

Non vengono sollevati dubbi relativamente alla interpretazione del comma 4, dell'art. 10 del D.Lgs. 460/1997, secondo cui debbono essere considerate "comunque inerenti a finalità di solidarietà sociale le attività statutarie istituzionali svolte nei settori della assistenza sociale e sociosanitaria, della beneficenza, della tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico di cui alla legge 1 giugno 1939, n. 1089, ivi comprese le biblioteche e i beni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, della tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi di cui all'articolo 7 del decreto 5 febbraio 1997, n. 22". Detta qualifica oggettiva si impone, quindi, indipendentemente dalla condizione di svantaggio fisico, psichico, economico, sociale o familiare dei soggetti destinatari delle prestazioni.

a) Nozione di assistenza

L'Agenzia per le Entrate non ignora certo il sopra citato disposto, ma si sofferma dubitativamente sul significato dei termini "assistenza sociale" e perviene a una definizione discutibile, anche se non del tutto infondata, secondo cui "possono essere ricomprese nell'assistenza sociale e socio-sanitaria (...) le attività finalizzate ad assicurare una esistenza dignitosa a coloro che, inabili al lavoro, versano in condizioni di bisogno" (Agenzia Entrate, pg. 6).

Questa definizione – da cui traspare una concezione "residuale" del sistema dell'assistenza – può però essere ritenuta non corretta, sul piano del diritto, alla luce della più recente normativa in materia di "servizi sociali" la quale fornisce, infatti, una visione ben più ampia del concetto di assistenza, non limitandolo al "risarcimento" di una incapacità lavorativa, ma prendendo invece in considerazione molti dei diversi fattori che possono condurre alla "esclusione sociale" di una persona. Secondo la recente legge di riforma nazionale dell'assistenza sociale, che assume la definizione proposta dall'art. 128 del d. lgs. 112/1998, per "servizi sociali" si intendono "tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia." (l. 328/2000, art. 1, c. 2).

Sempre secondo la stessa legge, "il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha carattere di universalità" (l. 328/2000, art. 2, c. 2) e le sue prestazioni sono pertanto

rivolte alla totalità dei cittadini, e non esclusivamente a coloro che versano in condizioni di inabilità al lavoro, secondo quanto proposto dalla Agenzia per le Entrate. A conferma del carattere universalistico del sistema di assistenza sociale che il legislatore ha inteso realizzare, il comma 3 dello stesso articolo 2 della l. 328/2000 afferma che “i soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali, accedono prioritariamente ai servizi e alle prestazioni erogati dal sistema integrato di interventi e servizi sociali.” Questo comma, anche ai fini del parere richiesto, appare rilevante per due ragioni:

- a. in primo luogo perché fornisce una definizione dei soggetti ai quali i servizi devono essere prioritariamente indirizzati assai più ampia di quella proposta dall'Agenzia per le Entrate;
- b. in secondo luogo perché ribadisce come questi “soggetti svantaggiati” siano da intendere come destinatari prioritari, ma non esclusivi, dei servizi sociali.

A ribadire che il sistema dei servizi sociali disegnato dal legislatore ha un carattere ben più ampio di quello “residuale” proposto dall'Agenzia per le Entrate, contribuisce anche il successivo articolo 22 della l. 328/2000 che, al comma 2, determina il “livello essenziale” delle prestazioni erogabili sotto forma di beni e servizi. In questi “livelli essenziali” figurano:

- a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora;
- b) misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana;
- c) interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell'articolo 16, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare;

- e) misure di sostegno alle donne in difficoltà (...);
- f) interventi per la piena integrazione delle persone disabili ai sensi dell'articolo 14; realizzazione, per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, dei centri socio-riabilitativi e delle comunità-alloggio di cui all'articolo 10 della citata legge n. 104 del 1992, e dei servizi di comunità e di accoglienza per quelli privi di sostegno familiare, nonché erogazione delle prestazioni di sostituzione temporanea delle famiglie;
- g) interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, nonché per l'accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali per coloro che, in ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell'autonomia, non siano assistibili a domicilio;
- h) prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale;
- i) informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto-aiuto.”

Sulla base di queste considerazioni, a parere dell’Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale, sembra possibile respingere integralmente la nozione di assistenza sociale proposta, sia pure nella specifica sua funzione interpretativa dell’art. 10 D. Lgs. 460/1997, dall’Agenzia per le Entrate.

b) Finalità solidaristica e prestazioni dietro corrispettivo

Ugualmente infondata, secondo il parere dell’ Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale, pare la nozione proposta dall’Agenzia per le Entrate (pg. 6) secondo cui sarebbe incompatibile con il fine solidaristico di una ONLUS lo svolgimento di attività dietro pagamento di corrispettivi monetari da parte dei destinatari. Tale previsione non è infatti contenuta in alcun punto della legge 460/1997 che, nello stabilire le caratteristiche di una ONLUS, si limita (in modo peraltro assai innovativo per la legislazione nazionale) a imporre alle organizzazioni un ampio “vincolo di non distribuzione dei profitti” (articolo 10, c. 1, lettere d), e) ed f)).

Ugualmente infondata è l’interpretazione secondo la quale il fine solidaristico sia invece conciliabile con l’erogazione di prestazioni dietro pagamento di un corrispettivo, se quest’ultimo sia corrisposto dalla amministrazione pubblica.

All'Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale pare infatti che la natura del soggetto pagatore (privato o pubblico) non modifichi le caratteristiche solidaristiche del servizio erogato. Tale pagamento può se mai incidere sulla disponibilità del servizio per cittadini con diverse possibilità economiche (conseguenze "distributive"); il pagamento pubblico potrebbe infatti prefigurare l'erogazione del servizio anche a soggetti con redditi insufficienti a pagare i prezzi di mercato; ciò non è tuttavia necessariamente vero, stante le politiche di talune amministrazioni di imporre agli utenti di "partecipare" alla copertura dei costi dei servizi erogati.

Al contrario il pagamento privato potrebbe escludere dalla fruizione dei servizi i soggetti impossibilitati a pagare il costo pieno della prestazione; ma anche questo risultato non è automatico, stante la possibilità per il soggetto erogatore dei servizi di applicare politiche di discriminazione dei prezzi tra soggetti diversi sulla base della loro diversa disponibilità a pagare (ad esempio sussidiando i soggetti economicamente più deboli con le entrate derivanti dai soggetti più forti).

c) Nozione di beneficenza.

L' Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale è già intervenuta sulla questione della beneficenza e pare dunque opportuno rimandare al precedente parere sull'argomento espresso in data 02/10/2002 (e che si invia in allegato).¹⁹

2. Settori per i quali le finalità di solidarietà sociale sono correlate alla condizione dei destinatari

Anche in questo caso, secondo il parere dell'Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale, la nozione di soggetto svantaggiato è arbitraria, non fondata su alcun provvedimento normativo ed assolutamente incompleta viste le tendenze della normativa descritte nel paragrafo precedente (Agenzia Entrate, pg. 3 e 4).

Ugualmente infondata, sempre a parere dell'Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale, è la nozione secondo cui le prestazioni a favore di soggetti svantaggiati debbano essere erogate esclusivamente a titolo gratuito e dietro convenzione con l'amministrazione pubblica.»

2.3.6 Considerazioni in merito ad altri quesiti pervenuti alla Agenzia per le onlus

¹⁹ Per una lettura della parte del parere ivi citato, relativa all'argomento oggetto di trattazione, si veda la Parte seconda, Cap. II, paragrafo 2.3.2 della presente Relazione Annuale.

Fra i quesiti pervenuti all'Agenzia per le onlus sono emerse altre questioni che, pur non riferendosi a casi rilevanti come quelli sin qui esposti, hanno dato modo, tuttavia, di fare emergere alcuni spunti degni di nota:

(Primo caso)

In particolare, la risposta a un quesito inoltrato da una fondazione che si è rivolta alla Agenzia per ottenere il riconoscimento della qualifica fiscale di onlus dopo aver esperito, con esito negativo, medesima richiesta presso i competenti uffici regionali) ha fatto emergere qualche considerazione circa l'attuazione concreta di alcuni importanti punti della legislazione nazionale sul nonprofit. La fondazione di cui sopra, dopo aver ottenuto nel 1997 dalla propria Regione, il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato, ha presentato alla competente Direzione Regionale delle Entrate una richiesta di riconoscimento della qualifica di onlus, ai sensi dell'art. 11 del D.Lgs. 460/97, modificando all'uopo il proprio statuto per renderlo conforme alla novella legislativa. Tale statuto all'art. 3 stabilisce che scopo della fondazione è "La ricerca, la conservazione, lo studio, la documentazione per finalità scientifiche, artistiche, culturali a sostegno e salvaguardia" di un particolare manufatto artigianale e industriale caratteristico della produzione (storica e attuale) del territorio di riferimento e che la predetta finalità può essere perseguita: "promuovendo corsi di istruzione, convegni, mostre, studi, pubblicazioni..." nonché, in modo specifico, mediante lo svolgimento di attività nei settori dell'istruzione (art. 10, comma 1, lett. a punto 4 del D.Lgs. 460/97), della tutela, della promozione e della valorizzazione delle cose di interesse storico e artistico di cui alla Legge n° 1089/39, ivi comprese le biblioteche ed i beni di cui al D.P.R. 1049/63 (art. 10, comma 1, lett. a punto 7 D.Lgs. 460/97) e, infine, della promozione della cultura e dell'arte (art. 10, comma 1, lett. a punto 9 D.Lgs. 460/97). Ciò premesso in data 25 giugno 1999 la Direzione Regionale delle Entrate competente, su sollecitazione dell'Ufficio Affari Istituzionali e di controllo della Regione di appartenenza, rigettava l'istanza presentata dalla fondazione, osservando preliminarmente che, non essendo ancora stati emanati i Decreti ministeriali stabiliti dall'art. 11 comma 3 del D.Lgs. 460/97 relativi alle modalità di esercizio del controllo in applicazione delle disposizioni di cui al precedente art. 10, né essendo stato nominato l'apposito organismo preposto a tale controllo, di fatto non era stato possibile procedere all'esame della sussistenza dei requisiti sempre di cui all'art. 10.

Diversamente argomentando, lo stesso ufficio asseriva inoltre che, per il riconoscimento della natura di onlus, occorre:

- che le attività nei settori dell'istruzione e della promozione della cultura di cui ai punti 1 e 3 dell'art. 3 dello statuto, siano dirette a fini di solidarietà sociale e, pertanto, svolte a favore di persone svantaggiate ovvero di componenti di collettività estere limitatamente agli aiuti umanitari, come stabilito dal successivo comma 2 del medesimo articolo. Circa la definizione di persone svantaggiate, infine, rinvia alla Circolare n° 168/E del Ministero delle Finanze;
- che le attività di cui al punto 2 dello statuto, per le quali si considerano immanenti le finalità di solidarietà sociale, riguardino:
 - 1) la tutela, promozione e valorizzazione delle cose, degli immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico ed etnografico, compresi: 1a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà 1b) le cose di interesse numismatico 1c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, i documenti notevoli, gli incunaboli nonché i libri, la stampa e le incisioni avente carattere di rarità e di pregio, ecc. previa dichiarazione di importante interesse da parte dell'Amministrazione competente, notificata ai proprietari possessori e detentori dei beni in questione (Legge 1089/39);
 - 2) la conservazione degli archivi e documenti di interesse storico, "previa dichiarazione di notevole interesse storico dei beni da parte dell'Amministrazione competente", anch'essa notificata, all'interessato (D.P.R. 1049/63);

Dall'esame dello statuto effettuato dalla Direzione Regionale, invece, sembrerebbe essere emerso che l'attività dei settori 1) e 3) non sia diretta ad arrecare esclusivamente benefici ai soggetti individuati nella norma, mentre con riferimento al settore di cui al punto 2) non sono stati forniti elementi circa la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 10 comma 1, lett. a) n°7 del D.Lgs. 460/97.

In conclusione, la D.R.E. competente sosteneva che anche nel caso in cui per i beni della fondazione si fosse proceduto al riconoscimento del requisito di "importante interesse" previsto dalla legge 1089/39 e dal D.P.R. 1049/63, secondo l'attuale formulazione dell'art. 3 dello statuto dell'ente, la fondazione non persegue in ogni caso l'esclusiva finalità di solidarietà sociale disposta dall'art. 10, comma 1, lett. b) del D.Lgs. 460/97, nell'accezione stabilita dal successivo comma 2 il quale, con riferimento alle attività elencate ai punti 1) e 3) dello Statuto richiede, come innanzi precisato, che le stesse siano dirette ad arrecare i benefici ai soggetti ivi indicati. In data 31 agosto 2001 la stessa D.R.E. su sollecitazione della fondazione, rammentava che l'art. 10 comma 4 del D.Lgs. 460/97 condiziona la fruizione dei benefici fiscali

conseguenti al riconoscimento della qualifica di onlus allo svolgimento di attività “in ambito e secondo modalità da definire con apposito regolamento governativo emanato ai sensi dell’art. 17 della L. n° 400/88” e quindi concludeva che la fondazione non può assumere la qualifica di onlus in quanto il regolamento citato non risultava al momento ancora emanato.

Alla luce di quanto sopra riferito, nella sua risposta l’Agenzia per le onlus ha precisato innanzitutto, che essa non è abilitata al conferimento (o al riconoscimento) dello status di onlus, dato che il DPCM 329/01, a sua volta, non le conferisce simili o analoghe attribuzioni. Successivamente, prendendo atto che la materia è disciplinata, com’è noto, dal D.Lgs. 460/97, agli artt. 10 e 11, ha altresì confermato che, effettivamente, la non avvenuta emanazione del regolamento governativo (che avrebbe dovuto essere predisposto ai sensi dell’art. 17 della Legge 23 agosto 1988, n. 400) come previsto dalle disposizioni di cui all’art. 10, comma 1, lett. a) del D.Lgs. 4.12.97 n. 460, è causa della impossibilità di una loro piena applicazione. Questa pratica, inoltre, si ricollega ad analoghi casi già occorsi, per esempio la valutazione espressa dalla Agenzia delle Entrate nella risoluzione n. 294/E del 10 settembre 2002, relativamente agli enti operanti nel settore della ricerca scientifica circa la non ammissibilità degli stessi alle condizioni agevolative previste per le onlus, in assenza di detto regolamento. E’ pertanto evidente che il caso riveste una valenza generale e che l’Agenzia ritiene di dovere sottolineare i disagi e le lacune determinati dal mancato completamento dell’attività di regolamentazione.

(terzo caso)

Si ritiene opportuno, inoltre, fare menzione dell’unico caso di richiesta di parere rientrante nella fattispecie che il DPCM 329/01, all’art. 3, comma 1, lett. k) distingue come vincolante, su cui l’Agenzia si è definitivamente pronunciata.²⁰ Si tratta, infatti, di una risposta formulata sulla scorta di una domanda presentata da un’associazione iscritta all’anagrafe delle onlus presso la competente Direzione Regionale delle Entrate, che ha richiesto un parere preventivo in merito a una ipotesi di devoluzione del proprio patrimonio a un’altra onlus. La rilevanza di questo caso, più che nei suoi contenuti, si è evidenziata nella necessità di approfondire le implicazioni formali dell’emissione di “pareri obbligatori e vincolanti”, e quindi, delle loro effettive conseguenze pratiche sul processo in atto. In particolare, nell’applicazione concreta del dispositivo di legge, sono emersi alcuni interrogativi circa il carattere del “vincolo”

²⁰ Nel mese di dicembre 2002 sono pervenuti altri due quesiti rientranti nella fattispecie sopra menzionata, in merito ai quali, per evidenti ragioni temporali, l’Agenzia non si è potuta pronunciare entro il 31 dicembre 2002.

connesso a questo determinato tipo di pareri. Più che vincolare direttamente le onlus sulla destinazione del loro patrimonio, infatti, i pronunciamenti dell'Agenzia sembrano intervenire "indirettamente", provocando una eventuale invalidazione della devoluzione dello stesso. Si è preso atto che i pareri di questo tipo, pertanto, non costituiscono una vera e propria forma di "autorizzazione", in quanto paiono configurarsi come un atto estraneo alla sequenza costitutiva del procedimento, ma possono fare scaturire delle prese di posizione da parte delle preposte autorità fiscali. In quest'ottica si è ritenuto necessario scandire con la massima precisione i momenti della procedura ad essi connessa:

- 1) Approvazione da parte del Consiglio dell'Agenzia (nel presente caso occorsa in data 2 ottobre 2002) del testo della risposta (che - detto per inciso - in questo primo caso è stata favorevole all'ipotesi di devoluzione patrimoniale prospettata);
- 2) Formalizzazione mediante apposita deliberazione consiliare dell'approvazione del parere (in questo caso adottata in data 12 novembre 2002, ma che potrebbe anche avvenire contestualmente all'espletamento del primo punto);
- 3) Trasmissione della predetta deliberazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Economia e Finanze e al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, secondo quanto previsto nell'ultimo capoverso dell'art. 3, comma 1, lett. k) del DPCM 329/01.

(quarto caso)

Un'ultima questione, per certi aspetti, in realtà, molto semplice, ma che vale la pena di menzionare per la grande portata generale del suo oggetto, riguarda un quesito pervenuto in data 30 settembre. Un consorzio di cooperative sociali, infatti, ha richiesto il parere dell'Agenzia in merito alla possibile estensione ai consorzi delle disposizioni riservate alle cooperative sociali. L'assunto da cui ha preso le mosse la valutazione del soggetto richiedente consiste nella considerazione che, essendo l'esatta definizione del consorzio (come effettivamente desumibile dai certificati della competente camera di commercio): «“(omissis) Consorzio di Cooperative sociali” società cooperativa sociale a r.l.», ciò avrebbe dovuto implicare che la predetta compagine fosse concepita come una cooperativa sociale a tutti gli effetti, per di più rispettando la stessa – nella sua composizione sociale – quanto prescritto dalla Legge 381/91. Conseguentemente, il legale rappresentante della società ha ritenuto di potere desumere che la sua società

potesse rientrare nella fattispecie descritta dall'art. 10, comma 8 del D.Lgs. 460/97²¹ e che, non distinguendosi esplicitamente nel testo di legge tra "cooperative sociali" di primo grado e loro consorzi che, come nella presente fattispecie, siano essi stessi "cooperative sociali" di secondo grado, anche questi ultimi dovessero essere considerati onlus di diritto. In data 2 ottobre il Consiglio ha esaminato la pratica e, dopo avere discusso approfonditamente la questione, sono emersi i seguenti orientamenti:

- la corretta interpretazione della norma non può prescindere, allo stato attuale, dal suo primario portato letterale, in ragione del quale, presa visione della casistica soggettiva riportata dall'art. 10, comma 8 del D.Lgs. 460/97, emerge con evidenza che questa è riferita alle cooperative sociali (oltre agli organismi di volontariato di cui alla Legge 266/91 e alle organizzazioni non governative di cui alla Legge 49/87) non includendo altre differenti tipologie giuridico-soggettive di organizzazioni;
- riconoscendo la rilevanza della questione sollevata, però, si è ritenuto di comunicare che: "l'opportunità di valutare l'estensione dei termini di qualificazione dei riconoscimenti e delle appartenenze nel terzo settore (omissis) costituisce, peraltro, un importante obiettivo della stessa Agenzia per le Onlus, al quale sono e saranno dedicate specifiche attenzioni."

2.3.7 Questioni generali relative a istruttorie ancora in itinere

Ai fini di una più completa esposizione dell'attività giuridica dell'Agenzia, e volendo, nel contempo, dare conto di tutti i temi di rilevanza generale su cui la stessa è stata interpellata, si ritiene opportuno esporre anche alcuni quesiti, aventi le predette caratteristiche, ma le cui pratiche non sono ancora state definitivamente espletate:

- a) Un'importante fondazione nazionale attiva nel campo della ricerca scientifica, in data 18 luglio 2002, ha inviato una nota con richiesta di intervento dell'Agenzia sul tema del tetto degli aumenti applicabili ai contratti nazionali per il personale in servizio presso le onlus. Trattandosi di una questione a valenza generale, che propone elementi di riflessione che interessano diverse amministrazioni dello Stato, il Consiglio dell'Agenzia ha ritenuto di costituire un gruppo di lavoro interno e di avviare uno studio approfondito su tutti gli aspetti che la questione chiama in causa. In generale

²¹ "Sono in ogni caso considerate Onlus, nel rispetto della loro struttura e della loro finalità (omissis) le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381."

la questione è di grande rilievo perché può concernere non solo la possibilità delle realtà del terzo settore di restare “competitive” ed efficaci sul piano della ricerca scientifica, ma per analogia, anche in altri importanti ambiti di intervento. D’altro canto, è pur vero che i limiti posti dalle regole vigenti sono dovuti principalmente alla opportunità di evitare che, attraverso benefit e/o stipendi troppo elevati, si possa dare modo di aggirare il vincolo della non distribuzione dei profitti. Tuttavia non è sfuggita all’Agenzia la necessità di approfondire l’attuale sistema di vincoli onde verificare se esso sia ancora valido, ovvero da considerarsi obsoleto. A ciò si aggiunga che, al di là del quesito pervenuto, in più occasioni si è avuto modo di ascoltare, da parte di molte grandi organizzazioni, una valutazione di inadeguatezza dei contratti in essere (in particolare di quelli del commercio), unitamente alla considerazione relativa al fatto che, nel contesto nonprofit, manca uno specifico contratto di riferimento. Successivamente, pertanto, il Consiglio ha deciso di inviare una risposta interlocutoria alla fondazione, nella quale, fra l’altro, si precisa che: “è intenzione dell’Agenzia approfondire le valutazioni anche attraverso incontri diretti con gli enti preposti, in particolare con l’Agenzia delle Entrate.”, tutto ciò anche alla luce della emanazione della risoluzione n. 294/E del 10 settembre 2002 da parte della medesima Agenzia delle Entrate che pare affrontare anche la questione inerente il quesito di cui si è riferito.

- b) Una Cassa Rurale dell’Italia settentrionale, anche a nome di un gruppo di analoghe istituzioni della medesima regione, ha sollevato un problema relativo all’evoluzione della cosiddetta finanza etica. In particolare, il quesito pervenuto parte dalla constatazione del particolare vantaggio fiscale previsto dall’art. 29 del D.Lgs. 460/97²², volto a incentivare la raccolta di fondi destinati al finanziamento a tasso agevolato delle onlus, su cui il successivo

²² «Titoli di solidarietà

1. Per l’emissione di titoli da denominarsi “di solidarietà” è riconosciuta come costo fiscalmente deducibile dal reddito d’impresa la differenza tra il tasso effettivamente praticato e il tasso di riferimento determinato con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro delle finanze, purché i fondi raccolti, oggetto di gestione separata, siano destinati a finanziamento delle onlus.

2. Con lo stesso decreto di cui al comma 1 sono stabiliti i soggetti abilitati all’emissione dei predetti titoli, le condizioni, i limiti, compresi quelli massimi relativi ai tassi effettivamente praticati e ogni altra disposizione necessaria per l’attuazione del presente articolo.»

D.M. n. 328 dell'8 giugno 1999²³ è intervenuto per fornire disposizioni in merito alla disciplina attuativa dello stesso. A prescindere dalla soluzione delle varie problematiche di natura contabile e fiscale connesse alla concreta attuazione di tale importante istituto, il richiedente ha fatto rilevare che l'art. 4, comma 2 del precitato D.M. recita quanto segue: "le norme del presente regolamento avranno efficacia dal giorno della costituzione dell'organismo di controllo di cui all'art.3, comma 190, della legge 23.12.96 n. 662" con evidente riferimento all'Agenzia per le onlus. Secondo i presentatori dell'istanza, mentre sono stati successivamente emanati appositi decreti in merito alla nomina dei componenti dell'Agenzia e in merito al regolamento per il funzionamento della stessa, non risulta rintracciabile un documento analogo in merito alla sua "costituzione". Tutto questo, di fatto, sempre a detta del soggetto interrogante, sembrerebbe non dare adeguata certezza per l'attivazione degli strumenti finanziari di cui si è sopra riferito. Rispetto al problema sollevato, se da un lato è sorto spontaneo il richiamo al DPCM del 26 settembre 2000, con il quale è stata "istituita" (proprio ai sensi dell'art. 3, comma 190 della Legge 662/96) «...la "Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale" quale organismo di controllo degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale.»²⁴, la distanza temporale intercorsa fra detto provvedimento e l'effettivo "insediamento" dell'ente (8 marzo 2002), unitamente alla considerazione che quest'ultimo evento non è stato accompagnato da nessun apposito atto di legge, ha suggerito una maggiore prudenza nella trattazione del quesito. A questo proposito, il Consiglio ha stabilito l'insediamento di una commissione istruttoria che, oltre ad approfondire il problema proposto, sta analizzando, più in generale, il tema del rapporto fra Agenzia per le onlus, finanza etica ed emissione dei titoli di solidarietà.

2.3.8 Note relative ai quesiti impropriamente inviati alla Agenzia per le onlus

²³ D.M. del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica n. 328 dell'8 giugno 1999 «Regolamento recante norme di attuazione dell'art. 29 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, concernente l'emissione dei titoli da denominarsi " di solidarietà"»:

²⁴ DPCM 26 settembre 2000, art. 1, comma 1

Al termine di questa ricognizione, relativa alla presentazione delle principali questioni di carattere generale emerse nel corso delle istruttorie dei pareri dell'Agenzia, è forse utile proporre alcune considerazioni di massima anche in merito alle non poche domande impropriamente inoltrate al nuovo ente.

Quest'ultimo dato, infatti, si presta a una duplice possibile lettura. Se, da un lato, esso sottolinea un'ancora scarsa conoscenza dei compiti e delle caratteristiche dell'Agenzia, nello stesso tempo, sembra evidenziare la grande aspettativa, anche alla luce di una certa disorganicità della normativa di settore, per l'avvento di un organismo in grado di rendere più chiaro lo scenario entro cui gli enti nonprofit (e i cittadini che li animano) si muovono quotidianamente.

Da questo punto di vista è possibile distinguere alcuni sottogruppi particolari di richieste non evadibili da parte dell'Agenzia per le onlus:

- **quesiti che presuppongono un'attività "consulenziale" dell'Agenzia su base privatistica.**

Alla base di questo gruppo di richieste si trova una errata (ancorché parziale) identificazione tra il ruolo dell'Agenzia per le onlus e quello tipicamente svolto dai professionisti e dai consulenti privati di settore. Ruolo che, ad eccezione (in parte) per quanto previsto all'art. 5 del DPCM 329/01 art. 3, comma 1, lett. k),²⁵ non trova correlazione con la prospettiva universalistica e con gli obiettivi di regolazione che ispirano l'azione del nuovo ente pubblico. Si tratta, per lo più, di questioni che presentano altresì dirette implicazioni con il preordinato complesso di regole stabilite dal Ministero delle Finanze, che trovano oggi ambito di confronto e di valutazione nella dialettica e nei contraddittori con gli organi tecnici e gli uffici preposti. E' utile sottolineare, infine, che il compito dell'Agenzia non è quello di essere una fonte di informazione di primo livello.

- **quesiti che presuppongono una potestà normativa o giudiziale dell'Agenzia**

Un'altra caratteristica che accomuna diverse richieste di intervento, consiste nell'attribuire all'Agenzia il compito di rispondere a quesiti interpretativi di natura giuridica, potere di cui la stessa non è stata investita. In alcuni casi, probabilmente a causa della sovrapposizione di attribuzioni e poteri propri delle autorità indipendenti al dato reale inerente lo status giuridico dell'Agenzia, si è sottinteso

²⁵ Si rammenta il caso su cui ci si è precedentemente soffermati: "nei casi di scioglimento degli enti o organizzazioni [l'Agenzia] rende parere vincolante sulla devoluzione del loro patrimonio..."

l'esercizio, da parte della stessa di funzioni di tipo "legislative", quando non di tipo "giudiziali".

- **quesiti miranti all'individuazione di elenchi ufficiali di onlus (spesso in ordine alla distribuzione di premi non riscossi ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. 460/97).**

Questa tipologia di quesiti tende a presupporre che l'Agenzia gestisca direttamente l'Anagrafe unica delle onlus, ovvero altri elenchi ufficiali delle stesse. In realtà tale incombenza è demandata all'amministrazione statale (Ministero delle Finanze, oggi Ministero dell'Economia), la quale, peraltro, su questo aspetto è tenuta, ogni qual volta ritiene di assumere iniziative innovative, a richiedere in via preventiva parere all'Agenzia per le onlus, la quale, a sua volta, può "motu proprio" elaborare proposte sull'organizzazione della predetta Anagrafe unica. Queste domande, in ogni caso, permettono di sottolineare l'attuale assenza di un sistema certificatorio e di ribadire che, ad oggi, il riconoscimento dello status di onlus dipende dalle autodichiarazioni degli organismi interessati. Si può infine aggiungere (non si è mancato di farlo rilevare, laddove richiesto) che la normativa vigente prevede la possibilità di ritiro di premi non riscossi da parte delle onlus, nel rispetto delle modalità definite dai promotori, e che sono da ritenersi onlus le organizzazioni che si dichiarano tali salvo controlli ex post dell'amministrazione finanziaria.

- **quesiti formalmente non ricevibili, a causa di erronei riferimenti normativi.**

Il presente dato, banalmente, rende nota la registrazione di una serie di richieste non evadibili a causa di evidenti errori, soprattutto in relazione ai riferimenti normativi in essi citati. In questi casi, laddove possibile, l'Agenzia si è limitata alla segnalazione delle anomalie riscontrate.

In generale, anche a fronte di quesiti ricevibili, è stato necessario ribadire che ogni esternazione dell'Agenzia non può essere intesa come vincolante (rammentando ovviamente l'eccezione più volte menzionata dei casi di devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento di una onlus) sia in caso di espressione di un parere su richiesta formulata in via obbligata sia in caso di risposte a quesiti a carattere informativo in senso stretto, o finalizzati ad attività di servizio o all'interpretazione di normativa. Il DPCM 329/01, peraltro, non fa, al riguardo, nessun cenno ad alcuna casistica. In ogni caso l'adozione di pareri generici, atti di indirizzo, raccomandazioni, direttive in relazione al tipo di richiesta ricevuta, attraverso la loro sequenza, rappresentano anche una possibile fonte per la elaborazione (formulate sia in modo autonomo sia su

sollecitazioni esterne) di espressioni e di osservazioni di carattere generale. L'attività giuridica di emissione dei pareri, in questo modo, si salda con la seconda attribuzione prevista dal "Regolamento recante norme per l'Agenzia"²⁶ (di cui si riferirà nella Parte terza della presente Relazione Annuale), che, a sua volta, si configura (accanto all'attività di indirizzo, in senso lato, connessa al potere di promozione di cui è dotata l'Agenzia) come una modalità altamente qualificata di attuazione del potere di indirizzo conferito al nuovo organismo.

2.4 Audizioni dell'Agenzia per le onlus

Accanto all'attività giuridica sopra descritta, certamente preponderante in termini quantitativi e qualitativi, non possono essere tralasciate altre funzioni che possono essere definite, quanto meno, utili e/o preliminari all'esercizio del medesimo potere di indirizzo, se non addirittura una sua diretta modalità operativa.²⁷

Da questo punto di vista, tra le molte attività di approfondimento, studio e ricerca (benché si trovino a cavaliere fra l'attività di promozione e quella di indirizzo) di cui si tratterà, in base a una scelta dettata dalla preponderanza dell'aspetto culturale, nel prossimo capitolo, vale la pena di soffermarsi, in questa sede, almeno sull'attività di audizione svolta dall'Agenzia nel corso del suo primo periodo di esistenza. Il lavoro effettuato, infatti, pur non essendo - per ovvie ragioni collegate al recente avviamento dell'ente - di rilevante mole quantitativa, ha presentato diversi elementi di interesse anche giuridico su cui si è ritenuto che potesse valere la pena soffermarsi a riflettere. Le diverse audizioni, che sono riportate in base alla loro realizzazione cronologica, sono distinguibili anche in base a una differenza del preciso riferimento giuridico. Tutte le audizioni, infatti, si sono svolte in forza del potere riconosciuto all'Agenzia all'art. 5, comma 1 lett. d) del DPCM 329/01²⁸, ma mentre la prima audizione, che ha visto la

²⁶ DPCM 329/01 art. 3, comma 1, lett. b): "[l'Agenzia] formula osservazioni e proposte in ordine alla normativa delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti." L'esposizione e la trattazione sistematica di questo punto sarà oggetto della terza parte della presente relazione annuale.

²⁷ Tutto questo sempre nell'ambito di una lettura del potere di indirizzo dell'Agenzia, letto nella triplice flessione più volte delineata: a) esercizio mediante l'emissione di pareri; b) esercizio mediante la formulazione di osservazioni e proposte; c) esercizio mediante l'espletamento dell'attività di promozione culturale del terzo settore.

²⁸ "[l'Agenzia] può assumere le seguenti iniziative utili ai fini dell'istruttoria della propria attività consultiva, di indirizzo e controllo:

- 1) invitare i rappresentanti delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti a comparire per fornire dati e notizie;
- 2) inviare ai rappresentanti delle organizzazioni del terzo settore e degli enti questionari relativi a dati e notizie di carattere specifico con invito a sostituirli compilati e firmati;
- 3) richiedere alle pubbliche amministrazioni, agli enti pubblici, a società di imprenditori commerciali (ai soggetti titolari di partita IVA) la comunicazione di dati e notizie ovvero la trasmissione di atti e documenti relativi a organizzazioni, terzo settore ed enti indicati singolarmente o per categorie;

presenza del rappresentante di una associazione di carattere sindacale del lavoro autonomo, si è svolta in forza di quanto previsto al punto 3) della precitata lettera d) (ove, benché non si parli esplicitamente di “convocazioni” o “audizioni”, le stesse non vengono neppure esplicitamente escluse quali modalità di comunicazione di dati e di trasmissione di documentazione), le altre audizioni, invece, sono state effettuate in forza dei contenuti riportati nel punto 1) dello stesso luogo. Va in ultimo precisato che tutte le audizioni tenutesi nel primo anno di attività sono state effettuate su richiesta degli stessi componenti.

2.4.1 Audizione di Federfiori

In data 4 maggio 2002 è pervenuta una nota di Federfiori (organizzazione di rappresentanza e tutela sindacale dei fioristi italiani “venditori al dettaglio”, associata a Confcommercio), con la quale si richiedeva un’audizione e, allo stesso tempo, si anticipava sinteticamente l’argomento per cui era stata inoltrata la richiesta. Il Consiglio, vista la portata della questione e la pertinenza della stessa con il mandato dell’Agenzia per le onlus, ha deciso di accogliere la domanda, incaricando uno dei Consiglieri di predisporre un quadro normativo tributario inerente il tema in discussione.

In data 18 giugno, quindi, si è proceduto all’audizione del sig. Carlo Sprocatti, in qualità di Presidente della summenzionata organizzazione che, nel corso del suo intervento, ha evidenziato i problemi causati, a suo dire, al settore florovivaistico dalle modalità di gestione delle iniziative finalizzate alla raccolta di fondi da parte di diverse organizzazioni non lucrative di utilità sociale. In particolare, secondo Federfiori:

- tali iniziative sarebbero troppo numerose, e il loro calendario intenso non risparmierebbe neppure quelle ricorrenze tradizionali che, generalmente, rappresentano un’importante fonte di reddito per i fioristi. Secondo il componente le predette ricorrenze privilegiate risulterebbero seriamente depotenziate dalle iniziative concomitanti di diverse onlus;
- sovente accadrebbe che l’iniziativa dell’organizzazione non lucrativa non si fondi su una libera offerta senza controprestazione o scambio, ma che si configuri come una vendita di beneficenza rapportata a un prezzo prefissato, snaturando, in tal modo, il rapporto tra chi offre e chi raccoglie i fondi;

4)richiedere copia o estratti di atti e documenti riguardanti organizzazioni, terzo settore ed enti depositati presso i notai, gli uffici del territorio e gli altri pubblici ufficiali; le copie e gli estratti degli atti e documenti, formati e conservati dalle pubbliche amministrazioni devono essere rilasciati gratuitamente;”

- così facendo, la onlus si sostituirebbe interamente al fiorista, svolgendo il suo stesso ruolo senza, però, garantire gli aspetti di specifica professionalità che i fioristi possiedono e che attribuiscono un valore aggiunto al rapporto commerciale instaurato con il cliente.

Il richiedente l'audizione, inoltre, ha segnalato che, nelle varie occasioni di interlocuzione con le onlus, Federfiori ha sempre manifestato l'intenzione di voler collaborare per l'individuazione di una soluzione al problema, senza peraltro raccogliere risposte di disponibilità in tal senso.

Infine, il rappresentate dei fioristi ha asserito che, in alcune circostanze, la raccolta dei fondi da parte di alcune onlus non è parso rivestire i caratteri di trasparenza occorrenti per fugare completamente l'ipotesi di vendite lucrative o di evasioni di obblighi di legge. A sostegno di quest'ultima affermazione, l'intervenuto, ha riferito che, in qualche caso, a fronte della richiesta di comunicazione degli esiti della raccolta dei fondi, i dati – quando sono stati effettivamente forniti – sarebbero risultati di difficile interpretazione.

Il Presidente di Federfiori ha concluso il suo intervento formulando le seguenti proposte:

- 1 – stabilire un calendario delle iniziative di raccolta fondi di concerto tra organizzazioni non lucrative e i rappresentanti dei fioristi;
- 2 – fare in modo che nel predetto calendario non siano incluse le festività ricorrenti ritenute di forte rilevanza dai fioristi;
- 3 - elaborare un codice di comportamento che possa fungere da punto di riferimento per le iniziative delle organizzazioni non lucrative.

Conclusasi l'esposizione del richiedente l'audizione, il Consiglio dell'Agenzia per le onlus, a titolo di premessa, ha ritenuto di precisare che:

- L'Agenzia per le onlus non è dotata di un potere diretto di controllo di tipo sanzionatorio o impositivo;
- la sfera d'interesse dei temi trattati non riguarda solo le onlus, ma anche tutte le organizzazioni del settore.

Quanto al merito del problema l'organo deliberante si è pronunciato nei seguenti termini:

- il controllo e il monitoraggio di una parte della normativa destinata a regolare le modalità di raccolta fondi di cui si è sopra trattato rientra effettivamente tra i compiti dell'Agenzia, così come l'eventuale possibilità di individuare i criteri più