

## ASSOCIAZIONI NON GOVERNATIVE IN ITALIA

di *Walter Rotonda e Luca Ciccotti* - 8 giugno 2017

Le organizzazioni non governative sono delle “Onlus”, organizzazioni non lucrative di utilità sociale che rientrano nella più ampia categoria degli Enti No profit, dove si collocano tutte le Organizzazioni, Associazioni, Circoli, Comitati, Enti regionali e locali, indipendenti dalle strutture governative e finanziate da fonti private, in genere donazioni<sup>1</sup>.

L’espressione “senza scopo di lucro” indica che l’associazione deve avere come fine il raggiungimento di un beneficio collettivo, e quindi si contrappone a quella di società commerciale che prevede come finalità essenziale “l’esercizio di un’attività economica allo scopo di dividerne gli utili”<sup>2</sup>.

### *Costituire una Onlus*

Il termine “ Onlus” indica una categoria fiscale, e non un soggetto di diritto, che può essere assunta da associazioni, comitati, fondazioni, società cooperative e altri enti di carattere privato, anche senza personalità giuridica, i cui statuti o atti costitutivi prevedono espressamente una serie di requisiti<sup>3</sup>.

Quindi, per costituire una Onlus è necessario:

- a) determinare lo scopo e l’attività della Onlus (tra quelle previste dal D.lgs. 1997 n. 460);
- b) prevedere almeno 3 soci fondatori, che formeranno il primo Consiglio Direttivo;
- c) preparare, in duplice copia originale, atto costitutivo e statuto dell’associazione, necessari per creare la Onlus, inserendo tutti i requisiti e gli articoli previsti dalla Codice Civile e dalla legge fiscale (TUIR) e dal D.lgs. 1997 n. 460;
- d) registrare la Onlus presso l’Agenzia delle Entrate competente per territorio per l’attribuzione del codice fiscale al fine di ottenere i benefici previsti dalla legge.

L’art.10 del D.lgs. 1997 n. 460 determina lo scopo e l’attività della Onlus e prevede:

- a) lo svolgimento di attività in uno o più dei seguenti settori:
  - assistenza sociale e socio-sanitaria;
  - assistenza sanitaria;

---

<sup>1</sup> <http://www00.unibg.it/dati/persona/1253/4678.pdf>

<sup>2</sup> <http://www.altalex.com/documents/news/2013/11/25/enti-senza-scopo-di-lucro-nel-diritto-civile-e-profilo-di-responsabilita-civile>

<sup>3</sup> <http://lavoroefinanza.soldionline.it/come-costituire-unassociazione-onlus-27236.html>

- beneficenza;
  - istruzione;
  - formazione;
  - sport dilettantistico;
  - 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 D.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409;
  - 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 D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 ;
  - promozione della cultura e dell'arte;
  - tutela dei diritti civili;
  - ricerca scientifica di particolare interesse sociale svolta direttamente da fondazioni ovvero da esse affidata ad università, enti di ricerca ed altre fondazioni che la svolgono direttamente, in ambiti e secondo modalità da definire con apposito regolamento governativo emanato ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.
- b) l'esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale;
- c) il divieto di svolgere attività diverse da quelle menzionate alla lettera a) ad eccezione di quelle ad esse direttamente connesse;
- d) il divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'organizzazione, a meno che la destinazione o la distribuzione non siano imposte per legge o siano effettuate a favore di altre Onlus che per legge, statuto o regolamento fanno parte della medesima ed unitaria struttura;
- e) l'obbligo di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse;
- f) l'obbligo di devolvere il patrimonio dell'organizzazione, in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale o a fini di pubblica utilità, sentito l'organismo di controllo di cui all'articolo 3, comma 190, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, salvo diversa destinazione imposta dalla legge;
- g) l'obbligo di redigere il bilancio o rendiconto annuale;

- h) disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati o partecipanti maggiori d'età il diritto di voto per l'approvazione e le modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione;
- i) l'uso, nella denominazione ed in qualsivoglia segno distintivo o comunicazione rivolta al pubblico, della locuzione "organizzazione non lucrativa di utilità sociale" o dell'acronimo "Onlus".

Vi sono però tre tipi di enti privati che vengono considerati Onlus di diritto<sup>4</sup>, in quanto già inseriti in registri che ne certificano lo scopo di solidarietà sociale e non possono rinunciare a tale qualifica, senza al tempo stesso rinunciare alle iscrizioni di settore:

- a) organizzazioni di volontariato (OdV);
- b) organizzazioni non governative (Ong);
- c) cooperative sociali, sia singolarmente che come consorzi al 100% di coop. Sociali (Coop).

Per costituire una Ong è dunque necessario seguire il medesimo iter della Onlus.

Una definizione più circoscritta di Ong è quella che prevede, oltre ai tre elementi menzionati (cioè natura privatistica, non-profit, solidarietà), anche lo svolgimento di attività nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo.

Le Ong possono essere classificate secondo parametri diversi per:

- a) tipologia d'intervento (alcune si occupano di finanziamento, altre svolgono attività operative o di lobbying);
- b) campo d'azione geografica (locale, nazionale o internazionale);
- c) modello organizzativo (con soci, senza soci), e possono essere distinte per matrice ideale in "confessionali" oppure "laiche".

Qualora le sopracitate attività previste dall'art.10 del D.lgs. 1997 n. 460 sono svolte da associazioni non riconosciute, queste possono ricevere donazioni inferiori a 5.000,00 euro.

---

<sup>4</sup><http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Home/CosaDeviFare/Richiedere/Iscrizione+all'anagrafe+Onlus/Scheda+informativa+Iscrizione+all'anagrafe+Onlus/>

Se la donazione supera tale soglia allora l'associazione dovrà chiedere il riconoscimento.

Le Ong non possono assolutamente pagare i propri soci, ma solo collaboratori esterni; i soci possono solo ricevere rimborsi spese, secondo quanto previsto dal comma 3, art.2 della legge 11 agosto 1991 n. 266.

La registrazione di una Onlus presso l'Agenzia delle Entrate competente per territorio assume rilievo anche ai fini della tutela della fede pubblica che viene riposta da coloro che si rivolgono alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale in virtù della loro particolare qualificazione.

Tuttavia proprio tale affidamento determina la necessità di presidiare con particolare attenzione il comparto in esame al fine di verificare che le attività in concreto esercitate dai soggetti che formalmente si qualificano "Onlus" siano effettivamente ricomprese tra quelle ritenute meritevoli dalla normativa di settore, perseguendo esclusivamente finalità di solidarietà sociale<sup>5</sup>.

E' opportuno sottolineare che in data 3 luglio 2016 è entrata in vigore la Legge nr.106/2016, in materia di riforma del terzo settore e dell'impresa sociale.

Tale legge prevede per il legislatore di tenere conto di quanto previsto dal D.Lgvo 231/2001 "Responsabilità amministrativa da reato".

In Italia, ad esempio, le risorse economiche gestite dalle organizzazioni non governative sembra aggirarsi intorno ai 350 milioni di euro, di cui circa il 33% proviene da donazioni private e il 67% da donatori pubblici, con particolare riferimento all'Unione Europea (il 61%), seguita dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (il 21%), dalle Agenzie delle Nazioni Unite (il 10%) e dalle Regioni ed enti locali (l'8%).

#### *Le Organizzazioni senza scopo di lucro (no-profit) secondo il GAFI*

Il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) o Financial Action Task Force (FATF), è stato costituito nel 1989 in occasione del G7 di Parigi ed è un organismo intergovernativo che ha per scopo l'elaborazione e lo sviluppo di strategie di lotta al riciclaggio dei capitali di origine illecita e, dal 2001, anche di prevenzione del finanziamento al terrorismo<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> La responsabilità amministrativa delle società e degli enti, 4-2016 Plenum, pag. 159;

<sup>6</sup> [http://www.dt.mef.gov.it/attivita\\_istituzionali/prevenzione\\_reati\\_finanziari/area\\_internazionale/](http://www.dt.mef.gov.it/attivita_istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/area_internazionale/)

La raccomandazione nr. 8 del 2012 in particolare, “misure per impedire l’uso improprio di Organizzazioni senza scopo di lucro (no-profit)”, ha evidenziato la possibilità del settore non profit di poter essere un mezzo per le organizzazioni terroristiche.

I Paesi devono rivedere l’adeguatezza delle proprie leggi e regolamentazioni riguardanti le entità suscettibili di essere abusate per finalità di finanziamento del terrorismo e tra queste, le organizzazioni senza scopo di lucro risultano essere particolarmente vulnerabili, così ogni Paese dovrebbe assicurare che esse non possano essere utilizzate impropriamente:

- a) da organizzazioni terroristiche che si presentino come entità legittime;
- b) al fine di servirsi di entità legittime per finanziare il terrorismo, ivi incluso per poter sfuggire a misure di congelamento dei beni;
- c) per occultare o oscurare il dirottamento clandestino di fondi destinati a scopi legittimi verso organizzazioni terroristiche.

Uno studio dei Paesi Bassi inserito nel report del FATF, ha riportato che alcune fondazioni e Ong, che operano nel campo della solidarietà sociale potrebbero essere collegate ai combattenti terroristi stranieri.

La normativa internazionale regolata da apposite Convenzioni definisce illegale fornire deliberatamente qualsiasi forma di sostegno finanziario o materiale a un gruppo designato come organizzazione terroristica, anche qualora il sostegno avvenga per i scopi non prettamente terroristici.

Quindi l’analisi del finanziamento di organizzazioni terroristiche attraverso le Ong potrebbe rappresentare una sfida significativa per l’applicazione di una legge universalmente riconosciuta.

Infatti, le Ong, proprio per la loro natura internazionalistica, operano senza confini e ciò comporta una necessaria collaborazione tra Stati al fine di porre in essere delle indagini finanziarie idonee a distinguere le attività di raccolta fondi per fini terroristici, celata attraverso una legittima raccolta fondi per fini umanitari, dall’attività vera e propria di ogni Ong che è l’aiuto ai Paesi in via di sviluppo ed i soccorsi umanitari.

### *Bibliografia*

- Decreto Legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, "Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 1 del 2 gennaio 1998 - Supplemento Ordinario n. 1;
- La responsabilità amministrativa delle società e degli enti, 4-2016, Plenum;
- <http://www00.unibg.it/dati/persone/1253/4678.pdf>;
- <http://www.altalex.com/documents/news/2013/11/25/enti-senza-scopo-di-lucro-nel-diritto-civile-e-profilo-di-responsabilita-civile>;
- <http://lavoroefinanza.soldionline.it/come-costituire-unassociazione-onlus-27236.html>;
- <http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Home/CosaDeviFare/Richiedere/Iscrizione+all+anagrafe+Onlus/Scheda+informativa+Iscrizione+all+anagrafe+Onlus/>;
- [http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/prevenzione\\_reati\\_finanziari/prevenzione\\_reati\\_finanziari/RACCOMANDAZIONI\\_GAFI\\_2012\\_ITALIANO.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/RACCOMANDAZIONI_GAFI_2012_ITALIANO.pdf);
- [http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita\\_istituzionali/prevenzione\\_reati\\_finanziari/area\\_internazionale/](http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/area_internazionale/).