizzazione della seconda edizione del *Libro bianco sul Terzo settore* e delle fasi di studio preliminari alla stesura definitiva del volume, pubblicato dall’editrice Il Mulino di Bologna.

A differenza della prima 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 seconda 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 definizione, 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 (Autori: Stefano Zamagni, Paolo Addis, Luca Antonini, Gian Paolo Barbetta, Francesca Biondi Dal Monte, Ivo Colozzi, Davide Dal Maso, Luca Jahier, Andrea Pin, Adriano Propersi, Emanuele Rossi, Elettra Strabella, Elena Vivaldi, Davide Zanoni).

Il volume, pubblicato nel mese di maggio 2011, è stato oggetto di una presentazione pubblica a Roma, presso la Camera dei Deputati.

4.4.3 Volume *Il Terzo settore dalla A alla Z. Capire il non profit* – Editrice San Raffaele, Milano

L'anticipazione del progetto editoriale *Il Terzo settore dalla A alla Z. Capire il non profit* era già contenuta nella Relazione annuale 2010, risalendone la genesi ai primi mesi del 2009. Il volume, la cui pubblicazione è stata affidata all'Editrice San Raffaele, è uscito in libreria nel mese di maggio 2011, cui ha fatto seguito la presentazione ufficiale a Milano, nella sede della Provincia di Milano (Palazzo Isimbardi).

La prima parte del libro, con premessa del Consigliere Emanuele Rossi, contiene il *Dizionario del non profit*, 120 parole chiave scelte e selezionate tra le più significative; la seconda parte a cura del Consigliere Sergio Travaglia descrive *L'evoluzione millenaria alla base del Terzo settore* con una prospettiva originale e innovativa. Le parti successive hanno lo scopo di rappresentare la realtà attuale del terzo settore e raccolgono i 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 Consigliere Edoardo Patriarca.

4.4.4 Volume *Il Terzo settore nell'Italia unita* - Editrice Il Mulino, Bologna

Il volume, contributo che l'Agenzia ha voluto offrire alle celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia, uscito in libreria nella prima settimana di dicembre 2011, raccoglie una serie di saggi che ricostruiscono il complesso percorso della società civile italiana, dalla costituzione dello Stato unitario sino ai nostri giorni. Il libro intreccia la storia sociale e giuridica compiuta dal terzo settore, descrivendo le varie tappe che ne hanno contrassegnato il percorso: dalla Gran legge del 1862, che intendeva dare organicità al settore pur rispettandone l'autonomia, alla nascita delle molte organizzazioni di carità presenti sul territorio, alla Legge Crispi che ha posto le Opere pie sotto il diretto controllo statale; dagli anni Venti e Trenta del Novecento contrassegnati dalla dittatura fascista sino alla Carta costituzionale del 1948 che ha rimarcato la centralità della persona e del pluralismo sociale quali presupposti di una vera democrazia; dall'introduzione, nel 2001, del principio di sussidiarietà nella Costituzione al riconoscimento che ancora lungo è il cammino che il terzo settore dovrà compiere, superando ostacoli normativi, per proseguire il suo compito ovvero quello di rispondere ai bisogni dell'uomo e della collettività.

L'opera, che si apre con la prefazione di Ugo De Siervo e con l'introduzione di Emanuele Rossi e Stefano Zamagni, curatori del volume, raccoglie i seguenti contributi: I. Percorsi del Terzo settore e dell'impegno sociale dall'Unità alla Prima guerra mondiale, di Edoardo Bressan; II. L'evoluzione del Terzo settore dal Novecento a oggi (1915 – 2011), di Carlo De Maria; III. Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'Unità ad oggi, di Paolo Addis, Elena A. Ferioli e Elena Vivaldi; IV. La rendicontazione nel secolo dell'Unità d'Italia, di Adriano Propersi.

4.4.5 Bollettino informativo

Il Bollettino, previsto dall'art. 7, comma 3 del dpcm 329/2001 e registrato presso il 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 web dell'Agenzia www.agenziaTerzosettore.it.

Il documento ha cadenza trimestrale ed è suddiviso in due parti: una prima sezione, la più corposa, contiene i pareri rilasciati dall'Agenzia e quelli richiesti dalle organizzazioni in merito alla devoluzione del patrimonio, resi opportunamente anonimi per la salvaguardia dei dati personali; la seconda sezione raccoglie i provvedimenti relativi all'organizzazione e al funzionamento dell'Ente.

4.5 Studi e ricerche

4.5.1 Dottorati di ricerca

L'Agenzia per il terzo settore si è fatta promotrice presso importanti atenei italiani di ricerche (documentate nelle precedenti edizioni della Relazione Annuale) e borse di dottorato di durata triennale a partire dall'anno 2008, consapevole della portata strategica 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 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 in area giuridica e sociologica si sono sostanzialmente conclusi a fine 2011, con lievi prosieguì nel 2012 secondo le scadenze previste dalla normativa; per il dottorato in area economica è stata invece richiesta la proroga di un anno, come previsto dal relativo regolamento.

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

- *Università degli Studi di Milano - Dottorato di ricerca in area giuridica (diritto costituzionale)*: la tesi di dottorato *Il diritto all'istruzione. Stato di attuazione e finanziamento del sistema nella prospettiva del federalismo fiscale* ha come oggetto di disamina il diritto all'istruzione quale punto di vista privilegiato per cogliere implicazioni e prospettive del complessivo ripensamento del sistema di *welfare* in quanto al crocevia di molti processi di riforma avviati in tempi più o meno recenti. Il lavoro è volto innanzitutto a fornire un'analisi del diritto all'istruzione che tenga conto delle implementazioni di contenuto operate dal legislatore ordinario e di revisione costituzionale. La prima parte identifica il nucleo essenziale del diritto in questione; la seconda parte individua a quali livelli di governo spetti provvedere alla relativa attuazione, ovvero il riporto delle competenze legislative ed amministrative in materia anche alla luce del cd. federalismo fiscale. Dall'analisi, che tiene conto anche dell'incisività del ruolo comunitario soprattutto in materia di formazione professionale, emerge un intreccio particolarmente complesso delle competenze statali e regionali. La terza parte del lavoro si concentra sul versante dell'attuazione regionale in due particolari aree: l'assistenza scolastica e i percorsi di istruzione – formazione professionale. L'ultima parte è dedicata al sistema di finanziamento attraverso il quale vengono realizzati gli interventi volti a rendere effettivo il diritto all'istruzione ed il sistema scolastico complessivo, con particolare attenzione al mutato quadro costituzionale e alle recenti riforme avviate (federalismo fiscale). Infine sono stati individuati due nodi particolarmente problematici: la possibilità di trarre i LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni) dalla legislazione vigente e il trasferimento delle funzioni operato sulla base dell'Intesa Stato – Regioni, non ancora raggiunta. Il secondo nodo problematico attiene alla determinazione dei fabbisogni e dei costi standard in materia di istruzione. Emerge quindi come occorra attendere che vengano disegnati i contorni del federalismo fiscale nel settore e che le Regioni ridefiniscano i propri sistemi di Istruzione e Formazione Professionale per poter trarre un bilancio in merito all'effettiva riorganizzazione del sistema in modo efficiente, efficace e rispettoso dell'autonomia decisionale e delle competenze attribuite ai vari livelli di governo.
- *Alma Mater Studiorum – Università di Bologna - Dottorato di ricerca in area sociologica*: la ricerca verte sulle partnership sociali tra pubblico, privato e terzo settore nelle politiche sociali per la famiglia. Il titolo della tesi è: *Partnership fra terzo settore e istituzioni locali nelle politiche family friendly: il "Distretto 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; l'ipotesi generale è che, dopo i tentativi statalisti e quelli mercatisti, la politica sociale italiana sia giunta ad una svolta riflessiva e relazionale. Gli obiettivi che la tesi si è proposta sono: a) identificare quali siano le svolte morfogenetiche nella storia delle politiche sociali italiane del secondo dopo guerra e b) presentare una possibile via d'uscita dall'attuale *impasse*.

La tesi è articolata in tre parti fondamentali: 1) la prima parte è dedicata all'analisi e allo studio della storia delle politiche sociali italiane nel secondo dopo guerra; 2) la seconda parte espone il disegno della ricerca e la sua metodologia partendo dalla definizione di *social partnership* intesa quale un'equa collaborazione tra terzo settore, ente pubblico, aziende di mercato. Viene quindi illustrata un'indagine sul campo volta a presentare il modello trentino di politiche familiari ed in particolare le modalità con le quali sono nati i vari Distretti Famiglia, che stanno svolgendo il lavoro operativo di costruzione di rete; 3) la terza parte è costituita dall'analisi e dai risultati della ricerca. Emerge come le iniziative attuate nei tre Distretti Famiglia in Trentino (Val Rendena, Val di Non e Val di Fiemme) abbiano

saputo rendere le politiche familiari politiche strutturali per tutto il territorio, un sistema in cui sono presenti tutte le componenti economiche, sociali, culturali e relazionali a misura di famiglia. Viene inoltre illustrata un'ipotesi di sviluppo per il "Trentino – Territorio amico della Famiglia": la costruzione di una filiera provinciale a cultura familiare. L'originalità della testi consiste pertanto nell'aver saputo contestualizzare l'attuale svolta morfogenetica della politica sociale italiana, nell'aver indagato una possibile regolazione dei rapporti tra attori sociali, la partnership, nell'aver mostrato una buona pratica nel campo della politica familiare ed infine nell'aver proposto uno strumento di valutazione per le future analisi nel campo.

- *Università degli Studi di Roma Tor Vergata - Dottorato di ricerca in area economica*: la ricerca è stata svolta nell'ambito del dottorato di ricerca in Economia delle Istituzioni e dei Mercati Monetari e Finanziari. Ha indagato i meccanismi attraverso i quali cogliere la fragilità del sistema bancario e assicurativo europeo e americano, per giungere ad una migliore comprensione delle dinamiche di mercato per gli strumenti derivati (Credit Default Swap – CDS) e ad una misura del fenomeno di contagio finanziario in un momento storico quale l'attuale in cui gli schemi di stabilizzazione e le riforme del sistema finanziario globale sono di primaria importanza. Nella seconda parte, il dottorando ha costruito un modello di crescita endogena per spiegare come la crescita economica di lungo periodo subisca più facilmente dei rallentamenti in un'economia in cui le imprese faticano a innovare investendo in R&D (Research & Development), in quanto soggetti a fallimento e a problemi di *moral hazard*. La costruzione di un adeguato *dataset* e la definizione di una strategia empirica che consenta la verifica delle predizioni del suddetto modello sono tuttora in corso, essendo stata concessa al dottorando la proroga di un anno per posticipare la presentazione della tesi, come previsto dal regolamento del dottorato dell'ateneo. Trattasi di temi che certamente hanno un'importanza concreta per via dell'impatto sociale che le relative e necessarie misure di *policy* possono comportare, soprattutto in un'epoca di crisi e grandi mutamenti sociali come quella attuale, nella quale molti dei paradigmi economico-finanziari mostrano i loro limiti.

4.5.2 Ricerca: Creare valore per le organizzazioni non profit: fundraising tramite smart phone

Nell'ambito dell'accordo di collaborazione sottoscritto nel 2009 fra l'Agenzia e l'Università Luigi Bocconi di Milano, è stato avviato un progetto di ricerca sull'utilizzo dei *mobile* nelle raccolte fondi, coordinato dal Prof. Giorgio Fiorentini - professore associato di Analisi delle politiche e Management pubblico - che si è concluso con la realizzazione dell'elaborato "Creare valore per le organizzazioni non profit: fundraising tramite smart phone", alla cui stesura hanno collaborato i ricercatori dell'Università Bocconi Elena Bellio e Luca Buccoliero, pubblicato in estratto nella rivista dell'Agenzia Areté (n.3/2011 – pagg.199-206).

Come si evince dalla ricerca, 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*, sia per la tempestività con cui gli appelli giungono all'utente, sia per la facilità e immediatezza con cui i cittadini possono donare.

La ricerca pone in evidenza le potenzialità e i vantaggi che possono giungere alle organizzazioni non profit attraverso l'uso di servizi di pagamento mediante il telefono mobile, facendo riferimento, fra gli altri, ai dispositivi *GPS-location based*, che consentono di raggiungere in ogni luogo il potenziale donatore "in movimento", e alla tecnologia *Near Field Communication*, una tecnologia a corto raggio capace di mettere in comunicazione dispositivi diversi con una connettività *wireless*.

La ricerca sottolinea come in Italia il *mobile fundraising*, nonostante si tratti di un mercato nato ormai da 8-9 anni, stenti a svilupparsi in quanto a strumenti, limitandosi alla presenza effettivamente numerosa di iniziative di raccolta promosse da organizzazioni non profit che ricorrono – attraverso le numerazioni messe a disposizione dalle compagnie telefoniche – alla raccolta fondi attraverso l’invio di SMS solidali.

Poiché si prevede che nel 2020 le donazioni arriveranno a 8 miliardi di euro, e che gli attuali sistemi di raccolta fondi siano soggetti a una rapida obsolescenza per via dei costi di gestione e del surclassamento delle nuove tecnologie a discapito degli strumenti tradizionali (direct mail, grandi eventi, telemarketing), la ricerca conclude con alcuni suggerimenti operativi finalizzati a superare il *gap* che divide l’Italia dagli altri paesi europei ed extra-europei.

4. 6 Comunicazione

4.6.1 Eventi istituzionali e convegni

- 13 giugno Roma, Palazzo Chigi - presentazione al Governo della Relazione Annuale 2010, alla presenza del Sottosegretario di Stato Gianni Letta;
- 13 giugno Roma, Palazzo Marini, Sala delle Colonne – presentazione alle Autorità, alle istituzioni e alle organizzazioni di terzo settore della seconda edizione del *Libro bianco sul terzo settore* (editrice Il Mulino, Bologna) – Interventi: on. Luigi Bobba, Giuseppe De Rita (presidente Censis), Nello Musumeci (Sottosegretario Ministero Lavoro e Politiche sociali), Andrea Olivero (Forum Terzo Settore) – Stefano Zamagni, Adriano Propersi, Emanuele Rossi (Agenzia per il terzo settore) e gli autori del volume;
- 15 giugno Milano, Palazzo Isimbardi – presentazione del volume *Il terzo settore dalla A alla Z. Parole e volti del non profit* (editrice San Raffaele, Milano) - Interventi: Guido Podestà (Presidente Provincia di Milano), Giulio Boscagli (Assessore alla Famiglia - Regione Lombardia), Roberto Napoletano (Direttore Il Sole 24 ore), Lorenzo Ornaghi (Rettore Università Cattolica di Milano) – Stefano Zamagni, Sergio Travaglia (Agenzia per il terzo settore);
- 16 novembre Roma, sede CNEL – presentazione delle *Linee guida per le buone prassi e la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria* – Interventi : Bruno Pasquino (Ministero Affari Esteri, Consigliere d’Ambasciata), Giorgio Fiorentini (Università Luigi Bocconi di Milano), operatori delle reti Agire, Focisiv e Istituto Italiano della Donazione – Stefano Zamagni, Edoardo Patriarca (Agenzia per il terzo settore);
- 1 dicembre Roma, sede dell’Agenzia delle Entrate - in collaborazione con Agenzia delle Entrate e la partecipazione di Forum Terzo Settore e Ministero del Lavoro, convegno *Il terzo settore, la promozione e lo sviluppo del non profit* – Interventi: Attilio Befera (Direttore Agenzia delle Entrate), Stefano Zamagni (Presidente Agenzia per il terzo settore), Giampiero Rasimeli (Consigliere Agenzia per il terzo settore), Andrea Olivero (Forum Terzo Settore), Aldo Polito (Agenzia delle Entrate, Direttore regionale della Puglia), Adriano Propersi (Consigliere Agenzia per il terzo settore), Arturo Betunio (Agenzia delle Entrate, Direttore Centrale Normativa), Elisabetta Patrizi (Ministero del

- Lavoro, Dirigente Divisione II DG Terzo Settore e Formazioni sociali), Pier Paolo Verna (Agenzia delle Entrate – Direttore Centrale Aggiunto Accertamento);
- 14 dicembre** Roma, Camera dei Deputati, Sala Mappamondo – presentazione delle *Linee guida sulla definizione di criteri e di modelli per la partecipazione del terzo settore alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale – Interventi*: Pierluigi Consorti (Università di Pisa), Lorenzo Guerini (Anci), Andrea Olivero (Forum Terzo Settore), Lorena Rambaudi (Conferenza delle Regioni), Elena Vivaldi (Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa) – Stefano Zamagni, Emanuele Rossi (Agenzia per il terzo settore);
- 21 febbraio 2012** Roma, Palazzo Marini, Sala delle Colonne – convegno di bilancio finale del progetto dell'Agenzia sul sostegno a distanza *Crescere insieme da lontano. Il sostegno a distanza come progetto di sviluppo umano – Interventi*: Maurizio Lupi (Vicepresidente Camera dei Deputati), Giuseppe Fioroni (Deputato parlamentare), Alberto Piatti (Segretario generale Fondazione Avsi), Marco De Cassan (Osservatorio SaD), operatori di organizzazioni non profit e reti di associazioni SaD – Stefano Zamagni, Marida Bolognesi, Edoardo Patriarca (Agenzia per il terzo settore) – Sottosegretario alle Politiche Sociali Maria Cecilia Guerra.

4.6.2 Patrocinii

L'Agenzia, con decisione consiliare, può concedere il proprio patrocinio a iniziative meritevoli di fregiarsi del marchio istituzionale dell'ente, rappresentato dal sigillo di Stato. Il patrocinio non si sostanzia nell'erogazione di un contributo, ma nell'implicito conferimento del 'marchio di qualità' all'iniziativa sostenuta. Nel corso del 2011 il patrocinio è stato concesso ai seguenti eventi:

- Atlha Onlus, (Milano, dal 22 marzo al 4 aprile 2011);
- *Villaggio Solidale*, promosso dal Centro Nazionale del Volontariato congiuntamente con Fondazione Volontariato & Partecipazione (Lucca, 17-20 febbraio 2011);
- Conferenza "Eticità nella raccolta fondi", promossa da Anlaids Onlus (Milano, 1 marzo 2011);
- VII Edizione del Salone della Responsabilità Sociale d'Impresa "Dal Dire al Fare", iniziativa promossa da Regione Lombardia, Provincia di Milano, Milano Metropoli Agenzia di Sviluppo, Bic La Fucina, Fondazione Sodalitas e Koinètica - in collaborazione con l'Università Luigi Bocconi di Milano (Milano, 25 e 26 maggio 2011);
- Progetto Salute 2011- 2013 - Assistenza sanitaria a favore delle fasce deboli della Regione Campania;
- V Colloquio scientifico sull'impresa sociale (Milano – Università Luigi Bocconi – 20-21 maggio 2011);
- *Sodalitas Social Innovation* (Milano, 19 aprile 2011);
- Workshop sul Sostegno a Distanza, promosso dal CSE- Centro Studi Economici dell'Università del Salento e La Gabbianella Coordinamento per il Sostegno a Distanza (Lecce, 17 giugno 2011);
- *Etica ed economia del non profit: dal bilancio sociale al fund raising*, nell'ambito del Congresso Nazionale della Società Italiana di Cure Palliative, iniziativa promossa dalla Federazione Cure Palliative (Trieste, 25-26 ottobre 2011);
- XI edizione de *Le giornate di Bertinoro per l'Economia Civile* sul tema *Federalismo fiscale e disuguaglianze territoriali: il ruolo dell'Economia Civile* (Bertinoro, 14-15 ottobre 2011);

- VII Conferenza internazionale della comunicazione sociale, promossa da Pubblicità Progresso, sul tema dello sviluppo sostenibile e l'alimentazione (Libera Università di Lingue e Comunicazione IULM di Milano, 18 novembre 2011);
- *Nati per donare*, campagna di sensibilizzazione per la donazione del sangue cordonale, promossa da Adoces (Roma, 14 giugno 2011);
- 12° Happening della Solidarietà, promosso dal Consorzio Sol.Co di Catania (Siracusa, 1,2 e 3 dicembre 2011);
- VI Conferenza Nazionale della Donazione, promossa dall'Istituto Italiano della Donazione (Milano, 30 novembre 2011);
- V Congresso Internazionale sulla disabilità, dal titolo *I paradossi della disabilità. Tra autonomia e dipendenza*, promosso da 'Mediterraneo senza handicap' (Madrid, 19,20 e 21 aprile 2011);
- *La normalità della bellezza. Tra canoni e diversità, quale spazio per lo stile*, manifestazione promossa da Atlha onlus nell'ambito della "Giornata internazionale dei diritti delle persone disabili" (Milano, 3 dicembre 2011);
- *Villaggio solidale-Incontri di culture*, Evento congressuale espositivo del volontariato promosso dal Centro Nazionale per il Volontariato (Lucca, 23-26 febbraio 2012).

4.7 Rapporti con istituzioni pubbliche di terzo settore – ASSC/Albania

Ai sensi dell'art.3, lettera g) del DPCM 329/2001, l'Agenzia "promuove scambi di conoscenza e forme di collaborazione fra realtà italiane delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti con analoghe competenze all'estero"; in tale ambito si situa la visita di studio proposta dall'Agenzia per il Sostegno della Società Civile dell'Albania (ASSC), effettuata presso la sede dell'Agenzia per il terzo settore nei giorni 7-8 aprile 2011.

La richiesta di uno scambio culturale fra le due agenzie è motivata dall'esigenza di ASSC di conoscere norme e meccanismi di funzionamento degli enti – quali l'Agenzia per il terzo settore – che operano in un settore analogo a quello dell'Agenzia albanese, con l'obiettivo di individuare possibili disseminazioni e trasferimenti di pratiche e modelli, in quanto, con la Strategia di Allargamento del 2007, la Commissione europea ha individuato nello sviluppo e nel dialogo della società civile una delle riforme prioritarie e fondamentali che i paesi dei Balcani occidentali devono realizzare ai fini dell'adesione e dell'ingresso nell'Europa allargata.

ASSC è un organismo governativo di diritto pubblico funzionante dal 2009, la cui gestione e amministrazione sono affidate al Consiglio di Supervisione (composto da 9 membri) e al Direttore Esecutivo. Scopo di ASSC è l'incoraggiamento, attraverso l'assistenza finanziaria, dello sviluppo della società civile, la promozione della cooperazione con le ONG, la partecipazione attiva della cittadinanza allo sviluppo della comunità, lo sviluppo dell'imprenditorialità sociale e l'occupazione nel settore non profit.

La visita di studio si è articolata su due giornate: la prima ha focalizzato la condivisione di norme, criteri di organizzazione e di funzionamento delle rispettive agenzie, ivi inclusa la presentazione di documenti prodotti dai rispettivi enti; la seconda, organizzata dai funzionari dell'Agenzia per il terzo settore, finalizzata a conoscere alcune realtà associative del milanese, operative nell'ambito della cooperazione internazionale e impegnate con progetti di sviluppo in Albania (Ceses-Formazione e sviluppo; Celim – Centro laici italiani per le missioni; Fondazione Avsi).

L'esperienza istituzionale di ASSC è documentata nella rivista dell'Agenzia Areté (n. 3/2011 – pagg. 272-279; autori: Rudi Bobrati – Edlira Ceka Bejko); l'articolo costituisce il primo resoconto dell'attività di ASSC all'estero.

APPENDICE

BILANCIO DI MANDATO

2007-2011

1. FOCUS TEMATICI

1.1

Il sostegno a distanza, una forma integrata di sussidiarietà e di solidarietà che genera capitale sociale

di Marida Bolognesi

Consigliere Agenzia per il terzo settore e Coordinatrice del progetto strategico "Il SaD in chiaro"

Tra le molte attività che l'Agenzia per il terzo settore ha intrapreso nel corso di questa consigliatura, ritengo che il progetto strategico "Il Sostegno a Distanza in Chiaro" costituisca un piccolo modello di "percorso virtuoso", sostanzialmente per due ragioni.

La prima si riferisce alla metodologia che l'Agenzia ha applicato nella realizzazione di tutte le fasi del progetto, focalizzata sul coinvolgimento partecipativo delle reti SaD e delle organizzazioni del terzo settore in un percorso volto alla definizione di regole, riferite tanto al controllo sull'operato delle associazioni, quanto alla promozione della qualità dei progetti di sostegno a distanza.

La seconda ragione consiste nella dimensione che il progetto ha assunto nel tempo: dallo studio iniziale del fenomeno SaD e delle sue svariate modalità di gestione da parte delle organizzazioni, alla redazione ed emanazione delle *Linee Guida per il sostegno a distanza di minori e giovani*, sino alla costituzione di un Osservatorio permanente sul SaD e alla campagna promozionale "Il Sad in chiaro", il progetto ha dimostrato la sua efficacia tanto da convincere la Presidenza del Consiglio dei Ministri a inserire ex-novo nel DPCM 51/2011 (di modifica del DPCM 329/2001 che regolamenta le funzioni dell'Agenzia) l'attribuzione della "vigilanza sull'attività di sostegno a distanza" (art.3, lettera i), recependo così l'importanza strategica dell'intervento sul SaD condotto dall'Agenzia.

Per soddisfare tutti gli obiettivi progettuali che il Consiglio si era posto, sono stati necessari più di tre anni di lavoro, all'inizio del quale è apparso evidente quanto fosse difficile nel panorama italiano, costituito da realtà molto eterogenee, predisporre regole minime di armonizzazione del settore. Tuttavia, trattandosi di una forma di cooperazione internazionale ad alta sensibilità etica e che vuole investire principalmente sui minori e i giovani, l'Agenzia non poteva esimersi dal costruire un quadro di regole e principi comuni che riuscissero a guidare la condotta di organizzazioni molto diverse tra loro.

La chiave vincente di questo lavoro, così come per altre linee guida emanate dall'Agenzia, è stata quella della condivisione del progetto con i vari *stakeholders* e della costruzione di un quadro di regole di *soft law*, c.d. diritto "leggero", alle quali le organizzazioni di terzo settore non sono costrette a uniformarsi, ma decidono di aderirvi liberamente perché incentivate dalla grande volontà di innalzare gli standard qualitativi con cui operano e di suggellare un nuovo patto di fiducia con i sostenitori e con la pubblica amministrazione. Infatti, alcuni fra i principi indicati nelle Linee Guida - come la tutela della *privacy* e della dignità dei minori attraverso l'uso delle loro immagini, la correttezza comportamentale e gestionale nei confronti dei sostenitori e dei beneficiari, la trasparenza economica e di bilancio, la capacità e la qualità progettuale dell'organizzazione che gestisce interventi SaD - sono stati elementi di forte riflessione tra le organizzazioni, proprio perché sollecitate dall'esigenza di allinearsi agli standard che l'Agenzia richiedeva.

Attraverso l'opera di un Comitato scientifico, aperto a tutte le reti di associazioni esistenti in Italia e trasformato successivamente in un Osservatorio che si occupasse sia del monitoraggio relativo all'attuazione delle Linee Guida sia della promozione di campagne ed eventi sul sostegno a distanza, lo scrivere "insieme" le regole che hanno costituito il documento finale ha rappresentato per l'Agenzia l'affermazione di un nuovo *modus operandi*, attraverso il quale esercitare il proprio ruolo di garante e promotore del terzo settore in Italia. Un metodo che ha rappresentato anche la possibilità di rendere tali regole applicabili, in quanto esse derivano dalla prassi, vale a dire dalla reale conoscenza del fenomeno, conseguita attraverso la rilevazione delle diverse modalità con cui le organizzazioni sia grandi -con alto sviluppo in ambito internazionale- che piccole -con maggiore radicamento a livello locale- mettono in opera i loro progetti.

L'impegno delle organizzazioni ad aderire spontaneamente alle Linee Guida SaD e a rispettare i principi in esse contenuti è stato particolarmente importante, dal momento che l'Agenzia ha deciso di non fermarsi alla semplice emanazione delle Linee Guida, ma di investire ulteriormente per la messa in opera di questo progetto, attraverso l'istituzione e la gestione di un Elenco delle organizzazioni che dichiarano di aderire alle Linee Guida. Si tratta di una sorta di registro di quanti, riconoscendosi nei principi indicati nelle linee guida, decidono di aderirvi e di sottoporsi all'attività di monitoraggio che l'Agenzia pone in essere. Le circa 120 organizzazioni che ad oggi sono inserite nell'Elenco raffigurano senz'altro un buon risultato, in quanto rappresentano un quadro di riferimento significativo: circa l'80% delle attività di sostegno a distanza gestite in Italia.

Con questo progetto-pilota l'Agenzia ha sperimentato una innovativa formula di controllo, supportata dalla realizzazione di un apposito sito web dedicato alla trasparenza nei progetti SaD (ilsostegnoadistanza.it), che è stato inteso sia come strumento di orientamento per il pubblico interessato ad approfondire questa particolare forma di solidarietà, sia come piattaforma informatica di gestione dell'Elenco delle organizzazioni aderenti alle linee guida. Anche la verifica dello stato di applicazione delle linee guida è stata portata avanti con strumenti particolari e specificatamente studiati, tra cui la compilazione di una *Relazione Annuale SaD* che gli enti sono tenuti ad inviare all'Agenzia e la sezione web *IL SAD IN CHIARO*, che le organizzazioni si impegnano ad aggiornare costantemente per fornire ai cittadini le informazioni essenziali sul loro operato. Queste informazioni permetteranno a chi sarà preposto nel prossimo futuro a vigilare su questo settore di avere a disposizione dei dati preziosi e sempre più omogenei.

Credo si possa affermare che l'Agenzia con questo progetto abbia raggiunto diversi obiettivi. Obiettivi di contenuto, concernenti la realizzazione di un quadro coerente di regole di comportamento volte a favorire la trasparenza, e obiettivi tesi a realizzare processi di collaborazione fra l'Agenzia, ente preposto istituzionalmente al controllo e alla promozione, e le diverse organizzazioni di terzo settore, nonché fra le associazioni stesse, abituate prevalentemente a competere tra di loro più che a costruire sinergie.

L'Agenzia ritiene che il sostegno a distanza sia una delle forme più efficaci e genuine di solidarietà, sia per il valore dell'investimento che genera sullo sviluppo di comunità lontane, sia per il grande merito di crescita culturale e di educazione alla mondialità che può rappresentare per l'intera società, così come per ogni singolo sostenitore. Il sostegno a distanza è infatti una forma di cooperazione allo sviluppo e non di semplice aiuto, ha in sé la forza della relazione e della reciprocità tra sostenitori e beneficiari, con la fondamentale mediazione dell'organizzazione proponente, che a sua volta garantisce efficacia e sostenibilità della collaborazione nel lungo termine. Si viene così a creare una rete fiduciaria tra persone appartenenti a contesti geografici e culturali diversi, che genera beni relazionali e quindi capitale sociale.

Pur trattandosi di un percorso facilitato dalla particolarità di una nobile attività, nella quale la "solidarietà ha un volto" e che riguarda un ambito circoscritto e ben definito all'interno del più ampio settore della cooperazione allo sviluppo, ritengo che il *modus operandi* adottato in questo progetto possa essere applicato con successo anche ad altri settori, per rendere più efficace e dinamica la funzione di vigilanza assegnata all'Agenzia dalla normativa.

Sono convinta, infatti, che avviare percorsi simili in altri ambiti d'intervento possa aprire la strada ad un metodo di lavoro efficace per il mondo dell'associazionismo e del terzo settore, in una direzione che mira all'emersione delle attività diffuse, alla loro maggiore trasparenza e alla qualità dei progetti, in correlazione con il sistema dei controlli più formale, quello a campione o che agisce sulla base di segnalazioni e denunce.

Nell'era della comunicazione, il ruolo di vigilanza e quello della promozione sono facce della stessa medaglia e non possono che progettarsi insieme, così come la fiducia e l'economia hanno dimostrato di essere strettamente legate ed elementi ormai inscindibili. Realizzare strumenti che mettano in pratica tutto questo, se non è rinvocabile per il mondo del terzo settore, può essere altrettanto utile per chi ha l'onere di governare i processi economico-sociali del nostro Paese.

Costruire una rete fiduciaria tra istituzioni, terzo settore e cittadini - soprattutto in una fase difficile come quella che stiamo vivendo - rappresenta una sfida che guarda in prospettiva, sia alla tenuta di un quadro di coesione sociale, sia allo sviluppo e alla crescita culturale del nostro Paese.

1.2

Raccolta Fondi: etica e trasparenza come obiettivi permanenti di sviluppo del patto di fiducia fra terzo settore, donatori e pubblica amministrazione *di Edoardo Patriarca*

Consigliere Agenzia per il terzo settore e coordinatore del progetto strategico "Raccolta Fondi"

Non è nata a caso la scelta operata dall'Agenzia di avviare una riflessione sugli strumenti della raccolta fondi, e di giungere, dopo un lungo percorso di preparazione durato quasi due anni, alla stesura delle *Linee guida per la raccolta dei fondi* e delle *Linee guida per le buone prassi e la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria*, queste ultime tradotte anche in lingua inglese per essere presentate in sede di Commissione Europea e di Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea.

Se da una parte occorreva mantenere fede al mandato affidato all'Agenzia dal DPCM n.329/2001 che, regolamentando le attribuzioni e i poteri ad essa assegnati, prevede 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", dall'altro si rendeva necessario offrire alle organizzazioni di terzo settore un quadro di principi e di buone pratiche per garantire ai cittadini la certezza della destinazione dei fondi raccolti e, soprattutto, per assicurare loro il valore di un'azione filantropica che li vuole attivamente protagonisti.

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, a suo tempo, decise di conferire al progetto uno sviluppo graduale, che potesse tenere nella giusta considerazione le esperienze già in atto e i soggetti istituzionali titolari di competenze e di funzioni in tale ambito: l'Agenzia delle Entrate, la Guardia di Finanza, i Ministeri competenti, le autorità di riferimento. Il percorso è stato piuttosto lungo, ha compreso decine e decine di audizioni e la stesura di bozze più volte riviste e ripensate, e ampiamente condivise con i soggetti coinvolti.

Si trattava di compilare non un manuale per specialisti o per addetti alla raccolta fondi degli enti non profit - testi peraltro già presenti nel mercato librario e pubblicati da numerose case editrici - ma piuttosto un quadro coerente di principi e di regole, rigorose ma al contempo semplici nelle loro formulazioni, da rendere disponibili agli enti non profit, alle istituzioni pubbliche, ma più di tutto ai cittadini che benevolmente destinano denaro alle organizzazioni considerate meritevoli di fiducia e di stima.

Va da sè che i due Atti di indirizzo, non avendo carattere vincolante, agiscono sulla sfera della 'moral suasion' e a sostegno del buon terzo settore: trasparenza, rendicontabilità, accessibilità sono le parole guida che informano e accompagnano i due documenti elaborati dall'Agenzia. Ma le linee guida non contengono solo principi: forniscono anche indicazioni sui comportamenti, sulle tecniche e gli strumenti concreti da applicare per esprimere delle buone prassi nella raccolta dei fondi, richiamando anzitutto, qualunque sia la modalità di raccolta utilizzata dall'ente, il rispetto delle regole di trasparenza e la completezza di informazione fornita al donatore.

Testi, dunque, alla portata di tutti, volutamente sintetici e per alcuni versi non esaustivi: alcune organizzazioni le hanno trovate scontate rispetto al livello di specializzazione raggiunto; altre, le più piccole (cioè la stragrande maggioranza degli enti non profit italiani) le hanno percepite come impegnative. Annotazioni che ci aspettavamo, e non poteva essere altrimenti.

In concreto, l'obiettivo che abbiamo perseguito con la produzione di entrambi i documenti è stato quello di cercare di costruire una piattaforma di principi e di comportamenti condivisa da tutti gli enti non profit, interpretabile come uno strumento utile per migliorare le proprie attività di raccolta fondi o per consolidare quelle già avviate. Ma qui mi preme sottolineare non solo le tecnicità o le definizioni su cui i comitati tecnici e scientifici appositamente istituiti hanno lungamente lavorato. Altrettanto importante è stato l'impegno dell'Agenzia volto a fornire, attraverso questi strumenti, un quadro politico e culturale dentro il quale collocare le linee guida, un'operazione per nulla semplice, considerato il momento storico che il nostro Paese sta vivendo, e con esso anche il terzo settore.

In questo contesto, mi preme svolgere alcune argomentazioni. Prima annotazione. Le linee guida prendono atto che la raccolta fondi, organizzata o improntata sulla spontaneità e la creatività degli enti anche piccoli, è divenuta una prassi consolidata e ordinaria per reperire risorse per le iniziative e per le opere di solidarietà che gli enti non profit intendono realizzare. Ciò considerando, all'Agenzia è apparsa urgente la necessità di fornire alcune indicazioni, seppur minime, indispensabili per costruire un'alleanza duratura con i cittadini fondata sulla trasparenza, sull'accessibilità e sulla rendicontabilità. Tre valori che non trovano particolare *audience* in parte del terzo settore italiano e neppure in partiti e sindacati, o nelle stesse istituzioni. Le linee guida voglio affermare che le "case" del buon terzo settore sono sempre accessibili, non esistono cassetti chiusi, i bilanci sono a disposizione di chiunque, e le informazioni se richieste sono date senza reticenza alcuna: una testimonianza di come si possa essere soggetti del privato sociale e al contempo soggetti pienamente pubblici, nel senso di costruttori di bene comune. Molte di queste "case" sono già così, e in questo senso le linee guida vogliono sostenerle e premiare coloro che da tempo si sono avviati verso obiettivi di questo tipo. Senza troppi giri di parole, le linee guida rappresentano a tutto tondo un atto politico, che indica le vie per costruire una buona "città", una città più solidale, improntata sulla fiducia e sulla reciprocità, una città costruita con "case" eticamente ben edificate, e dunque belle (quante brutte architetture ci circondano!), in cui milioni di cittadini, il più delle volte volontariamente, si impegnano per gli altri .

Seconda annotazione. Il terzo settore italiano per decenni è dipeso dal finanziamento pubblico, almeno una sua parte consistente, attraverso convenzioni, bandi, finanziamenti a progetto. Questa stagione si è conclusa, si è conclusa perché le risorse pubbliche sono sempre più scarse, e con essa è giunta anche la fine di quei meccanismi deleteri e devastanti di collateralismo con il sistema politico, soprattutto locale: deleteri per l'autonomia - auspicata anche dalla Carta costituzionale - di associazioni e di enti nei quali la persona conquista la propria maturità e si educa ad una cittadinanza attiva e propositiva. E dunque, per vivere, le organizzazioni dovranno sempre più rivolgersi ai cittadini, conquistare e meritare la loro fiducia, in quanto la raccolta fondi diverrà nei prossimi anni un'attività ordinaria per tutte le organizzazioni che vorranno promuovere opere, o servizi, o sostenere il volontariato, che è sì gratuità, ma che - come tutti sanno - ha bisogno di un minimo di risorse per agire. Le linee guida offrono con rigore e semplicità (impresa per nulla facile) un modo per operare con onestà e trasparenza. Siamo certi che daranno i loro frutti nel lungo periodo.

Abbiamo bisogno di far crescere sussidiarietà positiva, che sia una chiamata alla responsabilità pubblica di tutti i soggetti presenti sul territorio: dalle famiglie alle imprese, dagli enti non profit alle pubbliche amministrazioni. Non si tratta di fare passi indietro da parte di alcuno sotto il segno *più-meno* (meno stato più mercato, meno pubblico più privato...), ma del *più-più*: più imprese più responsabili, più enti di terzo settore più attivi, più pubbliche amministrazioni capaci di una *governance* efficace delle reti che si andranno a costituire, le quali meritano sostegno e garanzie all'insegna della tutela dei diritti e della qualità dei servizi offerti. La raccolta fondi può divenire un motore propulsivo di sussidiarietà positiva, in quanto chiama all'appello i cittadini e li coinvolge nelle opere che si vogliono

intraprendere. Anche il 5 per mille, con tutti i miglioramenti che questo strumento necessita, è una chiamata alla responsabilità.

Terza e ultima annotazione, che riguarda le organizzazioni di terzo settore. Il dibattito è aperto da tempo: si discute di ricostruire un tessuto di legami e una cittadinanza oggi troppo segnata dall'individualismo, a tratti egoistica, che rivendica diritti non sempre esigibili o legittimi, non curante delle altre persone e della comunità, e per nulla attenta ai doveri di solidarietà. La raccolta fondi, se operata secondo le indicazioni che abbiamo offerto - con molta umiltà devo dire - è un invito rivolto agli enti a organizzare una nuova alleanza con i cittadini donatori: risorse in denaro, ma anche coinvolgimento nel progetto che si vuole costruire chiedendo e accogliendo suggerimenti, dando tutte le informazioni e cercando occasioni di coinvolgimento vero, non solo emotivo. La democrazia si regge sulle istituzioni ma ancor più si regge sull'esperienza quotidiana di partecipazione che le associazioni e gli enti non profit costruiscono giorno dopo giorno sui territori.

Non da ultimo, non vanno neppure dimenticati gli abusi che pure l'Agenzia ha rilevato in questi anni e comunicato agli organi competenti, non avendo alcun potere effettivo di controllo. Sulla raccolta fondi si addensano le truffe peggiori, talvolta milionarie, operate da soggetti che si presentano sotto la veste di ente non profit, ma che poi utilizzano i fondi per scopi che nulla hanno a che vedere con la solidarietà e il bene comune. Alcune vicende ultime ce ne danno conferma. Le linee guida vogliono rappresentare una sollecitazione, un indirizzo, agli organi competenti per agire con determinazione: la collaborazione positiva con l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza hanno sortito buoni risultati.

Per concludere. Entrambe le linee guida rappresentano un primo passo verso la definizione di un operato comportamentale che sappia valorizzare la trasparenza in modo costante. L'auspicio è che esse possano costituire un valido riferimento per tutte le organizzazioni del terzo settore. Con questi documenti l'Agenzia ha inteso promuovere anche la consapevolezza che più le organizzazioni agiranno per migliorare la qualità complessiva delle proprie azioni, più aumenteranno la fiducia dei cittadini italiani nell'operato del terzo settore e il desiderio di donare per sentirsi parte del mondo e contribuire a costruirne la parte migliore.

I passi successivi spetteranno a coloro che avranno la responsabilità di proseguire il cammino intrapreso. Tra i tanti possibili, segnaliamo l'opportunità di costituire formalmente un Elenco che comprenda le organizzazioni che intendono applicare le indicazioni fornite dalle linee guida. Sarebbe questo uno strumento che non si limita a registrare un'adesione alle linee guida, ma che garantirebbe, con controlli annuali sulle raccolte fondi eseguite, la fede pubblica e rafforzerebbe la credibilità e l'autorevolezza degli stessi enti non profit iscritti.

1.3

Elementi di rilevanza e di prospettiva nell' attività dell’Agenzia

di Adriano Propersi

Consigliere Agenzia per il terzo settore e Coordinatore della Commissione Vigilanza e Controllo

Rendicontazione - La consigliatura in scadenza ha dedicato grande attenzione al tema della rendicontazione degli enti non profit, tematica molto trascurata dalla normativa, dalla dottrina e dalla prassi.

L’Agenzia ha valutato di fondamentale importanza l’introduzione di strumenti di rendicontazione uniformi e generalmente riconosciuti, ritenendo utile che fra i soggetti di terzo settore si sviluppino buone prassi di informazione dei terzi e di trasparenza. Sono così state predisposte, di intesa con tutte le categorie interessate (Forum del Terzo settore, Consiglio Nazionale de Dottori Commercialisti, ABI, Fondazioni bancarie, Csv, e altri), le linee guida per la redazione del bilancio di esercizio e quelle per la redazione del bilancio sociale o di missione. Tali strumenti sono stati ben accolti dal mondo non profit e stanno avendo una discreta diffusione nella prassi.

Il passo successivo, che spetterà al prossimo Consiglio, sarà quello di generalizzare l’obbligo della rendicontazione, richiedendo al legislatore di **rendere obbligatoria la pubblicizzazione dei bilanci di esercizio** - almeno per gli enti di dimensione rilevante - così come avviene per le società di capitali. Molti scandali verificatisi in questi anni si sarebbero potuti evitare con la pubblicizzazione dei rendiconti. L’evidenza obbligatoria, magari accompagnata con un rafforzamento delle funzioni di controllo esterno da parte dei revisori, rappresenta infatti lo strumento migliore per garantire raccolte fondi trasparenti e la dimostrazione del corretto impiego dei proventi ottenuti.

Agenzia delle Entrate - Molto proficuo, in questi cinque anni, è stato il rapporto con l’Agenzia delle Entrate. Lo scambio di riflessioni e di osservazioni, svolto nell’apposito Tavolo tecnico costituito, ha consentito di risolvere molte questioni controverse nell’interesse del mondo non profit. Solo per citarne alcune, si può ricordare la questione dei moduli EAS che abbiamo concorso a semplificare, oltre alle varie interpretazioni sfociate in apposite risoluzioni, come quelle sulla devoluzione di patrimoni in caso di cessazione della qualifica di Onlus, sulla partecipazione in imprese sociali delle Onlus, sul trust Onlus, sulle Onlus partecipate da imprese o da enti pubblici. Sul tema fiscale molto resta ancora da intraprendere, un campo ove si presenta certamente la necessità di riforme e di *deregulation*, di cui dovrà farsi carico il prossimo Consiglio. Voglio soltanto ricordare le questioni già affrontate in sede di Tavolo tecnico e rimaste aperte. La più rilevante è quella della **riforma degli enti non commerciali**, per la quale abbiamo prospettato proposte di semplificazione e di forfettizzazione delle imposte sul modello della Legge 398 del 1991. Altra importante questione è quella volta ad **unificare le modalità di rendicontazione fiscale**, ora molto diverse nelle varie disposizioni di legge. Resta molto da fare in questo campo.

Impresa sociale - Nel quinquennio l’Agenzia ha posto grande attenzione allo sviluppo e alla promozione dell’istituto dell’impresa sociale, considerandolo uno strumento innovativo e fondamentale per la crescita del più avanzato terzo settore. Nel contributo che segue si dirà degli interventi sul tema presso l’Agenzia delle Entrate, mentre qui si vuole ricordare la fondamentale collaborazione che l’Agenzia ha fornito al Ministero del Lavoro per l’emanazione nel 2009 dei decreti delegati alla legge del 2006 sull’impresa sociale.

La nostra Agenzia ha proposto gli schemi dei decreti delegati sul bilancio sociale e sulle operazioni straordinarie e ha collaborato con gli uffici legislativi del Ministero per l’emanazione di quattro decreti, firmati dall’allora Ministro Ferrero del Governo Prodi. I decreti delegati sono stati fondamentali per consentire la costituzione delle imprese

sociali che, siamo sicuri, avranno grande sviluppo in futuro, soprattutto se il Governo attribuirà a questi enti agevolazioni fiscali e previdenziali.

Al prossimo Consiglio lasciamo il compito, da noi perseguito senza successo, di spingere per la definizione di queste agevolazioni, convincendo il legislatore che la costituzione di imprese sociali darà al Paese grandi opportunità di sviluppo con beneficio per l'occupazione, soprattutto giovanile.

1.4

Agenzia per il terzo settore e Agenzia delle Entrate: un rapporto di collaborazione imprescindibile per la corretta ed efficace attuazione delle norme di legge

di Giampiero Rasimelli

Vicepresidente Agenzia per il terzo settore

All’insediamento di questo Consiglio dell’Agenzia per il terzo settore (già Agenzia per le Onlus), sotto la guida del Presidente Stefano Zamagni, si manifestò subito la consapevolezza della crucialità del rapporto con l’Agenzia delle Entrate. Le competenze della nostra Agenzia consegnate nel decreto istitutivo sono infatti di vigilanza, controllo, indirizzo e promozione del terzo settore e certamente le prime due, ma anche le altre competenze, è impensabile che vengano svolte senza una collaborazione e un’azione comune con l’Agenzia delle Entrate. Non avendo infatti un potere ispettivo, sanzionatorio e di definizione regolamentare, le azioni dell’Agenzia per il terzo settore si limitano nel migliore dei casi al parere obbligatorio, alla segnalazione o sollecitazione rispetto ai problemi presi in esame, all’emanazione di atti di indirizzo autorevoli, ma privi di strumentazione operativa. E’ una carenza normativa che riguarda l’istituzione dell’Agenzia per le Onlus, che noi pensiamo debba essere almeno in parte corretta dal legislatore. Per questo ci siamo attivati in questi anni avanzando proposte e ancora in questo fine-mandato abbiamo trasmesso alla Presidenza del Consiglio un sistema di proposte che può migliorare l’assetto di funzionamento dell’Agenzia per il terzo settore dandole alcuni poteri di ispezione e sanzione. Ma, in ogni caso, il rapporto con l’Agenzia delle Entrate è e sarebbe imprescindibile per la corretta ed efficace attuazione delle competenze assegnate.

Da una fase di marcata conflittualità determinatasi durante il primo mandato dell’Agenzia, si è passati nel 2007 e nel 2008 a definire una metodologia di confronto con l’Agenzia delle Entrate che nel tempo ha permesso l’affermarsi del principio di massima collaborazione e della capacità di gestione costruttiva degli eventuali elementi di difforme giudizio. E’ stato un lavoro importante e intenso che ha preso le mosse dalla sigla, il 26 maggio 2006, di un “Protocollo d’intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra Agenzia delle Entrate e Agenzia per le Onlus” dove si indica il comune impegno per assicurare il conseguimento dell’obbiettivo di una corretta ed uniforme applicazione della normativa tributaria agli enti di terzo settore e a questo fine si stabilisce una modalità di confronto sulle questioni sia di ordine generale che particolare, ritenute rilevanti e meritevoli di analisi da ciascuna Agenzia.

La situazione che si era creata aveva alimentato un generale convincimento, tra gli operatori che gravitano nel mondo del terzo settore, secondo il quale tra le due Agenzie ci sarebbe stato sempre e solamente contrasto di opinioni, o divergenza di vedute. In verità, benché una certa divergenza di opinioni nel tempo si fosse evidenziata in diverse occasioni, l’intenzione di arrivare a una condivisione degli orientamenti ha prevalso, gestendo positivamente anche momenti di divergenza che mai hanno abbandonato il percorso del confronto e dello scambio costruttivo. Come è stato nel caso delle case di riposo ONLUS e della nozione di svantaggio collegata all’aspetto economico, questione che si è conclusa con la sentenza della Corte di Cassazione del 9 ottobre 2009, che è assai netta nella definizione di una nozione più ampia di svantaggio, non collegabile al solo svantaggio economico come da noi sempre sostenuto. La situazione di svantaggio legata al dato economico è “soltanto una tra quelle previste dal legislatore in via alternativa” e, pertanto, “il fatto che le prestazioni vengano fornite dietro corrispettivo non fa venir meno il fine solidaristico”. Oppure ricordiamo il caso legato all’interpretazione della partecipazione nelle ONLUS di Enti esclusi, che ha accompagnato a lungo le nostre discussioni e che poi si è risolta con la circolare numero 38 dell’Agenzia

dell'Entrate del 1 agosto 2011 con la piena condivisione, anche da parte dell'Amministrazione finanziaria, della posizione dell'Agenzia per il terzo settore, e cioè con l'affermazione fondamentale che privati o Enti Locali possano partecipare di una ONLUS in qualità di soci o fondatori. Oppure, infine, con la questione ancora irrisolta nonostante gli impegni di verifica assunti dall'Agenzia delle Entrate, dell'impossibilità per dell'Agenzia per il terzo settore di accedere all'Anagrafe tributaria. Un impedimento che rende praticamente impossibile l'esercizio della funzione di controllo da parte della nostra Agenzia e che comunque non ha mai bloccato il lavoro di confronto reciproco e di ricerca comune.

Di tutto questo lavoro svolto con pazienza e determinazione, che ormai ha segnato un punto irreversibile nella collaborazione tra le due Agenzie, dobbiamo innanzi tutto rendere atto al Dottor Vincenzo Busa che lo ha avviato e al Dottor Aldo Polito che lo ha continuato con successo nell'Agenzia delle Entrate, al Consigliere Adriano Propersi che è stato il protagonista dell'attività propositiva dell'Agenzia per il terzo settore, alla Dott.ssa Elda Di Passio dell'Agenzia delle Entrate e alla Dott.ssa Valeria La Paglia dell'Agenzia per il terzo settore che hanno mantenuto i raccordi tra i due enti. I prodotti di questo lavoro si sono concretizzati in diversi atti che indicheremo, ma in particolare nelle circolari n. 59 dell'ottobre 2007 e n. 38 dell'agosto 2011, che hanno avuto e avranno importanza particolare nella vita e nella prospettiva del terzo settore italiano.

Il terzo settore nel nostro Paese ha assunto negli ultimi anni sempre maggiore popolarità ma non tanto quanta sia l'importanza che effettivamente ha acquisito nell'economia italiana. Una importanza calcolabile non tanto secondo i soliti parametri che si utilizzano per valutare il valore del mondo profit, ovvero i fatturati, ma sommando la ricchezza prodotta in termini di occupazione, di servizi resi e attività realizzate nel territorio con un consistente risparmio dello Stato e degli enti territoriali che non hanno erogato questi servizi, e con un forte contributo di partecipazione dei cittadini e alla coesione delle comunità. Questa è la grande risorsa che è propria dell'identità e dell'unicità del terzo settore e per la quale dovremo trovare anche parametri di calcolabilità e di accertamento relativi alla democrazia degli organismi e alla prossimità dei servizi resi.

La crescita del terzo settore, quindi, non poggia solo sullo sgravio fiscale o sugli incentivi che il nostro ordinamento ha nel tempo approntato come misure a suo favore, ma anche sui minori costi in generale che sopporta in quanto il prezzo dei servizi e il costo del lavoro sono molto calmierati nel settore non profit. Spesso il prevalere di una interpretazione eccessivamente economicistica ha portato a mettere a fuoco insieme agli elementi di distorsione e irregolarità che intervengono nel terzo settore, anche l'evidenziazione di elementi di sleale concorrenza nei confronti del privato o del pubblico là dove questa, in realtà, non c'era e non c'è. Dunque, chi vedesse nelle misure adottate dallo Stato per lo sviluppo del terzo settore solo delle voci di costo per mancate entrate a tassazione, commetterebbe un errore, in quanto per leggere esattamente se è conveniente o meno nel nostro Paese la crescita e lo sviluppo del terzo settore occorre verificare, oltre ai costi, anche i benefici economici in termini di risparmio che ne consegue lo Stato e di beneficio sociale e democratico.

Infatti, sempre più spesso i tagli di spesa operati dallo Stato e dagli enti pubblici sui servizi ai cittadini portano al nascere di organizzazioni che prendono il posto degli enti pubblici, o meglio, tendono ad ampliare la sfera pubblica nell'erogazione di servizi alla persona, con costi che sono spesso più contenuti rispetto a quelli sopportati dalla pubblica amministrazione o dagli enti for profit, e che diventano riferimenti ineliminabili della coesione sociale.

Per questa ragione, in questi anni l'Agenzia avrebbe voluto poter lavorare ad una riforma organica della normativa che interessa il terzo settore. Ma le vicissitudini del Paese, note a tutti, non hanno contribuito al concretizzarsi di tale ambizioso obiettivo. In compenso, l'istituzione del tavolo tecnico con l'Agenzia delle Entrate ha permesso, di fatto,

di affrontare diverse tematiche complesse che con il lavoro di collaborazione e condivisione tra le due Agenzie hanno trovato una più o meno ottimale situazione in via interpretativa capace di migliorare, in molti casi, la vita degli enti interessati.

Nell'ambito del Tavolo tecnico, l'Agenzia per il Terzo Settore ha prodotto specifici documenti al fine di approfondire questioni interpretative di particolare rilevanza e urgenza, dovute in parte anche al mancato coordinamento della normativa relativa al terzo settore. Grazie al confronto avviato tra le due amministrazioni è stato possibile rispondere, attraverso l'emanazione di atti di carattere interpretativo (atti di indirizzo e circolari), all'esigenza di certezza manifestata diffusamente su alcuni importanti temi. Tra questi possiamo ricordarne due: la detenzione da parte di una Onlus di una partecipazione (anche di maggioranza o totalitaria) in un'impresa sociale e la configurabilità del trust Onlus. Le conclusioni a cui sono pervenute le due Agenzie hanno consentito alle Onlus di disporre di nuovi strumenti per realizzare la propria *mission* istituzionale, potendo creare una pluralità di soggetti che, pur con diverse caratteristiche proprie, perseguono un unico fine: quello della solidarietà sociale.

Come si vede si tratta di temi che hanno a che fare con ciò che viene dopo la stagione della legislazione soggettiva che ha normato i soggetti di terzo settore e dopo il decreto legislativo 460/97 sulle ONLUS (vero spartiacque della normativa del terzo settore), e cioè con la necessità di riconoscere le funzioni reali che essi svolgono e le forme organizzative complesse che essi si danno per raggiungere gli obiettivi della loro missione. A questo riguardo la normativa fiscale è essenziale, il suo carattere positivo, di orientamento e messa in trasparenza delle azioni può essere una leva decisiva per il consolidamento e la crescita del terzo settore e delle sue funzioni sociali ed economiche. Al contrario, la staticità della norma e della sua interpretazione, può acuire gli effetti di una certa confusione normativa che pure esiste e non accenna a diminuire.

L'Agenzia in questi anni ha sempre creduto alla necessità dello sviluppo del terzo settore e con esso anche della cultura della legalità. Se si ragionasse solo con la cultura del sospetto, si potrebbe essere portati a credere che gli enti del terzo settore si costituiscono al solo scopo di fruire delle agevolazioni fiscali facendo attività che sono solo presuntamente meritorie. Il terzo settore però non è una categoria di soggetti che fanno ostacolo alla correttezza fiscale. In questi anni di durata del mandato dell'attuale Consiglio dell'Agenzia, ci si è accorti che c'era molto da fare per colmare alcune lacune nell'organizzazione e nella gestione degli enti, ma con il lavoro e con un po' di fatica si è riusciti ad adottare diverse linee guida che oggi sono riconosciute utili strumenti dallo stesso terzo settore e intorno alle quali si stanno muovendo dei passi verso una maggiore collaborazione tra organizzazioni e amministrazione pubblica, soprattutto amministrazione finanziaria.

Esempi in tal senso ne potremmo portare numerosi. In particolare, si può ricordare il ruolo attivo svolto dall'Agenzia per stemperare l'avversione che si era generata da parte degli enti all'uscita del decreto anticrisi (D.L. n° 185/2008, convertito in poi con legge n° 2/2009) nei confronti del modello EAS, guardato sospettosamente come l'ennesimo adempimento da gestire e del quale si temevano gli effetti. Il ruolo dell'Agenzia è stato quello di facilitatore della comunicazione tra le rappresentanze del terzo settore e l'amministrazione pubblica. Alla fine, il fattore capace di rimuovere la sostanza degli ostacoli che erano stati rilevati è stato quello del reciproco ascolto, di condividere e costruire una efficace strumentazione operativa della mappatura, un "timing" adeguato. Ciò ha permesso di condurre in porto un rilevante successo con le 260.000 risposte al questionario EAS predisposto e somministrato dall'Agenzia delle Entrate. Diverso, ad esempio, è stato il caso del cinque per mille dove ancora oggi le organizzazioni fanno fatica ad accettare un meccanismo precario e così aleatorio negli esiti e nei tempi.

Uno degli impegni concordati nel tavolo di concertazione sul modello EAS, che ha permesso di sbloccare la situazione, fu quello di guardare oltre le scadenze della mappatura e di definire un percorso di lavoro per affrontare un'opera, più di medio periodo, di manutenzione di alcuni nodi dell'attuale normativa fiscale del terzo settore, attraverso proposte condivise di modifica legislativa da sottoporre al Governo e al Parlamento. Un impegno comune importante e innovativo, in grado di dare continuità e profondità reale alla battaglia antielusiva e di rendere più efficace e dinamica la normativa fiscale.

La fase nuova da aprire, anche per l'erario, è quella di guardare alla dinamica della crescita del terzo settore non solo in modo difensivo rispetto ai rischi di elusione. Si deve rivolgere lo sguardo in primo luogo all'indirizzo corretto ed equilibrato della crescita del terzo settore e delle funzioni che esso svolge nel Paese, nello spazio pubblico e nel mercato, ma, di conseguenza, anche all'opportunità che questa corretta crescita riveste per l'erario, per lo Stato e per la società italiana. E' a questa luce che un'interpretazione statica e conservativa della normativa fiscale del terzo settore rischia di non essere al passo con i tempi e con le opportunità che propongono.

La faccia oscura del terzo settore esiste veramente e rischia di azzoppare la sua dinamica virtuosa di crescita. Abbiamo assistito in questi anni anche all'emergere di casi più o meno eclatanti di enti che sono stati "smascherati" nella loro falsa *mission solidaristica*. La difficoltà di avere a disposizione informazioni utili per poter verificare e valutare la bontà e la correttezza di alcuni soggetti ci ha impedito di svolgere meglio il controllo. In questa ottica abbiamo pensato che l'Agenzia potrebbe svolgere proficuamente anche compiti di vigilanza e controllo più "ficcanti", magari irrogando sanzioni amministrative. In tal senso si colloca la proposta di modifica del regolamento dell'Agenzia, in quanto per svolgere tali compiti sarebbe necessario l'accesso all'anagrafe tributaria o poter verificare quanto uso venga fatto di una vera partecipazione democratica nelle organizzazioni, tema delicato ma che occorre anch'esso sostenere aumentando ancora i livelli di trasparenza della gestione negli enti e per il quale si dovrebbero quindi assegnare all'Agenzia poteri di ispezione e sanzionatori.

Ciò che è stato fatto finora dall'Agenzia per il terzo settore e dall'Agenzia delle Entrate per definire e far avanzare un lavoro comune, a cui per correttezza e rigore si deve aggiungere la preziosa ed efficace collaborazione maturata con la Guardia di Finanza, è qualcosa di molto importante, che è documentato e che andrebbe reso noto ancora più diffusamente, perché se ne rafforzi l'intensità, anche al fine di non rendere reversibile lo spirito di collaborazione, la capacità di assicurare trasparenza al terzo settore, la completa acquisizione della stragrande maggioranza degli organismi di terzo settore alla lotta contro ogni elusione e illegalità.

Eppure, nonostante quanto scritto fin qui, la situazione in cui versa oggi l'Agenzia per il terzo settore è sempre più critica e diventa ogni giorno più difficile immaginare quale potrà essere il futuro di un ente pubblico che, anno dopo anno, ha visto assottigliarsi le risorse per il suo funzionamento e di conseguenza la possibilità di stabilizzare una struttura organizzativa che nel tempo ha maturato conoscenze e competenze apprezzate, un altissimo livello di produttività, che oggi rischiano di perdersi definitivamente.

C'è urgente esigenza che si ricostruisca un quadro di certezze e di solidità strutturali che permetta all'Agenzia di far fronte ai compiti assegnati dalla legge, e, auspicabilmente, alle ulteriori competenze necessarie.

Proprio in questa fase drammatica della vita del Paese in cui l'imperativo è lo sviluppo economico, la creazione di impresa e di lavoro, la capacità di ri-progettare e ri-organizzare un welfare sostenibile, la crescita trasparente e impetuosa del terzo settore è una concreta *chance* che l'Italia può cogliere. Cruciale, ad esempio, è il destino che potrà avere l'impresa sociale, le condizioni che potranno essere create per assicurarne il sostegno e il rapido e rigoroso

sviluppo. Ritardi e incertezze in questa direzione possono avere gravi ripercussioni sugli obiettivi che il Paese si sta proponendo con grandi sforzi e grandi sacrifici.

Le priorità di questo nostro lavoro per il presente e per l'immediato futuro, come si è ampiamente detto, non possono che essere due: una moderna, snella e più efficace revisione normativa del terzo settore (almeno in direzione del coordinamento normativo) e una politica fiscale rigorosa e positiva capace di valorizzare le grandi potenzialità proprie del terzo settore al servizio dell'innovazione e della crescita del Paese. L'afflizione più grave del processo evolutivo del terzo settore in Italia, dove peraltro si registra una grande vitalità della partecipazione e dell'auto-organizzazione sociale, è la confusione e l'incompiutezza normativa che generano problemi di gestione e pericolose zone d'ombra. L'Agenzia per il terzo settore, lo si può rilevare ancora in questa relazione, ha messo in campo un grande e articolato lavoro tendente a rispondere, per quanto nelle sue capacità attuali, alle principali criticità dell'evoluzione del terzo settore, e l'Agenzia delle Entrate è un interlocutore essenziale di questa nostra missione.

Certo, la situazione anacronistica che vive l'Agenzia per il terzo settore oggi non depone a favore di una prospettiva nitida, ma almeno indica con nettezza un percorso virtuoso da compiere, del tutto possibile e sostenibile.

Speriamo e chiediamo con spirito di servizio che il Governo in carica possa dire una parola di chiarezza.

1.5

Proposte per una riforma organica della legislazione sul terzo settore

di **Emanuele Rossi**

Consigliere Agenzia per il terzo settore

Le ragioni di tale impegno

Tra i compiti assegnati all’Agenzia, la legge n. 662/1996 indica quello di “*formulare proposte di modifica della normativa vigente*”; il decreto attuativo, emanato con D.P.C.M. 21 marzo 2001 n. 329, stabilisce, all’art. 3, comma 1 lettera b), che all’Agenzia spetti “*formulare osservazioni e proposte in ordine alla normativa delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti*”.

Nell’adempimento di tale mandato, l’Agenzia ha dapprima operato mediante un’opera di ascolto e di attenta analisi della situazione in essere, al fine di valutare quali proposte di revisione normativa fossero opportune e necessarie nell’attuale fase della vita sociale ed istituzionale del nostro Paese. Tale opera, realizzata anche mediante numerose audizioni con i soggetti del terzo settore, ha fatto emergere l’esigenza di interventi sulla legislazione vigente anche penetranti e significativi. Ma soprattutto è emersa la consapevolezza della necessità di segnare una “seconda fase” nella legislazione in materia, che metta a frutto i diversi interventi, sin qui realizzati in una logica di settorializzazione soggettiva (vale a dire legata a profili soggettivi e organizzativi dei diversi “segmenti” del terzo settore: volontariato, cooperative sociali, associazioni di promozione sociale, ecc.), per ripensarli globalmente in una logica di normazione coerente ed organica.

Ciò ha trovato conforto in quanto contenuto nel *Libro bianco sul futuro del modello sociale*, presentato nel corso del 2009 dal Ministro per il Welfare on. Maurizio Sacconi, secondo cui è “*necessario aprire una “stagione costituente” per il terzo settore dedicata a produrre le soluzioni legislative idonee a promuoverne le straordinarie potenzialità*”.

A tali ragioni si uniscono le considerazioni relative alla necessità di rendere la legislazione in materia coerente ed adeguata alla nuova prospettiva costituzionale, avviata dalla riforma del Titolo V della Carta introdotta con la legge costituzionale n. 3/2001.

Per questo complesso di ragioni l’Agenzia ha svolto un lavoro tendente ad offrire alcune possibili risposte alle esigenze indicate: interpretando quindi il mandato ricevuto dalle norme all’inizio richiamate -oltre che nel senso di formulare singole e puntuali proposte di modifica delle diverse discipline-, anche nella direzione di una proposta di *revisione organica della legislazione riguardante il terzo settore*.

Modalità di lavoro e di realizzazione

Al fine di giungere al risultato atteso, l’Agenzia ha ritenuto opportuno, anziché predisporre un articolato (operazione che è parsa di competenza eventualmente del Ministero, attesi i numerosi nodi politici da affrontare e risolvere), muoversi piuttosto mediante l’elaborazione di un documento contenente indirizzi, anche abbastanza dettagliati, ma aventi l’intento primario di costituire un “indice”, il più possibile completo, degli argomenti e delle tematiche che dovrebbero essere considerati sistematicamente al fine di operare una revisione organica della materia.

Il documento è stato il frutto di un lavoro durato alcuni mesi, che ha visto impegnato un gruppo di studio costituito con la partecipazione di alcuni esperti del mondo scientifico e condotto anche mediante l'interlocuzione con il mondo di riferimento, nonché con un confronto specifico con il Forum nazionale del Terzo Settore. La prima bozza del documento è stata poi discussa all'interno di un seminario, svoltosi nel mese di dicembre 2008 presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, cui hanno partecipato esponenti della comunità scientifica e del terzo settore, successivamente trasmesso al Consiglio dell'Agenzia; sulla base di esso, l'Agenzia ha elaborato il proprio documento finale, successivamente inviato al Governo, nel rispetto delle competenze dell'Agenzia.

I contenuti del documento

Il documento, pubblicato come Supplemento al n. 3/2009 della rivista *Areté*, è diviso in capitoli, ciascuno relativo agli ambiti di materia nel quale si ritiene necessario intervenire mediante la revisione della normativa.

Il primo è dedicato al tema dell'identità del terzo settore, partendo dalla considerazione di come sia ormai giunto il momento di definire sul piano normativo cosa sia il "terzo settore", alla cui definizione hanno sin qui contribuito criteri prevalentemente di tipo economico e sociologico, ma i quali non consentono oggi con chiarezza di segnarne i confini e insieme di marcarne la differenza con i concetti di "enti non profit", "privato sociale" e così via. Connessa al tema dell'identità del terzo settore complessivamente individuato vi è poi l'esigenza di definire le specifiche identità che costituiscono i diversi segmenti del terzo settore: esigenza sin qui non adeguatamente soddisfatta dalla legislazione relativa, anche in ragione delle modalità e dei tempi nei quali essa è stata approvata, e nondimeno oggi quanto mai necessaria.

All'interno del secondo capitolo vengono affrontati i profili civilistici della legislazione sul terzo settore, intendendo con tale espressione le regole di produzione dell'azione cui devono informarsi i soggetti (enti) che intendono operare nell'ambito delle diverse aree che lo costituiscono. La proposta del documento, al riguardo, è ispirata alla logica di fondo in forza della quale sarebbe opportuno configurare degli statuti di attività, da variare in relazione ai settori di intervento e delle modalità con cui s'intende effettuare l'intervento.

Ai profili di diritto tributario è dedicato il terzo capitolo: profili di importanza fondamentale per la corretta gestione del mondo del terzo settore ed anche per favorirne un adeguato e regolare sviluppo, come dimostrato emblematicamente dal decreto legislativo n. 460/1997 relativo alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Non deve infatti dimenticarsi che la realizzazione di principi costituzionali giustamente ritenuti fondamentali per il nostro assetto sociale (quali -fra gli altri- il principio del primato della persona e dei suoi diritti -in specie di quelli sociali-, il principio di solidarietà, quello di sussidiarietà, ed altri ancora) passa anche attraverso la predisposizione di regole fiscali capaci di favorire e insieme regolamentare il mondo del terzo settore. Sulla base di alcuni principi ispiratori che vengono individuati, il documento propone alcuni interventi assai puntuali, ma anche una sorta di mutamento di prospettiva: la possibilità di "elaborare normativamente, per la prima volta, un'autonoma categoria di enti del terzo settore o enti non lucrativi, con ampliamento del ventaglio dei soggetti passivi dell'I.re.s. e conseguente elaborazione di nuove regole di determinazione della base imponibile e di applicazione delle agevolazioni".

Il quarto capitolo è dedicato al tema dei rapporti fra istituzioni pubbliche e soggetti del terzo settore: tema che, occorre ricordarlo, è stato alla base dei primi interventi legislativi relativi al terzo settore (legge quadro sul volontariato, legge sulle cooperative sociali), che proprio a questo limitato aspetto tendevano a dare risposta (sebbene poi le relative leggi siano state assunte come discipline quadro dell'intero fenomeno considerato). Detto tema richiede oggi, alla luce delle richiamate evoluzioni normative e amministrative, una attenta e organica riconsiderazione, specie in ordine alla

necessaria chiarezza concettuale che deve essere svolta in relazione a istituti quali l'autorizzazione, l'accreditamento, il convenzionamento. In detto capitolo viene anche affrontato il tema, assai delicato ma proprio per questo richiedente un intervento che si ispiri ad una logica di riforma organica, della tenuta dei registri, che assurgono al ruolo -spesso- di vera e propria fonte di legittimazione per l'esistenza e l'operatività del terzo settore.

Viene poi preso in specifica considerazione il tema della rappresentanza del terzo settore, cui è dedicato il quinto capitolo del documento: tema che, pur attenendo prevalentemente all'ambito delle relazioni fra soggetti rappresentati e istituzioni pubbliche, chiama in causa in modo rilevante anche aspetti più strettamente correlati alla diversa identità dei soggetti non profit.

Ed infine l'ultimo capitolo è dedicato alle forme di sostegno economico agli enti del terzo settore, cercando di operare una ricognizione a tutto campo delle possibili fonti di finanziamento (da quelle pubbliche a quelle private, da quelle in essere e stabilmente normate a quelle adottate non stabilmente -si pensi ad esempio al c.d. cinque per mille) per offrire soluzioni adeguate e compatibili con il quadro costituzionale. Non credo sia necessario sottolineare l'importanza di questi profili, e di come essi possano risultare decisivi (spesso nel bene, più spesso nel male) per affermare o negare il consenso sociale al terzo settore e la sua stessa credibilità nel perseguitamento delle finalità ad esso assegnate.

Chiude il documento una breve indicazione dei possibili ulteriori compiti che potrebbero essere assegnati all'Agenzia per il terzo settore, al fine di rendere maggiormente efficaci le innovazioni di cui si propone l'introduzione e consentire quindi all'intero sistema di operare correttamente.

Le prospettive

Con tale lavoro, come si è detto, l'Agenzia ha inteso offrire un contributo ad un'operazione che si ritiene importante e necessaria. La scelta di non predisporre un articolato lascia impregiudicata la valutazione in ordine allo strumento normativo mediante il quale realizzare la revisione: se -in altri termini- imboccare la via di un testo unico che raccolga e metta a sistema la legislazione statale vigente ovvero seguire la strada, forse più agibile, di una riforma dei diversi atti normativi che tuttavia risponda, per quanto detto, ad una logica di revisione organica. L'Agenzia si è altresì resa disponibile come sede di confronto tra le varie posizioni e di supporto alla traduzione normativa delle proposte contenute nel documento.

Il Governo ha scelto, almeno inizialmente, una strada diversa, ovvero di partire da una riforma del Libro primo del Codice civile. Di tale proposta tuttavia, che risulta essere stata approvata in Consiglio dei Ministri in data 31 marzo 2011, e di cui l'Agenzia ha avuto notizia tramite organi di informazione, non si conosce al momento ancora il testo definitivo.

1.6

Fine – ingloriosa – dell’Agenzia per il terzo settore?

di Emanuele Rossi

Consigliere Agenzia per il terzo settore

1. Per cinque anni ho fatto parte del Consiglio dell’Agenzia per le Onlus (oggi: Agenzia per il terzo settore, come dirò), istituita nel 2002, la cui vicenda giuridica merita di essere raccontata quale esempio emblematico di un certo modo di procedere delle istituzioni nel nostro Paese. Ricordo brevemente la (breve) storia dell’Agenzia.

L’art. 3 della legge 23 dicembre 1996 n. 662 demandava (al comma 190) ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri l’istituzione di “un organismo di controllo” per gli enti non commerciali e le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, specificandosi che detto organismo “opera sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro delle Finanze e garantisce, anche con emissione di pareri obbligatori e vincolanti, l’uniforme applicazione della normativa sui requisiti soggettivi e sull’ambito di operatività rilevante per gli enti di cui ai commi 186 e 188. L’organismo di controllo è tenuto a presentare al Parlamento apposita relazione annuale; è investito dei più ampi poteri di indirizzo, promozione e ispezione per la corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare in materia di terzo settore. Può inoltre formulare proposte di modifica della normativa vigente e adottare provvedimenti di irrogazione di sanzioni”.

Il decreto previsto dalla legge è stato emanato con D.P.C.M. 26 settembre 2000, con cui è stata istituita 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”, ponendo la sede degli uffici a Milano, e demandando ad apposito regolamento la disciplina degli aspetti organizzativi. Da segnalare che, nel frattempo, era entrato in vigore il d.lgs. n. 300/1999, il cui art. 8 disciplina in via generale le Agenzie governative, prevedendo che esse “svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da ministeri ed enti pubblici”.

Il regolamento previsto dal D.P.C.M. del 2000 è stato adottato con D.P.C.M. 21 marzo 2001, n. 329, che ha specificato le competenze dell’Agenzia, la sua composizione e le principali regole di funzionamento. In forza di ciò, l’Agenzia è stata costituita per la prima volta nel 2002 mediante la nomina di un Presidente (il prof. Lorenzo Ornaghi) e di dieci componenti⁵¹, che hanno costituito il Consiglio. Alla loro scadenza, dopo i cinque anni previsti dalla legge, il Governo (in quel momento presieduto da Romano Prodi) ha provveduto alla loro tempestiva sostituzione: Presidente è stato nominato il prof. Stefano Zamagni e altri nove membri sono stati nominati dal Presidente del Consiglio, alcuni di questi, sempre secondo le previsioni legislative, previa designazione di alcuni ministeri.

Secondo quanto stabilito nel regolamento, all’Agenzia, in sede di prima applicazione, avrebbe dovuto essere attribuito “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”. Nell’arco temporale della sua esistenza, invece, l’Agenzia non ha avuto

⁵¹ I membri nominati sono stati nove e non dieci: il decimo è stato infatti nominato soltanto nel 2004, di conseguenza esso è rimasto in carica fino al 2009 ed è stato sostituito nel 2010, ragion per cui anche nel 2007 sono stati nominati nove membri anziché dieci.

alcun trasferimento di personale da parte dell'amministrazione statale: sì che il personale necessario per il suo funzionamento è stato garantito o mediante forme di collaborazioni saltuarie ovvero mediante distacchi dalle amministrazioni locali (in particolare: Regione Lombardia, Provincia di Milano e Comune di Milano)⁵².

In sostanza, dunque, l'Amministrazione centrale si è limitata a trasferire all'Agenzia un contributo annuale per le spese di funzionamento: tale contributo è andato peraltro sensibilmente diminuendo nel corso degli anni. Se infatti l'assegnazione finanziaria annuale negli anni 2002 – 2005 è stata pari a euro 2.585.285,00 essa è scesa a euro 1.160.313,00 per il 2010 e a euro 726.000 per il 2011. In sostanza, dal 2002 al 2011 vi è stata una riduzione di circa il 70% dei fondi trasferiti dallo Stato (senza contare gli effetti dell'inflazione).

2. L'attività svolta dall'Agenzia nel corso degli anni può essere valutata da chiunque: essa è puntualmente segnalata sul relativo sito web. Pur nella difficoltà di rendicontarla adeguatamente, e nell'impossibilità di dare un giudizio di tipo qualitativo (specie da parte di chi, come me, ne ha fatto parte), valgano alcuni dati di tipo quantitativo: ai quali - personalmente- non attribuisco particolare valore, ma che nondimeno nella fase attuale sembrano costituire gli unici elementi di valutazione di produttività (come dimostra, ad esempio, la vicenda della valutazione dell'attività scientifica e di ricerca del sistema universitario). Dunque, vediamo qualche dato.

L'Agenzia è tenuta ad esprimere pareri obbligatori rilasciati alle Direzioni regionali dell'Agenzia delle Entrate (in forza di quanto previsto dall'art. 4, comma 2, lett. f) del D.P.C.M. n. 329 del 2001): in relazione a tale competenza sono stati resi, nel corso degli ultimi cinque anni, un totale di 3.650 pareri (782 nel 2007, 828 nel 2008, 1127 pareri nel 2009, 600 nel 2010 e 313 nel 2011). Si precisa che questi pareri sono stati richiesti dalle diverse Direzioni Regionali dell'Agenzia delle Entrate: e l'Agenzia ha risposto a tutti, in tempi rapidi e utili per le successive deliberazioni dell'Agenzia delle Entrate. In secondo luogo, occorre rilevare che in tutti questi casi l'Agenzia ha dovuto valutare se enti iscritti nell'Anagrafe delle Onlus potevano rimanervi legittimamente: e il parere positivo dell'Agenzia alla richiesta di cancellazione formulata dall'Agenzia delle Entrate (nella stragrande maggioranza di casi -circa il 90%- si è infatti trattato di pareri favorevoli alla cancellazione) ha comportato pertanto il superamento di una situazione di illegittimità e, conseguentemente, di minore ricavo fiscale da parte dello Stato.

Un'altra competenza dell'Agenzia riguarda l'espressione di pareri rilasciati ad altre amministrazioni pubbliche (secondo quanto previsto dall'art. 4, commi 1 e 2 del D.P.C.M. n. 329 del 2001): sempre nell'ultimo quinquennio tali pareri sono stati complessivamente 272, riguardanti anche temi di particolare rilievo generale (quali, ad esempio, la possibile partecipazione di una organizzazione di volontariato ad una cooperativa sociale; l'iscrivibilità nei registri regionali delle associazioni di promozione sociale di una articolazione territoriale; l'iscrizione nel registro delle organizzazioni di volontariato di un ente avente natura di fondazione; la non obbligatorietà del regolamento per gli enti ecclesiastici; la configurabilità come Onlus delle fabbricerie, e così via). A ciò devono aggiungersi 412 pareri resi su richiesta di soggetti privati, anch'essi relativi a tematiche di particolare rilievo.

Con riguardo invece ai pareri, previsti non soltanto come obbligatori ma anche come vincolanti, circa le devoluzioni di patrimonio in caso di scioglimento di un'organizzazione (art. 3, comma 1, lett. k) del D.P.C.M. n. 329 del 2001), oltre alla predisposizione del Regolamento per il rilascio del parere in merito alla devoluzione del patrimonio in caso di

⁵² Il numero delle risorse è variato nel tempo: nell'anno 2008 erano stati autorizzati distacchi o comandi da altre amministrazioni pubbliche per 16 unità di personale, mentre nel 2011 tale numero è ridotto a 6. Compongono la dotazione di risorse anche due ulteriori unità, con contratto di lavoro a tempo determinato. L'attuazione dei programmi di attività dell'Agenzia è sostenuta anche da temporanei supporti esterni forniti da terzi, individuati mediante apposite procedure di gara.

estinzione e/o perdita della qualifica di onlus, sono stati resi 241 pareri complessivi (con un numero crescente nel corso del quinquennio).

Insieme a questa attività per così dire "obbligata", l'Agenzia, specie negli ultimi cinque anni, ha particolarmente sviluppato la produzione di "atti di indirizzo", finalizzati alla regolazione del settore e ad orientare i comportamenti delle organizzazioni. Tali documenti sono spesso stati il frutto di un lavoro preliminare svolto da un gruppo di esperti, nel quale è stato sviluppato anche un confronto con i soggetti interessati; successivamente le proposte sono state presentate al Consiglio dell'Agenzia che li ha approvate, con le modifiche e integrazioni del caso, in via preliminare; dopo un ulteriore confronto con le organizzazioni -mediante audizioni o iniziative aperte- gli atti sono stati definitivamente deliberati dal Consiglio.

Tra questi provvedimenti possiamo segnalare i seguenti: le Linee guida per la redazione del bilancio di esercizio degli enti non profit (2009); le Linee guida per la tenuta dei registri del volontariato (il documento, definito nel 2009, è stato realizzato da un gruppo di lavoro costituitosi con le rappresentanze delle Regioni, presso la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, con il coordinamento dell'Agenzia); le Linee guida per la redazione del bilancio sociale delle organizzazioni non profit (prima approvazione nel 2009 e approvazione definitiva nel 2011); le Linee guida per il sostegno a distanza di minori e giovani (2009); le Linee guida per la raccolta dei fondi (prima approvazione nel 2009 e approvazione definitiva con deliberazione nel 2010); le Linee guida sulla definizione di criteri e di modelli per la partecipazione del terzo settore alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale (2011)⁵³.

Merita sottolineare al riguardo di tali atti come essi costituiscano un esempio di *soft law* in campi ove risulta assente una disciplina di tipo legislativo: e si tratta di ambiti di particolare rilievo, sia da un punto di vista economico-sociale (si pensi ad esempio all'attività di raccolta fondi organizzate e realizzate da enti non profit anche mediante mezzi telefonici o telematici; ovvero alle azioni di sostegno a distanza nei confronti di minori, che riguardano un numero sempre crescente di soggetti coinvolti ed un notevole giro di denaro), che per quanto riguarda la tutela della fede pubblica e, con essa, la stessa credibilità dell'intero terzo settore. Ma lo strumento utilizzato rivela la sua innovatività ed efficacia anche in considerazione delle modalità procedurali mediante le quali esso è giunto alla sua definizione, come sopra si è indicato: le linee guida sono infatti state il risultato di un processo partecipativo, cui hanno preso parte gli stessi soggetti interessati al tema, in una sorta quindi di auto-regolazione rispetto alla quale l'Agenzia ha svolto una funzione di stimolo, di coordinamento e -insieme- di validazione dei risultati raggiunti.

Numerosi sono stati poi gli atti di indirizzo finalizzati a favorire l'uniforme applicazione della normativa in ambito nazionale: tra i principali possiamo ricordare quello sull'esenzione dal pagamento dell'imposta di registro riguardante gli atti fondativi per le Organizzazioni di Volontariato; quello relativo alla partecipazione nella Onlus (in particolare: fondazioni di partecipazione) di "soggetti esclusi" (enti pubblici e società commerciali) in qualità di soci e/o fondatori; quello sulla contestuale iscrizione di un'associazione di promozione sociale nel Registro di cui all'art. 7 della L. n. 383/2000 e nell'Anagrafe Unica delle Onlus di cui all'art. 11 del D.Lgs. n. 460/1997; uno sulle partecipazioni detenute da Onlus in soggetti aventi qualifica di impresa sociale; uno ancora sulla configurabilità del Trust Onlus. Sempre nel 2011 sono stati approvati due documenti di carattere interpretativo su temi particolarmente delicati in merito all'applicazione della normativa vigente: quello sulla nozione di "diritti civili" e quello sulla nozione di "soggetti svantaggiati".

⁵³ Su cui si veda il positivo commento, in sede scientifica, di F. PIZZOLATO, *Decidere con i cittadini: nota a proposito delle Linee guida dell'Agenzia per il terzo settore*, in *Labsus*, febbraio 2012.

Per quanto poi riguarda la normativa generale relativa al terzo settore, l’Agenzia ha predisposto un articolato documento contenente proposte per una revisione organica della legislazione sul terzo settore (frutto di un lavoro che ha preso le mosse da un gruppo tecnico composto da giuristi di varie università italiane e discusso nel corso di seminari appositamente organizzati), approvato dal Consiglio nel 2009 e inoltrato al Governo. Tale lavoro rispondeva peraltro ad un obiettivo che lo stesso Esecutivo si era posto: nel *Libro bianco sul futuro del modello sociale*, presentato nel 2009 dal Ministro per il Welfare, si leggeva infatti come, a parere del Governo, fosse “necessario aprire una ‘stagione costituente’ per il terzo settore dedicata a produrre le soluzioni legislative idonee a promuoverne le straordinarie potenzialità”. Malgrado tale dichiarata intenzione, lo stesso Governo ha seguito invece – un po’ a sorpresa - la strada di una revisione del Libro primo del codice civile⁵⁴ (che, come noto, riguarda una parte del tutto marginale rispetto alle problematiche normative relative al terzo settore): peraltro, anche in questo caso, con una vicenda che ha del paradossale. Mentre infatti il sito ufficiale del Ministero della Giustizia annunciava l’approvazione della relativa proposta in data 31 marzo 2011 (“*Codice civile: Alfano, in CdM approvata importantissima riforma su no profit e sussidiarietà*”), il relativo testo in verità non è mai uscito da Palazzo Chigi, e ad oggi nessuna proposta al riguardo risulta ancora pervenuta in Parlamento (*sic!*).

Alle iniziative di cui si è sin qui detto, deve aggiungersi un’attività di tipo culturale-scientifico: l’attivazione di una rivista dell’Agenzia (“*Aretè. Quadrimestrale dell’Agenzia per le Onlus*”, di cui sono usciti 12 numeri -tre per ogni anno, a partire dal 2008- ed alcuni supplementi); la redazione e pubblicazione di quattro lavori monografici (il *Libro bianco sul terzo settore* e *Il Terzo settore nell’Italia unita*, entrambi editi dal Mulino nel 2011; *Beni confiscati alle mafie: il potere dei segni. Viaggio nel Paese reale tra riutilizzo sociale, impegno e responsabilità* nel 2009; *Il Terzo settore dalla A alla Z* nel 2011); alcune ricerche svolte in collaborazione con istituzioni di ricerca universitarie a livello nazionale.

Tale attività, e la restante di cui in questa sede non è il caso di richiamare, è stata costantemente rendicontata al Governo: ogni anno infatti l’Agenzia ha predisposto -come richiede il regolamento- una relazione annuale sull’attività svolta, presentata al Governo nel corso di un’apposita conferenza tenutasi ogni anno a Palazzo Chigi alla presenza (almeno) del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in rappresentanza dell’autorità vigilante dell’Agenzia. Nel corso di tali incontri sono stati costanti gli apprezzamenti governativi nei confronti dell’attività dell’Agenzia: nella conferenza del luglio 2009, ad esempio, il Sottosegretario Gianni Letta ha affermato che “l’attività di promozione, sensibilizzazione e stimolo svolta dall’Agenzia appare indispensabile (*sic!*). Nel rispetto dei diversi ruoli istituzionali, il contributo dell’Agenzia, come soggetto istituzionale che ha una conoscenza specifica ed esercita una stabile attività di vigilanza sul settore, è necessario sia per il legislatore, sia per le altre amministrazioni pubbliche che hanno specifiche competenze sui soggetti in esso operanti”⁵⁵.

3. Alla luce dell’esperienza realizzata, negli ultimi anni l’Agenzia ha avanzato, tra le altre, una proposta di ri-definizione dei propri compiti: dapprima proponendo il cambiamento della denominazione, al fine di renderla più adeguata all’attività da essa effettivamente svolta (da Agenzia per le Onlus a Agenzia per il terzo settore⁵⁶) e – insieme – una rimodulazione delle competenze ad essa attribuite; in secondo luogo, proponendo la trasformazione

⁵⁴ Recte: ha espresso l’intenzione di seguire la strada (che è cosa ben diversa da seguirla, secondo la nota differenza intercorrente tra il dire e il fare...), come dimostra la vicenda che subito si indicherà, nel testo.

⁵⁵ Intervento del Sottosegretario Gianni Letta alla Presentazione della Relazione annuale dell’Agenzia per le Onlus. Roma, Palazzo Chigi, 6 luglio 2009, in Rivista Areté, n. 2/2009, pag. 19.

⁵⁶ Ciò in quanto l’ambito di azione dell’Agenzia non è limitato alla promozione, sorveglianza e indirizzo nei confronti delle Onlus (organizzazioni non lucrative di utilità sociale), ma riguarda anche -a norma di legge- gli enti non commerciali: da qui la necessità di ridefinire il nome in ragione delle funzioni effettivamente attribuite.

della stessa Agenzia in Autorità indipendente, al fine di essere dotata degli strumenti necessari per esercitare una vera azione di sorveglianza e controllo nei riguardi dei soggetti del terzo settore⁵⁷.

Quanto ai primi punti, il Governo ha provveduto a modificare il precedente regolamento con uno successivo giunto alla sua formalizzazione nel gennaio 2011, dopo una gestazione durata mesi, se non anni (DPCM 26 gennaio 2011, n. 51, pubblicato nel mese di maggio 2011): con esso è stata cambiata la denominazione (in "Agenzia per il terzo settore", come si è detto) e sono state previste alcune ulteriori funzioni. Con lo stesso DPCM n.51/2011 è stata altresì modificata la composizione del Consiglio, portata da dieci a quattro membri (con effetto dal rinnovo del Consiglio in carica).

Per quanto riguarda invece la seconda proposta (la trasformazione dell'Agenzia in Autorità), sebbene essa sia stata accolta con grande favore in sede governativa -come si evince chiaramente dalle reazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel corso della presentazione delle ultime Relazioni annuali-, nessuna azione concreta è stata posta in essere per la sua realizzazione.

Nel frattempo, tuttavia, alcuni interventi legislativi hanno prodotto dei cambiamenti non marginali relativi all'Agenzia.

In primo luogo, il decreto legislativo 24 marzo 2006 n. 155, contenente la disciplina relativa all'impresa sociale ha attribuito ulteriori compiti all'Agenzia: in particolare, l'art. 13 ha stabilito che "per le organizzazioni che esercitano un'impresa sociale, la trasformazione, la fusione e la scissione devono essere realizzate in modo da preservare l'assenza di scopo di lucro (...); la cessione d'azienda deve essere realizzata in modo da preservare il perseguimento delle finalità di interesse generale (...)" ; tali atti "devono essere posti in essere in conformità a linee guida adottate con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, sentita l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale".

Il secondo intervento legislativo si è avuto con il decreto legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010. In particolare, l'art. 6 comma 2 di detto decreto ha stabilito che "la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera". Il comma 3 esclude dall'applicazione di tale previsione le pubbliche amministrazioni "di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, incluse le autorità indipendenti", stabilendo che per esse non si elimina il compenso ma lo si riduce del 10%. La disposizione cui si rinvia si limita a stabilire quanto segue: "La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale", mentre a sua volta il comma 2 stabilisce che "Ai fini della presente legge, per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari"⁵⁸.

La corretta interpretazione di tale disposizione è stata oggetto di una vicenda che ha aspetti paradossali. L'amministrazione dell'Agenzia, infatti, sulla base di una incerta formulazione della disposizione, ha richiesto

⁵⁷ Già nella prima Relazione annuale della seconda consigliatura, quella relativa all'anno 2007, si legge: "uno degli obiettivi sostanziali del quinquennio 2007-2011 è la trasformazione dell'Agenzia in Autorità a tutti gli effetti, con poteri da una parte ispettivi e sanzionatori, ma soprattutto di riferimento autorevole e reale supporto al settore".

⁵⁸ Il quale Istat, merita rilevare, ha inserito l'Agenzia (rimasta come Agenzia per le Onlus) come il primo ente che compare nel gruppo di classificazione delle Autorità indipendenti nell'elenco delle pubbliche amministrazioni emesso annualmente!

all'Amministrazione sorvegliante (la Presidenza del Consiglio dei Ministri) la corretta interpretazione, sospendendo nel frattempo la corresponsione dei compensi al Presidente e ai Consiglieri. La Presidenza del Consiglio dei Ministri (da cui proveniva il decreto-legge, occorre ricordare), con relazione del 21 settembre 2010 ha a sua volta richiesto un "avviso" al Consiglio di Stato su come si doveva interpretare un decreto-legge da essa stessa scritto e approvato (comportandosi come il secondino nel celebre "Don Raffae" di Fabrizio de André: "Mi consiglio con Don Raffae', mi spiega che penso e bevimm'ò cafè"): questi ha dapprima richiesto pareri alle varie amministrazioni coinvolte (Dipartimento Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, Ministero dell'Economia e delle Finanze), le quali hanno espresso posizioni in linea generale contrarie all'abolizione del compenso per i componenti dell'Agenzia: malgrado questo, con parere reso in data 23 gennaio 2012, il Consiglio di Stato ha espresso l'avviso che ai componenti dell'Agenzia non spettasse alcun compenso, attesa "la necessità di interpretare rigorosamente la norma del comma 2 al fine di garantire il conseguimento del risultato di contenimento della spesa pubblica perseguito dalla manovra, ammettendo eccezioni solo ove normativamente ed espressamente previste". Inoltre, il Consiglio di Stato rileva che sebbene il D.P.C.M. del 2001 abbia denominato l'organismo di controllo "Agenzia", ciò non ha tuttavia comportato "il pieno approdo dello stesso nel novero delle amministrazioni indipendenti, essendo qualificabile l'organismo quale agenzia "atipica" avente funzioni di indirizzo, promozione, vigilanza ed ispezione sulle ONLUS e sul terzo settore". E tuttavia il medesimo parere conclude con il rilevare che "la natura finanziaria emergenziale delle disposizioni della manovra, improntate ad una logica di risparmi di spesa generalizzati, potrebbe determinare un rischio di compromissione di rilevanti interessi pubblici sottesi alla normativa rendendo non effettive ad es. le delicate funzioni di vigilanza dell'Agenzia, per cui si prospetta l'eventualità, stante il carattere necessariamente "sperimentale" di una legislazione così innovativa e legata a necessità stringenti di finanza pubblica, di riconsiderare in futuro la situazione, ove ad es. dovesse emergere l'incongruità degli assetti organizzativi garantiti da incarichi di tipo solo onorifico per funzioni comportanti notevoli responsabilità amministrativo-contabili". Affermazione di una certa gravità, quest'ultima, perché fa trasparire il dubbio che a degli incarichi di tipo onorifico possano corrispondere (come in effetti è) responsabilità amministrativo-contabili: tanto è vero che i componenti dell'Agenzia hanno ritenuto opportuno stipulare, in parte a proprie spese, apposita assicurazione; così che l'incarico onorifico è diventato anche oneroso! E in ogni caso l'affermazione del Consiglio di Stato risulta quasi beffarda nei confronti degli attuali componenti dell'Agenzia: essa suona infatti come se dicesse all'amministrazione: "Ripensateci bene, per il futuro, e magari cambiate la norma, ma intanto fate pure lavorare gratis quelli che ci sono" (*rectius*: con un gettone di presenza di 30 euro lordi!).

Negli ultimi due anni circa di funzionamento dell'Agenzia, dunque, ai componenti non è stato corrisposto alcun compenso: ciò non ha impedito tuttavia la prosecuzione del lavoro, con il mantenimento dell'attività sui medesimi ritmi e standard degli anni precedenti.

4. Malgrado dunque tutte le affermazioni -più o meno di circostanza- sull'utilità del lavoro svolto dall'Agenzia e sulla necessità imprescindibile della sua esistenza, dal Governo Berlusconi in poi è stata seguita, nei fatti, una politica di lenta eutanasia. Non si è mai trasferito personale dalle amministrazioni centrali; si sono radicalmente ridotti i fondi per il funzionamento; si sono eliminati i compensi per il Presidente e per i membri del Consiglio. Mancava soltanto il colpo finale, e questo è arrivato (o pare essere arrivato), in modi in verità un po' inaspettati: almeno per chi è avvezzo a ritenere che anche la forma ha la sua importanza.

Nel gennaio 2012 il Consiglio dell’Agenzia è giunto alla scadenza. In assenza di un qualche intervento da parte governativa, i membri sono rimasti in carica (in regime di *prorogatio*) per 45 giorni, in attesa che il Governo procedesse al rinnovo. Senza che questo avvenisse, tuttavia, il Ministro del Lavoro, intervenendo nel corso di un convegno sui servizi per l’infanzia organizzato dal consorzio Pan a Milano il 28 gennaio 2012, ha annunciato che il Governo (?) aveva deciso (?) di sopprimere l’Agenzia, dato che questa risulta essere “l’unica soluzione possibile” giacché “fare un’altra authority non si può”, e completando l’elaborato iter argumentativo affermando che “tenerla in vita sarebbe stata la riprova che in Italia non si può chiudere niente”. Naturalmente aggiungendo un “mi dispiace” (questa volta però senza commozione): ove una specificazione del motivo di tale sofferenza interiore forse avrebbe potuto aiutare a comprendere le ragioni che sono state ponderate in vista della soluzione finale.

Al momento in cui scrivo non è chiaro né se a tale annuncio faccia seguito una qualche delibera governativa; né tantomeno come tale decisione sia maturata (quando fino a qualche settimana prima si parlava della trasformazione dell’Agenzia in Autorità, ricordiamo), né con quale forma essa verrà adottata: è sperabile almeno che ciò avvenga mediante una legge, dato che la sua istituzione è prevista con atto di tale forza. Magari sarà inserita in qualche decreto-legge, dato che ormai le ragioni di straordinaria necessità e urgenza (richieste dalla Costituzione: qualcuno lo ricorda?) si trovano per qualsiasi provvedimento. Per il momento ci dobbiamo accontentare di una notizia uscita nell’ambito del “potere di esternazione” di un Ministro, in attesa di leggere sulla Gazzetta Ufficiale gli unici atti che possono produrre effetti.

Che dire, in conclusione, di questa vicenda?

In un momento in cui la parola d’ordine è “meritocrazia”, è evidente a tutti che la decisione di chiudere un’Agenzia dovrebbe conseguire ad una attenta e puntuale valutazione in termini di utilità, efficienza, produttività, eccetera: non è questo lo stile che dovrebbe segnare i nuovi tempi della meritocrazia?

Lungi da me l’idea che tutto questo non sia stato fatto: senz’altro la decisione comunicata così autorevolmente dal Ministro nel corso di un convegno è il frutto di un’approfondita analisi del lavoro svolto in questi cinque anni, tale da rovesciare le considerazioni e le valutazioni dei governi precedenti (il Governo Prodi e il Governo Berlusconi⁵⁹). Se così è stato (non possiamo pensare che un governo di professori agisca se non sulla base della meritocrazia!), forse un elementare principio di leale collaborazione avrebbe suggerito di coinvolgere in questa operazione la stessa Agenzia, che non solo è Agenzia governativa, ma il cui Consiglio è giunto alla scadenza, senza possibilità di essere rinominato: ragion per cui esso avrebbe potuto offrire valutazioni non condizionate da eventuali interessi personali. Come pure sarebbe stato opportuno ascoltare prima le ragioni del “mondo” del terzo settore, che è direttamente riguardato dalla decisione governativa: non so al riguardo quali consultazioni siano state svolte, ma certo le reazioni suscite dall’esternazione convegnistica del Ministro inducono a ritenere che nessuno sia stato sul punto consultato⁶⁰.

A ciò si aggiunga che -come detto- un anno prima della decisione di chiudere l’Agenzia, il Governo aveva adottato un D.P.C.M. che aumentava le competenze della stessa e ne ridefiniva la composizione: al riguardo non è certo vietato ad un Governo di cambiare idea così repentinamente (lo *ius poenitendi* non si nega a nessuno, figuriamoci in

⁵⁹ Ricordiamo quanto affermato dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Gianni Letta: “l’attività di promozione, sensibilizzazione e stimolo svolta dall’Agenzia appare indispensabile”...

⁶⁰ Si vedano al riguardo i comunicati del Forum del terzo settore, soggetto rappresentativo di buona parte delle organizzazioni operanti nel nostro Paese; come pure del Forum sul Sostegno a distanza (Forumsad), di Arci, di Auser, di Ciessevi, dell’Anpas (Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze), dell’Istituto Italiano della Donazione e di molte altre organizzazioni. Come si legge in *Agenzia per il Terzo Settore: Fornero ci spieca, dobbiamo chiuderla*, in *Repubblica – Blog*, 30 gennaio 2012, “la notizia è stata data dal Ministro Fornero a margine di un convegno tenutosi a Milano, senza alcun preavviso né tantomeno alcuna consultazione e confronto con le rappresentanze delle associazioni, ed in particolare con il Forum Nazionale del Terzo Settore”.

politica), ma forse -prima di ricambiare le carte in tavola- sarebbe stato opportuno sperimentare il gioco con le carte appena mescolate ⁶¹.

Ed infine una considerazione circa le possibili conseguenze della descritta vicenda sulle organizzazioni del terzo settore.

Mi auguro che il comportamento del Governo non abbia influenze negative, ed anzi ne abbia di positive, sul mondo del terzo settore e sull'attività che esso svolge. L'esperienza induce a ritenere infatti che di quel mondo occorre dare una valutazione oltremodo positiva per quanto riguarda la sua capacità di offrire risposte ai bisogni delle persone e di garantire livelli di *welfare* messi sempre più in difficoltà dalla situazione economica complessiva, come pure per il ruolo insostituibile che esso svolge per l'attuazione del principio di sussidiarietà sancito nella nostra Carta costituzionale. In tal senso non mancano occasioni di interventi pubblici, anche ai massimi livelli istituzionali, che riconoscono questo ruolo e questa funzione. Al contempo la stessa esperienza del nostro Paese dimostra come quel mondo abbia al proprio interno elementi di criticità, possa nascondere possibili abusi e deviazioni, non sia immune da contrasti interni ed esterni alle varie organizzazioni.

Ed allora sia la valorizzazione che la vigilanza sono attività essenziali per garantire un corretto sviluppo del terzo settore e, più in generale, di tutta l'azione pubblica e privata: fondamentale in questo è che la scelta di chiudere l'Agenzia (se tale sarà confermata) e di trasferirne le competenze ad una struttura ministeriale non vada a scapito della qualità dell'azione sin qui svolta e da svolgere. Personalmente me lo auguro, perché la speranza è l'ultima a morire, ma qualche dubbio, sul piano dell'organizzazione della pubblica amministrazione, è lecito nutrire.

In primo luogo perché lo scopo che ha mosso il legislatore italiano a istituire agenzie è, come si detto all'inizio, legato alle specifiche competenze di carattere tecnico-operativo di interesse nazionale che ad esse sono attribuite: ed il fatto che sia stata scelta quella strada -in termini generali- è la dimostrazione che le medesime competenze non possono essere esercitate da una struttura ministeriale.

In secondo luogo va ricordato che la scelta del legislatore è stata di istituire "un organismo di controllo": come tale, esso richiede e presuppone un certo grado di autonomia rispetto all'organizzazione governativa, funzionale all'azione che esso deve svolgere, non condizionato da pressioni o motivazioni di carattere politico (come è invece implicito nell'azione dell'esecutivo).

Per queste ragioni, mi auguro che la scelta di trasferire le funzioni dell'Agenzia per il terzo settore ad un Ministero venga attentamente rimeditata, e in ogni caso che siano apprestate misure adeguate affinché le funzioni ad essa attualmente attribuite non siano sacrificate in ragione di soluzioni dettate da finalità meramente propagandistiche.

(scritto in data 8 febbraio 2012)

⁶¹ Come ha osservato ad esempio Ideanna Giuliani, vice Presidente di Arci Milano, "lascia ancor più perplessi se si pensa che non più di un anno fa ne fu addirittura modificata la definizione (da Agenzia per le Onlus in Agenzia per il Terzo Settore) sottintendendo in questa scelta non tanto un mero restyling di denominazione, bensì un ampliamento dell'ambito di competenza, che avrebbe dovuto passare in questo modo da un limitato segmento di soggetti (le onlus appunto) a tutto il ben più ampio comparto del terzo settore italiano".

2. RAPPRESENTAZIONE DI CINQUE ANNI DI ATTIVITA' 2007 - 2011

La sintesi che segue, rappresentativa delle principali attività svolte dall’Agenzia nel quinquennio 2007-2011, si compone di due parti: descrizione dell’ente e attività svolte, di cui quest’ultima a sua volta si dispiega:

- nel prospetto dei soggetti istituzionali e non con i quali si sono stabiliti protocolli, intese e collaborazioni
- nel prospetto descrittivo delle forme di collaborazione (tavoli tecnici)
- nell’indicazione delle ricerche sviluppate
- nell’elenco delle linee guida approvate (strumenti di *soft law* di indicazione e regolazione)
- nell’indicazione degli atti di indirizzo e dei documenti di supporto alla regolazione
- nel prospetto riassuntivo dei pareri espressi – attività consultiva di piano tecnico giuridico
- nella segnalazione degli eventi e delle iniziative di diffusione e di approfondimento
- nel prospetto delle audizioni e degli incontri – principio e metodo istituzionale adottato per i progetti di intervento
- nell’elenco delle pubblicazioni prodotte
- nella segnalazione dell’intervento svolto con Istat

2.1. Agenzia per il terzo settore (già Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale)

Normativa di riferimento

L’Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Agenzia per le onlus) è stata istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 settembre 2000, ai sensi dell’art. 3, comma 190, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Le prime disposizioni riguardanti l’Agenzia sono contenute nell’art. 3 della citata legge 662/96 – commi da 190 a 193 e nell’art. 14 della legge 13 maggio 1999, n. 133 (che estende le attribuzioni dell’Agenzia agli ambiti dell’indirizzo e della promozione, mentre in precedenza erano concentrate nell’obiettivo del controllo).

Il ruolo istituzionale dell’Agenzia, le sue funzioni, i suoi poteri, sono esplicitati nel DPCM 21 marzo 2001, n. 329 – Regolamento recante norme per l’Agenzia per le onlus. Il suo insediamento è avvenuto in data 8 marzo 2002.

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 gennaio 2011, n. 51 (pubblicato sulla G.U. n. 95 del 26 aprile 2011) si sono introdotte modifiche al regolamento recante norme per l’Agenzia per le onlus, di cui al DPCM 21 marzo 2001, n. 329, tra cui quella inherente il cambio di denominazione, determinato in AGENZIA PER IL TERZO SETTORE.

Il raccordo con il Parlamento avviene attraverso la trasmissione della relazione annuale sull’attività svolta dall’Agenzia mentre l’azione di vigilanza sulla sua attività compete al Presidente del Consiglio dei Ministri e, per sua delega al Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, e al Ministro dell’Economia e delle Finanze.

Composizione del Consiglio dell’Agenzia

Con decreto del Presidente del Consiglio del 15 gennaio 2007 (e successivo del 4 dicembre 2009) la composizione dell’organo collegiale per il quinquennio 2007/2011 è la seguente:

Presidente: Stefano Zamagni

Consiglieri: Luca Antonini, Marida Bolognesi, Massimo Giusti, Massimo Palombi, Edoardo Patriarca, Adriano Propersi, Giampiero Rasimeli, Emanuele Rossi, Gabriella Stramaccioni, Sergio Travaglia.

La composizione del Consiglio dell'Agenzia, a decorrere dal prossimo rinnovo, muterà nei numeri e nella durata, in quanto il DPCM 51/2011 indica che il nuovo organo collegiale sarà formato da un presidente e da quattro consiglieri, che dureranno in carica quattro anni (anziché cinque).

Sostegno finanziario

La legge 13 maggio 1999, n. 133, all'art. 14 - *Organismo di controllo degli enti non commerciali e delle onlus*, stabilisce anche che "L'onere derivante dal presente articolo dovrà essere contenuto entro il tetto massimo di lire 5 miliardi (pari ad €. 2.585.285) annue a decorrere dal 1999".

Negli anni 2002/2005 la dotazione è stata conferita nella sua massima misura.

Per l'anno 2006 l'assegnazione è risultata essere di €. 2.091.651.

Per l'anno 2007 di €. 1.398.535 cui è stata aggiunto un finanziamento straordinario di €. 1.000.000.

Per l'anno 2008 la dotazione è stata di 1.547.860, integrato con la corresponsione della quota ex cinque per mille anno 2007, pari ad €. 1.250.000.

Il finanziamento per l'anno 2009 è risultato essere di €. 846.510, integrato successivamente da due assegnazioni straordinarie per complessivi €. 3.250.000.

Il finanziamento per l'anno 2010 è stato di €. 1.160.300.

Quello per l'anno 2011 è stato di €. 681.553,78. Da rilevare che le disposizioni contenute nelle norme mirate al contenimento della spesa pubblica hanno imposto per l'anno 2011 il trasferimento sul bilancio dello Stato dell'importo di €. 23.004,60.

Il volume di spesa degli anni più recenti (dato della sommatoria tra spese correnti e spese in conto capitale) è risultato essere di €. 3.016.000 per il 2007; di €. 2.766.000 per il 2008; di €. 2.568.000 per l'anno 2009 e di €. 2.495.000 per l'anno 2010. Per l'anno 2011 la tendenza alla contrazione è proseguita in modo importante, registrando un dato complessivo di €. 1.532.737,85.

Organizzazione

La struttura di supporto all'attività dell'Agenzia è stabilita dall'art. 9 del DPCM 329/01. È fissata in 35 unità complessive, costituite da personale che altre pubbliche amministrazioni mettono a disposizione, specificando che un contingente di quindici unità dovrebbe essere assegnato dal Comune di Milano. Allo stato attuale sono autorizzati distacchi o comandi da altre amministrazioni pubbliche per 4 unità di personale, delle 35 teoriche previste.

L'indicazione avrebbe dovuto riguardare la fase di primo avvio dell'organizzazione della struttura. A distanza di dieci anni rimane in sospeso la determinazione dei ruoli organici dell'Agenzia e il percorso finalizzato al reclutamento correlato. Si è solo individuato in linea generale che il comparto di riferimento dell'ipotetico organico per la contrattazione sarà quello dell'area degli enti pubblici non economici.

L'organizzazione attuale si avvale di un sistema di supporto agli uffici in grado di sostenere l'attività operativa per un volume pari all'intervento-lavoro di sedici unità.

L'organigramma prevede la figura di un Direttore generale che coordina l'attività amministrativa, finanziaria e gestionale, per la quale agiscono un Servizio Indirizzo e Vigilanza e un Servizio Studi e Promozione. Il Direttore svolge anche funzioni di Segretario del Consiglio.

Sede

L'Agenzia ha sede a Milano, in via Rovello 6, in uno stabile concesso in comodato dal Comune di Milano.

Attribuzioni e poteri

L'Agenzia per il terzo settore è chiamata a esercitare – nell'ambito della normativa vigente – poteri di indirizzo, vigilanza e controllo, promozione, per quanto concerne le onlus, il terzo settore e gli enti non commerciali, 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; le attività a carattere consultivo (ogniqualvolta 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 e documenti di linee guida, codici di autoregolamentazione tesi a ricreare contesti di trasparenza e fiducia.

Il DPCM 51/2011 ha arricchito il ventaglio delle attribuzioni all'Agenzia con la specificazione del raccordo da instaurarsi con altre pubbliche istituzioni per migliorare la cura della raccolta e del monitoraggio dei dati sulle organizzazioni del terzo settore; con il coinvolgimento nelle procedure nei casi di cessazione dell'impresa sociale; con la cura dell'armonizzazione della gestione dei registri delle organizzazioni.

2.2 Accordi di collaborazione – Protocolli di intesa

Anno 2007	<ul style="list-style-type: none"> . Protocollo di intesa con l'Agenzia delle Entrate per la collaborazione tra gli Enti e l'istituzione di un Tavolo tecnico (16.5.2007) . Accordo di collaborazione con ISTAT Istituto Nazionale di Statistica (19.6.2007) . Convenzione con Banca Etica per realizzare uno studio di fattibilità sui titoli di solidarietà (3.8.2007) . Protocollo di intesa con Ministero della Solidarietà sociale (7.11.2007 - durata biennale) . Protocollo di intesa con la Rappresentanza Italiana presso la Commissione Europea per la realizzazione di iniziative comuni per lo sviluppo del processo di europeizzazione del terzo settore (20.11.2007 - durata biennale)
Anno 2008	<ul style="list-style-type: none"> . Protocollo di intesa con Ministero della Pubblica Istruzione (15.1.2008 - durata biennale) . Protocollo di intesa con Italia lavoro S.p.A. (15.1.2008 - durata biennale) . Accordo di collaborazione con CNIPA (6.5.2008 - durata biennale) . Accordo di collaborazione con il Forum permanente per il SAD (10.6.2008 -durata quadriennale) . Protocollo di intesa con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (13.10.2008 - durata biennale) . Accordo di collaborazione con Regione Umbria per l'istituzione del <i>Premio di Giornalismo per il Sociale</i> in occasione del Festival Internazionale del Giornalismo (18.12.2008 - durata biennale)
Anno 2009	<p>Protocollo di intesa con il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (27.1.2009 – durata triennale)</p> <p>Accordo di collaborazione con l' Istituto Italiano della Donazione (1.4.2009 – durata triennale)</p> <p>Accordo di collaborazione con il Forum del terzo settore (1.4.2009 – durata triennale)</p> <p>Accordo di collaborazione con la Provincia di Milano (21.4.2009 – durata quadriennale)</p> <p>Protocollo di intesa con I.U.L.M. (10.11.2009 – durata biennale)</p> <p>Protocollo di intesa con l'Organismo Italiano di Contabilità ed il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (13.11.2009 – durata triennale)</p> <p>Accordo di collaborazione con il Consiglio Nazionale del Notariato (2.12.2009 – durata triennale)</p>
Anno 2010	Accordo di collaborazione con Fondazione Pubblicità Progresso (13.4.2010 – durata biennale)

2.3 Tavoli tecnici

1. Agenzia delle Entrate

Il Tavolo è stato istituito per affrontare le questioni interpretative di particolare rilevanza ed urgenza inerenti alla regolamentazione del Terzo Settore.

Data di sottoscrizione del protocollo di intesa: 16 maggio 2007.

Incontri del Tavolo Tecnico: 1 agosto 2008, 23 ottobre 2008, 12 febbraio 2009, 23 marzo 2010, 17 maggio 2010.

Documenti prodotti dall'Agenzia per il terzo settore: i) la partecipazione di società commerciali ed enti pubblici nelle Onlus, ii) la detenzione da parte di una Onlus di partecipazioni di maggioranza o totalitarie in una società di capitali; iii) l'imposta di registro per gli atti costitutivi delle organizzazioni di volontariato; iv) l'iscrivibilità delle fondazioni non riconosciute nell'Anagrafe delle Onlus; v) l'istituto del trust e la potenziale assunzione della qualifica di Onlus; vi) l'equiparabilità, in taluni casi, per le Onlus che operano nel settore della promozione della cultura e dell'arte, tra finanziamenti provenienti dall'Amministrazione Centrale dello Stato e le amministrazioni regionali o provinciali.

2. Agenzia delle Entrate, Agenzia per il terzo settore, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Forum del terzo settore

Il Tavolo Tecnico c.d. "allargato" al quale sono intervenuti i rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Forum del Terzo Settore ha affrontato le criticità derivanti dall'applicazione di disposizioni normative inerenti gli enti di terzo settore.

Incontri: 17 maggio 2010, 22 luglio 2010, 3 dicembre 2010, 30 maggio 2011, 21 ottobre 2011.

3. Direzione Regionale Entrate della Lombardia, Agenzia per il terzo settore, Forum del terzo Settore, Regione Lombardia, Coordinamento C.S.V. Lombardia, Ordine dei dottori commercialisti di Milano

Il Tavolo Tecnico è stato istituito al fine di individuare specifici problemi riscontrati nel rapporto tra gli enti e l'Amministrazione Finanziaria da approfondire successivamente in sede di tavolo tecnico nazionale.

Incontri: 5 aprile 2011, 10 maggio 2011, 23 maggio 2011.

4. Consiglio nazionale dottori commercialisti e degli esperti contabili ed organismo italiano di contabilità

Il Tavolo è stato istituito con l'obiettivo di definire i principi contabili per gli enti che compongono il sistema del Terzo Settore.

Data di sottoscrizione del protocollo d'intesa: 13.11.2009.

Incontri del Tavolo Tecnico: 15 giugno 2010, 9 settembre 2010, 16 febbraio 2011, 12 luglio 2011, 27 settembre 2011, 21 dicembre 2011.

Documenti prodotti "Principio contabile n. 1: quadro sistematico per la preparazione e la presentazione del bilancio degli enti non profit" approvato con delibera n. 71 del 24 marzo 2011; "Principio contabile n. 2: la valutazione e l'iscrizione delle liberalità nel bilancio di esercizio" approvato con delibera n. 21 del 11 gennaio 2012.

5. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Incontri del Tavolo Finanza e Terzo Settore: n. 2 incontri. (9 settembre 2010, 22 dicembre 2010).

6. Tavolo tecnico per la redazione delle *Linee guida per la raccolta dei fondi*

Il Tavolo Tecnico è composto da Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza, Consiglieri dell'Agenzia e funzionari degli uffici, nello specifico del Servizio Indirizzo e Vigilanza e dell'Area Progetti e Innovazione, ed è stato istituito a complemento dell'attività del Comitato scientifico per discutere e definire le questioni giuridiche, fiscali e di vigilanza connesse al progetto.

7. Tavolo tecnico con le compagnie telefoniche per la definizione del *Codice di autoregolamentazione per la gestione delle numerazioni solidali (SMS Charity)*

Tavolo tecnico appositamente istituito con i gestori di telefonia mobile (Telecom Italia/TIM, Vodafone, Wind/Infostrada, H3G, Tiscali, Fastweb, CoopVoce, Postemobile, Teletu) e Agcom (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni).

Nel corso dell'anno 2011 l'Agenzia per il terzo settore ha partecipato alle riunioni con lo scopo di contribuire sotto il profilo tecnico-giuridico all'elaborazione del suddetto Codice.

2.4 Borse di ricerca, dottorati di ricerca

Anno 2008	<ul style="list-style-type: none"> . Borsa di ricerca sui <i>Servizi alla persona e buoni lavoro in Francia: l'esperienza del Chèque emploi-service universel</i> . Borsa di ricerca su <i>I tributi comunali e le agevolazioni per le Onlus: il banco di prova del principio di sussidiarietà</i> . Borsa di ricerca sull' <i>applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale negli enti locali. Note di metodo</i> . Ricerca su <i>Raccolta e analisi dei dati relativi al ruolo svolto dalle onlus nel campo della disabilità</i> - Università di Pisa – Facoltà di Scienze Politiche – Dipartimento di Istituzioni, impresa mercato "A.Cerrai" . Ricerca su <i>Normative regionali su autorizzazione e accreditamento di soggetti del Terzo settore</i>. Svolta da Università degli Studi del Molise – Facoltà di Economia . Ricerca su <i>Il ruolo delle Onlus nelle politiche di accoglienza e integrazione per gli immigrati</i>. Svolta da Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa – Centro di Ricerca Wiss . Ricerca su <i>Partnership e buone pratiche nei servizi alla persona: il contributo del Terzo settore italiano</i>. Svolta da Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano . Ricerca propedeutica allo studio ed alla redazione di <i>Linee Guida per la Redazione del Bilancio Sociale delle Organizzazioni non profit</i>. Svolta da ALTIS – Alta Scuola Impresa e Società Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano . Dottorato di ricerca in area economica presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" . Dottorato di ricerca in area giuridica - Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano
Anno 2009	<ul style="list-style-type: none"> . Dottorato di ricerca in area sociologica presso Alma Mater Studiorum – Università di Bologna . Ricerca propedeutica allo studio e alla redazione delle linee guida per la raccolta dei fondi affidata ad ASSIF – Associazione Italiana Fundraiser . Ricerca propedeutica allo studio ed alla redazione delle linee guida per la raccolta di fondi affidata ad Associazione di promozione sociale Philantropy Centro Studi . Ricerca realizzata in collaborazione con il CNEL in tema di nuove misure fiscali adottate dagli Stati europei a favore delle organizzazioni non profit e della società civile
Anno 2010	Ricerca sulle <i>Tecnologie del web semantico per il Terzo Settore</i> . Svolta dal Politecnico di Milano - Dipartimento Elettronica e Informazione
Anno 2011	Ricerca <i>Creare valore per le organizzazioni non profit:fundraising tramite smart phone</i> , affidata a Università L.Bocconi di Milano - CERGAS

2.5 Linee Guida

Anno 2008	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Linee guida per la redazione dei bilanci d'esercizio degli enti non profit</i> provvedimento approvato dal Consiglio dell'Agenzia con deliberazione n. 350 del 24 ottobre 2008 e dopo la fase di sperimentazione con delibera n. 58 del 11 febbraio 2009 • <i>Linee guida per la redazione dei bilanci d'esercizio e consolidato delle Imprese sociali,</i> provvedimento approvato dal Consiglio dell'Agenzia con deliberazione n. 350 del 24 ottobre 2008
Anno 2009	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Linee guida per il sostegno a distanza di minori e giovani</i> provvedimento approvato dal Consiglio dell'Agenzia con deliberazione n. 270 del 13.7.2009 • <i>Linee guida per la redazione del bilancio sociale delle organizzazioni non profit</i> provvedimento approvato dal Consiglio dell'Agenzia con deliberazione n. 418 del 12 novembre 2009 e dopo la fase di sperimentazione con delibera n. 147 del 15 aprile 2011 • <i>Linee guida sulla gestione dei registri del volontariato</i> - provvedimento approvato dal Consiglio dell'Agenzia con deliberazione n. 484 del 12 dicembre 2009
Anno 2010	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Linee guida per la raccolta dei fondi</i> – provvedimento approvato dal Consiglio dell'Agenzia con deliberazione n. 148 del 13 aprile 2010
Anno 2011	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Linee guida sulla definizione di criteri e di modelli per la partecipazione del terzo settore alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale</i> provvedimento approvato dal Consiglio dell'Agenzia con deliberazione n. 312 del 10 ottobre 2011 • <i>Linee guida per le buone prassi e la raccolta di fondi nei casi di emergenza umanitaria</i> – provvedimento approvato dal Consiglio dell'Agenzia con deliberazione n. 314 del 10.10.2011 • <i>Linee guida per la raccolta dei fondi - 2^ edizione</i> – provvedimento approvato dal Consiglio dell'Agenzia con deliberazione n. 314 del 10 ottobre 2011

2.6 Atti di indirizzo e documenti

Anno 2008

- **Atto di Indirizzo** in relazione alla devoluzione del patrimonio a seguito della perdita della qualifica di Onlus senza scioglimento dell'ente approvato con delibera n. 128 del 7 maggio 2008
- Documento di proposta per una disciplina legislativa per razionalizzare e rendere stabile l'istituto del cinque per mille
- Contributo di riflessione e di proposta sul Libro verde del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali
- Documento per l'istruttoria sul tema della riconducibilità delle organizzazioni che svolgono attività di raccolta fondi e finanziamento di attività di solidarietà e utilità sociale tra le onlus che operano nel settore della beneficenza

Anno 2009

- **Atto di indirizzo** in relazione all'esenzione dal pagamento dell'imposta di registro riguardante gli atti fondativi per le Organizzazioni di Volontariato approvato con delibera n. 60 del 11 febbraio 2009
- Documento di proposta per una riforma organica della legislazione sul Terzo settore: le proposte dell'Agenzia per le Onlus, a cura del Consigliere Emanuele Rossi, pubblicato nella relazione annuale 2009
- Il Tavolo tecnico istituito con l'Agenzia delle Entrate ha prodotto specifici documenti con le seguenti tematiche:
 - partecipazione di società commerciali ed enti pubblici nelle Onlus;
 - detenzione da parte di una Onlus di partecipazioni di maggioranza o totalitarie in una società di capitali;
 - imposta di registro per gli atti costitutivi delle Organizzazioni di Volontariato;
 - iscrivibilità delle fondazioni non riconosciute nell'Anagrafe delle Onlus;
 - istituto del *trust* e la potenziale assunzione della qualifica di Onlus;
 - equiparabilità, in taluni casi, per le Onlus che operano nel settore della promozione della cultura e dell'arte, tra finanziamenti provenienti dall'Amministrazione centrale dello Stato e quelli provenienti dalle amministrazioni regionali o provinciali;
 - individuazione delle categorie di soggetti svantaggiati in relazione al settore della tutela dei diritti civili

Anno 2010

- **Atto di Indirizzo** in relazione alla partecipazione nella Onlus di "soggetti esclusi" (enti pubblici e società commerciali) in qualità di soci e/o fondatori approvato con delibera n. 362 del 4 ottobre 2010
- Regolamento in merito al procedimento di rilascio del parere sulla devoluzione di patrimonio degli enti in caso di estinzione e/o perdita della qualifica approvato con delibera n. 330 del 8 settembre 2010
- Documento inerente la procedura di iscrizione all'anagrafe delle onlus

Anno 2011

- **Atto di indirizzo** sulle partecipazioni detenute da Onlus in soggetti aventi qualifica di impresa sociale approvato con delibera n. 72 del 24 marzo 2011
- **Atto di Indirizzo** in relazione alla contestuale iscrizione di un'associazione di promozione sociale nel Registro di cui all'art. 7 della L. n. 383/2000 e nell'Anagrafe Unica delle Onlus di cui all'art. 11 del D.Lgs. n. 460/1997 approvato con delibera n. 151 del 15 aprile 2011
- **Atto di indirizzo** sulla configurabilità del Trust Onlus approvato con delibera n. 193 del 25 maggio 2011
- **Principio contabile per gli enti non profit n. 1**

Quadro sistematico per la preparazione e la presentazione del bilancio degli enti non profit, approvato con delibera n. 71 del 24 marzo 2011

- Documento di analisi in merito alle distorsioni derivanti dall'applicazione delle disposizioni regolamentari inerenti al cinque per mille approvato con delibera n. 252 del 15 luglio 2011
- Documento congiunto Agenzia per il terzo settore / Forum Terzo settore sulla revisione della legislazione sul Terzo settore - approvato con delibera n. 315 del 10 ottobre 2011
- Linee interpretative sulla nozione di diritti civili - approvato con delibera n. 380 del 16 dicembre 2011
- Linee interpretative sulla nozione di soggetto svantaggiato - approvato con delibera n. 381 del 16 dicembre 2011

Anno 2012

Principio contabile per gli enti non profit n. 2

La valutazione e l'iscrizione delle liberalità nel bilancio di esercizio - approvato con delibera n. 21 del 11.1.2012

2.7 Prospetto dei pareri rilasciati dall'Agenzia per il terzo settore (dati per anno e totali) a seguito di richieste avanzate dalle Direzioni regionali dell'Agenzia delle Entrate, da altre Pubbliche Amministrazioni, da organizzazioni e da soggetti privati

(aggiornati all'ultima seduta di Consiglio del 21.02.2012)

ANNO	Pareri* obbligatori di cancellazione ai sensi dell'art. 4 del D.P.C.M. 21 marzo 2001, n. 329	Pareri* emessi con esito positivo	Pareri* emessi con esito negativo	Pareri* con supplemento d'indagine	Pareri facoltativi preventivo in relazione all'iscrizione in Anagrafe Onlus	Pareri Devoluz.	Richieste di parere da privati	Richieste di parere da PP.AA
2007	782	698	38	46	9	28	94	39
2008	828	768	19	41		24	74	75
2009	1127	1053	19	55		66	85	67
2010	600	524	45	31	6	59	105	50
2011	302	253	27	21	1	64	54	41
2012	18	17	1		1	13	12	3
TOT.	3657	3313	149	194	17	254	424	275

* I pareri obbligatori e non vincolanti sono suddivisi in positivi e negativi alla cancellazione e supplementi indagine

2.8 Eventi e convegni

Anno 2007

- Presentazione *Relazione Annuale 2006* - Roma, 26 marzo
- Convegno "L'Amministratore di Sostegno" - Roma, 3 ottobre
- Workshop "Rai e Agenzia per le Onlus insieme per il Terzo settore" - Roma, 20 settembre - per giornalisti e autori televisivi, volto ad approfondire le tematiche riguardanti il terzo settore
- Convegno "Terzo Settore, fattore di innovazione e protagonista di un nuovo welfare" - Roma, 21 novembre presso Camera dei Deputati

Anno 2008

- Convegno di presentazione delle "Linee guida sui bilanci di esercizio" - Milano, 22 maggio – Centro Congressi Fondazione Cariplo
- Presentazione *Relazione Annuale 2007* - Roma, 9 luglio
- Seminario "Sostegno a distanza: elementi di conoscenza e strategie di sviluppo" - Milano, 6 ottobre - Centro Congressi Palazzo delle Stelline
- Convegno "Controllo per lo sviluppo del terzo settore" - Milano, 23 ottobre
- Convegno "Statuto fiscale delle organizzazioni della società civile: tra promozione della sussidiarietà e problemi di rapporto con le istituzioni pubbliche" - Roma, 7 novembre
- Conferenza "Il volontariato giovanile in Europa" - Roma, 9 dicembre - Provincia di Roma
- Seminario "Una proposta di revisione della legislazione sul terzo settore" - Pisa, 15 dicembre

L'Agenzia ha inoltre attivamente partecipato – tramite presentazioni o seminari – ai seguenti eventi:

- Civitas edizione 2008 (Padova, 9 – 11 maggio 2008);
- Festival Internazionale dell'alimentazione organizzato da Expo 2015 (Milano 21 ottobre 2008);
- Seminario sul tema "Il ruolo del Terzo settore nell'Expo 2015 – scenari di collaborazione con le autonomie locali" nell'ambito della manifestazione Fieraforum Risorse Comuni 2008 VII edizione, promosso da ANCI Lombardia (Milano, 25 novembre)

Anno 2009

- Seminario presentazione volume "La società civile tra eredità e sfide", in collaborazione con l'Associazione Cittadinanza Attiva - Milano, 21 gennaio
- Premio Comunicazione per il Sociale - Perugia, 1º aprile - Presentazione dell'iniziativa nel contesto del Festival del Giornalismo di Perugia
- Seminario di studio sul tema "Il futuro del Terzo settore nei servizi alla persona", organizzato congiuntamente alla Fondazione Cancan - Ma losco (TN), 28 giugno – 1º luglio
- Seminario "Una riforma per il Mutuo Soccorso" - Milano, 29 aprile
- Presentazione della Relazione annuale 2008 - Roma, 6 luglio
- Presentazione delle "Linee guida per il Sostegno a Distanza di minori e giovani", nell'ambito del convegno promosso dalla Regione Friuli – Venezia Giulia - Trieste, 10 ottobre
- Presentazione delle "Linee Guida per il Sostegno a Distanza di minori e giovani" - Roma, 23 novembre - Palazzo Chigi

Nel 2009, l'Agenzia ha inoltre attivamente partecipato – tramite presentazioni o seminari – ai seguenti eventi:

- Seminario *L'economia sociale in Europa – La risoluzione del Parlamento europeo*, organizzato dal CNEL (Roma, 28 aprile)
- Iniziativa pubblica di presentazione e di promozione delle Linee Guida sui bilanci di esercizio delle organizzazioni non profit promossa dal Centro Servizi per il Volontariato della provincia di Cosenza (Cosenza, 26 giugno)

Anno 2010

- Seminario "Etica e sviluppo economico: binomio impossibile? - L'apporto dell'economia sociale per uscire dalla crisi economica" - Livorno, 26 gennaio
- 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
- Convegno di presentazione delle "Linee guida per la redazione del Bilancio sociale delle organizzazioni non profit" - Milano – Università Cattolica del Sacro Cuore, 5 febbraio
- 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
- Premio Comunicazione per il Sociale - Perugia, 20 – 22 aprile - Nell'ambito del Festival internazionale del giornalismo di Perugia, hanno avuto luogo tre importanti eventi cui l'Agenzia ha dato il proprio 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 presso il quale è avvenuta la presentazione 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
- Presentazione delle "Linee guida per la raccolta dei fondi" - Castrocaro, 12 maggio, nell'ambito del Festival del Fundraising
- Presentazione della Relazione annuale 2009- Roma, 17 maggio
- Seminario di approfondimento di temi e proposte per il non profit tra Agenzia per le Onlus e Forum del terzo Settore - Milano, Ambrosianeum, 27 settembre
- Convegno di studio "Non profit: le sfide dell'oggi e il ruolo del notariato" - Milano, Centro Congressi Provincia di Milano - 5 novembre, in collaborazione con la Fondazioneitaliana per il Notariato
- Presentazione delle "Linee guida per la raccolta dei fondi" - Pesaro, 24 novembre , presso la sede della Provincia di Pesaro, in collaborazione con CSV Marche
- Presentazione delle "Linee guida per la raccolta dei fondi" - Catania, 27 novembre, presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi
- Convegno "Linee guida per la raccolta dei fondi: trasparenza e fiducia dei cittadini" – Verona, 11 dicembre

Anno 2011

- Presentazione delle "Linee guida per il sostegno a distanza di minori e giovani" nell'ambito della Festa europea per l'Anno del Volontariato - Livorno, 27-28 aprile
- Iniziativa pubblica per la presentazione delle "Linee guida per il sostegno a distanza di minori e giovani"- Potenza, 27 maggio
- Presentazione della Relazione annuale 2010- Roma, 13 giugno
- Presentazione del "Libro bianco sul Terzo settore" - Roma, 13 giugno, presso Camera dei Deputati, Sala delle Colonne, Palazzo Marini
- Presentazione del volume "Il Terzo Settore dalla A alla Z. Parole e volti del non profit" - Milano, 15 giugno, Palazzo Isimbardi , Sala Affreschi
- Iniziativa pubblica per la presentazione delle "Linee guida per il sostegno a distanza di minori e giovani"- Lecce, 17-18 giugno
- Presentazione delle "Linee guida per il sostegno a distanza di minori e giovani" nell'ambito del XXXI Meeting di Rimini, 22 agosto
- Presentazione del "Libro bianco sul Terzo settore"- Taranto, 21 ottobre
- Convegno "Sostegno a distanza in rete" - Reggio Calabria, 27 ottobre - in collaborazione con Forumsad e Fondazione con il Sud
- Presentazione delle "Linee guida per le buone prassi e la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria" - Roma, 16 novembre, presso la sede del CNEL – Villa Lubin
- Convegno in collaborazione con l'Agenzia delle Entrate "Il Terzo Settore, la promozione e lo sviluppo del non profit" - Roma, 1 dicembre

- Convegno "Sostegno a distanza in rete: le associazioni del meridione per la solidarietà" - Palermo, 10 dicembre, in collaborazione con Forumsad e Fondazione con il Sud
- Presentazione delle "Linee guida sulla definizione di criteri e di modelli per la partecipazione del terzo settore alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale" - Roma, 14 dicembre, presso Camera dei Deputati - Sala Mappamondo

Anno 2012

Realizzazione del convegno "*Crescere insieme, da lontano. Il sostegno a distanza come progetto di sviluppo umano*"- Roma, 21 febbraio – presso Camera dei Deputati, Sala delle Colonne, Palazzo Marini

2.9 Audizioni e incontri finalizzati

Anno 2007	Conferenza Episcopale Italiana Roma, 8 maggio Convol Roma, 8 maggio Forumsad Roma, 8 maggio Cittadinanzattiva Roma, 9 maggio Forum Terzo Settore Roma, 15 maggio Associazione delle ONG Italiane Roma, 16 maggio Acri Roma, 12 giugno Forum delle Famiglie Roma, 12 giugno Confindustria Roma, 13 giugno Caritas Italiana Roma, 13 giugno CEA - Coordinamento enti autorizzati (adozione internazionale) Roma, 13 giugno
Anno 2008	Telethon – Cesvi – Aism – Save the children Italia – Lega del Filo d'oro – WWF – Unicef Italia Milano, 29 gennaio Gestori di telefonia: WIND – H3G – VODAFONE – TELECOM Roma, 6 marzo Federsolidarietà Milano, 13 giugno Fondazione ABIO per il bambino in ospedale Milano, 23 settembre PROGETTO RACCOLTA FONDI COOPI - Cooperazione internazionale Milano, 4 giugno EMERGENCY Milano, 11 giugno TERRE DES HOMMES Italia Milano, 11 giugno ACTIONAID Italia Milano, 11 giugno CBM Italia – Missioni cristiane per i ciechi nel mondo Milano, 11 giugno FAI – Fondo ambiente italiano Milano, 11 giugno CESVI – Cooperazione e Sviluppo Milano, 12 giugno AIFO – Associazione italiana amici di Raoul Follereau Milano, 12 giugno Consorzio San Patrignano Milano, 12 giugno Fondazione TELETHON Roma, 17 giugno LEGA DEL FILO D'ORO Roma, 17 giugno WWF Italia Roma, 17 giugno ACLI Roma, 17 giugno ARCI Roma, 18 giugno UNICEF Roma, 18 giugno Gestori di telefonia: Telecom, H3G, Vodafone, Wind Roma, 18 giugno Movimento Consumatori Roma, 18 giugno ANT – Associazione nazionale tumori Roma, 25 giugno AISM – Associazione italiana sclerosi multipla Roma, 25 giugno CGM – Consorzio 'Gino Mattarelli' Roma, 25 giugno LEGAMBIENTE Roma, 25 giugno 2008 ASSIFERO Associazione italiana di fondazioni e enti di erogazione Milano, 3 luglio Fondazione EXODUS Milano, 3 luglio 2008 LENTATI & PARTNERS (società di fundraising) Milano, 3 luglio SAVE THE CHILDREN Italia Roma, 9 luglio

Anno 2009	<p>PROGETTO RACCOLTA FONDI</p> <p>Audizione collettiva cui hanno partecipato 35 associazioni (circa 60 i presenti, in particolare rappresentanti di organizzazioni e di coordinamenti nazionali) - Roma, presso la sede del CNEL - 10 novembre</p> <p>Audizione con i gestori di telefonia mobile: Telecom, Vodafone, Wind e H3G, con lo scopo di produrre in forma congiunta una scheda informativa sulla "Raccolta fondi tramite SMS" - Roma, 23 novembre</p>
Anno 2010	<p>PROGETTO RACCOLTA FONDI</p> <p>Audizione collettiva cui hanno partecipato oltre 60 organizzazioni, circa 100 i presenti, soprattutto rappresentanti di grandi, medie e piccole associazioni - <u>Milano</u>, presso Ambrosianum - 12 gennaio</p> <p>Audizione collettiva cui hanno partecipato circa 40 organizzazioni, soprattutto rappresentanti di organizzazioni di volontariato di piccole-medie dimensioni - <u>Firenze</u>, presso Cesvot - 19 marzo</p> <p>Audizione collettiva cui hanno partecipato circa 50 organizzazioni, soprattutto rappresentanti di organizzazioni di volontariato di piccole-medie dimensioni - <u>Bari</u>, presso CSV San Nicola - 28 aprile</p>
Anno 2011	<p>PROGETTO RACCOLTA FONDI</p> <p>Federazione italiana Adoces (associazioni donatori cellule staminali emopoietiche) - Milano, 4 luglio</p> <p>Audizioni con Protezione Civile, Croce Rossa Italiana, Ministero Affari Esteri, Gestori di telefonia mobile Telecom/Tim, Wind, Postemobile, Infostrada - Roma, 4 ottobre (nell'ambito del progetto finalizzato alla redazione delle linee guida per la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria)</p> <p>Audizioni con le organizzazioni non profit Intervita, SOS Villaggi dei Bambini, Oxfam, Misericordie, Forum Terzo Settore, Arcs, Arci, Medici senza frontiere, Unhcr, Intersos, Cisp - Roma, 4 ottobre (nell'ambito del progetto finalizzato alla redazione delle linee guida per la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria)</p> <p>In relazione al progetto finalizzato a redigere schede informative circa le raccolte pubbliche di fondi che si realizzano nelle piazze italiane, si sono effettuate con il contributo tecnico dell'Istituto Italiano della Donazione numerose riunioni con importanti organizzazioni operanti nel settore della prevenzione e della ricerca scientifico-sanitaria: AIL -Associazione italiana contro le leucemie; AIRC – Associazione per la ricerca sul cancro; AISIM – Associazione italiana sclerosi multipla; ANLAIDS – Associazione nazionale lotta Aids; Federazione Cure Palliative; Fondazione Umberto Veronesi.</p>

2.10 Pubblicazioni dell'Agenzia per il terzo settore

Anno 2007	<p>Relazione annuale 2006 (con CD) Ed. Arti Grafiche Fiorin - pubblicata nel Marzo 2007 Presentazione 26 Marzo 2007 Roma, Palazzo Chigi – Sala Verde Pubblicata sul sito dell'Agenzia</p> <p>Bollettino Informativo - n. 4-2006; n. 1-2007; n. 2-2007; n. 3-2007 Pubblicato sul sito dell'Agenzia</p> <p>L'Istituto dell'amministratore di sostegno (Legge 6/2004) - Ed. Infocarcere - Roma Atti del Convegno realizzato il 23 Giugno 2005 - Roma, Camera dei Deputati</p> <p>I processi di registrazione delle organizzazioni di volontariato: situazione, prospettive e possibili sviluppi - Ed. Arti Grafiche Fiorin – volume pubblicato nel Maggio 2007 Pubblicato sul sito dell'Agenzia</p>
Anno 2008	<p>Relazione annuale 2007 (con CD) - Allegati alla Relazione: Executive Summary - Summary Ed. Arti Grafiche Fiorin - pubblicata nel Giugno 2008 Presentazione 9 luglio 2008 - Roma, Palazzo Chigi – Sala Verde Pubblicata sul sito dell'Agenzia</p> <p>Bollettino Informativo - n. 4-2007; n. 1-2008; n. 2-2008; n. 3-2008 Pubblicato sul sito dell'Agenzia</p> <p>Rivista quadriennale ARETÈ - n. 1; n. 2; n. 3 Ed. Maggioli – pubblicata nei mesi di Aprile, Luglio e Novembre</p> <p>Linee guida e schemi per la redazione dei bilanci di esercizio degli enti non profit Ed. Arti Grafiche Fiorin – pubblicate nel Maggio 2008 Convegno di presentazione realizzato il 22 Maggio 2008 - Milano, Centro Congressi Fondazione Cariplo Pubblicate sul sito dell'Agenzia</p> <p>Il volontariato in Europa: dalla partecipazione giovanile al mediattivismo Edizioni Ancora – volume pubblicato nel Giugno 2008</p>
Anno 2009	<p>Relazione annuale 2008 (con CD) -Allegati alla Relazione: Executive Summary - Summary Ed. Arti Grafiche Fiorin - pubblicata nel Marzo 2009 Presentazione 6 luglio 2009 - Roma, Palazzo Chigi – Sala Verde Pubblicata sul sito dell'Agenzia</p> <p>Bollettino Informativo - n. 4-2008; n. 1-2009; n. 2-2009; n. 3-2009 Pubblicato sul sito dell'Agenzia</p> <p>Rivista quadriennale ARETÈ - n. 1; n. 2; n. 3 Ed. Maggioli – pubblicata nei mesi di Aprile, Luglio e Novembre</p> <p>Linee guida per il sostegno a distanza di minori e giovani Ed. Arti Grafiche Fiorin – pubblicate nel Novembre 2009 Presentazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Roma, 23 novembre 2009 (Allegato alla rivista Aretè n. 1/2009)</p> <p>Proposta per una riforma organica della legislazione sul terzo settore Ed. Maggioli – pubblicato nel Novembre 2009 (Allegato alla rivista Aretè n.3/2009)</p>

Anno 2010	<p>Relazione annuale 2009 (con CD) -Allegati alla Relazione: Executive Summary - Summary Ed. Arti Grafiche Fiorin - pubblicata nell'Aprile 2010 Presentazione 17 Maggio 2010 - Roma, Palazzo Chigi – Sala Verde Pubblicata sul sito dell'Agenzia</p> <p>Bollettino Informativo n. 4-2009; n. 1-2010; n. 2-2010; n. 3-2010 Pubblicato sul sito dell'Agenzia</p> <p>Rivista quadriennale ARETÈ - n. 1; n. 2; n. 3 Ed. Maggioli – pubblicata nei mesi di Aprile, Luglio e Novembre</p> <p>Linee guida per la redazione del bilancio sociale delle organizzazioni non profit Ed. Arti Grafiche Fiorin – pubblicate nel Gennaio 2010 Convegno di presentazione realizzato il 5 febbraio 2010 - Milano, presso l'Aula Magna dell'Università Cattolica del sacro Cuore Pubblicate sul sito dell'Agenzia</p> <p>Beni confiscati alle mafie: il potere dei segni Convegno di presentazione del volume realizzato il giorno 8 febbraio 2010 - Roma, presso la sede della Federazione Nazionale della Stampa italiana – Sala Azzurra</p> <p>Linee guida per la raccolta dei fondi Ed. Arti Grafiche Fiorin - pubblicate nel Maggio 2010 - pubblicate sul sito dell'Agenzia</p>
Anno 2011	<p>Relazione annuale 2010 (con CD) Ed. Arti Grafiche Colombo - pubblicata nel Maggio 2011 Presentazione 13 Giugno 2011 - Roma, Palazzo Chigi – Sala Verde Pubblicata sul sito dell'Agenzia</p> <p>Bollettino Informativo n. 4-2010; n. 1-2011; n. 2-2011; n. 3-2011 Pubblicato sul sito dell'Agenzia</p> <p>Rivista quadriennale ARETÈ n. 1; n. 2; n. 3. Ed. Maggioli – pubblicata nei mesi di Aprile, Luglio e Novembre</p> <p>Libro bianco sul Terzo settore Ed. Il Mulino – pubblicato nel Maggio 2011 - Presentazione 13 giugno 2011 Roma, Sala delle Colonne – Palazzo Marini</p> <p>Il terzo settore dalla A alla Z- Parole e volti del non profit Ed. San Raffaele - pubblicato nel Maggio 2011 - Presentazione 15 Giugno 2011 Milano, Sala Affreschi – Palazzo Isimbardi</p> <p>Linee guida per la raccolta dei fondi (2^ edizione aggiornata e ampliata) Ed. Arti Grafiche Colombo – pubblicate nell'Ottobre 2011 - pubblicate sul sito dell'Agenzia</p> <p>Linee guida per le buone prassi e la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria Ed. Arti Grafiche Colombo – pubblicate nell'Ottobre 2011 -pubblicate sul sito dell'Agenzia</p> <p>Linee guida sulla definizione di criteri e di modelli per la partecipazione del terzo settore alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale Ed. Maggioli – pubblicato nel Novembre 2011 (Allegato alla rivista Aretè n.3/2011) Presentazione 14 dicembre 2011 - Roma, Sala Mappamondo - Camera dei Deputati</p> <p>Il terzo settore nell'Italia unita Ed. Il Mulino – pubblicato nel Novembre 2011 (contributo dell'Agenzia alle celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia)</p>

2.11 ISTAT

Anno 2007	In data 19 giugno, Istat e Agenzia siglano un accordo finalizzato a predisporre in forma condivisa una serie di iniziative tra cui spicca, prioritariamente, l'esecuzione del secondo censimento delle istituzioni non profit, previsto nel 2009. Al protocollo fa seguito la costituzione di un comitato di coordinamento composto da rappresentanti di entrambi gli enti, con il compito di progettare il nuovo censimento e definire studi progettuali sui fenomeni più significativi del settore. In novembre ha luogo l'Interconferenza Istat "Censimenti generali 2010-2011. Criticità e innovazioni", in cui il compito dell'Agenzia nell'organizzazione del censimento è descritto nella relazione dal titolo "Esigenze e proposte per un censimento delle istituzioni non profit". La relazione è stata pubblicata negli atti del convegno e nel primo numero della rivista Areté.
Anno 2008	Nell'ottobre 2008 viene costituito presso Istat il "Comitato consultivo per l'impostazione dei censimenti sulle istituzioni non profit" al fine di condividere gli elementi teorici e operativi che sostengono la rilevazione. Il contributo dei rappresentanti dell'Agenzia al suddetto Comitato si è concretizzato nella predisposizione di una relazione sugli <i>elementi di qualità e le proposte sui contenuti informativi del questionario per il Censimento delle istituzioni non profit</i> . L'Agenzia è entrata a far parte del "Circolo di qualità del Sistema statistico Nazionale" dedicato alle Istituzioni Pubbliche e Private, quale sede idonea alla presentazione e discussione di progetti di tipo statistico, in vista dell'appontamento e monitoraggio del programma statistico nazionale. L'Agenzia è stata coinvolta nelle operazioni preliminari all'adesione italiana al progetto delle Nazioni Unite " <i>Handbook for Nonprofit Institutions</i> ", volto alla creazione di un corpo sistematico di informazioni di tipo comparato riferite al settore non profit, realizzato dalla <i>Johns Hopkins University</i> di Baltimora.
Anno 2009	Si è costituito un gruppo di lavoro interno al Comitato consultivo con il mandato di valutare la struttura del questionario di rilevazione, selezionare gli argomenti rilevanti ai fini della definizione dei contenuti informativi e formulare i quesiti da includere nel questionario. Il Gruppo ha messo a punto nel mese di luglio una versione definitiva del questionario da utilizzare per la rilevazione.
Anno 2010	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 <i>IX Censimento generale dell'industria e dei servizi</i> (Programma statistico nazionale – Psn 2011 - 2013). Le attività sono riprese nel corso del II semestre 2010 dopo la <i>rimodulazione</i> dei Circoli di Qualità e delle loro modalità di funzionamento (modifica dello statuto e nuova articolazione dei temi discussi in ciascuno degli 11 circoli approvati dal Comstat - Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica). Le riunioni del Circolo di Qualità del settore <i>Pubbliche amministrazioni e istituzioni private</i> cui partecipa l'Agenzia si sono svolte nelle seguenti date: <ul style="list-style-type: none"> ○ 15 ottobre 2010 con ordine del giorno <i>Descrizione del quadro generale delle attività e avvio lavori</i>; ○ 15 novembre 2010 15 novembre 2010 con ordine del giorno <i>Evoluzione e aggiornamento dell'informazione statistica – Discussione e approvazione dei lavori relativi all'aggiornamento 2012 - 2013 del Psn 2011 - 2013</i>.

3. RELAZIONE SULLE PRINCIPALI ATTIVITA' SVOLTE IN AMBITO GIURIDICO

1. I progetti

- Il progetto "Linee guida e schemi per la redazione dei bilanci d'esercizio degli enti non profit"
- Il progetto "Linee guida per la redazione del Bilancio Sociale delle organizzazioni non profit"

2. I Tavoli Tecnici

- Tavolo tecnico con l'agenzia delle Entrate
- Il Tavolo "allargato": Agenzia delle Entrate, Agenzia per il terzo settore, Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, Forum del terzo settore
- Il tavolo tecnico con CNDCEC e OIC

3. Gli atti di indirizzo

- Atto di Indirizzo in relazione alla devoluzione del patrimonio a seguito della perdita della qualifica di Onlus senza scioglimento dell'ente
- Atto di indirizzo in relazione all'esenzione dal pagamento dell'imposta di registro riguardante gli atti fondativi per le Organizzazioni di Volontariato
- Atto di Indirizzo in relazione alla partecipazione nella Onlus di "soggetti esclusi" (enti pubblici e società commerciali) in qualità di soci e/o fondatori
- Atto di Indirizzo in relazione alla contestuale iscrizione di un'associazione di promozione sociale nel Registro di cui all'art. 7 della L. n. 383/2000 e nell'Anagrafe Unica delle Onlus di cui all'art. 11 del D.Lgs. n. 460/1997
- Linee guida e schemi per la redazione dei bilanci d'esercizio degli enti non profit
- Linee guida per la redazione del Bilancio Sociale delle organizzazioni non profit
- Partecipazioni detenute da Onlus in soggetti aventi qualifica di impresa sociale
- Configurabilità del Trust Onlus

4. Regolamento sulla devoluzione del patrimonio

PREMESSA

Il presente documento si propone di fornire in modo discorsivo una panoramica delle attività svolte e dei risultati conseguiti nel secondo mandato dell'Agenzia per il terzo settore (2007-2011). L'azione del Consiglio si è posta l'obiettivo di far fronte complessivamente agli impegni programmatici ed, al contempo, alle incombenze ordinarie, producendo atti, provvedimenti e documenti che di seguito verranno esposti nei contenuti e nelle finalità.

1. I PROGETTI

- Il progetto: "Linee guida e schemi per la redazione dei bilanci d'esercizio degli enti non profit"

L'Agenzia per il terzo settore, in considerazione delle funzioni di indirizzo e promozione del Terzo settore ad essa attribuite dal D.P.C.M 21 marzo 2001, n. 329, ha approvato con deliberazione del 5 luglio 2007 un progetto per l'elaborazione di "Linee guida e schemi per la redazione del bilancio di esercizio degli enti non profit".

Tale iniziativa si è posta l'obiettivo di rispondere all'esigenza manifestata dal terzo settore di disporre di bilanci adeguati che tengano conto, da una parte, della necessità di perseguire l'economicità, l'efficacia e l'efficienza della gestione e, dall'altra parte, delle caratteristiche che li differenziano dalle società commerciali (le motivazioni ideali che perseguono, la non rilevanza del fine lucrativo, l'assenza di interessi proprietari che ne indirizzano la gestione, la non distribuzione dei proventi).

Il Progetto è stata realizzato grazie al finanziamento di Fondazione Cariplo che ha coperto la quasi totalità delle spese.

L'Agenzia per il terzo settore, ritenendo necessario che il documento proposto fosse redatto in modo da recepire tutti i migliori contributi della dottrina e della prassi, si è adoperata per costituire una commissione di studio composta da autorevoli professionisti esperti della materia e rappresentanti di importanti enti di categoria⁶², affidandone il coordinamento al Consigliere Prof. Adriano Propersi.

I lavori della Commissione si sono articolati attraverso: il lavoro redazionale svolto da alcuni componenti della Commissione, la "circolarizzazione" dei documenti ed il confronto su di essi nelle riunioni collettive svoltesi presso l'Agenzia.

Nel mese di febbraio 2008 la Commissione di studio ha licenziato il documento conclusivo destinato agli enti non profit, approvato dal Consiglio dell'Agenzia con delibera n. 81 del 26 marzo 2008.

Il giorno 22 maggio 2008 si è svolta un'iniziativa pubblica di presentazione delle linee guida con lo scopo, altresì, di avviare un confronto con gli operatori del terzo settore, invitandoli a far pervenire osservazioni e proposte di modifica sul documento presentato, al fine di poter elaborare successivamente un testo condiviso anche dai soggetti destinatari del medesimo.

Il Consiglio dell'Agenzia con provvedimento n. 58 dell'11 febbraio 2009 ha approvato la stesura finale del documento "Linee guida e schemi per la redazione del bilancio di esercizio del bilancio degli enti non profit", adottandolo come atto di indirizzo.

Durante i lavori della Commissione, nel gennaio 2008, sono stati pubblicati i decreti attuativi della disciplina sull'impresa sociale di cui al D.Lgs. 155/06⁶³, contenenti la delega all'Agenzia per la predisposizione degli schemi di

⁶² Con delibera del 5 luglio 2007 n. 229, il Consiglio dell'Agenzia nomina quali componenti della Commissione: Vittorio Coda, Professore ordinario di strategia e politica aziendale presso l'Università Bocconi di Milano; Luigi Puddu, Professore ordinario di Ragioneria presso l'Università degli Studi di Torino; Claudio Travaglini, Professore straordinario di Economia Aziendale presso l'Università degli Studi di Bologna; Gianni Mario Colombo, Dottore Commercialista; Marco Elefanti, Professore straordinario di Economia Aziendale presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore; per l' Accademia Italiana di Economia Aziendale (AIDEA), Riccardo Mussari, Professore ordinario di Economia delle Aziende e delle Amministrazioni pubbliche presso l'Università degli Studi di Siena; per l'Associazione Italiana Revisori Contabili (ASSIREVI) Vincenzo Capaccio, Dottore Commercialista, e il Dott. Luciano Boraso, Partner/Socio di Società di Revisione, per l'associazione Bancari Italiana (ABI) la .Dott.ssa Maria Luisa Giachetti.; per Fondazione Cariplo il Dott. Luigi Maruzzi, il Dott. Paolo Chiumenti e il Prof. Gianpaolo Barbetta.

⁶³ Il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 24 gennaio 2008 "Definizione degli atti che devono essere depositati da parte delle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale presso il registro delle imprese, e delle relative procedure, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155", pubblicato nella Gazz. Uff. 11 aprile 2008, n. 86, ha previsto che tra i documenti che l'ente impresa sociale deve depositare presso il registro delle imprese vi siano: (omissis); b) un documento che

bilancio di esercizio e consolidato. Al riguardo, la Commissione ha convenuto sull'opportunità di predisporre, per questi soggetti, schemi di bilancio distinti da quelli proposti per la generalità degli enti non profit in ragione del carattere cogente, in forza del D.M. 24 gennaio 2008, che avrebbero rivestito tali schemi. Inoltre il documento proposto doveva tener conto delle norme dettate dal legislatore nel libro V del c.c in tema di bilancio potendo le imprese sociali avere anche natura societaria.

Ai lavori della commissione per l'elaborazione del documento destinato alle imprese sociali, sono stati invitati a partecipare anche i rappresentanti nominati dal Forum del Terzo Settore, Federsolidarietà, CEI, Unioncamere, Consiglio Nazionale Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili ed Organismo Italiano di Contabilità.

Il testo definitivo licenziato dalla Commissione è stato approvato dal Consiglio dell'Agenzia con la delibera n. 350 del 24 ottobre 2008.

Al fine di favorire la diffusione degli esiti del progetto, le linee guida destinate agli enti non profit e quelle specificatamente destinate alle imprese sociali sono state raccolte in un'unica pubblicazione a cura della Casa Editrice Maggioli, quale supplemento alla rivista quadriennale dell'Agenzia per il terzo settore *Areté* (n.1/2009), e distribuite agli organi di governo e alle pubbliche amministrazioni, alle fondazioni bancarie, ai soci dell'Accademia Italiana di Economia Aziendale e dell'Associazione Italiana Revisori Contabili, nonché a enti e professionisti del terzo settore.

- **Progetto "Linee guida per la redazione del Bilancio Sociale delle organizzazioni non profit"**

L'Agenzia per il terzo settore, in considerazione delle funzioni di indirizzo e promozione ad essa attribuite dal D.P.C.M 21 marzo 2001, n. 329, ha elaborato delle linee guida per la redazione del bilancio sociale, allo scopo di fornire agli enti strumenti informativi idonei a garantire massima trasparenza e completezza delle informazioni.

Il progetto, avviato nel gennaio 2008, è stato realizzato con la collaborazione di Altis, Alta Scuola Impresa e Società dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, e finanziato dal Comitato di Gestione del Fondo Speciale per il Volontariato nella Regione Lombardia.

Per la realizzazione della suddetta iniziativa l'Agenzia, allo scopo di supportare il lavoro di redazione scientifica di Altis, si è adoperata per costituire una commissione di studio⁶⁴ composta da autorevoli professionisti esperti della

rappresenti adeguatamente la situazione patrimoniale ed economica dell'impresa; (omissis); d) per i gruppi di imprese sociali, i documenti in forma consolidata, di cui alle lettere b) e c), oltre all'accordo di partecipazione e ogni sua modificazione;(omissis); I documenti di cui alle lett. b) e_d) dovranno essere redatti secondo gli schemi di bilancio di esercizio che l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale predispone e rende pubblici entro 90 giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del presente decreto. Il decreto del Ministero della Solidarietà Sociale del 24 gennaio 2008 "Adozione delle linee guida per le operazioni di trasformazione, fusione, scissione e cessione d'azienda, poste in essere da organizzazioni che esercitano l'impresa sociale, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155", pubblicato nella Gazz. Uff. 11 aprile 2008, n. 86 ha previsto che debba essere inviato al Ministero il Bilancio costituito dallo stato patrimoniale, dal rendiconto gestionale e dalla nota integrativa e che lo stesso debba essere redatto secondo gli schemi che l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale predispone e rende pubblici entro 90 giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del presente decreto.

⁶⁴ Hanno partecipato alla Commissione: per l'Agenzia per il terzo settore il Consigliere Prof. Adriano Propersi, in qualità di coordinatore della Commissione, la Dott.ssa Valeria La Paglia e la Dott.ssa Francesca Pasi, per l'Accademia di Economia Aziendale il Prof. Vittorio Coda, il Prof. Riccardo Mussari, il Prof. Francesco Vermiglio, il Prof. Luigi Puddu, la Dott.ssa Federica Farneti e la Prof.ssa Alessandra Tami; per il CO.GE, fondo speciale volontariato Regione Lombardia, il Dott. Carlo Vimercati, la Dott.ssa Lucia Vanelli, il Dott. Lauro Montanelli, il Prof. Maurizio Ambrosini. Per CSVnet il Dott. Marco Granelli, il Dott. Giovanni Stiz, il Dott. Luigino Vallet, il Dott. Vincenzo Saturni, la Dott.ssa Laura Berardi, e il Dott. Maurizio Catalano; per il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili il Prof. Matteo Pozzoli e il Dott. Lorenzo Magrassi; per ASSIREVI il Dott. Piermario Barzaghi, la Dott.ssa Adele Lorenzoni e la Dott.ssa Lucia Silva; per Fondazione Cariplo il Prof. Gianpaolo Barbetta, il Dott. Luigi Maruzzi e la Dott.ssa Silvia Pigozzi. Per Concooperative-Federsolidarietà il Dott. Alessandro Giussani, la Dott.ssa Simona Taraschi e il Dott. Francesco Abbà; per le ONG italiane il Dott. Sergio Marelli, il Dott. Francesco Petrelli, il Dott. Paolo Cattini.; per il Forum del Terzo Settore il Dott. Giuliano Rossi; per Iris Network il Dott. Felice Scalvini; il Dott. Gianmario Colombo, revisore dell'Agenzia delle Onlus, per ABI la Dott.ssa Angela Tanno, la Dott.ssa Satia Marchese Daelli di Avanzi per il Tavolo di confronto su indici di efficacia ed efficienza delle ONP, il Prof. Massimiliano Monaci, Università Cattolica, la Dott.ssa Stefania Averni, il Dott. Bernardino Casadei per ASSIFERO

materia e rappresentanti del mondo del Terzo settore, affidandone il coordinamento al Consigliere Prof. Adriano Proporsi. I lavori della Commissione si sono articolati attraverso la costituzione di gruppi di lavoro suddivisi per aree tematiche, la "circolarizzazione" dei documenti elaborati da ciascun gruppo ed il confronto su di essi nelle riunioni collettive.

Nel mese di ottobre 2009, la Commissione ha licenziato il documento conclusivo, approvato dal Consiglio dell'Agenzia per il terzo settore con delibera n. 418 del 12 novembre 2009.

Successivamente l'Agenzia, valutata la necessità di realizzare un'iniziativa di diffusione e promozione del documento, ha organizzato in data 5 febbraio 2010 presso l'Aula Magna dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, un convegno di presentazione delle Linee guida che ha visto l'affluenza di numerosi partecipanti.

Al fine di favorire la diffusione degli esiti del progetto, è stata inoltre realizzata, a cura dell'Agenzia, una pubblicazione diffusa presso le amministrazioni e le istituzioni pubbliche, gli enti ed i professionisti del Terzo Settore.

Le linee guida per la redazione del Bilancio Sociale sono state, successivamente, adottate dal Consiglio dell'Agenzia come atto di indirizzo a carattere generale con delibera del 15 aprile 2011. n. 147.

2. ITAVOLI TECNICI

- **Tavolo tecnico con l' Agenzia delle Entrate**

L'Agenzia delle Entrate e l'Agenzia per il terzo settore hanno siglato, in data 16 maggio 2007, un Protocollo d'Intesa volto al perseguimento di un comune impegno per risolvere i problemi interpretativi ad oggi ancora aperti per le organizzazioni di Terzo Settore nell'ambito delle rispettive attribuzioni.

All'interno del Protocollo ha trovato attuazione un Tavolo Tecnico tra le due Agenzie al fine di affrontare le questioni interpretative di particolare rilevanza ed urgenza sia legate al D.Lgs. 460/1997, con particolare riferimento alle onlus, sia legate ad altri specifici ambiti inerenti la regolamentazione della materia di Terzo Settore.

In tale sede, l'Agenzia per il terzo settore ha prodotto specifici documenti al fine di approfondire alcune questioni di particolare complessità ed interesse e derivanti sia dall'attività di vigilanza in relazione alla redazione dei pareri di cancellazione degli enti dall'Anagrafe delle Onlus rilasciati alle Direzioni Regionali delle Entrate sia da singole sollecitazioni pervenute da privati e PP.AA.

In particolare, i documenti prodotti hanno avuto ad oggetto: le seguenti tematiche: la devoluzione di patrimonio a seguito della perdita della qualifica di Onlus; la partecipazione di società commerciali ed enti pubblici nella Onlus; la detenzione da parte di una Onlus di partecipazioni di maggioranza o totalitarie in una società di capitali; l'imposta di registro per gli atti costitutivi delle organizzazioni di volontariato; l'iscrivibilità delle fondazioni non riconosciute nell'Anagrafe delle Onlus; l'istituto del *trust* e l'assunzione della qualifica di Onlus; l'equiparabilità, in taluni casi, per le Onlus che operano nel settore della promozione della cultura e dell'arte, tra finanziamenti provenienti dall'Amministrazione Centrale dello Stato e quelli provenienti dalle amministrazioni regionali o provinciali; i finanziamenti dall'Amministrazione Centrale dello Stato per gli enti che operano nel settore della promozione della cultura e dell'arte; l'erogazione di fondi all'estero; gli studi di settore e l'impatto sugli enti non profit.

Il lavoro del Tavolo tecnico ha trovato un primo positivo riscontro nell'emanazione della Circ. 59 del 31 ottobre 2007, la quale ha accolto, seppur solo in parte, le interpretazioni proposte dall'Agenzia per il terzo settore. Si segnala, in particolare, l'impegno dell'Agenzia in relazione al primo punto, inerente la perdita di qualifica di Onlus e la conseguente devoluzione del patrimonio della stessa.

I lavori del Tavolo sono proseguiti anche successivamente allo scopo di approfondire gli ulteriori temi sopra proposti e trovare una soluzione condivisa ai problemi interpretativi ad essi connessi.

Sul tema dell'impatto degli studi di settore sugli enti non profit le due agenzie hanno raggiunto una condivisa posizione in merito agli enti non profit aventi la qualifica di impresa sociale le cui caratteristiche rendono lo strumento degli studi di settore inidoneo a cogliere l'effettiva capacità produttiva di questo soggetto. Tale interpretazione è stata poi espressa dall'Amministrazione Finanziaria nella circolare n.29 del 18 giugno del 2009.

Con riferimento ad alcune delle altre tematiche oggetto di confronto, il prolungarsi dei tempi nella soluzione delle questioni, ha indotto l'Agenzia, anche in ragione delle istanze provenienti dagli enti di terzo settore, a pronunciarsi con propri atti di indirizzo.

In particolare sono stati approvati, con la deliberazione del Consiglio n. 60 dell'11 febbraio 2009, l'Atto di Indirizzo di carattere generale contenente chiarimenti in relazione all'esenzione dal pagamento dell'imposta di registro riguardante gli atti fondativi delle Organizzazioni di Volontariato, e con la deliberazione n. 362 del 4 ottobre 2010 quello relativo al dibattuto tema della partecipazione delle società commerciali e degli enti pubblici (c.d. enti esclusi) nelle Onlus.

L'orientamento espresso dall'Agenzia per il terzo settore nei richiamati atti è stato successivamente condiviso anche dall'Amministrazione Finanziaria, nella circolare n. 38/E del 1 agosto 2011 che, con specifico riferimento al tema degli enti esclusi, ha modificato il proprio orientamento contenuto nei precedenti atti di prassi.

Nell'ambito del Tavolo tecnico è stata raggiunto un condiviso orientamento tra le due agenzie su ulteriori due punti: 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 e la possibilità per un Trust di assumere la qualifica di Onlus.

Anche in questo caso, nelle more di una nuova circolare da parte dell'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia per il terzo settore ha ritenuto opportuno, anche per rispondere alle esigenze manifestate dagli enti non profit in merito al perdurare dei dubbi interpretativi in materia, di adottare dei propri atti di indirizzo. In data 24 marzo 2011, con deliberazione n. 72 è stato approvato un atto di indirizzo in relazione alle partecipazione di controllo detenute da Onlus in enti societari aventi la qualifica di impresa sociale ex D.Lgs. 155/06, e con delibera del 25 maggio 2011, n. 193 un atto d i indirizzo in merito alla configurabilità di un trust onlus.

Anche su questi temi l'Agenzia delle Entrate, nella richiamata circolare 38/E/2011, si è uniformata agli orientamenti espressi dall'Agenzia del terzo settore e condivisi nell'ambito del Tavolo tecnico.

● Il Tavolo allargato: Agenzia delle Entrate, Agenzia per il terzo settore, 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 c.d. "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"⁶⁵ 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.

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 ed in conformità alle competenze ed alle responsabilità che investono l'Agenzia delle Entrate. La stessa ha evidenziato 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 il terzo settore per la redazione delle Linee Guida sul bilancio di esercizio, sul bilancio sociale e sulla raccolta fondi. In tale ambito anche il Forum del Terzo Settore ha evidenziato di aver condiviso le Linee Guida dell'Agenzia per il terzo settore 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 il terzo settore nel corso delle prossime riunioni del Tavolo tecnico.

Il secondo tema ha interessato le modalità di rendicontazione relative alla percezione del 5 per mille. A tal proposito il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali ha adottato delle linee guida in materia, le quali contengono un esplicito rinvio agli schemi di bilancio adottati dall'Agenzia del terzo settore, quale utile strumento per assolvere agli obblighi di rendicontazione del cinque 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.

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.

- **Tavolo tecnico con CNDCEC e OIC per la redazione dei principi contabili per gli enti non profit**

L'Agenzia per il terzo settore, proseguendo il lavoro avviato con l'elaborazione delle linee guida per la redazione del bilancio di esercizio degli enti non profit, ha sottoscritto, nell'ottobre 2009, un protocollo di intesa con il Consiglio nazionale dei dottori Commercialisti ed Esperti contabili e l'Organismo Italiano di Contabilità, allo scopo di affrontare le problematiche di rendicontazione economico-finanziaria ritenute rilevanti e meritevoli di analisi congiunta. Al fine di dare attuazione all'intesa raggiunta, nel 2010, è stato costituito un Tavolo Tecnico con le rappresentanze degli enti cointeressati allo scopo di addivenire alla definizione di principi contabili per gli enti che compongono il terzo settore.

⁶⁵ Modello per la comunicazione dei dati rilevanti ai fini fiscali da parte degli enti associativi.

Nel maggio del 2011, a conclusione del periodo di consultazione pubblica del documento "Quadro sistematico per la preparazione e la presentazione del bilancio degli enti non profit", ed alla luce dei rilievi e dei contributi pervenuti è stata pubblicata la versione definitiva del primo principio contabile per gli enti non profit.

Esso rappresenta il primo di una serie che il tavolo tecnico ha intenzione di emanare. I prossimi saranno dedicati alla contabilizzazione di specifiche operazioni o poste, come liberalità e immobilizzazioni.

Nel corso dell'anno, sono proseguiti i lavori del tavolo per l'elaborazione del secondo principio dedicato al tema delle liberalità e, a dicembre 2011, il Tavolo tecnico ha licenziato il secondo principio contabile relativo a "*L'iscrizione e la valutazione delle liberalità nel bilancio d'esercizio degli enti non profit*". Il documento è stato approvato dal Consiglio dell'Agenzia con deliberazione n. 21 dell'11 gennaio 2012 ed è pubblicato sui siti istituzionali dei tre enti partecipanti al fine di raccogliere osservazioni e commenti da parte degli operatori del terzo settore.

Lo scopo di questo secondo principio è la definizione delle linee guida da seguire nel processo di iscrizione e valutazione delle liberalità nel bilancio d'esercizio degli enti non profit, al fine di definire trattamenti contabili uniformi e migliorare la comparabilità dei dati degli enti che operano nel terzo settore. Il Principio esamina le problematiche inerenti alla contabilizzazione delle liberalità, nella prospettiva che l'ente non profit utilizzi un sistema contabile articolato sulla competenza economica, così come previsto dal Principio contabile n.1, individuando disposizioni tecniche anche per gli enti che adottano un sistema di rilevazione per flussi di cassa .

3. GLI ATTI DI INDIRIZZO

1. ATTI DI INDIRIZZO

- **Atto di Indirizzo in relazione alla devoluzione del patrimonio a seguito della perdita della qualifica di Onlus senza scioglimento dell'ente**

La proficua collaborazione avviata con l'Agenzia delle Entrate (a seguito del Protocollo d'intesa siglato con la stessa) ha portato all'emanazione della Circolare 59/E del 31 ottobre 2007 (*Indirizzi interpretativi su alcune tematiche rilevanti. Tavolo Tecnico tra Agenzia delle Entrate e Agenzia per le Onlus*) nella quale, tra le varie tematiche, è stata affrontata anche quella inerente alla perdita di qualifica di Onlus senza scioglimento dell'ente.

Successivamente, con la delibera n. 128 del 7 marzo 2008, questa Agenzia ha emanato un proprio Atto di Indirizzo teso all'approfondimento di specifici aspetti sostanziali derivanti dall'applicazione delle indicazioni di prassi contenute nella Circolare dell'Agenzia delle Entrate.

La fattispecie era regolata, prima dell'emanazione della circolare n. 59 citata, nella circolare ministeriale del 26 giugno 1998, n. 168 attraverso una sostanziale equiparazione, ai fini della destinazione del patrimonio, tra perdita della qualifica di Onlus e scioglimento dell'ente, comportando tale previsione l'obbligo di devolvere l'intero patrimonio detenuto anche per l'ente che non si fosse estinto.

Tale obbligo, tuttavia, avrebbe privato l'ente di ogni mezzo finanziario per proseguire la propria attività, decretandosi con ciò potenzialmente anche la sua estinzione.

L'analisi delle casistiche concrete ha reso evidente che tale equiparazione tra fattispecie obiettivamente difformi, pur se limitata ai soli fini della destinazione del patrimonio, non poteva essere ipotizzata, essendo la cancellazione

dall'Anagrafe un atto essenzialmente amministrativo e quello dello scioglimento un atto strettamente privato e soggettivo.

Una volta condiviso con l'Agenzia delle Entrate che le due fattispecie devolutive, anche alla luce delle diverse implicazioni da esse derivanti, non potessero essere regolate allo stesso modo a causa della differente ragione dell'evento determinativo del passaggio patrimoniale⁶⁶ si è dunque operato, attraverso la citata Circolare n. 59 ed il successivo Atto di indirizzo, a fornire dettagliati indirizzi per regolare la specifica fattispecie.

L'Atto di indirizzo dell'Agenzia regola la fattispecie della perdita della qualifica senza scioglimento dell'ente introducendo alcune specifiche indicazioni.

Nello specifico si dispone che la Onlus non sia vincolata a devolvere l'intero patrimonio posseduto al momento della perdita della qualifica ma solo l'incremento patrimoniale realizzato nei periodi di imposta per i quali abbia fruito della qualifica stessa.

Da notarsi, tuttavia, che la devoluzione prescinde dalla effettiva fruizione delle agevolazioni ma si lega al periodo di assunzione della qualifica di Onlus.

Resta fermo, dunque, l'obbligo di richiedere il parere preventivo e vincolante all'Agenzia da parte dell'ente ma l'istruttoria è tesa ad una verifica comparativa tra il patrimonio detenuto dall'ente prima dell'assunzione della qualifica e quello detenuto al momento della perdita della stessa in modo che l'ente sia vincolato a devolvere, ad altra Onlus od a fini di pubblica utilità, solamente l'incremento patrimoniale prodottosi in costanza della qualifica.

L'Atto di indirizzo entra poi nel merito della documentazione da produrre ai fini dell'istruttoria evidenziando la necessità di predisporre un documento rappresentativo della situazione patrimoniale aggiornata ai due momenti dell'acquisto e della perdita della qualifica. A tale fine e per ottenere le ulteriori informazioni necessarie alla comparazione è stata predisposta un'apposita scheda da compilare, allegata all'Atto di indirizzo.

- **Atto di indirizzo in relazione all'esenzione dal pagamento dell'imposta di registro riguardante gli atti fondativi per le Organizzazioni di Volontariato**

Con la deliberazione del Consiglio n.60 dell'11 febbraio 2009, si è approvato l'Atto di indirizzo in relazione all'esenzione dal pagamento dell'imposta di registro degli atti fondativi delle Organizzazioni di Volontariato.

A tal proposito, la legge quadro sul volontariato dispone che "gli atti costitutivi delle organizzazioni di volontariato di cui all'articolo 3, costituite esclusivamente per fini di solidarietà, e quelli connessi allo svolgimento delle loro attività sono esenti dall'imposta di bollo e dall'imposta di registro" (art. 8, co. 1). Pertanto, la disposizione di legge prevede l'esonero dal pagamento di tali imposte per le Organizzazioni di Volontariato.

L'Agenzia ha soffermato la propria attenzione sull'obbligo di registrazione degli atti fondativi delle Organizzazioni di Volontariato chiarendo che esso grava sull'organizzazione solo nel momento in cui la stessa richieda l'iscrizione nei registri regionali e/o provinciali anche ove tale iscrizione sia subordinata ad un periodo di operatività dell'ente antecedente alla richiesta (le normative regionali variano da 6 mesi a due anni). Ne deriva che la registrazione dei suddetti atti non è indispensabile anche per dimostrare l'operatività dell'ente per il lasso temporale richiesto per la quale, invece - a mero titolo esemplificativo - potranno utilizzarsi copia dei bilanci, relazione illustrativa delle attività

⁶⁶ In un caso l'estinzione e nell'altro la volontà di continuare ad operare senza la qualifica.

e/o progetti realizzati, richiesta di attribuzione del codice fiscale o copia di documento comprovante l'assegnazione di contributi.

L'Atto di indirizzo, pertanto, è finalizzato a ribadire quanto già evidenziato in tema di imposta di registro anche dall'amministrazione finanziaria, enucleando tuttavia alcuni punti fermi in merito alla procedura di registrazione di detti atti ed alla relativa imposta al fine di favorire l'applicazione puntuale ed uniforme della disposizione legislativa da parte degli uffici periferici dell'Agenzia delle Entrate.

Pertanto si è evidenziato che: a) le Organizzazioni di Volontariato provvedono, ove richiesta, alla registrazione degli atti fondativi in esenzione della relativa imposta; b) è cura delle stesse Organizzazioni produrre all'Agenzia delle Entrate, al termine del procedimento di iscrizione, copia del decreto di iscrizione che attesti l'inserimento nel citato Registro del volontariato; c) il mancato invio dell'attestazione dà luogo al recupero dell'imposta da parte dell'Agenzia delle Entrate nei termini previsti per l'accertamento, una volta verificata la mancata iscrizione; d) la mancata iscrizione nel citato Registro comporta da parte dell'Organizzazione l'immediato pagamento dell'imposta da cui era stata temporaneamente esentata.

- **Atto di indirizzo "Linee guida per la redazione del bilancio di esercizio degli enti non profit"**

Con la deliberazione del Consiglio n. 58 dell'11 febbraio 2009, è stato definitivamente approvato l'Atto di indirizzo contenente "Linee guida e schemi per la redazione dei bilanci di esercizio degli enti non profit"⁶⁷ già presentato ufficialmente nel maggio 2008 nella versione destinata alla consultazione pubblica⁶⁸.

Il documento è stato l'esito del progetto avviato dall'agenzia nel 2008. L'obiettivo dell'Agenzia è stato quello di predisporre delle Linee guida che favorissero la diffusione di pratiche omogenee per la redazione del bilancio di esercizio degli enti non profit. E' infatti noto che, pur in presenza di obblighi specifici circa la predisposizione del bilancio da parte delle organizzazioni non profit, il legislatore non ha fornito principi di rendicontazione e criteri per la redazione dei documenti di rendicontazione e bilancio, pertanto nel tempo diversi sono stati i tentativi di colmare tale vuoto. L'Agenzia ha voluto elaborare un documento modulare, ma omogeneo nei criteri, per dare riferimenti chiari e specifici in materia di rendicontazione per il comparto *non profit* che ha sino ad ora sfruttato, per quanto compatibile con le proprie necessità, la normativa civilistica e fiscale delineata per rappresentare l'attività d'impresa. Dottrina e prassi hanno evidenziato, più volte, la necessità di avere Linee guida specifiche e schemi di bilancio adatti a rappresentare le peculiarità delle attività svolte dagli enti di Terzo settore.

Lo scopo del documento, redatto da una Commissione di studio di alto profilo scientifico, è proprio quello di spingere gli enti ad adottare un modello di bilancio trasparente ed adeguato alle esigenze di rappresentazione della propria attività economica.

Quanto alla struttura del documento, le Linee guida individuano, in primo luogo, i soggetti interessati dal documento e, successivamente, illustrano in dettaglio i documenti di bilancio (Stato patrimoniale, Rendiconto gestionale, Nota integrativa e Relazione di missione). I quattro documenti citati costituiscono nel loro complesso il bilancio di esercizio. In particolare, lo Stato patrimoniale individuato per gli enti non profit deve essere redatto secondo quanto previsto

⁶⁷ Il documento è stato pubblicato come allegato supplemento della Rivista Aretè n. 1/2009.

⁶⁸ In data 22 maggio 2008 l'Agenzia ha organizzato un Convegno, con il patrocinio e contributo della Fondazione Cariplò, per la presentazione delle "Linee Guida e schemi per la redazione dei bilanci di esercizio degli enti non profit". Tale Convegno aveva dato avvio alla seconda fase del progetto con l'obiettivo di giungere alla stesura di un documento condiviso anche dai soggetti destinatari dello strumento di rendicontazione proposto.

per le società dall'art. 2424 del cod. civ., con alcune modifiche ed aggiustamenti che tengono opportunamente conto delle peculiarità che contraddistinguono la struttura del patrimonio degli enti non profit. Il Rendiconto gestionale ha, invece, lo scopo di rappresentare il risultato gestionale di periodo e di illustrare le modalità con le quali si sia pervenuti al risultato di sintesi. Il risultato ottenuto misura l'andamento economico della gestione. Ovviamente, anche in questo caso la traslazione logica tra rendiconto dell'ente profit e non profit non può avvenire in quanto questi ultimi non orientano i propri comportamenti gestionali secondo le logiche del mercato capitalistico. Con riferimento ai documenti appena citati (Stato patrimoniale e Rendiconto gestionale) è stata, inoltre, prevista, una possibilità di semplificazione per gli enti minori i cui ricavi e proventi siano inferiori ai 250.000 euro annui. Essi potranno redigere, in luogo dei due documenti citati, un solo prospetto denominato "rendiconto degli incassi, dei pagamenti e situazione patrimoniale". La Nota integrativa ha, invece, la funzione di illustrare o integrare i dati e le informazioni contenute nello stato patrimoniale e nel rendiconto gestionale. Anche in questo caso è stato previsto che gli enti minori possano non redigere tale nota ovvero redigerla secondo un apposito schema semplificato. Infine, la Relazione di missione è il documento che accompagna il bilancio in cui gli amministratori espongono e commentano le attività svolte nell'esercizio. La sua funzione è quella di esprimere il giudizio degli amministratori sui risultati conseguiti, integrando gli altri documenti di bilancio per garantire un'adeguata rendicontazione sull'operato dell'ente e sui risultati ottenuti con una particolare attenzione al perseguimento della missione istituzionale. Con la redazione e la diffusione di queste Linee Guida - non obbligatorie per gli enti non profit - l'Agenzia ritiene di aver approntato uno strumento idoneo ad assicurare una progressiva e maggiore trasparenza nella rendicontazione degli enti del terzo settore nella prospettiva di valorizzare al meglio l'attività del comparto non profit.

- **Linee guida e schemi per la redazione del bilancio di esercizio e del bilancio consolidato delle imprese**

Esito del progetto sulla rendicontazione degli enti non profit è stato, altresì, l'elaborazione delle "Linee guida e schemi per la redazione del bilancio di esercizio e del bilancio consolidato delle imprese sociali". Il documento è stato emanato ai sensi di quanto disposto dal D.Lgs. n. 155/2006 istitutivo dell'impresa sociale e dai successivi decreti ministeriali attuativi.

Il Decreto del Ministero dello sviluppo economico del 24 gennaio 2008 ha, infatti, previsto la "Definizione degli atti che devono essere depositati da parte delle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale presso il registro delle imprese, e delle relative procedure, ai sensi dell'articolo 5, comma 5 del citato decreto n. 155/2006. Detto decreto ha previsto che tra i documenti che l'impresa sociale deve depositare presso il registro delle imprese vi siano anche "un documento che rappresenti adeguatamente la situazione patrimoniale ed economica dell'impresa" e "per i gruppi di impresa sociale" il medesimo documento in forma consolidata. Pertanto, essendo le imprese sociali tenute ad uniformarsi alle Linee guida redatte dall'Agenzia per il terzo settore, per esplicita previsione normativa, il documento non è stato adottato nella forma dell'atto di indirizzo. In relazione a tali Linee guida è opportuno evidenziare che in considerazione dell'eterogeneità della forma giuridica degli enti che possono assumere la qualifica di impresa sociale si è ritenuto opportuno distinguere i soggetti che per legge sono tenuti a redigere il bilancio ai sensi dell'art. 2423 cod.civ. e ss. dalle altre organizzazioni. Gli schemi non sono stati previsti in modo rigido in quanto devono costituire un'indicazione minima generale che consenta ai singoli enti di apportare le modificazioni e le integrazioni che si ritengano opportune per migliorare la qualità delle informazioni rivolte ai terzi.

- **Atto di indirizzo “Linee guida sulla gestione dei registri del volontariato”**

Le *Linee guida per la tenuta dei registri del volontariato* sono state approvate con deliberazione n. 484 del 2 dicembre 2009 dal Consiglio dell’Agenzia e successivamente dal Coordinamento Tecnico della Conferenza delle Regioni.

La redazione del documento è stata realizzata con un lavoro protrattosi diversi mesi e mediante un costante confronto con e tra le Regioni: l’Agenzia ha ritenuto infatti che soltanto attraverso un dialogo aperto a tutti gli uffici registranti sarebbe stato possibile redigere linee guida condivise dai soggetti coinvolti nella tenuta dei registri. Tale gruppo di lavoro è stato costituito grazie alla ratificazione di un Protocollo d’intesa firmato dalla Conferenza delle Regioni e dall’Agenzia nel quale si è sancito il reciproco impegno ad affrontare insieme tematiche ritenute importanti per il terzo settore e ha lavorato sulla base di un progetto approvato da entrambi i soggetti istituzionali. Inoltre, il gruppo di lavoro, durante l’elaborazione del documento, per favorire la partecipazione ha allargato la condivisione del testo a tutte le Regioni. Nonostante non vi sia stata un’ unanime partecipazione si è potuto contare così su una condivisione estesa dei contenuti. Per quanto concerne la struttura, il documento è diviso in tre parti, che ripercorrono cronologicamente le tappe dell’iscrizione di un ente al registro del volontariato.

Le Linee Guida contengono indicazioni in merito alle procedure di iscrizione, controllo e cancellazione delle organizzazioni di volontariato nei registri regionali (o provinciali) e sono state realizzate per fornire agli enti responsabili della tenuta dei registri utili strumenti allo scopo di ridurre le divergenze nel trattamento dei soggetti che fanno richiesta di iscrizione o sono già iscritti nei registri.

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

L’esigenza di emanare un Atto di indirizzo sulla questione inherente ai c.d. ‘enti esclusi’ nasce dal lungo e complesso dibattito che ha coinvolto, nel corso degli anni, non solo l’Agenzia per il terzo settore e l’Agenzia delle Entrate ma anche una moltitudine di enti non profit direttamente interessati dagli atti di prassi emananti dall’Agenzia delle Entrate su tale questione.

L’argomento, seppur affrontato con un approccio parzialmente differente, aveva già richiamato l’attenzione dell’Agenzia per il terzo settore la quale si era pronunciata con un Atto di indirizzo approvato nel novembre del 2004 con deliberazione n. 516.

Successivamente era, tuttavia, 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 citata Risoluzione.

Nel corso dei successivi anni l’Agenzia per il terzo settore ha sempre ribadito, all’interno del Tavolo tecnico costituito con l’Agenzia delle Entrate, che la posizione assunta dagli atti di prassi dell’Amministrazione finanziaria, pur giustificata da preoccupazioni parzialmente condivisibili, poneva in una situazione di evidente discriminazione e di difficoltà sia gli enti che già rivestissero la qualifica di Onlus sia quelli che fossero interessati ad ottenerla.

Il prolungarsi dei tempi nel Tavolo tecnico in relazione al possibile raggiungimento di una soluzione condivisa, ha spinto l’Agenzia per il terzo settore ad emanare un proprio atto di indirizzo in armonia con le valutazioni già esposte in sede di Tavolo tecnico e in contrasto con la posizione dell’amministrazione finanziaria.

Tale atto si è reso indispensabile per il ruolo di terzietà e di garanzia assegnato all’Agenzia dalle disposizioni di legge che dispongono in merito ai poteri ed alle attribuzioni della stessa e che individuano in essa il soggetto al quale è demandato 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 enti⁶⁹.

Al contempo, le incertezze riscontrate dagli enti caratterizzati dalla presenza di ‘enti esclusi’ che rendevano ardua la valutazione inerente alla possibilità di volersi fregiare della qualifica di ONLUS, la situazione di timore nella quale versavano i soggetti che fossero già iscritti nell’Anagrafe delle ONLUS e l’accrescere del numero di casi di contenzioso già aperti hanno reso imprescindibile un pronunciamento di questa Agenzia, nella convinzione che si dovesse dare un segnale di chiarezza seppur nella diversità della posizione assunta rispetto all’Amministrazione finanziaria.

L’Atto di indirizzo è stato approvato dall’Agenzia con la delibera n. 362 del 4 ottobre 2010 e ripercorre 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 dalla stessa Agenzia in sede di predisposizione dei pareri di cancellazione dall’Anagrafe delle Onlus degli enti così partecipati.

L’attenzione si è soffermata sul concetto di “influenza dominante” attraverso il quale l’Agenzia delle Entrate ha posto le basi per l’esclusione di numerosi soggetti dall’Anagrafe delle Onlus o 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” nelle determinazione dell’ente, ipotesi che ricorrerebbe ogni qual volta il numero di tali soci e/o fondatori risulti prevalente.

A tal proposito, l’Atto di indirizzo dell’Agenzia per il terzo settore cerca di porre delle cautele in relazione all’utilizzo di un concetto, quello dell’“influenza dominante”, mutuato dal contesto *for profit* (art. 2359 cod.civ.) che mal si adatta ad essere adoperato nel differente ambito non profit.

L’analisi e la collocazione nel testo codicistico dell’articolo di legge appena richiamato lascia infatti 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. La disposizione in esame 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.

Si ritiene, pertanto, sia rischioso trasporre tale concetto in ambito *non profit* ove esso possa generare distorsioni applicative e situazioni di iniquità di trattamento nei confronti di soggetti che legittimamente rivestono o vogliono rivestire la qualifica di Onlus.

Senza addentrarsi, in tale sede, nelle specifiche e complesse valutazioni operate nell’Atto di indirizzo esso si conclude affermando che, in presenza di soggetti che soddisfino tutti i requisiti propri della Onlus, 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.

⁶⁹ Cfr. articolo 3, comma 1, del dpcm 21 marzo 2001, n. 329.

Ciò anche in ragione del fatto 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.

Pertanto, in assenza di un intervento chiaro del legislatore che ricomprenda o escluda in modo esplicito tali soggetti dal novero delle Onlus, l'Agenzia ha ritenuto 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, lasciassero propendere a favore di un'interpretazione restrittiva e letterale della disposizione prevista dall'art. 10, co. 10 del d. lgs. 460/1997.

In merito a tale questione deve essere richiamato, altresì, il recente intervento dell'Amministrazione finanziaria che con la Circolare n. 38/E del 1 agosto 2011, intervenendo in merito a tematiche specifiche inerenti alle ONLUS, ha mutato *in toto* la propria posizione sul tema accogliendo integralmente le richieste di questa Agenzia e sostenendo che gli "enti esclusi" dalla qualifica di ONLUS possono, in ogni caso, costituire (o partecipare ad) un soggetto giuridico autonomo avente la qualifica fiscale di ONLUS, *a prescindere dalla circostanza che i medesimi "enti esclusi" intervengano o meno nell'assunzione delle determinazioni della ONLUS stessa*.

Tale completa inversione di tendenza è accolta molto positivamente dalla scrivente e conferma l'efficacia della collaborazione instauratasi tra le due Agenzie anche nei casi in cui le posizioni non risultino, in prima battuta, convergenti.

- **Partecipazioni detenute da Onlus in soggetti aventi qualifica di impresa sociale**

L'Agenzia per il terzo settore, rilevato che, nell'ambito del Tavolo Tecnico istituito con l'Agenzia delle Entrate, entrambe le Amministrazioni concordavano nell'ammettere la detenzione, da parte di una Onlus, di partecipazioni in società commerciali aventi la qualifica di impresa sociale ai sensi del D.Lgs. 155/2006, ha adottato sull'argomento un proprio atto di indirizzo, approvato con delibera n. 72 del 24 marzo 2011.

Nel citato atto l'Agenzia non analizza i presupposti che legittimano, in via generale, la detenzione da parte di una Onlus, di partecipazioni di controllo in società di capitali - trattandosi di un tema controverso tra le due agenzie - ma valuta se le ragioni di cautela che hanno condotto l'Amministrazione Finanziaria a ritenere precluso alle Onlus il possesso di tali partecipazioni possano valere anche nell'ipotesi in cui le società abbia la qualifica impresa sociale ai sensi del D.L.gs. 155/06.

A tale scopo l'agenzia esamina, innanzitutto, la disciplina dell'impresa sociale la quale ha introdotto, come principale novità, la possibilità anche per gli enti di cui al Libro V, aventi quindi natura societaria, di assumere la qualifica in parola.

A tale scopo il legislatore ha dettato specifici e vincolanti requisiti a cui tali soggetti sono tenuti ad uniformarsi. L'Agenzia richiama, in particolare, l'attenzione sui seguenti obblighi: operare in uno dei settori di attività indicati nell'art. 2 ovvero finalizzare l'attività di impresa al reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati; destinare gli utili

e gli avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio con il divieto quindi di distribuirli, anche indirettamente e devolvere a favore di organizzazioni non lucrative di utilità sociale, associazioni, comitati, fondazioni ed enti ecclesiastici.

Da quanto sopra, quindi, risulta evidente - a parere dell'Agenzia - che le società di capitali aventi qualifica di impresa sociale, pur richiamandosi alla disciplina specifica del Libro V, Titolo V, del Codice civile, sono sottoposte a rigidi vincoli che fanno rientrare questi soggetti nell'alveo degli enti non lucrativi. Tali vincoli rendono, quindi, la detenzione di partecipazioni di controllo nell'impresa sociale, da parte di una Onlus, priva delle criticità che sottendono invece alla interpretazione prudenziale espressa dall'Agenzia delle Entrate nei provvedimenti citati.

I requisiti, infatti, che il Legislatore ha dettato sia per il legittimo godimento della qualifica di Onlus, sia per quella di impresa sociale possono essere ritenuti idonei a fornire adeguate garanzie atte ad evitare eventuali comportamenti elusivi.

A tal proposito l'Agenzia rileva, inoltre, che l'art. 4 del D.Lgs. 155/06 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 caratterizzato quindi dalle medesime finalità non lucrative 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, conclude l'Agenzia, la Onlus, anche per il tramite dell'impresa sociale controllata, realizzerà la propria *mission* istituzionale senza rischio di elusioni, potendo creare una pluralità di soggetti che, pur con le diverse caratteristiche loro proprie, perseguono un unico fine che è quello della solidarietà sociale non potendo la partecipazione nell'impresa sociale fornire utili alla partecipante.

- **Linee guida per la redazione del bilancio sociale delle organizzazioni non profit**

Il progetto sulle Linee guida per la redazione del bilancio sociale⁷⁰, giunto ormai dopo quasi due anni alla fase finale, completa l'insieme di strumenti informativi che l'Agenzia per il terzo settore ritiene utile e necessario per gli enti non profit. L'approvazione del documento nella seduta del 2 dicembre 2009 ha avviato la fase di presentazione e divulgazione del documento e, in questa sede, viene offerta una sintesi al fine di delineare i contenuti essenziali del documento.

Il Bilancio Sociale è uno strumento di accountability, di rendicontazione delle responsabilità, dei comportamenti e dei risultati sociali, ambientali ed economici delle attività svolte da un'organizzazione. Attualmente tale documento non è previsto come obbligatorio da disposizioni normative, fatta eccezione per le Fondazioni bancarie, le imprese sociali e le cooperative sociali⁷¹, ma resta uno strumento volontario che viene adottato allorquando l'Organizzazione Non Profit ritenga di "dare conto" del proprio agire ai vari portatori d'interesse (*stakeholder*).

⁷⁰ Il documento è scaricabile sul sito istituzionale dell'Agenzia www.agenziaperleonlus.it.

⁷¹ Le Fondazioni bancarie devono redigere un documento più circoscritto del Bilancio Sociale, ovvero il "bilancio di missione" ed inserirlo in una specifica sezione della relazione al bilancio (D. lgs. 153/99); alle imprese sociali e relative strutture di gruppo è stato imposto l'obbligo di redazione del Bilancio Sociale, anche su base consolidata, in base alle previsioni dell'art. 10, comma 2, del D. Lgs n. 155, 24 marzo 2006 e del relativo Decreto ministeriale di attuazione, che prevede uno schema sintetico del documento; le cooperative sociali per le quali in alcune regioni sono stati previsti principi, elementi informativi e i criteri minimi di redazione del bilancio sociale, nonché la tempistica per l'adeguamento all'obbligo di redazione annuale dello stesso e la redazione del bilancio sociale quale condizione per l'accesso agli incentivi regionali, all'accreditamento per la stipulazione di contratti con il sistema pubblico o il mantenimento dell'iscrizione all'Albo.

In assenza di un modello di rendicontazione sociale univoco per il settore non profit il documento prodotto dall'Agenzia ha il fine di offrire un'informativa strutturata e puntuale a tutti i soggetti interessati non ottenibile a mezzo della sola informazione economica contenuta nel bilancio di esercizio.

Le presenti Linee Guida intendono: *i)* descrivere il significato ed il contenuto informativo essenziale, nonché le modalità di redazione del Bilancio Sociale; *ii)* individuare i contenuti minimali uniformi del Bilancio Sociale, al fine di garantire agli stakeholder informazioni utili, chiare ed attendibili circa l'Organizzazione che redige il documento; *iii)* agevolare lo sviluppo, all'interno della Organizzazione Non Profit, di un sistema informativo di natura non esclusivamente contabile, utile ai fini sia della rendicontazione sia di un affinamento dei processi di pianificazione, programmazione e controllo, capace di esprimere la multidimensionalità dei risultati raggiunti (sociali e ambientali, oltre che economici).

In ragione delle esigenze e della specificità del settore non profit e della sua operatività che tende ormai a travalicare i confini nazionali sono state scelte, come principale riferimento della struttura di Bilancio Sociale per le Organizzazioni Non Profit, le Linee Guida proposte dalla "GRI" (Global Reporting Initiative) nella sua ultima versione, pubblicata nel 2006 (GRI3), apportando ad esse alcuni adattamenti suggeriti dalle specificità del settore non profit⁷².

Con riferimento alla struttura del documento, esso si articola in tre sezioni:

- finalità e caratteristiche del Bilancio Sociale, in cui sono definiti lo scopo e i principali elementi che caratterizzano questo documento di rendicontazione;
- contenuti del Bilancio Sociale, in cui sono indicati la struttura e le informazioni che il Bilancio Sociale deve contenere;
- realizzazione del Bilancio Sociale, in cui si definisce la metodologia per la sua realizzazione e la sua implementazione.

Gli Allegati costituiscono parte integrante del documento e forniscono un supporto concreto alla stesura del Bilancio Sociale.

In particolare, gli Allegati 1 e 2 contengono le schede relative alle informazioni (essenziali e volontarie) da raccogliere per la stesura del documento.

L'Allegato 3 fornisce una tavola di raccordo tra il Bilancio Sociale della singola Organizzazione e il contenuto delle presenti Linee Guida, che consente la verifica del rispetto del modello proposto dall'Agenzia per il terzo settore, ferma restando la libertà per l'Organizzazione di strutturare il Bilancio Sociale nel modo ritenuto più consono ed efficace, oltre che coerente con le peculiarità operative.

⁷² Oltre che alle Linee Guida della GRI, si è fatto riferimento anche ai "Principi di redazione del Bilancio Sociale" del Gruppo di Studio per il Bilancio Sociale (GBS), che costituisce il modello più diffuso in ambito nazionale, e ad altri schemi di rendicontazione definiti in Italia, tra cui alcuni specificamente dedicati al settore non profit.

Inoltre, sono stati considerati i seguenti documenti:

- Social Statement, progetto CSR-SC del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2002;
- "Il Bilancio Sociale nelle Aziende Non Profit: principi generali e Linee Guida per la sua adozione" della Commissione Aziende Non Profit del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC), 2004;
- "Raccontiamoci responsabilmente. Guida operativa per il Bilancio Sociale delle Avis della Lombardia", Avis Regionale Lombardia, 2007;
- "Le linee guida per il Bilancio Sociale e di Missione delle OdV" del Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato (CSVnet), 2008;
- Decreti attuativi 24 gennaio 2008 per la Legge delega 118/05 e il Decreto Legislativo 155/06 della legge sulle imprese sociali;
- "Bilancio Sociale per le cooperative sociali – Guida per la realizzazione", Confcooperative/Federsolidarietà, 2009;
- Linee guida per il Bilancio Sociale delle Cooperative Sociali della Lombardia, Regione Lombardia - Circolare r. 29.5.2009, n. 23 (BURL n. 23, 8 giugno 2009);

G.B.S. – Gruppo di Studio per il Bilancio Sociale, "La rendicontazione sociale per le aziende non profit", Documenti di ricerca n. 10, Giuffrè Editore, ottobre 2009.

- **Atto di Indirizzo in relazione alla contestuale iscrizione di un'associazione di promozione sociale nel Registro di cui all'art. 7 della L. n. 383/2000 e nell'Anagrafe Unica delle Onlus di cui all'art. 11 del D.Lgs. n. 460/1997**

L'atto di Indirizzo, approvato nella seduta del 15 aprile 2011 con deliberazione n. 151, trae origine dalle richieste di alcuni enti in merito alla legittimità del mantenimento della duplice iscrizione nell'Anagrafe delle Onlus e nel Registro delle associazioni di promozione sociale (Aps) in quanto il comportamento tenuto da alcune direzioni regionali, ai fini dell'iscrizione nei rispettivi registri ed Anagrafe ed ai fini della verifica dei requisiti per il mantenimento della stessa, non risultava essere omogeneo sul territorio nazionale.

La questione inerisce alle APS disciplinate dalla legge n. 383/2000 e definite nell'art. 2 della stessa le quali richiedono l'iscrizione nei Registri previsti dal successivo art. 7.

A tal proposito l'Agenzia ha evidenziato come non risulta esservi alcuna disposizione, nelle rispettive normative di riferimento che determini l'astratta incompatibilità tra le due figure e, dunque, l'illegittimità della contestuale qualifica di APS e di ONLUS.

I requisiti essenziali previsti per l'assunzione della qualifica di APS, contenuti in particolare negli artt. 2 e 3 della legge 383/2000 e più in generale nell'intera legge, sono in parte analoghi e non in contrasto con quelli stabiliti per le ONLUS. In relazione ai fini istituzionali, alle attività caratterizzanti ed alle modalità di attuazione delle stesse è, altresì, fondamentale osservare che, seppur le due normative richiamate contengono, in taluni casi, elementi che possono definirsi inconciliabili tuttavia la loro presenza nello statuto è solo eventuale e, pertanto, non può condizionare l'astratta possibilità di una contestuale iscrizione nei rispettivi albi.

Quanto evidenziato ha permesso di affermare che, seppur possano presentarsi talune ipotesi di incompatibilità, esse dovranno essere singolarmente riscontrate affinché il provvedimento di diniego/cancellazione dal Registro delle APS o dall'Anagrafe delle ONLUS possa ritenersi legittimo.

L'analisi compiuta ha portato, pertanto, l'Agenzia ad avallare l'astratta possibilità di ottenere la contestuale iscrizione nei Registri delle APS e nell'Anagrafe delle ONLUS.

Ciononostante ragioni di necessaria prudenza hanno spinto ha richiamare gli enti ad una preventiva e scrupolosa valutazione delle possibili difficoltà che tale decisione può comportare.

Le analogie presenti nelle due normative esaminate non eliminano la possibile presenza di difformità che non possono coesistere derivanti dal fatto che, pur trattandosi di soggetti riconducibili nella numerosa famiglia degli enti di Terzo settore, il legislatore ha inteso comunque disciplinare realtà differenti. Da ciò deriva che quanto più tali soggetti si caratterizzano ed agiscono usufruendo in modo pieno delle opportunità offerte dalle rispettive leggi di riferimento (in particolare in relazione agli ambiti di attività in cui possono operare) tanto più può accadere che si manifestino elementi di incompatibilità tra le differenti normative capaci di incidere sulla validità di una contestuale iscrizione nei rispettivi albi di riferimento.

In definitiva se, da un lato, è stata confermata la possibilità di ottenere la contestuale iscrizione nei Registri di cui all'art. 7 della L. n. 383/2000 ed all'art. 11 del D.Lgs. n. 460/1997, dall'altro, si è ritenuto essenziale evidenziare che tale scelta deve operarsi con prudenza e particolare attenzione in relazione alle attività che l'organizzazione vuole svolgere.

- **Configurabilità del Trust Onlus**

Con Atto di indirizzo, approvato con deliberazione n. 193 del 25 maggio 2005 l’Agenzia per il terzo settore si è espressa in merito alla configurabilità di un trust Onlus.

Dopo aver illustrato la disciplina civilistica e fiscale relativa all’istituto in esame, l’Agenzia esamina la computabilità del trust con quanto prescritto dall’art. 10 dal D.Lgs. 460/97 per il legittimo godimento della qualifica di Onlus.

In particolare, l’Agenzia rileva che l’art. 10 citato, nell’elencare i soggetti che possono essere Onlus, dopo aver richiamato le figure giuridiche disciplinate dal codice civile ossia associazioni, fondazioni e comitati menziona in via generale e residuale “gli altri enti di carattere privato”. In tale ultima categoria quindi si ritiene possa essere ricompreso il trust.

La norma in esame pone come secondo requisito, ai fini del legittimo godimento della qualifica in parola, che l’atto costituivo e lo statuto dell’ente siano redatti nella forma dell’atto pubblico, della scrittura privata autenticata o registrata. A tal proposito l’atto evidenzia che, sebbene l’art. 3 della Convenzione de L’Aja non richieda una particolare forma se non che i “trust siano comprovati per iscritto”, la prassi ormai consolidata, invece, è quella di ricorrere all’atto notarile.

L’atto istitutivo, redatto nelle suddette forme, deve contenere espressamente le clausole di cui al comma 1, art. 10 del D.Lgs. 460/97.

In particolare, il requisito che prioritariamente deve contraddistinguere la Onlus è il perseguimento di finalità di solidarietà sociale di cui alla lettera b), comma 1, art. 10 citato. Tale requisito si realizza a condizione che l’ente operi in uno dei settori tassativamente indicati dal Legislatore e che, per quelli a solidarismo c.d. condizionato, rivolga la propria attività a beneficio di soggetti svantaggiati, ai sensi del comma 2 della stessa norma. A tal proposito l’Agenzia, dopo aver richiamato in via esemplificativa alcune fattispecie specifiche, rilevata, in via generale, la compatibilità dell’istituto in esame con il perseguimento di finalità di solidarietà sociale di cui all’art. 10, comma 1, lett. b) del D.Lgs. 460/97, rinvia all’analisi delle singole fattispecie per l’effettivo accertamento della sussistenza di tale requisito.

Nell’atto si sottolinea che, in ogni caso, ai fini del rispetto di quanto prescritto dalla lett. b) in esame, il trust deve contenere espressamente la clausola di irrevocabilità, al fine di garantire l’effettivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale e non deve annoverare fra i beneficiari il disponente stesso.

Con riferimento agli ulteriori requisiti individuati dall’art. 10 ai fini del legittimo godimento della qualifica di Onlus, l’Agenzia ritiene che non sussistano ostacoli all’inserimento nell’atto istitutivo del trust di quanto prescritto dalle lettere c), d), e), f), g) ed i) della norma richiamata.

Con riferimento, invece, alla previsione di cui alla lettera h), comma 1, art. 10, a parere dell’Agenzia, si tratta di un requisito non applicabile all’istituto del trust.

La presenza di un ordinamento democratico, infatti, è un requisito necessario negli enti a carattere associativo nei quali prevale l’elemento personale su quello patrimoniale. Per tale ragione il legislatore ha esplicitamente escluso nell’art. 10, comma 7, del D.Lgs. 460/97 l’applicabilità alle fondazioni della disposizione di cui alla lett. h) richiamata. Tale esclusione si ritiene sia riferibile anche al trust che, sotto il profilo in esame, è assimilabile alle fondazioni in quanto in esso il patrimonio risulta vincolato ad un determinato fine di destinazione e segregato rispetto al patrimonio personale del *trustee*.

Da ultimo nell’atto si evidenzia che, in assenza di una normativa italiana di riferimento che disciplini l’istituto del trust, si dovrà prestare particolare attenzione al fatto che la legge straniera individuata dal disponente non sia contraria alle

clausole sopra esaminate ai fini della qualifica Onlus. In particolare, la legge richiamata non dovrà essere di ostacolo al perseguitamento delle finalità di solidarietà sociale ed alla devoluzione dei beni secondo quanto prescritto dall'art. 10 del D.lgs. 460/97.

In conclusione, a parere dell' Agenzia, il trust che rispetta i requisiti prescritti dall'art. 10 del D.lgs. 460/97 potrà legittimamente assumere al qualifica di Onlus.

4. Regolamento sulla devoluzione del patrimonio

Il parere sulla devoluzione del patrimonio è stato previsto dagli artt. 5 e 10 del D.Lgs. n. 460/1997, i quali hanno introdotto - per tutti gli enti associativi che vogliono fruire dei benefici fiscali di cui agli artt. 148 del D.P.R. n. 917/1986 e 4 del D.P.R. n. 633/1972 e per gli enti che acquisiscano la qualifica di Onlus - l'obbligo di richiedere in caso di scioglimento un parere vincolante all'organismo di controllo di cui all'articolo 3, comma 190 della legge n. 662/1996. Per le Onlus tale parere, seppur con l'introduzione di alcune opportuni accorgimenti, risulta obbligatorio anche nei casi in cui si verifichi la perdita della qualifica senza lo scioglimento dell'ente⁷³.

Con riferimento all'emissione del parere devolutivo, occorre poi richiamare l'art. 3 lett. k) del D.P.C.M. n. 329/01 il quale dispone che l'Agenzia per il terzo settore nei casi sopra delineati rende parere vincolante sulla devoluzione del loro patrimonio.

La clausola devolutiva impone che i destinatari del patrimonio siano altri "enti con finalità analoghe" (nel caso si tratti degli enti associativi di agli artt. 148 del D.P.R. n. 917/1986 e 4 del D.P.R. n. 633/1972) o altre "Onlus" (nel caso si tratti di enti con qualifica omonima iscritte nell'Anagrafe Unica delle Onlus di cui all'art. 11 del D.Lgs. n. 460/1997. Per entrambe le tipologie di enti è prevista anche, in alternativa, la devoluzione a "fini di pubblica utilità".

Tale ultima indicazione normativa ha obbligato l'Agenzia per il terzo settore, in quanto soggetto deputato all'emanazione di tale parere, all'individuazione di tali fini che non erano definiti nella disposizione richiamate né in altre disposizioni di legge. Pertanto, è stato necessario svolgere un ampio lavoro di ricerca e di interpretazione, trasfuso poi in un Atto di Indirizzo finalizzato all'individuazione di "criteri di massima per identificare la nozione di fini di pubblica utilità, in quanto momento essenziale per giungere all'emissione del parere obbligatorio e vincolante sulla devoluzione del patrimonio"⁷⁴.

Successivamente, il procedimento per il rilascio del parere devolutivo interamente svolto dall'Agenzia, è stato investito dalle novità introdotte dalla L. n. 241/1990 ad opera della L. n. 69/2009.

Ciò ha portato alla predisposizione di un apposito "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".

Con esso si è proceduto a delineare, tra le altre cose, l'ambito di applicazione dello stesso, a prevedere gli obblighi ai quali l'ente e l'Agenzia devono assoggettarsi, le modalità dell'istruttoria, i termini per la stessa ed i casi di sospensione.

Tale intervento si è reso indispensabile sia in ragione delle specifiche disposizioni di legge sia per andare incontro ai requisiti di trasparenza, efficacia ed efficienza che devono caratterizzare costantemente l'operato delle PP.AA.

⁷³Cfr. la Circ. dell'Amministrazione finanziaria n. 59/E/2007 e l'Atto di Indirizzo dell'Agenzia per il terzo settore, approvato con delib. n. 128 del 7 maggio 2008.

⁷⁴ Cfr. l'Atto di Indirizzo dell'Agenzia per il terzo settore, approvato con delib. n. 697 del 26 ottobre 2006.

E', infine, opportuno evidenziare la flessione in aumento delle richieste di pareri obbligatori sulla devoluzione del patrimonio in ragione dell'introduzione di meccanismi tesi a rendere effettivo l'obbligo imposto dalla norma e costruiti su di una sempre più ampia collaborazione con l'Agenzia delle Entrate.

Sono, infatti, sempre più numerose le Direzioni regionali delle Entrate che costantemente segnalano agli enti - che per qualsiasi ragione perdano la qualifica di Onlus⁷⁵ - la necessità di richiedere il preventivo e obbligatorio parere sulla devoluzione del patrimonio⁷⁶, inviando contestualmente anche all'Agenzia per il terzo settore una copia per conoscenza di tale segnalazione.

Tale procedura consente all'ente - soggetto vigilato - di essere informato della obbligatorietà del parere e all'Agenzia per il terzo settore - organismo vigilante - di monitorare se la richiesta del parere devolutivo da parte dell'ente sia concretamente effettuata.

Tale accordo, che si ritiene sia da estendere a tutte le Direzioni regionali, si ritiene indispensabile anche per l'attuale impossibilità dell'Agenzia per il terzo settore di accedere alla consultazione dell'Anagrafe Unica delle Onlus in modo da poter verificare stabilmente tutti gli enti obbligati alla richiesta del parere sulla devoluzione del patrimonio.

Tale meccanismo di segnalazione da parte dell'Agenzia delle Entrate dovrebbe essere, altresì, introdotto anche per gli enti di tipo associativo vincolati alla devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento i quali, ad oggi, sfuggono al controllo dell'Agenzia per il terzo settore nel momento del loro scioglimento.

⁷⁵ Cfr "Atto di indirizzo in relazione alla devoluzione del patrimonio a seguito della perdita della qualifica di Onlus senza scioglimento dell'ente", approvato con delibera n. 128 del 7 maggio 2008.

⁷⁶ Parere che deve essere richiesto, dagli enti obbligati dalla norma, anche in assenza di patrimonio residuo.

ALLEGATI

**DPCM 21 marzo 2001, n.329 integrato con le modifiche
apportate dal DPCM 26 gennaio 2011, n.51**

D.P.C.M. 21-3-2001 n. 329

Regolamento recante norme per l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 17 agosto 2001, n. 190

Epigrafe

Premessa

1. *Sede dell'Agenzia.*
2. *Vigilanza.*
3. *Attribuzioni.*
4. *Relazioni con le pubbliche amministrazioni.*
5. *Poteri dell'Agenzia.*
6. *Composizione dell'Agenzia.*
7. *Norme di funzionamento.*
8. *Indennità di funzione per il presidente e per i componenti dell'Agenzia.*
9. *Ufficio di segreteria.*
10. *Disposizioni finanziarie.*

D.P.C.M. 21 marzo 2001, n. 329⁽¹⁾.

Regolamento recante norme per l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale
⁽²⁾.

(1) Pubblicato nella Gazz. Uff. 17 agosto 2001, n. 190.

(2) Ora «Agenzia per il terzo settore» ai sensi di quanto disposto dal comma 2 dell'art. 1, D.P.C.M. 26 gennaio 2011, n. 51.

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⁽³⁾;

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 1° 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 del Ministro delle finanze, del Ministro del lavoro e della previdenza sociale e del Ministro per la solidarietà sociale;

Adotta il seguente regolamento:

(3) Ora «Agenzia per il terzo settore» ai sensi di quanto disposto dal comma 2 dell'*art. 1, D.P.C.M. 26 gennaio 2011, n. 51*.

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 ⁽⁴⁾, e di seguito designata «Agenzia», ha sede in Milano.

(4) Ora «Agenzia per il terzo settore» ai sensi di quanto disposto dal comma 2 dell'*art. 1, D.P.C.M. 26 gennaio 2011, n. 51*.

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° marzo di ogni anno l'Agenzia trasmette al Presidente del Consiglio dei Ministri una relazione sull'attività svolta l'anno precedente. Tale relazione è presentata al Parlamento entro il 30 marzo.

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 mediante accordi operativi con il Ministero degli affari esteri, il Ministero dell'interno, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'Agenzia delle entrate, il DigitPA, l'Istat e le istituzioni titolari della gestione dei registri afferenti organizzazioni, terzo settore ed enti⁽⁵⁾;

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 sostegno a distanza, 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⁽⁶⁾;

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 148, comma 8, 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, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁽⁷⁾;

l) collabora con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Agenzia delle entrate, ai fini dell'uniforme applicazione delle norme tributarie, inviando agli stessi e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali proposte su fattispecie concrete o astratte riguardanti il regime fiscale delle organizzazioni, terzo settore e enti⁽⁸⁾;

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;

*m-bis) nei casi di cessazione dell'impresa sociale, si esprime, su richiesta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in applicazione di quanto previsto dall'*articolo 13, comma 5, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155* e dal decreto attuativo del Ministro della solidarietà sociale 24 gennaio 2008⁽⁹⁾;*

m-ter) coadiuva e supporta, mediante protocolli d'intesa o accordi di programma, i soggetti istituzionali competenti, quali regioni, enti locali, Camere di commercio, uffici territoriali e altre amministrazioni pubbliche, al fine di armonizzare i criteri di formazione e le modalità di gestione dei registri di settore⁽¹⁰⁾.

(5) Lettera così sostituita dal comma 1 dell'*art. 2, D.P.C.M. 26 gennaio 2011, n. 51.*

(6) Lettera così sostituita dal comma 2 dell'*art. 2, D.P.C.M. 26 gennaio 2011, n. 51.*

(7) Lettera così sostituita dal comma 3 dell'*art. 2, D.P.C.M. 26 gennaio 2011, n. 51.*

(8) Lettera così sostituita dal comma 4 dell'*art. 2, D.P.C.M. 26 gennaio 2011, n. 51.*

(9) Lettera aggiunta dal comma 5 dell'*art. 2, D.P.C.M. 26 gennaio 2011, n. 51.*

(10) Lettera aggiunta dal comma 5 dell'*art. 2, D.P.C.M. 26 gennaio 2011, n. 51.*

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. Decorsi 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.

5. Poteri dell'Agenzia.

1. 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

mappatura territoriale nonché del controllo delle organizzazioni, del terzo settore e degli altri enti in Italia⁽¹¹⁾;

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 che si occupano degli interessi di settore delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti riconosciute come parti sociali del Governo⁽¹²⁾;

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, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al Ministero dello sviluppo economico, al Ministero degli affari esteri 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*⁽¹³⁾;

g) inoltre 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.

(11) Lettera così sostituita dal comma 1 dell'*art. 3, D.P.C.M. 26 gennaio 2011, n. 51*.

(12) Lettera così sostituita dal comma 2 dell'*art. 3, D.P.C.M. 26 gennaio 2011, n. 51*.

(13) Lettera così sostituita dal comma 3 dell'*art. 3, D.P.C.M. 26 gennaio 2011, n. 51*.

6. Composizione dell'Agenzia.

1. L'Agenzia è un organo collegiale costituito dal presidente e da quattro componenti, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di cui uno nominato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, uno nominato su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e uno nominato su proposta della conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

2. Il presidente è scelto tra persone di notoria indipendenza, che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di responsabilità e rilievo. I quattro componenti sono scelti tra persone alle quali siano

riconosciute elevate competenze ed esperienza professionale nelle discipline giuridiche ed economico-sociali 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 quattro anni e non possono essere confermati⁽¹⁴⁾.

(14) Articolo così sostituito dal comma 1 dell'art. 4, D.P.C.M. 26 gennaio 2011, n. 51. Vedi, anche, il comma 1 dell'art. 7 dello stesso decreto.

7. Norme di funzionamento.

1. L'Agenzia è 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⁽¹⁵⁾.

2. Per la validità delle deliberazioni dell'Agenzia è 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⁽¹⁶⁾.

3. La pubblicità degli atti dell'Agenzia è 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.

(15) Per la sostituzione del presente comma e la relativa decorrenza vedi il combinato disposto del comma 1 dell'art. 5 e del comma 2 dell'art. 7, D.P.C.M. 26 gennaio 2011, n. 51. Vedi, anche, il comma 1 dell'art. 7 dello stesso decreto.

(16) Per la sostituzione del presente comma e la relativa decorrenza vedi il combinato disposto del comma 1 dell'art. 5 e del comma 2 dell'art. 7, D.P.C.M. 26 gennaio 2011, n. 51. Vedi, anche, il comma 1 dell'art. 7 dello stesso decreto.

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 è determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro delle finanze e del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

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 provenienti dalle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, collocate 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⁽¹⁷⁾.

(17) Comma così modificato dal comma 1 dell'art. 6, D.P.C.M. 26 gennaio 2011, n. 51.

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.



Agenzia per il terzo settore

Agenzia per il terzo settore

**RELAZIONE ANNUALE 2011
e Bilancio di Mandato 2007-2011**

Via Rovello, 6
20121 Milano
tel. 02 8586871
fax 02 85868788
www.agenziaterzosettore.it
e-mail: info@agenziaterzosettore.it

Coordinamento editoriale: Monica Nava, Servizio Studi e Promozione

Pubblicazione dell'Agenzia per il terzo settore – Febbraio 2012