

Dall'analisi, un poco più nel dettaglio, di tutti questi dati, emerge che molte delle organizzazioni che hanno erroneamente effettuato l'iscrizione al Registro operano in ambito sportivo dilettantistico, settore di attività che il legislatore ha indicato secondo la tipologia del "solidarismo condizionato" unitamente a diversi altri (assistenza sanitaria, istruzione, promozione della cultura e dell'arte – qualora non benefici di apporti economici dall'Amministrazione centrale dello Stato – formazione), ovvero per i quali il requisito fondamentale del solidarismo sociale si ritiene soddisfatto solo se l'attività viene svolta nei confronti di soggetti svantaggiati in ragione di condizioni fisiche, psicologiche, economiche sociali e familiari, o di componenti di collettività estere, limitatamente agli aiuti umanitari.

A fronte di tante associazioni che indebitamente risultavano iscritte, ci si è interrogati sulle ragioni che possono avere spinto a operare tale scelta, e si è riusciti a verificare che molte di queste, soprattutto quelle localizzate nei piccoli centri di provincia o in quartieri difficili di alcune grosse città, in realtà dietro la "veste" di associazione sportiva operano effettivamente come organizzazioni che si occupano della prevenzione del disagio giovanile o del recupero educativo dei giovani in realtà sociali difficili. In questi casi si è scelto di chiedere un supplemento di indagine in quanto l'attività sembra più rientrare tra quelle di assistenza sociale che di disciplina sportiva semplice.

Inoltre, per le associazioni sportive "pure", che svolgono, a beneficio dei propri soci, un'attività sportiva tout-court, si è verificato che il legislatore ha ampliato notevolmente le agevolazioni con l'ultima legge finanziaria (cfr. Legge n. 289/2002 - Finanziaria per il 2003 - L'art. 90 della stessa modifica l'art. 1, comma 1 della Legge 16 dicembre 1991, n. 398 – *Disposizioni tributarie relative alle associazioni sportivo dilettantistiche*), che ha introdotto importanti novità per le società e le associazioni sportive dilettantistiche, con decorrenza dal 1 gennaio 2003. Tra le tante contenute all'articolo 90 della legge in oggetto, si annovera l'istituzione presso il CONI di un registro delle società e delle associazioni sportive dilettantistiche che possono accedere ai contributi pubblici, nonché l'estensione di una serie di agevolazioni concesse ai soggetti non profit, quali per esempio quelle agevolazioni previste per le Onlus in materia rispettivamente di imposta di bollo e tasse sulle concessioni governative.

Quanto sin qui riferito, pertanto, porta ad affermare che per le associazioni sportive non sia di alcun interesse chiedere l'iscrizione all'Anagrafe delle Onlus, evenienza che, senza dubbio, comporterebbe un aggravio degli oneri, oltre al rischio di cancellazione.

Non ritenendosi di poter ovviare alla cancellazione delle suddette associazioni dall'Anagrafe delle Onlus si condivide la preoccupazione, già palesata in precedenza dalla stessa Agenzia, relativamente al fatto che l'iscrizione all'Anagrafe delle Onlus da parte dei soggetti non lucrativi in questione sia riconducibile a possibili interpretazioni improprie del D.Lgs. 460/97.

Infatti, la complessità interpretativa delle disposizioni citate avrebbe potuto indurre molti di questi soggetti ad assumere impropriamente la qualifica di Onlus, pur non essendo gli stessi in possesso dei requisiti di cui all'articolo 10 del D.Lgs. 460/97.

Non solo, ma alla verifica dell'impropria iscrizione all'Anagrafe delle Onlus fa seguito il recupero degli eventuali indebiti risparmi d'imposte e dei relativi interessi, nonché delle sanzioni previste dalle singole leggi d'imposta, laddove dovute, e non è difficile immaginare come la creazione di tali debiti tributari possa incidere negativamente sui patrimoni delle associazioni sportive dilettantistiche.

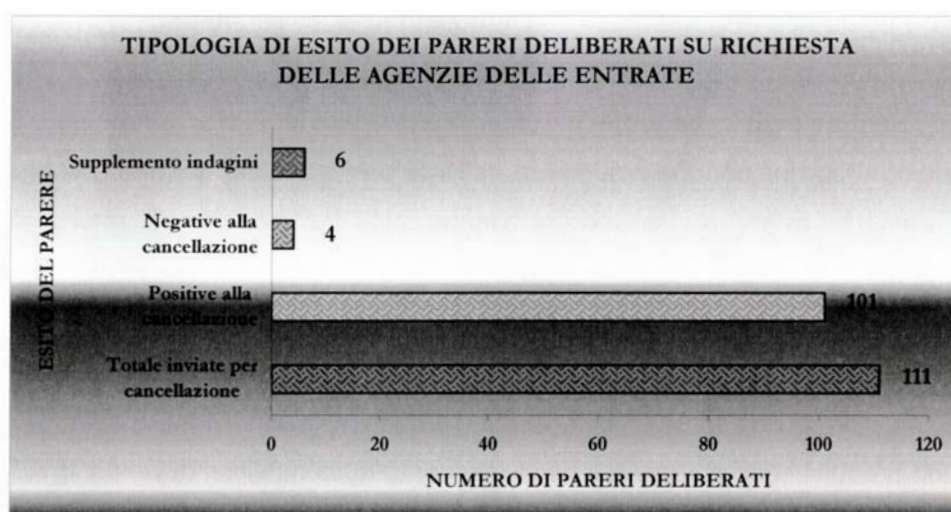
Un'altra categoria che presenta le medesime caratteristiche è quella delle associazioni di promozione della cultura e dell'arte per le quali la norma prevede due requisiti antitetici in quanto il soddisfacimento dell'uno esclude la necessità di soddisfare l'altro. Anche per questa categoria di soggetti il fenomeno registrato con maggiore ricorrenza è stato quello di incorrere in organizzazioni che non svolgono questa attività nei confronti di soggetti svantaggiati e, non essendo destinatari di proventi economici da parte dell'Amministrazione centrale dello Stato, non soddisfano i requisiti necessari per il riconoscimento della qualifica di Onlus.

Rispetto invece alle organizzazioni che operano nel settore della scuola dell'infanzia si è espresso parere contrario alla cancellazione, chiedendo anche un intervento del Governo, in quanto, innanzitutto fino all'emanazione della Legge n. 62 del 2000 il settore della scuola dedicato ai bambini dal 3 ai 6 anni non rientrava nella materia dell'istruzione. Infatti, solo di recente se n'è riconosciuto il valore didattico-educativo, mentre dalle origini e fino a pochi anni fa era considerato, e da ciò origina l'esclusione dalla fascia dell'obbligo scolastico, attività assistenziale, in quanto

servizio svolto in aiuto alle famiglie che, causa il lavoro, non potevano prestare direttamente la necessaria assistenza ai propri figli durante il giorno.

L'aspetto che ha indotto a chiedere una interpretazione più ampia alla Presidenza del Consiglio risiede anche nel fatto che nella passata legislatura, in sede di discussione in Parlamento dell'allora progetto di legge S.4127 venne presentato un ordine del giorno n.9/6270/5 in data 2 marzo 2000 , nel quale si chiedeva al Governo esattamente la stessa cosa. Allora il Governo la fece propria anche se poi non fu assunta alcuna decisione in proposito.

In merito alle analisi svolte dall'Agenzia nel corso del 2003, su 111 pareri approvati ed emessi su richiesta dell'Agenzia delle Entrate, rappresentata da diverse Direzioni Regionali, solo in 4 casi si è espresso un parere di senso contrario, in 6 casi si è richiesto un supplemento di indagine, onde poter verificare quale effettivamente sia l'attività svolta dall'organismo indagato, e in 101 casi si è emesso un parere conforme all'analisi svolta dalla Direzione Regionale richiedente.



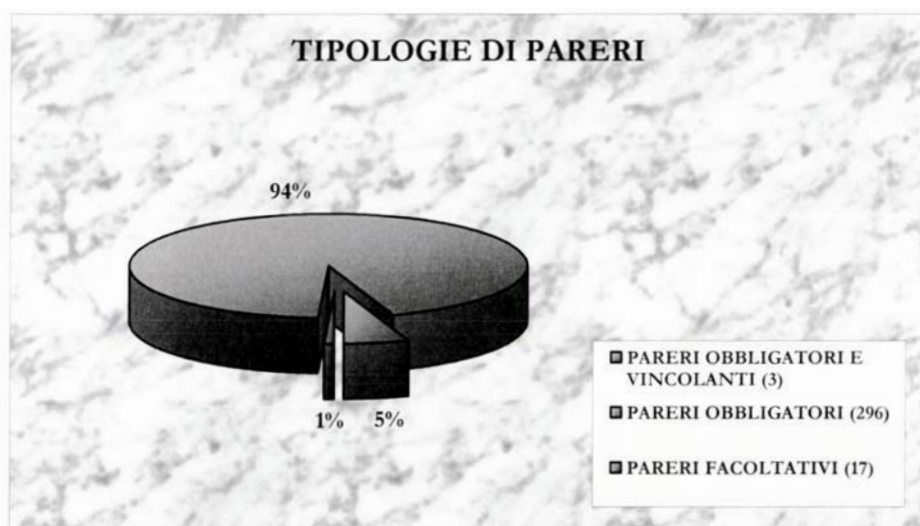
*Tipologia di esito dei pareri deliberati su richiesta delle agenzie delle entrate*

Una considerazione di fondo sull'attività svolta dall'Agenzia delle Onlus in merito alle richieste inoltrate dall'Agenzia delle Entrate emerge spontanea: trattandosi, secondo quanto previsto nella norma - contenuta nell'art. 4, comma 2, lett. f) che prevede questa tipologia di parere - di pareri obbligatori e non vincolanti, non si ha traccia dell'attenzione riservata ai giudizi in essi contenuti e quindi è impossibile per l'Agenzia tracciare un bilancio degli esiti dell'attività da essa svolta nel 2003 a questo riguardo.

## Capitolo V – Tipologia dei pareri

In effetti, con riguardo alla tipologia di parere previsti nel DPCM n. 329/01 la distinzione operata dal legislatore, come anticipato all'inizio della presente Parte Terza, porta a individuare in generale tre tipologie di pareri, vale a dire: pareri obbligatori e vincolanti, pareri obbligatori ma non vincolanti e pareri facoltativi.

Brevemente nei successivi paragrafi, dopo avere visualizzato grazie al grafico la suddivisione delle precitate tipologie rispetto al complesso dei pareri rilasciati, si ripercorrono le caratteristiche salienti di ciascuna classe.



*Rappresentazione del dato percentuale dei pareri obbligatori e vincolanti rispetto alla totalità dei pareri richiesti*

### 5.1 Pareri obbligatori e vincolanti

Con riguardo ai pareri obbligatori e vincolanti, previsti all'art 3, lett. k), del DPCM 329/01 l'ente che rientri nella tipologia di soggetto indicata dalla norma, in caso di estinzione è tenuto a devolvere il patrimonio residuo ad altra Onlus "o a fini di pubblica utilità, sentito l'organismo di controllo di cui all'art. 3, comma 190, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, salvo diversa destinazione imposta dalla legge" cfr. art. 10, comma 1, lett. f) del D.Lgs 460/97;

Il procedimento relativo al rilascio di questo tipo di parere, si avvia con richiesta da parte degli stessi enti che decidono di estinguersi. Poiché non è stato dettato, al

riguardo, alcun criterio da parte del legislatore, l'Agenzia, già con l'avvio della propria attività, ha messo a punto una procedura di analisi di questa tipologia di richieste al fine di rendere obiettivo ed efficace il percorso di esame effettuato. Il procedimento prevede dunque l'invio da parte del richiedente, dei propri atti fondativi (atto costitutivo e statuto) più il documento di contabilità o bilancio almeno relativo agli ultimi cinque esercizi. Analoga documentazione viene richiesta con riguardo alla documentazione da esaminare per l'ente (o enti) indicati quali destinatari del patrimonio, così come indicati dal richiedente. Naturalmente in prima analisi viene valutata la propria competenza ad emettere il parere e successivamente si analizza la documentazione inviata.

Nel corso dell'anno si sono ricevute 6 richieste e ne sono stati deliberati solo 3, mentre per i restanti tre non si è giunti, entro fine 2003, ad emettere alcun parere in quanto i soggetti richiedenti hanno tardato ad inviare la documentazione richiesta ad integrazione.

## **5.2 Pareri obbligatori non vincolanti**

Rispetto a questa tipologia di pareri, si richiamano le previsioni contenute all'art. 4, comma 2 del DPCM n. 329/01. In base a quanto disposto nella precitata norma sono desumibili diversi casi in cui è prevista l'emissione di un pronunciamento formale dell'Agenzia.

Le amministrazioni statali, infatti, sono tenute a interpellare questa istituzione nei casi concernenti:

- a) le iniziative legislative riguardanti la promozione, l'organizzazione e l'attività delle organizzazioni, del Terzo settore e degli enti non lucrativi;
- b) l'individuazione delle categorie delle organizzazioni del Terzo settore e degli enti cui destinare contributi pubblici;
- c) l'organizzazione dell'anagrafe unica delle Onlus;
- d) la tenuta dei registri e degli albi delle cooperative sociali previsti dalla Legge 381/91;
- e) il riconoscimento delle organizzazioni non governative ai sensi della Legge 49/87;
- f) la decadenza totale o parziale delle agevolazioni previste dal D.Lgs 460/97.

A quest'ultimo caso, (lett. f) fanno riferimento tutte le richieste sin qui pervenute dalle Direzioni Regionali dell'Agenzia delle Entrate e dai Comandi della Guardia di Finanza.

### **5.3 Pareri non obbligatori**

Da ultimo, con riferimento ai pareri non obbligatori la cui norma di riferimento è contenuta nell'art. 4, comma 1: "Le pubbliche amministrazioni interessate possono sottoporre al parere dell'Agenzia gli atti amministrativi di propria competenza riguardanti le organizzazioni, il terzo settore e gli enti", sono pervenute poche richieste inoltrate dagli Uffici territoriali del Governo, Regioni e Comuni.

## Capitolo VI – Osservazioni e proposte

Già nell'ambito della prima Relazione Annuale, al termine dell'esposizione dell'attività svolta, l'Agenzia aveva ritenuto opportuno – conformemente alle attribuzioni esplicitate dal DPCM 329/01 – utilizzare tale occasione anche per formulare sia alcune riflessioni sulla propria situazione, sia per segnalare al legislatore competente (o ai legislatori competenti) possibili provvedimenti normativi, quale proprio contributo per il miglioramento della complessa disciplina di settore.

Anche quest'anno si è ritenuto – a prescindere dal loro effettivo accoglimento – di ripetere tale prassi, sussistendone – a parere del Consiglio dell'Agenzia – le condizioni e i presupposti.

Da un lato, si tratta di rendere pubblica la sintesi di alcune riflessioni emerse – com'è naturale che sia – tra gli amministratori di questa istituzione, in merito ai suggerimenti che il lavoro condotto ha evidenziato intorno alla sua posizione, al suo ruolo e alla sua missione.

Dall'altro, si è voluto condividere alcune osservazioni e proposte emerse per via induttiva nel corso del lavoro svolto, in vista della elaborazione delle risposte ai molti quesiti pervenuti, ovvero nel corso dei tanti contatti occorsi, durante l'anno, con le realtà del Terzo settore e le pubbliche amministrazioni.

Proprio l'approccio induttivo da cui originano tali considerazioni, fa sì che essi non si presentino con il crisma della sistematicità. E in questo si può cogliere anche la sostanziale differenza tra il presente lavoro e lo sforzo, di portata ben più ampia e ambiziosa, che si accinge a compiere la task force promossa dall'Agenzia (e da essa coordinata e partecipata) in vista della compilazione di un Libro bianco sullo stato della normativa di settore. Un progetto, sulle cui caratteristiche, ci si è soffermati nel corso della Parte Quarta di questo documento.

### 6.1 Riflessioni generali sulla posizione e sul ruolo dell'Agenzia

Dalla lettura delle pagine precedenti, tutte incentrate sul resoconto dell'attività svolta, sembrano emergere alcune evidenze ed esperienze generali, a partire dalle quali è possibile cogliere indicazioni utili per il prosieguo dell'attività dell'Agenzia. Ma non solo questo; da una loro attenta considerazione, si può forse trovare, in filigrana, la percezione che la nuova istituzione si è formata circa la portata e l'incisività della propria azione, e quindi della sua capacità (strutturale o contingente) di aderire con maggiore o minore successo ai diversi obiettivi di cui si compone la sua articolata missione. Una percezione

che, peraltro, non è il frutto di una riflessione condotta in modo autoreferenziale, ma che, viceversa, si è formata prevalentemente nel continuo paragone con gli accadimenti via via succedutisi e grazie al continuo scambio intercorso con i differenti ed eterogenei interlocutori di riferimento. Un dialogo che, a sua volta, si è spesso strutturato, e sviluppato (quasi sempre con profitto, ma in qualche occasione non senza problematicità) attorno alla natura ibrida (per utilizzare l'espressione impiegata nella Relazione dello scorso anno) del nuovo organismo per il Terzo settore. Vale a dire, nell'alveo di un sostanziale equilibrio fra l'essere un'agenzia di promozione e di indirizzo, e l'essere un'autorità di garanzia, indirizzo e controllo.

- **Vocazione collaborativa**

Un primo dato positivo, che traspare da una rivisitazione del secondo anno di vita dell'Agenzia - la cui applicazione, però, soprattutto in relazione all'esercizio di taluni poteri, va ulteriormente rafforzata - consiste nell'attivazione e nella prosecuzione di diverse forme di collaborazione interistituzionale. Una prassi attuata, innanzitutto con gli organi deputati per legge alla vigilanza sull'operato dell'Agenzia, specialmente con il Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Parte Prima della Relazione Annuale), ma che ha costituito una delle cifre predominanti anche nello svolgimento concreto della sua missione e che è passata attraverso le numerose sinergie e collaborazioni sviluppate con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Parte Terza e Parte Quarta), il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero della Salute, il Ministero delle Politiche Comunitarie (Parte Quarta) sino a quelle condotte in partnership con diversi altri importanti soggetti - alcuni dei quali di rilevanza costituzionale - quali Regioni, Comuni, Camere di Commercio, Istituti di Diritto pubblico, Ordini professionali, Università e altre agenzie formative e di ricerca (Parte Quarta).

Da un lato, proprio la naturalezza, ancor prima della proficuità, di tali scambi ha confermato la funzione dell'Agenzia come punto (si spera, con il passare del tempo, sempre più qualificato e autorevole) di comunicazione, limitatamente alle tematiche inerenti il nonprofit, fra diverse istituzioni e amministrazioni pubbliche (in particolare fra quelle centrali e quelle periferiche). Evidentemente, però, a mo' di circolo "virtuoso", va da sé che proprio il perseguimento di una sempre migliore interpretazione di questo ruolo implica, da parte dell'Agenzia, la ricerca (in questo senso, quindi, tale