

qui maggioritario) della redistribuzione di risorse e della “advocacy”, sia per coloro che si cimenteranno nell’obiettivo della costituzione di un capitale destinato a essere investito esclusivamente per scopi di utilità sociale.

A partire da queste premesse, la prima Relazione Annuale sull’attività svolta dall’Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, si prefigge lo scopo di esporre i primi passi compiuti dal neonato organismo, al fine di rendersi il più possibile funzionale alla promozione, all’indirizzo e alla vigilanza sugli enti non commerciali, sulle organizzazioni non lucrative e sul terzo settore.

Nella prima parte del documento si ricostruisce il percorso culturale, ancor prima che politico e legislativo, attraverso cui è maturata la decisione di istituire l’Agenzia. Si è ritenuto, infatti, che fosse utile ripercorre il processo logico e cronologico preliminare, al fine di cogliere più nitidamente la portata attuale della missione conferita al nuovo ente e la sua posizione istituzionale.

La seconda parte si propone di esporre, nel modo più dettagliato possibile, l’attività effettivamente svolta dall’Agenzia nei suoi primi mesi di vita (poco meno di nove), cercando di mettere a fuoco i differenti versanti della sua operatività: dagli ordinari adempimenti amministrativi, particolarmente impegnativi nella fase di avvio “ex nihilo” di una nuova istituzione pubblica di rilevanza nazionale, all’esercizio dell’attività giuridica e interpretativa, sino agli interventi per la promozione culturale del settore. In più luoghi della Relazione verrà sottolineata la difficoltà strutturale riscontrata nell’espletamento dell’attività di vigilanza e di controllo del settore, sulla quale, pure, si è

condotto un lavoro sia in fase di istruttoria, mediante gli opportuni accertamenti, sia tramite l'incentivazione di forme di autoregolamentazione del settore (in particolare quelle connesse all'attività di raccolta fondi) di cui si è detto in precedenza.

Nella terza parte, infine, la Relazione, coerentemente con i poteri di indirizzo previsti dal DPCM 329/01, e in forza della esperienza sin qui maturata dall'Agenzia, sintetizza una serie di osservazioni e di proposte sia in campo civilistico, sia in ambito tributario, da sottoporre, quale proprio contributo, al legislatore nazionale e ai legislatori regionali. Lo spirito, con cui questa elaborazione è stata prevalentemente condotta, si ricollega proprio alla registrazione della necessità di una crescita qualitativa del nonprofit. Tale evoluzione, oltre a essere giustamente richiesta come forma di impegno agli operatori del settore, va altresì sostenuta con un quadro normativo strategicamente coordinato, coerente e dotato degli strumenti necessari al raggiungimento del predetto obiettivo.

Lorenzo Ornaghi

**Presidente dell'Agenzia per le organizzazioni
non lucrative di utilità sociale**

Milano, li 1 marzo 2003

Prima Relazione Annuale

Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale

(predisposta ai sensi del DPCM 329/01 art. 2, c. 2)

PARTE PRIMA:

**La nascita dell’Agenzia per le organizzazioni
non lucrative di utilità sociale**

Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale

PAGINA BIANCA

Capitolo I – Il percorso legislativo preliminare alla istituzione dell’Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale

Premessa

L’importante sviluppo qualitativo e quantitativo di cui è stato protagonista il nonprofit italiano negli ultimi vent’anni (particolarmente nel decennio finale del secolo scorso)¹, ha fatto sì che una nutrita schiera di analisti, studiosi e politici rivolgersero la loro attenzione verso questo vero e proprio settore economico in ascesa. Lo scenario palesatosi agli osservatori si è presentato come un vasto e multiforme insieme di organizzazioni, in alcuni casi assai diverse tra loro per storia, forma giuridica, struttura, dimensioni e aree di intervento, ma accomunate nell’impegno a reinvestire integralmente i loro eventuali profitti per l’attuazione delle rispettive finalità sociali.² Realtà associative auto-organizzate che sono state in grado, fra l’altro, (a livelli differenti e con esiti diversi) di collegare le esigenze di partecipazione attiva alla vita civile di una parte non trascurabile della popolazione con la risposta a una serie di bisogni sociali più o meno diffusi.³ Si è preso atto (in qualche caso si è dovuto prendere atto), pertanto (non senza qualche ritardo e qualche resistenza), dell’esistenza di un fenomeno complesso e (tuttora) in divenire, il quale, anche in forza

¹ Si pensi che ben il 55,2% delle realtà nonprofit rilevate al 31 dicembre 1999, risultavano fondate a partire dagli anni novanta (Fonte: “Istituzioni nonprofit in Italia – I risultati della prima rilevazione censuaria anno 1999” ISTAT, allegato al n. 50 – 2001, Informazioni).

² Vale forse la pena di segnalare, a proposito delle differenti modalità di maturazione di eventuali profitti, della loro gestione e del loro impiego, la relazione tra l’argomento e una delle grandi questioni (che si trova, altresì, alla base di una delle principali distinzioni – nello stesso tempo concettuale e operativa - interne al terzo settore italiano), che l’evoluzione dei processi socio-economici in atto propone alle organizzazioni nonprofit. Si tratta della scelta fra le opzioni di una politica di conduzione “aziendale” improntata alla cosiddetta “advocacy”, oppure una conduzione votata all’intrapresa di un percorso di tipo più marcatamente imprenditoriale, finalizzata alla costituzione di un capitale sociale con cui perseguire - verosimilmente con maggiore autonomia - un’ottimizzazione della propria capacità di generare utilità sociale.

³ L’accento all’estensione del bisogno sociale non è casuale. Proprio la capacità delle organizzazioni nonprofit di fornire servizi rivolti a “porzioni” di settori sociali portatori di una domanda implicante un elevato grado di specializzazione (si pensi, per esempio, al caso di bisogni legati alla tipicità di determinate comunità locali) è stata da tempo individuata dalla letteratura economica internazionale come uno dei punti di “vantaggio competitivo” dell’intervento del “privato sociale” rispetto a quello “statale”. L’intervento tradizionale pubblico, infatti, sembra di norma assai più costretto in una impostazione orientata a corrispondere a una domanda sociale mediana. Una delle prime dettagliate riflessioni su questo e su altri aspetti dell’iniziativa nonprofit è rinvenibile nel contributo (scritto ormai quasi trent’anni or sono) di B.A. Weisbrod, “Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in Three Sector Economy” in E.S. Phelps “Altruism, morality and Economic Theory”, Sage Foundation, New York 1975

dell'incremento della sua rilevanza economica e del suo consenso sociale, stava acquisendo autorevolezza culturale e politica; doti - queste ultime - che, nella visione di alcuni osservatori, si sarebbero potute investire per concorrere all'introduzione di cambiamenti significativi nei diversi assetti della vita civile (quantomeno) nazionale. Non a caso, gli anni novanta segnano, sin dal loro esordio, l'avvio (e per certi aspetti un primo compimento) di quel processo di "riconoscimento legislativo", inizialmente limitato a importanti segmenti del terzo settore, richiesto con forza da diversi rappresentanti dell'economia sociale italiana. Com'è noto, infatti, nel corso del 1990 sono state emanate (in meno di cinque mesi) la legge quadro sul volontariato (n. 266 dell'11 agosto), la legge sulla disciplina delle cooperative sociali (n. 381 del 10 novembre) e, benché (forse) di minore rilevanza, la legge recante disposizioni relative alle associazioni sportive dilettantistiche (n. 398 del 16 dicembre).

Il legislatore, dunque, sembra essersi mosso declinando la sua azione in base alla variegata composizione del nonprofit nazionale.

Tuttavia, se per un verso la pluralità di forme e di assetti organizzativi tipiche della tradizione italiana nell'ambito del "privato sociale" poté (e può) essere letta e interpretata come una testimonianza della sua vivacità, creatività e non omologabilità, per un altro verso occorre mettere a fuoco alcuni problemi di un certo rilievo che la stessa impostazione ha contribuito a porre e a mantenere in essere.

Permanendo in ambito normativo, per esempio, al di là dei meriti storici attribuibili, e di diversa misura, ai casi di legislazione speciale sopra riferiti⁴, non si possono rimuovere gli "inconvenienti" determinatisi - nel tempo - anche in forza di un modo di legiferare che non sembra essersi posto nell'ottica di una programmazione strategica generale del settore e la cui cifra, al contrario, parrebbe potersi rinvenire nell'inseguimento "posteriori" dei fenomeni sociali, sovente sotto la pressione di interessi parziali e, in qualche caso, comunque tardivamente. I limiti di questo modo di procedere si possono riscontrare con particolare evidenza nel deficit di semplificazione, coerente coordinamento legislativo e, quindi, di chiara disciplina riferibili al complesso della normativa inerente il terzo settore. Effettivamente, non è semplice individuare un minimo comune denominatore di un certo peso nell'ambito delle disposizioni

⁴Basti pensare, per esempio, alla chiarezza con cui la Legge 266/91 (approvata quasi all'unanimità dal Parlamento italiano) nel suo abbrivio: "...riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressioni di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale..." (art.1, comma 1). Giova inoltre rammentare che l'Italia è stata il primo fra i paesi membri dell'Unione Europea a procedere in

concernenti il nonprofit esterne al codice civile, a eccezione del condiviso ricorso a una impostazione metodologica di tipo funzionale, facente perno essenzialmente sulle finalità sociali delle organizzazioni e sulle loro rispettive attività prevalenti. Il convincimento da cui sembra prendere le mosse la logica dei diversi legislatori, sembra consistere nell'intenzione di intervenire mediante l'utilizzo della leva fiscale anche in ambiti di natura più propriamente civilistica. Si è proceduto, infatti, elaborando regimi agevolativi prevalentemente collegati agli obiettivi degli enti e alla scelta delle prassi da adottare per il loro conseguimento, talvolta fissando determinati assetti organizzativi, per definizione transitori, in "forme giuridiche" vere e proprie. La legislazione speciale sin qui prodotta, in altre parole, lasciando essenzialmente immutate le disposizioni del Libro I del codice civile, si è distinta quasi esclusivamente per aver dato vita a diversi sistemi di vincoli, strumenti e finalità, eludendo i quali, per gli enti, viene meno la possibilità di accedere a un corrispondente sistema di benefici.

1.1 Il D.Lgs. 460/97 e la figura delle "organizzazioni non lucrative di utilità sociale"

Da questo punto di vista, anche il D.Lgs. n. 460 del 4 dicembre 1997 non si discosta nella sostanza dall'impostazione sommariamente riferita poco sopra. Infatti, se nella sua prima parte il provvedimento, laddove si occupa del riordino della disciplina fiscale degli enti non commerciali (nonprofit), non interviene sulla questione delle forme giuridiche e organizzative del settore, anche nella seconda metà, pur procedendo alla istituzione della figura delle "organizzazioni non lucrative di utilità sociale" (abituamente citate con l'acronimo "onlus")⁵, si limita a disporre per le stesse un regime di favore basato, ancora una volta, non sulla individuazione di una nuova (o rielaborata) tipologia organizzativa, ma sulla scelta effettuata da ogni singolo ente di dedicarsi (o meno) al raggiungimento di obiettivi di solidarietà, mediante l'attuazione di

⁵L'espressione "organizzazioni non lucrative di utilità sociale", in realtà, è stata precedentemente utilizzata nel testo della Legge n. 662 del 23 dicembre 1996, "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", rispetto alla quale, del resto, il D.Lgs. n. 460/97 costituisce l'attuazione di alcuni espliciti rimandi a una attività di decretazione governativa. La predetta legge 662/96, infatti, dopo avere delegato all'art. 3, comma 186 il Governo: "ad emanare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di riordinare, secondo criteri di unitarietà e coordinamento, la disciplina tributaria degli enti non commerciali in materia di imposte dirette e indirette...", con il successivo comma 188 delega l'esecutivo: "ad emanare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, al fine di disciplinare sotto il profilo tributario le organizzazioni non lucrative di utilità sociale...", mentre al comma 189 fornisce principi e criteri direttivi inerenti: "La disciplina tributaria delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale".

determinate prassi all'interno di pre-definiti settori di attività. Ciò detto, occorre altresì evidenziare un elemento di novità non trascurabile, la cui disamina, fra l'altro, potrebbe rivelarsi utile anche ai fini di una migliore comprensione del processo che ha portato alla creazione di un organismo per il terzo settore. In effetti, con l'elaborazione e la promozione della figura delle "onlus", che pure non assume uno status comparabile a quello delle figure previste dal codice civile, il legislatore sembra comunque perseguire il tentativo di identificare una classe di soggetti, il più possibile universale e comprensiva. I tratti comuni a cui questo tentativo di parziale "reductio ad unum" sembra fare riferimento possono riassumersi nell'individuazione di enti le cui iniziative siano condotte mediante un'organizzazione privata dedita alla erogazione di servizi (o alla produzione di beni) finalizzati al perseguimento di obiettivi di interesse pubblico (specialmente se mirati alla tutela e/o alla piena attuazione di principi riconosciuti e promossi dalla Costituzione italiana). In questo senso, si può forse dire che, seppure la scelta effettuata dagli enti nonprofit italiani che sono divenuti onlus (o che si sono costituiti come tali) non ha implicato e non implica una vera e propria "trasformazione" delle loro tradizionali forme giuridiche, nondimeno l'accostamento alle stesse di una siffatta connotazione di natura tributaria ha comportato una forte caratterizzazione della loro identità anche nel senso di un risvolto civilistico. Del resto è un fatto che alcune "regole" di impatto tutt'altro che irrilevante per la vita degli enti e delle organizzazioni come, per citare un solo esempio, il divieto di distribuzione degli utili siano entrate nella nostra giurisdizione attraverso interventi di natura fiscale.

In ogni caso, prima della sua attuale rivalutazione, il decreto, anche al di là delle tematiche poc'anzi richiamate, probabilmente per le grandi aspettative che accompagnarono i lavori della Commissione governativa incaricata di elaborarne lo schema preliminare, fu oggetto di una vasta gamma di rilievi e di contestazioni. In particolare, fra i diversi "fronti polemici" apertisi successivamente alla sua adozione, fu proprio allora che maturarono, si acuirono e si diffusero le critiche, in parte già citate in sede di premessa, ai limiti del complesso della legislazione speciale di settore⁶ e, più in generale, alla logica stessa degli interventi legislativi di impostazione strettamente

⁶Del resto già nella Legge 662/96 si evidenziava l'intendimento di conferire maggiore uniformità alla normativa, quanto meno in materia fiscale; nel precitato art. 3, comma 188, infatti, la delega affidata al Governo in tema di organizzazioni non lucrative di utilità sociale era descritta come il tentativo di: "...disciplinare sotto il profilo tributario le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, attraverso un regime unico al quale ricondurre anche le normative speciali esistenti." Detto indirizzo generale, però, viene subito attenuato attraverso il mantenimento di eccezioni di vasta portata: "Sono fatte salve le previsioni di maggior favore relative alle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, alle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, e alle organizzazioni non governative di cui alla legge 26 febbraio 1987, n. 49"

“funzionale”. Esperti, protagonisti e rappresentanti del mondo nonprofit presero a sottolineare, allargando lo spettro delle loro osservazioni, oltre ai problemi determinati dalla inadeguatezza delle agevolazioni fiscali per le donazioni previste dal decreto legislativo, anche la loro insoddisfazione per la mancanza di linee guida condivise da cui potesse discendere un'azione strategica per lo sviluppo armonico dell'economia sociale italiana. Su questa stessa linea, contemporaneamente, si cominciò a sottolineare con forza la limitatezza e la disorganicità dell'azione di “supplenza” svolta dal legislatore fiscale, nonché la complessità di un corpo normativo, per un verso eccessivo e, d'altro canto, per molte realtà, ancora insoddisfacente.

Tuttavia, la lettura critica del D.Lgs. 460/97, lungi dall'essere stata soltanto un'azione “demolitoria”, ha prodotto, con il trascorrere del tempo, una ricca e proficua “pars construens”. Effettivamente l'introduzione della nuova figura delle onlus, unitamente alla ridefinizione della disciplina tributaria degli altri enti nonprofit, ha rappresentato un'occasione privilegiata, a partire dalla quale, riprese slancio una rinnovata e profonda riflessione “a tutto campo” sul settore. E' stato così possibile mettere a fuoco, per citare solo alcuni esempi, argomenti cruciali come “il rapporto sussistente fra attività commerciali strumentali e realtà nonprofit” o, sempre in relazione al problema del sostentamento dell'iniziativa senza scopo di lucro, la “ricerca ed elaborazione di strumenti di approvvigionamento finanziario”.⁷

Sulla stessa ondata di interesse, inoltre, soprattutto per merito dell'opera svolta dalle organizzazioni di rappresentanza del settore, dalle università e da altre qualificate agenzie culturali, ha assunto un nuovo vigore il lavoro di paragone e di confronto con le esperienze del settore nonprofit maturate in ambito internazionale.⁸ In questo contesto, dal punto di vista del confronto sulla definizione dell'identità dell'organismo per il terzo settore, ha assunto una grande rilevanza lo studio dell'unico antecedente istituzionale rinvenibile, quantomeno a livello europeo: la “Charity Commission”

⁷Da questo punto di vista, il D.Lgs. 460/97 ha aperto un'importante possibilità di cammino, introducendo - nel suo penultimo articolo - la possibilità di attivare strumenti finanziari specifici per il settore come i “Titoli di solidarietà”: «Per l'emissione dei titoli da denominarsi “di solidarietà” è riconosciuta come costo fiscalmente deducibile dal reddito di impresa la differenza tra il tasso effettivamente praticato e il tasso di riferimento determinato con decreto del Ministro del tesoro (...), purché i fondi raccolti, oggetto di gestione separata, siano destinati a finanziamento delle Onlus.». Come si potrà constatare nella Parte seconda della presente Relazione, inoltre, l'effettiva attivazione dei Titoli di solidarietà si lega strettamente con l'istituzione dell'Agenzia per le onlus.

⁸Il confronto è stato condotto prevalentemente in relazione a due principali (peraltro consueti) termini di paragone: da un lato la tradizione giuridica ed economica di matrice anglosassone (pur senza ignorare le grandi differenze sussistenti fra l'esperienza britannica e quella statunitense) e dall'altro le esperienze, soprattutto da un punto di vista amministrativo e fiscale, francese e tedesca. Queste ultime, in particolare, sono risultate interessanti anche per la loro notevole influenza sulla formazione di politiche economiche e sociali comunitarie, rispetto alle quali era già prevedibile, in prospettiva, l'avvio di un processo di armonizzazione.

operante in Gran Bretagna. Negli anni scorsi, anche per questo, diversi istituti di ricerca hanno stabilito contatti con eminenti rappresentanti dell'ente britannico. Anche di recente, in qualche occasione, per esempio, l'emerito "Chief Charity Commissioner" Prof. Richard Fries (oggi docente del Centre for Civil Society della London School of Economics) è intervenuto in seminari e convegni di alto livello e alcuni suoi contributi sono stati tradotti e pubblicati in contesti altamente specializzati. Proprio l'approfondimento dell'esperienza d'oltremarica, però, ha fatto emergere in alcuni specialisti e in una parte della classe politica qualche perplessità in merito alla possibile adozione di un modello analogo da parte del nostro Paese. Si è trattato prevalentemente di interrogativi fondati sia sulle profonde differenze sussistenti tra le due tradizioni nazionali dell'intervento privato in ambito sociale, sia sulla preoccupazione suscitata dai costi connessi all'avviamento e al mantenimento di una struttura di simile portata.⁹

Il dibattito che investe complessivamente i problemi del terzo settore italiano dopo l'emanazione della "Legge Zamagni"¹⁰, dunque, ha certamente riguardato anche la questione relativa alla istituzione di un organismo pubblico a esso appositamente dedicato, di cui, per il vero, il decreto parla solo fuggacemente nella sua seconda parte ("Disposizioni riguardanti le organizzazioni non lucrative di utilità sociale"). Il D.Lgs. 460/97 ricollegandosi a quanto previsto dalla Legge 662/96 (la quale, a sua volta, nell'art. 3, comma 190¹¹ delega il Presidente del Consiglio dei Ministri alla istituzione di un "organismo di controllo"), stabilisce di affidare al nuovo ente, che si prevedeva di

⁹Preoccupazioni che, come si vedrà in seguito, avrebbero giocato un ruolo non secondario relativamente alla definizione della posizione e del ruolo del nuovo organismo per il terzo settore italiano. Si tenga presente che la "Charity Commission" si colloca in un contesto molto particolare e assai radicato e connotato storicamente: se la sua istituzione risale al 1853, infatti, il suo ruolo, di tipo eminentemente regolatorio, affonda le radici addirittura nel Charitable Uses Act emanato nel 1601. Nell'attuale assetto costituzionale e amministrativo britannico, la predetta istituzione si pone come un dipartimento "non ministeriale" del governo, che, pur avendo una giurisdizione limitata a Inghilterra e Galles (in Scozia e in Irlanda del Nord, pur essendo in vigore un identico sistema fiscale, esistono differenti disposizioni civilistiche ed è in corso da tempo il dibattito sull'opportunità di creare o meno una realtà analoga), può contare su un organico di circa 600 persone distribuite su tre grandi sedi territoriali, oltre che su di un budget annuo pari a più di 24.000.000 di sterline. Nel 1993, inoltre, si è proceduto – mediante una nuova legge (Charities Act) - a un'importante riforma dei suoi poteri e a un allargamento delle sue funzioni, le quali si delineano secondo cinque aree principali: registrazione, accountability, controllo, supporto, applicazione. Anche la "mission" della Charity Commission, pertanto, la quale rimane a tutti gli effetti un soggetto indipendente di controllo che usa i propri poteri nell'ottica di tenere viva la fiducia del popolo britannico nei confronti delle charities, sembra essersi aperta nel senso della partnership e del supporto alle realtà del terzo settore britannico, tendendo a incrementare le fasi di sostegno nei loro confronti, rispetto alla stessa attività di regolamentazione.

¹⁰ Il D.Lgs. 460/97 viene così chiamato in relazione al nome dell'economista Prof. Stefano Zamagni (docente di Economia politica presso l'Università di Bologna) che presiedette la Commissione governativa incaricata di elaborarne lo schema.

¹¹ "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, da emanare entro il 31 dicembre 1997, è istituito un organismo di controllo."

istituire entro il 31 dicembre 1997 (vale a dire subito dopo l'emanazione del decreto legislativo di cui si sta trattando), dei compiti strettamente legati alla funzione di controllo delle istituende "onlus". In particolare, già in questa sede, si fa menzione di un'importante attribuzione, oggi effettivamente conferita alla Agenzia per le onlus: l'emissione di pareri in merito alla devoluzione del patrimonio delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale nel caso di un loro scioglimento.¹² Per inciso, giova forse rammentare, che il predetto punto, come si avrà modo di approfondire nel corso della Parte seconda della presente Relazione Annuale, oltre a essere rimasto fra le attribuzioni poste in capo alla Agenzia dopo l'emissione del "Regolamento recante norme per l'Agenzia per le onlus"¹³, costituisce l'unico caso in cui il parere del nuovo organismo è da considerarsi non solo "obbligatorio", ma anche "vincolante". Il D.Lgs. 460/97, quindi, nel suo pur breve accenno al nuovo organismo pubblico non segna, anche da un punto di vista terminologico, elementi di discontinuità rispetto alla impostazione desumibile, sullo stesso argomento, dalla lettura della precitata Legge 662/96, limitandosi a fare propria una concezione del nuovo ente per il nonprofit inteso nella sua mera funzione di vigilanza e di controllo sul settore (ovvero, secondo alcuni interpreti, addirittura soltanto sulle onlus).

Del resto, il complesso normativo in cui si è inizialmente collocata la previsione dell'istituzione di un apposito organismo per gli enti senza finalità di lucro, soprattutto in riferimento a quanto precedentemente rilevato sulla introduzione della figura delle onlus, sembra logicamente condurre in questa direzione. L'esigenza di garantire il rispetto del sistema dei vincoli e dei requisiti soggettivi da parte delle compagini votate al prevalente o esclusivo perseguimento di finalità socialmente utili, sembra infatti costituire la via più naturale e più coerente per assicurare la tutela e la corretta attuazione di quei principi (costituzionalmente rilevanti) di libertà individuale e associativa, pluralismo, solidarietà e sussidiarietà che giustificavano (e giustificano), in ultima istanza, la concessione dei benefici.

Va fatto però rilevare che, in qualche modo, proprio la riflessione avviata sui fondamenti testé richiamati, è stata una delle principali vie attraverso cui ha cominciato ad acquisire spazio e peso l'idea che la garanzia e la tutela di quegli stessi valori potessero essere condotte da parte pubblica anche mediante altre possibili modalità di

¹² D.Lgs. 460/97, art. 10, comma 1, lett. 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 ai fini di pubblica utilità, sentito l'organismo di controllo di cui all'art.3, comma 190, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, salvo diversa destinazione imposta dalla legge".

¹³ DPCM n. 329 del 21 marzo 2001.

azione. A partire da questa premessa, sono quindi entrati a far parte del dibattito, in breve tempo, termini come “promozione”, “sostegno”, “indirizzo”, “coordinamento”, tutti prefiguranti nuovi tipi di interazione fra l’organismo pubblico per il terzo settore e il terzo settore medesimo. Nuovi possibili scenari, la cui adeguata rappresentazione presupponeva anche una rivisitazione e un ripensamento delle attribuzioni, dei poteri e delle risorse di cui dotare il nuovo ente.¹⁴

1.2 I primi passi verso l’istituzione di un nuovo organismo per il terzo settore

La discussione su questo punto poté approfondirsi ampiamente anche a causa del fatto che il termine del 31 dicembre 1997, inizialmente previsto come data limite per l’istituzione dell’ente, fu, com’è noto, ampiamente disatteso.

Le ragioni del cospicuo ritardo con cui si è addivenuti alla istituzione di quella che sarebbe stata denominata “Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale” sono molteplici. In primo luogo, rispetto alla istituzione della nuova struttura, emersero da subito una serie di preoccupazioni relative alle risorse necessarie per la copertura dei costi necessari al suo avviamento e al suo mantenimento che, pur non assumendo proporzioni eccessivamente rilevanti¹⁵, a causa del clima di rigore dettato dalla necessità di rispettare i parametri di Maastricht, si rivelarono comunque di difficile reperibilità. Secondariamente, accanto al dato or ora riferito, non va trascurata l’incidenza del dibattito che sorse intorno alla scelta della città che avrebbe dovuto ospitare la sede della nuova istituzione; questione che, dato il prestigio delle diverse candidature, non fu di facile soluzione e richiese ai “decisori” parecchio tempo.

Come si è accennato, dunque, le diverse ipotesi relative alla natura del nuovo organismo ebbero tempo e modo per svilupparsi articolatamente. Tutto questo (oltre a rappresentare - a mo’ di circolo - un ulteriore elemento di difficoltà per l’assunzione di decisioni definitive) si tradusse, di fatto, in una ridiscussione della missione

¹⁴ In effetti l’idea di assegnare al nuovo ente compiti fondati sull’esclusivo binomio “agevolazioni-controllo” sembrava rifarsi, secondo alcuni osservatori, a un inquadramento dei rapporti fra pubblica amministrazione e mondo nonprofit un po’ troppo datato e, di fatto, non evolutosi sufficientemente rispetto, per esempio, a provvedimenti legislativi come il Testo Unico delle Imposte sui Redditi (D.P.R. N. 917) del 1986 (a cui il D.Lgs. 460/97, nel caso riferito dalla precedente nota n. 11, si richiama esplicitamente), in cui la funzione dell’amministrazione statale rispetto alle organizzazioni, definite in quella sede “enti associativi non commerciali”, sembra risolversi sostanzialmente in una funzione di controllo con finalità eminentemente tributarie.

¹⁵ L’attuale dotazione finanziaria dell’Agenzia, stabilita in base all’art. 14 della Legge n. 133 del 13 maggio 1999, è pari al corrispettivo in Euro di Lire 5 miliardi annue.

istituzionale da affidare a quella che, fra l'altro, cominciò a essere sempre più frequentemente indicata (in modo improprio e confuso) come la "Authority del Volontariato" o la "Authority del terzo settore".

La stessa popolarità di queste nuove "denominazioni", invero, benché di probabile estrazione giornalistica e pur nella loro inesattezza, evidenzia un mutamento intervenuto, anche a livello della pubblica opinione, rispetto all'idea propria del legislatore del 1996 e del 1997¹⁶. Benché il termine "authority", infatti, rispecchiasse con coerenza l'idea di un ente di garanzia e di controllo, le specificazioni "del volontariato" o "del terzo settore" sembravano connotare il nuovo organismo - soprattutto nel contesto di alcuni interventi e di alcune prese di posizione - come una realtà ispirata anche da una vocazione "di servizio" o per lo meno "di sostegno istituzionale" delle realtà indicate per mezzo dei precitati complementi. Sempre più operatori, esperti del settore e rappresentanti politici infatti, cominciarono a chiedersi se non fosse preferibile, in forza della peculiarità del nonprofit italiano, in ragione dell'evidente apporto fornito dallo stesso alla crescita della società civile, nonché alla positiva evoluzione del suo rapporto con le istituzioni, conferire al nuovo organismo anche poteri di indirizzo e di promozione. La discussione, quindi, si incentrò esplicitamente (e, per il vero, non può dirsi a tutt'oggi conclusa) sullo status giuridico più adeguato da conferire all'ente. Le diverse posizioni sembravano distinguersi in base a un'alternativa di fondo: autorità indipendente, ovvero agenzia operante sotto la vigilanza del governo.¹⁷ La stessa Corte dei conti nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato riferita al 1998, e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento in data 24 giugno 1999, riferiva come sulla natura di "detto organismo di controllo", non fosse "ancora maturata una sufficiente riflessione". Le disquisizioni sulle competenze e sulla natura del nuovo soggetto, inoltre, si legavano inevitabilmente anche al tema della composizione del suo organo amministrativo e della dimensione

¹⁶ In realtà, sempre nella Legge citata nella precedente nota (n. 133 del maggio 1999), l'art. 14 della stessa reca la seguente titolazione: "Organismo di controllo degli enti non commerciali e delle ONLUS".

¹⁷ A questo proposito va detto che, come più di uno studioso ha fatto rilevare, la discussione fu incentivata da una sorta di "salto logico" (almeno rispetto alla casistica precedente) già presente nel testo della Legge 662/96 fra il "ruolo" e lo "status" (o "posizione") che il precitato provvedimento prevedeva di assegnare al nuovo organismo. Il "ruolo" di vigilanza e di garanzia su un settore privato di interesse pubblico, infatti, avrebbe fatto supporre il riconoscimento di uno "status" di "amministrazione indipendente", viceversa, come si è già avuto modo di segnalare, la Legge 662/96 all'art. 3, comma 190 non solo delega la Presidenza del Consiglio dei Ministri a istituire il nuovo soggetto, ma nei commi immediatamente successivi dispone che la nuova realtà, una volta costituita, sia posta sotto la vigilanza dello stesso Presidente del Consiglio e del Ministro delle finanze.

dell'organico necessario per l'espletamento di un numero più o meno vasto di attribuzioni.¹⁸

Superata abbondantemente la data del 31 dicembre 1997, si dovette attendere, dunque, l'emanazione della già citata Legge n. 133 del 13 maggio 1999 per registrare, nel contempo, sia il primo importante riscontro formale del dibattito da tempo avviato, sia un prezioso passo avanti verso l'istituzione del nuovo organismo. Con il provvedimento del 1999, infatti, oltre all'individuazione dell'entità dell'onere previsto per garantire il funzionamento della futura Agenzia¹⁹, furono introdotte alcune modifiche al testo della Legge 662/96. Modifiche che, peraltro, si potrebbero definire di segno ambivalente. Da un lato, in continuità con la linea, che si potrebbe definire di "non consuetudine" propria della Legge 662/96, il nuovo testo accentua la difformità dello status del nuovo ente da quello delle "autorità indipendenti"; con l'aggiunta di un comma (il 192-bis), infatti, demanda ancora una volta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (sempre sentiti i ministri delle finanze, del lavoro e per la solidarietà sociale) il compito di stabilire mediante un proprio decreto: "la sede, l'organizzazione interna, il funzionamento, il numero dei componenti e i relativi compensi, i poteri e le modalità di funzionamento dell'organismo di controllo di cui al comma 190."²⁰ Dall'altro, intervenendo nel merito delle attribuzioni e dei poteri del futuro organismo pubblico, il legislatore introduce alcune modificazioni inerenti il ruolo stesso della futura istituzione. In particolare, sostituendo il comma 191 della Legge 662/96 con il comma 1 dell'art. 14 della nuova norma, si passa da una descrizione del compito dell'organismo mirante a: "garantire, anche con l'emissione di pareri e deliberazioni, l'uniforme applicazione della normativa sui requisiti soggettivi e sull'ambito di operatività rilevante per gli enti come definiti nei precedenti commi."²¹ alla seguente nuova formulazione: "L'organismo di controllo (...) garantisce, anche con emissione di pareri *obbligator*i 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. (...) è investito dei più ampi poteri di indirizzo, promozione e ispezione per la corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare in materia di terzo settore. Può inoltre formulare proposte*

¹⁸ Quest'ultimo aspetto della discussione era favorito dalla totale assenza di riferimenti specifici sulla questione nel testo della Legge 662/96.

¹⁹ Si veda la precedente nota n. 14

²⁰ L. n. 133/99 art. 14, comma 2 modificativo della L. 662/96 mediante comma aggiuntivo (192-bis) all'art. 3.

²¹ L. 662/96 art. 3, comma 191 (versione originale)

*di modifica della normativa vigente ed adottare provvedimenti di irrogazione di sanzioni di cui all'articolo 28 del D.Lgs. 4 dicembre 1997, n. 460.*²²

L'ambivalenza a cui poc'anzi si accennava sembra evidenziarsi nella seguente constatazione: per un verso, a fronte della conferma dell'impegno del nuovo ente per la garanzia dell'uniforme applicazione della normativa²³, tipico di un'autorità di controllo, si attribuiscono coerentemente allo stesso i relativi poteri di ispezione; nello stesso tempo però, si conferiscono all'organismo per il nonprofit anche non meglio specificati poteri di indirizzo e di promozione che sembrerebbero già alludere a funzioni diverse da quelle tipiche di un semplice ente di garanzia. Ciò detto, per completezza di informazione, va altresì precisato che il prosieguo del comma 1 dell'art. 14 della Legge 133/99, laddove chiarisce che lo scopo dei tre predetti poteri consiste nella "corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare in materia di terzo settore", sembra attenuare la predetta impressione, scoraggiando eccessive divaricazioni interpretative rispetto all'impostazione della versione originaria della Legge 662/96. Un'altra notazione che merita di essere segnalata, inoltre, concerne l'utilizzo (per la prima volta nel corpo di una legge italiana) dell'espressione "terzo settore", grazie alla quale, fra l'altro, sembra chiarirsi definitivamente il dubbio sulla esatta sfera di competenza del futuro soggetto pubblico, evidentemente non delimitabile alle sole onlus.

Ancora più innovativa appare, per certi aspetti, la parte finale del comma, ancorché non meno foriera di una certa "vis" ibridante. Infatti, se l'attribuzione del potere di "formulare proposte di modifica della normativa vigente" sembra andare anch'essa in controtendenza rispetto al ruolo di mero organismo di controllo, la capacità "di irrogazione di sanzioni" (prevista in questa sede e successivamente destinata a decadere) sembra, al contrario, rafforzare la "vocazione" dell'ente all'attività di garanzia e di vigilanza.

Partendo da queste premesse, il periodo di tempo successivo all'emanazione della Legge 133/99 non poteva non registrare una prosecuzione ancora più serrata del dibattito sulle possibili future caratteristiche dell'organismo per il terzo settore. Quanto al contesto in cui lo stesso si è sviluppato, giova forse segnalare la tendenza a inserire (o a collegare) la discussione all'interno del dibattito relativo al rafforzarsi delle istanze

²² L. n. 133/99 art. 14, comma 1 modificativo della L. 662/96 in sostituzione del comma 191 dell'art. 3.

²³ Da sottolineare il passaggio dall'espressione: "anche con l'emissione di pareri e delibere" alla formulazione "anche con emissione di pareri obbligatori e vincolanti". Su questo punto si rimanda, inoltre, ancora una volta alla precedente nota n. 11.

di riforma e aggiornamento del codice civile e di coordinamento e semplificazione normativa. Forse, anche a causa della montante esigenza di chiarezza da parte di operatori e pubbliche amministrazioni (specialmente di quelle periferiche), accanto al punto di vista di coloro che continuavano a sostenere l'insediamento di una autorità di garanzia concepita "english way" (magari con la possibilità di esercitare una pur limitata attività di consulenza nei confronti di realtà come i Centri di Servizio al Volontariato o le Associazioni di rappresentanza del settore), sembrava farsi strada un'ipotesi diversa, secondo cui l'aspetto del controllo e della garanzia doveva essere completato da un forte ruolo di indirizzo (di natura eminentemente ermeneutica e giuridica) e da un'attività di promozione (anche di tipo culturale) dei valori, delle buone pratiche e della conoscenza del settore nonprofit nazionale.