



ATTO DI INDIRIZZO

ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. *a*) del D.P.C.M. 21 marzo 2001,
n. 329

in relazione alla contestuale iscrizione
di un'associazione di promozione sociale nel
Registro di cui all'art. 7 della L. n. 383/2000 e nell'Anagrafe delle
Onlus di cui all'art. 11 del D.Lgs. n. 460/1997

Approvato dal Consiglio nella seduta del 15 aprile 2011 con deliberazione n. 151

Visti:

l'articolo 3, commi 186, 187, 188, 189 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi per il riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale;

l'articolo 3, comma 190 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 che prevede la costituzione di un organismo di controllo da istituirsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri delle finanze, del lavoro e della previdenza sociale e per la solidarietà sociale;

l'articolo 3, comma 191 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 il quale dispone che l'organismo di controllo opera sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle finanze e garantisce, anche con emissione di pareri obbligatori e vincolanti, l'uniforme applicazione della normativa sui requisiti soggettivi e sull'ambito di operatività rilevante per gli enti di cui ai commi 186 e 188; che lo stesso è, altresì, investito dei più ampi poteri di indirizzo, promozione ed ispezione per la corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare in materia di terzo settore e che può formulare proposte di modifica della normativa vigente;

l'articolo 1 del D.P.C.M. 26 settembre 2000 che istituisce l'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;

Visto, in particolare:

l'articolo 3, comma 1, del D.P.C.M. 21 marzo 2001, n. 329 che prevede, tra le attribuzioni dell'Agenzia per le Onlus, l'esercizio di poteri di indirizzo nell'ambito della normativa vigente, il compito di segnalare alle autorità competenti, formulando proposte di indirizzo ed interpretazione, i casi nei quali norme di legge o di regolamento determinano distorsioni nell'attività delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti e la collaborazione per l'uniforme applicazione delle norme tributarie attraverso la formulazione, al Ministero delle finanze, di proposte su fattispecie concrete o astratte riguardanti il regime fiscale delle organizzazioni, terzo settore ed enti;

Rilevato che:

sono pervenute a questa Agenzia richieste di parere circa la possibilità per una associazione di promozione sociale, costituita ai sensi della L. 7 dicembre 2000, n. 383 di iscriversi contestualmente nel Registro delle associazioni di promozione sociale, previsto dall'art. 7 della stessa legge e nell'Anagrafe delle Onlus, ai sensi dell'art. 11 del D.Lgs. 4 dicembre 1997, n. 460 ;

la duplice iscrizione ha generato criticità in relazione alla legittimità del mantenimento della stessa per numerosi enti;

il comportamento tenuto dalle amministrazioni competenti, ai fini dell'iscrizione nei rispettivi registri o Anagrafe ed ai fini della verifica dei requisiti per il mantenimento della stessa, non risulta essere omogeneo sul territorio nazionale;

Ritenuto che

sia necessario ed opportuno verificare la questione dal punto di vista normativo ed indicare linee comuni di indirizzo al fine di rendere omogenee le procedure;

tutto quanto premesso

l'Agenzia per le Onlus ritiene opportuno adottare il seguente Atto di Indirizzo:

CONTESTUALE ISCRIZIONE DI UN'ASSOCIAZIONE DI PROMOZIONE SOCIALE NEL REGISTRO DI CUI ALL'ART. 7 DELLA L. N. 383/2000 E NELL'ANAGRAFE UNICA DELLE ONLUS DI CUI ALL'ART. 11 DEL D.LGS. N. 460/1997

In via preliminare si provvede ad inquadrare la fattispecie che sarà oggetto di disamina da parte di questa Agenzia giacché, con l'entrata in vigore della L. n. 383/2000 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale), si sono venute a creare due differenti tipologie di Associazioni di Promozione sociale (di seguito APS).

Le prime, più risalenti e richiamate nell'art. 10, comma 9 del D.Lgs. 460/1997, sono le APS *“ricomprese tra gli enti di cui all'articolo 3, comma 6, lettera e), della legge 25 agosto 1991, n. 287, le cui finalità assistenziali siano riconosciute dal ministero dell'interno”*.

Le seconde, più recenti, sono disciplinate dalla L. n. 383/2000 e definite nell'art. 2 come *“le associazioni riconosciute e non riconosciute, i movimenti, i gruppi e i loro coordinamenti o federazioni costituiti al fine di svolgere attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati”*.

E' essenziale constatare che queste due tipologie di APS non sono sovrapponibili e, pertanto, può avvenire che un'APS abbia i requisiti propri solo della prima o della seconda tipologia oppure di entrambe.

In particolare, la prima categoria di APS è annoverata tra i soggetti che possono assumere la qualifica di ONLUS in via *“parziaria”*¹ operando in uno degli 11 settori previsti dall'art. 10, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 460/1997, ove però siano comunque soddisfatte tutte le altre condizioni dalle quali la disposizione di legge non esenta.

Le APS, ONLUS *“parziarie”*, non sono oggetto di questa disamina in quanto per esse non sussistono le criticità che il presente Atto di Indirizzo intende affrontare.

L'attenzione si soffermerà, pertanto, solo sulle APS iscritte o che vogliano iscriversi nei Registri previsti dal già richiamato art. 7 della L. 383/2000.

Più in particolare, la questione che richiede specifici chiarimenti attiene alla possibilità per un'organizzazione di rivestire la duplice ed autonoma qualifica di ONLUS ed APS come

¹ Cfr. comma 9 dell'art. 10 del D.Lgs. n. 460/1997 per il quale *“(...) le associazioni di promozione sociale ricomprese tra gli enti di cui all'articolo 3, comma 6, lettera e), della legge 25 agosto 1991, n. 287, le cui finalità assistenziali siano riconosciute dal Ministero dell'interno, sono considerati ONLUS limitatamente all'esercizio delle attività elencate alla lettera a) del comma 1; fatta eccezione per la prescrizione di cui alla lettera c) del comma 1, agli stessi enti e associazioni si applicano le disposizioni anche agevolative del presente decreto, a condizione che per tali attività siano tenute separatamente le scritture contabili previste all'articolo 20-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, introdotto dall'articolo 25, comma 1”*.

prevista dalle due normative di riferimento e, dunque, alla contestuale iscrizione nei rispettivi Registri/Anagrafe (di seguito albi) ai sensi rispettivamente dell'art. 7 della L. n. 383/2000 e dell'art. 11 del D.Lgs. n. 460/1997.

A tal proposito è opportuno evidenziare che non vi è alcuna disposizione nelle rispettive normative di riferimento che implichi l'astratta incompatibilità tra le due figure e, dunque, l'illegittimità della contestuale qualifica di APS e di ONLUS.

I requisiti essenziali previsti per l'assunzione della qualifica di APS, contenuti in particolare negli artt. 2 e 3 della L. 383/2000 e più in generale nell'intera legge, sono in parte analoghi e non in contrasto con quelli stabiliti per le ONLUS.

L'art. 2 della citata legge introduce la definizione di APS² mentre l'art. 3 si limita ad evidenziare che *“le associazioni di promozione sociale, si costituiscono con atto scritto”* lasciando, pertanto, alla libera scelta dell'organizzazione la possibilità di farlo attraverso *“atto pubblico o attraverso scrittura privata autenticata o registrata”* come è invece tassativamente richiesto dall'art. 10, comma 1 del D.Lgs. 460/1997.

L'art. 3, inoltre, stabilisce espressamente i requisiti statuari che devono essere previsti nello statuto³ di un'APS, traendo ispirazione, invero, proprio da quelli contenuti nel D.Lgs. n. 460/1997 che ha introdotto la qualifica di ONLUS e non lasciando, pertanto, trasparire, tra i requisiti necessari, elementi di incompatibilità.

In relazione ai fini istituzionali, alle attività caratterizzanti ed alle modalità di attuazione delle stesse è altresì fondamentale osservare che, seppur le due normative richiamate contengono in taluni casi elementi che possono definirsi inconciliabili, tuttavia la loro presenza nello statuto è solo eventuale e, pertanto, non può condizionare l'astratta possibilità di una contestuale iscrizione nei rispettivi albi.

² Il comma 1 dell'art. 2 dispone che: *“Sono considerate associazioni di promozione sociale le associazioni riconosciute e non riconosciute, i movimenti, i gruppi e i loro coordinamenti o federazioni costituiti al fine di svolgere attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati.”*

³ L'art. 3 della L. n. 383/2000 dispone che *“Le associazioni di promozione sociale si costituiscono con atto scritto nel quale deve tra l'altro essere indicata la sede legale. Nello statuto devono essere espressamente previsti: a) la denominazione; b) l'oggetto sociale; c) l'attribuzione della rappresentanza legale dell'associazione; d) l'assenza di fini di lucro e la previsione che i proventi delle attività non possono, in nessun caso, essere divisi fra gli associati, anche in forme indirette; e) l'obbligo di reinvestire l'eventuale avanzo di gestione a favore di attività istituzionali statutariamente previste; f) le norme sull'ordinamento interno ispirato a principi di democrazia e di uguaglianza dei diritti di tutti gli associati, con la previsione dell'elettività delle cariche associative. In relazione alla particolare natura di talune associazioni il Ministro per la solidarietà sociale, sentito l'Osservatorio nazionale di cui all'articolo 11, può consentire deroghe alla presente disposizione; g) i criteri per l'ammissione e l'esclusione degli associati ed i loro diritti e obblighi; h) l'obbligo di redazione di rendiconti economico-finanziari, nonché le modalità di approvazione degli stessi da parte degli organi statuari; i) le modalità di scioglimento dell'associazione; l) l'obbligo di devoluzione del patrimonio residuo in caso di scioglimento, cessazione o estinzione, dopo la liquidazione, a fini di utilità sociale”.*

Quanto evidenziato permette di affermare che, seppure possano presentarsi talune ipotesi di incompatibilità, esse devono essere singolarmente riscontrate affinché il provvedimento di diniego/cancellazione dal Registro delle APS o dall'Anagrafe delle ONLUS possa ritenersi legittimo.

Ne deriva che, sino a quando un ente, da un punto di vista formale e sostanziale, non violi le disposizioni previste dalle singole discipline delle ONLUS e delle APS, non ricorre alcun presupposto per il quale non possa contestualmente mantenersi l'iscrizione in entrambi gli albi.

L'analisi compiuta conferma, pertanto, la possibilità di ottenere la contestuale iscrizione nei Registri delle APS e nell'Anagrafe delle ONLUS.

Questa Agenzia ritiene, tuttavia, opportuno richiamare gli enti ad una preventiva e scrupolosa valutazione delle possibili difficoltà che tale decisione può comportare.

Le analogie presenti nelle due normative esaminate, infatti, non eliminano la presenza di alcune difformità derivanti dal fatto che, pur trattandosi di soggetti riconducibili nella numerosa ed eterogenea famiglia degli enti di Terzo settore, il legislatore ha inteso comunque disciplinare realtà differenti.

In ragione di ciò, ne deriva che quanto più tali soggetti si caratterizzano ed agiscono usufruendo in modo pieno delle opportunità offerte dalle rispettive leggi di riferimento (in particolare in relazione agli ambiti di attività in cui possono operare) tanto più può accadere che si manifestino elementi di incompatibilità tra le differenti normative capaci di incidere sulla validità di una contestuale iscrizione nei rispettivi albi di riferimento.

Questa Agenzia, pertanto, conferma la possibilità di ottenere la contestuale iscrizione nei Registri di cui all'art. 7 della L. n. 383/2000 ed all'art. 11 del D.Lgs. n. 460/1997, ma ritiene utile evidenziare che tale scelta debba operarsi con prudenza e particolare attenzione in relazione alle attività che l'organizzazione vorrà svolgere.