2.4. Iniziative di comunicazione

Le iniziative di comunicazione realizzate nel 2010 hanno riguardato la:

1. promozione del sito tematico *ilsostegnoadistanza.it*
2. promozione delle Linee Guida SaD
3. promozione dell'Elenco e delle organizzazioni aderenti

- *Conferenza stampa*: in data 27 maggio si è svolta nella Sala Mappamondo della Camera dei Deputati la conferenza stampa di presentazione e lancio del sito ilsostegnoadistanza.it, alla quale hanno partecipato giornalisti della carta stampata e dei media e testimoni SaD che hanno raccontato la loro esperienza.

- *Campagna "Il SaD in chiaro" e logo correlato*: contestualmente al sito SaD, l'Agenzia ha lanciato la campagna che caratterizza sia il sito sia l'insieme del progetto sul sostegno a distanza centrata sul tema della trasparenza, dovuta ai cittadini, ai sostenitori, alle istituzioni e alle stesse organizzazioni non profit. "Il SaD in chiaro" è l'*headline* della campagna, cioè il concetto forte che contraddistingue e unisce tutte le azioni del progetto, e del logo a essa correlato, creato dall'Agenzia con un duplice scopo: segnalare ai cittadini quali sono le organizzazioni aderenti alle *Linee Guida*, impegnate in un percorso virtuoso di trasparenza e qualità dell'operato, e consentire alle organizzazioni aderenti di rendersi visibili attraverso un marchio distintivo. Il logo sarà concesso alle associazioni aderenti alle *Linee Guida* e inserite nell'Elenco, che potranno utilizzarlo sui propri materiali divulgativi e informativi in coerenza con le indicazioni fornite dall'Agenzia attraverso un manuale d'uso.

- *Campagna* "A Natale regala un SaD": dal 10 dicembre 2010 al 10 gennaio 2011, attraverso il web, l'Agenzia ha promosso la campagna di sensibilizzazione "A Natale regala un SaD", volta a "donare solidarietà" in alternativa ai tradizionali regali natalizi.

- *Spot televisivo e radiofonico* "Sostegno a distanza: cresce meglio lui, cresci meglio tu": dal 29 dicembre 2010 al 12 gennaio 2011 è andata in onda sui network televisivi pubblici e sui network radiofonici la campagna istituzionale sul sostegno a distanza realizzata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la collaborazione dell'Agenzia per le Onlus. Lo spot, firmato dal Dipartimento per il coordinamento amministrativo, dal Dipartimento per le politiche della famiglia e dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria della

Presidenza del Consiglio dei Ministri, richiama in modo preciso il sito SaD dell'Agenzia per le Onlus e a esso rinvia i cittadini per le informazioni circa il sostegno a distanza.

2.5. Iniziative di promozione

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

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

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

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

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

- Livorno, 27 gennaio 2010 - presso Provincia di Livorno: questo seminario ha rappresentato l'occasione per un confronto esteso e ad ampio raggio, aperto ai contributi di numerosi interlocutori istituzionali (Direttore Generale DG Volontariato del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, presidente della Provincia di Livorno, presidenti di alcune fondazioni e del Centro Servizi Volontariato Toscana - Cesvot), di docenti universitari (diritto amministrativo, diritto costituzionale, diritto del Terzo settore, diritto tributario) e avvocati specializzati nelle materie peculiari al Terzo settore;

- Milano, 5 ottobre 2010 - presso Agenzia per le Onlus: ha costituito il momento conclusivo del percorso di studio, l'occasione per riprendere in modo correlato i temi e gli aspetti critici discussi e vagliati in precedenza, con lo scopo di assegnare al volume organicità e di promuovere intenti condivisi relativamente alla formulazione delle proposte.

PARTE IV – VIGILANZA E ISPEZIONE

a cura del Servizio Indirizzo e Vigilanza

Premessa al lavoro svolto nel 2010 in materia di rendicontazione

Consigliere Adriano Propersi

Nel 2010 è proseguita l'attività di approfondimento delle tematiche relative alla trasparenza e alla rendicontazione degli enti *non profit*. Mentre il triennio precedente è stato caratterizzato dalla emanazione di *Linee guida e schemi per la redazione dei Bilanci di Esercizio degli Enti* Non Profit[8] e di *Linee guida per la Redazione del Bilancio Sociale delle Organizzazioni* Non Profit[9], con il 2010 si è dato avvio a un ulteriore studio condiviso con il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti (CNDC) e con l'Organismo Italiano di Contabilità (OIC) che ha portato all'emanazione di *principi generali di rendicontazione*, approvati congiuntamente dalla nostra Agenzia e dai due enti citati.

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

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

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

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

[8] Cfr. Relazione Annuale 2009, parte IV, cap. II, pp. 92 – 94.
[9] Cfr. Relazione Annuale 2009, pp. 11 – 13 e parte IV, cap. IV, pp. 109 – 111.

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

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

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

1. Vigilanza

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

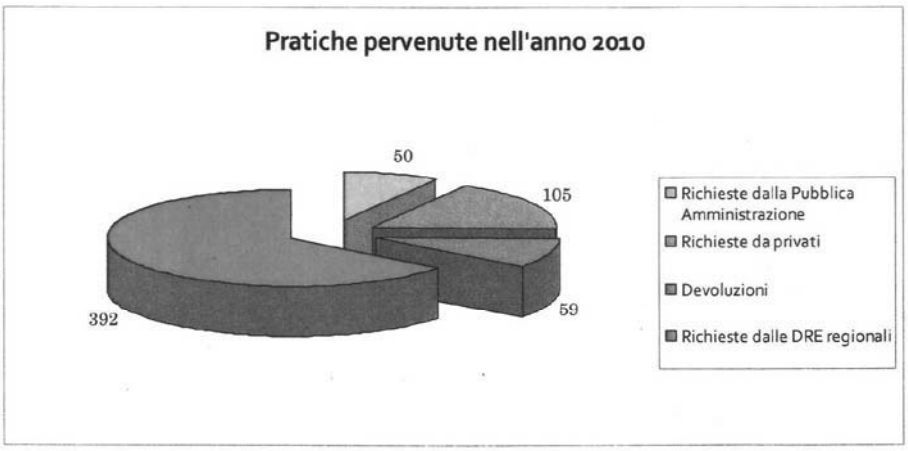


Grafico 1)

1.1. Pareri all'Agenzia delle Entrate, Direzioni Regionali

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

L'attività di vigilanza, finalizzata alla verifica della sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi per beneficiare, da parte degli enti non commerciali, della qualifica di Onlus è stata finora prevalentemente caratterizzata dalla redazione di pareri obbligatori ma non vincolanti in merito alla decadenza totale o parziale delle agevolazioni

previste dal d. lgs. 460/1997, rilasciati su istanza delle Direzioni Regionali delle Entrate, ai sensi della lettera f), art. 4 del DPCM. 329/2001.

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

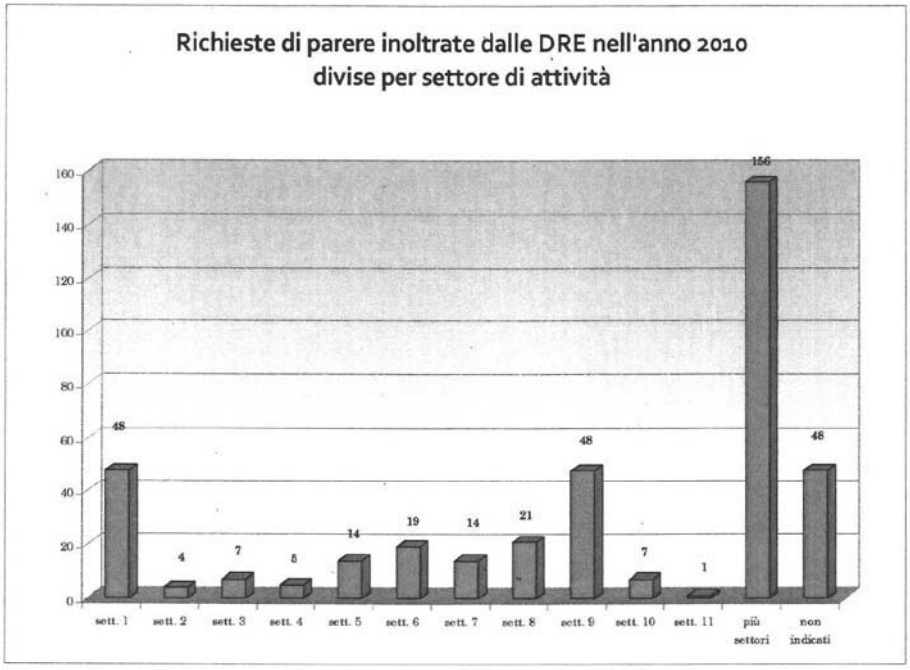


Grafico 2)

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

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

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

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

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

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

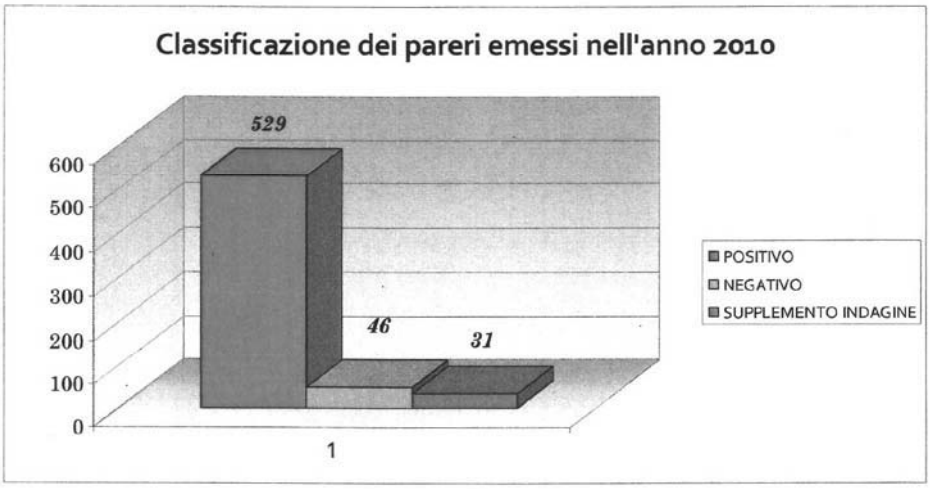


Grafico 3)

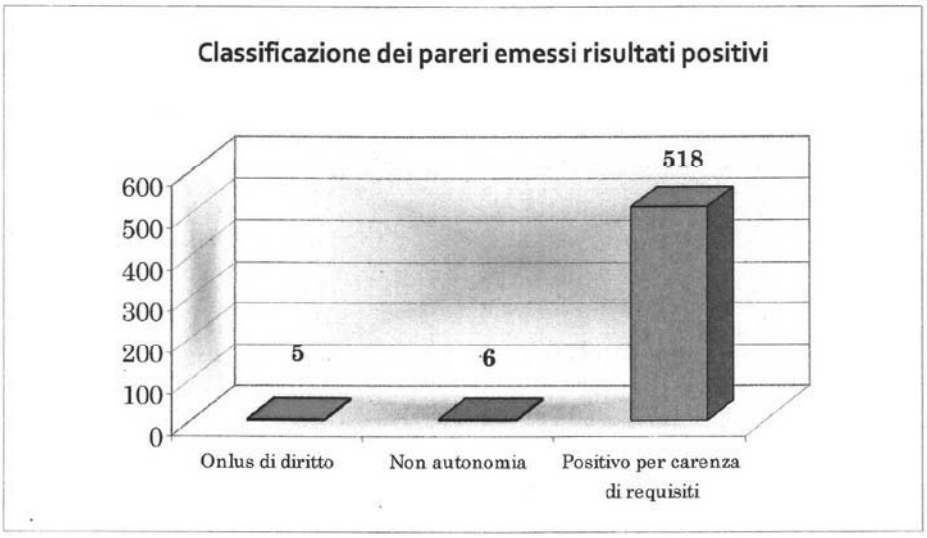


Grafico 4)

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

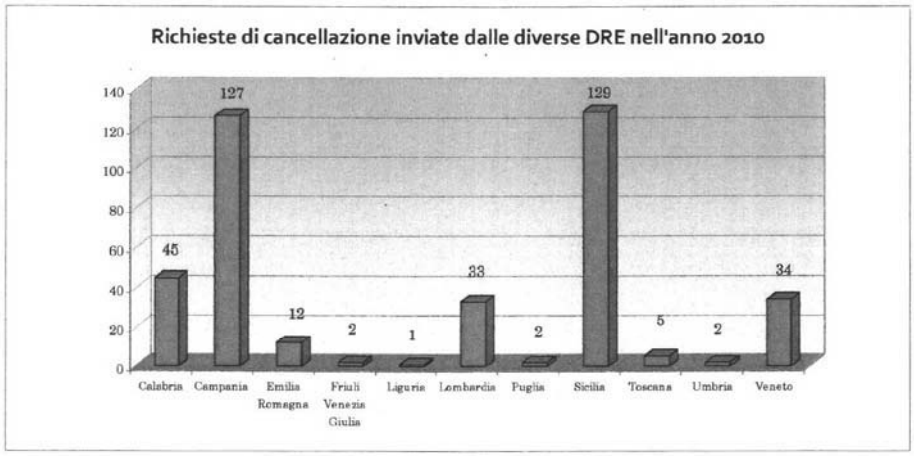


Grafico 5)

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

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

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

Inoltre, si constata che le stesse Direzioni, pur in assenza di uno specifico obbligo di legge, hanno richiesto pareri preventivi in relazione alle domande di iscrizione

[10] Cfr. parte V – Indirizzo Normativo, pp. 44 – 52.

all'Anagrafe Unica delle Onlus, al fine di ottenere un ulteriore supporto tecnico nei casi di maggiore complessità.

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

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

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

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

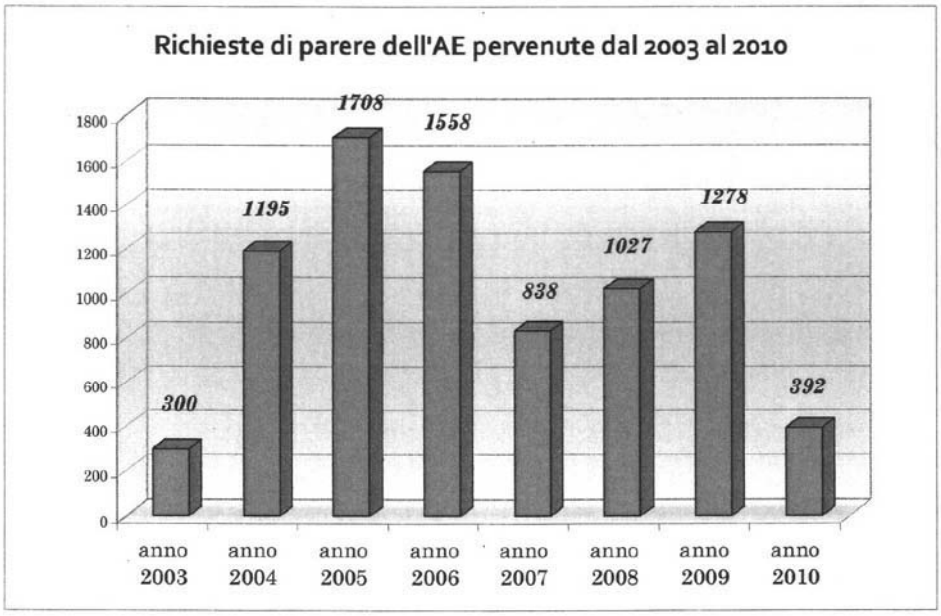


Grafico n. 6)

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

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

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

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

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

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

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

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

[11] Cfr. anche *Onlus e diritti civili*, a cura del Cons. Adriano Propersi, pp. 6 – 7.

maggio 1995[12], traendo da essa risorse necessarie per finanziare la stessa attività istituzionale.

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

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

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

1.1. Pareri alle pubbliche amministrazioni

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

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

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

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

---

[12] A tal riguardo, il D.M. 25 maggio 1995 relativo ai "Criteri per l'individuazione delle attività commerciali e produttive marginali svolte dalle organizzazioni di volontariato" elenca cinque fattispecie concrete di attività da considerare marginali:

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

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

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

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

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

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

1.3. Pareri ai privati

1.3.1. Facoltativi presentati da organismi, professionisti e singoli cittadini

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

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

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

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

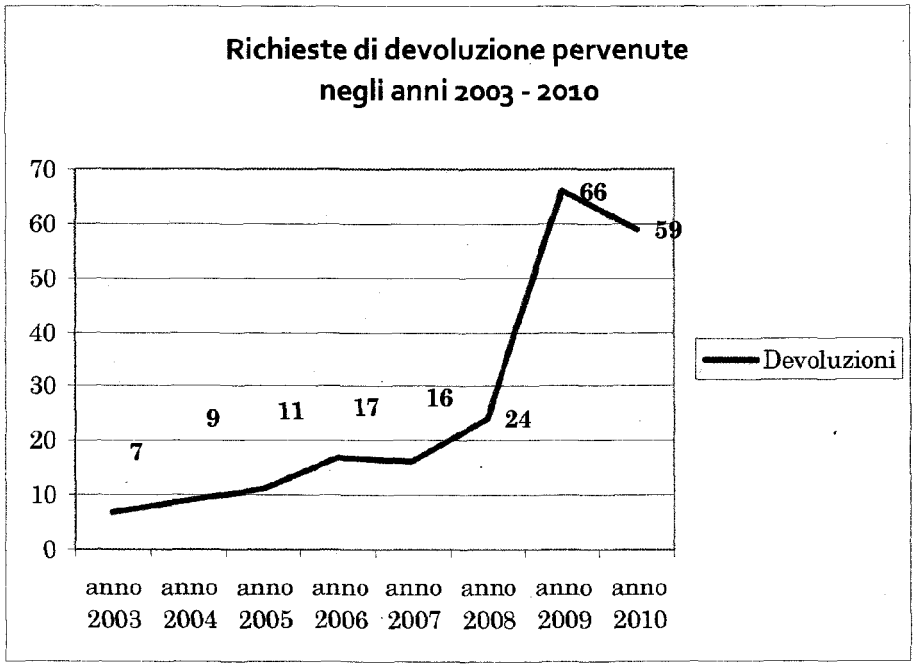
[13] Nel caso in cui l'istanza di interpello formulata da un numero elevato di contribuenti concerna la stessa questione o questioni analoghe fra loro, l'amministrazione finanziaria può rispondere collettivamente, attraverso una circolare o una risoluzione tempestivamente pubblicata ai sensi dell'articolo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

1.3.2. Pareri obbligatori e vincolanti di devoluzione

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

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

A ciò deve aggiungersi che la collaborazione con l'Agenzia delle Entrate, anche in tale specifico ambito, sta producendo risultati importanti. Infatti, sono sempre più numerose le Direzioni regionali delle Entrate che costantemente segnalano agli enti - che per qualsiasi ragione perdono la qualifica di Onlus - la necessità di richiedere il preventivo e obbligatorio parere sulla devoluzione del patrimonio[34], inviando all'Agenzia per le Onlus una copia per conoscenza di tale segnalazione.



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

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

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

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

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

2. Attività ispettiva

2.1. Collaborazione con la Guardia di Finanza

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

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

[15] Reperibile a pp. 90 – 92 nella sezione ALLEGATI e sul sito *www.agenziaperleonlus.it* alla sezione *Servizi, Atti, Documenti*.

[16] Il Protocollo di intesa siglato con la Guardia di Finanza è stato menzionato nelle precedenti Relazioni Annuali.

2.1.1. Segnalazioni alla Guardia di Finanza

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

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

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

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

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

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

grande utilità: in primis, al fine della correttezza dell'operato dell'organizzazione medesima; in secondo luogo, per l'effettiva attuazione dei compiti assegnati all'Agenzia con l'art. 3 del DPCM n.329/2001 che, regolamentando le funzioni della stessa prevede, tra le altre, "la vigilanza sull'attività di raccolta di fondi e di sollecitazione della fede pubblica, allo scopo di assicurare la tutela di abusi e le pari opportunità di accesso ai mezzi di finanziamento".

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

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

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

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

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

In questi casi pertanto, l'attività svolta dalle suddette organizzazioni, è stata riclassificata in attività commerciale, in quanto impossibile verificare la non prevalenza dell'attività non commerciale svolta, e di conseguenza sottoposta a normale tassazione. In altri casi, invece, l'organizzazione é stata direttamente qualificata commerciale, ove