

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXCII
n. 1

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AGENZIA PER
LE ORGANIZZAZIONI NON LUCRATIVE
DI UTILITÀ SOCIALE

(Periodo 8 marzo - 31 dicembre 2002)

(Articolo 2, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 marzo 2001, n. 329)

Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento

(GIOVANARDI)

Trasmessa alla Presidenza il 5 maggio 2003

PAGINA BIANCA

INDICE

Presentazione	Pag.	9
PARTE PRIMA:		
LA NASCITA DELL'AGENZIA PER LE ORGANIZZAZIONI NON LUCRATIVE DI UTILITÀ SOCIALE	»	19
Capitolo I – <i>Il percorso legislativo preliminare alla istituzione dell'Agencia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale</i>	»	21
PREMESSA	»	21
1.1 Il decreto legislativo 460/97 e la figura delle «organizzazioni non lucrative di utilità sociale»	»	23
1.2 I primi passi verso l'istituzione di un nuovo organismo per il terzo settore	»	28
Capitolo II – <i>Istituzione e insediamento dell'Agencia per le onlus</i>	»	33
2.1 Istituzione dell'Agencia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale	»	33
2.2 Il percorso preliminare all'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 329/2001 (Regolamento recante norme per l'Agencia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale)	»	34
2.3 Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 329 del 21 marzo 2001	»	37
2.3.1 Articolo 3: Attribuzioni	»	39
2.3.2 Articolo 4: Relazioni con le pubbliche amministrazioni	»	43
2.3.3 Articolo 5: Poteri dell'Agencia	»	44
2.3.4 Altre indicazioni	»	45
2.4 Insediamento dell'Agencia per le onlus	»	46
2.5 Considerazioni relative alla situazione organizzativa e logistica dell'Agencia	»	47
PARTE SECONDA:		
ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AGENZIA PER LE ORGANIZZAZIONI NON LUCRATIVE DI UTILITÀ SOCIALE (8 marzo 2002 – 31 dicembre 2002)	»	53

Capitolo I – <i>Gli adempimenti organizzativi e amministrativi connessi all'avviamento dell'Agenzia</i>	Pag.	55
PREMESSA	»	55
1.1 Regolamento interno	»	56
1.2 Regolamento di contabilità	»	58
1.3 Parere <i>pro-veritate</i> relativo alla presenza di eventuali incompatibilità dei componenti il Consiglio dell'Agenzia	»	60
1.4 Nomina del Direttore Generale e del Capo dell'Ufficio di Presidenza	»	63
1.5 Conferimento degli incarichi per le figure di: Assistente del Presidente, Assistente all'Ufficio di Presidenza e Direzione Generale, Esperto Ufficio Studi e Documentazione	»	63
1.6 Altri adempimenti burocratici e amministrativi	»	64
1.7 Approvazione dei bilanci	»	65
1.8 Elenchi riepilogativi delle riunioni plenarie svolte dal Consiglio dell'Agenzia e delle deliberazioni adottate	»	69
Capitolo II – <i>Potere di indirizzo e attività giuridica dell'Agenzia per le onlus</i>	»	76
PREMESSA	»	76
2.1 Criteri generali di impostazione del lavoro	»	77
2.2 Possibili classificazioni generali dei pareri emessi	»	79
2.2.1 Classificazione in base alla «origine» o alla «provenienza» del quesito	»	79
2.2.2 Classificazione in base alla valutazione della portata giuridica dei quesiti e in base alle «modalità operative» di definizione e di formalizzazione del parere	»	82
2.2.3 Classificazione in base alla natura giuridica dei pareri emessi	»	83
2.3 Principali rilievi di natura giuridica e tributaria riscontrati nel lavoro per la formulazione dei pareri dell'Agenzia	»	84
2.3.1 Aspetti giuridici e tributari relativi a possibili applicazioni della legge n. 383 del 7 dicembre 2000	»	84
2.3.2 Parere emesso in materia di erogazione di contributi a fondo perduto indirizzati a organizzazioni private senza fini di lucro	»	86
2.3.3 Parere emesso in seguito a richiesta del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca relativamente allo schema di regolamento sulle attività di ricerca scientifica delle onlus	»	93

2.3.4	Parere emesso in seguito a richiesta pervenuta dalla Regione Lombardia sulla proposta di legge avente per oggetto «Promozione, riconoscimento e sviluppo delle associazioni di promozione sociale»	Pag.	94
2.3.5	Parere emesso in seguito a richiesta pervenuta dalla Agenzia delle Entrate – Direzione Centrale Accertamento, sullo schema di circolare concernente: «le modalità di esercizio del controllo relativo alle organizzazioni iscritte all’anagrafe unica delle onlus»	»	96
2.3.6	Considerazioni in merito ad altri quesiti pervenuti alla Agenzia per le onlus	»	100
2.3.7	Questioni di carattere generale relative a istruttorie ancora <i>in itinere</i>	»	105
2.3.8	Note relative ai quesiti impropriamente inviati alla Agenzia per le onlus	»	107
2.4	Audizioni presso l’Agenzia per le onlus	»	110
2.4.1	Audizione di Federfiori	»	111
2.4.2	Audizione del Summit della Solidarietà	»	113
2.4.3	Audizione di Sodalitas	»	114
2.4.4	Audizione del Forum del Terzo settore	»	116
2.4.5	Ulteriori richieste di audizione pervenute all’Agenzia	»	117
Capitolo III – <i>Potere di promozione, attività culturale e collaborazione con altre pubbliche amministrazioni</i>		»	119
Premessa		»	119
3.1	Elaborazione e avvio di progetti di studio e ricerca	»	120
3.1.1	Elaborazione di un Progetto di ricerca sui valori del <i>non profit</i> nell’Educazione Civica europea	»	121
3.1.2	Elaborazione di un progetto di ricerca relativo alla legislazione tedesca sul <i>non profit</i>	»	124
3.1.3	Altre ipotesi di ricerca	»	125
3.2	Attività di formazione	»	127
3.3	Partecipazione a eventi e rappresentanza presso organismi esterni	»	128
3.3.1	Principali eventi di carattere internazionale	»	129
3.3.2	Principali eventi di carattere nazionale	»	133
3.3.3	Principali eventi di carattere regionale e locale	»	140
3.3.4	Riassunto delle altre principali partecipazioni	»	142
3.3.5	Richieste di patrocinio pervenute all’Agenzia	»	144
3.3.6	Partecipazione a organismi esterni	»	146
3.4	Altre forme di collaborazione istituzionale	»	147

3.5 L'attività di comunicazione	Pag.	150
3.5.1 I termini generali	»	150
3.5.2 Portavoce e Ufficio stampa	»	151
3.5.3 Sito web dell'Agenzia	»	152
3.5.4 Bollettino Ufficiale	»	154

PARTE TERZA:

CONSIDERAZIONI E PROPOSTE SULLA LEGISLAZIONE VIGENTE IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONI NON LUCRATIVE, TERZO SETTORE ED ENTI NON COMMERCIALI		158
Capitolo I – <i>Riflessioni generali sulla posizione e sul ruolo dell'Agenzia</i>	»	159
Premessa	»	159
1.1 Il contesto operativo dell'Agenzia per le onlus	»	159
1.2 Identità e funzioni dell'Agenzia	»	162
Capitolo II – Osservazioni e proposte per il legislatore	»	166
2.1. Alcuni suggerimenti in campo civilistico	»	166
2.1.1 Una legislazione non sistematica e la necessità di chiare nozioni fondamentali	»	167
2.1.2 Un contesto trasparente per stimolare la fiducia	»	169
2.1.3 Organizzazioni con adeguati meccanismi di governo	»	170
2.1.4 Un chiaro ordine di priorità	»	170
2.1.5 Promozione e controllo	»	171
2.2 Alcuni suggerimenti in campo tributario	»	172
2.2.1 Incertezza degli effetti tecnici delle carenze statutarie, rilevate dopo l'iscrizione all'apposita Anagrafe dell'ar- ticolo 11 decreto legislativo n. 460/1997, sui requisiti per il mantenimento della qualifica di onlus	»	172
2.2.2 Esercitabilità di attività commerciali da parte di enti di volontariato e possibile decadenza dallo status di onlus	»	173
2.2.3 Ridelineazione del novero di enti di tipo associativo a finalità agevolata	»	174
2.2.4 Aggiornamento legislativo tributario sulle differenti connotazioni di associazioni di promozione sociale	»	175
2.2.5 Decadenza dalle agevolazioni fiscali per le onlus per le carenze contabili.	»	176
2.2.6 Nozione di distribuzione presunta di utili e compensi ai dipendenti: creazione di un ammortizzatore generaliz- zato	»	177
2.2.7 Introduzione dell'obbligo di allegazione dello statuto alla comunicazione costitutiva della qualifica di onlus	»	177

2.2.8	Razionalizzazione del complessivo sistema di graduazione dei carichi fiscali e delle forfetizzazioni per dimensioni minori dell'ente non commerciale	Pag.	178
2.2.9	Razionalizzazione del regime tributario delle somministrazioni di alimenti e bevande a soci e non soci, con attenzione ai profili sulle qualifiche soggettive	»	179
2.2.10	Delineazione del concetto di attività esclusiva per le onlus	»	180
2.2.11	Esplicazione concreta del concetto di attività occasionale, ad ogni fine in cui esso rileva, per gli enti del terzo settore (enti non societari privi di finalità lucrative), con particolare riguardo all'articolo 108 comma 2-bis	»	180
2.2.12	Ridelineazione completa del novero degli enti cui è possibile, da parte delle imprese, erogare finanziamenti ed attribuzioni deducibili dal reddito ai sensi dell'articolo 65 del testo unico delle imposte sui redditi	»	181
2.2.13	Miglioramento della definizione di attività connessa e di attività accessoria, in relazione all'attività istituzionale, nel regime delle onlus	»	184
2.2.14	Introduzione di elementi chiari nella distinzione tra contributi-corrispettivo e contributi in senso proprio ai fini dell'Iva e della commercialità delle attività remunerate	»	184
2.2.15	Riforma ed eventuale specificazione della decommercializzazione generale delle attività conformi ai fini istituzionali, ma escluse dalla riconducibilità all'articolo 2195 del codice civile, di cui all'articolo 108 comma 1 del testo unico delle imposte sui redditi . . .	»	185
2.2.16	Eliminazione del requisito del finanziamento statale centrale («apporti economici da parte dell'amministrazione centrale dello Stato», articolo 10 comma 4, ultime parole del decreto legislativo n. 460/1997) come presupposto essenziale per il riconoscimento della qualità di onlus «di diritto» agli enti con scopi culturali .	»	186
2.2.17	Allineamento tra Iva e Imposte dirette in merito al requisito della conformità ai fini istituzionali o alla diretta attuazione, richiesto per la decommercializzazione delle prestazioni erogate ai soci da parte degli enti di tipo associativo agevolato	»	187
2.2.18	Delineazione delle finalità sociali che ammettono la non imponibilità dei contributi di enti pubblici erogati anche su convenzione ai sensi dell'articolo 108 comma 2-bis del testo unico delle imposte sui redditi	»	187
2.2.19	Determinazione normativa concreta della nozione di contabilità separata	»	188

2.2.20	Delineazione legislativa di concetti utili per l'identificazione di esaurienti criteri di imputabilità ai fini della detrazione su acquisti Iva per beni ad utilità promiscua commerciale/non commerciale (articolo 19-ter decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972)	Pag.	188
2.2.21	Razionalizzazione dei trattamenti di favore su tutte le prestazioni di servizi di viaggio rese agli associati da enti di tipo associativo	»	189
2.2.22	Rettifica della abnormità logica di cui all'articolo 111-bis comma 3 sul termine obbligatorio di redazione dell'inventario in caso di sopravvenuta perdita della qualifica di ente non commerciale	»	189
2.2.23	Abrogazione della previsione statutaria di menzione obbligatoria dell'acronimo onlus, e sostituzione della stessa con una previsione sostanziale	»	190
2.2.24	Introduzione della parola «sono» prima della lett. a) del comma 2 dell'articolo 10 decreto legislativo n. 460/1997	»	190
2.2.25	Estensione alle onlus di diritto, escluse le cooperative sociali, delle obbligazioni contabili previste per le onlus in genere	»	190
2.2.26	Rettifica ed eliminazione della menzione semplice delle associazioni senza scopo di lucro della legge 6 febbraio 1992, n. 66	»	191
2.2.27	Ridelineazione dell'elencazione delle attività a commercialità presunta per gli enti di tipo associativo, con eliminazione delle casistiche impraticabili in concreto (esempio: erogazione di gas, acqua e servizi simili)	»	191
2.2.28	Estensione alle imposte sul reddito della presunzione IVA di non commercialità del comma 4 lettera b) dell'articolo 4 decreto del Presidente della Repubblica n. 633 concernente la gestione di partecipazioni societarie	»	192
2.2.29	Ridefinizione della portata del comma 4 dell'articolo 19-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972, in merito all'esclusione espressa del beneficio della contabilità istituzionale sostitutiva di quella separata per gli Automobile club con qualifica di enti commerciali ed eliminazione del riferimento superato agli Istituti pubblici di assistenza e beneficenza	»	193
ALLEGATI		»	195
All. n. 1 - Regolamento di organizzazione e funzionamento		»	197
All. n. 2 - Bilancio di previsione per l'anno 2002		»	213
All. n. 3 - Bilancio di previsione per l'anno 2003		»	217