

Raccolta fondi nel Regno Unito: il ruolo delle "charity" britanniche

di Valerio Melandri* e Romina Sapignoli**

Regolamentazione e prassi della raccolta fondi in uno dei Paesi europei ove il Terzo Settore gode di maggiore considerazione, potendo contare su oltre 600 mila tra organizzazioni non lucrative e organi indipendenti motivati da scopo filantropici e altruistici. L'organo di controllo della "Charity Commission".

Nel Regno Unito, il Terzo Settore è presente e attivo in larga scala e fornisce un forte sostegno economico e sociale all'intera società. La Gran Bretagna possiede oggi il quarto più ampio settore non profit in termini di reddito ed è un importante *leader* nella donazione internazionale (1). In questo periodo si stima che in tutto il Regno Unito siano presenti circa 600.000 organizzazioni non lucrative. Di queste 600.000 si ritiene che circa 250.000 siano *charity* (2). Il presente articolo si focalizza sugli aspetti inerenti a questi enti rivolgendosi in particolare sulla regolamentazione che vigila sulla loro attività e che li guida nella raccolta fondi.

Presentate le caratteristiche generali delle *charity*, l'interesse sarà focalizzato prima sull'*authority*, che ha la funzione di fornire un'ampia diffusione e interpretazione legislativa per promuovere un corretto funzionamento di ogni *charity*, poi sull'analisi dei principi dettati dal Governo britannico sull'attività di *fund raising*.

L'esposizione che segue è fatta tenendo considerando la fase di rinnovamento legislativo che vede protagoniste le *charity* e tutti i soggetti operanti nel Terzo Settore. Infatti, nel settembre 2002 l'Unità strategica del Consiglio dei Ministri ha pubblicato un rapporto chiamato "Private Action, Public Benefit - A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector". Tale rapporto, con le sue 61 raccomandazioni, 35 delle quali richiedono un intervento legislativo, altro non è che un foglio di consultazione che detta i principi guida per modernizzare la legislazione del Terzo Settore. La Regina, nel discorso tenuto il 26 novembre 2003, ha annunciato che sarà pubblicato un documento di riforma, alla luce del rapporto emanato nel settembre 2002 e delle successive revisioni presentate nel luglio 2003, che modernizzerà la legge sulle *charity* e le renderà più capaci a prosperare.

Caratteristiche delle "charity":

organi filantropici e indipendenti

Le *charity* sono organi indipendenti motivati da scopi filantropici e altruistici. Per ottenere la denominazione *charity* non è però sufficiente voler fare cose considerate degne, meritevoli e utili, ma esiste una legge comune che fonda le sue radici nella definizione data dallo statuto di Elisabetta I del 1961. Lo stato caritatevole è concesso dalle autorità competenti (3) alle organizzazioni che presentano due requisiti:

hanno un proposito caritatevole, ovvero riguardano:

- il sostegno della povertà;
- l'avanzamento (4) dell'educazione;
- l'avanzamento della religione;

- tutti gli altri propositi che beneficiano le comunità;
operano per il beneficio pubblico.

Ora, questa definizione è tuttavia considerata povera perché confusa e non chiara e non sufficiente a rappresentare l'intera diversità di soggetti che potrebbero rientrare nella qualifica di charity.

Per questo, infatti, il rapporto del settembre 2002 "Private Action, Public Benefit - A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector", ha proposto di ampliare l'elenco delle categorie considerate caritatevoli e quindi ha aggiunto alle quattro sopra elencate altri sei nuovi generi che sono:

1. l'avanzamento della salute;
2. l'avanzamento sociale e delle comunità;
3. l'avanzamento della cultura, dell'arte e del patrimonio;
4. l'avanzamento dello sport dilettantistico;
5. lo sviluppo dei diritti umani, della risoluzione e riconciliazione dei conflitti;
6. l'avanzamento della protezione ambientale.

L'elemento fondamentale che distingue una charity da tutti gli altri soggetti operanti nel Terzo Settore, è l'iscrizione nel pubblico registro che è tenuto dalla Charity Commission per le charity dell'Inghilterra e del Galles, e dall'Inland Revenue per le charity della Scozia e dell'Irlanda del Nord.

La sezione 3 del Charity Act del 1993 stabilisce che tutte le charity presenti in Inghilterra e nel Galles hanno l'obbligo di registrarsi, tranne quelle con reddito annuo inferiore a 1000 sterline (5), quelle definite esenti come università, scuole, musei nazionali e gallerie, o escluse per diverse ragioni. Oggi le charity registrate sono circa 190.000, e nell'ultimo decennio il numero è cresciuto di quasi 1800 per anno. Il registro è un documento pubblico, accessibile nelle tre sedi della Charity Commission, Londra, Liverpool e Tauton, oppure più facilmente consultabile sul sito www.charitycommission.gov.uk.

Le charity e chi a loro dona sono soggetti ad un regime fiscale agevolato e a questo proposito c'è chi considera il sistema dell'imposte nel Regno Unito tra i più generosi nel mondo. Essere una charity comporta, inoltre, facilitazioni nel reclutamento di volontari, perché dietro a questi enti si cela una sorta d'attrazione magica e in armonia con la crescita di personale pagato si è visto aumentare in maniera considerevole il numero di volontari che prestano servizi. Oltre a questi vantaggi, l'aspetto migliore che innalza il valore di una charity è dato dalla percezione che il pubblico ha di questi soggetti. Infatti, la sola parola charity evoca affidabilità e assicurazione in un settore dove non mancano, anche se limitati, i casi di frode e raggiro. Questo riscontro positivo che la parola charity ottiene nel pubblico si rispecchia sull'attività di raccolta fondi dove sia i privati, sia i pubblici preferiscono sostenere le categorie caritatevoli.

Dall'altra parte le charity hanno restrizioni nell'esercizio dell'attività commerciale, nella partecipazione a campagne politiche e sono guidate da regole che lo scorso decennio si sono concretizzate nell'emanazione di due importanti leggi, il Charity Act 1992 e il successivo Charity Act 1993, e tuttora sono protagoniste delle riforme statutarie.

Funzioni della "Charity Commission"

Fondata nel 1853, la Charity Commission è l'istituzione che, operante in Inghilterra e nel Galles, ha la funzione di fornire un'ampia diffusione e interpretazione legislativa, promuovere un corretto funzionamento delle charity e una giusta gestione, al fine di aumentare l'efficienza e la correttezza dell'attività caritatevole e quindi la fiducia nel pubblico. A tale scopo s'impegna a mantenere un registro centrale di tutte le charity riconosciute e a diffondere l'informazione inerente all'uso delle risorse caritatevoli disponendo di un'ampia serie di pubblicazioni, audio-cassette e video che danno notizia circa il ruolo e i doveri degli amministratori delle charity e circa le leggi che regolano l'attività di queste ultime. Gli amministratori delle charity sono guidati nella loro attività grazie alle continue informazioni e avvisi inviati dalla Charity Commission che a sua volta s'impegna a controllare i rendiconti e i rapporti

sull'attività svolta, che le charity con entrate annue o spese maggiori a 10.000 sterline sono obbligate a redigere, e ad investigare laddove ci siano sospetti di mal condotta.

Chiunque può rivolgersi alla Charity Commission e reclamare sospetti di danno o abuso nell'operato delle charity. La Charity Commission a sua volta ha il compito di verificare l'esistenza di tali rischiose circostanze e valutare se effettivamente sussistano valide ragioni d'intervento. Laddove vi siano veri e propri casi di cattiva condotta e mala amministrazione, la Charity Commission aprirà una vera e propria indagine nel corso della quale potranno essere sospesi gli amministratori e i dipendenti, bloccati i conti in banca, proibita la raccolta fondi e nominato un incaricato a svolgere gli affari della charity.

Dall'altra parte, la Charity Commission non ha il potere d'amministrazione, non può interferire nell'attività degli amministratori e cambiare le decisioni prese così come non può fare donazioni a beneficio delle charity. I commissionari sono direttamente responsabili di fronte alla Corte Suprema per le decisioni legali intraprese e per le loro interpretazioni della legge e di fronte al Segretario della Casa e al Parlamento per le performance della commissione.

Il ruolo che svolge la Charity Commission, di organo controllore, confluisce di certo a diffondere la sensazione di sicurezza e affidabilità percepita dall'esterno verso tutte le charity. Infatti, è proprio grazie alla divulgazione di linee guida, ai giudizi e ai controlli effettuati dalla commissione che viene garantita una sorta di giusta e corretta condotta delle charity. Riconosciuta l'importanza della sua attività, il consiglio dei ministri non ha escluso la Charity Commission dal processo di riforma che vede come protagoniste le charity. Secondo quanto proposto nel rapporto, la Charity Commission dovrà avere un più largo e diverso comitato e il ruolo dell'attuale commissario capo sarà scisso ed esercitato da un presidente e da un capo esecutivo. Un'altra grande innovazione proposta, volta a tutelare gli interessi delle charity, è la creazione di un nuovo tribunale indipendente dove le charity potranno appellarsi contro le decisioni prese dalla Charity Commission.

Le tante responsabilità delle charity e della commissione si esprimono in gran misura sull'attività di raccolta fondi, essenziale per la loro esistenza. Di seguito ci soffermeremo ad analizzare l'ordinamento che guida il Regno Unito nell'attività di fund raising e il ruolo esercitato in quest'ambito dalla Charity Commission.

Regolamentazione della raccolta fondi

La scelta del metodo e la programmazione dell'attività di raccolta spetta, in una charity, agli amministratori che bene devono valutare l'opinione pubblica e le ripercussioni che si manifesteranno nell'intraprendere determinati progetti. Questa fase è molto importante e delicata perché una scelta sbagliata, o in ogni modo non approvata all'esterno, rischia di danneggiare l'immagine della charity e di tutto il settore. In quest'ottica il ruolo giocato dalla Charity Commission è primario perché, essendo il principale regolatore delle charity in Inghilterra e nel Galles, uno dei suoi compiti è anche quello di monitorare l'attività di raccolta fondi e di assicurarsi che vengano rispettate le regole in materia dettate dal Governo.

Una raccomandazione che la Charity Commission fa agli amministratori delle charity è quella di spendere tempo prima d'iniziare un'attività di raccolta fondi in modo da impostare una valida strategia che deve tenere in considerazione:

- la necessità dei fondi, ovvero considerare se i fondi sono necessari per un progetto specifico o per una parte dell'attività promossa, e valutare la possibilità di collaborare con altre charity che operano nello stesso campo;

- quali sono le fonti da cui possono essere erogati i fondi;

- quali sono le risorse a disposizione per supportare la raccolta fondi, dato che raccogliere fondi comporta spese che variano a seconda dell'attività intrapresa, gli amministratori devono valutare le capacità della charity a sostenere i costi;

prevenire i costi della raccolta fondi, in modo da avere un target di riferimento che giustifichi il dispendio economico.

Ogni charity può poi ottenere valide informazioni in aiuto alle azioni da intraprendere dall'Institute of Fundraising che, impegnato da anni a promuovere la professionalità della raccolta fondi, ha elaborato un codice di condotta e conserva una lista di fundraiser indipendenti e di consulenti che possono essere d'aiuto agli amministratori nell'implementazione della strategia di raccolta. A loro volta le charity devono agire nel rispetto delle norme emanate dal Governo britannico per tutelare i soggetti che prendono parte all'attività di raccolta fondi.

Vediamo di seguito quali sono le regole principali che disciplinano la materia.

Gli appelli di raccolta fondi rivolti al pubblico

La terza parte del Charity Act 1992 regola l'attività di raccolta fondi quando questa è rivolta al pubblico, ovvero quando la richiesta di donazione a fini caritatevoli è fatta in luogo pubblico o attraverso un incontro nei pub, nelle fabbriche e negli uffici. Tale legge dispone che è proibito condurre un'attività di pubblica raccolta fondi senza ottenere prima un'autorizzazione. Tale autorizzazione potrà essere rilasciata attraverso:

- un permesso concesso dall'autorità locale (6), qualora la raccolta sia fatta nel territorio vigilato dalla rispettiva autorità;

- un ordinamento rilasciato dalla Charity Commission, qualora la raccolta sia fatta in tutta o in una parte sostanziale dell'Inghilterra e del Galles.

La richiesta d'autorizzazione all'autorità locale deve essere presentata dalla persona o persone che decidono di promuovere la raccolta e deve:

- specificare il periodo di durata del permesso che non deve superare i dodici mesi;

- essere fatta almeno un mese e non prima di sei mesi dalla data in cui s'intende iniziare la raccolta.

L'autorità locale è libera di autorizzare la raccolta o vietarla qualora valuti la raccolta d'inconveniente al pubblico per il giorno, periodo, frequenza o luogo scelto, oppure perché è proposta di seguito ad un'altra raccolta appena conclusa. Inoltre, un'autorizzazione può essere vietata qualora l'autorità giudichi inadeguato l'ammontare di raccolta prefissato e qualora il candidato riceva un'eccessiva remunerazione in relazione all'attività di raccolta. Dall'altra parte, il richiedente può appellarsi alla Corte della magistratura contro la decisione presa dall'autorità locale di vietare l'autorizzazione, qualora ritenga che tale scelta non sia giustificata.

Se ad appello fatto, una charity non riesce a raggiungere l'ammontare necessario di fondi raccolti e, qualora non sia stato specificato l'uso da farsi con tali risorse insufficienti, questa ha il dovere di restituire i soldi ai donatori identificabili. Il Charity Act del 1993 stabilisce inoltre che, laddove il donatore è sconosciuto ma potenzialmente identificabile, è necessario effettuare una ricerca che conduca a questa persona che ha diritto alla restituzione del denaro e che a sua volta sarà obbligata a firmare una rinuncia in caso di rifiuto. Terminato questo processo dovrà essere preparato uno schema che esporrà l'uso dei fondi rimanenti per mancanza d'identificazione o per rifiuto d'accettazione. La charity dovrà inoltre mantenere per sei mesi una riserva del fondo in modo da far fronte a possibili future rivendicazioni da parte dei donatori.

"Fundraiser" professionisti e sponsor commerciali

Se gli amministratori della charity (7) decidono di implementare la strategia di raccolta fondi disponendo di un fundraiser professionista oppure rivolgendosi a uno sponsor commerciale, allora dovranno seguire i principi dettati dalla seconda parte del Charity Act 1992 (8).

Secondo quanto stabilito da questo regolamento, per fundraiser professionale s'intende:

1. ogni persona che prosegue un "affare" di raccolta fondi, ovvero un'attività che è interamente o primariamente impegnata nella sollecitazione o nella ricerca di denaro o di altra proprietà per propositi caritatevoli;

2. qualunque altra persona che, per ricompensa, sollecita le donazioni in denaro o in proprietà a favore di una charity, ad eccezione di:

- qualunque charity o società collegata, dove per società collegata s'intende l'istituzione o l'insieme di un'istituzione e altre charity, che esercitano o controllano la maggioranza dei voti;
- qualsiasi ufficiale o impiegato in una charity o società collegata;
- qualsiasi amministratore di una charity;
- qualsiasi raccoglitore, ovvero persona che (da solo o con altri, per remunerazione o diversamente) fa un' appello caritatevole per mezzo di una raccolta pubblica caritatevole, dove per raccolta pubblica caritatevole s'intende qualsiasi appello fatto in luogo pubblico o per mezzo di contatti diretti. In quest'esclusione non sono compresi i promotori, ovvero coloro che (da soli o con altri, per remunerazione o diversamente) organizzano o controllano la gestione dell'appello caritatevole in questione;
- qualsiasi persona che sollecita fondi all'interno di un programma in tv o radio nel corso del quale l'attività di raccolta fondi è intrapresa da una charity o da una società connessa;
- qualsiasi sponsor commerciale ovvero di chiunque porti avanti un'attività commerciale per profitto, ma nel corso di quest'attività dichiara di dare a favore della charity un contributo caritatevole, intraprendendo un'attività di sponsorizzazione.

In aggiunta a queste considerazioni, il Charity Act del 1992 dispone che la definizione di fundraiser professionale non si applica alla persona che riceve:

- meno di 5 sterline al giorno e 500 sterline all'anno, nel caso in cui la sollecitazione venga fatta a favore di una charity in assenza di un vera e propria attività di raccolta fondi;
- meno di 500 sterline in riferimento ad una specifica attività di raccolta fondi.

Fatte queste precisazioni, la legge vieta a un fundraiser professionale e ad uno sponsor commerciale di sollecitare la raccolta fondi senza che prima sia stato scritto un accordo, nelle forme prescritte, con la charity beneficiaria. La Sollecitazione dovrà essere accompagnata da una dichiarazione che precisa il nome della charity interessata, la suddivisione dei fondi, qualora fossero raccolti a favore di più charity, e il metodo di remunerazione del fundraiser.

Nel caso specifico della sponsorizzazione, gli amministratori sono tenuti a porre attenzione sul nome della charity, che non deve essere inficiato da una inappropriata relazione con lo sponsor commerciale. Per questo motivo, gli amministratori devono verificare, prima di sottoscrivere l'accordo, che le condizioni del rapporto siano favorevoli alla charity e che l'uso del loro nome non sia esposto per azioni non considerate caritatevoli.

Le raccolte fondi non autorizzate

Secondo quanto stabilito dal Charity Act 1992 e dal Charitable Institutions (Fund-raising) Regulations del 1994, una raccolta fondi non autorizzata può essere fermata. Se la raccolta è fatta da un fundraiser professionista o da uno sponsor commerciale senza accordo scritto nella specifica forma, la Corte di Giustizia può intervenire, senza alcun preavviso, e ordinarne la sospensione. Qualora sussista la forma scritta ma:

- la charity non approvi i metodi di raccolta utilizzati dal fundraiser;
- il fundraiser non risulti essere una persona adatta per quella tipologia di raccolta;
- la charity non voglia essere associata con quella particolare attività di raccolta;

sarà la charity ad intervenire, con un preavviso di ventotto giorni diretto all'interessato. Tale preavviso dovrà dichiarare la contrarietà della charity nei confronti della raccolta fondi a suo nome e precisare

altri motivi di obiezione. Inoltre, deve contenere un'esplicita richiesta di sospensione dell'attività e la dichiarazione che, se il *fundraiser* non lo farà, sarà intrapresa un'azione giudiziaria.



* presidente *Philanthropy Centro Studi*
e professore presso la *Facoltà di Economia di Forlì*
** ricercatrice *Philanthropy Centro Studi*

Note:

- (1) C. Walker, C. Pharoah, «A lot of give, trend in Charitable Giving for the 21st century», Caf/Ncvo, London, 2002.
- (2) A. Phillips, *Charitable Status*, Dsc, London, 2003.
- (3) In Inghilterra e nel Galles le autorità competenti sono la *Charity Commission* e l'*Inland Revenue*, in Scozia e nell'Irlanda del Nord è l'*Inland Revenue*.
- (4) Avanzamento significa: protezione, mantenimento, supporto, ricerca e miglioramento.
- (5) Recentemente, si è proposto di innalzare la soglia per la registrazione a quota 5000 sterline, secondo quanto stabilito dal Governo nell'aprile 2003 in revisione al rapporto «Private Action, Public Benefit - A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector», settembre, 2002, che a sua volta prevedeva un innalzamento a 10.000 sterline.
- (6) La legge, con autorità locale si riferisce al consiglio di un distretto o di una circoscrizione di Londra, al consiglio comunale della città di Londra o al consiglio delle isole Scilly.
- (7) La legge in esame parla di "istituzione caritatevole", riferendosi in via principale alle *charity* e secondariamente a qualsiasi altra istituzione costituita per scopi caritatevoli benevoli e filantropici. Per semplicità, noi continueremo a parlare di *charity*.
- (8) Complementare a questa legge, ma non di minore valore, è *The Charitable Institutions Regulations* del 1994.

PER SAPERNE DI PIÙ

Walker C., Pharoah C., «A lot of give, trend in Charitable Giving for the 21st century», Caf/Ncvo, London, 2002.
Phillips A., *Charitable Status, A Practical Handbook*, Dsc, London, 2003.
Adirondack S., Taylor J.S., *The Voluntary Sector Legal Handbook*, Dsc, London, 2001.
Fwa, *Charities Digest 2003, Selected Charities and Voluntary Organizations*, Waterlow Professional Publishing, London, 2003.
«Charities and the Charity Commission», *Charity Commission publication*, 2002.
«The Register of Charities», *Charity Commission publication*, 2002.
«Complaints about Charities», *Charity Commission publication*, 2003.
«The Charity Commission and Regulation», *Charity Commission publication*, 2003.
«Charities and Fund-raising», *Charity Commission publication*, 2002.
«The independence of Charities from the State», *Charity Commission publication*, 2001.
«Private Action, Public Benefit - A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector», *Strategy Unit Report*, Cabinet Office, settembre 2002.