

Finalmente, il Governo ha approvato il regolamento per il registro delle associazioni di promozione sociale a carattere nazionale. Ora il compito passa alle Regioni che dovranno emanare i regolamenti per le associazioni più piccole.

In barba al termine imposto dalla legge (120 giorni) che disciplina le associazioni di promozione sociale, è stato pubblicato il regolamento di attuazione del Registro nazionale chiave di volta di tutto l'impianto legislativo. Secondo quanto disposto dalla [legge n. 383/2000](#) (cfr. art. 8, comma 1) il Ministero per la solidarietà sociale avrebbe dovuto emanare il regolamento per disciplinare le modalità di iscrizione e di cancellazione delle associazioni di promozione sociale (a.p.s.) di carattere nazionale al relativo registro.

Il termine è stato abbondantemente disatteso poiché la legge sulle a.p.s. è entrata in vigore in data 11 gennaio 2001 mentre il regolamento ([d.m. 14/11/2001 n. 471](#)) è stato pubblicato sulla G.U. n. 21 del 25 gennaio 2002 ed è entrato perciò in vigore il 9 febbraio 2002.

Per una a.p.s. l'iscrizione al registro è la condizione essenziale per poter usufruire delle agevolazioni previste dalla legge 383/2000: si tratta di agevolazioni fiscali e della possibilità di concludere convenzioni con gli enti pubblici.

Ora manca l'istituzione dei registri regionali nei quali dovranno iscriversi le associazioni che non hanno rilevanza nazionale. Anche in questo caso l'iscrizione è condizione essenziale per usufruire delle agevolazioni fiscali e per concludere convenzioni con gli enti pubblici. Si preannunciano perciò ancora tempi relativamente lunghi prima che tutto l'impianto normativo sia a regime.

Tra le norme introdotte dal decreto ministeriale, vale la pena di ricordare che ai registri andranno comunicate anche le variazioni del consiglio direttivo. Si tratta di una norma che non mancherà di creare qualche problema quando si rinnoveranno le cariche sociali: la mancata comunicazione infatti può dar luogo anche alla cancellazione dal registro.

Associazioni di promozione sociale

Un riconoscimento al valore sociale, un'identità all'associazionismo: la legge 383 del 7.12.2000

Oggi parliamo delle associazioni di promozione sociale. Lo facciamo attraverso un articolo scritto con la collaborazione di **Pietro Canta**, uno dei coordinatori del sito [Fiscosport.net](#). L'articolo è già apparso sulla rivista Summa, edita dal Consiglio Nazionale dei Ragionieri ed Economisti d'Impresa.

Al termine dell'anno 2000 è stata approvata dal **Parlamento** la terza legge quadro sull'associazionismo, dopo quelle sul volontariato e sulle cooperative sociali : [la legge 383 del 7 dicembre 2000](#) completa il quadro normativo del terzo settore, disciplinando il riconoscimento e la costituzione delle associazioni di promozione sociale (di seguito "a.p.s.").

Il **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** ha poi approvato [il regolamento](#) che disciplina il procedimento per l'iscrizione e la cancellazione delle associazioni a carattere nazionale nel registro di cui all'art. 7 della citata legge 383/2000.

Di notevole importanza, inoltre, nell'ambito del riconoscimento normativo del non profit, il decreto legislativo n. 460 del 4.12.1997, istitutivo delle O.N.L.U.S. organizzazioni non lucrative di utilità sociale, che aveva già previsto richiami alle a.p.s. pur non essendo ancora normativamente definite.

Dopo oltre dieci anni di attesa, si è giunti all'approvazione della nuova legge sulla promozione sociale, che è intervenuta per conferire il riconoscimento della funzione sociale a molte associazioni, attribuendo una giusta identità all'associazionismo, nella speranza che gli organismi introdotti dalla legge possano garantire, per il tramite delle associazioni stesse, il principio costituzionale della partecipazione dei cittadini alla vita, oltre che politica ed economica, anche sociale e culturale.

Il mondo del non profit in Italia, sulla base dei dati **Irpef/Istat '98/99**, consta di circa 200.000 organizzazioni, di cui 150.000 associazioni (prevalentemente di promozione sociale), 15.000 organizzazioni di volontariato, 5.400 cooperative sociali, 2.000 fondazioni e quasi 18.000 tra le altre tipologie (organizzazioni non governative, comitati, associazioni di categoria): tali numeri attestano che il Terzo settore è una realtà in costante crescita e che merita una maggiore attenzione da parte delle istituzioni, soprattutto se si considera che risultano occupate circa 700.000 persone, con quasi 5 milioni di volontari.

Dopo tale opportuna premessa, procediamo con l'analisi delle principali disposizioni della legge 383/2000, anche alla luce del recente regolamento.

1 - Requisiti, presupposti ed esclusioni

Gli elementi qualificanti e le esclusioni per le associazioni di promozione sociale

I requisiti e i presupposti

Il testo normativo detta i principi fondamentali e le norme per la valorizzazione dell'associazionismo (art.1), stabilendo i principi cui le regioni e le province autonome dovranno attenersi nel disciplinare i rapporti fra istituzioni pubbliche e associazioni, nonché i criteri cui dovranno uniformarsi le amministrazioni statali e gli enti locali nei loro rapporti con le a.p.s..

La nuova legge considera a.p.s. le associazioni riconosciute e non riconosciute, i movimenti, i gruppi e loro coordinamenti o federazioni che svolgano attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà dei soci.

Le esclusioni

Non possono essere considerate a.p.s.: i partiti politici, le organizzazioni sindacali, le associazioni dei datori di lavoro, le associazioni professionali e di categoria, nonché i circoli privati e le associazioni che prevedono limitazioni all'ammissione dei soci, con riferimento alle condizioni economiche o qualsiasi altra forma di discriminazione, o prevedono il diritto di trasferimento, a qualsiasi titolo, della quota associativa.

Associazioni di promozione sociale

2 - Atto costitutivo, statuto e fonti di finanziamento

Le clausole dell'atto costitutivo e dello statuto e le fonti di finanziamento.

L'atto costitutivo e lo statuto

L'atto costitutivo deve essere redatto in forma scritta, con indicazione della sede legale; lo statuto dell'associazione deve contenere:

- la denominazione
- l'oggetto sociale dell'associazione,
- l'attribuzione della rappresentanza legale,
- i criteri per l'ammissione e l'esclusione dei soci,
- l'indicazione dei loro obblighi e diritti,
- l'obbligo di rendicontazione con relativa approvazione da parte degli organi statutari,
- le modalità di scioglimento e di devoluzione del patrimonio a fini di utilità sociale.
- l'assenza di fini di lucro,
- il divieto di distribuzione anche indiretta di utili,
- l'obbligo di reinvestire l'eventuale avanzo di gestione in attività istituzionali espressamente previste nello statuto,
- nonché l'elettività delle cariche associative (salvo deroghe espressamente previste).

Manca però una chiara definizione, così come invece si è fatto nel d.lgs. 460/97, del concetto di **“distribuzione indiretta degli utili”**: per le O.n.l.u.s. si è infatti stabilito un sistema di presunzioni assolute, tali per cui non è possibile cedere beni o prestare servizi a condizioni di maggior favore ai soci, ai componenti degli organi amministrativi o di controllo ecc..

La previsione normativa delle O.n.l.u.s. è certamente più precisa e permette di avere un quadro di riferimento più chiaro: il concetto di “distribuzione indiretta degli utili” è infatti talmente ampio che, se non meglio definito, può dar luogo ad abusi sia da parte degli operatori sia da parte degli organi di verifica.

Le fonti di finanziamento

Le **risorse economiche** necessarie al funzionamento delle a.p.s. possono essere reperite attraverso: le quote ed i contributi degli associati, eredità (da accettare con beneficio d'inventario), donazioni e legati, contributi dello Stato e degli enti locali a sostegno di **“progetti realizzati nell'ambito dei fini statutari”**, nonché interventi dell'Unione Europea e di altri organismi internazionali; entrate derivanti da prestazioni di servizi convenzionati, proventi delle cessioni di beni e prestazioni di servizi agli associati e a terzi, svolte in maniera ausiliaria e sussidiaria e finalizzate al raggiungimento degli obiettivi istituzionali, erogazioni liberali degli associati o di terzi, entrate derivanti da iniziative promozionali (quali feste e sottoscrizioni anche a premi) ed altre entrate compatibili con le finalità sociali delle a.p.s..

E' inoltre prevista l'istituzione di un **Fondo per l'associazionismo**, finalizzato a sostenere le iniziative di formazione, nonché la possibilità di accedere al Fondo sociale europeo, così come per le organizzazioni di

volontariato, per progetti finalizzati agli obiettivi istituzionali e per facilitare l'accesso ai finanziamenti comunitari.

Nel testo definitivo della legge è stata prevista la possibilità di accettare eredità e donazioni da parte di a.p.s. senza personalità giuridica. Si tratta certamente di un retaggio rimasto da una vecchia stesura del provvedimento legislativo che, durante i lavori parlamentari, non è stato cancellato: alla luce delle modifiche legislative, ricordiamo che sono stati definitivamente rimossi dal codice civile gli ultimi divieti in tema di accettazione di eredità da parte delle associazioni senza personalità giuridica.

Associazioni di promozione sociale

3 - Il Registro delle associazioni e l'osservatorio

Il registro e l'osservatorio nazionale delle a.p.s. e quelli provinciali

Il registro nazionale delle associazioni

La nuova legge istituisce il **Registro nazionale delle a.p.s.**, tenuto presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Dipartimento delle politiche sociali e previdenziali – Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo sociale e le politiche giovanili, al quale possono iscriversi le a.p.s. costituite ed operanti da più di un anno, che svolgono la loro attività in almeno 5 regioni ed almeno 20 province del territorio nazionale.

L'art. 2 del regolamento precisa le modalità di iscrizione al registro nazionale, elencando i documenti che devono necessariamente essere allegati alla domanda da inoltrarsi esclusivamente per posta, a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento: ove la domanda non venga rigettata entro 60 giorni dalla data di spedizione della raccomandata, l'iscrizione deve intendersi perfezionata.

L'art. 3 del citato regolamento fissa l'obbligo, per le a.p.s. iscritte al registro nazionale, di **comunicare le modifiche dell'atto costitutivo o dello statuto**, il trasferimento della sede e le deliberazioni di scioglimento nel termine tassativo di 90 giorni dall'evento, pena **l'escusione dal registro stesso**.

L'art. 4 stabilisce che il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali provvede, con cadenza biennale, alla revisione periodica delle a.p.s. iscritte al registro nazionale per verificare la permanenza dei requisiti. Hanno diritto di **iscrizione automatica al registro** di cui sopra le organizzazioni territoriali ed i circoli affiliati alle associazioni nazionali, che hanno previamente ottenuto l'iscrizione, mediante una certificazione rilasciata dal Presidente nazionale che attesti la conformità dello statuto alle disposizioni della legge sulle a.p.s., con indicazione del legale rappresentante.

L'art. 6, infine, stabilisce che vengono cancellate dal registro le a.p.s. che ne facciano richiesta ovvero perdano i requisiti o non comunichino le variazioni intervenute.

L'Osservatorio Nazionale per l'Associazionismo

La legge 383/2000 istituisce **l'Osservatorio Nazionale per l'Associazionismo**, presso il Consiglio dei Ministri, alcuni membri del quale entreranno a far parte del C.N.E.L., con il compito di:

- promuovere studi e ricerche sul settore,
- sostenere iniziative di formazione e di aggiornamento per lo svolgimento delle attività associative,
- diffondere l'informazione per l'associazionismo.

Il **nuovo organismo** si affianca all'Osservatorio Nazionale per il Volontariato previsto dalla legge n. 266/91 e con questo, sotto la presidenza del Ministro per la solidarietà sociale o di un suo delegato, si riunirà, almeno una volta l'anno, in seduta congiunta.

In programma l'istituzione di appositi **Osservatori Regionali per l'Associazionismo** e la collaborazione dell'ISTAT per l'effettuazione di indagini statistiche a livello nazionale e regionale.

Le **regioni e le province autonome** di Trento e Bolzano istituiranno registri su scala regionale e provinciale, a cui potranno iscriversi le associazioni che svolgono attività in tali ambiti.

L'iscrizione nei suddetti registri (da almeno 6 mesi) è condizione necessaria per stipulare convenzioni con gli enti pubblici per lo svolgimento delle attività previste dallo statuto verso terzi, nonché per usufruire di altri benefici.

I registri e gli osservatori regionali e provinciali

La legge 383/2000 aveva previsto che i registri regionali e delle due province autonome di Trento e Bolzano dovevano essere istituiti entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge (11 gennaio 2001), con la contestuale emanazione di regolamenti regionali e provinciali per **disciplinare le procedure di iscrizione e cancellazione** delle associazioni che svolgono attività in ambito regionale e provinciale, nonché alla periodica revisione dei registri stessi: il ritardo con cui il Ministero del Lavoro e delle

Politiche sociali ha emanato il regolamento ha, di fatto, comportato una **proroga tacita** nell'emanazione delle relative norme, anche perché i termini indicati nella citata legge sulle a.p.s. non hanno un carattere perentorio.

L'art. 14 della legge 383/2000 ha previsto l'istituzione di Osservatori a livello regionale, con determinazione delle relative funzioni e delle modalità di funzionamento, affidate a leggi regionali di prossima emanazione, che dovranno però uniformarsi al fine di garantire un'omogeneità a livello nazionale.

Associazioni di promozione sociale

4 - Prestazioni degli associati e le agevolazioni

Le prestazioni degli associati, le agevolazioni fiscali e le erogazioni liberali.

Le prestazioni degli associati

Le a.p.s., per il perseguimento dei fini istituzionali, si avvalgono prevalentemente della **libera prestazione dei propri associati**, con attività prestate volontariamente e senza la corresponsione di compenso alcuno; in casi di particolare necessità, **possono assumere** lavoratori dipendenti ovvero avvalersi di collaboratori o prestazioni di lavoro autonomo, anche ricorrendo a propri associati.

Le a.p.s. iscritte ai registri dell'associazionismo possono usufruire delle forme di **flessibilità dell'orario di lavoro** o delle turnazioni previste dai contratti collettivi di lavoro (norma già prevista nella legge quadro sul volontariato).

Lo schema legislativo richiama quanto previsto dalle associazioni di volontariato, laddove si prevede che le prestazioni degli associati devono essere offerte a **titolo volontaristico**. Sebbene vi sia la necessità di affermare tale principio affinché non si creino i presupposti per creare distorsioni nella concorrenza è altrettanto vero che è ben difficile prescindere da rapporti di lavoro di tipo subordinato o parasubordinato, quando si vuole dare una continuità alle prestazioni offerte dalle associazioni. A parere di chi scrive l'impostazione legislativa ricalca il luogo comune secondo il quale all'idea di ente non profit debba corrispondere un'organizzazione basata esclusivamente su prestazioni lavorative volontaristiche (lavoro benevolo), mentre è ormai assodato che il concetto fondante del **non profit** è quello della **non distribuzione degli utili e del patrimonio associativo**. E' impensabile che organizzazioni di un certo livello possano basarsi su prestazioni volontaristiche: ne andrebbe della continuità e della qualità dei servizi erogati.

Le agevolazioni fiscali

Ai fini delle imposte dirette, si applicano anche alle a.p.s. le disposizioni di cui all'art. 108 e segg. del T.u.i.r. , recanti disposizioni per la tassazione dei redditi degli enti non commerciali.

Le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate dall'associazione di promozione sociale a favore dei familiari conviventi degli associati sono assimilate, ai fini fiscali, a quelle eseguite nei confronti degli associati stessi;

le quote ed i contributi corrisposti alle a.p.s. non rientrano nella base imponibile dell'imposta sugli intrattenimenti.

Gli enti locali possono deliberare riduzioni sui tributi di loro competenza (es. I.C.I., Ta.r.s.u., T.o.s.a.p.) a favore delle a.p.s., qualora non si trovino in condizioni di dissesto finanziario.

Le erogazioni liberali

Viene prevista la detrazione d'imposta del 19% per le persone fisiche e per le società semplici per erogazioni liberali fino a 2.065,83 euro (4 milioni di lire).

Le **imprese commerciali residenti in Italia** potranno dedurre le liberalità a favore delle a.p.s. fino a 1.549,37 euro (3 milioni di lire) o al 2% del reddito d'impresa dichiarato.

Gli enti non commerciali ovunque residenti e le società ed enti commerciali residenti all'estero , le potranno dedurre fino a lire 2.065,83 euro (4 milioni di lire).

Le condizioni necessarie per usufruire della predetta agevolazione sono:

- l'a.p.s. deve essere iscritta nei registri di cui all'art. 7 della legge 383/2000
- l'erogazione liberale in denaro sia effettuata tramite banca, posta, carte di credito o bancomat, ovvero altre modalità , che però devono ancora essere emanate.

Così come per le O.n.l.u.s., si pone il problema dell'attestazione di tale situazione (l'iscrizione nel registro nazionale o regionale) da parte dell'associazione beneficiaria, onde evitare di vederne contestata la detraibilità (o la deducibilità) al soggetto erogante.

Altre agevolazioni

Vengono estese alle a.p.s. le **provvidenze creditizie e fidejussorie** già previste per i consorzi e per le cooperative, la possibilità di accedere al servizio di **radiotelefonica pubblica per trasmissione di messaggi di utilità sociale**, nonché la disciplina sul diritto all'informazione e all'accesso ai documenti amministrativi.

Associazioni di promozione sociale

5 - Le norme di coordinamento e le considerazioni finali

Mancano alcune norme di coordinamento e le considerazioni finali

In attesa delle norme di coordinamento

La previgente normativa sugli enti di promozione sociale subordinava al riconoscimento delle finalità assistenziali da parte del **Ministero dell'Interno** le agevolazioni fiscali in merito alla previsione che *“non si considerano commerciali, anche se effettuate verso pagamento di corrispettivi specifici, la somministrazione di alimenti e bevande effettuata, presso le sedi in cui viene svolta l'attività istituzionale, da bar ed esercizi similari e l'organizzazione di viaggi e soggiorni turistici, sempreché le predette attività siano strettamente complementari a quelle svolte in diretta attuazione degli scopi istituzionali e siano effettuate nei confronti degli stessi soggetti indicati nel comma 3”* (cfr. Art. 111, c. 4-bis, D.P.R. n. 917 del 22.12.1986).

La stessa **legge 287/1991** prevedeva inoltre che *“i limiti numerici determinati ai sensi del comma 4 non si applicano per il rilascio delle autorizzazioni concernenti la somministrazione di alimenti e bevande (...omissis...) nelle mense aziendali e negli spacci annessi ai circoli cooperativi e degli enti a carattere nazionale le cui finalità assistenziali siano riconosciute dal Ministero dell'Interno”*.

Sarebbe opportuno un intervento ministeriale per precisare se le a.p.s., per continuare ad usufruire delle predette agevolazioni, necessitano ancora del riconoscimento diretto da parte del Ministero dell'Interno delle proprie finalità assistenziali o per il tramite dell'affiliazione ad organismi nazionali.

Conservazione della documentazione

Concludiamo l'analisi della legge 383/2000, precisando che le a.p.s. devono conservare per **almeno 3 anni** la documentazione relativa alle entrate, con indicazione dei soggetti eroganti, fatta eccezione per le quote ed i contributi degli associati, per i proventi delle cessioni di beni e servizi, per le iniziative promozionali finalizzate al proprio finanziamento (quali feste e sottoscrizioni anche a premi), altre entrate compatibili con le finalità sociali dell'associazionismo di promozione sociale.

Le considerazioni finali

Il **riconoscimento a tutte le a.p.s.** dell'iscrizione nei registri nazionali, regionali o provinciali, attribuisce alle stesse una grande responsabilità al fine di combattere le forme di **abusivismo associativo**.

Ma al di là di queste considerazioni, resta il fatto che l'impianto normativo sembra essere avulso dal d.lgs. 460/97 perché nato prima dello stesso. Manca per esempio ogni riferimento **all'Autorità per il Terzo Settore** sicché mentre per le O.n.l.u.s. occorre un parere preventivo per la devoluzione del patrimonio, per le a.p.s. si parla di un generico obbligo di devoluzione a fini di utilità sociale del patrimonio residuo in caso di scioglimento, cessazione o estinzione dopo la liquidazione. **L'effetto distorto** che se ne potrebbe avere è che mentre da un lato tutto il settore non profit in Italia si confronterà con l'Autorità per il Terzo Settore, dall'altro le a.p.s. avranno il baricentro del controllo spostato verso il Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Considerati gli interessi in gioco, non vorremmo mai trovarci nel bel mezzo di un conflitto di competenze.

(Note liberamente tratte da Supereva.it)