

## **Capitolo II – Istituzione e insediamento dell’Agenzia per le onlus**

### **2.1 Istituzione dell’Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale**

A poco meno di quattro anni dalla approvazione della Legge 662/96 (dicembre 1996) e dopo sedici mesi dalla emanazione della Legge 133/99 (maggio 1999), infine, il travagliato periodo di concepimento dell’organismo pubblico per il nonprofit volse verso la sua conclusione. Stava però per iniziare un periodo di gestazione, a sua volta, non breve e non privo di complicazioni. In ogni caso, in data 26 settembre 2000 fu finalmente emanato<sup>24</sup> il primo dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri previsti dalla Legge 662/96 e sue modificazioni con il quale si procedeva alla istituzione dell’ente.

Si tratta di un testo assai succinto, formato da un unico articolo suddiviso in tre commi, nel primo dei quali, oltre a essere “istituita” la “Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale”, si precisa (benché il nome assegnato all’ente possa fare ancora pensare diversamente) che l’ambito di esercizio della sua attività di controllo riguarda, sostanzialmente, tutto il settore nonprofit.<sup>25</sup> Pur senza volere indulgere in questioni che potrebbero apparire eccessivamente nominalistiche, sembra opportuno sottolineare in questa sede come la stessa denominazione assegnata al neonato organismo (con cui, fra l’altro, si rischia di fornire un’idea riduttiva della sua area di intervento), evidenzia una volta di più quanto si è avuto modo di riferire in precedenza circa l’importanza assunta dalla introduzione della figura delle “onlus” sia per la nascita di un organismo pubblico di controllo e indirizzo per il terzo settore, sia per lo sviluppo di una riflessione generale sul nonprofit italiano in quanto tale.

Il secondo comma del DPCM del settembre 2000, invece, formalizza la scelta di Milano come sede ufficiale della neonata Agenzia. Il capoluogo lombardo fu individuato principalmente per il forte insediamento e radicamento del terzo settore nella sua area, e forse, quasi a volere sottolineare come il titolo, informalmente, ma

<sup>24</sup> Pubblicato nella G.U. 30 settembre 2000, n. 229

<sup>25</sup> «E’ istituita la “Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale” quale organismo di controllo degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale” DPCM 26 settembre 2000, art. 1, comma 1.

universalmente riconosciuto di “capitale economico-finanziaria” del Paese, andasse interpretato anche nel senso di un impegno per una crescita e uno sviluppo nazionale che non prescindessero dalla crescita e dallo sviluppo dell’economia sociale. Si è precedentemente accennato al dibattito sorto fra le diverse istituzioni coinvolte e anche fra alcuni operatori del settore relativamente alla scelta della città che avrebbe dovuto ospitare l’Agenzia. Ovviamente non si ritiene di entrare, in questa sede, nel merito di quel dibattito. Si ritiene invece doveroso ricordare le diverse prestigiose e autorevoli proposte che furono, a diverso titolo, formulate in quel periodo: città come Bologna, Padova, Palermo e Roma, realtà importanti, certamente ricche di esperienze positive nell’ambito del “privato sociale” e, soprattutto, segni evidenti del vasto e profondo radicamento del terzo settore e dell’interesse per la sua crescita in tutta la nostra nazione.

Il terzo comma, infine, rinvia alla emanazione di un ulteriore analogo provvedimento le indicazioni in merito alla definizione della sede logistica, dell’organizzazione interna, del numero dei componenti e dei relativi compensi, dei poteri e delle modalità di funzionamento, preannunciando, a tal fine, la predisposizione di un apposito “regolamento”.

## **2.2 Il percorso preliminare all’emanazione del DPCM 329/2001 (Regolamento recante norme per l’Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale)**

Pur avendo formalmente “istituito” l’Agenzia e fissato alcuni punti importanti, il DPCM del 26 settembre 2000 aveva lasciato ancora aperte questioni fondamentali. Il dibattito sulla natura e sui compiti dell’Agenzia che aveva preceduto la stesura del provvedimento non cessò con l’emanazione dello stesso. L’attenzione generale, viceversa, si rivolse e si riversò sulla preannunciata stesura del “regolamento” di cui si riferiva nell’ultimo comma del precitato decreto. Accanto a riunioni interistituzionali, vi furono incontri tra il Governo e gli esponenti delle principali associazioni di rappresentanza del terzo settore che ebbero modo di illustrare le loro osservazioni e i loro contributi in più occasioni. In particolare, successivamente all’incontro tenutosi il 17 gennaio 2001 tra Governo e rappresentanti delle organizzazioni nonprofit, furono

delineati, con il recepimento di alcune proposte emendative, i contenuti dei 10 articoli che avrebbero costituito lo schema del futuro DPCM.

Il documento fu poi sottoposto a due importanti verifiche di natura istituzionale.

In considerazione delle competenze delegate alle Regioni, anche in relazione alle materie di cui si sarebbe dovuto occupare il nuovo ente, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri inviò, con nota del 23 gennaio 2001, il predetto testo alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, la quale, dopo avere preso atto del parere favorevole espresso in sede tecnica (in data 29 gennaio 2001) dai rappresentanti regionali, nel corso della seduta del 1 febbraio 2001, espresse in forma ufficiale la sua approvazione. Il passaggio testé descritto non fu però meramente formale: il pronunciamento espresso in sede tecnica dai rappresentanti regionali testé richiamato, infatti, conteneva anche la richiesta, accolta con nota del Sottosegretario della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2001, che uno dei componenti dell'Agenzia fosse proposto dalla Conferenza Stato-Regioni.<sup>26</sup> In questo modo, si evidenziavano ulteriormente sia la necessità che l'Agenzia tenesse adeguatamente conto della molteplicità e dei diversi livelli dei suoi interlocutori istituzionali, sia la correlazione fra il processo di ridefinizione dell'organizzazione statale in atto e la promozione del valore della sussidiarietà concepita nella sua duplice applicabilità verticale e orizzontale. Un valore che, di lì a pochi mesi, con la Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 sarebbe stato formalmente riconosciuto come uno dei valori fondamentali della Repubblica Italiana.<sup>27</sup>

Sullo schema di regolamento dell'Agenzia, successivamente, si è pronunciato anche il Consiglio di Stato con un parere che, come si potrà evincere, è entrato anche nel merito della natura e dei poteri del nuovo organismo e, in particolare, ha evidenziato l'asimmetria (già rilevata da diversi analisti) fra la posizione giuridica e il ruolo dell'ente istituito nel settembre 2000.

Il punto di partenza della disamina condotta dalla sezione consultiva per gli atti normativi, formalizzata nella seduta del 26 febbraio 2001, si fonda sulla constatazione

<sup>26</sup> “La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province Autonome di Trento e Bolzano (...) esprime parere favorevole (...) con l'impegno che l'Agenzia di cui all'articolo 6 dello schema di decreto venga integrata con un componente designato da questa Conferenza.” Rep. Atti n. 1134 del 1 febbraio 2001 all. 6

<sup>27</sup> “(...) Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.” COST.IT art. 118.

che: “Le entità da controllare (enti non profit) non sono nuove entità soggettive”<sup>28</sup>, ma sono già disciplinate dalle disposizioni del Libro I del codice civile. Gli estensori, inoltre, fanno notare (con espliciti rimandi alla legislazione speciale di settore) che: “Per alcune di tali entità aventi particolari requisiti e finalità, la disciplina generale era specificata da apposite leggi”<sup>29</sup> e che le organizzazioni in questione sono tutte: “destinatari di una disciplina tributaria di favore, comprensiva anch’essa di previsioni sanzionatorie e di controllo”<sup>30</sup>

La considerazione di queste premesse porta la sezione consultiva a interpretare la previsione dell’organismo di settore esplicitata nella Legge 662/96 come l’espressione della volontà del legislatore di: “dare un particolare rilievo al complesso degli enti non profit, individuando un apposito centro di riferimento unitario per il controllo del settore.”<sup>31</sup>, ragion per cui si deve ritenere che: “sia stato creato un organismo forte, analogo alle autorità indipendenti, pur se strettamente legato al Governo (...) e pur se le regole per il suo funzionamento sono affidate ad un regolamento ministeriale.”<sup>32</sup> Nella ricostruzione e nella interpretazione della competente sezione del Consiglio di Stato, quindi, mediante l’utilizzo del criterio ermeneutico dell’analogia, si perviene al riconoscimento della inedita natura “ibrida” del nuovo ente, rispetto alla quale, peraltro, non vengono sollevati rilievi formali e nei cui confronti si assume una posizione incline alla sua assimilazione con le altre autorità indipendenti.

In seguito, il predetto organismo esaminatore si sofferma sulle modifiche apportate dall’art. 14 della Legge 133/99 sottolineando come le stesse abbiano inciso: “sulla natura dell’organo, accrescendone i poteri e quindi conseguentemente limitando i poteri sanzionatori, di vigilanza e di controllo riconosciuti alle autorità per gli enti del terzo settore.”<sup>33</sup> A fronte di questa interferenza, secondo il Consiglio di Stato, il decreto ministeriale dovrebbe intervenire chiarendo quali siano: “i procedimenti concernenti enti del terzo settore, in cui il nuovo organismo sostituisce l’autorità governativa e quelli in cui esso deve intervenire con un parere vincolante ovvero

<sup>28</sup> Parere n. 205/2000 del Consiglio di Stato – sezione consultiva atti normativi, seduta del 26 febbraio 2001

<sup>29</sup> *ibid.*

<sup>30</sup> *ibid.*

<sup>31</sup> *ibid.*

<sup>32</sup> *ibid.*

<sup>33</sup> *ibid.* A titolo esemplificativo, si pensi al caso di eventuali operazioni di “fund raising” condotte in violazione della normativa sulla pubblica fede o, in generale di truffe collegate a comunicazioni ingannevoli sulla destinazione delle risorse raccolte. E’ evidente che in questo caso l’esercizio di ipotetici poteri sanzionatori da parte dell’organismo di controllo entrerebbe in una sfera in cui già sussistono chiare competenze della magistratura inquirente e della polizia tributaria.

obbligatorio”<sup>34</sup> La linea evolutiva del parere consiliare sin qui esposto, quindi, viene ulteriormente rafforzata dal riconoscimento accordato al nuovo ente di potere irrogare sanzioni. La sezione consultiva, pertanto, nelle sue conclusioni si esprime con chiarezza, pur nell’ambito di un’analogia (e dunque di una non piena identificazione) fra il nuovo organismo e le “autorità indipendenti”, in favore di un marcato avvicinamento dello status del primo “analogato” con quello del secondo. Da questo punto di vista i “suggerimenti” finali del parere non lasciano dubbi essendo “di fatto” quasi totalmente riconducibili all’assunzione di disposizioni simili a quelle previste per le altre “autorità di garanzia indipendenti”.

### 2.3 Il DPCM n. 329 del 21 marzo 2001

La stesura finale del “Regolamento per l’Agenzia per le onlus” non ha sposato, per molti aspetti, l’impostazione proposta dal parere del Consiglio di Stato. In sede di premessa all’articolato, infatti, laddove si precisano le ragioni del non pieno accoglimento delle predette osservazioni, è resa manifesta l’intenzione di mantenere l’Agenzia in una posizione non perfettamente sovrapponibile a quella di una vera e propria authority. Relativamente all’esercizio del potere sanzionatorio, per esempio, “attesa la non tassatività della indicazione contenuta nel comma 191 dell’art. 3 della legge n. 662 del 1996”<sup>35</sup>, il DPCM esprime con chiarezza l’orientamento a “limitare l’intervento dell’Agenzia nella fase dell’accertamento”<sup>36</sup>, preferendo mantenere il predetto potere (con esplicito riferimento a quanto previsto dall’art. 28 del D.Lgs. 460/97) in un unico soggetto. Ancora più esplicitamente, qualche riga dopo, si giustifica il mancato recepimento dei suggerimenti consiliari relativi al numero, alle caratteristiche e ai compensi degli amministratori dell’Agenzia, asserendo che: “l’Agenzia, nel vigente quadro normativo, non può essere totalmente assimilata alle Autorità indipendenti e, d’altra parte, dette previsioni comporterebbero uno status del componente dell’Agenzia non pienamente aderente al disegno legislativo ed alle risorse finanziarie previste per l’Agenzia stessa.”<sup>37</sup> Effettivamente, gli estensori del DPCM, oltre al non trascurabile aspetto economico-finanziario, sembravano potere contare su alcuni argomenti difficilmente eludibili a sostegno della tesi della “non piena

<sup>34</sup> *ibid.*

<sup>35</sup> DPCM 329/01, Premessa.

<sup>36</sup> *ibid.*, Premessa.

<sup>37</sup> *Ibid.*, Premessa.

assimilabilità". In primo luogo, contro l'ipotesi del deciso accostamento auspicato dal Consiglio di Stato, sembra pesare il fatto che, diversamente da quanto accaduto alle autorità indipendenti, le quali sono state istituite per legge e sono state dotate di un ampio potere di autoregolamentazione, nel caso dell'Agenzia per le onlus, le parti della Legge 662/96 (pur con le modificazioni introdotte nel 1999) che ne introducono la figura presentano una disciplina relativa al nuovo ente eccessivamente povera, rinviando sia l'istituzione dell'Agenzia, sia la sua regolamentazione a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. In un certo senso, la stessa possibilità di adottare autonomamente un regolamento interno, prevista dal DPCM 329/01, art. 7 (Norme di funzionamento), comma 4, avrebbe potuto, in teoria, mancare completamente.

E' stato fatto inoltre rilevare, che il riferimento contenuto nell'art. 192-bis della Legge 662/96 a un decreto (contenente un regolamento): "da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400..." non sembra offrire alternative a una valutazione dell'organismo come entità subordinata al Ministro o ai Ministri competenti.

Infine, il posizionamento dell'Agenzia sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro delle finanze sembrano prefigurare uno status di "separatezza" piuttosto che di "indipendenza" rispetto all'indirizzo politico dell'Esecutivo.

Nonostante permangano ancora alcune aree suscettibili di approfondimento e di chiarificazione, quindi, il DPCM 329/01 ha indubbiamente indicato alcuni punti fermi relativamente alla "posizione" della Agenzia.

Accanto a questa importante funzione, però, il predetto provvedimento legislativo ha assolto un altro fondamentale compito attinente il "ruolo" del nuovo soggetto, vale a dire la presentazione di uno strumento preciso (il regolamento recante norme per l'Agenzia in quanto tale) in grado di chiarire quali siano le cose che l'Agenzia per le onlus possa e debba concretamente fare.<sup>38</sup>

Mentre i primi due articoli (dei complessivi dieci), rispettivamente: riconfermano Milano come sede dell'Agenzia (art.1) e ribadiscono la vigilanza della Presidenza del Consiglio e per sua (eventuale) delega del Ministro per la solidarietà sociale e del Ministro per le finanze, nonché la tempistica e i destinatari della relazione annuale (art. 2); con gli articoli 3, 4 e 5, ciascuno inerente una specifica area concettuale, si entra

<sup>38</sup> Ovviamente, accanto alle indicazioni contenute nel DPCM, l'Agenzia per le onlus, in quanto istituzione pubblica, è soggetta anche a tutte le prescrizioni contemplate dal complesso delle norme amministrative o penali applicabili alle realtà aventi identico status.

nel merito di ciò che costituisce la vera e propria “mission” del nuovo ente e degli strumenti operativi di cui è dotato per perseguirne la realizzazione.

### 2.3.1 Articolo 3: Attribuzioni

All'inizio dell'unico comma dell'articolo di cui ci si accinge a trattare, il legislatore fa esplicito riferimento a quanto stabilito dalla più volte citata Legge 662/96 e, in particolare, al contenuto dei commi 191 e 192 del suo art. 3.<sup>39</sup>

Subito dopo, suddivisi in tredici capoversi identificati da altrettante lettere dell'alfabeto, si procede alla descrizione delle attribuzioni generali del nuovo soggetto pubblico.

a) La prima attribuzione comincia con l'elencazione dei poteri generali dell'Agenzia, indicati come poteri di indirizzo, promozione, vigilanza e ispezione. Subito dopo si specifica che gli stessi debbono essere intesi come finalizzati al perseguimento della: «uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare [e sino a qui ci si trova di fronte a una mera ripetizione di quanto previsto dalla Legge 662/96 art. 3, comma 191] per quanto concerne le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, il terzo settore e gli enti non commerciali, di seguito denominati “organizzazioni, terzo settore e enti” [la definizione del 1996 (allora piuttosto innovativa), che si limitava alla specificazione: “in materia di terzo settore”, viene dunque sostituita da una ben più articolata definizione dell'area di intervento, la quale ricomprende, senza possibilità di dubbio, l'intero spettro delle realtà nonprofit italiane] ».

Come è stato fatto notare da qualche autorevole giurista, l'osservanza della legge, non solo sembra essere il cuore della prima attribuzione, ma si può intendere la sua estensione (e quindi la sua applicabilità) non esclusivamente limitata ai soggetti del “privato sociale”, bensì anche nei confronti di interpretazioni e prassi della pubblica

---

<sup>39</sup> Come si è già avuto modo di specificare, in quella sede (legge delega), si recitava, fra l'altro, che l'allora definito “organismo di controllo”:

- “garantisce (...) 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 formulare proposte di modifica della normativa vigente”
- “ha il compito di assicurare la tutela da abusi da parte di enti che svolgono attività di raccolta fondi e di sollecitazione della fede pubblica”

Gli stessi commi, inoltre, prevedevano anche:

- a) l'obbligo di: “presentare al Parlamento apposita relazione annuale;” di cui nel DPCM 329/01, come anticipato, si parla nell'art. 2 e che, in realtà, è divenuto obbligo di presentazione al Presidente del Consiglio dei Ministri e
- b) la possibilità di: “adottare provvedimenti di irrogazione di sanzioni”, che, come si è ampiamente detto, il DPCM, ha ritenuto di non fare propria.

amministrazione, ovvero di altri soggetti su cui fossero riscontrate anomalie e/o distorsioni della normativa del settore.

Per il conseguimento delle finalità sopra riferite, pertanto, l'Agenzia può:

b) Formulare "osservazioni e proposte in ordine alla normativa" degli enti nonprofit. L'importanza di questa attribuzione consiste nel fatto che, in questo modo, l'Agenzia risulta essere investita della possibilità di esercitare la sua attività di indirizzo giuridico non soltanto attraverso l'esame di atti o di schemi proposti da altri soggetti istituzionali, ma anche tramite la possibilità positiva di avanzare proposte elaborate "motu proprio". Inoltre, in senso lato, la seconda attribuzione generale si pone altresì come un possibile punto di collegamento con l'area inerente l'esercizio del potere di promozione (che, in questo specifico caso, verrebbe attuato, su input dell'Agenzia, per via legislativa e/o regolamentare) del terzo settore o di suoi particolari segmenti.

L'obiettivo di una promozione di tipo culturale e scientifico del terzo settore, a sua volta, è nitidamente riscontrabile in ben altre cinque attribuzioni successive, segnatamente in quelle riferibili alle lettere c), d), e), f) e g), secondo le quali il nuovo ente:

c) "promuove iniziative di studio e ricerca sulla normativa" inerente il nonprofit anche fuori dei confini nazionali,

d) "promuove campagne per lo sviluppo e la conoscenza delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti in Italia, al fine di promuoverne e diffonderne la conoscenza e di valorizzarne il ruolo di promozione civile e sociale;"

e) "promuove azioni di qualificazione degli standard in materia di formazione e di aggiornamento" per l'attività degli operatori del nonprofit.

f) "cura la raccolta, l'aggiornamento ed il monitoraggio dei dati e dei documenti" relativi al settore.

g) "promuove scambi di conoscenza e forme di collaborazione fra realtà italiane (...) con analoghe realtà all'estero"

La rilevanza delle attribuzioni di indirizzo giuridico, unitamente all'ampiezza e alla profondità delle attribuzioni di tipo promozionale, alle quali come si vedrà in seguito, corrispondono una nutrita serie di "poteri" di analogo segno, sembrano implicare un definitivo superamento della concezione dell'Agenzia come realtà riconducibile alle consuete categorie di un puro e semplice organismo di controllo. Pare così inverarsi una trasposizione della stessa su di un piano in cui le funzioni di orientamento giuridico (a beneficio sia degli operatori nonprofit, sia delle altre amministrazioni pubbliche) e di

sostegno istituzionale allo sviluppo del settore, quasi assurgono allo status di “compiti prevalenti”, e perciò stesso, maggiormente connotanti la natura del nuovo organismo. Ciò non significa che le attribuzioni implicanti una funzione di vigilanza e controllo vengano meno, tant'è vero che la prima attribuzione, benché li nomini dopo quelli di indirizzo e di promozione (ma l'ordine potrebbe essere puramente casuale), come si è visto, cita anche i poteri di “vigilanza” e di “ispezione”.

L'attribuzione di cui alla lettera i), seppure non sia l'unica in cui l'attività di vigilanza e di controllo sia manifestamente implicata, sembra tuttavia quella in cui i predetti poteri appaiono con maggiore chiarezza ed esclusività; in base alla stessa infatti l'Agenzia:

i) “vigila sull'attività di raccolta fondi e di sollecitazione della fede pubblica, anche attraverso l'impiego di mezzi di comunicazione svolta dalle organizzazioni, dal terzo settore e dagli enti, allo scopo di assicurare la tutela da abusi e le pari opportunità di accesso ai mezzi di finanziamento.”

Come si è poc'anzi accennato, vi sono poi altre attribuzioni riconducibili a un'attività di vigilanza, come ad esempio quelle riferibili alle lettere h) e k), rispetto alle quali, quando ricorrano gli estremi, la nuova istituzione:

h) “segnala alle autorità competenti i casi nei quali norme di legge o di regolamento determinano distorsioni nell'attività delle organizzazioni (...) formulando proposte di indirizzo ed interpretazione”, ovvero nei casi di scioglimento degli enti o delle organizzazioni:

k) “rende parere vincolante sulla devoluzione del loro patrimonio (...). Detto parere deve essere comunicato, contestualmente, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai Ministeri delle finanze, del lavoro e della previdenza sociale e per la solidarietà sociale;”

Nel caso della lettera h), peraltro, appare piuttosto evidente che accanto a un'attività di “vigilanza” incentrata sulla valutazione delle conseguenze dell'applicazione della normativa (accezione di “vigilanza”, già di per sé, un poco difforme da ciò che mediamente si intende con questo termine nell'ambito del controllo sull'operato e sui requisiti degli attori di un determinato settore economico), si delinea con nettezza anche la dimensione giuridica dell'attribuzione, rispetto alla quale, oltre a un lavoro di analisi sulle conseguenze dell'applicazione di leggi e/o regolamenti, si prefigura (quasi fosse una fattispecie della attribuzione di cui alla lettera b), la possibilità di formulare proposte (per l'appunto) di indirizzo e di interpretazione.

Quanto alla fattispecie prevista dalla lettera k), l'elemento di vigilanza sulla corretta devoluzione del patrimonio delle onlus in fase di scioglimento appare senz'altro marcato, ma anche in questo caso, la stessa emissione di uno specifico parere, richiesta dalla legge, rinvia nuovamente anche alla funzione giuridica e di indirizzo dell'ente per il nonprofit.

Le tre rimanenti attribuzioni – lettere j), l) e m), invece sembrano anticipare la seconda area concettuale del DPCM (art. 4) relativa ai rapporti con le altre pubbliche amministrazioni, infatti nelle stesse si recita che l'Agenzia:

j) “elabora proposte sull'organizzazione dell'anagrafe unica delle ONLUS (...) tenendo conto dei criteri di iscrizione ai registri degli organismi di volontariato e delle cooperative sociali (...), e dei criteri che presiedono al riconoscimento delle organizzazioni non governative.”

l) “collabora nella uniforme applicazione delle norme tributarie, formulando al Ministero delle finanze proposte su fattispecie concrete o astratte riguardanti il regime fiscale delle organizzazioni e degli enti.”

m) “promuove iniziative di collaborazione, di integrazione e di confronto fra la pubblica amministrazione, con particolare riferimento agli enti locali, e le realtà delle organizzazioni e degli enti.”

La “vocazione” dell'Agenzia alla collaborazione interistituzionale, pertanto, è già bene evidenziata nei tre paragrafi sopra riferiti, tuttavia, vale forse la pena di fare notare come, rispetto al contenuto della lettera j), il fatto che la tenuta dell'anagrafe unica delle onlus sia rimasto di competenza dell'Agenzia delle entrate, unitamente al riferimento ai registri ufficiali delle Regioni e del Ministero degli Esteri, chiarisca come la necessità della relazione prefigurata con le predette pubbliche amministrazioni non sia soltanto possibile, ma in taluni casi addirittura necessitata. Nelle disposizioni della lettera l), inoltre, si evidenzia nuovamente la possibilità conferita all'Agenzia per le onlus di formulare proposte e quindi, di esercitare un'azione di indirizzo, in questo caso, rivolta ad una precisa istituzione, ovvero il Ministero delle finanze (attualmente facente parte del Ministero dell'Economia). Infine, una particolare menzione merita l'indicazione della lettera m) in cui è reso manifesto il ruolo del nuovo ente come punto di comunicazione privilegiato per il dialogo fra istituzioni e operatori del nonprofit, con particolare attenzione ai livelli di collaborazione fra gli stessi più vicini al territorio e quindi ai cittadini. Si pensi, in particolare, agli scenari aperti con l'avviamento del processo di localizzazione del welfare.

### 2.3.2 Articolo 4: Relazioni con le pubbliche amministrazioni

Come si è avuto modo di intuire tramite l'esposizione di alcune attribuzioni generali, il decreto 329/2001 espone alcune funzioni che, anche in riferimento alle disponibilità strutturali, organizzative e finanziarie dell'Agenzia, potrebbero diventare di primaria importanza. In particolare l'art. 4 prevede che le pubbliche amministrazioni, in alcuni casi "possano" e in altri ancora "debbono", rispetto a una serie di atti loro propri riguardanti il terzo settore, interloquire con l'Agenzia per le onlus. Da una lettura del testo si possono distinguere un ambito di "facoltatività" rivolto in generale a tutte le pubbliche amministrazioni e un ambito di "obbligatorietà" che si rivolge sostanzialmente alle sole amministrazioni dello Stato.

Il primo comma dell'articolo indica l'area di facoltatività implicante la possibile richiesta di un pronunciamento dell'Agenzia relativamente ad atti amministrativi che, a diverso titolo, riguardino la sua sfera di competenze.<sup>40</sup>

Il secondo comma, assai più dettagliato, presenta invece il quadro degli atti delle amministrazioni statali su cui l'intervento del nuovo organismo per il privato sociale è previsto in via obbligatoria:

- iniziative legislative e di rilevanza generale relative alla promozione, organizzazione e attività degli enti nonprofit;
- individuazione delle categorie delle organizzazioni nonprofit a cui destinare contributi pubblici;
- organizzazione dell'anagrafe unica delle onlus;
- tenuta dei registri e degli albi delle cooperative sociali;
- riconoscimento delle organizzazioni non governative (ONG);
- decadenza totale o parziale delle agevolazioni previste dal D.Lgs. 460/97.

L'articolo 4, infine, si conclude con un terzo comma in cui (diversamente da quanto disposto per l'area di intervento "facoltativa", in ordine alla quale non sono indicati termini entro cui la risposta dell'Agenzia deve pervenire ai richiedenti) si stabilisce che: "Decorsi trenta giorni dalla richiesta dei pareri di cui al comma 2, le amministrazioni interessate procedono autonomamente", benché, laddove si ravvisino gli estremi, l'Agenzia: "può concordare un termine maggiore."

<sup>40</sup> "Le pubbliche amministrazioni interessate possono sottoporre al parere dell'Agenzia gli atti amministrativi di propria competenza riguardanti le organizzazioni, il terzo settore e gli enti."

### **2.3.3 Articolo 5: Poteri dell’Agenzia**

L’esame dei poteri conferiti all’Agenzia per le onlus sembra confermare una notevole flessibilità del suo campo di azione. L’impressione, condivisa anche da autorevoli analisti, è che, in merito all’attuazione di molte delle sue attribuzioni, infatti, l’Agenzia si trovi nelle condizioni di scegliere la sua metodologia di intervento tra diverse opzioni possibili.

L’art. 5 si pone dunque come una esplicitazione “nel dettaglio” degli “strumenti” con cui l’Agenzia è chiamata a esercitare (nell’ambito della normativa vigente) i poteri di indirizzo, promozione, vigilanza e controllo. In sintesi, il nuovo organismo può adottare le seguenti iniziative:

- corrispondere con le pubbliche amministrazioni e gli enti di diritto pubblico per instaurare forme di collaborazione utili a i fini dell’indirizzo, della promozione, della conoscenza e del controllo delle organizzazioni del terzo settore;
- promuovere indagini conoscitive generali nei settori operativi delle predette organizzazioni;
- consultare periodicamente le associazioni rappresentative degli interessi di settore riconosciute come parti sociali dal Governo;
- invitare i rappresentanti delle organizzazioni del terzo settore a comparire per fornire informazioni ovvero inviare agli stessi questionari con l’invito a restituirli compilati e controfirmati;
- richiedere alle pubbliche amministrazioni, agli enti pubblici, ma anche a società e imprenditori commerciali informazioni e/o la trasmissione di atti e documenti relativi a realtà nonprofit;
- richiedere copia o estratti di atti e/o documenti riguardanti realtà nonprofit giacenti presso notai, uffici del territorio, altri pubblici ufficiali e/o conservati presso le pubbliche amministrazione;
- richiedere agli organi dell’amministrazione finanziaria di effettuare specifici controlli al fine di verificare i presupposti soggettivi ed oggettivi delle agevolazioni tributarie usufruite o richieste da enti nonprofit;
- comunicare agli organi competenti, per l’adozione di provvedimenti consequenziali, le violazioni e anomalie riscontrate nello svolgimento dell’attività di controllo e trasmettere all’ufficio delle entrate competente il processo verbale delle violazioni constatate;

- inoltrare specifiche richieste di informazioni e documenti alle organizzazioni nonprofit, ovvero alle pubbliche amministrazioni, agli enti pubblici e a società e imprenditori commerciali per assicurare la tutela da abusi nell'attività di raccolta di fondi e di sollecitazione della fede pubblica attraverso l'impiego di mezzi di comunicazione.

Soprattutto dalla lettura degli ultimi poteri elencati sembra emergere un ruolo (per nulla trascurabile) di supplenza conferito all'Agenzia rispetto ad altre autorità tradizionalmente incaricate di indagare e (se accertati) di reprimere comportamenti illeciti. Rispetto a questa parziale sovrapposizione, si può dire che il DPCM 329/01, avendo limitato alla fase dell'accertamento i poteri di controllo dell'Agenzia, fa sì che non si possa parlare di un ampliamento dei poteri dello Stato, ma, come è stato opportunamente fatto rilevare, di una estensione delle circostanze in cui è possibile riscontrare delle irregolarità. Pertanto, non si è ampliato il numero delle anomalie passibili di sanzione, ma si è inteso rafforzare il fronte della vigilanza effettuabile dall'Agenzia, non solo tramite l'espletamento di una attività ispettiva (la cui costituzione parve, sin dalla emanazione del decreto, tutt'altro che facile da organizzare), ma anche attraverso lo svolgimento dei suoi compiti di conoscenza del settore. Alcune parti delle ultime descrizioni dei poteri, infine, sembrano indicare nella via della collaborazione con corpi e strutture dello Stato già esistenti, un possibile metodo per agevolare la complessa messa in opera della funzione di ispezione e controllo, or ora richiamata. In conclusione, anche la disamina dei poteri dell'Agenzia, coerentemente con quanto segnalato circa le attribuzioni generali e quelle relative ai rapporti con le pubbliche amministrazioni, sembra confermare l'intenzione del legislatore di dare vita a un organismo in cui la vocazione di indirizzo (esercitata prevalentemente per via giuridica) e di promozione culturale nei confronti del settore, affiancandosi a quelle di vigilanza e ispezione, tendano a divenire di fatto preminenti, anche in considerazione (e in forza) della loro più semplice attuabilità e praticabilità.

#### **2.3.4 Altre indicazioni**

La seconda metà degli articoli di cui si compone il DPCM 329/01 contiene importanti indicazioni inerenti la morfologia del futuro soggetto pubblico e, più in generale, alcuni fondamenti per la stesura del suo assetto organizzativo.

L'art. 6 (*Composizione dell'Agenzia*) prevede che l'organo collegiale sia composto da un Presidente e da dieci componenti nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'individuazione dei componenti, la cui permanenza in carica è prevista per la durata di cinque anni, viene effettuata in base alle seguenti segnalazioni: il Presidente dell'Agenzia direttamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri, tre componenti ciascuno rispettivamente su proposta del Ministero delle finanze, del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, del Ministero della solidarietà sociale e, infine, uno su indicazione della Conferenza Stato-Regioni.

L'art. 7 (*Norme di funzionamento*) fissa le modalità di convocazione dell'Agenzia, le principali norme per lo svolgimento della sua attività quale organo deliberante e le modalità per garantire la comunicazione e la pubblicità degli atti adottati. Il comma 4, infine, rimanda alla approvazione di un regolamento interno tutte le regole di dettaglio per il pieno funzionamento del nuovo ente.

L'art. 8 (*indennità di funzione per il Presidente e per i componenti dell'Agenzia*) rinvia, nel suo unico comma, a una successiva decretazione del Presidente del Consiglio dei Ministri (su proposta del Ministro delle finanze e del tesoro), la determinazione degli importi dei compensi.

L'art. 9 (*Ufficio di Segreteria*) stabilisce il contingente del personale necessario per il supporto alla attività degli amministratori "in sede di prima applicazione", vale a dire nella fase di preparazione e di inizio dell'attività dell'Agenzia. In questo articolo sono altresì stabilite le modalità per il reperimento del primo nucleo di risorse umane che avrebbero dovuto prendere servizio presso il nuovo ente, provenendo da altre pubbliche amministrazioni in base agli istituti del "comando, fuori ruolo o altri equipollenti".

Infine l'art. 10 (*disposizioni finanziarie*) indica le possibili entrate dell'Agenzia individuando, all'uopo, quattro distinte modalità: a) stanziamenti statali stabiliti con legge, b) somme derivanti da contributi di enti pubblici, c) somme derivanti da convenzioni con soggetti privati e d) somme derivanti da altre, eventuali entrate. Anche in questo caso si evidenzia una certa flessibilità di cui si è inteso dotare l'Agenzia, anche ai fini del reperimento delle risorse finanziarie necessarie per il suo sviluppo.

## **2.4 Insediamento dell'Agenzia per le onlus**

Successivamente all'approvazione del DPCM del 21 marzo 2001 si aprì un periodo di lavoro finalizzato principalmente alla individuazione delle figure ritenute adeguate per l'assunzione delle cariche di Presidente e di componenti (successivamente indicati

come Consiglieri) dell’Agenzia. Certamente il periodo di transizione tra la vecchia e la nuova legislatura non giovò a una veloce conduzione della ricerca. In ogni caso, in data 5 dicembre 2001, fu emanato un nuovo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale si procedeva alla nomina del Presidente e di otto<sup>41</sup> (sui dieci previsti) componenti l’Agenzia, rinviando a ulteriori provvedimenti la nomina dei due membri da designarsi, rispettivamente, su indicazione del Ministero dell’Economia e della Conferenza Stato-Regioni.<sup>42</sup> Un altro motivo di attesa per l’insediamento fu determinato dal problema del reperimento di una sede provvisoria in cui collocare l’Agenzia e il nucleo iniziale della relativa struttura tecnico-amministrativa (l’embrione del cosiddetto ufficio di segreteria).

Finalmente, in data 8 marzo 2002, alla presenza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e di altre autorità nazionali, regionali e locali si è tenuta la cerimonia di insediamento della neonata Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, la cui prima seduta operativa, a causa di alcuni impedimenti logistici, si sarebbe potuta tenere soltanto il 9 aprile seguente.

## **2.5 Considerazioni relative alla situazione organizzativa e logistica dell’Agenzia**

Preliminarmente alla esposizione del lavoro svolto dall’Agenzia nel corso dei suoi primi mesi di vita, si ritiene utile presentare qualche considerazione e alcuni dati al fine di fornire una breve panoramica delle condizioni generali in cui l’Agenzia ha cominciato ad adempiere la sua missione. In particolare, sono due gli ambiti su cui si sono concentrate, e tuttora si concentrano, le problematiche più rilevanti:

### **a) il contingente di personale in servizio presso l’Agenzia al 31 dicembre 2002**

A distanza di quasi nove mesi dall’insediamento, permane un significativo scostamento tra quanto previsto nell’art. 9 (*Ufficio di segreteria*) del DPCM 329/01 circa il contingente di personale che avrebbe dovuto prendere servizio presso l’Agenzia e la situazione “di fatto” sinora realizzatasi. Il precitato articolo, infatti, nel suo unico comma, recita che: “L’Agenzia, in sede di prima applicazione, si avvale di un

<sup>41</sup> Due dei quali, precisa il DPCM 5 dicembre 2001, sono: “nominati su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali”

<sup>42</sup> L’emanazione dei due successivi decreti avvenne, rispettivamente in data 28 gennaio 2002 per la nomina del componente proposto dal Ministero dell’economia e finanze e soltanto il 29 aprile 2002 (a insediamento già avvenuto) per la nomina del membro designato su indicazione della Conferenza Stato-Regioni.

numero non superiore a *quindici unità* di personale messe a disposizione dal Comune di Milano, nonché di un contingente non superiore a *venti unità* di personale di cui un numero non superiore a dieci provenienti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero delle finanze, dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, e un numero non superiore a dieci provenienti da altre amministrazioni pubbliche e dagli enti locali collocati in posizione di comando, fuori ruolo o altra equipollente secondo i rispettivi ordinamenti, nelle forme previste dalla normativa vigente.” Il decreto, pertanto, individua in un massimo di *trentacinque unità* la dotazione complessiva di risorse umane necessarie all'assolvimento dei compiti assegnati al nuovo ente, limitatamente alla fase iniziale della sua esistenza. Ciò detto, giova sottolineare che, pur prendendo in considerazione una possibile interpretazione della formula “*non superiore a*” in senso restrittivo, sussiste comunque una forte sproporzione tra la presente dotazione di risorse umane (n. 10 unità), peraltro non tutte compresenti sin dall'insediamento, ma sopraggiunte lungo l'intero svolgimento del primo anno di attività, e le indicazioni contenute nel dettato legislativo (il personale attualmente in servizio rappresenta poco più di un quarto del numero individuato come ottimale). Occorre tenere presente che, al di là della forma, l'effettivo sottodimensionamento della struttura dell'Agenzia pone la stessa in una situazione quasi emergenziale rispetto al compito di garantire un supporto pienamente efficiente agli amministratori sia in relazione alle loro ordinarie attività di conduzione, indirizzo e rappresentanza, e, ancor più, in merito all'attuazione delle direttive discendenti dalla partecipazione della nuova istituzione a eventi di carattere straordinario. Il perdurare di tale situazione, inoltre, essendo ragionevolmente prevedibile un ulteriore aumento delle richieste di intervento dell'Agenzia, potrebbe avere un'incidenza ancora più rilevante in futuro, soprattutto sulla quantità e sulla tempestività delle pratiche istruite e trattate, oltre che sul numero di iniziative di promozione del terzo settore poste in essere.<sup>43</sup> Rispetto al problema sopra descritto, il Consiglio dell'Agenzia, ha intrapreso alcune iniziative:

*(deliberazione in merito all'assetto organizzativo dell'Agenzia)*

---

<sup>43</sup> Alcune delle ragioni del mancato superamento di questa lacuna, a cui si sta tentando di porre rimedio con grande impegno, paiono essere identificabili nei seguenti termini:

a) resistenza delle pubbliche amministrazioni nel concedere la particolare posizione di comando ai loro dipendenti, la quale risulta per le stesse piuttosto onerosa (va precisato, infatti, che, in relazione alle disposizioni sopra riferite, il personale in servizio presso il nuovo ente mantiene il trattamento economico fondamentale delle amministrazioni di appartenenza, alle quali rimane in carico il correlato costo e i relativi oneri, mentre l'Agenzia provvede con i propri fondi al pagamento degli oneri accessori);