

PRESENTAZIONE

di Stefano Zamagni, Presidente dell'Agenzia per le Onlus

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

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

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

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

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

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

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

snaturamento, nell'un caso, ovvero l'involuzione regressiva, nell'altro, diverrebbero una triste conseguenza.

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

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

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

che il Terzo settore non presti ascolto a chi gli suggerisce di volare basso; si acconci piuttosto per intercettare le correnti ascensionali dell'aria.

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

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

Stefano Zamagni

PARTE I: ORIENTAMENTI STRATEGICI DEL CONSIGLIO

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

Prospettive di riforma della legge sul volontariato

Consigliere Adriano Propersi

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

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

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

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

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

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

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

Onlus e diritti civili

Consigliere Adriano Propersi

ONLUS E
DIRITTI CIVILI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Consigliere Emanuele Rossi

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

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

L'iniziativa governativa è conseguente alla volontà manifestata nel *Libro bianco sul futuro del modello sociale*, presentato nel 2009 dal Ministro per il Lavoro, secondo cui è "necessario aprire una "stagione costituente" per il Terzo settore dedicata a produrre le soluzioni legislative idonee a promuoverne le straordinarie potenzialità"; al contempo, essa trova sostegno in una Risoluzione del Parlamento europeo, sempre del 2009, dedicata al tema dell'economia sociale¹.

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

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

¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 19 febbraio 2009 sull'economia sociale.

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

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

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

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

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

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

Operando in tal modo la "stagione costituente" per il Terzo settore potrebbe contribuire a risolvere i numerosi nodi problematici legati alla attuale situazione sociale ed

economica, consentendo inoltre agli enti *non profit* di essere sempre più efficaci protagonisti di una sussidiarietà tanto necessaria quanto ancora da sviluppare.

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

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

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

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

L'innovazione introdotta con l'art. 30 ha originato contrastanti interpretazioni in merito alla possibilità o meno per le organizzazioni di volontariato di svolgere attività