

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1695

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**SPADONI, VILLAROSA, NUTI, MANLIO DI STEFANO, AGOSTINELLI, ALBERTI, ARTINI, BALDASSARRE, BARBANTI, BARONI, BASILIO, BATTELLI, BECHIS, BENEDETTI, MASSIMILIANO BERNINI, PAOLO BERNINI, NICOLA BIANCHI, BONAFEDE, BRESCIA, BRUGNEROTTO, BUSINAROLO, BUSTO, CANCELLERI, CARIELLO, CARINELLI, CASO, CASTELLI, CATALANO, CECCONI, CHIMIENTI, CIPRINI, COLLETTI, COLONNESE, COMINARDI, CORDA, COZZOLINO, CRIPPA, CURRÒ, DA VILLA, DADONE, DAGA, DALL'OSSO, D'AMBROSIO, DE LORENZIS, DE ROSA, DEL GROSSO, DELLA VALLE, DELL'ORCO, DI BATTISTA, DI BENEDETTO, LUIGI DI MAIO, DI VITA, DIENI, D'INCÀ, D'UVA, FANTINATI, FERRARESI, FICO, FRACCARO, FRUSONE, GAGNARLI, GALLINELLA, LUIGI GALLO, SILVIA GIORDANO, GRANDE, GRILLO, CRISTIAN IANNUZZI, L'ABBATE, LIUZZI, LOMBARDI, LOREFICE, LUPO, MANNINO, MANTERO, MARZANA, MICILLO, MUCCI, NESCI, PARENTELA, PESCO, PETRAROLI, PINNA, PISANO, PRODANI, RIZZETTO, RIZZO, PAOLO NICOLÒ ROMANO, ROSTELLATO, RUOCCO, SARTI, SCAGLIUSI, SEGONI, SIBILIA, SORIAL, SPESSOTTO, TACCONI, TERZONI, TOFALO, TONINELLI, TRIPIEDI, TURCO, VACCA**

Disposizioni concernenti la trasparenza della gestione e la pubblicità dei bilanci degli enti e delle associazioni senza fine di lucro e delle fondazioni di origine bancaria di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153

*Presentata il 15 ottobre 2013*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge ha l'obiettivo di accrescere la trasparenza nello svolgimento delle attività degli enti e delle associazioni senza fine di lucro, tra cui, in

particolare, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) e le organizzazioni non governative (ONG).

Nel sistema della cooperazione italiana allo sviluppo, in base alle procedure gestite

dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri, sono stabilite precise condizioni per il riconoscimento dell'idoneità delle ONG, ai sensi dell'articolo 28 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, a ricevere contributi ai fini dello svolgimento di attività di cooperazione da loro promosse. A questo fine, le ONG debbono:

a) essere costituite ai sensi della legislazione nazionale di uno Stato membro dell'Unione europea o di altro Stato aderente all'Accordo sullo Spazio economico europeo;

b) avere come fine istituzionale quello di svolgere attività di cooperazione allo sviluppo, in favore delle popolazioni del terzo mondo;

c) non perseguire finalità di lucro e prevedere l'obbligo di destinare ogni provento, anche derivante da attività commerciali accessorie o da altre forme di autofinanziamento, per i suddetti fini istituzionali;

d) non avere rapporti di dipendenza da enti con finalità di lucro, né essere collegate in alcun modo agli interessi di enti pubblici o privati, italiani o stranieri, aventi scopo di lucro;

e) dare adeguate garanzie in ordine alla realizzazione delle attività previste, disponendo anche delle strutture e del personale qualificato necessari;

f) documentare esperienza operativa e capacità organizzativa di almeno tre anni, in rapporto ai Paesi in via di sviluppo, nel settore o nei settori per cui chiedono il riconoscimento dell'idoneità;

g) accettare controlli periodici all'uopo stabiliti dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo anche ai fini del mantenimento della qualifica;

h) presentare i bilanci analitici relativi all'ultimo triennio e documentare la tenuta della contabilità;

i) presentare una relazione annuale sullo stato di avanzamento dei programmi in corso.

Pertanto, le organizzazioni riconosciute idonee dal Ministero degli affari esteri a ricevere contributi sono soggette all'obbligo di presentare i propri bilanci, vincolo inesistente, a livello nazionale, per gli altri enti senza scopo di lucro, le ONLUS e le ONG operanti al di fuori del sistema della cooperazione italiana allo sviluppo.

I principali enti che compongono il mondo delle organizzazioni senza scopo di lucro si differenziano sostanzialmente nella loro struttura, distinguendosi per tipologia e *status* giuridico. Oltre alle ONLUS, la cui regolamentazione e il cui regime fiscale sono dettati dal decreto legislativo n. 460 del 1997, recante riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, appartengono a questa vasta categoria le associazioni di volontariato, disciplinate dalla legge n. 266 del 1991 (Legge quadro sul volontariato), le cooperative sociali, di cui alla legge n. 381 del 1991, le fondazioni di origine bancaria, disciplinate dal decreto legislativo n. 153 del 1999, e le associazioni di promozione sociale, di cui alla legge n. 383 del 2000.

Per espressa previsione normativa sono inoltre considerate in ogni caso ONLUS: le organizzazioni di volontariato di cui all'articolo 3 della legge n. 266 del 1991, iscritte negli appositi registri delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, di cui all'articolo 6, comma 1, della medesima legge; le ONG operanti nel campo della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e riconosciute idonee ai sensi dell'articolo 28 della legge n. 49 del 1987; le cooperative sociali che hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini, di cui all'articolo 1 della legge n. 381 del 1991.

La maggior parte delle organizzazioni senza fini di lucro persegue importanti obiettivi come la lotta alla povertà, probabilmente la più grave tragedia del nostro

tempo. Fatti e statistiche non mancano: quasi un miliardo e quattrocento milioni di persone vivono con meno di un dollaro al giorno e metà della popolazione mondiale dispone di meno di due dollari al giorno; il reddito nazionale lordo dei 49 Paesi più poveri al mondo (in gran parte Stati dell’Africa subsahariana) è inferiore al reddito delle tre persone più ricche al mondo; oltre un miliardo di persone non ha accesso all’acqua potabile; tre miliardi di uomini non usufruiscono delle strutture igienico-sanitarie di base; due miliardi non hanno accesso alle reti dell’energia elettrica; quasi un miliardo di persone è analfabeta; meno del 10 per cento delle risorse sanitarie mondiali è destinato a soddisfare i bisogni del 90 per cento della popolazione.

Dunque, proprio perché i fondamentali attori coinvolti sono gli enti e le associazioni senza scopo di lucro, le ONLUS e le ONG e, più in generale, tutti i soggetti operanti senza fine di lucro, senza il cui contributo non potrebbero essere realizzati numerosi progetti di sviluppo umano e sociale nelle parti più arretrate del globo, si avvertono la necessità e l’urgenza che, per la loro stessa natura, l’operato di essi sia ispirato alla massima trasparenza nel rapporto tra donatori e soggetti riceventi.

Nel nostro Paese, attualmente, non esiste una disciplina che renda obbligatoria per tali associazioni la pubblicazione dei rendiconti economici e finanziari annuali.

In Europa, la Francia, attraverso il decreto n. 2009-540 del 14 maggio 2009, riguardante gli obblighi delle associazioni e delle fondazioni in materia di pubblicità dei loro conti annuali, ha stabilito che le associazioni e le fondazioni (comprese le ONG) siano obbligate a rendere pubblici i loro bilanci annuali, a condizione che le loro entrate derivanti da sovvenzioni o donazioni superino l’importo di 153.000 euro.

In Germania, le organizzazioni non governative rientrano nella categoria delle organizzazioni senza scopo di lucro e generalmente hanno la forma di associazione (*Verein*). L’obbligo del rendiconto e

del bilancio annuale per le organizzazioni senza scopo di lucro dipende dalla forma giuridica dell’organizzazione stessa. Per le associazioni (*Verein*) e le fondazioni (*Stiftung*) valgono disposizioni diverse da quelle che disciplinano le società a responsabilità limitata di interesse collettivo. Per le associazioni, l’obbligo di rendiconto risulta dalle norme del codice civile in base alle quali l’associazione deve tenere un’ordinata contabilità delle entrate e delle uscite (con relativa documentazione giustificativa) nonché l’inventario degli oggetti che ne costituiscono il patrimonio. Inoltre, dal 1983 esiste l’Istituto centrale per le questioni sociali, che si occupa di controllare e certificare le ONG con una relazione indipendente da parte di revisori contabili. Ma, al di là delle distinzioni cui si è appena accennato, è opportuno comunque rilevare come per nessun tipo di organizzazione (ONG comprese) vi sia l’obbligo di rendere pubblici i propri bilanci.

In Spagna non esiste a carico delle ONG un obbligo di pubblicità dei propri bilanci. Attualmente, tuttavia, circa 90 di esse stanno cercando di accordarsi tra loro sui criteri di valutazione dei propri rendiconti e dei metodi di lavoro. I risultati di questo accordo sono stati presentati, nel maggio di quest’anno, dalla CONGDE (*Coordinadora de Ong para el desarrollo*).

È bene anche ricordare la deliberazione n. 8/2012/G della Corte dei conti, riguardante i contributi alle ONG per la realizzazione di attività di cooperazione, presentata a conclusione di un’attività di controllo svolta su 84 progetti in 23 Paesi nel triennio 2008-2010. Tale indagine è stata inserita nel programma dei controlli del 2011 in quanto la verifica contabile effettuata sui flussi finanziari del capitolo di spesa dedicato alla gestione dei contributi alle ONG, sia per i progetti triennali di vario genere sia per i progetti di informazione (prioritariamente orientati a generare informazione, fruibile da parte di un numero significativo di persone, sui temi dello sviluppo) e di educazione allo sviluppo (prioritariamente orientati a educare, sensibilizzare e formare i beneficiari

sui temi dello sviluppo), ha rilevato un consistente accumulo di residui, indice di alcune criticità. Di particolare entità sono risultati il ritardo diffuso, comune a entrambi i tipi di progetto, nell'avvio dei medesimi e nel loro compimento contabile; le carenze amministrative nella fase istruttoria, propedeutica alla decisione di finanziare i progetti triennali, che compromette la piena realizzazione degli stessi; le difficoltà dovute alla particolare realtà del Paese in cui l'ONG beneficiaria dei contributi si trova a operare; il ritardo con cui è stata data soluzione ai problemi relativi alla liquidazione dei progetti, superati solo a seguito del parere reso dal Consiglio di Stato nel 2009.

Le rilevate disfunzioni di ordine contabile e procedimentale hanno indotto la Sezione centrale di controllo della Corte dei conti a formulare considerazioni e raccomandazioni, dirette a conferire maggiore efficacia all'azione amministrativa attraverso la previsione di termini perentori per la presentazione dei rendiconti e di misure sanzionatorie nel caso di invio con ritardo di anni, senza giusta causa, da parte delle ONG beneficiarie dei contributi; di pari importanza è apparsa la necessità, manifestata peraltro dalla stessa amministrazione, di razionalizzare la rete delle strutture responsabili a livello locale dei controlli sulla realizzazione dei progetti.

Considerato che l'organizzazione del settore degli aiuti internazionali sta diventando sempre più complessa, per via della creazione di strutture verticali, come i fondi e i programmi globali, e del proliferare delle ONG, e che la scarsità delle risorse finanziarie da destinare all'aiuto allo sviluppo impone di operare scelte, in ossequio ai principi comunitari di traspa-

renza, concorrenza e *par condicio*, la Corte raccomanda di « non sovvenzionare progetti che non siano preceduti da un'accurata, approfondita e informata istruttoria, esaustiva della situazione locale; di verificare non solo la sufficienza del patrimonio delle ONG, rispetto alle obbligazioni assunte, ma anche di verificare che la ONG fornisca effettive garanzie in ordine alla realizzazione delle attività ».

Rispondendo alle esigenze manifestate, la presente la proposta di legge ha lo scopo di inserire nei citati atti legislativi norme che prevedano obbligatorie forme di pubblicità dei rendiconti annuali economici e finanziari degli enti e associazioni senza scopo di lucro, con lo scopo di garantire la loro trasparenza e correttezza e di incentivare maggiormente le donazioni. Inoltre, la proposta di legge intende prevedere l'obbligo di utilizzo dei fondi ricevuti, nella misura minima del 70 per cento, in favore dei progetti elaborati, consentendo di destinare la restante quota a iniziative di propaganda e alle spese di amministrazione e gestione interna. Per entrambi gli obblighi, il mancato rispetto comporterebbe la decadenza dalle agevolazioni concesse, salve le responsabilità penali, civili, amministrative e contabili eventualmente previste dall'ordinamento. L'articolo 4 propone la medesima disciplina per le fondazioni di origine bancaria, di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, con gli adattamenti necessari in relazione alla loro natura e agli obblighi di legge cui già sono sottoposte. Infine, l'articolo 5 stabilisce i termini per l'inizio dell'efficacia delle disposizioni introdotte, tenendo conto del tempo necessario agli enti interessati per adeguarsi ai nuovi obblighi imposti.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. Al decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 dell'articolo 10:

1) alla lettera e) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , nonché l'obbligo di impiegare per la realizzazione di progetti di utilità sociale i fondi ricevuti nella misura minima del 70 per cento, con facoltà di destinare la sola quota residua ad attività di informazione e propaganda e alle spese di gestione e amministrazione dell'organizzazione »;

2) alla lettera g) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , in termini economici e finanziari, secondo le modalità previste dagli articoli 2424 e 2425 del codice civile, e l'obbligo di provvedere alla sua pubblicità attraverso idonei mezzi di comunicazione, compresa la pubblicazione nel sito *internet* istituzionale dell'organizzazione »;

b) all'articolo 11, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

« 2-bis. Il mancato rispetto degli obblighi di cui alle lettere e) e g) del comma 1 dell'articolo 10 comporta la decadenza dalle agevolazioni previste dal presente decreto, salve le responsabilità penali, civili, amministrative e contabili eventualmente stabilite dall'ordinamento ».

## ART. 2.

1. All'articolo 3 della legge 8 novembre 1991, n. 381, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 3-bis. Le cooperative sociali redigono il rendiconto annuale in termini economici e finanziari, secondo le modalità previste dagli articoli 2424 e 2425 del codice civile,

e provvedono alla sua pubblicità attraverso idonei mezzi di comunicazione, compresa la pubblicazione nel sito *internet* istituzionale della cooperativa. I fondi ricevuti sono impiegati per la realizzazione di progetti di utilità sociale nella misura minima del 70 per cento, con facoltà di destinare la sola quota residua ad attività di informazione e propaganda e alle spese di gestione e amministrazione della cooperativa. Il mancato rispetto di tali obblighi comporta la decadenza dalle agevolazioni previste dalla presente legge, salve le responsabilità penali, civili, amministrative e contabili eventualmente stabilite dall'ordinamento ».

### ART. 3.

1. Alla legge 7 dicembre 2000, n. 383, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 3, comma 1:

1) alla lettera e) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , nonché l'obbligo di impiegare per la realizzazione di progetti di utilità sociale i fondi ricevuti nella misura minima del 70 per cento, con facoltà di destinare la sola quota residua ad attività di informazione e propaganda e alle spese di gestione e amministrazione dell'organizzazione »;

2) alla lettera h):

2.1) le parole: « nonché le modalità » sono sostituite dalle seguenti: « secondo le modalità previste dagli articoli 2424 e 2425 del codice civile, nonché le forme »;

2.2) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , e l'obbligo di provvedere alla pubblicità dei rendiconti medesimi attraverso idonei mezzi di comunicazione, compresa la pubblicazione nel sito *internet* istituzionale dell'organizzazione »;

b) all'articolo 4, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

« 1-bis. Il mancato rispetto degli obblighi di cui alle lettere e) e h) del comma 1

dell'articolo 3 comporta la decadenza dalle agevolazioni previste dalla presente legge, salve le responsabilità penali, civili, amministrative e contabili eventualmente stabilite dall'ordinamento ».

#### ART. 4.

1. Al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 8, comma 1, lettera a), sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « ; la quota destinata alle spese di funzionamento e ad attività di informazione e propaganda non può comunque eccedere il 30 per cento del reddito, calcolato al netto degli oneri, della riserva e delle erogazioni di cui, rispettivamente, alle lettere b), c) e f) »;

b) all'articolo 9, comma 5, lettera a), sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , prevedendo comunque la pubblicazione dei bilanci medesimi nel sito *internet* istituzionale della fondazione ».

#### ART. 5.

1. Le disposizioni di cui agli articoli da 1 a 4 della presente legge si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge medesima. Entro tale termine, gli enti, le fondazioni e le associazioni interessati provvedono agli adeguamenti statutari e agli altri adempimenti necessari per darvi attuazione.

2. Il regolamento previsto dall'articolo 9, comma 5, del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, come modificato dall'articolo 4, comma 1, lettera b), della presente legge, è emanato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

€ 1,00



\*17PDL0012300\*