

prescrive, tra l'altro, per i casi di scioglimento degli enti che abbiano acquisito la qualifica di Onlus⁷⁸.

L'Atto di Indirizzo dell'Agenzia disciplina, invece, il caso differente di perdita della qualifica senza scioglimento dell'ente, introducendo specifiche indicazioni; in particolare si è previsto 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 delle agevolazioni legate alla qualifica stessa.

Pertanto, fermo restando l'obbligo di richiedere il parere preventivo e vincolante all'Agenzia, l'istruttoria compiuta sarà tesa ad una comparazione tra il patrimonio detenuto dall'ente prima dell'assunzione della qualifica e quello detenuto al momento della perdita della stessa. Ove, a seguito di tale comparazione, sia riscontabile un incremento patrimoniale, la parte incrementata sarà da devolversi secondo la disposizione prevista dall'art. 10, co. 1, lett. f) del citato decreto legislativo e, pertanto, ad altra Onlus od a fini di pubblica utilità.

L'Atto di Indirizzo entra anche nel merito della specifica documentazione che dovrà essere predisposta dall'ente ai fini di una comparazione tra i patrimoni nei due momenti individuati. Si è, pertanto, previsto che l'ente predisponga una situazione rappresentativa della situazione patrimoniale aggiornata ai due momenti sopra individuati (salva l'ipotesi in cui ci vi sia coincidenza con la chiusura dell'esercizio). Tuttavia, l'Agenzia ha valutato che la sola rappresentazione aritmetica del patrimonio nei due momenti individuati non fosse sempre in grado di individuare l'effettivo incremento patrimoniale da vincolarsi all'obbligo devolutivo⁷⁹. Per tale ragione si è ritenuto opportuno richiedere la predisposizione di una scheda, il cui schema risulta allegato all'atto di Indirizzo emanato, al fine di ottenere le ulteriori informazioni necessarie all'emissione del parere sulla devoluzione nei casi di perdita della qualifica senza scioglimento.

⁷⁸ A sua volta l'art. 10, co. 1, lett. f) del D.Lgs. 460/1997 impone l'inserimento obbligatorio della clausola devolutiva a seguito di scioglimento con la relativa richiesta del parere obbligatorio e vincolante all'Organismo di Controllo (Agenzia per le Onlus).

⁷⁹ Gli esempi pratici e maggiori approfondimenti sono evidenziati nel testo dell'Atto di Indirizzo n. 5 pubblicato sul sito istituzionale.

Capitolo III

Tematiche di rilevanza generale inerenti allo svolgimento dell'attività di collaborazione con le PP.AA.

Parere in merito alla possibilità di ricondurre le organizzazioni che svolgono attività di raccolta fondi e finanziamento di attività di solidarietà e utilità sociale (cd. *grant making*) tra le Onlus che operano nel settore della beneficenza di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), punto 3), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460.

In merito ad alcune richieste di parere sulla questione sopra richiamata la scrivente ha ritenuto di analizzare l'ipotesi nella quale soggetti operanti attraverso una modalità esclusivamente o prevalentemente erogativa possano assumere la qualifica di Onlus. In particolare, ci si chiede se i soggetti che svolgono attività di raccolta fondi e finanziamento di attività di solidarietà e utilità sociale (cd. *grant making*) possano essere ricondotti tra le Onlus che operano nel settore della beneficenza di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), punto 3), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 e quali eventuali limiti vi siano a tale riconducibilità.

La corretta valutazione del quesito non può prescindere da un preliminare richiamo alla Risoluzione del 9 settembre 2002, n. 292/E, la quale già si era occupata dell'attività di beneficenza svolta ai sensi dell'art. 10, co. 1 lett. a), n. 3 del D.Lgs. 460/97 e con la quale si era positivamente operato per un allargamento del concetto di beneficenza ai fini dell'assunzione della qualifica di Onlus⁸⁰.

I quesiti ora rivolti alla Agenzia pongono un nuovo momento di riflessione in relazione alla possibilità di ampliare ulteriormente il settore della beneficenza

⁸⁰ La risoluzione, dopo aver chiarito che l'attività di beneficenza rientrava tra i settori a solidarismo immanente "in quanto la condizione di svantaggio dei destinatari è il presupposto essenziale dell'attività stessa", precisava come la mancanza di tale presupposto implicasse il venire "meno l'essenza stessa delle attività di beneficenza...". Evidenziava, altresì, la necessità di giungere ad "un'interpretazione evolutiva della storica nozione di beneficenza" e, in virtù di ciò, riconduceva nel settore della beneficenza non solo le prestazioni di carattere erogativo in denaro o in natura a favore degli indigenti ma anche quelle, sempre di carattere erogativo, finalizzate ad alleviare le condizioni di bisogno di soggetti meritevoli di solidarietà sociale, ivi comprese le "erogazioni effettuate in favore di enti che operano direttamente nei confronti delle suddette persone - cioè i soggetti in stato di bisogno" - (cd. *beneficenza indiretta*). Concludeva, infine, precisando che "Appaiono, in ogni caso, riconducibili nella beneficenza le erogazioni gratuite in denaro o in natura effettuate nei confronti di altre ONLUS o di ENTI PUBBLICI che operano nell'ambito dell'assistenza sociale e socio-sanitaria, dell'assistenza sanitaria, della tutela dei diritti civili, della ricerca scientifica indirizzata allo studio di patologie di particolare rilevanza sociale, degli aiuti umanitari".

attraverso l'interpretazione estensiva di alcuni elementi distintivi propri della qualifica di Onlus.

In particolare viene chiesto se un ente erogativo possa essere ricondotto nel settore della beneficenza (ai fini della qualifica di Onlus) nel caso in cui eroghi in denaro o natura (come attività istituzionale) *“a favore di tutte le Onlus, qualunque sia - tra quelli previsti dall'articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 460 del 1997 - il settore di attività in cui esse operino”*. Tale interpretazione amplierebbe in modo evidente i soggetti titolati ad assumere la qualifica di Onlus trascinando, tuttavia, con sé alcune possibili situazioni distorsive.

In particolare, si delinea un nuovo ed ampio concetto di attività di beneficenza legato al D.Lgs. 460/97 che include nella beneficenza “indiretta” non solo le erogazioni rivolte ad ONLUS ed ENTI PUBBLICI, che operino nell'ambito di settori come specificati nella Ris. 292⁸¹, ma anche quelle rivolte sempre ai medesimi soggetti che operino in qualsiasi tra i settori propri delle Onlus (istruzione, formazione, sport dilettantistico, tutela del patrimonio storico ed artistico, ambientale, promozione della cultura). Tutti settori certamente riconducibili ad ambiti di generale utilità/interesse sociale ma, forse, difficilmente inquadrabili nell'attività di beneficenza.

Una prima valutazione di valenza strettamente giuridica sembra essere quella per cui una tale interpretazione non è nella disponibilità dell'interprete della norma ed, anzi, essa può persino esporre a qualche dubbio in relazione alla sua conformità al dettato normativo giacché esula dalle indicazioni del D.Lgs. 460/97 e dai principi enunciati nella Relazione al decreto stesso⁸², ampliando *ultra legem*, al di là di qualsiasi possibile interpretazione estensiva, il concetto di beneficenza, seppur legato all'ambito di operatività proprio delle Onlus. In ogni caso, una indicazione di questo tipo dovrebbe comunque essere fatta oggetto di disciplina legislativa.

⁸¹ La ris. 292/02 citava ONLUS o ENTI PUBBLICI a condizione che gli stessi operassero nell'ambito dell'assistenza sociale e socio-sanitaria, dell'assistenza sanitaria, della tutela dei diritti civili, della ricerca scientifica indirizzata allo studio di patologia di particolare rilevanza sociale, degli aiuti umanitari.

⁸² Nella relazione illustrativa al D.lgs. 460/97 la beneficenza è individuata quale attività che per sua stessa natura si rivolge a soggetti che versino in condizione di svantaggio.

Una seconda valutazione concerne la possibilità, per una Onlus che svolga “beneficenza indiretta”, di erogare nei confronti di enti pubblici che operino in uno o più settori tra quelli previsti nel D.Lgs. 460/1997.

Gli effetti di tale interpretazione implicherebbero la concessione della qualifica di Onlus, operante nel settore della beneficenza (indiretta), a soggetti che finanziano un ente pubblico il quale, a sua volta, potrebbe svolgere attività in uno qualsiasi dei settori previsti dal decreto Onlus, senza la necessità di doversi rivolgere a soggetti in stato di bisogno con riferimento ai settori a solidarismo condizionato⁸³.

Un altro aspetto interpretativo del quale si richiede una valutazione alla scrivente è quello inerente alle attività connesse svolte da parte delle *c.d.* Onlus erogative che operino nel settore della *beneficenza indiretta*. Si evidenzia, nella richiesta, se sia possibile ricondurre nell’ambito dell’attività connessa (intesa come *accessoria per natura a quella istituzionale, in quanto integrativa della stessa*) le erogazioni gratuite in denaro o natura a favore di altri enti - non ONLUS né ENTI PUBBLICI – per i quali però *“la legge o lo statuto prevedano espressamente l’assenza del fine di lucro e che, a loro volta, operino nei settori di cui all’articolo 10, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 460 del 1997, secondo le modalità solidaristiche indicate nel medesimo decreto”*⁸⁴.

Lasciando da parte la tipologia delle attività direttamente connesse a quelle istituzionali (attività statutarie svolte in assenza delle condizioni previste ai commi 2 e 3) è opportuno prestare maggiore attenzione alle attività accessorie per natura a quelle statutarie istituzionali, in quanto integrative delle stesse. Richiamando la Relazione Governativa al Decreto è possibile chiarire ancora meglio l’essenza e la ragione delle attività connesse. Essa precisa che *“tra le attività direttamente connesse rientra, altresì, quella attività (denominata*

⁸³ Il documento, infatti recita: “Sono riconducibili, altresì, nell’attività istituzionale delle ONLUS le erogazioni gratuite in denaro o in natura effettuate a favore degli enti pubblici operanti in tutti i settori di attività previsti dall’articolo 10, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 460 del 1997”. La diretta conseguenza di ciò sarebbe che la Onlus erogativa dona all’ente pubblico, il quale potrà finanziare attività di formazione, istruzione, sport dilettantistico, promozione della cultura e dell’arte, etc., senza che la stessa si rivolga a soggetti svantaggiati. Propositi certamente degni di merito ma insufficienti a configurare un’attività di beneficenza. Ai fini del perfezionamento del concetto di “beneficenza indiretta” ciò che dovrebbe, invece, rilevare è che l’ente che riceve le prestazioni in denaro o in natura le rivolga a sua volta a soggetti meritevoli di solidarietà sociale ossia si ponga come una sorta di “soggetto intermedio” che svolge un’attività di beneficenza diretta.

⁸⁴ Le “attività connesse” sono definite dalla legge nel co. 5, art. 10 del D.Lgs. 460/97: “Si considerano direttamente connesse a quelle istituzionali le attività statutarie di assistenza sanitaria, istruzione, formazione, sport dilettantistico, promozione della cultura e dell’arte e tutela dei diritti civili, di cui ai numeri 2), 4), 5), 6), 9) e 10) del comma 1 lettera a), svolte in assenza delle condizioni previste ai commi 2 e 3, nonché le attività accessorie per natura a quelle statutarie istituzionali, in quanto integrative delle stesse....”.

*accessoria e integrativa) strutturalmente funzionale, sotto l'aspetto materiale, a quella istituzionale, che si sostanzia, cioè in operazioni di completamento o migliore fruibilità delle attività istituzionali, quali, per esempio, la vendita di depliant nei botteghini dei musei o di magliette pubblicitarie e altri oggetti di modico valore in occasione di campagne di sensibilizzazione*⁸⁵.

Alla luce di quanto richiamato, la previsione contenuta nel documento in esame, che considera quale connessa all'attività istituzionale di beneficenza un'attività di carattere erogativo analoga a quella istituzionale ma rivolta a soggetti diversi da Onlus ed enti pubblici, non sembra rispondere in alcun modo alla definizione appena delineata di attività accessoria.

L'attività erogativa descritta come connessa, infatti, non si può qualificare come integrativa e/o funzionale all'attività istituzionale ma perfeziona, di fatto, una vera e propria attività di erogazione che non è qualificabile come beneficenza nè come attività per il reperimento di fondi necessari al finanziamento dell'attività istituzionale né, infine, si presta a qualsivoglia interpretazione "allargata" di attività accessoria.

In definitiva, risulta difficile (se non impossibile) configurare per una Onlus di "beneficenza indiretta" un'attività accessoria di erogazione in denaro o natura a favore di enti diversi da quelli già individuati (ONLUS ed ENTI PUBBLICI).

Invero, se proprio dovesse ricondursi in qualche ambito l'attività di erogazione gratuita in denaro o natura operata da una Onlus a favore di altri enti non ONLUS né ENTI PUBBLICI - senza *fine di lucro e che, a loro volta, operino nei settori di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 460 del 1997, secondo le modalità solidaristiche indicate nel medesimo decreto*, questo sarebbe certamente quello dell'attività istituzionale dell'ente erogante e non dell'attività connessa.

⁸⁵ La Circolare 168/E/1998 aggiunge come ulteriore esempio di attività accessoria per natura, in quanto integrativa di quelle istituzionali, la preparazione di personale specializzato da utilizzare esclusivamente all'interno dell'organizzazione per il perseguimento delle proprie finalità solidaristiche. Sul medesimo tema, la Circolare appena richiamata evidenzia che "le attività direttamente connesse a quelle istituzionali di entrambe le tipologie descritte (nel comma 5 dell'art. 10) costituiscono, come precisa la relazione illustrativa del decreto legislativo n. 460 del 1997, fonti per il reperimento di fondi necessari per finanziare le attività istituzionali dell'organizzazione. Si segnala, tuttavia, che il concetto di accessorietà per natura o di attività integrative comporta che l'attività di reperimento dei fondi non può costituire un'autonoma attività, ma deve svolgersi nel contesto dell'attività istituzionale e in stretta connessione con quest'ultima".

Equiparazione della Croce Rossa Italiana alle organizzazioni di volontariato

L'art. 49-ter "Equiparazione della Croce Rossa Italiana alle organizzazioni di volontariato" inserito dalla L. 28 febbraio 2008 n. 31 in sede di conversione del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248 dispone che:

"1. Ai fini dell'iscrizione nei registri regionali delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, al registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati istituito ai sensi dell'articolo 52 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, nel registro nazionale delle associazioni di promozione sociale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383, nonché per l'accesso alle convenzioni per le attività di promozione e donazione del sangue di cui alla legge 21 ottobre 2005, n. 219, la Croce rossa italiana, limitatamente ai servizi in essere alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto svolti in convenzione dai comitati provinciali e locali della Croce Rossa medesima e per il tempo necessario al completamento delle procedure di stabilizzazione del personale precario già previste dall'articolo 2, commi 366 e 367, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è equiparata alle organizzazioni di volontariato"

All'indomani della conversione in legge della norma, diverse Regioni, in quanto soggetti deputati alla tenuta dei Registri delle organizzazioni di volontariato di cui alla L. 266/91, hanno manifestato le proprie perplessità in merito all'applicazione della norma in esame, chiedendo nel merito un parere alla scrivente Agenzia.

In particolare le Regioni hanno evidenziato l'esistenza di un conflitto tra la legge quadro nazionale sul Volontariato e l'art. 49-ter sottolineando che la Croce Rossa Italiana, in quanto ente di diritto pubblico per espressa previsione legislativa, è privo dei requisiti che la legge sopra richiamata richiede per le organizzazioni di volontariato, primo fra tutti la natura giuridica privata⁸⁶ oltre che la gratuità dell'azione e la democraticità della struttura.

L'Agenzia per le Onlus, in considerazione delle sollecitazioni pervenute dalle Regioni e delle attribuzioni ad essa riservate dal D.P.C.M. 329/01, ha inviato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri una proposta di modifica della norma che pur salvaguardandone la *ratio*, ossia di consentire il completamento delle procedure di stabilizzazione del personale precario della Croce Rossa, permettesse allo stesso tempo di superare i conflitti con la legislazione vigente in materia di organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale.

⁸⁶ Come autorevolmente rilevato anche dal Consiglio di Stato, sezione I, con parere dell'8 novembre 2006, n. 209.

Nel testo proposto viene infatti superata l'equiparazione della Croce Rossa (che è ente di diritto pubblico) agli enti di diritto privato - i soli che possono iscriversi nei registri richiamati - prevedendo solamente l'estensione alla stessa del regime giuridico degli enti iscritti nei richiamati registri e limitatamente ad alcuni specifici servizi.

Capitolo IV

Progetti

Registri

L'Agenzia per le Onlus, già dal 2004, ha iniziato ad occuparsi del complesso di registri degli enti non profit in Italia al fine di verificare le condizioni di razionalizzazione del sistema che risulta ad oggi molto eterogeneo, non del tutto attuato e, in alcuni casi, genera disomogeneità di trattamento tra gli enti.

A tal proposito, in data 16 gennaio 2008, si è svolto un incontro a Roma, presso la sede della rappresentanza regionale del Veneto, con i membri che compongono il coordinamento tecnico della Commissione politiche sociali della Conferenza Stato Regioni, cui ha partecipato il Presidente dell'Agenzia, per esporre alle Regioni la proposta di lavoro dell'Agenzia riguardante la razionalizzazione del sistema dei registri del Terzo settore in Italia da attuare congiuntamente.

Successivamente all'incontro è stato ritenuto opportuno siglare un protocollo d'intesa tra la Conferenza dei Presidenti e l'Agenzia per le Onlus per ratificare la collaborazione, nel rispetto delle rispettive competenze, per la realizzazione di interventi che siano di comune interesse e quindi che riguardino le competenze delle regioni negli ambiti inerenti il Terzo settore.

Il Protocollo che - dopo un lungo iter di valutazione e di approvazione, è stato definitivamente siglato nel mese di settembre 2008⁸⁷ - prevede l'attivazione di un gruppo di Lavoro formato da alcuni rappresentanti delle Regioni e dell'Agenzia il cui lavoro è finalizzato alla razionalizzazione del sistema dei registri degli enti di Terzo settore.

⁸⁷ Cfr. Relazione annuale 2007, parte II, cap. II, pag. 24 e parte II, cap. I, pag. 23 della presente Relazione.

Il primo progetto, riguardante la redazione delle *Linee guida sui registri delle organizzazioni di volontariato e promozione sociale* è stato approvato dalla Commissione politiche sociali nel mese di marzo 2008. Il gruppo di lavoro ha avviato l'attività riunendosi diverse volte e ripartendo dall'idea di aggiornare i dati raccolti con la prima ricerca dell'Agenzia sui registri, svoltasi tra il 2004 e il 2006, anche attraverso la somministrazione di questionari. In un secondo momento si è cominciato, sulla scorta dei rilievi raccolti, a ipotizzare quali soluzioni adottare su alcune delle tematiche già emerse. Durante il 2008 si sono svolte 4 riunioni e sono stati raccolti circa 30 questionari tra regioni, province autonome e province alle quali le funzioni di tenuta dei registri è stata trasferita o delegata dalla regione.

La definizione delle *Linee guida per la tenuta dei registri del volontariato e della promozione sociale* è prevista in prospettiva entro la fine della primavera del 2009. Anche in questo caso l'Agenzia è consapevole che l'efficacia delle regole che verranno adottate dipenderà dall'adesione delle regioni che dovranno quindi stabilire se adottarle in toto.

Progetto per la realizzazione di linee guida e schemi per la redazione dei bilanci d'esercizio degli enti non profit

Nel 2007, l'Agenzia per le Onlus ha avviato un progetto per la realizzazione di linee guida e schemi per la redazione dei bilanci d'esercizio degli enti non profit⁸⁸. Tale iniziativa si è posta l'obiettivo di rispondere alle esigenze degli enti di Terzo settore di dotarsi di sistemi di rendicontazione *ad hoc* che tengano conto delle caratteristiche che li differenziano dalle società commerciali (motivazioni ideali perseguite, non rilevanza del fine lucrativo, assenza di interessi proprietari che ne indirizzano la gestione, non distribuzione dei proventi, etc.).

A tale scopo l'Agenzia ha nominato una commissione di studio di alto profilo scientifico e rappresentativa dell'Accademia e degli operatori, che ha avviato i lavori nel luglio del 2007. La Commissione ha terminato la stesura delle linee guida e degli schemi di bilancio nel marzo 2008 con la presentazione del documento finale al Consiglio dell'Agenzia il quale, condividendone

⁸⁸ Cfr. Relazione annuale 2007, parte IV, cap. I, pag. 51 – 52.

pienamente i contenuti, ha deliberato l'avvio della seconda fase del progetto con l'obiettivo di giungere alla stesura di un documento condiviso anche dai soggetti destinatari dello strumento di rendicontazione proposto. In tale prospettiva, il Consiglio dell'Agenzia ha convenuto di realizzare un'iniziativa pubblica di presentazione degli esiti del progetto che fosse anche, contestualmente, l'occasione per avviare un confronto con gli operatori del Terzo settore. In data 22 maggio si è svolto il Convegno realizzato dall'Agenzia⁸⁹, con il contributo e il patrocinio di Fondazione Cariplo, al quale hanno partecipato quasi quattrocento persone, a dimostrazione del grande interesse per il tema affrontato.

Nel mese di giugno 2008 sono ripresi i lavori della Commissione sul tema dell'impresa sociale. A seguito, infatti, della pubblicazione dei decreti attuativi della disciplina sull'impresa sociale di cui al D.Lgs. 155/06,⁹⁰ contenenti la delega all'Agenzia per la predisposizione degli schemi di bilancio di esercizio e consolidato, si era deciso di distinguere i soggetti aventi la qualifica di impresa sociale dagli altri enti non profit, ritenendo necessario predisporre distinti schemi di bilancio. Tale scelta è dipesa in primo luogo dal fatto che gli schemi di bilancio destinati alle imprese sociali avranno carattere cogente in forza del D.M. 24 gennaio 2008 ed, in secondo luogo, dal fatto che le imprese sociali potranno avere anche la natura giuridica degli enti di cui al libro V per i quali il legislatore ha già dettato specifiche norme in tema di bilanci. Il testo destinato alle imprese sociali licenziato dalla Commissione è stato approvato dal Consiglio dell'Agenzia con la delibera n. 350 del 24 ottobre 2008.

⁸⁹ Cfr. parte IV, cap. I, pag. 48.

⁹⁰ 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 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.

I lavori della Commissione di studio proseguiranno nel 2009 con la revisione del documento destinato agli enti non profit, alla luce delle osservazioni pervenute all'Agenzia successivamente al convegno del 22 maggio 2008 ed in considerazione del documento elaborato per le imprese sociali. Si prevede la divulgazione del documento finale entro marzo 2009.

Progetto per la realizzazione di linee guida e schemi per la redazione del bilancio sociale delle organizzazioni non profit.

Il tema dell'*accountability* risulta centrale per il funzionamento delle organizzazioni non profit e di tutto il sistema in cui esse sono inseriti. Per valutare le *performance* di una ONP non è sufficiente esaminare l'equilibrio economico-finanziario per mezzo del bilancio di esercizio, ma occorre considerare adeguate informazioni circa la dimensione sociale della gestione e, in particolare, il grado di perseguimento della missione.

Per tale ragione, l'Agenzia per le Onlus nel 2008 ha avviato un progetto per la realizzazione di linee guida per la redazione del bilancio di missione, nominando a tal fine una commissione di alto profilo scientifico e rappresentativa anche delle realtà che compongono il Terzo settore. Dal confronto avviato è emersa l'opportunità di ampliare l'oggetto del progetto estendendolo al bilancio sociale, intendendosi come tale un documento che non si limita a rendicontare il grado di perseguimento della missione istituzionale ma prende in considerazione anche le responsabilità, gli impegni, i comportamenti e soprattutto i risultati prodotti dall'ente nei confronti di tutti gli *stakeholder* critici. Si prevede che il progetto termini con la presentazione del documento finale nel mese di giugno 2009.

Infine, una parte rilevante dell'attività amministrativa è ascrivibile alla redazione del Bollettino Ufficiale dell'Agenzia⁹¹ che, con cadenza trimestrale, annovera tutte le delibere emanate dall'Agenzia. La parte più considerevole del testo comprende la pubblicazione di tutti i pareri emessi dall'Agenzia e richiesti dalle Direzioni regionali delle Entrate. Il Bollettino, che comprende anche le delibere riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia, viene

⁹¹ Cfr. parte IV, cap. II, pag. 55.

periodicamente pubblicato sul sito istituzionale ed è un'efficace strumento di divulgazione delle attività dell'Ente.

PARTE VII

Promozione

Il Dipartimento Promozione, ora Servizio Studi e Promozione⁹², è la struttura che supporta il Consiglio nello svolgimento delle attribuzioni e dei poteri conferiti all'Agenzia dal DPCM n. 329/2001, in particolare ai sensi degli articoli 3 e 5 in materia di promozione. E' preposto inoltre a curare la realizzazione di progetti e iniziative deliberati dal Consiglio nell'ambito del piano annuale di programmazione delle attività.

Capitolo I

Progetti

L'Agenzia per le Onlus ha avviato un processo finalizzato nel suo insieme a regolamentare il Terzo settore attraverso l'emanazione di Linee guida su aree considerate strategiche per garantire la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia e la qualità dell'operato degli enti non profit. Pur non avendo carattere vincolante, le Linee guida agiscono sulla sfera della '*moral suasion*' e possono rappresentare un corpo di riferimenti per il Terzo settore e per i codici etici e deontologici dei responsabili e degli operatori delle organizzazioni non profit.

Linee guida per la raccolta fondi da parte delle organizzazioni non profit

Con deliberazione n. 5 del 15 gennaio 2008, il Consiglio ha approvato la realizzazione di un progetto finalizzato a elaborare delle linee guida in materia di raccolta dei fondi. La tematica è considerata di importanza strategica, in quanto la trasparenza delle azioni e la certezza della destinazione dei fondi sono ritenuti tra i fattori di maggiore affidabilità e credibilità per la valorizzazione e il sostegno del Terzo settore. La pubblicazione delle Linee guida è prevista entro il 2009.

Nel corso del 2008 sono state realizzate le seguenti azioni:

1. svolgimento di una ricerca su un gruppo campione di associazioni di piccole e medie dimensioni per raccogliere dati nel merito delle modalità

⁹² Ex deliberazione del Consiglio dell'Agenzia n. 316 del 24 ottobre 2008 – vd. parte I, cap. II, pag. 16.

- di raccolta fondi più diffuse, con l'obiettivo di fare emergere criticità e potenzialità del fenomeno (con il supporto tecnico dell'Istituto Italiano della Donazione);
2. istituzione di un Comitato scientifico composto da 12 membri scelti per la provata e nota competenza nel settore, fra cui accademici ed esperti in materie giuridiche, tributarie, economia del non profit, cultura della donazione, oltre a rappresentanti di associazioni di secondo e terzo livello; il Comitato ha il compito di presiedere lo svolgimento del progetto, di analizzare i dati della ricerca e di elaborare il documento finale; è operativo dal 9 aprile 2008;
 3. svolgimento di audizioni con le organizzazioni non profit; lo scopo dell'iniziativa è da individuarsi nell'esigenza di comporre un quadro conoscitivo sulle prassi di raccolta dei fondi ampio e preciso, oltre a quella di raccogliere suggerimenti e indicazioni utili all'elaborazione delle Linee guida. Gli enti auditi sono stati selezionati considerando sia l'esperienza maturata in materia, sia l'eterogeneità caratterizzante il Terzo settore, in ragione della quale sono state convocate organizzazioni differenziate per forma giuridica, *mission* e dimensione, quali fondazioni, organizzazioni non governative, associazioni di promozione sociale, organizzazioni internazionali, consorzi di cooperative, associazioni di enti erogativi, società di *fundraising*.

Linee guida per l'efficienza e l'efficacia del sostegno a distanza

Analogamente al progetto di elaborazione di Linee guida in materia di Raccolta fondi, con deliberazioni n. 109 del 7 maggio 2008 e n. 212 del 16 luglio 2008, il Consiglio ha approvato la realizzazione del progetto volto a fornire alle associazioni che operano in tale ambito regole e indicazioni sul sostegno a distanza. Nel corso del 2008 sono state realizzate le seguenti azioni:

1. sottoscrizione di un atto di collaborazione con il Forum permanente per il sostegno a distanza (ForumSad) con lo scopo di realizzare attività comuni in particolare per la raccolta dei dati relativi al sostegno a distanza e per la diffusione di buone prassi;

2. realizzazione di uno studio ricognitivo di settore, focalizzato sulla normativa italiana, europea e internazionale e sui risultati dei censimenti e delle ricerche quantitative e qualitative più rilevanti sul sostegno a distanza, per comprenderne la dimensione e la tipologia delle azioni perseguite dalle associazioni (con il supporto tecnico del Centro Studi Sociali “Luigi Scrosoppi” di Pordenone);
3. realizzazione di un seminario di lavoro aperto alle associazioni del settore, finalizzato a un confronto operativo sui dati emersi dallo studio e a porre le prime considerazioni e riflessioni nel merito della definizione di Linee guida sul sostegno a distanza⁹³.

Capitolo II

Studi e ricerche

Convenzioni con Università per progetti di ricerca e borse di dottorato

Fra le attribuzioni assegnate all’Agenzia per le Onlus ai sensi del DPCM n. 329/2001, l’art. 3, lettera c) evidenzia la *“promozione di iniziative di studio, ricerca delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti in Italia e all’estero”*.

Per rispondere a questo obiettivo, l’Agenzia ha costruito intese con diversi atenei, che si sono sostanziate, alla fine del 2007, nella stipula di accordi e convenzioni per progetti di ricerca e borse di dottorato. I progetti di ricerca concordati riguardano temi di interesse istituzionale e sociale. L’Agenzia si propone come ente finanziatore dell’attività di ricerca prevista negli accordi e, nel rispetto dell’autonomia e della competenza scientifica delle Università, anche da referente istituzionale per il confronto e la disseminazione dei risultati. Gli accordi sono diventati operativi nell’anno esaminato; conseguentemente i progetti di ricerca sono in fase di realizzazione, mentre le borse di dottorato, di durata triennale, seguono le scadenze previste dalla normativa. Nel corso del 2008 l’impegno prevalente si è focalizzato sul monitoraggio costante dello sviluppo di tali iniziative. La conclusione dell’attività per le università coinvolte è programmata complessivamente nel mese di settembre 2009.

⁹³ Cfr. parte IV, cap. I, pag. 48.

Università con cui sono stati sottoscritti accordi

1. Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa – Centro di ricerca WISS
“Il ruolo delle onlus nelle politiche di accoglienza e integrazione per gli immigrati”
conclusione : 30 settembre 2009
2. Università del Molise – Facoltà di Economia
“Normative regionali su autorizzazione e accreditamento di soggetti del Terzo settore”
conclusione: 31 maggio 2009
3. Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
“Partnership e buone pratiche nei servizi alla persona: il contributo del Terzo settore italiano”
conclusione: 15 luglio 2009
4. Università di Pisa – Facoltà di Scienze Politiche
“Raccolta e analisi dei dati relativi al ruolo svolto dalle onlus nel campo della disabilità”
conclusione: 30 agosto 2009
5. Università degli Studi di Roma Tor Vergata - Dottorato di ricerca in area economica
Economia e Istituzioni dei mercati monetari e finanziari (avviato)
6. Alma Mater Studiorum – Università di Bologna - Dottorato di ricerca in area sociologica
Sociologia (avviato)
7. Università degli Studi di Milano - Dottorato di ricerca in area giuridica
(avviato)

Centro di documentazione sul Terzo settore

Nell'ambito della più generale attività di promozione di studi e ricerche sul Terzo settore, nel corso del 2008 è stato avviato l'allestimento di un centro di documentazione interno all'Ente, finalizzato alla raccolta sistematica e analitica delle pubblicazioni che l'Agenzia per le Onlus ha acquisito sin dalla sua istituzione. Lo scopo di tale intervento è da rintracciarsi sia nell'esigenza di rendere agevolmente fruibili e consultabili i documenti disponibili presso l'Agenzia da parte dei Consiglieri e del personale della struttura, sia nella volontà di valorizzare tale patrimonio quale risorsa che agevola la diffusione della conoscenza. La raccolta ordinata e catalogata della documentazione consente inoltre di sviluppare approfondimenti su argomenti di interesse per

l'Agenzia e per il Terzo settore in generale, e di produrre dispense e dossier tematici, per un uso interno o da divulgare. L'attività di catalogazione e collocazione dei documenti si concluderà nel corso del 2009; a seguire è programmato l'ingresso del Centro di Documentazione dell'Agenzia per le Onlus nel sistema OPAC SBN (*On line Public Access Catalogue* – Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche).

Capitolo III

Rapporti con ISTAT e attività statistica

Rapporti con ISTAT

A seguito della deliberazione consiliare n. 198 del 21 maggio 2007, Agenzia per le Onlus e Istat hanno siglato un'intesa per condividere e predisporre iniziative di sviluppo dell'informazione statistica sulle istituzioni non profit, con particolare riferimento ai lavori preparatori per il prossimo censimento delle istituzioni non profit che si realizzerà nel 2009⁹⁴. A tal fine, il Comitato di coordinamento del Protocollo, composto da rappresentanti dell'Agenzia e di Istat, ha affidato all'Agenzia un ruolo di rilievo nell'organizzazione strategica della rilevazione. Tale decisione si è poi tradotta in compiti operativi, periodicamente condivisi nel corso dei diversi incontri del tavolo tecnico.

Il compito dell'Agenzia nell'organizzazione del censimento è stato descritto nel corso dell'Interconferenza Istat del novembre 2007, "Censimenti generali 2010-2011. Criticità e innovazioni", attraverso una relazione dal titolo "Esigenze e proposte per un censimento delle istituzioni non profit". La relazione è stata pubblicata negli atti del citato Convegno Istat e nel primo numero della rivista *Aretè*⁹⁵. In sintesi, l'Agenzia mette al servizio di questa collaborazione la capacità di rappresentare le specificità del settore di interesse, che le deriva dal mandato istituzionale, nonché di dialogare con le organizzazioni non profit in vista di una maggiore sensibilizzazione dell'attività di sviluppo dell'informazione statistica ufficiale.

⁹⁴ Cfr. Relazione annuale 2007, parte II, cap. II, pag. 18.

⁹⁵ Cfr. *Aretè* n. 1/2008, pagg. 116 – 127.

In particolare, l'Agenzia ha affiancato l'Istat nella nomina del "Comitato consultivo per l'impostazione dei censimenti sulle istituzioni non profit", costituito con il fine di condividere gli elementi teorici e operativi che sostengono la rilevazione. Il Comitato è formato da rappresentanti delle istituzioni, dei saperi e delle organizzazioni del Terzo settore. Il contributo dei rappresentanti dell'Agenzia al suddetto Comitato si è manifestato nella partecipazione ai numerosi incontri avvenuti nelle sedi Istat nel secondo semestre dell'anno 2008, nello scambio a distanza di note, pareri e commenti, e nella predisposizione di una relazione sugli elementi di qualità e le proposte sui contenuti informativi del questionario per il Censimento delle istituzioni non profit. Per le funzioni di tipo più operativo interne a questo processo, tra cui la preparazione di un questionario, si è costituito un sottogruppo al quale partecipano, per l'Agenzia, i referenti del coordinamento del protocollo d'intesa.

Attività statistica

La recente costruzione di un presidio statistico interno all'ente (novembre 2007) si ispira alle linee costitutive del sistema statistico nazionale. Nel corso del 2008 sono state prefigurate le principali linee di intervento, soprattutto focalizzate sulla costituzione di micro-archivi di settore, che saranno oggetto di operatività nel 2009. In questa prospettiva, 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'approntamento e monitoraggio del programma statistico nazionale. L'ufficio avrà anche il compito di soddisfare richieste di tipo statistico derivanti dall'attività dell'Agenzia o inoltrate da soggetti esterni, anche nell'ambito degli adempimenti previsti dal Programma Statistico Nazionale. A questo proposito, l'Agenzia è stata coinvolta nelle operazioni preliminari all'adesione italiana al progetto delle Nazioni Unite "*Handbook for Nonprofit Institutions*", volto alla creazione di un corpo sistematico di informazioni di tipo comparato riferite al settore non profit, realizzato dalla *Johns Hopkins University* di Baltimora.

Capitolo IV

Promozione di specifiche missioni di intesa con il Ministero della Pubblica Istruzione

Con l'obiettivo di stabilire accordi fra le Amministrazioni pubbliche, ai sensi della Legge 7 agosto 1990 n. 241⁹⁶, per disciplinare in collaborazione lo svolgimento di attività di interesse comune, l'Agenzia e il Ministero della Pubblica Istruzione hanno sottoscritto in data 15 gennaio 2008 un protocollo di intesa⁹⁷ finalizzato ai seguenti scopi:

- valorizzare i progetti che le scuole realizzano con il soggetti del Terzo settore;
- favorire interventi per lo sviluppo della sensibilità dei giovani sui temi della solidarietà e per la promozione dell'attività di volontariato nel percorso formativo;
- favorire la conoscenza delle associazioni non profit del territorio.

Con lo scopo di attuare l'intesa è stato istituito un Comitato tecnico nazionale paritetico, composto da membri designati dall'Agenzia e dal Ministero, il quale ha orientato l'attenzione sulla necessità di porre obiettivi concreti e di valore per far agire il volontariato nelle scuole, anche attraverso l'apporto di organizzazioni e reti quali i Centri Servizio per il Volontariato e il supporto indispensabile degli Uffici scolastici provinciali. Nel corso del 2009 saranno prefigurate le linee operative del progetto anche attraverso l'istituzione di un Tavolo tecnico allargato alle esperienze regionali più significative, individuate in Sicilia, Toscana, Trentino, Lombardia e Veneto.

⁹⁶ "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"

⁹⁷ Cfr. parte II, cap. I, pag. 21.

Capitolo V

Audizioni

Fra i poteri attribuiti all'Agenzia dal DPCM n.329/2001, emerge l'invito ai rappresentanti delle organizzazioni, del Terzo settore e degli enti a comparire per fornire dati e notizie, che nella prassi si traduce nella convocazione di audizioni di fronte al Consiglio o ai consiglieri.

Nel corso del 2008 le audizioni svolte sono state 29, la maggior parte delle quali richieste dall'Agenzia e finalizzate a conoscere nel dettaglio, dall'esperienza diretta delle organizzazioni non profit, le modalità di raccolta fondi poste in essere in riferimento al progetto avviato sull'elaborazione di Linee guida in materia⁹⁸. Le restanti audizioni sono da riferirsi ad associazioni che hanno inoltrato all'Agenzia una formale richiesta di incontro al fine di essere ascoltate su specifiche questioni.

Audizioni in materia di Raccolta fondi

DATA	ORGANIZZAZIONE	TIPOLOGIA
4 giugno 2008	COOPI - Cooperazione internazionale sede: Milano	Organizzazione non governativa
11 giugno 2008	EMERGENCY sede: Milano TERRE DES HOMMES Italia sede: Milano ACTIONAID Italia sede: Milano CBM Italia – Missioni cristiane per i ciechi nel mondo sede: Milano FAI – Fondo ambiente italiano sede: Roma, Milano	Associazione umanitaria Organizzazione non governativa Organizzazione internazionale Organizzazione internazionale Fondazione
12 giugno 2008	CESVI – Cooperazione e Sviluppo sede: Bergamo AIFO – Associazione italiana amici di Raoul Follereau sede: Bologna SAN PATRIGNANO sede: San Patrignano (RN)	Organizzazione non governativa e Fondazione Organizzazione non governativa di cooperazione internazionale in ambito socio-sanitario (in particolare cura della lebbra) Consorzio

⁹⁸ Cfr. parte VII, cap. I, pagg. 86 – 87.

DATA	ORGANIZZAZIONE	TIPOLOGIA
17 giugno 2008	WWF Italia sede: Roma TELETHON sede: Roma ACLI sede: Roma LEGA DEL FILO D'ORO sede: Osimo (AN)	Organizzazione mondiale per la conservazione della natura Comitato Telethon Fondazione Onlus e Fondazione Telethon Associazione di promozione sociale Ente morale Onlus
18 giugno 2008	ARCI sede: Roma UNICEF sede: Roma GESTORI DI TELEFONIA Telecom, H3G, Vodafone, Wind sede: Roma MOVIMENTO CONSUMATORI sede: Roma	Associazione di promozione sociale Organizzazione mondiale per la tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza Società private (raccolta fondi attraverso SMS solidali) Associazione di promozione sociale
25 giugno 2008	ANT – Associazione nazionale tumori sede: Bologna AISM – Associazione italiana sclerosi multipla sede: Genova CGM – Consorzio "Gino Mattarelli" sede: Brescia, Roma LEGAMBIENTE sede: Roma	Fondazione Associazione e Fondazione Consorzio nazionale di cooperative e imprese sociali Associazione ambientalista
3 luglio 2008	ASSIFERO sede: Brescia EXODUS sede: Milano LENTATI & PARTNERS sede: Milano	Associazione italiana di fondazioni e enti di erogazione Fondazione Società di professionisti del <i>fundraising</i>
9 luglio 2008	SAVE THE CHILDREN Italia sede: Roma	Organizzazione internazionale

Audizioni di ordine conoscitivo richieste dagli enti

DATA	ORGANIZZAZIONE	ARGOMENTO
29 gennaio 2008	Telethon - Cesvi - Aism - Save the children Italia - Lega del Filo d'oro - WWF - Unicef Italia	Le organizzazioni richiedenti collettivamente l'audizione - enti che fra di loro in via informale hanno costituito un tavolo di confronto - pongono all'attenzione dell'Agenzia l'esigenza di un confronto istituzionale su alcuni temi ritenuti strategici per lo sviluppo del Terzo settore: rendere strutturale il provvedimento del 5xmille; discutere sugli strumenti più idonei da adottare per assicurare correttezza e trasparenza nell'operato dell'intero settore.
6 marzo 2008	Gestori di telefonia WIND - H3G - VODAFONE - TELECOM	I gestori di telefonia mobile, attraverso gli sms solidali, rappresentano per le associazioni non profit importanti canali di raccolta fondi. Poiché le associazioni che richiedono tale servizio sono in continuo aumento, mentre le numerazioni disponibili sono limitate, i gestori ritengono indispensabile stabilire dei requisiti di accesso al servizio e dei criteri per selezionare le associazioni, sui quali chiedono il parere dell'Agenzia.
13 giugno 2008	FEDERSOLIDARIETA' Organizzazione di rappresentanza politico-sociale delle cooperative sociali, mutue e imprese sociali aderenti a Confcooperative.	I temi proposti alla riflessione dell'Agenzia riguardano la necessità di uniformare le regole di tenuta degli albi sulla cooperazione sociale curati dalle Regioni e l'opportunità di modificare la legge n. 381/1991 sulla disciplina delle cooperative sociali, in relazione alle recenti norme contenute nella legge n. 118/2005 e nel d.lgs. n.155/2006 sulla disciplina dell'impresa sociale.
23 settembre 2008	Fondazione ABIO per il bambino in ospedale	Sono portate all'attenzione dell'Agenzia alcune problematiche di ordine contabile e fiscale, in relazione alla tenuta della contabilità con regole comuni per tutte le associazioni locali (60) che fanno parte del coordinamento Abio e della relativa deducibilità. La seconda questione riguarda una disposizione del recente Testo Unico sulla sicurezza la quale, equiparando la figura del volontario a quella del lavoratore, impone che l'ente presso cui il volontario presta la propria opera debba fornire anche ai volontari la necessaria formazione in materia di sicurezza.