

le istituzioni pubbliche e persino le imprese for profit con cui convive.

### Aspetti problematici

All'interno di un quadro che - come non succede di frequente in questi tempi - continua a indurre alla speranza, restano nondimeno questioni rispetto a cui il nonprofit italiano deve ancora compiere passi importanti e operare delle scelte decisive.

Si tralascia, in questa fase, il problema collegato al rapporto con la legislazione vigente a cui, data la sua centralità, è dedicato il prossimo capitolo.

Ciò precisato, se l'ipotesi su cui scommettere è quella di un rafforzamento del collegamento fra Terzo settore, ricerca e territorio (anche in forza della crescente localizzazione dei servizi di *welfare*), uno sguardo realistico sul presente sembra dirci che tale attitudine è ancora troppo spesso relegata in una dimensione puramente virtuale.

Benché non manchino importanti eccezioni, infatti, il Terzo settore sembra dipendere ancora eccessivamente dall'erogazione di risorse pubbliche, spesso ricevute per la semplice esecuzione in *outsourcing* di servizi "dismessi" dalle pubbliche amministrazioni e in genere "poco appetibili" per l'impresa privata.

Accanto a questa constatazione, spontaneamente, si affianca quella relativa alla scarsa capacità di attrarre donazioni private o di raccogliere fondi secondo modalità alternative. A questo proposito, la soddisfazione per i recenti e auspicati cambiamenti relativi ai meccanismi di deducibilità fiscale delle donazioni non devono creare l'illusione di una risoluzione automatica del problema. La leva costituita dall'incentivo fiscale va considerata piuttosto come uno strumento per lavorare ancora di più per migliorare questa attitudine. E' un dato di fatto che gli incentivi fiscali esistenti non hanno sinora goduto di un grande utilizzo da parte dei donatori e non è affatto detto che basti l'aumento dell'area della deduzione a fare donare mille euro, per esempio, a chi non si riteneva di donarne neppure uno.

A questo proposito si manifesta tutta la difficoltà ancora presente nel Terzo settore a comunicare, a fare conoscere il proprio essere e il proprio agire. Non si tratta, soprattutto per le realtà più piccole, di un problema di facile soluzione (non a caso l'Agenzia sta puntando molto, soprattutto presso le giovani generazioni, sulla conoscenza del settore, dei suoi valori e della sua utilità concreta per tutto il sistema), ma tale difficoltà dovrebbe innescare processi virtuosi: dalla formazione di consorzi, alla *partnership* con realtà più note e strutturate, sino a proporre l'adozione dei propri progetti a imprese for profit (valorizzando e mettendo alla prova, in tal modo, la nuova sensibilità di alcune compagnie sul versante della responsabilità sociale).

È evidente, peraltro, che uno dei principali ostacoli alla crescita delle donazioni è la scarsa fiducia dell'opinione pubblica nei confronti del Terzo settore. Occorre lavorare su aspetti fondamentali quali la trasparenza delle organizzazioni, la difficoltà di verificare l'effettiva destinazione dei fondi e, infine, il riscontro del buon esito dei progetti intrapresi.

Nel caso del Terzo settore, come sembrano dimostrare alcuni importanti segnali recentemente sopravvenuti in materia fiscale, tale inclinazione può essere più facilmente superata se alcune formule giustamente ripetute vengono riempite di contenuti e quindi di consapevolezza reale.

Una scarsità di fiducia che non può non irritare chi conosce bene il valore delle migliaia di operatori "silenziosi" e "silenzianti" rispetto ai pochi che con le loro malefatte sono citati dalla cronaca e restano impressi nella mentalità comune. La mancanza di fiducia è quindi innanzitutto una mancanza di conoscenza e su questo aspetto anche le istituzioni pubbliche possono aiutare il Terzo settore. E' soprattutto in questa prospettiva che vanno letti i contatti avviati dall'Agenzia (e di cui si è detto nel capitolo dedicato alla Promozione) con l'Agcom e con Pubblicità Progresso.

Non va trascurata, inoltre, la questione della rappresentanza e della rappresentatività del settore. Se davvero è auspicabile, per non dire necessario, il coinvolgimento delle realtà del Terzo settore non solo nell'erogazione dei servizi di *welfare*, ma anche nella loro progettazione ovvero, ancora più ambiziosamente nella progettazione delle politiche sociali, è evidente che su questo punto occorre che il settore progredisca ulteriormente.

In questo senso, non è giusto contrapporre il carattere storicamente "spontaneista", l'essere movimento del settore con l'adozione di forme istituzionali necessarie affinché esso possa accreditarsi (nel suo essere una forza sociale ed economica d'insieme) come interlocutore autorevole e credibile (nei diversi livelli di governo della res publica). Ciò detto, certamente occorre vigilare perché tali forme non divengano "per degenerazione" qualcosa di simile a "cartelli" di controllo burocratico (l'eccesso di burocrazia infatti non è necessariamente una prerogativa dello Stato) del settore o fazioni rispondenti a logiche diverse da quelle a cui questo mondo è vocato. Anche su questo punto, però, il Terzo settore complessivamente inteso sembra essere il primo artefice del proprio destino.

Quanto si è detto sin qui parrebbe giustificare, almeno in parte, un luogo comune piuttosto diffuso, che imputa al Terzo settore italiano una fragilità strutturale. Bisogna però contemperare le considerazioni appena esposte con quelle espresse nella prima parte di questo paragrafo. E' difficile, infatti, parlare di "fragilità" rispetto a un settore tanto attivo, diffuso e capace di relazioni. In questo senso, forse, è più appropriato parlare della fragilità di alcune parti e limitatamente ad alcuni aspetti, dando atto, inoltre che, in questa fase storica, il settore nonprofit del nostro Paese sembra impegnato seriamente a interrogarsi con coraggio su alcune delle proprie difficoltà. Più che di "fragilità del sistema", dunque, si dovrebbe parlare della "vulnerabilità", in particolare rispetto al problema del suo finanziamento e della sua capacità di attrezzarsi adeguatamente rispetto alle trasformazioni in atto sul piano internazionale.

Nella fase attuale, si deve dunque prestare attenzione al rischio che ciascun ente si chiuda in se stesso, procedendo, così, su una strada che non favorisce lo sviluppo del settore e, in ultimo, neppure dei singoli soggetti. In termini teorici la dinamica può apparire abbastanza semplice: da una parte, occorre che il Terzo settore migliori la sua capacità di realizzare quelle che possono definirsi come "forme di colleganza", dall'altra, bisogna che gli erogatori di

risorse si impegnino davvero per valorizzare i grandi progetti e per affrontare le grandi questioni.

Quanto si è detto sin qui permette di comprendere come il destino del privato sociale si inserisca nel dibattito, senz'altro rilevante anche in sede europea, sulle modalità di superamento strutturale della crisi dei tradizionali modelli di protezione e assistenza sociale. Un dibattito in cui sembrano confrontarsi tre scuole di pensiero prevalenti.

La prima, sembra proporre semplicemente una riorganizzazione su basi nuove e un poco più aperte e flessibili del modello esistente, secondo cui lo Stato deve sostanzialmente conservare il monopolio della committenza dei servizi, pur rinunciando, in tutto o in parte, al monopolio della gestione degli stessi. In questa visione, il Terzo settore può intervenire sostanzialmente solo nella fase della implementazione delle decisioni prese a livello politico senza prendere parte alla progettazione o programmazione degli interventi.

La seconda, invece, si ispira a un filone dell'esperienza nordamericana, il cosiddetto "conservatorismo compassionevole", secondo cui la presa in carico dei bisogni e delle necessità di chi resta indietro è affidata, in primo luogo, alla filantropia e all'azione volontaria e, successivamente, all'ente pubblico che interviene sulla base di schemi fortemente selettivi. Si tratta di un modello che valorizza la società civile e le sue organizzazioni, ma che sembra disconoscere la non completa maturazione e soprattutto il ruolo delle istituzioni pubbliche nel garantire il mantenimento del principio universalista.

Infine, v'è la posizione di chi vede nelle organizzazioni della società civile la capacità di collaborare a più livelli con le pubbliche amministrazioni, sin dalla fase di programmazione degli interventi e della adozione delle scelte strategiche. Questa scelta, però, sembra presupporre da un lato l'introduzione di nuove forme di *governance*, dall'altro la possibilità che gli enti nonprofit possano assumere un peso economico, e quindi anche un'autorevolezza "politica", maggiore di quella che rivestono attualmente. Accanto al riconoscimento della loro necessaria autonomia, pertanto, alle organizzazioni andrebbe garantita anche una maggiore possibilità di auto-organizzarsi secondo la propria specifica identità e bisognerebbe lavorare per ridimensionare gli ostacoli che rendono difficile la loro indipendenza economico-finanziaria.

Il successo di quest'ultimo e più equilibrato indirizzo, però, potrà trovare spazio nella misura in cui tutti gli attori coinvolti (politici, istituzionali, imprenditoriali e civili) si renderanno davvero conto di quanto la coesione sociale tra i cittadini e tra i cittadini e le istituzioni possa essere importante affinché il "sistema Italia" e la stessa Europa superino positivamente le sfide imposte dalle grandi trasformazioni internazionali di questi anni.

## Capitolo II

# Libro bianco sul nonprofit: Terzo settore e legislazione

### A) Le due dimensioni dell'attività di indirizzo dell'Agenzia

Nella prima parte di questa Relazione Annuale, dopo avere riaffermato lo stretto rapporto fra le attività di controllo (vigilanza e ispezione) e l'attività di indirizzo esercitate dall'Agenzia, sono state presentate alcune prese di posizione assunte dal Consiglio su specifiche questioni relative alla normativa vigente e ad alcune sue interpretazioni.

Sempre nella stessa sede, si è anche detto della convinzione (maturata e consolidatasi in seno alla nostra istituzione) circa la necessità di compiere, in relazione all'esercizio del potere di indirizzo, un passo ulteriore. Una convinzione fondata sulla volontà di corrispondere in maniera più completa alla richiesta espressa con crescente forza, da parte degli operatori del Terzo settore e anche da molte pubbliche amministrazioni, di una maggiore chiarezza e coerenza della disciplina in materia di nonprofit.

Per rispondere a questa esigenza diffusa, per migliorare il proprio contributo in questa direzione, dunque, l'Agenzia ha deciso di non limitarsi a intervenire soltanto sulle specifiche questioni riscontrate nel corso della propria attività di vigilanza, ma di affiancare questo lavoro con interventi di più ampio respiro.

È in questo contesto e secondo tale prospettiva che va letta l'elaborazione di un ambizioso piano di studi e ricerche e, in particolare, la scelta di dare corso a una vasta indagine finalizzata alla redazione di un Libro bianco sulla situazione del nonprofit nel nostro Paese. È parsa da subito evidente, infatti, la necessità di fondare una proposta complessiva sull'ordinamento vigente potendo contare su una migliore e aggiornata conoscenza del settore<sup>63</sup>.

Occorre però sottolineare una volta di più, che l'Agenzia, dal suo particolare punto di osservazione e di azione, ha potuto verificare in molte occasioni la fondatezza delle richieste sopra accennate. Essa ha avuto modo, nel trattare i suoi casi, di sperimentare direttamente come le affermazioni di quanti (sempre di più e sempre più convintamente) sostengono la necessità di ripensare sin dalle fondamenta l'ordinamento legislativo del settore (senza limitar-

<sup>63</sup> Sempre nella prima parte (Capitolo III) di questa Relazione, oltre a introdurre le ragioni di questa iniziativa, si è riassunto l'iter che ha condotto all'adozione del relativo provvedimento da parte del Consiglio. Del Libro bianco, inoltre, si è riferito anche nella precedente nota n. 51 al fine di sottolineare la relazione tra i primi risultati emersi da tale ricerca e le riflessioni proposte.

si a interventi sporadici), trovino riscontro nella realtà. Al di là dei singoli problemi applicativi e interpretativi, infatti, anche attraverso di essi, si palesa il notevole ritardo dell'impostazione generale del quadro normativo rispetto alla evoluzione del privato sociale italiano, e soprattutto rispetto all'evoluzione, in senso sussidiario, dei rapporti tra società e Stato nel nostro Paese.

Non a caso, come si potrà verificare nel prossimo paragrafo, l'esposizione di alcune delle anomalie riscontrate parte dalla considerazione di casi di scollamento (di ordine generale e particolare) tra normativa, applicazioni (o mancate applicazioni) di singoli provvedimenti e il contenuto di quelle parti della Costituzione che rinviano al (o richiamano il) principio di sussidiarietà nella sua accezione orizzontale. In questo senso, il problema della inadeguatezza della legislazione di settore<sup>64</sup> può essere letto come parte di un problema ancora più ampio, concernente il grado di corrispondenza effettiva fra le norme di diritto positivo formalmente in vigore (diritto vigente), le norme effettivamente in uso (diritto vivente) e il sistema economico produttivo ed economico sociale in essere. Occorre insomma verificare se nel caso delle organizzazioni di Terzo settore ci si trovi dinanzi a una fattispecie particolare di ciò che in relazione alla storia dei sistemi giuridici si è usi indicare come il mancato adeguamento fra economia e diritto. Tanto più, che la crescita del Terzo settore rappresenta una delle novità maggiormente rilevanti nella recente storia economica e sociale del nostro Paese.

Proprio l'ascesa e lo sviluppo del nonprofit, infatti, unitamente alle riflessioni in atto sulla responsabilità sociale delle imprese, hanno riproposto l'esigenza di chiarire ancor meglio di quanto l'evoluzione normativa abbia fatto sinora, il significato di diversi termini di grande importanza per la qualità della nostra convivenza civile. Non ci si riferisce soltanto a espressioni come "interesse generale", "pubblica utilità", "beneficenza", "solidarismo", etc., ma anche a definizioni apparentemente distanti dal mondo della iniziative umanitarie e benefiche. Basti pensare all'esigenza di superare definitivamente un'idea di "impresa" come soggetto sempre e comunque votato allo scopo di lucro e guidata dall'interesse egoistico (di per sé legittimo, naturalmente) degli *shareholder*. Un'idea che, analogamente a quanto accaduto anche in molte altre nazioni, il Codice Civile del 1942 mutua soprattutto dai precedenti codici di diritto commerciale, a loro volta influenzati dalla giurisprudenza dei tribunali commerciali (che in Italia furono soppressi soltanto nel 1888). A questo riguardo, potrebbe valere la pena di soffermarsi anche sulla stessa nozione di "atto commerciale", dettagliatamente esposta nel codice commerciale italiano del 1882 (artt. 3-6). In base a quella definizione, infatti, l'atto commerciale veniva collegato a una serie di attività specifiche (il testo precitato ne individuava ben 24), mentre in altri esso era identificato in ragione della sua finalizzazione a obiettivi di "speculazione commerciale". In questo senso, non appare priva di giustificazioni la posizione di coloro che sottolineano la necessità di valutare meglio l'incidenza di questa impostazione sulla vita e sulle possibilità di sviluppo degli enti nonprofit. Si è fatta rile-

<sup>64</sup> Di cui si può avere conferma anche in riferimento a quanto si è esplicitato nel precedente capitolo, in merito alle rilevanti trasformazioni quantitative e in parte qualitative intervenute nel nonprofit italiano.

vare, per esempio, la problematicità della nozione di “ente non commerciale” introdotta dalla riforma tributaria del 1972. La recente affermazione ed evoluzione delle imprese senza fini di lucro, infatti, chiarisce ulteriormente l'eccessivo collegamento della predetta definizione a un'idea di “commercio” ancora troppo rigidamente riferibile a una concezione “mercantile” di tale attività, e quindi del “profitto” che essa può produrre. Tale concezione non appare adeguata alla realtà di un ente, il quale, anche attraverso l'esercizio di un'intrapresa commerciale, decida di perseguire esclusivamente scopi di utilità sociale e di non ripartire i propri eventuali utili di gestione. La stessa definizione “negativa” di nonprofit, peraltro, mostra qualche limite nel descrivere la missione di imprese impegnate a conseguire un *surplus* tra ricavi e costi sostenuti, da investire “altrimenti” che nella remunerazione di azionisti o di altre forme di proprietà.

Queste veloci notazioni, tuttavia, le quali null'altro rappresentano che possibili spunti di riflessione, non devono fare velo a problemi di ordine ancora più generale, che secondo l'Agenzia costituiscono le criticità fondamentali dell'attuale assetto normativo:

1. La mancanza di un'adeguata base civilistica della normativa di Terzo settore. In questo senso l'Agenzia ha guardato (e guarda tuttora) con estremo interesse ai tentativi di riforma del Libro I del Codice civile, ormai fermo da troppo tempo alle impostazioni del 1942.

2. La sovrabbondanza di leggi speciali. Tali provvedimenti, essendo stati concepiti al di fuori di una visione sistemica del settore, compongono un quadro generale poco o per nulla coordinato da cui discendono incongruenze, ambiguità e talora contraddizioni. Inoltre, come si motiverà successivamente, uno dei problemi inerenti la legislazione speciale introdotta negli ultimi anni riguarda il frequente legame “automatico” stabilito tra la finalità dell'ente e la sua forma giuridica: un sistema che ha creato vincoli eccessivi alla libera auto-organizzazione della società civile e i cui effetti sono riscontrabili nel problema descritto al seguente punto 3.

3. L'eccessivo sbilanciamento della normativa sul versante tributario. Troppo spesso si è fatto ricorso alla leva fiscale come forma di incentivo (e quindi di controllo) di vari segmenti del settore, collegandone l'attivazione talvolta alla tipologia e ai requisiti dei soggetti, talaltra all'attività svolta dagli stessi e più in generale a un *mix* fra le due opzioni. Il risultato è stato quello di un oggettivo sconfinamento nel campo tradizionalmente riservato alle disposizioni civilistiche. In concreto, si è dato corso a una normativa complessa, non di rado incoerente (può accadere che soggetti diversi per forma giuridica, pur svolgendo la medesima attività, ricevano trattamenti diversi), ad alto rischio interpretativo e quindi carente anche sul piano delle garanzie.

Ci si è resi definitivamente conto, dunque, che l'intervento su singoli aspetti non poteva bastare a sopperire ad alcune mancanze fondamentali del sistema e che, anzi, un'ulteriore proliferazione di leggi speciali avrebbe potuto complicare ulteriormente la situazione.

È alla luce di questa consapevolezza, quindi, che ci si accinge a riproporre (propedeuticamente alla esposizione dei primi risultati e delle prime propo-

ste derivanti dal lavoro condotto per la redazione del Libro bianco) le osservazioni specifiche formulate dall'Agenzia. Esse, infatti, concorrono a indicare la stessa esigenza di unità, armonia, libertà e responsabilità sottese alle aspettative generali per una riforma organica della normativa di settore.

## B) Osservazioni e proposte specifiche

Nel prendere atto e nel tentare di corrispondere a esigenze strategiche di ampio respiro, come si è detto in precedenza, l'Agenzia ha comunque continuato a cimentarsi con alcuni problemi specifici della normativa di settore. Non è parso saggio, infatti, tralasciare le emergenze contingenti per seguire esclusivamente obiettivi e disegni più ambiziosi. Tanto più che le due prospettive, non solo possono convivere, ma risultano l'una assai utile all'altra. Si è ritenuto perciò di mantenere il massimo grado di attenzione e di impegno su entrambe i fronti.

Ciò precisato, nel presente paragrafo, diversamente da quanto effettuato nella prima parte di questa Relazione Annuale, i singoli problemi rinvenuti e, laddove sono emerse, le soluzioni proposte non sono considerati soltanto da un punto di vista tecnico e come fatti isolati, ma vengono inseriti in un contesto organico e tematicamente strutturato. Quanto appena detto rende ragione del fatto che nelle pagine seguenti si tornerà su temi già riferiti in precedenza.

### COSTITUZIONE ITALIANA E NORMATIVA DI SETTORE

Quando si parla della necessità di un coordinamento della disciplina, non si deve fare l'errore di limitare la portata di tale affermazione all'idea di una corrispondenza tutta interna alle norme direttamente concernenti il Terzo settore (incluse le specifiche previsioni del codice civile) e le sue singole parti. L'esigenza di coordinamento va invece intesa, almeno come obiettivo, a tutto tondo ed estesa anche al resto della normativa vigente nel nostro Paese, senza escludere il loro raccordo con le disposizioni comunitarie. Anche per questa via, infatti, il Terzo settore deve ricercare un suo pieno inserimento tra gli attori della vita nazionale e comunitaria.

A questo proposito, come si è accennato nel paragrafo precedente, uno dei principali problemi connessi alla normativa sul nonprofit coincide con il fatto che la sua stessa impostazione civilistica non appare pienamente coerente con le importanti modificazioni introdotte nella Costituzione in relazione alla esplicitazione del principio di Sussidiarietà.<sup>65</sup> Infatti, nonostante le modifiche

<sup>65</sup>Non a caso si utilizza il termine "esplicitazione", in quanto - condividendo il parere di alcuni celebri costituzionalisti - si ritiene che già l'art. 2 della nostra Carta Costituzionale (La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.), ancor più

apportate negli anni, tale codificazione mostra tuttora ben visibile il segno e l'influsso della tradizione culturale illuministica trasmessale per mezzo del codice napoleonico a cui essa si ispira. Essa, infatti, appare ancora caratterizzata da una certa logica concessoria e da una sorta di "cultura del sospetto" nei confronti dei corpi intermedi della società civile, di cui associazioni e fondazioni sono una delle manifestazioni più importanti.

Il tratto evidente di tale predisposizione negativa è stato rappresentato a lungo dall'intricato sistema di permessi e autorizzazioni che presiedeva al riconoscimento della personalità giuridica di una organizzazione nonprofit. Infatti, contrariamente a quanto accadeva per le imprese – originando con ciò una ingiustificata iniquità – il riconoscimento della personalità giuridica di una fondazione o di una associazione non avveniva attraverso un semplice atto amministrativo, ma era piuttosto l'esito di una "concessione" pubblica, una procedura caratterizzata da elevata discrezionalità durante la quale l'autorità valutava la "meritorietà" dei fini perseguiti dall'organizzazione. La recente approvazione del regolamento per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento della personalità giuridica ha contribuito ad accelerare i tempi delle procedure, ma non ne ha mutato il segno. Quello stesso segno che si poteva cogliere – ancora in epoca molto vicina a noi – nell'obbligo per le fondazioni e le associazioni riconosciute di ottenere l'autorizzazione delle autorità vigilanti per accettare donazioni, eredità o legati.

Questa stessa impostazione è stata spesso (magari inconsapevolmente) sussumta in una larga parte della normativa fiscale.

Al di là del problema generale, che come tale potrà essere affrontato efficacemente solo nell'ambito di una riforma generale, vi sono poi alcuni casi specifici in cui l'Agenzia ha rinvenuto una certa incoerenza tra il dettato costituzionale e norme attualmente vigenti (o quanto meno con alcune loro interpretazioni).

### **Promozione della cultura e dell'arte (effetti della modificazione dell'art. 117 della Costituzione sul D.Lgs. 460/97)**

In relazione alle realtà che operano nel campo della promozione della cultura e dell'arte, per esempio, hanno assunto una notevole importanza i cambiamenti introdotti dal nuovo art. 117 della Costituzione che ha sostanzialmente modificato il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni a statuto ordinario. Infatti, mentre l'abrogato art. 117 elencava le materie per le quali la potestà legislativa competeva alle regioni, la nuova versione contiene un elenco delle materie riservate alla competenza legislativa esclusiva

*dell'art. 18 (I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale...) e dell'art. 41 (L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana...), contenga a livello implicito quanto è stato successivamente espresso con la successiva modificazione dell'art. 118 (...Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.).*

dello Stato e un altro elenco di materie riservate alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni. La nuova norma, inoltre, prevede che spetti alle Regioni la potestà legislativa in riferimento a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato o a quella concorrente. La stessa potestà regolamentare, inoltre, è elevata al rango costituzionale.

Nonostante tali rilevanti modificazioni, per le organizzazioni attive nel settore della promozione della cultura e dell'arte (di cui al settore n. 9 elencato nell'art. 10 del D.Lgs. 460/1997), si continua a prevedere che il riconoscimento del fine di solidarietà sociale (a cui si collegano, a loro volta, il riconoscimento della qualifica di Onlus e quindi delle relative agevolazioni fiscali) può intendersi perseguito, in caso di carenza di soggetti svantaggiati, solo nel caso in cui vi sia il finanziamento da parte dell'Amministrazione Centrale dello Stato. È evidente, pertanto, che tale disposizione deve essere rivalutata, tenendo conto del nuovo riparto delle competenze tra Stato e regioni (la promozione della cultura e dell'arte rientra ormai tra le competenze delle regioni), dato che appare oggi assai difficile l'evenienza che le organizzazioni riescano a percepire apporti economici da parte dell'Amministrazione Centrale. È quanto mai urgente, perciò, una modificazione del testo del D.Lgs. 460/97 al fine di non penalizzare le organizzazioni che perseguono finalità che la legge stessa considera meritevoli.

### **Le ex IPAB e le ipotesi di trasformazione adottate in sede regionale**

Come si è avuto modo di ricordare in più di una circostanza, la sentenza n. 396 del 7 aprile 1988 emessa dalla Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'art. 1 della L. 6972/1890 (la cosiddetta Legge Crispi). Tutto ciò ha comportato la rimozione di una norma che, per più di un secolo, ha impedito la libera espressione dell'iniziativa privata nel settore dell'assistenza e, di fatto, ostacolato la piena attuazione dell'art. 38 della Costituzione.

I principi enucleati nella sentenza e accolti integralmente nel DPCM del 16 febbraio 1990 (G.U. 23 febbraio 1990, n. 45) sono stati ripresi in seguito anche nel D.Lgs. 207/01, attuativo dell'art. 10 della Legge 328/2000. Quest'ultimo decreto, inoltre, ha dato avvio all'attuale trasformazione delle IPAB, sebbene già pochi mesi dopo la sua entrata in vigore, sia stato superato dalla riforma costituzionale che ha riservato alla potestà legislativa esclusiva delle regioni la materia dell'assistenza (Costituzione Italiana, Art. 117, comma 4), con il solo vincolo che sia esercitata.

Le regioni, quindi, alla luce di tale innovazione hanno acquisito il potere, con il solo limite del *rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*, di regolamentare la trasformazione delle IPAB. Ciononostante, i modelli attualmente approvati con apposite leggi regionali evidenziano tutti una ripresa dei criteri proposti dal D.Lgs. 207/01.

Sino a oggi, inoltre, soltanto la Legge Regionale della Lombardia ha previsto una sostanziale libertà di trasformazione in enti di diritto pubblico o privato, garantendo a entrambi la partecipazione al sistema integrato dei servizi sociali, socio-sanitari ed educativi di cui alla legge 328/2000. Altre regioni, invece, hanno previsto una serie di requisiti e di parametri di vario genere

(patrimoniali, di ambito di intervento, di tipologia di servizi...) necessari per accedere alla trasformazione in aziende di servizi alla persona, prevedendo la possibilità di divenire persone giuridiche private solo in casi residuali.

In questo caso, pur nel pieno rispetto delle prerogative delle singole regioni, l'Agenzia non può fare a meno di rilevare come il principio di sussidiarietà orizzontale, assunto nel nostro ordinamento al rango costituzionale (Costituzione Italiana, Art. 118), trovi ancora difficile attuazione anche in contesti determinati dall'applicazione del principio di sussidiarietà in senso verticale. La piena applicazione del dettato costituzionale, infatti, trova ostacolo in alcuni dei sistemi organizzativi recentemente adottati da molte regioni in diversi ambiti e settori di attività, che permangono, in gran parte, in ambito pubblico. Sembra palesarsi, in realtà, una difficoltà da parte delle regioni nel garantire un certo livello di qualità ed efficienza dei servizi offerti dai privati senza attuare nei loro confronti un controllo pregnante.

Un caso esemplificativo, in tal senso, è quello della Regione Emilia Romagna, la quale ha previsto una modalità di trasformazione delle IPAB connessa a requisiti stabiliti tassativamente e che sembra privilegiare dichiaratamente il mantenimento della qualifica di ente pubblico delle IPAB e soltanto in via residuale prevede la loro trasformazione in associazioni/fondazioni. In particolare la partecipazione al sistema integrato di interventi e servizi sociali e alla programmazione regionale e locale è prevista per le sole Aziende pubbliche di Servizi alla Persona (ASP), diminuendo in tal modo il ruolo di soggetto attivo nei servizi sociali delle IPAB che si trasformeranno in enti di diritto privato.

### **TERZO SETTORE E ASSISTENZA**

#### **Organizzazioni attive nel settore dell'assistenza e riconoscimento della qualifica di Onlus**

Si è detto che la solidarietà costituisce il fine e il mezzo simbolico dell'attività di molte realtà del privato sociale. Ciò vale in modo particolare per quelle operanti nel settore dell'assistenza. Proprio un'accezione restrittiva di tale concetto, peraltro ha indotto l'amministrazione finanziaria dello Stato a negare, in qualche caso, la qualifica di Onlus a soggetti attivi nel campo dell'assistenza sociale ed eroganti servizi pagati direttamente dagli utenti finali. Tale situazione si presenta spesso, per esempio, nel caso degli enti che esercitano attività di assistenza residenziale per anziani o disabili, le cui rette non siano coperte da contributi delle amministrazioni pubbliche, ma siano esclusivamente versate dagli utenti o dai loro congiunti. In questo senso, ritorna ancora una volta (e con frequenza crescente) il caso appena considerato per le sue applicazioni costituzionali delle ex-IPAB. In particolare ci si riferisce al caso di quelle realtà che decidono di acquisire la forma giuridica privata (in genere divengono "fondazioni") e, oltre a erogare servizi convenzionati con le amministrazioni pubbliche, operano anche sul mercato pur conservando la propria natura di ente nonprofit.

Secondo l'Agenzia, la natura solidaristica di tali organizzazioni e il connesso diritto a godere dello status di Onlus è garantita pienamente per norma esplicita (D.Lgs. 460/97, art. 10, comma 4) dal fatto di operare nel settore della assistenza sociale. E' quindi più che auspicabile, anche in considerazione

della delicata funzione sociale ricoperta da queste realtà, l'adozione di un'interpretazione più coerente e più cogente del dettato normativo.

### **Antiusura e assistenza sociale**

È risultato molto interessante anche il caso, assai diverso dal precedente, di una fondazione che svolge la sua attività nel campo della prevenzione del fenomeno dell'usura. L'organizzazione aveva indicato quale settore di operatività prevalente, all'atto di iscrizione all'Anagrafe unica delle Onlus, quello della tutela dei diritti civili, di cui al n. 10), *lett. a)*, comma 1, dell'art. 10 del D.lgs 460/97. In realtà, come evidenziato dal Consiglio dell'Agenzia mediante un apposito parere approvato con delibera, è la stessa Legge n. 108 del 7 marzo del 1996 "Disposizioni in materia di usura" (a cui tale ente si riferisce) a inserire l'attività di prevenzione dell'usura nell'alveo dell'assistenza sociale (n. 1) , *lett. a)*, comma 1, dell'art. 10 del D.lgs 460/97).

La fondazione inoltre risulta iscritta all'elenco (che si trova presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze) delle fondazioni e associazioni che hanno lo scopo di prevenire il fenomeno dell'usura, anche attraverso forme di tutela, assistenza e informazione.

L'attività di questa fondazione va quindi inquadrata all'interno del puro assistenzialismo sociale anche alla luce della recente *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* n. 328 del 2000 e da quanto riportato al comma 2 dell'art. 128 del D.Lgs. 112/98 ove si afferma che *per servizi sociali si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione dei 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.*

### **Case di Riposo**

Nel 2004, l'Agenzia delle Entrate - Direzione Centrale Normativa e Contenzioso ha inoltrato all'Agenzia per le Onlus uno *schema di circolare concernente le case di riposo per anziani*. Tale questione era già stata oggetto di interpretazione da parte dell'Agenzia delle Entrate (circolare n. 168/E del 26 giugno 1998). In quel caso si sosteneva che per le attività a cosiddetto "solidarismo immanente", rientranti tra quelle di cui al comma 4 dell'art. 10 del D.Lgs. 460/97, le condizioni di svantaggio dei destinatari dovevano essere presupposto essenziale delle attività stesse. Il legislatore annovera tra le attività di assistenza sociale e socio-sanitaria anche la gestione delle case di riposo per anziani. Pertanto, è implicito che si possano ricondurre tali organizzazioni tra quelle che operano nell'ambito del settore 1), *lett. a)* del comma 1, art. 10 del D.lgs. 460/1997. In particolare, sono ricomprese nell'assistenza sociale e socio-sanitaria anche le prestazioni sanitarie di complemento assistenziale finalizzate ad assicurare un'esistenza dignitosa a coloro che versano in condizioni di disagio. In tal senso, possono rientrare in questi ultimi ambiti anche le attività istituzionali svolte dalle case di riposo per

anziani. La conduzione delle case di riposo, rientrando nell'attività di assistenza sociale, infatti, si estrinseca attraverso una serie di interventi volti a favorire l'accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali o semi-residenziali, in ragione dell'elevata fragilità personale o di limitazione dell'autonomia, di persone anziane che non siano assistibili a domicilio (L. 328/2000, art. 22, comma 2). L'Agenzia delle Entrate, invece, nel nuovo schema di circolare pone l'accento sull'aspetto del disagio economico a tal punto da affermare che *le case di riposo possono legittimamente assumere la qualifica di Onlus solo se svolgono attività di assistenza sociale e socio-sanitaria nei confronti di soggetti che versano in condizioni di disagio anche sotto l'aspetto economico; la condizione di disagio economico sussiste solo nell'ipotesi in cui la retta di ricovero praticata dalla casa di riposo grava sull'ospite in misura non superiore alla metà del suo ammontare; ogni singola prestazione assume rilievo nell'ambito dell'attività istituzionale svolta da una casa di riposo Onlus solo a condizione che, quest'ultima, autonomamente o in concorso con enti pubblici, si faccia carico della prevalente copertura economica della retta di ricovero.*

L'Agenzia per le Onlus, al contrario, non ha ritenuto convincente il criterio secondo cui la "condizione di bisogno" debba ritenersi commisurabile e dipendente dal pagamento di una retta. L'applicazione del meccanismo adottato dall'amministrazione finanziaria, infatti, potrebbe condurre a situazioni paradossali. Si pensi che il pagamento integrale, da parte dell'ospite, di una retta particolarmente bassa, condurrebbe automaticamente a escludere la sussistenza del disagio economico, mentre il pagamento, seppur parziale, di una retta molto elevata, non creerebbe problemi per l'ottenimento o la conservazione della qualifica di Onlus. D'altro canto, la normativa vigente in materia non vieta, a tali centri, la possibilità di percepire corrispettivi di carattere economico (rette) da parte degli ospiti o di coloro i quali ne fanno le veci. Pertanto, il pagamento di corrispettivi da parte dei beneficiari a fronte dell'ottenimento del servizio non comporta, secondo il parere dell'Agenzia per le Onlus, la presuntiva assenza del carattere solidaristico in capo al soggetto prestatore.

## **QUESTIONI RELATIVE ALLA NATURA E ALLA TIPOLOGIA DEI SOGGETTI NONPROFIT**

### **Partecipazione di un ente pubblico a una fondazione<sup>66</sup>**

Come si è già riferito, l'argomento su cui L'Agenzia per le Onlus ha approvato il suo primo Atto di indirizzo concerne un tema di grande attualità in ragione del profondo cambiamento in atto nel rapporto fra pubbliche amministrazioni ed enti nonprofit. La partecipazione di soggetti pubblici a organismi privati senza finalità di lucro, infatti, si pone sia come il segno di un progressivo superamento della già citata "cultura del sospetto" con cui per lungo

<sup>66</sup> Per una lettura integrale dell'atto di indirizzo si veda l'Allegato n. 5 di questa Relazione Annuale

tempo le istituzioni pubbliche hanno guardato al Terzo settore, sia come una profonda trasformazione nella gestione dei servizi e dei beni pubblici. Il problema non è privo di implicazioni molto rilevanti (si pensi, per esempio al caso delle “fondazioni strumentali” create da enti pubblici) e si situa nella più generale discussione sulla ridefinizione dei rapporti tra diritto amministrativo e diritto civile. Nel caso specifico, l’Agenzia ha ritenuto di doversi esprimere formalmente, oltre che pubblicamente, in merito alla valutazione delle conseguenze sulla natura di un ente nonprofit (nella fattispecie di una fondazione) della partecipazione, in qualità di fondatore, di un soggetto pubblico. La questione verte sulla possibilità per l’ente nonprofit di conservare la qualificazione di soggetto privato. Come spesso accade, oltre che sul piano della dottrina, la questione è interessante anche per le conseguenze materiali sulla vita dell’ente, dato che, secondo il comma 1 dell’art. 10 del D.Lgs. 460/1997 la qualifica fiscale di Onlus non può essere assunta, in ogni caso, da enti pubblici.

Su questo tema, l’Agenzia sostiene con forza l’impossibilità di riconoscere alla fondazione costituita in tal modo una “natura pubblica” in conseguenza della natura pubblica di uno dei soggetti fondatori. Neppure nel caso in cui tale ente sia il principale tra i soggetti fondatori.

A sostegno della sua tesi, la nostra istituzione, oltre a sottolinearne la corrispondenza con il sistema normativo in vigore, ha portato diverse sentenze della Corte di Cassazione e un pronunciamento del Consiglio di Stato, dal cui esame risulta con tutta evidenza come la natura privatistica dei soggetti collettivi disciplinati dal codice civile non muta se un soggetto di diritto pubblico, con una relazione finanziaria tipica (partecipazione al patrimonio, attivazione nella fase costitutiva), figura tra i soggetti fondatori dell’ente in questione.

### **Associazioni, fondazioni, cooperative sociali e “scuole materne”**

In più di una circostanza, l’Agenzia si è trovata a dover affrontare il caso di organizzazioni (associazioni, fondazioni senza fine di lucro o cooperative sociali) che gestiscono scuole materne. Secondo l’attuale normativa tributaria la gestione di una scuola materna da parte di una associazione o di una fondazione può rientrare tra le attività che consentono di godere del regime tributario delle Onlus solo nel caso in cui l’attività stessa sia indirizzata a recare benefici a soggetti “svantaggiati”. Nel caso in cui l’attività sia invece genericamente indirizzata a bambini privi di condizione di disagio, l’ente non potrebbe godere dei benefici fiscali delle Onlus e le attività relative potrebbero, nel presupposto di una loro qualifica come attività commerciali, generare proventi integralmente soggetti a imposizione sul reddito.

Tale presupposto qualificativo, invero, data la sua subordinazione integrale alla qualifica tributaria oggettiva delle attività svolte, risulta alquanto difficile ogniqualvolta il servizio reso, anche se portatore di vantaggi etico-sociali, implica il versamento corrispettivo di contropartite economiche di qualunque importo, fattispecie che per le Onlus, in opposizione al resto del sistema, è pervenuta straordinariamente a configurarsi come ragione della subordinazione delle attività stesse al perseguimento dei fini istituzionali (si

vedano l'art. 12 del D.Lgs. 460/1997, e l'art. 150 del T.U.I.R.).<sup>67</sup>

La predetta qualifica commerciale delle attività determina altresì, nella maggior parte dei casi, la consequenziale qualificazione di ente equiparato alle società di capitali in capo al soggetto che conduce la predetta attività.

La medesima attività (gestione di una scuola materna aperta a bambini di qualunque condizione sociale, fisica o altro), peraltro, potrebbe essere liberamente gestita da una cooperativa sociale di tipo A (L. 381/1991). In tal caso, la scuola materna gestita dalla cooperativa sociale, considerata Onlus di diritto dalla legislazione, potrebbe infatti godere di un trattamento tributario (al di fuori delle imposte sul reddito) più favorevole rispetto alla associazione o fondazione che eserciti esattamente la medesima attività.

Si configura pertanto una situazione nella quale enti che esercitano la medesima attività (scuola materna rivolta ai cittadini di ogni condizione), per il semplice fatto di non rivestire la stessa forma giuridica, beneficiano di regimi tributari differenti. Simili incongruenze si possono verificare, come conseguenza di una legislazione frammentata e sovente priva di un disegno unitario, anche in casi diversi da quello citato, sicché una revisione generale della normativa - già auspicata nella precedente Relazione Annuale - si presenta come un fatto sempre meno procrastinabile.

#### **Associazioni, fondazioni e attività di ricerca scientifica**

Il D.Lgs. 460/1997 stabilisce che le organizzazioni che svolgono attività di ricerca scientifica di interesse sociale possono godere dello status di Onlus, a parte altri requisiti incidenti sulle possibili commesse di attività a enti determinati, solo nella misura in cui esse siano costituite in forma di fondazione (art. 10). Le medesime attività, quindi, svolte da organizzazioni che rivestano natura giuridica di associazione (riconosciuta e non) non sono invece ritenute meritevoli di generare l'importante qualifica soggettiva citata.

Anche in questo caso, una simile disparità di trattamento appare poco comprensibile poiché il beneficio sociale derivante dalle svolgimento di attività di ricerca non dovrebbe subire differenti trattamenti erariali solo per la differenza della natura giuridica del soggetto che svolge la attività di ricerca stessa (quando siano rispettati tutti i vincoli di non lucratività stabiliti dalla stessa legislazione sulle Onlus). Tale disparità potrebbe trovare motivazione esclusivamente nel timore che il minor livello di "controlli e vincoli esterni" di origine pubblica sulle associazioni, le renda potenzialmente soggetti a cui

<sup>67</sup> «Nel testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, dopo l'art. 111- bis, introdotto dall'articolo 6, comma 1 del presente decreto, è inserito il seguente:

«Art. 111- ter (Organizzazioni non lucrative di utilità sociale). - 1. Per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), ad eccezione delle società cooperative, non costituisce esercizio di attività commerciale lo svolgimento delle attività istituzionali nel perseguimento di esclusive finalità di solidarietà sociale.  
2. I proventi derivanti dall'esercizio delle attività direttamente connesse non concorrono alla formazione del reddito imponibile.»

possa risultare più facile l'adozione di comportamenti elusivi dal punto di vista tributario. Se una simile motivazione può avere qualche ragione d'essere nel caso delle associazioni non riconosciute, essa non pare assolutamente motivata nel caso delle associazioni riconosciute, soggette a sistemi di controllo non dissimili da quelli delle fondazioni. In ogni caso, se una preoccupazione simile dovesse essere fondata, non è chiaro per quale ragione essa venga avanzata esclusivamente nel caso delle attività di ricerca scientifica di interesse sociale e non, ad esempio, in quello della assistenza sociale, della sanità o degli altri ambiti di azione delle Onlus.

Oltretutto, apparirebbe anche discutibile il fatto che solo ragioni di stretta natura fiscale possano incidere sull'assunzione di una qualifica, com'è quella di Onlus, così significativa nel contesto nonprofit.

Al riguardo, l'Agenzia ha osservato che potrebbero essere giustificate diversità nel trattamento tributario qualora si distinguesse tra organizzazioni che svolgono direttamente attività di ricerca e organizzazioni che si limitano a svolgere una semplice "funzione di intermediazione e raccolta di fondi" da destinare poi al finanziamento delle ricerche.

Oltre a ciò, merita rilievo il fatto che il DPR 135/2003 ha identificato (all'art. 2) le attività di ricerca scientifica di particolare interesse sociale procedendo a un'elencazione dettagliata dei campi di ricerca in cui tale attività si dovrebbe esplicare per conseguire il citato carattere. Tale elenco presenta notevoli gradi di arbitrarietà ed è difficile comprendere per quale ragione possa essere ritenuta di interesse sociale la ricerca sullo smaltimento dei rifiuti e non – ad esempio – la ricerca fisica o chimica di base, la ricerca biotecnologica oppure la ricerca sociale. Sarebbe più opportuno, probabilmente, che il legislatore si limitasse a stabilire che cosa si intende precisamente con l'espressione "attività di ricerca scientifica" (per evitare che si possa far passare come tale, ad esempio, la semplice attività di formazione o di consulenza, oppure pratiche non scientifiche) e quali sono le caratteristiche che attribuiscono a tale attività il connotato di interesse sociale (per esempio escludendo potenziali indebite "appropriazioni" individuali dei risultati della ricerca stessa attraverso brevetti o privative).

## LEGISLAZIONE DI SETTORE E NUOVI AMBITI DI ATTIVITÀ

### **Organizzazioni grant making, fondazioni delle comunità e qualifica di Onlus**

La definizione di Onlus prevista dal D.Lgs. 460/1997 e soprattutto l'interpretazione della stessa che viene data dalla amministrazione finanziaria attraverso la nozione di beneficenza, trascura quelle realtà che operano come "organizzazioni intermediarie" nella raccolta e nella distribuzione di fondi, sul modello delle *community foundations* o dei *community chests* americani. Tali realtà, poco diffuse o sostanzialmente inesistenti nel momento della approvazione della legge, sono ora cresciute anche nel nostro Paese. Accanto alle tradizionali organizzazioni legate alla raccolta di fondi per le opere assistenziali di enti religiosi, infatti, sono comparse istituzioni laiche come le fondazioni delle comunità locali (*community foundations*). Queste ultime, in particolare, rappresentano un'innovazione significativa nell'organizzazione

della filantropia e dell'attività caritativa italiana. Esse svolgono un importante ruolo di collettore di risorse attivando il contributo dei cittadini e operando come elemento per la valorizzazione del protagonismo delle comunità locali nel perseguimento dei propri fini statutari. Questo orientamento è una concreta espressione del principio di sussidiarietà: una soluzione istituzionale e operativa attraverso la quale una comunità locale si responsabilizza per affrontare le proprie necessità o emergenze.

Lo scopo è quello di favorire la nascita di enti nonprofit autonomi che possano fungere da infrastrutture giuridiche ed amministrative atte a sviluppare potenzialità esistenti in ambito locale.

Questa positiva fioritura delle *community foundations* è riconosciuto anche a livello europeo. Ricordiamo a tal proposito lo *European Foundation Centre* che sta lavorando ad un progetto (*Community Philantropy Iniziative*), avviato nel 1999, volto a rafforzare e promuovere le fondazioni comunitarie tramite azioni di supporto e di scambio tra i paesi europei, gli Stati Uniti ed altre nazioni con simili esperienze.

Una interpretazione restrittiva del concetto di beneficenza - unita alla difficoltà dell'amministrazione a concepire una Onlus che operi entro i settori ammessi utilizzando esclusivamente la "modalità operativa" della raccolta e distribuzione di fondi - ha reso di fatto talvolta difficile e problematica alle "organizzazioni intermediarie" l'assunzione della qualifica di Onlus. Diventa dunque urgente, vista la crescente diffusione di queste istituzioni e la permanente carenza e ambiguità della regolazione delle fondazioni di raccolta ed erogazione, l'assunzione di una posizione con cui si riconosca nell'organizzazione della raccolta di fondi un'attività di piena beneficenza, nel presupposto che le erogazioni successive riguardino contesti di soggetti economicamente non dotati. A tal fine, non pare necessario proporre una regolazione organica di questo peculiare comparto del settore nonprofit, ritenendo che possa bastare un chiaro inquadramento, nell'alveo del moderno concetto di "beneficenza", dell'attività di raccolta e di distribuzione di fondi.<sup>68</sup>

## LEGISLAZIONE DI SETTORE E ASPETTI TRIBUTARI

### **Incertezza degli effetti tecnici delle carenze statutarie, rilevate dopo l'iscrizione all'apposita Anagrafe dell'art. 11 D.Lgs. 460/1997, sui requisiti per il mantenimento della qualifica di Onlus.**

Si tratta di un tema preliminare di impatto grave perché attiene alla stessa "tenuta" logico-giuridica dell'assunzione in senso proprio della qualifica soggettiva di Onlus, in capo a qualsivoglia soggetto "nonprofit". Com'è noto la costituzione dei presupposti soggettivi della nozione di Onlus è posta dall'art. 10 del D.Lgs. 460/1997, ove il ruolo decisivo a tal fine è svolto dall'enuclea-

<sup>68</sup> Su questo argomento si veda anche: Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, *RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA* (8 marzo 2002 - 31 dicembre 2002), Parte II, Cap. 2, pp. 53-57.