

alla Banca Popolare di Milano. A tale affidamento si è assegnata una scadenza (il 31 dicembre 2002), secondo quanto riportato nella convenzione allegata alla deliberazione stessa.⁴

1.7 Approvazione dei bilanci

Una riflessione a parte meritano il lavoro e la discussione per l'approvazione dei bilanci che sono stati condotti nei seguenti termini:

(bilancio di previsione 2002)

Il Consiglio ha iniziato a occuparsi collegialmente dell'argomento a partire dalla seduta del 15 ottobre 2002, dopo che ai membri dell'organo deliberante è stato distribuito un documento preliminare interno da utilizzarsi in funzione della disamina, della valutazione e della puntualizzazione delle modalità inerenti la stesura del bilancio di previsione 2002. Testo, il cui esito finale, nelle intenzioni degli estensori, avrebbe dovuto costituire anche un tracciato per la composizione del bilancio di previsione 2003. Successivamente, nel corso della seduta plenaria del 29 ottobre, dopo aver acquisito alcuni contributi relativi ad aspetti di carattere generale del preventivo di attività dell'esercizio 2002 predisposti e da diversi Consiglieri, e di ulteriori elementi di valutazione emersi dal dibattito preliminare, la bozza di bilancio e i relativi allegati sono stati portati all'attenzione del Consiglio affinché si procedesse alla loro valutazione ed eventuale approvazione. In quella sede Il Direttore Generale ha preso la parola per descrivere la struttura e le articolazioni del bilancio di previsione, osservando, come riportato nella relazione tecnica, che il procedimento normale relativo al bilancio prevede la necessità di procedere all'assestamento ordinario, sede di regolazione di tutte le situazioni tuttora presunte.

Al termine dell'esposizione del Direttore Generale, diversi Consiglieri hanno preso la parola, chiedendo in taluni casi delucidazioni e chiarimenti sulle singole poste. Al

⁴ In data 11 dicembre 2002, il Consiglio ha deliberato il rinnovo (sino al 31 dicembre 2003) della convenzione per la gestione del servizio di cassa/tesoreria con la Banca Popolare di Milano. In particolare nella deliberazione si precisa che: “

- il servizio verrà svolto a titolo gratuito e senza alcuna spesa per la tenuta del conto, fatta eccezione per l'eventuale recupero delle spese vive sostenute per conto dell'Agenzia;
- tasso creditore sulle disponibilità di cassa : verrà applicato un tasso pari al Tasso Ufficiale di Riferimento (T.U.R.) vigente per tempo, ai sensi dell'art. 48, comma 3 della Legge 23 dicembre 1999, n. 488;
- tasso debitore sull'eventuale scoperto di conto corrente: verrà applicato un tasso pari al Tasso Ufficiale di Riferimento (T.U.R.) vigente per tempo, maggiorato di 2 (due) punti”.

termine della prima parte del lavoro, infine, il Consiglio ha ritenuto di evidenziare alcuni punti suscettibili di ulteriore approfondimento che di seguito si riportano:

“- dare pienezza ai contenuti espressi nel regolamento di organizzazione, già approvato dal Consiglio, soprattutto per ciò che concerne il funzionamento delle segreterie dei Consiglieri,

- individuazione di un organigramma, con funzioni e compiti maggiormente e progressivamente sempre più precisati,

- conoscenza più dettagliata dei componenti delle voci più significative di spesa.”

Sempre nella seduta del 29 ottobre, inoltre, su richiesta di alcuni Consiglieri e del Presidente si è stabilito di formare una apposita commissione interna avente lo scopo di seguire specificamente le problematiche inerenti il bilancio e l'organizzazione dell'Agenzia. Il Consiglio ha quindi approvato la proposta, procedendo in seguito alla costituzione della predetta commissione, la quale risulta composta da tre membri dell'organo deliberante.

Successivamente, sono stati formulati alcuni suggerimenti volti alla variazione di alcune singole poste del bilancio che il Consiglio ha deciso di fare propri. Al termine del dibattito, quindi, il Presidente ha posto in votazione il bilancio di previsione 2002, sulla base dello schema presentato integrato e modificato in base alle proposte accolte e il Consiglio dell'Agenzia lo ha approvato all'unanimità.⁵

*(Approvazione della variazione di assestamento complessivo del bilancio di previsione per l'anno 2002) ***(allegato n. 2)****

A titolo di premessa, è forse opportuno rammentare ancora una volta che anche l'approvazione di assestamento complessivo del bilancio di previsione per l'anno 2002, intervenuta successivamente alla deliberazione del 29 ottobre 2002, è stata adottata senza che le disposizioni di cui all'art. 10 del DPCM 329/01, afferenti la specifica disciplina delle norme concernenti i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese, fossero ancora operative, e che, pertanto, gli atti di cui si sta trattando sono stati assunti nel rispetto dei principi delle leggi di contabilità afferenti la pubblica amministrazione.

La necessità di procedere alla variazione di assestamento è nata principalmente dalla presa d'atto, da parte del Consiglio, del maggiore introito, rispetto alle previsioni, delle

⁵Si è ritenuto di non riportare tra gli allegati alla presente Relazione Annuale il bilancio di previsione approvato in questa occasione dal Consiglio, in quanto, come si chiarirà in seguito, lo stesso è stato oggetto di una successiva variazione di assestamento complessivo. E' parso, pertanto, più ragionevole riportare esclusivamente la versione consolidata e definitiva.

entrate relative alla competenza per complessivi euro 2.500.000,00 a seguito dell'assegnazione da parte dello Stato dei fondi per l'anno 2002 a favore dell'Agenzia per le onlus. Detta assegnazione, infatti, ha comportato un incremento delle stesse da Euro 2.582.284,49 a Euro 5.082.284,49.

Il Consiglio ha, altresì, preso atto che le spese correnti relative alla competenza riscontrano le seguenti variazioni:

- le spese per il funzionamento degli organi istituzionali, quantificate in complessivi euro 1.470.000,00, a seguito delle disposizioni contenute nella deliberazione n. 6 del 10 settembre 2002 relativa alle indicazioni formulate finalizzate alla determinazione dell'indennità di funzione ai membri del Consiglio dell'Agenzia, sono da allocarsi nei medesimi capitoli nella misura massima di euro 770.000,00 in relazione alle decisioni in corso di assunzione con apposito decreto sull'argomento che, riportando ai valori presi in considerazione per la determinazione dell'indennità di funzione dei componenti la commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero, comporta, quale conseguenza, la riduzione dello stanziamento iniziale dell'importo di euro 700.000,00;
- l'ipotesi di individuare le modalità di finanziamento di progetti futuri, a iniziare dagli interventi che possono essere previsti e programmati per iniziative da destinare all'anno internazionale del disabile, trova la possibilità di esprimersi attraverso la costituzione di un fondo per realizzazione di iniziative dirette, tramite l'allocatione di uno stanziamento apposito di euro 3.100.000,00, che fa ascendere l'ammontare delle spese per acquisto beni e servizi ad euro 3.757.084,49 complessivi;
- che le spese relative ad acquisizioni di strumentazioni tecniche, attrezzature e supporti vari per il funzionamento della struttura sono aumentate in relazione alla cresciuta intensità della attività ordinaria, rendendo necessario destinare uno stanziamento aggiuntivo al capitolo di spesa in conto capitale per acquisizioni varie, per euro 100.000,00;
- che si è operato in qualità di sostituto d'imposta in relazione alle indennità da corrispondersi ai Consiglieri dell'Agenzia e nei confronti dei soggetti con i quali si sono attivati dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa, tali da costituire debiti e crediti nella misura di euro 200.000,00 da inquadrare nelle appostazioni di entrata e di uscita nelle partite di giro e contabilità speciali.

In base alle considerazioni sopra riportate, pertanto, nella seduta dell'11 dicembre 2002, il Consiglio ha approvato all'unanimità la variazione di assestamento del Bilancio

di previsione dell'Agenzia per le onlus per l'esercizio finanziario 2002 e i relativi allegati (di cui alla deliberazione n. 14 del 29 ottobre 2002) nei termini e nelle risultanze rinvenibili nella tabella riportata in allegato alla presente Relazione Annuale.

*(Approvazione Bilancio di previsione 2003) *(allegato n. 3)**

Sempre nel corso della seduta dell'11 dicembre, inoltre, il Consiglio, ha provveduto all'approvazione del Bilancio di previsione 2003, richiamandosi, in primo luogo, a quanto previsto dalla Legge n. 133 del 13 maggio 1999 "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale", con particolare riferimento all'art. 14 "Organismo di controllo degli enti non commerciali e delle Onlus", e al comma 3, nel quale si stabilisce che l'assegnazione annua di risorse all'Agenzia per le onlus è contenuta nel tetto massimo di lire 5 miliardi (pari ad euro 2.582.284,49). Si è altresì tenuto conto, nella predisposizione dei documenti contabili, dei principi generali di unità, annualità, universalità, integrità e veridicità e del pareggio economico e finanziario, nonché del fatto che, relativamente alle entrate, oltre al trasferimento dell'importo sopra citato, è da annoverare l'ammontare dei relativi interessi attivi.

Il Direttore Generale, conformemente alla richiesta del Consiglio, ha esposto le linee portanti e il dettaglio delle voci salienti che contraddistinguono il bilancio di previsione. Nel suo intervento egli ha indicato le tracce di continuità tra il bilancio assestato dell'anno 2002 e le componenti più rilevanti di quello di previsione per il 2003 che si sostanziano nella costituzione di appositi fondi destinati al finanziamento delle azioni di sviluppo delle attribuzioni e delle funzioni che il DPCM 329/01 pone in capo all'Agenzia secondo le linee di indirizzo discusse nella Commissione consiliare bilancio e organizzazione. Tali fondi sono stati iscritti nella categoria di spesa "acquisto beni e servizi" e per un capitolo, nella categoria di spesa "trasferimenti". Al termine della predetta esposizione, i componenti della Commissione bilancio e organizzazione sono intervenuti, sottolineando, a loro volta, le motivazioni delle scelte poste alla base della proposta.

Nel corso della discussione seguente i Consiglieri hanno richiesto precisazioni su alcuni importi e alcune voci, facendo, in altri casi, puntualizzazioni, rispetto alle quali il Direttore Generale ha fornito le relative risposte.

In particolare, un Consigliere ha precisato di non vedere con favore la costituzione di una nuova categoria di spesa, nella fattispecie quella dei "trasferimenti", in relazione a una proposta operativa, a suo parere, non dettagliatamente specificata, sostenendo che sarebbe stato preferibile che il medesimo stanziamento fosse andato ad

accrescere i fondi per l'acquisto di beni e servizi. In seguito, esauritosi un breve dibattito sullo specifico punto, la maggioranza del Consiglio si è attestata sul mantenimento della proposta iniziale. Rispetto al medesimo punto, il Consigliere che ha sollevato la questione, pur ribadendo la sua posizione, ha anticipato la sua intenzione di votare favorevolmente per il Bilancio nel suo complesso.

Conclusasi la discussione si è quindi passati alla votazione del Bilancio di previsione 2003 (riportato in allegato) e dei relativi documenti, che sono stati approvati all'unanimità.

1.8 Elenchi riepilogativi delle riunioni plenarie svolte dal Consiglio dell'Agencia e delle deliberazioni adottate

In conclusione del presente capitolo, si ritiene utile riportare due distinti elenchi riferibili rispettivamente al riepilogo delle riunioni effettuate dal Consiglio in seduta plenaria e a alle deliberazioni dallo stesso assunte nel corso del suo primo periodo di attività (dalla prima riunione del 9 aprile 2002 sino al 31 dicembre 2002).

Giova tenere presente che l'impegno per la creazione di una minima struttura tecnico-amministrativa di supporto e, soprattutto, per la stesura e l'approvazione dell'indispensabile "Regolamento interno recante le norme di organizzazione e funzionamento" hanno impegnato gran parte delle prime sedute plenarie del Consiglio dell'Agencia che, soltanto a partire dal mese di settembre, ha potuto cominciare a occuparsi dei primi quesiti pervenuti all'Agencia a cui, peraltro, anche grazie all'attività istruttoria condotta nelle apposite commissioni e gruppi di lavoro e con il supporto della struttura, è stato in grado di fornire tempestive risposte.

Elenco n. 1 - Sedute plenarie del Consiglio dell'Agenzia per le onlus tenutesi nell'anno 2002.

SEDUTA PLENARIA	DATA	LUOGO
1	09/04/2002	Milano, Via Dogana n. 4
2	23/04/2002	Milano, Via Dogana n. 4
3	10/05/2002	Milano, Via Dogana n. 4
4	23/05/2002	Milano, Via Dogana n. 4
5	07/06/2002	Milano, Via Dogana n. 4
6	18/06/2002	Milano, Via Dogana n. 4
7	02/07/2002	Milano, Via Dogana n. 4
8	09/07/2002	Milano, Via Dogana n. 4
9	23/07/2002	Milano, Via Dogana n. 4
10	10/09/2002	Milano, Via Dogana n. 4
11	24/09/2002	Milano, Via Dogana n. 4
12	02/10/2002	Milano, Via Dogana n. 4
13	15/10/2002	Milano, Via Dogana n. 4
14	29/10/2002	Milano, Via Dogana n. 4
15	12/11/2002	Milano, Via Dogana n. 4
16	26/11/2002	Milano, Via Dogana n. 4
17	11/12/2002	Milano, Via Dogana n. 4

Elenco n. 2 - Deliberazioni adottate dal Consiglio dell'Agenzia per le onlus nell'anno 2002.

N°	Seduta del	Oggetto	Pubblicazione
1	09/04/2002	Adempimenti per l'avvio dell'attività dell'Agenzia	10/04/2002
2	09/04/2002	Adempimenti per il funzionamento dell'Agenzia - Incarichi dirigenziali	10/04/2002
3	09/04/2002	Adempimenti per il funzionamento dell'Agenzia - Incarichi di collaborazione professionale	10/04/2002
4	23/04/2002	Approvazione della Convenzione tra l'Agenzia e la Banca Popolare di Milano	24/04/2002
5	10/09/2002	Approvazione del Regolamento di organizzazione e funzionamento	11/09/2002
6	10/09/2002	Indicazioni afferenti la proposta di determinazione di indennità di funzione al Presidente e ai componenti dell'Agenzia per le onlus	11/09/2002
7	24/09/2002	Delibera di approvazione della Convenzione tra Regione Lombardia e Agenzia per le onlus inerente la messa a disposizione di personale regionale nell'Ufficio di Segreteria dell'Agenzia	25/09/2002

N°	Seduta del	Oggetto	Pubblicazione
8	24/09/2002	Avvio della procedura di gara per la realizzazione del sito web dell'Agenzia per le onlus	25/09/2002
9	02/10/2002	Adozione parere sulle attività delle onlus che erogano contributi a fondo perduto	03/10/2002
10	02/10/2002	Conferma incarico al Direttore Generale	03/10/2002
11	02/10/2002	Adozione del parere in merito allo schema di regolamento di attuazione del Dlgs n. 460 del 4 dicembre 1997 in materia di "Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale"	03/10/2002
12	02/10/2002	Assegnazione da parte della Regione Lombardia della dipendente (omissis)	03/10/2002
13	29/10/2002	Delibera di aggiudicazione dell'incarico per la realizzazione del sito web dell'Agenzia	30/10/2002
14	29/10/2002	Approvazione del Bilancio di previsione 2002	30/10/2002
15	12/11/2002	Adozione del parere in merito alla devoluzione del patrimonio dell'Associazione (omissis)	13/11/2002

N°	Seduta del	Oggetto	Pubblicazione
16	26/11/2002	Adozione del parere in merito a "Schema di circolare concernente modalità di esercizio del controllo relativo alle organizzazioni iscritte nell'anagrafe unica delle onlus" predisposto dall'Agenzia delle Entrate – Direzione Centrale Accertamento	27/11/2002
17	26/11/2002	Adozione del parere relativo al quesito dell'Associazione (omissis) relativo alle modalità di raccolta di offerte in cambio di beni di valore simbolico	27/11/2002
18	26/11/2002	Adozione del parere relativo al quesito della Regione Lombardia in merito alla proposta di legge sulla promozione, riconoscimento e sviluppo delle associazioni di promozione sociale.	27/11/2002
19	11/12/2002	Adempimenti relativi alla corresponsione dell'indennità di funzione ai Consiglieri dell'Agenzia per le onlus	12/12/2002
20	11/12/2002	Adozione del parere in merito allo schema di circolare dell'Agenzia delle Entrate concernente la nozione di persona svantaggiata	12/12/2002
21	11/12/2002	Assegnazione da parte della Regione Lombardia della dipendente (omissis)	12/12/2002
22	11/12/2002	Conferimento di incarico di consulenza professionale per la predisposizione del Regolamento afferente i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese dell'Agenzia per le onlus	12/12/2002
23	11/12/2002	Conferimento di incarico specialistico per lo studio di applicabilità della normativa riguardante il personale dell'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale	12/12/2002

N°	Seduta del	Oggetto	Pubblicazione
24	11/12/2002	Istituzione dotazioni organiche, determinazione fabbisogno di risorse per l'anno 2003 e provvedimenti relativi al personale dell'Agenzia per le onlus	12/12/2002
25	11/12/2002	Realizzazione del Numero Unico 2002 del Bollettino dell'Agenzia per le onlus	12/12/2002
26	11/12/2002	Proroga al 31.12.2003 della convenzione con la Banca Popolare di Milano	12/12/2002
27	11/12/2002	Acquisizione personal computer per le esigenze di funzionalità dell'Agenzia per le onlus	12/12/2002
28	11/12/2002	Approvazione della variazione di assestamento complessivo del Bilancio di previsione per l'anno 2002 dell'Agenzia per le onlus.	12/12/2002
29	11/12/2002	Approvazione del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2003	12/12/2002
30	11/12/2002	Erogazione dei corrispettivi per prestazioni professionali per la predisposizione del Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia per le onlus	12/12/2002
31	11/12/2002	Convenzione per erogazione di servizi alberghieri nella città di Milano	12/12/2002

N°	Seduta del	Oggetto	Pubblicazione
32	11/12/2002	Approvazione e autorizzazione alla messa on line del sito internet istituzionale	12/12/2002

Capitolo II - Potere di indirizzo e attività giuridica dell’Agenzia per le onlus

Premessa

L’art 3, comma 1, lett. a) del DPCM 329/01, specifica che l’Agenzia per le onlus: “nell’ambito della normativa vigente, esercita i poteri di indirizzo, promozione, vigilanza e ispezione...”; subito dopo il legislatore sembra volere definire l’ambito e, nel contempo, la finalità secondo cui i predetti poteri dovrebbero essere esercitati: “...per la uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare per quanto concerne le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, il terzo settore e gli enti non commerciali”.

Anche limitatamente alla trattazione del potere di indirizzo (che, fra i quattro sopraccitati, è quello di cui intende occuparsi il presente capitolo), effettivamente, la relazione con l’impegno istituzionale per il rispetto della legislazione vigente, sembra essere, quanto meno, di grande rilevanza.⁶ Come si è avuto modo di sottolineare in precedenza⁷, infatti, l’osservanza della legge pare costituire il fulcro dell’attribuzione di cui alla precitata lettera a). Nella stessa occasione, si è anche detto – in ciò confortati dal parere di qualificati studiosi - che la stessa attribuzione, presa nella sua integralità, non viene proposta esclusivamente in relazione alle organizzazioni del terzo settore soggettivamente interessate a eventuali provvedimenti, ma anche in riferimento a distorsioni attribuibili a interpretazioni o a comportamenti della pubblica amministrazione ovvero poste in essere da altri soggetti non meglio precisati. In questa sede pare opportuno evidenziare che, sempre entro i confini (invero assai ampi) del compito di verifica e di incentivazione del rapporto di correttezza e uniformità con la normativa, l’Agenzia potrebbe legittimamente intervenire negli ambiti testé menzionati non solo secondo i poteri di “ispezione” (che è quello, per certi aspetti, meglio specificato), o di “vigilanza”, ma anche - per l’appunto - esercitando un’attività di “indirizzo”.

⁶ Su questo punto sembrano delinearci, in sede interpretativa, alcune differenze fra i commentatori. In particolare fra coloro che sottolineano con forza, in base alla precitata specificazione del legislatore, la **prevalenza** del legame tra potere di indirizzo e attività giuridica dell’Agenzia e coloro i quali, anche in base a quanto riportato in altre parti del decreto, tendono a valorizzare la relazione, pure sussistente, tra potere di indirizzo e attività culturale e promozionale del nuovo organismo per il nonprofit.

⁷ Si veda la Parte prima della presente Relazione Annuale, p. 19.

Certamente, nel riferire le considerazioni sopra esposte, non si intendono rimuovere le ulteriori modalità di esercizio della predetta attività di indirizzo che, in senso lato, potrebbe essere individuata, per esempio, come una diretta conseguenza (o una vera e propria “intentio” manifesta) dell’espletamento dell’attività di promozione del terzo settore a cui pure l’Agenzia per le onlus è chiamata ad adempiere. Risulta però evidente che l’emissione di pareri obbligatori (benché siano vincolanti soltanto in una particolare fattispecie⁸) e la formulazione di “osservazioni e proposte in ordine alla normativa delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti”⁹ si configurano come funzioni che, per la loro più puntuale definizione, e per la maggiore formalità e ufficialità del loro esito materiale assumono di fatto un grado di riconoscibilità e di autorevolezza più marcato.

In questa sede, si è ritenuto di riferire in merito alla attività di indirizzo svolta dall’Agenzia nel corso dell’anno 2002, limitatamente al resoconto del lavoro giuridico effettuato in ordine all’emissione di pareri e di risposte ai quesiti pervenuti. Quanto alla esposizione relativa alla “attività di indirizzo collegata all’esercizio del potere di promozione” si rinvia al capitolo successivo. Infine l’attività di indirizzo correlata alle “osservazioni e proposte in ordine alla normativa” sarà oggetto della Parte terza della presente Relazione Annuale.

2.1 Criteri generali di impostazione del lavoro

Prima di intervenire nel merito dell’attività di implicazione giuridica condotta dall’Agenzia, si ritiene necessario fare precedere alcune brevi annotazioni relative all’impostazione e alla metodologia con cui il lavoro è stato svolto.

Procedendo cronologicamente, occorre dire che della prima nota scritta contenente una richiesta di parere si è data informazione nel corso della riunione consiliare del 23 aprile. Il Consiglio dell’Agenzia, dopo un breve dibattito, già in quella sede, ha ritenuto di formulare due indicazioni generali relative alla procedura con cui “trattare” ogni

⁸ “nei casi di scioglimento degli enti o organizzazioni, [l’Agenzia] rende parere vincolante sulla devoluzione del loro patrimonio ai sensi, rispettivamente, degli articoli 10, comma 1, lettera f) del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e 111, comma 4-quinquies, lettera b, del testo unico sulle imposte dei redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e 4, settimo comma, lettera b) del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, fatte salve le normative relative a specifiche organizzazioni ed enti. 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.” DPCM 329/2001 art. 3, comma 1, lett. k). Si veda in proposito anche quanto riportato nella Parte prima, Cap. II, Parag. 3 della presente Relazione Annuale.

⁹ Ibid. art. 3, comma 1, lett. b).

eventuale futura nota o richiesta proveniente da onlus, terzo settore ed enti non commerciali. In particolare è stato deciso che:

- la risposta, ove necessaria deve essere indirizzata all'ente pubblico eventualmente interessato prima che alle singole organizzazioni;
- nella eventuale risposta al richiedente, inoltre, deve essere esplicitato il fatto che l'Agenzia non ha il potere di "formulare direttive".

Accanto alle due semplici, ma importanti indicazioni, su proposta di uno dei componenti il Consiglio, si è deciso, in termini ancora più generali, di seguire le regole di comportamento sotto riportate:

- effettivo riconoscimento della competenza dell'Agenzia a esprimere pareri in risposta a quesiti ritenuti meritevoli di approfondimento, fatta salva comunque la necessità di studiare analiticamente la domanda;
- nomina da parte dell'Agenzia di un Relatore (componente interno con eventuale collaborazione esterna);
- utilizzo, da parte del Relatore, della struttura operativa interna dell'Agenzia, che dovrà collaborare all'istruzione della pratica;
- valutazione collegiale del parere del Relatore e conseguente decisione da parte del Consiglio dell'Agenzia.

Nella seduta successiva (10 maggio 2002), in seguito a un ulteriore dibattito consiliare, si sono sottolineate altre notazioni metodologiche inerenti il lavoro giuridico dell'Agenzia:

- si è preso atto che il DPCM 329/2001 stabilisce in modo inequivocabile l'obbligatorietà del parere dell'Agenzia in una serie di procedimenti avviati da pubbliche amministrazioni, rilevando, altresì, che ogni "esternazione" dell'Agenzia non possa essere intesa come vincolante, sia in caso di espressione di un parere su richiesta formulata in via obbligata, sia in caso di risposte a quesiti di carattere informativo in senso stretto, o finalizzati ad attività di servizio ovvero all'interpretazione di normativa.
- inoltre, dopo aver preso atto della mancanza di una casistica di riferimento, il Consiglio ha deciso di ricorrere all'adozione di pareri generici, atti di indirizzo, raccomandazioni, direttive in relazione al tipo di richiesta ricevuta. In questo modo si è inteso evidenziare che, attraverso la sequenza dei pareri, delle espressioni e delle osservazioni di carattere generale, formulate sia in modo autonomo, sia su sollecitazioni esterne (e sul piano delle relazioni qualitative da

conseguirsi con le amministrazioni centrali), si sarebbe potuto ottenere una migliore riuscita nel tentativo di assicurare basi più solide per la configurazione del reale ruolo dell'Agenzia.

- In ultimo si è ribadita, a fronte della segnalazione da parte della struttura dell'avvenuto ricevimento di richieste di pareri per via telefonica, la necessità che ogni comunicazione pervenga in forma scritta, ribadendo che il compito dell'Agenzia non è quello di essere una fonte di informazione di primo livello. In ogni caso, secondo il Consiglio, l'Agenzia potrà fornire ulteriore e qualificato sostegno ai già esistenti servizi informativi di base (assicurato direttamente da associazioni, cooperative etc., ma anche da enti locali) tramite centri, iniziative, siti web, pubblicazioni editoriali e altro.

Infine, nel corso di una delle ultime sedute dell'anno, il Consiglio, in base alle prime significative esperienze maturate, per quanto riguarda le modalità di formulazione dei pareri, ha evidenziato l'opportunità di giungere progressivamente alla definizione di un modello standard da replicare nelle varie occasioni di intervento. Ciononostante, il Consiglio ha sottolineato la propria consapevolezza che in determinati casi potrebbe comunque essere inevitabile, data la possibile evenienza di situazioni assai peculiari, un adeguamento della forma di espressione "standard" in vista della maggiore aderenza possibile alla materia del parere.

2.2 Possibili classificazioni generali dei pareri emessi

Partendo dalle premesse sopra enunciate, è possibile individuare alcune distinzioni teorico-pratiche mediante cui procedere ad una seppur sommaria classificazione degli esiti del lavoro giuridico svolto dall'Agenzia nel suo primo periodo di attività.

2.2.1 Classificazione in base alla "origine" o alla "provenienza" del quesito

Una prima, per quanto elementare, classificazione dei pareri e delle risposte emessi si fonda sulla differenza dei principi causali che hanno determinato (o che potrebbero determinare) le esternazioni dell'Agenzia. Da questo punto di vista, infatti, si possono distinguere:

- a) pareri di origine esterna, emessi in base a sollecitazioni o quesiti proposti da soggetti esterni all'Agenzia;

- b) pareri di origine interna, emessi per autonoma iniziativa dell'Agenzia (anche su richiesta di uno o più componenti il Consiglio).

La seconda ipotesi (sui possibili sviluppi della prima ci si soffermerà in seguito) trova il suo fondamento sia nella più volte citata seconda attribuzione di cui all'art. 3, comma 1, lett. b) del DPCM 329/01, sia nella lettera h) dello stesso comma,¹⁰ e ancora, come si vedrà parlando della prossima possibile modalità di classificazione, nell'art. 4 del precitato decreto.

Nel suo primo anno di attività, tutti i quarantuno pareri predisposti dall'Agenzia per le onlus sono stati emessi in base a quesiti di provenienza esterna.

A sua volta, la prima delle due ipotesi sopra delineate può essere letta secondo una duplice possibile "provenienza" dei quesiti o delle sollecitazioni esterne.¹¹ Si tratta fondamentalmente della separazione fra:

- a) pareri emessi in risposta a quesiti o sollecitazioni provenienti da pubbliche amministrazioni;¹²
- b) pareri emessi in risposta a quesiti o sollecitazioni provenienti da soggetti di diritto privato.¹³

¹⁰ "[L'Agenzia] segnala alle autorità competenti i casi nei quali norme di legge o di regolamento determinano distorsioni nell'attività delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti, formulando proposte di indirizzo ed interpretazione."

¹¹ Quanto alla "destinazione" dei pareri, giova ricordare che, alla luce di quanto precedentemente riportato al paragrafo 3.1 ("la risposta, ove necessaria, deve essere indirizzata all'Ente Pubblico interessato prima che alle singole organizzazioni"), si danno situazioni in cui le pubbliche amministrazioni (in base alla loro competenza e al loro coinvolgimento) sono in ogni caso "destinatari" anche dei pronunciamenti emessi dall'Agenzia su sollecitazione di organizzazioni di diritto privato, le quali, semmai, in queste circostanze, possono essere considerate destinatarie in senso indiretto.

¹² Come si è avuto modo di esporre nella Parte prima della presente relazione Annuale, il rapporto fra pubbliche amministrazioni e Agenzia per le onlus trova il suo principale fondamento nell'art. 4 del DPCM 329/01, titolato, per l'appunto, "Relazioni con le pubbliche amministrazioni", il cui primo comma recita che "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". Il secondo comma, invece, introduce un'importante variazione verbale laddove recita che: "Le amministrazioni statali sono tenute a richiedere preventivamente il parere dell'Agenzia in relazione a:

a) iniziative legislative di rilevanza generale riguardanti la promozione, l'organizzazione e l'attività delle organizzazioni del terzo settore e degli enti". A questo obbligo se ne aggiungono altri di considerevole portata, in base a cui si prevede il coinvolgimento dell'Agenzia nei seguenti casi:

- b) organizzazione dell'Anagrafe unica delle onlus
c) tenuta dei registri e degli albi delle cooperative sociali
d) riconoscimento delle organizzazioni non governative (ONG)
e) decadenza totale o parziale delle agevolazioni previste dal D.Lgs. 460/97

E' importante precisare che, su questo passaggio del decreto, peraltro sino a oggi in gran parte disatteso, è attualmente in corso una profonda riflessione volta a valutare le conseguenze di una sua applicazione letterale. Il timore, che non sembra privo di ragioni, si incentra sul rischio di un sovraccarico burocratico gravante sulle diverse pubbliche amministrazioni interessate.

¹³ Un caso particolare (la cui identificazione con una delle due tipologie potrebbe presentare qualche dubbio), sinora non verificatosi, ma teoricamente possibile, potrebbe essere l'evenienza di un quesito o di una sollecitazione