

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. CXCII  
n. 1

## RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AGENZIA PER  
LE ORGANIZZAZIONI NON LUCRATIVE  
DI UTILITÀ SOCIALE

(Periodo 8 marzo - 31 dicembre 2002)

*(Articolo 2, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 marzo 2001, n. 329)*

**Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento**

(GIOVANARDI)

---

**Trasmessa alla Presidenza il 5 maggio 2003**

---

PAGINA BIANCA

**INDICE**

Presentazione .....	Pag.	9
PARTE PRIMA:		
LA NASCITA DELL'AGENZIA PER LE ORGANIZZAZIONI NON LUCRATIVE DI UTILITÀ SOCIALE .....	»	19
Capitolo I – <i>Il percorso legislativo preliminare alla istituzione dell'Agencia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale</i> .....	»	21
PREMESSA .....	»	21
1.1 Il decreto legislativo 460/97 e la figura delle «organizzazioni non lucrative di utilità sociale» .....	»	23
1.2 I primi passi verso l'istituzione di un nuovo organismo per il terzo settore .....	»	28
Capitolo II – <i>Istituzione e insediamento dell'Agencia per le onlus</i> .....	»	33
2.1 Istituzione dell'Agencia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale .....	»	33
2.2 Il percorso preliminare all'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 329/2001 (Regolamento recante norme per l'Agencia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale) .....	»	34
2.3 Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 329 del 21 marzo 2001 .....	»	37
2.3.1 Articolo 3: Attribuzioni .....	»	39
2.3.2 Articolo 4: Relazioni con le pubbliche amministrazioni .....	»	43
2.3.3 Articolo 5: Poteri dell'Agencia .....	»	44
2.3.4 Altre indicazioni .....	»	45
2.4 Insediamento dell'Agencia per le onlus .....	»	46
2.5 Considerazioni relative alla situazione organizzativa e logistica dell'Agencia .....	»	47
PARTE SECONDA:		
ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AGENZIA PER LE ORGANIZZAZIONI NON LUCRATIVE DI UTILITÀ SOCIALE (8 marzo 2002 – 31 dicembre 2002) .....	»	53

Capitolo I – <i>Gli adempimenti organizzativi e amministrativi connessi all'avviamento dell'Agenzia</i> .....	Pag.	55
PREMESSA .....	»	55
1.1 Regolamento interno .....	»	56
1.2 Regolamento di contabilità .....	»	58
1.3 Parere <i>pro-veritate</i> relativo alla presenza di eventuali incompatibilità dei componenti il Consiglio dell'Agenzia .....	»	60
1.4 Nomina del Direttore Generale e del Capo dell'Ufficio di Presidenza .....	»	63
1.5 Conferimento degli incarichi per le figure di: Assistente del Presidente, Assistente all'Ufficio di Presidenza e Direzione Generale, Esperto Ufficio Studi e Documentazione .....	»	63
1.6 Altri adempimenti burocratici e amministrativi .....	»	64
1.7 Approvazione dei bilanci .....	»	65
1.8 Elenchi riepilogativi delle riunioni plenarie svolte dal Consiglio dell'Agenzia e delle deliberazioni adottate .....	»	69
Capitolo II – <i>Potere di indirizzo e attività giuridica dell'Agenzia per le onlus</i> .....	»	76
PREMESSA .....	»	76
2.1 Criteri generali di impostazione del lavoro .....	»	77
2.2 Possibili classificazioni generali dei pareri emessi .....	»	79
2.2.1 Classificazione in base alla «origine» o alla «provenienza» del quesito .....	»	79
2.2.2 Classificazione in base alla valutazione della portata giuridica dei quesiti e in base alle «modalità operative» di definizione e di formalizzazione del parere .....	»	82
2.2.3 Classificazione in base alla natura giuridica dei pareri emessi .....	»	83
2.3 Principali rilievi di natura giuridica e tributaria riscontrati nel lavoro per la formulazione dei pareri dell'Agenzia .....	»	84
2.3.1 Aspetti giuridici e tributari relativi a possibili applicazioni della legge n. 383 del 7 dicembre 2000 .....	»	84
2.3.2 Parere emesso in materia di erogazione di contributi a fondo perduto indirizzati a organizzazioni private senza fini di lucro .....	»	86
2.3.3 Parere emesso in seguito a richiesta del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca relativamente allo schema di regolamento sulle attività di ricerca scientifica delle onlus .....	»	93

2.3.4	Parere emesso in seguito a richiesta pervenuta dalla Regione Lombardia sulla proposta di legge avente per oggetto «Promozione, riconoscimento e sviluppo delle associazioni di promozione sociale» . . . . .	Pag.	94
2.3.5	Parere emesso in seguito a richiesta pervenuta dalla Agenzia delle Entrate – Direzione Centrale Accertamento, sullo schema di circolare concernente: «le modalità di esercizio del controllo relativo alle organizzazioni iscritte all’anagrafe unica delle onlus» . . . . .	»	96
2.3.6	Considerazioni in merito ad altri quesiti pervenuti alla Agenzia per le onlus . . . . .	»	100
2.3.7	Questioni di carattere generale relative a istruttorie ancora <i>in itinere</i> . . . . .	»	105
2.3.8	Note relative ai quesiti impropriamente inviati alla Agenzia per le onlus . . . . .	»	107
2.4	Audizioni presso l’Agenzia per le onlus . . . . .	»	110
2.4.1	Audizione di Federfiori . . . . .	»	111
2.4.2	Audizione del Summit della Solidarietà . . . . .	»	113
2.4.3	Audizione di Sodalitas . . . . .	»	114
2.4.4	Audizione del Forum del Terzo settore . . . . .	»	116
2.4.5	Ulteriori richieste di audizione pervenute all’Agenzia . . . . .	»	117
Capitolo III – <i>Potere di promozione, attività culturale e collaborazione con altre pubbliche amministrazioni</i> . . . . .		»	119
Premessa . . . . .		»	119
3.1	Elaborazione e avvio di progetti di studio e ricerca . . . . .	»	120
3.1.1	Elaborazione di un Progetto di ricerca sui valori del <i>non profit</i> nell’Educazione Civica europea . . . . .	»	121
3.1.2	Elaborazione di un progetto di ricerca relativo alla legislazione tedesca sul <i>non profit</i> . . . . .	»	124
3.1.3	Altre ipotesi di ricerca . . . . .	»	125
3.2	Attività di formazione . . . . .	»	127
3.3	Partecipazione a eventi e rappresentanza presso organismi esterni . . . . .	»	128
3.3.1	Principali eventi di carattere internazionale . . . . .	»	129
3.3.2	Principali eventi di carattere nazionale . . . . .	»	133
3.3.3	Principali eventi di carattere regionale e locale . . . . .	»	140
3.3.4	Riassunto delle altre principali partecipazioni . . . . .	»	142
3.3.5	Richieste di patrocinio pervenute all’Agenzia . . . . .	»	144
3.3.6	Partecipazione a organismi esterni . . . . .	»	146
3.4	Altre forme di collaborazione istituzionale . . . . .	»	147

3.5 L'attività di comunicazione . . . . .	Pag.	150
3.5.1 I termini generali . . . . .	»	150
3.5.2 Portavoce e Ufficio stampa . . . . .	»	151
3.5.3 Sito web dell'Agenzia . . . . .	»	152
3.5.4 Bollettino Ufficiale . . . . .	»	154

## PARTE TERZA:

CONSIDERAZIONI E PROPOSTE SULLA LEGISLAZIONE VIGENTE IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONI NON LUCRATIVE, TERZO SETTORE ED ENTI NON COMMERCIALI . . . . .		158
Capitolo I – <i>Riflessioni generali sulla posizione e sul ruolo dell'Agenzia</i> . . . . .	»	159
Premessa . . . . .	»	159
1.1 Il contesto operativo dell'Agenzia per le onlus . . . . .	»	159
1.2 Identità e funzioni dell'Agenzia . . . . .	»	162
Capitolo II – Osservazioni e proposte per il legislatore . . . . .	»	166
2.1. Alcuni suggerimenti in campo civilistico . . . . .	»	166
2.1.1 Una legislazione non sistematica e la necessità di chiare nozioni fondamentali . . . . .	»	167
2.1.2 Un contesto trasparente per stimolare la fiducia . . . . .	»	169
2.1.3 Organizzazioni con adeguati meccanismi di governo . . . . .	»	170
2.1.4 Un chiaro ordine di priorità . . . . .	»	170
2.1.5 Promozione e controllo . . . . .	»	171
2.2 Alcuni suggerimenti in campo tributario . . . . .	»	172
2.2.1 Incertezza degli effetti tecnici delle carenze statutarie, rilevate dopo l'iscrizione all'apposita Anagrafe dell'ar- ticolo 11 decreto legislativo n. 460/1997, sui requisiti per il mantenimento della qualifica di onlus . . . . .	»	172
2.2.2 Esercitabilità di attività commerciali da parte di enti di volontariato e possibile decadenza dallo status di onlus . . . . .	»	173
2.2.3 Ridelineazione del novero di enti di tipo associativo a finalità agevolata . . . . .	»	174
2.2.4 Aggiornamento legislativo tributario sulle differenti connotazioni di associazioni di promozione sociale . . . . .	»	175
2.2.5 Decadenza dalle agevolazioni fiscali per le onlus per le carenze contabili. . . . .	»	176
2.2.6 Nozione di distribuzione presunta di utili e compensi ai dipendenti: creazione di un ammortizzatore generaliz- zato . . . . .	»	177
2.2.7 Introduzione dell'obbligo di allegazione dello statuto alla comunicazione costitutiva della qualifica di onlus . . . . .	»	177

2.2.8	Razionalizzazione del complessivo sistema di graduazione dei carichi fiscali e delle forfetizzazioni per dimensioni minori dell'ente non commerciale . . . . .	Pag.	178
2.2.9	Razionalizzazione del regime tributario delle somministrazioni di alimenti e bevande a soci e non soci, con attenzione ai profili sulle qualifiche soggettive . . . . .	»	179
2.2.10	Delineazione del concetto di attività esclusiva per le onlus . . . . .	»	180
2.2.11	Esplicazione concreta del concetto di attività occasionale, ad ogni fine in cui esso rileva, per gli enti del terzo settore (enti non societari privi di finalità lucrative), con particolare riguardo all'articolo 108 comma 2-bis . . . . .	»	180
2.2.12	Ridelineazione completa del novero degli enti cui è possibile, da parte delle imprese, erogare finanziamenti ed attribuzioni deducibili dal reddito ai sensi dell'articolo 65 del testo unico delle imposte sui redditi . . . .	»	181
2.2.13	Miglioramento della definizione di attività connessa e di attività accessoria, in relazione all'attività istituzionale, nel regime delle onlus . . . . .	»	184
2.2.14	Introduzione di elementi chiari nella distinzione tra contributi-corrispettivo e contributi in senso proprio ai fini dell'Iva e della commercialità delle attività remunerate . . . . .	»	184
2.2.15	Riforma ed eventuale specificazione della decommercializzazione generale delle attività conformi ai fini istituzionali, ma escluse dalla riconducibilità all'articolo 2195 del codice civile, di cui all'articolo 108 comma 1 del testo unico delle imposte sui redditi . . .	»	185
2.2.16	Eliminazione del requisito del finanziamento statale centrale («apporti economici da parte dell'amministrazione centrale dello Stato», articolo 10 comma 4, ultime parole del decreto legislativo n. 460/1997) come presupposto essenziale per il riconoscimento della qualità di onlus «di diritto» agli enti con scopi culturali .	»	186
2.2.17	Allineamento tra Iva e Imposte dirette in merito al requisito della conformità ai fini istituzionali o alla diretta attuazione, richiesto per la decommercializzazione delle prestazioni erogate ai soci da parte degli enti di tipo associativo agevolato . . . . .	»	187
2.2.18	Delineazione delle finalità sociali che ammettono la non imponibilità dei contributi di enti pubblici erogati anche su convenzione ai sensi dell'articolo 108 comma 2-bis del testo unico delle imposte sui redditi . . . . .	»	187
2.2.19	Determinazione normativa concreta della nozione di contabilità separata . . . . .	»	188

2.2.20	Delineazione legislativa di concetti utili per l'identificazione di esaurienti criteri di imputabilità ai fini della detrazione su acquisti Iva per beni ad utilità promiscua commerciale/non commerciale (articolo 19-ter decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972) . . . . .	Pag.	188
2.2.21	Razionalizzazione dei trattamenti di favore su tutte le prestazioni di servizi di viaggio rese agli associati da enti di tipo associativo . . . . .	»	189
2.2.22	Rettifica della abnormità logica di cui all'articolo 111-bis comma 3 sul termine obbligatorio di redazione dell'inventario in caso di sopravvenuta perdita della qualifica di ente non commerciale . . . . .	»	189
2.2.23	Abrogazione della previsione statutaria di menzione obbligatoria dell'acronimo onlus, e sostituzione della stessa con una previsione sostanziale . . . . .	»	190
2.2.24	Introduzione della parola «sono» prima della lett. a) del comma 2 dell'articolo 10 decreto legislativo n. 460/1997 . . . . .	»	190
2.2.25	Estensione alle onlus di diritto, escluse le cooperative sociali, delle obbligatorio contabili previste per le onlus in genere . . . . .	»	190
2.2.26	Rettifica ed eliminazione della menzione semplice delle associazioni senza scopo di lucro della legge 6 febbraio 1992, n. 66 . . . . .	»	191
2.2.27	Ridelineazione dell'elencazione delle attività a commercialità presunta per gli enti di tipo associativo, con eliminazione delle casistiche impraticabili in concreto (esempio: erogazione di gas, acqua e servizi simili) . . . . .	»	191
2.2.28	Estensione alle imposte sul reddito della presunzione IVA di non commercialità del comma 4 lettera b) dell'articolo 4 decreto del Presidente della Repubblica n. 633 concernente la gestione di partecipazioni societarie . . . . .	»	192
2.2.29	Ridefinizione della portata del comma 4 dell'articolo 19-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972, in merito all'esclusione espressa del beneficio della contabilità istituzionale sostitutiva di quella separata per gli Automobile club con qualifica di enti commerciali ed eliminazione del riferimento superato agli Istituti pubblici di assistenza e beneficenza . . . . .	»	193
ALLEGATI . . . . .		»	195
All. n. 1 - Regolamento di organizzazione e funzionamento . . . . .		»	197
All. n. 2 - Bilancio di previsione per l'anno 2002 . . . . .		»	213
All. n. 3 - Bilancio di previsione per l'anno 2003 . . . . .		»	217

# **Presentazione**

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

PAGINA BIANCA

*Il primo anno di vita dell’Agenzia per le organizzazioni non lucrative a utilità sociale è coinciso con una fase storica in cui sono diventate ancor più numerose ed evidenti le trasformazioni in atto nel ricco e complesso cosmo del terzo settore italiano. Si tratta di mutamenti che, già avviatisi qualche anno fa, per molteplici cause su cui si soffermerà la presente Relazione, stanno acquisendo un ritmo crescente e, per certi versi, incalzante.*

*Lo svolgimento di questo processo di sviluppo, se da un lato palese, e allo stesso tempo prefigura, una serie di positive opportunità di grande rilievo, dall’altro non è immune dal rischio di accentuare le propensioni burocratiche di alcune realtà nonprofit, o ancor peggio, di non contrastare efficacemente la possibile degenerazione di quote – pur quantitativamente esigue – di soggetti del terzo settore in forme “spurie”, non pienamente coerenti con l’esercizio di “attività senza fini di lucro” o di “azioni a volontariato”.*

*Il complesso di queste dinamiche, tuttavia, segnala senza ombra di dubbio la necessità e la volontà del privato sociale italiano di proseguire nel suo percorso, affiancando al consolidamento della sua notevole crescita quantitativa la ricerca di un’evoluzione della qualità del suo modo di essere e di operare. Proprio nella capacità di dare corpo a uno sviluppo a segno eminentemente qualitativo, infatti, risiede la possibilità di nonprofit di realizzarsi quale risorsa decisiva per il futuro della nostra nazione. Una risorsa tanto più preziosa, quanto più sarà capace di innovarsi rimanendo fedele alla sua pluralistica tradizione, alla sua lunga e feconda storia, e quindi, al mondo di valori e di ideali che ha sino qui rappresentato.*

*L’Agenzia, di fronte a questa esigenza primaria del terzo settore, ha cercato di adempiere le funzioni assegnatele, non soltanto, laddove possibile, mediante l’esercizio di azioni e interventi di vigilanza e di controllo, ma anche promuovendo forme di autoregolamentazione interne ai diversi ambiti del mondo nonprofit, divulgando esempi realizzati di buone pratiche e, più in generale, sostenendo la ricerca di una maggiore trasparenza nella “governance” e nella “accountability” degli enti. Questa funzione, che si potrebbe definire di “vigilanza promozionale”, è stata condotta all’insegna di un dialogo costante sia con gli operatori dell’economia sociale italiana (in particolare con i loro rappresentanti), sia con diverse pubbliche amministrazioni chiamate, a diverso titolo e grado, a interagire, o interloquire, con essi. A questo proposito, occorre dire che si è avuto modo di riscontrare, in entrambe le summenzionate tipologie di interlocutori, una robusta consapevolezza dello snodo cruciale di fronte a cui si trova il mondo del privato sociale. Si tratta di un dato di maturità da non sottovalutare. Dopo decenni di ininterrotta crescita quantitativa, scandita dal passaggio del settore da mondo quasi negletto a realtà di successo mediatico, abbandonarsi a una retorica di tipo autocelebrativo o meramente evocativa, potrebbe rappresentare una sin troppo facile tentazione. Evidentemente, il continuo contatto con la realtà (spesso accanto a bisogni umani dai risvolti drammatici), le radici popolari della grande maggioranza delle organizzazioni, la loro vocazione pragmatica, il proficuo colloquio con le istituzioni, sono stati e continuano a essere anticorpi efficaci per contrastare, almeno in larga misura, una banalizzazione del patrimonio culturale e civile, acquisito nel tempo, dal terzo settore.*

*Del resto, in uno scenario sempre più complesso e globale, ma nel medesimo tempo sempre più legato al territorio e incline alla semplificazione burocratica, quasi tutte le entità organizzate, dalle imprese “for profit” sino ai partiti politici, hanno dovuto attraversare una fase di rielaborazione della propria identità, delle proprie funzioni e delle proprie responsabilità. Alle stesse imprese commerciali, per esempio, specialmente in contesti ad alta evoluzione democratica, non è più soltanto richiesto di produrre beni o di erogare servizi in base alle tradizionali leggi di mercato, ma si tende a sollecitare la loro capacità di rendersi parte integrante delle comunità territoriali di riferimento, e quindi, di un preciso contesto umano, ambientale, morale; in altre parole, di misurare la riuscita della propria intrapresa anche secondo criteri non riconducibili esclusivamente al mero profitto economico.*

*Nel caso del settore nonprofit, pertanto, accanto e ancor prima della questione relativa alle scelte - di competenza dell'Esecutivo – attinenti il tipo di fiscalità da adottare per favorirne e rafforzarne la presenza e l'azione, si pone l'esigenza di definire più puntualmente sia i meccanismi di conduzione degli enti (quale premessa volta a meglio garantire la loro democrazia interna, il loro buon governo e il loro sviluppo coerente e armonico), sia la loro capacità di dare risposte chiare e verificabili, non solo alle loro “basi” associative, ma anche agli eventuali partners (pubblici o privati), ai cittadini-utenti e, in ultima istanza, alle loro comunità di riferimento.*

*La “credibilità”, infatti, se rappresenta un requisito prioritario anche per qualsiasi impresa “for profit”, costituisce un elemento vitale e assolutamente necessario per i soggetti economici senza finalità di lucro.*

*Com'è facilmente intuibile, la perdita di fiducia da parte della collettività, quand'anche si producesse in seguito alla condotta scorretta di pochi elementi, potrebbe tradursi, quasi fatalmente, in una forte penalizzazione per tutto il settore, con ricadute che possono andare dalla riduzione dell'apporto del lavoro volontario sino a una contrazione delle risorse liberalmente erogate dai privati cittadini e dalle imprese; elementi, questi, che permangono tuttora due pilastri insostituibili per l'attività di gran parte del terzo settore, per la preservazione della sua identità e dell'originalità del suo apporto sociale.*

*Ma in relazione al raggiungimento di quali ulteriori obiettivi si pone la predetta necessità di una evoluzione qualitativa del terzo settore? L'interrogativo è reso ancora più stringente dai processi in atto di riassetto istituzionale lungo l'asse di un'effettiva applicazione dei principi di sussidiarietà e solidarietà.*

*Per rispondervi è necessario essere consapevoli che la posta in gioco è, innanzitutto, la possibilità di mantenere o incrementare il peso dell'iniziativa privata senza finalità di lucro nell'economia nazionale e, conseguentemente, la possibilità che la stessa sia sempre di più un elemento di promozione del pluralismo, di un equilibrato sviluppo sociale e della partecipazione attiva dei cittadini alla vita civile italiana e, in prospettiva, europea. Ben al di là della enunciazione di formule astratte, tutto questo si pone come un fattore non secondario di incremento del livello di coesione sociale, la quale, a sua volta, non rappresenta soltanto una finalità etica, ma costituisce un pre-requisito essenziale per il mantenimento della competitività del "sistema Italia" complessivamente inteso. Come ci è stato recentemente ricordato anche dal Libro Bianco sul*

*Welfare, elaborato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, infatti: “Un paese può fronteggiare i ritmi incalzanti della sfida mondiale soltanto se dispone di un tessuto sociale coeso e reattivo”.*

*Concretamente, in un’ottica di riforma e di riorganizzazione del welfare, concepito come sistema integrato di interventi e servizi sociali la cui progettazione e realizzazione muova dal livello locale, la stessa candidatura all’assunzione di nuovi impegni da parte del terzo settore (nella gestione di servizi alla persona, ma anche nella tutela e nella valorizzazione dell’ambiente e del patrimonio culturale), implica una rinnovata capacità di assumersi – contestualmente – la relativa quota di responsabilità. Nell’evidenziare la necessità di un lavoro per il miglioramento degli standard qualitativi, pertanto, non si intende sostenere che espansione e affinamento delle organizzazioni nonprofit siano termini necessariamente antitetici; semmai, si intende sottolineare che, in questo delicato momento di transizione, una non adeguata cura del secondo aspetto potrebbe produrre, nel medio e lungo periodo, una perdita di incisività e, quindi, un arretramento di tutto il settore. Occorre pertanto sostenere – e l’Agenzia ha già cominciato a operare in tal senso - una conversione “culturale”, ancor prima che “manageriale” e “organizzativa”. In questo senso sembrano spingere, oltre alle trasformazioni legislative e istituzionali di cui si è detto in precedenza, anche altri fattori di vasta portata: i mutamenti - importanti, benché non sempre immediatamente tangibili - nelle rappresentazioni sociali e mentalità culturali, da cui sono alimentati e regolati i rapporti fra la società e le istituzioni, fra i cittadini e la classe politica che intende rappresentarli e governarli, le istanze poste dal processo di unificazione*

europa e dall'allargamento dei suoi confini, i problemi derivanti dall'accoglimento di un'ondata migratoria di grandi dimensioni, la perdurante tendenza all'invecchiamento della popolazione e il conseguente incremento dell'area della "non autosufficienza" e della "disabilità".

È proprio questo multiforme e dinamico scenario che occorre tenere ben presente, se si vuole cogliere con realismo la possibile alternativa di fronte a cui si trova oggi il terzo settore italiano. Da un lato c'è l'opzione di un suo ruolo sociale, destinato ad ampliarsi e innovarsi; dall'altro, se non saprà fornire risposte coerenti e funzionali alle esigenze, sempre più nuove e in divenire che compongono l'insieme della domanda sociale del nostro Paese, c'è il rischio di un futuro incerto, in balia (o in ostaggio) di una "strutturale precarietà", magari strumentalmente "assistita".

Come si è detto, tutto ciò non è irrilevante per il futuro della nostra società: la stessa possibilità di realizzare un sistema di "welfare" pluralisticamente concepito, in cui all'allargamento del governo dei progetti sociali corrisponda una condivisione delle responsabilità, dipende in larga misura dalla risoluzione positiva del dilemma or ora richiamato. Si tratta di una condizione ineludibile per non cadere, attraverso la scorciatoia della pura e semplice esternalizzazione dei servizi, da un eccesso di burocrazia "statale" a una non meno perniciosa "burocrazia" dell'associazionismo di natura privata, o peggio, in logiche eccessivamente speculative e in un ampliamento dell'area di disservizio.

In questo senso, la necessità di attivare un lavoro finalizzato al miglioramento qualitativo precede per importanza tutte le altre e vale, seppur con peso e ricadute differenti, sia per gli attori dell'economia sociale italiana che sceglieranno di proseguire la loro attività nel solco (sin

*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)<sup>1</sup>, 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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. 26 del 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 riferiti<sup>4</sup>, 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

---

<sup>4</sup>Basti 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")<sup>5</sup>, 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

---

<sup>5</sup>L'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 settore<sup>6</sup> e, più in generale, alla logica stessa degli interventi legislativi di impostazione strettamente

---

<sup>6</sup>Del 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”.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> 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”

---

<sup>7</sup>Da 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.

<sup>8</sup>Il 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'oltremarina, 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.<sup>9</sup>

Il dibattito che investe complessivamente i problemi del terzo settore italiano dopo l'emanazione della "Legge Zamagni"<sup>10</sup>, 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 190<sup>11</sup> delega il Presidente del Consiglio dei Ministri alla istituzione di un "organismo di controllo"), stabilisce di affidare al nuovo ente, che si prevedeva di

---

<sup>9</sup>Preoccupazioni 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> "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.<sup>12</sup> 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"<sup>13</sup>, 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

---

<sup>12</sup> 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".

<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

## **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 rilevanti<sup>15</sup>, 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

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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 1997<sup>16</sup>. 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.<sup>17</sup> 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

<sup>16</sup> 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".

<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

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 Agenzia<sup>19</sup>, 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."<sup>20</sup> 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."<sup>21</sup> alla seguente nuova formulazione: "L'organismo di controllo (...) garantisce, anche con emissione di pareri *obbligatorie 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*

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

<sup>19</sup> Si veda la precedente nota n. 14

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

<sup>21</sup> 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.*<sup>22</sup>

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 normativa<sup>23</sup>, 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

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

<sup>23</sup> 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.

## **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), evidenzi 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);

Nel corso della seduta plenaria dell'11 dicembre 2002, nonostante il recente avvio dell'operatività ordinaria non abbia ancora consentito di cogliere fino in fondo, in termini di volumi e di carichi di lavoro, l'attività dell'Agenzia, tenendo conto di quanto previsto dal "Regolamento di organizzazione e funzionamento"<sup>44</sup>, è stata approvata una deliberazione relativa alla: "Istituzione dotazioni organiche, determinazione fabbisogno di risorse per l'anno 2003 e provvedimenti relativi al personale dell'Agenzia per le Onlus", dalla quale è desumibile un assetto iniziale della struttura concepito nei seguenti termini:

Dirigenti di primo livello	n. 8 (di cui 1 Direttore Generale e 1 Dirigente dell'Ufficio di Presidenza)
Funzionari cat. C	n. 12
Operatori cat. B	n. 15
Per un Totale di	n. 35 (pari al numero indicato nel DPCM329/01, art. 9).

Il Consiglio, inoltre, ha stabilito:

a) che si debbano applicare, in relazione al trattamento economico e giuridico del personale (tenuto conto della particolare posizione dell'Agenzia):

- per il personale dirigente le disposizioni contenute nel relativo C.C.N.L. - Area 1;
- per il personale non dirigente il C.C.N.L. afferente la Presidenza del Consiglio dei Ministri,

il tutto a far tempo dalla fase di avvio delle attività dell'Agenzia e in relazione alla presa di servizio presso la stessa, da parte di ciascuno degli interessati.

b) che, in caso di mancato reclutamento delle risorse umane, adeguate in numero e qualificazione professionale rispetto alle occorrenze operative, si renderà opportuno provvedere ad assunzioni dirette, dando corso alle ordinarie procedure per la selezione del personale da collocare nelle aree funzionali B e C, onde evitare che l'attività dell'Agenzia, ancorché nella sua essenzialità, sia pregiudicata e conseguentemente sia impedito il conseguimento degli obiettivi prefissati;

---

b) scarsa conoscenza, da parte dei dipendenti pubblici, della possibilità di presentare domanda per l'ottenimento del comando presso l'Agenzia per le onlus;

c) scarsa conoscenza, sempre da parte dei dipendenti pubblici, dei compiti dell'Agenzia, delle sue prospettive future e, conseguentemente, difficoltà a superare una certa diffidenza per il passaggio a un ente di cui non è ancora nota la pianta organica e che è ancora privo (per ovvie ragioni) di una struttura consolidata.

<sup>44</sup> Di cui si tratterà nel Capitolo I, paragrafo 2 della Parte seconda della presente Relazione Annuale.

c) che, nel quadro evolutivo concernente l'Agenzia, in relazione alle necessità operative, alla possibilità di reclutamento di risorse da altre amministrazioni pubbliche e alla capacità di sostegno finanziario, si prevede di procedere all'integrazione delle unità oggi presenti fino ad un numero massimo di diciassette addetti complessivi nel corso dell'anno 2003.<sup>45</sup>

*(invio di apposito quesito all'ARAN)*

Nel corso della seduta consiliare del 29 ottobre, inoltre, il Direttore Generale aveva comunicato di avere inviato un quesito all'ARAN, in merito alla necessità di avere conferma del comparto di contrattazione collettiva e degli istituti da applicare per inquadrare correttamente il personale, proveniente da enti diversi, che trova collocazione funzionale presso l'Agenzia.

*(deliberazione per il conferimento di incarico specialistico finalizzato allo studio di applicabilità della normativa riguardante il personale dell'Agenzia)*

Il Consiglio, infine, proseguendo nell'opera di consolidamento della struttura, ha deciso di avviare uno studio a carattere giuridico e amministrativo volto a individuare gli elementi necessari al completamento della fase di prima applicazione, relativamente al personale in servizio (adempimenti formali, interpretazioni legislative, assistenza tecnica nell'attuazione degli istituti e dei dispositivi). Per il conseguimento del predetto obiettivo il Consiglio dell'Agenzia ha deciso di avvalersi dell'apporto di un'apposita consulenza specialistica.

#### **b) la sede**

Un ulteriore punto critico per lo svolgimento dell'attività dell'Agenzia, attiene il problema della sua sistemazione logistica, relativamente alla quale il DPCM 329/2001 (art. 1, comma 1) si limita a individuare nel territorio comunale di Milano il luogo fisico e amministrativo su cui deve insistere la sede. Attualmente, le dieci persone facenti parte dell'ufficio di segreteria sono distribuite su due uffici (entrambi di proprietà del Comune di Milano) non comunicanti tra loro e situati, rispettivamente negli edifici di cui ai numeri civici 2 e 4 di Via Dogana. Come anticipato, dopo l'insediamento dell'Agenzia (8 marzo 2002), a causa del perdurare dei lavori di sistemazione degli

---

<sup>45</sup>La ragione del suddetto limite massimo si chiariranno meglio nell'esposizione della situazione relativa alla sede dell'Agenzia. Più in generale, le premesse sopra riportate e la stessa deliberazione sotto riferita, sono state assunte, sia in base al parere favorevole di regolarità tecnica e contabile espresso dal Direttore Generale dell'Agenzia, sia in forza dell'analogia con la seguente normativa di riferimento:

D.Lgs. n. 267 del 18.8.2000 e successive modifiche ed integrazioni, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Legge n. 265 del 3 agosto 1999;

D.Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

allora unici uffici di via Dogana 2, la prima riunione della nuova Agenzia poté tenersi soltanto un mese più tardi (9 aprile) grazie all'ospitalità del Comune di Milano che concesse l'utilizzo degli uffici di via Dogana 4 (gli stessi utilizzati per la cerimonia di insediamento). Data la situazione, il primo atto formale dell'Agenzia fu quindi il conferimento di un mandato specifico al Presidente affinché si attivasse, come si evince dai verbali della prima seduta, per "chiedere formalmente al Sindaco di Milano la disponibilità, per l'Agenzia, anche dei locali di via Dogana 4". In seguito alle richieste del Presidente, il Comune di Milano, nelle settimane successive, ha effettivamente disposto la concessione in via provvisoria degli uffici di cui al numero civico 4. Nel contempo, si sono avviati una serie di contatti e di incontri con i rappresentanti dell'Agenzia per le onlus, al fine di addivenire alla stesura e alla sottoscrizione di una Convenzione bilaterale. Tale documento, almeno negli intendimenti dell'Agenzia, avrebbero dovuto definire:

- a) l'utilizzo a titolo gratuito (comodato), da parte dell'Agenzia per le onlus, dei locali di via Dogana n° 2 e n° 4 (di proprietà del Comune di Milano) per la durata di due o tre anni;
- b) l'utilizzo a titolo gratuito (comodato) degli arredi di via Dogana n° 4 per la durata di due o tre anni;
- c) le modalità del trasferimento in comando o altri metodi equipollenti del contingente di personale previsto dal DPCM 329/2001 art. 9;
- d) la definizione delle modalità e della tempistica relative all'assegnazione della sede di via Rovello.

In particolare, una rapida sistemazione della più capiente sede dell'Agenzia sita in Via Rovello, per la cui sistemazione grazie all'intervento inserito nella Legge n. 174 del 30 luglio 2002, il Comune di Milano (proprietario dell'immobile) potrà beneficiare di un congruo finanziamento<sup>46</sup>, assume un rilievo fondamentale.

---

<sup>46</sup> Legge n. 174 del 30 luglio 2002. "Norme per il finanziamento di lavori destinati all'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, in Milano, ed altri interventi", art. 1, commi 1 e 2: " 1. Ristrutturazione e allestimento della sede dell'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale in Milano.

1. Per la ristrutturazione e l'allestimento dell'immobile destinato all'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, istituita ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 settembre 2000, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 229 del 30 settembre 2000, è autorizzata a favore del comune di Milano la spesa di un milione di euro per ciascuno degli anni 2002, 2003 e 2004.

2. Per la copertura degli oneri di cui al comma 1, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2002-2004, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2002, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero."

La situazione attuale, del resto, pone alcuni problemi di non facile superamento:

- in primo luogo la suddivisione in due diversi “uffici” (non comunicanti e posti in due diversi stabili) del personale, in termini di organizzazione del lavoro (anche tenendo conto dell’esiguità del numero attuale degli addetti), rappresenta un ulteriore ostacolo ai fini di una più agile gestione delle pratiche.
- i due uffici oggi occupati dall’Agenzia possono accogliere un numero massimo di 18 postazioni lavorative che, al netto degli spazi necessariamente riservati al Presidente e ai Consiglieri (anch’essi sottodimensionati rispetto alle effettive esigenze), si riducono a un massimo di 13-14 potenziali “work-station”.

In questo senso risulta evidente che il problema della carenza di spazi rappresenta esso stesso un vincolo per il futuro completamento della struttura.

***Prima Relazione Annuale***

***Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale***

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

**PARTE SECONDA:**

**Attività svolta dall’Agenzia per le  
organizzazioni non lucrative di utilità sociale**

**(8 marzo 2002 – 31 dicembre 2002)**

***Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale***

PAGINA BIANCA

## **Capitolo I - Gli adempimenti organizzativi e amministrativi connessi all'avviamento dell'Agenzia**

### **Premessa**

Inevitabilmente, nel corso dei primi mesi di attività (poco meno di nove) gran parte del lavoro degli amministratori è stato dedicato all'individuazione e all'adozione degli adempimenti necessari per assicurare l'avviamento e il funzionamento dell'Agenzia. Soprattutto nella fase iniziale, questo filone di attività, che non è ancora pervenuto alla sua conclusione, è stato condotto prevalentemente in via diretta dal Presidente e dall'Ufficio di Presidenza, in forza di mandati e/o ratifiche appositamente conferiti dal Consiglio.

Gli obiettivi sono stati perseguiti con costante riferimento a quanto previsto dal DPCM 329/01, in particolare negli articoli: 6 (*Composizione dell'Agenzia*), 7 (*Norme di funzionamento*), 9 (*Ufficio di segreteria*) e 10 (*Disposizioni finanziarie*). In base al precitato quadro di riferimento sono stati identificati alcuni obiettivi prioritari rispetto alle esigenze di organizzazione, funzionamento interno e trasparenza gestionale:

- a) l'adozione del regolamento interno di cui al comma 4 dell' art. 7;
- b) l'adozione del regolamento di contabilità di cui al comma 2 dell'art. 10;
- c) la richiesta di un parere pro-veritate relativo al contesto normativo entro cui interpretare nel modo più cogente possibile la natura giuridica del nuovo ente e, conseguentemente, chiarire ed enumerare le fattispecie di incompatibilità previste per i componenti il Consiglio dell'Agenzia di cui al comma 2 dell'art. 6.

Si deve inoltre aggiungere:

d) l'incarico per lo studio di applicabilità della normativa relativa al personale dell'Agenzia, di cui si è già riferito nella Parte prima della presente Relazione Annuale. Rispetto all'individuazione delle posizioni funzionali urgenti, inoltre, si è provveduto per:

- a) la definizione della figura di Direttore Generale, nelle more di una definizione più completa del modello organizzativo e del funzionigramma dell'Agenzia, con i prioritari compiti di assicurare il funzionamento dell'ufficio di segreteria, l'esecuzione delle

deliberazioni, l'ordinaria gestione, l'attività amministrativa, l'assolvimento degli obblighi posti in capo ai datori di lavoro;

b) la definizione della figura di Capo dell'Ufficio di Presidenza, sempre nelle more della ridefinizione del modello organizzativo e del funzionigramma che successivamente sarebbero stati adottati in relazione al precitato regolamento interno, per assicurare, oltre all'attuazione delle prime operazioni necessarie all'avviamento dell'Agenzia, anche l'assolvimento dei compiti e degli obblighi relativi al supporto del ruolo di Presidente.

Oltre alle due precitate figure apicali, si è ritenuto di procedere con urgenza anche all'individuazione delle professionalità atte a ricoprire le seguenti funzioni:

a) *Assistente del Presidente*

b) *Assistente all'Ufficio di Presidenza e alla Direzione Generale*

c) *Esperto Ufficio Studi e Documentazione*

Infine, nella prima fase della sua esistenza, l'Agenzia per le onlus si è dovuta occupare di una serie di incombenze amministrative e burocratiche (tipiche dell'avviamento di un nuovo ente pubblico) indispensabili per dare corso alla fase operativa.

## **1.1 Regolamento interno *\*(allegato n. 1)\****

L'art. 7, comma 4 del DPCM 329/2001 prevede che l'Agenzia adotti un "regolamento interno recante le norme di organizzazione e funzionamento". Data la grande rilevanza del documento ai fini di un corretto, funzionale ed efficiente svolgimento dell'attività istituzionale ordinaria e straordinaria dell'Agenzia, si è deciso di procedere, innanzitutto, all'individuazione di due esperti giuristi a cui richiedere un contributo qualificato in ordine sia al lavoro di ricerca preliminare, sia alla stesura dello schema del testo da approvare. Il Presidente dell'Agenzia, in ottemperanza del mandato conferitogli dal Consiglio dell'Agenzia nella riunione del 23 aprile 2002, pertanto, ha conferito un apposito incarico ai Professori Gaetano Presti e Francesco Rigano, ai quali è stato chiesto di sviluppare il loro lavoro, tenendo conto del contributo scritto, precedentemente predisposto da uno dei Consiglieri.

Nel contempo, il Consiglio ha fissato le modalità di conduzione della discussione e della eventuale approvazione della bozza di Regolamento proposta dai sunnominati esperti, stabilendo di procedere attraverso la valutazione del testo "articolo, per

articolo” e, in ultimo, effettuando una votazione finale del documento integralmente considerato.

Successivamente, in data 18 giugno, i predetti consulenti, prendendo parte alla seduta ufficiale del Consiglio dell’Agenzia, hanno esposto le linee guida del loro lavoro, precisando, a mo’ di premessa, che il primo obiettivo su cui hanno concentrato la loro attenzione è stata la ricomposizione del quadro generale dei vincoli sussistenti<sup>1</sup> e, in secondo luogo, l’aspetto derivante dalla correlazione del DPCM 329/2001 con il processo di riforma del titolo V della Costituzione.<sup>2</sup>

L’impianto logico della bozza di regolamento proposta dai due giuristi si è strutturata, quindi, attorno a tre titoli principali:

- 1) organi che compongono l’Agenzia
- 2) organizzazione e funzioni
- 3) procedimenti,

il tutto secondo un’idea di “organizzazione funzionale” basata sull’intreccio fra strutture dipartimentali volte ad assecondare il piano delle attribuzioni previste dal DPCM 329/2001 e i servizi che si occupano di supporti funzionali trasversali. Nell’ottica della proposta di regolamento presentata, pertanto, le fasi istruttorie relative alle varie competenze dell’Agenzia avrebbero dovuto essere curate dalla struttura interna che avrebbe potuto, a sua volta e a seconda dei casi, essere integrata con la presenza di componenti del Consiglio.

La lunga e attenta disamina, cominciata subito dopo la presentazione del predetto lavoro è proseguita (come uno dei punti all’ordine del giorno) nelle successive riunioni del 2, 9 e 23 luglio e si è conclusa, con l’approvazione all’unanimità del testo definitivo (in più punti emendato) avvenuta in data 10 settembre 2002. L’esito del lavoro svoltosi

---

<sup>1</sup> Secondo i due giuristi la progressiva trasformazione dei punti di riferimento nella normativa recentemente emanata, induce a non poter considerare l’Agenzia come un’autorità indipendente. D’altro canto, a loro giudizio, occorre mantenere una chiave di lettura della sua specificità, come se si trattasse di una situazione non definitiva, vista la non remota possibilità di trasformazione della stessa in “Authority”. I due studiosi hanno sostenuto la limitatezza di una definizione dell’Agenzia quale semplice “organismo di controllo sul sistema delle organizzazioni sociali”. Da questo punto di vista, a loro giudizio, l’obiettivo di raggiungere la dimensione di soggetto capace di interloquire efficacemente con le realtà del terzo settore e con le pubbliche amministrazioni con esso coinvolte, mediante la progressiva messa a fuoco dei contorni che le attribuzioni presenti nel testo del DPCM 329/01 lasciano intendere, ma non stabiliscono in modo netto, è da considerarsi un alveo riconoscibile e parallelamente efficace.

<sup>2</sup> Gli interrogativi che possono scaturire, sempre secondo i due esperti, sarebbero legati al mantenersi, nell’attuale assetto costituzionale, della potestà regolamentare centrale rispetto a temi sui quali non sussiste più una diretta competenza dello Stato. D’altro canto, se per le materie d’impatto sociale, sembra palese che le competenze siano state attribuite a regioni ed enti locali, è altrettanto evidente che la relazione con la materia tributaria e dei mercati finanziari riconduce a funzioni in capo allo Stato. E’ soprattutto in questa ottica, dunque, che, secondo i due giuristi, il DPCM in questione troverebbe una sua legittimazione. In ogni caso - la questione non è irrilevante ai fini del supporto alla tesi sostenuta - nel contesto del percorso di riforma avviato, è pur vero che le leggi nazionali continueranno a essere applicate sino a quando le regioni non legifereranno sui temi di propria competenza.

in Consiglio, come si può evincere dalla lettura dell'allegato n. 1, ha tenuto conto di una nutrita serie di preoccupazioni prevalenti che, sinteticamente e sommariamente, si possono così riassumere:

- a) Rischi collegati all'esistenza di una ambiguità giuridica di fondo;
- b) Inadeguatezza della struttura;
- c) Eccesso di compiti assegnati;
- d) Difficoltà dell'avviamento e del mantenimento di un apparato amministrativo complesso;
- e) Valutazione dei vincoli sull'obbligo dell'assunzione di decisioni collegiali poste dal DPCM 329/2001;
- f) Ipotesi di costruzione di un'attività di "vigilanza promozionale";
- g) Opportunità di demandare la definizione dei procedimenti alla pratica concreta;
- h) Ipotesi in merito all'opportunità di stabilire deleghe interne a carattere permanente volte a favorire un'economia complessiva di gestione;
- i) Organizzazione di gruppi (o sottogruppi) di lavoro, anche come strumenti utili per il mantenimento di una logica "multisoggettiva" dei pronunciamenti;
- j) Attenzione all'opportunità di favorire e sviluppare un'attività di relazioni internazionali dell'Agenzia.

## 1.2 Regolamento di contabilità

Contrariamente al caso del "Regolamento interno recante le norme di organizzazione e funzionamento" testé esaminato, e anzi, anche a causa della precedenza a esso accordata, il lavoro sul "Regolamento di contabilità", pur essendo giunto a un punto di avanzata elaborazione, non è ancora stato concluso. L'avvio della procedura per la stesura e l'approvazione di questo delicato strumento gestionale (la cui adozione è prevista dall'art. 10, comma 2 del DPCM 329/2001)<sup>3</sup> si è concretizzato, innanzitutto, nella stesura di una prima bozza realizzata a cura di due membri del Consiglio

<sup>3</sup> "L'Agenzia, con delibera da approvare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, il Ministro delle finanze, il Ministro della solidarietà sociale, e il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, stabilisce le norme concernenti i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese, nel rispetto dei principi delle leggi di contabilità." DPCM 329/01 art. 10, comma 2.

dell'Agenzia appositamente incaricati. Successivamente, nel corso della riunione del 10 settembre, analogamente a quanto disposto per il regolamento interno, il Consiglio ha conferito mandato al Presidente affinché individuasse un professionista di provata esperienza in materia a cui affidare l'incarico per una collaborazione che, tenendo conto del contributo contenuto nella precitata bozza iniziale, si sarebbe dovuta concretizzare nella stesura di un secondo testo da sottoporre al vaglio del Consiglio in seduta plenaria. Adempiendo al predetto mandato, il Presidente ha individuato nella persona del Prof. Sergio Barile, docente presso l'Università di Roma Uno, la professionalità adeguata al conseguimento del predetto obiettivo. Il Consiglio, conseguentemente, ha deliberato il conferimento dell'incarico di consulenza professionale al predetto esperto, precisamente, in ordine alla predisposizione del regolamento afferente i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese dell'Agenzia. In occasione dell'ultima riunione consiliare dell'anno 2002, il Prof. Barile ha presentato il suo lavoro (precedentemente inoltrato all'Agenzia in data 24 novembre e poi integrato con l'aggiunta delle indicazioni riferite alla gestione delle spese e dei contratti confluite in un secondo elaborato datato 4 dicembre) che, come previsto, sarà oggetto (sin dalle prime riunioni del 2003) del lavoro di analisi, discussione ed eventuale deliberazione da parte degli amministratori. Il professionista incaricato ha descritto le linee essenziali del suo elaborato, precisando che, a suo parere, l'Agenzia per le onlus, pur essendo riconosciuta come soggetto vigilato dotato di ampia autonomia, da un punto di vista contabile, non è un soggetto atipico. Secondo l'esperto, quindi, il nuovo ente non può godere di un trattamento agevolato o distinto rispetto ai principi generali regolanti il settore pubblico, e il contesto nel quale si trova sembra non lasciare alcuna autonomia specifica in tal senso. Un'altra importante annotazione, sempre secondo il Prof. Barile, è da riferirsi all'obbligo di sottoporre la deliberazione di approvazione delle norme di disciplina dei rendiconti, dei bilanci e della gestione delle spese ai ministeri vigilanti, perché sia successivamente approvata con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tutto ciò induce a interpretare l'elaborazione del regolamento come la predisposizione di uno strumento che debba essere dotato di ampia flessibilità. Da questo punto di vista, l'ipotesi di ricorrere all'uso di manuali procedurali, già indicata nelle prime bozze, è una chiara esemplificazione di una soluzione che va nella direzione prefigurata, in quanto consentirebbe di poter definire, in un ambito esclusivamente interno, le correlate prassi. Secondo il consulente, inoltre, non rilevandosi elementi di contenuto che distinguano la scelta di avvalersi di uno, ovvero

di più manuali, sarebbe consigliabile optare per la scelta che consenta maggiori convenienze organizzative e pratiche. Sotto questo aspetto, pertanto, sembra farsi preferire l'idea di disporre di più strumenti (manuali), in modo da poter gestire separatamente i vari comparti nei quali è articolabile l'intera materia da disciplinare. Al termine dell'intervento del Prof. Sergio Barile, il Consiglio ha dato subito vita a un dibattito sul tema in discussione, relativamente al quale, fra le altre, sono emerse alcune considerazioni condivise che si possono schematicamente sintetizzare nei seguenti termini:

- riaffermazione della volontà di procedere a una valutazione e approvazione del testo per singolo articolo e per voto unico complessivo finale;
- precisazione della necessità che la struttura si debba occupare della mera gestione, per la quale può essere delegata per ogni singolo intervento o per aspetti disciplinati a monte;
- consenso all'ipotesi secondo cui, nel periodo di tempo necessario alla redazione e all'approvazione dei manuali, che farà seguito all'approvazione del Regolamento, si renderà opportuno deliberare una serie di norme transitorie, *sintonizzate con i manuali, che permettano di operare agilmente;*
- sostegno all'intendimento di rendere la struttura adeguata al fabbisogno operativo, equilibrando, il più armonicamente possibile, funzioni e compiti interni.

In conclusione, è doveroso precisare che per l'anno 2002 e fino all'approvazione dei summenzionati documenti contabili, la tenuta della contabilità dell'Agenzia per le onlus è stata condotta secondo criteri di cassa e competenza, in conformità con la prassi comunemente in uso presso le pubbliche amministrazioni.

### **1.3 Parere *pro-veritate* relativo alla presenza di eventuali incompatibilità dei componenti il Consiglio dell'Agenzia**

Il Consiglio dell'Agenzia, ritenendo di dovere procedere con la massima sollecitudine, a norma dell'art. 6 comma 2, su una questione di estrema delicatezza e rilevanza come quella della presenza di eventuali incompatibilità dei suoi componenti, sin dalla riunione del 23 aprile, ha deciso di affidare al Prof. Avv. Carlo Bottari (Professore associato di Diritto Amministrativo presso l'Università di Bologna) l'incarico di formulare un parere *pro-veritate* sull'argomento.

Successivamente, essendo pervenuto in data 15 luglio il parere richiesto, nella riunione consiliare del 23 luglio, il documento è stato distribuito in copia ai membri dell'organo deliberante. In quella stessa occasione, si è stabilito di trattare approfonditamente il tema, nel corso di un'apposita riunione, che si è poi effettivamente svolta il successivo 24 settembre, alla presenza, in qualità di invitato, dello stesso Prof. Bottari. Al termine della riunione, il Consiglio dell'Agenzia per le onlus, quindi, ha deliberato, all'unanimità, il testo di seguito riportato: «Il Consiglio ritiene che alla incompiuta assimilazione dell'Agenzia ad altre autorità indipendenti consegua l'inesistenza di una puntuale disciplina normativa delle situazioni di incompatibilità, contrariamente a quanto disposto per altri organismi anch'essi non compiutamente assimilabili alle autorità indipendenti ma altresì compatibili ad Agenzie od enti di più o meno diretta subordinazione con l'autorità governativa. La disciplina di cui all'articolo 6 del D.P.C.M. 21.3.2001 n. 329 non consente l'individuazione di specifiche situazioni di incompatibilità aventi carattere generale, limitandosi bensì a prevedere una generica incompatibilità derivante da eventuali interessi diretti o stabilmente collegati negli enti e organizzazioni soggetti al controllo dell'Agenzia. Ciò si comprende in relazione agli stessi poteri attribuiti all'Agenzia tali da non caratterizzarla come organo di vero e proprio controllo diretto, capace di incidere direttamente, bensì semplicemente come organo di indirizzo, promozione, vigilanza e ispezione per conto dell'autorità governativa. Il Consiglio ritiene quindi opportuno formulare l'interpretazione del precetto normativo "avere interessi diretti o stabilmente collegati negli enti e organizzazioni soggetti al controllo dell'Agenzia", con riferimento a principi di carattere generale desumibili dall'ordinamento oggi vigente. Configura, pertanto, interesse diretto l'esercizio di compiti di presidenza, direzione o amministrazione di enti od organizzazioni soggetti al controllo dell'Agenzia, con attribuzione di funzioni di rappresentanza negoziale e processuale e di responsabilità di natura patrimoniale personale in relazione alle obbligazioni contratte dall'ente od organizzazione nonché di responsabilità verso i medesimi per danni derivanti da inosservanza dei doveri di diligente amministratore e con possibilità di applicazione di sanzioni amministrative per violazioni di norme tributarie o per altri illeciti commessi nell'esercizio delle proprie incombenze. Per quanto concerne poi la mera qualità di Consigliere di amministrazione di enti od organizzazioni soggetti al controllo dell'Agenzia, nell'ipotesi di delega di attribuzioni ad un comitato esecutivo o ad un amministratore delegato, la valutazione dell'incompatibilità atterrà alla quantità e

natura delle attribuzioni delegate, allo scopo di accertare un sostanziale trasferimento di compiti di amministrazione dal consiglio di amministrazione all'organo collegiale o monocratico delegato. Così pure il mancato riferimento dell'art. 6 del DPCM n. 329 del 2001 ad interessi "indiretti", fa sì che non dia luogo ad incompatibilità la sussistenza di vincoli di solidarietà familiare con persone che abbiano interessi diretti in enti od organizzazioni soggetti al controllo dell'Agenzia ovvero l'occasionale prestazione di attività professionale o di servizi di consulenza a beneficio di tali enti od organizzazioni. Integra, altresì "interesse stabilmente collegato" un rapporto di lavoro subordinato o di collaborazione coordinata e continuativa con ente od organizzazione soggetto al controllo dell'Agenzia, escludendosi nel contempo che la semplice qualità di socio di un ente o di un'organizzazione soggetti al controllo della medesima comporti incompatibilità. Il Consiglio ritiene inoltre che discorso a parte va fatto per quanto concerne coloro che ricoprono cariche presso Fondazioni di origine bancarie. A questo proposito ritiene che, conformemente all'interpretazione unanimemente accolta, tali Fondazioni, pur configurandosi come enti non commerciali, non rientrino nell'ambito di intervento dell'Agenzia in quanto, da un lato, l'articolo 3, comma 189, lettera a) della legge 23.12.1996 n. 662 esclude testualmente le Fondazioni bancarie dal regime delle ONLUS e, dall'altro, lo stesso D.Lgs. 17.5.1999 n. 153, recante la disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti (ovvero le Fondazioni di origine bancaria), all'articolo 10, testualmente prevede che fino all'entrata in vigore della nuova disciplina dell'autorità di controllo sulle persone giuridiche di cui al titolo II° del libro I° del codice civile, ed anche successivamente, finché ciascuna Fondazione rimarrà titolare di partecipazione di controllo, diretto o indiretto, in società bancarie ovvero concorrerà al controllo, diretto o indiretto, di dette società attraverso la partecipazione a patti di sindacato o accordi di qualunque tipo, la vigilanza sulle Fondazioni è attribuita al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Da ultimo il Consiglio ritiene che le ipotizzate situazioni di incompatibilità dovranno essere verificate in relazione alle singole posizioni dei diversi componenti l'Agenzia, e siano applicabili esclusivamente in relazione alla concreta operatività delle cariche determinanti incompatibilità stessa, vale a dire soltanto in ragione del concreto conflitto di interessi determinatesi al riguardo.»

## **1.4 Nomina del Direttore Generale e del Capo dell'Ufficio di Presidenza**

Sin dalla prima riunione dell'Agenzia (9 aprile 2002), il Consiglio, sulla base della unanime condivisione della necessità di definire con urgenza le principali posizioni funzionali, ha ratificato le richieste di comando inoltrate dal Presidente dell'Agenzia al Presidente della Provincia di Milano e al Direttore Generale della ASL di Lecco riguardo, rispettivamente, una persona per la copertura della posizione funzionale di Direttore Generale e, una persona per la copertura della posizione funzionale di Capo dell'Ufficio di Presidenza. Nella medesima occasione il Consiglio, sempre all'unanimità, ha conferito mandato al Presidente affinché provvedesse, nel minor tempo possibile, a espletare tutti gli adempimenti necessari affinché le due figure professionali sopra citate potessero prendere servizio presso l'Agenzia nel più breve tempo possibile. In conseguenza dell'assolvimento del predetto mandato si sono quindi insediati dapprima il Capo dell'Ufficio di Presidenza e, dopo qualche tempo, il Direttore Generale, il cui incarico è stato successivamente confermato con un'apposita deliberazione del Consiglio nella riunione del 2 ottobre 2002.

## **1.5 Conferimento degli incarichi per le figure di: Assistente del Presidente, Assistente all'Ufficio di Presidenza e Direzione Generale, Esperto Ufficio Studi e Documentazione**

Sempre nel corso della riunione del 9 aprile, il Consiglio dell'Agenzia, dopo avere condotto un'approfondita valutazione della situazione e delle esigenze prioritarie del nuovo ente, ha unanimemente stabilito che, ai fini di un rapido ed efficace avvio dell'operatività del nuovo organismo pubblico, fosse indispensabile disporre di ulteriori funzioni entro breve tempo. In particolare si è pensato di reperire le professionalità adatte alla copertura delle seguenti posizioni:

- a) Assistente del Presidente
- b) Assistente all'Ufficio di Presidenza e alla Direzione Generale
- c) Esperto Ufficio Studi e Documentazione.

A tal fine, pertanto, in quella stessa occasione è stato conferito un ulteriore apposito mandato al Presidente, per far sì che, d'intesa con il Direttore Generale e il Capo dell'Ufficio di Presidenza, si attivasse per procedere all'individuazione del personale idoneo a ricoprire tali funzioni.

In ottemperanza del predetto mandato, nella successiva riunione plenaria del 23 aprile, il Presidente ha fornito al Consiglio un'ampia comunicazione inerente gli esiti delle ricerche condotte, sottoponendo allo stesso organo deliberante l'ipotesi di una conseguente possibile stipulazione di contratti. Non essendosi riscontrata, da parte del Consiglio, nessuna variazione rispetto al mandato precedentemente conferito e nessuna obiezione in merito alle ipotesi di perfezionamento dello stesso, nei giorni successivi, si è proceduto alla sottoscrizione dei contratti sopra menzionati.

## **1.6 Altri adempimenti burocratici e amministrativi**

Nella riunione del 23 aprile, allo scopo di rendere funzionali e funzionanti nel minore tempo possibile i locali di via Dogana al n°2, resi disponibili in via provvisoria dal Comune di Milano, il Consiglio dell'Agenzia ha conferito un nuovo specifico mandato al Presidente e al Capo dell'Ufficio di Presidenza, affinché attivassero tutte le procedure d'urgenza ritenute necessarie per il conseguimento del predetto obiettivo.

Successivamente, grazie all'impegno profuso dal Presidente stesso coadiuvato da Capo dell'Ufficio di Presidenza (che nei primi mesi ha svolto di fatto anche le funzioni di Direttore Generale vicario), si è provveduto all'espletamento delle seguenti pratiche:

- richiesta e ottenimento delle volture e dei contratti inerenti l'erogazione dei servizi elettrici, della rete telefonica e informatica;
- attivazione dei servizi di riassetto dei locali, nonché della loro pulizia straordinaria e ordinaria;
- definizione del pagamento delle spese inerenti il riscaldamento, le linee telefoniche e spese condominiali, rispetto a cui l'Agenzia si è impegnata al rimborso secondo l'effettivo consumo e la percentuale di millesimi occupati;
- richiesta dell'autorizzazione all'utilizzo del Sigillo di Stato, mediante domanda inoltrata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri conclusasi con l'ottenimento della stessa.
- sempre nel corso della medesima riunione, inoltre, il Consiglio ha approvato all'unanimità la deliberazione di affidamento temporaneo del Servizio di Tesoreria

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.<sup>4</sup>

## 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

---

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

*(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

---

<sup>5</sup>Si 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'allocazione 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'Agenzia 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'Agenzia che, soltanto a partire dal mese di settembre, ha potuto cominciare a occuparsi dei primi quesiti pervenuti all'Agenzia 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.**

<b>SEDUTA PLENARIA</b>	<b>DATA</b>	<b>LUOGO</b>
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.**

<b>N°</b>	<b>Seduta del</b>	<b>Oggetto</b>	<b>Pubblicazione</b>
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

<b>N°</b>	<b>Seduta del</b>	<b>Oggetto</b>	<b>Pubblicazione</b>
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

<b>N°</b>	<b>Seduta del</b>	<b>Oggetto</b>	<b>Pubblicazione</b>
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.<sup>6</sup> Come si è avuto modo di sottolineare in precedenza<sup>7</sup>, 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”.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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 fattispecie<sup>8</sup>) e la formulazione di “osservazioni e proposte in ordine alla normativa delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti”<sup>9</sup> 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

<sup>8</sup> “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.

<sup>9</sup> 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,<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> Si tratta fondamentalmente della separazione fra:

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

<sup>10</sup> "[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."

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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

Entrambi i punti, inoltre, sono suscettibili di ulteriori possibili suddivisioni. I pareri di cui al punto a), infatti, possono essere distinti fra pareri emessi in risposta a quesiti provenienti:

- a.1) dagli organi centrali dello Stato e dalle amministrazioni statali;
- a.2) dalle Regioni;
- a.3) dagli altri enti locali;
- a.4) da altri enti o soggetti pubblici;<sup>14</sup>

mentre i pareri riferibili al punto b), a loro volta, possono essere distinti fra pareri provenienti da:

- b.1) persone fisiche;
- b.2) società commerciali ovvero dalle loro associazioni di rappresentanza;
- b.3) società di tipo mutualistico ovvero dalle loro associazioni di rappresentanza;
- b.4) enti non commerciali e organizzazioni non lucrative di utilità sociale ovvero dalle loro associazioni di rappresentanza;
- b.5) consulenti privati e professionisti ovvero loro ordini professionali o associazioni di rappresentanza.

Nel suo primo anno di attività l'Agenzia per le onlus ha emesso:

- N. 6 pareri in base a quesiti provenienti da pubbliche amministrazioni e
- N. 35 pareri in base a quesiti provenienti da soggetti di diritto privato

I sei quesiti provenienti da pubbliche amministrazione si suddividono in:

- N. 3 quesiti provenienti da amministrazioni centrali dello Stato;
- N. 1 quesito proveniente dalle Regioni;
- N. 2 quesiti provenienti da altri enti o soggetti pubblici.

---

inviata all'Agenzia da parte di un'associazione di rappresentanza degli enti pubblici (come ad esempio U.P.I., UNCEM, A.N.C.I.), in proprio o in nome e per conto di loro associati.

<sup>14</sup> Si sottolinea come, in base a quanto riferito nella precedente nota, fra i casi riferibili alla coordinata a.1) e quelli riconducibili alle altre tre (a.2, a.3 e a.4) sussistano i presupposti per un'ulteriore e già emersa distinzione concettuale, vale a dire fra quesiti obbligatoriamente sottoposti e quesiti facoltativamente sottoposti al parere dell'Agenzia.

I trentacinque quesiti provenienti da soggetti di diritto privato si suddividono in:

- N. 9 quesiti provenienti da singoli cittadini (persone fisiche);
- N. 17 quesiti provenienti da realtà del terzo settore o da loro organismi di rappresentanza
- N. 4 quesiti provenienti da imprese private commerciali
- N. 2 quesiti provenienti da società private di tipo mutualistico
- N. 3 quesiti provenienti da studi professionali e consulenti privati

### **2.2.2 Classificazione in base alla valutazione della portata giuridica dei quesiti e in base alle “modalità operative” di definizione del parere**

Una seconda possibile modalità di classificazione generale, per certi aspetti forse la più pregnante, è definibile in base ai criteri di valutazione della portata giuridica del quesito pervenuto e quindi del parere conseguentemente emesso. In base agli esiti della predetta valutazione, inoltre, si configura un'ulteriore distinzione fondata sulle differenti modalità operative con cui le pratiche vengono istruite. I pareri e le risposte emesse dall'Agenzia, infatti, si distinguono tra:

- a) pareri emessi sulla base di una pratica istruita direttamente da uno o più componenti (Relatore/i) del Consiglio dell'Agenzia, con il supporto della struttura tecnico-giuridica;
- b) pareri (o semplici risposte) emessi sulla base di una pratica istruita esclusivamente dalla struttura tecnico-giuridica dell'Agenzia.

Com'è facilmente intuibile, i pareri e le risposte emessi in base a una istruzione della pratica svolta esclusivamente dalla struttura dell'Agenzia, generalmente si presentano con la forma di note brevi e non particolarmente articolate che, per lo più, fungono da risposte a quesiti o sollecitazioni quasi esclusivamente riconducibili a richieste di informazioni ricorrenti o connesse a casi non molto rilevanti dal punto di vista di una loro portata universale. Viceversa, le pratiche istruite, mediante l'incarico conferito a uno o più componenti il Consiglio dell'Agenzia, in qualità di Relatori, generalmente, preludono all'emissione di pareri, implicanti un certo livello di difficoltà interpretativa, ovvero un maggiore grado di interesse generale e di rilevanza giurisprudenziale.

Infine, un'ultima distinzione di tipo operativo è rinvenibile fra :

- a) pareri preceduti da una o più risposte interlocutorie e
- b) pareri espressi mediante un'unica e definitiva comunicazione.

Relativamente ai criteri classificatori di cui stiamo trattando, l'Agenzia per le onlus, nell'anno 2002, ha così operato:

- N. 20 pareri emessi in base a pratiche istruite esclusivamente dalla struttura tecnico-amministrativa dell'Agenzia
- N. 21 pareri emessi in base a pratiche istruite da uno o più Relatori incaricati dal Consiglio dell'Agenzia

Infine, le risposte formulate dall'Agenzia sono così scorparabili:

- N. 39 pareri e risposte espressi mediante un'unica comunicazione
- N. 2 pareri e risposte preceduti da una o più comunicazioni interlocutorie.

### **2.2.3 Classificazione in base alla natura giuridica dei pareri emessi**

Si è già avuto modo di accennare, in sede di premessa del presente paragrafo, che l'attività giuridica dell'Agenzia riveste un carattere vincolante, esclusivamente in una sua determinata fattispecie. Circo stanza questa che dà vita a un'altra distinzione fra:

- a) pareri obbligatori, ma non vincolanti e
- b) pareri obbligatori e vincolanti<sup>15</sup>

Come si è già riferito, il caso prefigurato nell'ipotesi b) riguarda lo scioglimento di enti o di organizzazioni del terzo settore (a eccezione di specifiche norme inerenti organizzazioni ed enti di tipo particolare). Vale la pena di sottolineare che, secondo quanto evidenziato da qualificati analisti del settore, si tratta sia del compito più esplicitamente esecutivo e più dettagliato tra quelli affidati all'Agenzia,<sup>16</sup> sia del compito che potremmo, in qualche modo, definire come il "più antico", essendo previsto già dal Testo unico delle imposte sui redditi risalente al 1986.<sup>17</sup>

Nel corso dell'anno 2002, all'Agenzia per le onlus sono pervenuti:

- N. 3 quesiti relativi alla devoluzione del patrimonio di enti, su uno dei quali è già stato emesso N. 1 parere obbligatorio e vincolante.

<sup>15</sup> Si veda a tal proposito la nota n. 8 della presente Parte Seconda.

<sup>16</sup> Per correttezza occorre rammentare che parte di alcuni è stato sollevato l'interrogativo rispetto all'opportunità di concentrare nelle competenze di un solo ente, avente ad oggi una sola sede territoriale, il potere di pronunciarsi (potenzialmente) sulla destinazione del patrimonio di migliaia di enti non commerciali.

<sup>17</sup> Testo Unico delle imposte sui redditi, approvato con D.P.R. n. 917 del 22 dicembre 1986

## **2.3 Principali rilievi di natura giuridica e tributaria riscontrati nel lavoro per la formulazione dei pareri dell’Agenzia**

In questo paragrafo si ritiene utile riportare una selezione delle questioni su cui è stato richiesto un pronunciamento dell’Agenzia, in merito alle quali sono stati riscontrati elementi di interesse generale. Si tratta, evidentemente di un’esposizione sintetica, condotta anche con la preoccupazione del rispetto e della tutela della privacy dei soggetti che si sono rivolti alla nuova istituzione per il terzo settore.

### **2.3.1 Aspetti giuridici e tributari relativi a possibili applicazioni della Legge n. 383 del 7 dicembre 2000**

Il primo parere di cui si ritiene di dare conto in questa sede è stato formulato sulla scorta di un quesito inviato all’Agenzia da parte di un’associazione nazionale interessata ad approfondire alcuni aspetti connessi all’applicazione della Legge 383/2000 sulla “Disciplina delle associazioni di promozione sociale”. Le premesse in base a cui si giustifica un pronunciamento dell’Agenzia sulla questione sollevata si fondano sull’attribuzione di cui al già visto art. 3, comma 1, lett. h) del DPCM 329/01 che consente al nuovo organismo pubblico per il nonprofit di intervenire laddove si ravvisi l’esistenza di difficoltà applicative delle norme di legge vigenti o il determinarsi, a causa delle stesse, di fenomeni di distorsione.

La segnalazione pervenuta si inquadra nell’alveo della problematica generale derivante dall’ingresso delle associazioni di promozione sociale nella legislazione tributaria. Detto evento, secondo il Consiglio dell’Agenzia, è il frutto di un intervento alquanto complementare e parziale, rimasto peraltro indifferente alla successiva emanazione di una normativa di riferimento sulle predette entità (e cioè, la citata legge 383/2000).

Le perplessità sollevate dall’associazione, di cui non si è ritenuto di condividere gli impegnativi riferimenti relativi al dato costituzionale, si basano sostanzialmente sul mancato riconoscimento alla stessa della qualità di ente di tipo associativo speciale (e quindi beneficiario delle agevolazioni di cui al comma 3 dell’art. 111 del T.U.I.R. e al comma 4 dell’art. 4 del D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633), in quanto realtà associativa “collegata” a un altro ente principale già in possesso delle predette qualità soggettive.

Il quesito dell'ente interrogante è parso determinato da considerazioni di natura prevalentemente fiscale che, effettivamente, secondo l'Agenzia, troverebbero la loro causa primigenia nello scostamento tra la nozione di associazione di promozione sociale recepita nel corpo del T.U.I.R. 917 del 1986, attraverso il D.Lgs. 460 del 4 dicembre 1997 e quella originata dalla Legge 383. Scostamento che determina palesi e fisiologiche incertezze proprio sotto il profilo delimitativo della fattispecie in ordine all'analisi piena di tutte le implicazioni positive. Al di là dei singoli problemi sollevati dal quesito, all'Agenzia è effettivamente parso di riscontrare la sussistenza di un serio problema di carattere generale inerente il coordinamento tra la sopra citata Legge 383/2000 e il sistema tributario vigente. In particolare si è rilevato nella carenza, all'interno della stessa Legge 383/200, di norme di raccordo con la normativa tributaria espressamente in vigore per le associazioni di promozione sociale, una diretta incidenza sui problemi tecnico-fiscali oggetto della richiesta di parere. In questo senso l'organo deliberante ha deciso di formalizzare, mediante una propria comunicazione ufficiale inviata ai richiedenti, fra le altre, le seguenti riflessioni: «stando alla legislazione effettivamente in vigore alla data odierna, la qualità di ente di tipo associativo speciale, destinatario delle agevolazioni di cui al comma 3 dell'art. 111 del T.U.I.R. e al comma 4 dell'art. 4 del D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633, non è estensibile a soggetti associativi solo "collegati", (omissis) con l'ente principale in possesso della qualità soggettiva rilevante ma giuridicamente distinti dal medesimo.

L'"adesione" a una associazione le cui finalità assistenziali sono riconosciute dal Ministero degli interni (secondo lo stato normativo invocato dal D.Lgs.460, che (omissis) era strumentalmente appoggiato alla disciplina amministrativa concernente la gestione di posti di ristoro non commerciali in senso lato), (omissis) non integra, infatti, alcuna condizione di diritto sufficientemente precisata e sarebbe invece necessario in simili fattispecie, per ammettere la fruibilità indiretta delle agevolazioni predette, poter distinguere nettamente, al riguardo, tra casi di appartenenza associativa e casi di integrazione organica (es. appartenenza interna in qualità di struttura periferica dello stesso soggetto). Casistiche, queste ultime, che restano senz'altro privilegiate ai fini impositivi (omissis). Solo una simile distinguibilità di situazioni consentirebbe, di caso in caso, di esser certi dell'assetto giuridico esatto, ai fini della verifica certa del diritto alla defiscalizzazione dei proventi citati nella prima parte della Vostra lettera (bar,viaggi,soggiorni), diritto che indubbiamente, al momento, richiede, secondo noi, quella impostazione "monolitica" che Voi menzionate con qualche riserva.»

### **2.3.2 Parere emesso in materia di erogazione di contributi a fondo perduto indirizzati a organizzazioni private senza fini di lucro**

Il secondo parere, i cui riflessi sulla dottrina generale del settore, si ritiene opportuno evidenziare, è stato redatto al termine di una laboriosa ricerca condotta - su incarico del Consiglio - da un apposito gruppo di lavoro. Il duplice quesito, inoltrato da una fondazione, in base a cui si è proceduto, è sintetizzabile nei seguenti termini:

- a) L'attività di erogazione di contributi a fondo perduto indirizzati esclusivamente ad organizzazioni private senza fine di lucro può essere considerata come attività di beneficenza ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera a) del D.Lgs. 460/1997?
- b) In subordine, qualora la risposta al primo quesito fosse negativa, si potrebbe ritenere che l'attività di erogazione di contributi destinati esclusivamente a organizzazioni senza scopo di lucro che operano nei settori della cultura e della conservazione e tutela dei beni artistici e ambientali, non necessariamente a vantaggio di "persone svantaggiate in ragione di condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari", possa essere ritenuta "attività connessa a quelle statutarie" (ai sensi del comma 5 dell'art. 10 del D.Lgs. 460/1997) e come tale ammissibili per una onlus?

La duplice richiesta, pertanto, solleva una questione teorica assai rilevante sul tema della beneficenza, ragion per cui, il predetto gruppo di lavoro ha ritenuto di elaborare la propria proposta di parere anche mediante l'incontro con funzionari dell'Agenzia delle Entrate. E' forse utile fare presente che, in quella sede, sono emerse alcune differenze di opinione relative a due aspetti del quesito iniziale:

*1) la possibilità per una onlus di erogare contributi.*

Sul predetto punto, contrariamente all'interpretazione favorevole fatta propria dal gruppo di lavoro nominato dal Consiglio dell'Agenzia, la posizione dell'Agenzia delle Entrate è stata negativa.

*2) l'erogazione dei contributi ad associazioni onlus – che non ha carattere di beneficenza e che non è correlata a una tipologia di interlocutori quali i soggetti svantaggiati - interpretabile come connessa alle attività istituzionali delle onlus, è conseguentemente consentita, senza causare la perdita della qualifica di onlus.*

Anche su questo punto, diversamente dall'opinione sostenuta dal gruppo di lavoro dell'Agenzia per le onlus, la posizione dell'Agenzia delle Entrate è stata negativa.

Su un terzo non trascurabile aspetto, invece, si è rilevata un'identità di vedute

(entrambe negative), vale a dire in merito alla “coincidenza” tra erogazione di contributi e beneficenza.

L’elaborazione del parere, pertanto, si è rivelata complessa sia perché l’interpretazione della normativa non è stata delle più semplici, sia perché si è ritenuto di tenere conto delle posizioni assunte sul tema dall’Agenzia delle Entrate con cui il dialogo è proseguito anche grazie all’allargamento del gruppo di lavoro originariamente incaricato.

Dopo avere ampiamente richiamato i requisiti fissati dal D.Lgs. 460/1997, indispensabili per il riconoscimento della qualifica di onlus, il parere dell’Agenzia (deliberato nella seduta di Consiglio del 2 ottobre ) si è espresso nei seguenti termini:

«ONLUS ed erogazione di contributi. La prima questione che è opportuno affrontare è se “l’erogazione di contributi” sia attività consentita alle ONLUS, visto che la legge non la menziona espressamente, né tra i “settori” di cui all’art. 10, c.1., né tra le modalità di azione citate all’art. 10, c.2 (che fa esclusivo riferimento a “cessioni di beni e prestazioni di servizi”).

Va innanzitutto rilevato che in Italia, al momento della approvazione del decreto legislativo 460/1997, esisteva un numero molto limitato di organizzazioni specializzate esclusivamente nell’attività di erogazione; come è infatti ormai noto dalla letteratura, le istituzioni grant-making (le fondazioni in particolare) sono tuttora molto rare nel nostro Paese e quelle esistenti hanno dimensioni patrimoniali e reddituali assai modeste. In più, in quel momento, le più importanti fondazioni grant-making italiane (le fondazioni di origine bancaria o “enti conferenti”) avevano ancora natura di ente pubblico (persa con l’approvazione dei nuovi statuti ai sensi del d. lgs. 153/1999); coerentemente, il legislatore delegato scelse di escludere le fondazioni di origine bancaria dal novero delle organizzazioni che potevano essere considerate ONLUS (art. 10, c. 10).

Si può quindi affermare che – in tutta probabilità – la mancata menzione dell’erogazione di contributi (sia tra le “attività” che tra le “modalità di azione”) da parte del d. lgs. 460/1997 sia dovuta alla assai modesta rilevanza della fattispecie al momento della emanazione del decreto, piuttosto che a deliberata decisione del legislatore delegato. Il contesto di riferimento pare tuttavia in fase di cambiamento; basti pensare alla recente istituzione di “fondazioni di impresa”, “fondazioni di comunità” e altri enti a natura fondazionale la cui unica attività consiste nella erogazione di contributi a cause (più o meno) meritorie.

Alla luce di questo sviluppo del terzo settore italiano e partendo dalla complessa disciplina giuridica del settore stesso, pare improprio ritenere che l'erogazione di contributi costituisca un "settore" di attività; con questo termine ci si riferisce solitamente a un insieme di organizzazioni accomunate dalla produzione di beni o servizi della medesima natura "merceologica", e operanti in quello che gli economisti chiamerebbero un "mercato", ovvero il luogo (fisico o virtuale) ove vengono scambiati (generalmente, ma non necessariamente, dietro corrispettivo) beni o servizi che possono essere considerati come "sostituti" più o meno perfetti (ad esempio il settore-mercato delle automobili o quello dei generi alimentari, ecc.). Più corretto è invece ritenere che l'erogazione di contributi rappresenti una delle possibili modalità operative attraverso cui una organizzazione può svolgere la propria azione e perseguire le proprie finalità istituzionali; a questa modalità operativa – poco nota in Italia, come si è già detto – si affiancano le altre modalità citate dal decreto, cioè la "cessione di beni" e la "prestazione di servizi".

Pertanto, poiché non rientra tra le finalità del D.Lgs. 460/1997 la regolazione delle modalità operative delle ONLUS (ma solo i loro settori di attività e le finalità generali perseguite), non vi è dubbio che l'erogazione di contributi debba essere ritenuta attività consentita alle ONLUS, al pari della cessione di beni o della prestazione di servizi (quando ricorrano tutte le altre condizioni stabilite dalla legge). Possono pertanto darsi organizzazioni ONLUS che adottano l'erogazione di contributi come propria principale – o esclusiva - modalità di azione (le chiameremo "ONLUS erogative").»

Come il testo sopra riportato chiaramente esprime, quindi, l'Agenzia per le onlus, prendendo atto di una mutazione intervenuta all'interno del terzo settore italiano, introduce (o per meglio dire "riconosce") una nuova tipologia di attività, a sua volta strettamente connessa a un nuovo sottoinsieme di onlus.

Sul secondo quesito presentato il parere si è espresso nei seguenti termini:

«Erogazione di contributi e beneficenza. La seconda questione riguarda la coincidenza tra "erogazione di contributi" e "beneficenza". Citando la "beneficenza" nel comma 1, lettera a) dell'articolo 10, il legislatore delegato considera questa attività come un vero e proprio settore - al pari della assistenza sociale, dell'istruzione o dello sport - piuttosto che come una delle possibili modalità operative delle organizzazioni.

Una simile impostazione è l'esito congruente di una tradizione culturale che, in Italia, ha usualmente accostato "assistenza e beneficenza", descrivendo con questi termini un insieme variegato di azioni di sostegno a soggetti in difficoltà: tali azioni

(assistenziali e benefiche) affrontano solitamente bisogni ulteriori rispetto a quelli cui sono indirizzati gli interventi educativi, sanitari o previdenziali. In questa tradizione, l'assistenza viene solitamente identificata come l'erogazione materiale di servizi (diversi da quelli educativi, sanitari o previdenziali) destinati a soggetti bisognosi (come ad esempio i servizi di ricoveri per anziani, le comunità per minori o i servizi di inserimento lavorativo per disabili). La beneficenza, al contrario, viene solitamente assimilata all'elemosina, cioè al dono di denaro che realizza un sostegno monetario diretto a individui poveri o che comunque sperimentano temporanee difficoltà reddituali. La pura e semplice attività di beneficenza ha perso progressivamente rilevanza nel contesto sociale ed economico contemporaneo.

In questo senso pare da escludere in via generale la coincidenza tra la "beneficenza", intesa come specifica attività di sostegno monetario a soggetti in stato di bisogno, e la "erogazione di contributi", interpretata come generica modalità operativa, una tra le molte che può essere adottata da qualunque organizzazione.

Va infatti rilevato come una simile modalità operativa possa essere utilizzata sia per perseguire gli obiettivi tipici della beneficenza (il sostegno monetario a soggetti in difficoltà) - come nel caso delle erogazioni indirizzate direttamente a individui in stato di necessità oppure a organizzazioni che forniscono servizi di prima emergenza e sostegno monetario ai senza fissa dimora (ad esempio le Caritas) - sia per perseguire obiettivi completamente diversi. Non sono infatti infrequenti i casi in cui l'erogazione di contributi viene destinata a soggetti che non versano necessariamente in condizioni disagiate, come ad esempio nel caso della concessione di borse di studio a studenti meritevoli, oppure di grant per il sostegno della ricerca scientifica, delle arti, della formazione professionale o dello sport.

In questa direzione si esprime anche la recente risoluzione n. 292/E della Agenzia delle Entrate che propone una definizione della attività di beneficenza (sicuramente da condividere) che non consente di includere ogni tipo di erogazione di denaro. "Adottando un'interpretazione evolutiva della storica nozione di beneficenza – quale attività, diretta a sollievo della miseria, di chi esercita la carità verso il prossimo – [l'Agenzia delle Entrate] ritiene di poter ricondurre in essa non solo le prestazioni di carattere erogativo in denaro o in natura a favore degli indigenti, ma anche quelle, sempre di carattere erogativo, finalizzate ad alleviare le condizioni di bisogno di soggetti meritevoli di solidarietà sociale, ivi comprese le erogazioni effettuate a favore di enti che operano direttamente nei confronti delle suddette persone".

Se “erogazione” e “beneficenza” coincidessero in via generale, l’attività delle organizzazioni erogative potrebbe essere indirizzata, anche in via esclusiva, al sostegno finanziario di organizzazioni attive in qualunque settore economico-sociale, anche quelli che la collettività ritiene solitamente poco “meritorie” (il club del ballo liscio come pure l’organizzazione per perpetuare la memoria di un parente scomparso, e - al limite - anche organizzazioni a fine di lucro), realizzando un disegno decisamente diverso da quella che pare essere la volontà del legislatore delegato.

L’Agenzia per le Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale ritiene che la citata Risoluzione 292/E della Agenzia per le Entrate, pur individuando una corretta nozione delle attività di beneficenza, mostri talune imprecisioni quando ritiene “in ogni caso, riconducibili nella beneficenza le erogazioni gratuite in denaro o in natura effettuate nei confronti di altre ONLUS o di enti pubblici che operano nell’ambito dell’assistenza sociale e socio-sanitaria, dell’assistenza sanitaria, della tutela dei diritti civili, della ricerca scientifica indirizzata allo studio di patologie di particolare rilevanza sociale, degli aiuti umanitari”.

Secondo l’Agenzia per le Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale sono sicuramente indirizzate a “soggetti meritevoli di solidarietà sociale” (per usare l’espressione dell’Agenzia per le Entrate) le attività di assistenza sociale e socio-sanitaria, nonché la ricerca scientifica di particolare interesse sociale (svolta peraltro in ambiti che debbono ancora essere chiariti da apposito regolamento governativo); tali attività sono infatti considerate dalle legge “comunque inerenti a finalità di solidarietà sociale”. Al contrario, le attività di assistenza sanitaria e tutela dei diritti civili perseguono finalità di solidarietà sociale solo quando sono svolte a favore di persone svantaggiate o di componenti collettive estere (l’unica nozione di “soggetti meritevoli di solidarietà sociale” cui la legge pare rifarsi).

Pare dunque all’Agenzia per le Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale che – precisando la nozione proposta dalla Agenzia per le Entrate – possano essere considerate come “attività di beneficenza”, oltre alle erogazioni dirette di denaro o servizi a individui bisognosi, le sole erogazioni gratuite in denaro o in natura indirizzate a organizzazioni che beneficino tali individui e dunque:

- 1) svolgano le attività di cui all’art. 10 c.1, lettera a) del dlgs. 460/1997 per le quali la finalità di solidarietà sociale sia considerata immanente [punti 1), 3), 7), 8), 11) - nonché punto 9) nella misura in cui le attività stesse ottengano apporti economici da parte delle amministrazioni centrali dello Stato];

2) svolgano le attività di cui all'art. 10 c.1, lettera a) del dlgs. 460/1997 per le quali la finalità di solidarietà sociale NON sia considerata immanente [punti 2), 4), 5), 6), 9) nella misura in cui le attività stesse NON ottengano apporti economici da parte delle amministrazioni centrali dello Stato e 10] solo nella misura in cui sono dirette ad arrecare benefici a persone svantaggiate o componenti collettive estere.

Ugualmente imprecisa pare la nozione della Agenzia per le Entrate secondo cui le attività di beneficenza svolte attraverso erogazioni gratuite di denaro debbano essere rivolte esclusivamente nei confronti di altre ONLUS o di enti pubblici. Più logico sarebbe ritenere che tali erogazioni possano essere indirizzate a ogni soggetto che svolga attività di beneficenza (al limite anche alle attività benefiche di imprese a fine di lucro, nella misura in cui sia possibile controllare la reale destinazione del contributo).

La previsione della Agenzia per le Entrate ha tuttavia una chiara finalità anti-elusiva e mira a evitare che l'erogazione di contributi a imprese a fine di lucro possa essere utilizzata da una ONLUS per aggirare il vincolo alla distribuzione dei profitti stabilito dalla legislazione. È infatti ovvio che anche la "ONLUS erogativa" – al pari di ogni altra ONLUS - non debba distribuire alcun profitto (in forma diretta o indiretta). Pare logico pensare che la distribuzione di erogazioni ad organizzazioni lucrative possa essere interpretata come una forma indiretta di distribuzione dei profitti. Di conseguenza le "ONLUS erogative" – per rispettare il divieto di distribuzione dei profitti - dovranno erogare contributi esclusivamente a organizzazioni private che siano soggette a vincoli stringenti per quanto riguarda il divieto di distribuzione dei profitti, secondo le previsioni di cui alle lettere d), e) ed f) del comma 1 dell'art. 10 del D.Lgs. 460/1997 (divieto di distribuire utili, avanzi di gestione, fondi, riserve o capitale; obbligo di impiegare utili per la realizzazione delle attività istituzionali; obbligo di devolvere il patrimonio, in caso di scioglimento, ad altre ONLUS o a fini di pubblica utilità).

In modo del tutto analogo, anche l'erogazione di contributi a enti pubblici dovrebbe essere considerata ammissibile per una ONLUS, poiché è chiaro che essa non può essere utilizzata per eludere in vincolo alla distribuzione dei profitti.»

Infine, il lungo e articolato parere si pronuncia sulla classificazione dell'attività erogativa delle onlus come fattispecie di attività connessa:

«Attività erogativa come attività connessa. La terza questione da analizzare è se l'attività erogativa che non riveste le caratteristiche della attività di beneficenza come definita sopra [cioè le erogazioni indirizzate a organizzazioni che svolgano le attività indicate ai punti 2), 4), 5), 6), 9) nella misura in cui le attività stesse NON ottengano

apporti economici da parte delle amministrazioni centrali dello Stato e 10) dell'art. 10 c.1, lettera a) del dlgs. 460/1997 e che NON siano dirette ad arrecare benefici a persone svantaggiate o componenti collettive estere], possa essere considerata come attività direttamente connessa a quelle istituzionali delle ONLUS (ed in particolare delle "ONLUS erogative"), se debba essere assoggettata a limiti (sia per quello che riguarda la natura dei destinatari che l'ammontare delle erogazioni) e quale natura debbano avere questi ultimi.

A tale proposito è possibile affermare che – per quelle che abbiamo chiamato "ONLUS erogative" - tale attività erogativa riveste il carattere di attività direttamente connessa alla attività statutaria di beneficenza, svolta usualmente attraverso l'erogazione gratuita di denaro a organizzazioni che beneficino soggetti "meritevoli di solidarietà sociale". Tale pare infatti essere l'interpretazione da attribuire all'art. 10, c.5 del dlgs. 460/1997 nella situazione specifica non direttamente considerata dalla legislazione nel momento della sua emanazione; infatti, secondo tale articolo "si considerano direttamente connesse a quelle istituzionali le attività statutarie di assistenza sanitaria, istruzione, formazione, sport dilettantistico, promozione della cultura e dell'arte e tutela dei diritti civili, di cui ai numeri 2), 4), 5), 6), 9) e 10) del comma 1, lettera a), svolte in assenza delle condizioni previste ai commi 2 e 3, nonché le attività accessorie per natura a quelle statutarie istituzionali, in quanto integrative delle stesse".

L'attività di erogazione di contributi che non ha carattere di attività di beneficenza, ma di attività connessa a quella di beneficenza viene assoggettata ai limiti stabiliti dalla legge. Secondo l'art. 10, c.5 del dlgs. 460/1997, "l'esercizio delle attività connesse è consentito a condizione che, in ciascun esercizio e nell'ambito di ciascuno dei settori elencati alla lettera a) del comma 1, le stesse non siano prevalenti rispetto a quelle istituzionali e che i relativi proventi non superino il 66 per cento delle spese complessive dell'organizzazione."

Nella situazione specifica delle "ONLUS erogative", tali limiti vanno interpretati per applicarli alla peculiare attività di queste organizzazioni. In tal senso va inteso che l'erogazione di contributi classificabile come attività connessa sarà consentita, senza perdere la qualifica di ONLUS, a condizione che, in ciascun esercizio, essi non siano prevalenti rispetto a quelli erogati ad attività di beneficenza

In questo contesto, paiono di scarso significato e difficilmente applicabili le due previsioni legislative secondo cui: a) la prevalenza debba essere rispettata non solo in ciascun esercizio ma anche entro ciascun settore di attività e b) i proventi delle attività

connesse non debbano superare il 66% delle spese complessive dell'organizzazione. Queste previsioni sono infatti state pensate per organizzazioni che traggono redditi dalle attività connesse e sono pertanto orientate a evitare che le medesime attività diventino prevalenti, sia in un settore di attività che per l'organizzazione nel suo complesso. Nel caso delle "ONLUS erogative" (che traggono le proprie fonti di reddito dalla gestione di un patrimonio o dalla raccolta di donazioni), le previsioni non paiono di alcuna utilità.»

### **2.3.3 Parere emesso in seguito a richiesta del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e Ricerca relativamente allo schema di regolamento sulle attività di ricerca scientifica delle onlus**

In data 20 settembre 2002, l'ufficio legislativo del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e Ricerca ha inviato una nota all'Agenzia per le onlus con la quale, ai sensi dell'art. 4 (*Relazioni con le pubbliche amministrazioni*), comma 2, lett. a) del DPCM 329/01, ha richiesto l'emissione di un parere obbligatorio in merito alla bozza di schema di regolamento sulle attività di ricerca scientifica svolte da onlus. Il documento ministeriale è stato redatto in applicazione del disposto dell'art. 10, comma 1, lett. a) sub 11 del D.Lgs. n. 460 del 4 dicembre 1997, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988. Rispetto alla richiesta pervenuta, tenuto conto della delicatezza della tematica trattata e del carattere di urgenza rivestita dalla stessa, il Consiglio dell'Agenzia, sin dalla prima riunione utile (24 settembre), ha insediato un'apposita commissione istruttoria, incaricata di elaborare, entro tempi ragionevoli, una prima stesura del parere richiesto. Successivamente, in sede di presentazione, valutazione ed eventuale approvazione del lavoro effettuato, il Consiglio ha ritenuto, condividendo l'indicazione suggerita dal predetto gruppo di lavoro, di presentare alcune integrazioni al testo proposto dal Ministero.

In particolare, relativamente a un passaggio dell'art. 1 del predetto "schema", l'Agenzia ha ritenuto di precisare che: «non è del tutto corretto affermare che il regolamento "definisce" ambiti e modalità, (data la carenza di espressioni integranti ogni nozione giuridica tipicamente definitoria) quanto che li "indica" o li "delinea", come del resto implicitamente si limita a richiedere l'art. 10 n. 11 del D. Lgs. 460/1997». Inoltre, secondo l'Agenzia: «Un testo dell'art. 1 più fedele al dettato normativo del D. Lgs.

460/1997, dopo le parole “attività di ricerca scientifica di particolare interesse sociale”, potrebbe continuare nel seguente modo:

“che integrano, ai fini del riconoscimento della qualità di organizzazione non lucrativa di utilità sociale in capo alla fondazione che la svolge, il settore di attività di cui all’art. 10 n. 11 del D. Lgs. 4 dicembre 1997, n. 460”»

Relativamente all’art. 2, invece, il Consiglio dell’Agenzia, ha osservato che lo stesso, anziché riferirsi a modalità o ambiti, si produce nella elencazione di una serie di attività a cui attribuisce la qualifica di “attività di ricerca scientifica di particolare interesse sociale”. A parere dell’Agenzia, l’adozione del predetto criterio potrebbe significare l’esclusione di diversi altri ambiti di pari rilevanza, rischiando, altresì, di penalizzare la ricerca di metodi e sistemi di miglioramento dei servizi e degli interventi sociali, sociosanitari e sanitari. Pertanto, a giudizio del Consiglio, sarebbe preferibile che il regolamento non si limitasse a riepilogare soltanto gli ambiti scientifici ma procedesse a:

- «a) Individuare le modalità caratteristiche della “Ricerca scientifica” ovvero le effettive procedure di azione concreta, specie nel caso di ricerca scientifica demandata» e
- «b) Individuare i termini definitori della nozione di interesse sociale.»

Secondo l’Agenzia sono invece condivisibili le indicazioni normative esplicitanti il concetto di “svolgimento attraverso unità, enti di ricerca e altre fondazioni” contenute nell’art. 3, benché, lo stesso, sembrerebbe non regolare in modo efficace le modalità di attuazione della ricerca scientifica (in base a quanto effettivamente previsto dall’art. 10 del D.Lgs. 460). In relazione a ciò, ad avviso del Consiglio, sarebbe forse opportuno introdurre un riferimento più specifico ai contenuti, anche generali, dell’intervento di ricerca.

Nonostante le puntualizzazioni sopra riferite, l’Agenzia ha però valutato che, complessivamente, lo schema proposto fosse condivisibile, esprimendosi finalmente nei seguenti termini: «Questa Agenzia ritiene comunque di poter esprimere parere favorevole alla emanazione di questo regolamento, raccomandando il recepimento delle indicazioni esposte.»

#### **2.3.4 Parere emesso in seguito a richiesta pervenuta dalla Regione Lombardia sulla proposta di legge avente per oggetto “Promozione, riconoscimento e sviluppo delle associazioni di promozione sociale”**

L'Assessore alla Famiglia e Solidarietà sociale della Regione Lombardia, in ottemperanza del più volte citato art. 4, comma 2 lett. a) del DPCM 329/01, ha richiesto all'Agenzia per le onlus il parere sul testo della proposta di legge da lui stesso promossa in materia di associazioni di promozione sociale.

Il Consiglio, anche in questo caso, ha deciso di formare una commissione incaricata di esaminare il testo oggetto della richiesta al fine di formulare le proprie considerazioni e valutazioni sull'argomento e predisporre una proposta di parere da sottoporre al vaglio del Consiglio in seduta plenaria.

Preliminarmente, è importante rilevare che il caso oggetto della presente illustrazione si configura come una fattispecie del rapporto intercorrente fra legislazione nazionale e legislazione regionale in seguito all'applicazione del principio di trasferimento di competenze iniziatosi con la Legge 59/97. Il testo del PDL regionale, infatti, può senz'altro essere letto come un tentativo di adattamento dei contenuti della legge nazionale di riferimento alle caratteristiche della realtà lombarda. Da questo punto di vista, dal raffronto fra i due testi, l'Agenzia ha avuto modo di registrare un importante elemento di novità, vale a dire l'introduzione del concetto di "organizzazione di secondo livello" non previsto nella legge nazionale.

Proprio questo elemento di discontinuità è stato oggetto di un profondo esame da parte del Consiglio, in quanto avrebbe potuto rappresentare un punto cruciale ai fini della scelta di un intervento valutativo di conformità o meno nel giudizio di merito sui contenuti. Dal dibattito nato all'interno nel Consiglio dell'Agenzia sono emersi, in sintesi, alcuni punti principali di riflessione:

- L'esistenza del rischio di un equivoco lessicale a causa dell'assimilazione dell'idea di associazione di promozione sociale al concetto di capacità di aggregazione delle associazioni;
- L'opportunità di precisare meglio la nozione di "stato di utilità sociale" anche al fine, eventualmente, di contribuire a un miglioramento della legge nazionale;
- L'incapacità, da un lato, ma anche l'inutilità del fatto che l'Agenzia si esprima in merito alla conformità (o meno) del PDL della Regione Lombardia con la legge nazionale.

Al termine del suo esame, dunque, il Consiglio, pur esprimendo un parere favorevole, ha creduto di dovere sottolineare, nel contempo, l'importanza di includere nella bozza di legge una più precisa qualificazione del concetto di utilità sociale: «È stata riscontrata una sintonia con la legislazione nazionale in materia, ravvisando, peraltro,

la possibilità di migliorare la legge nazionale stessa attraverso una più precisa qualificazione del concetto di "utilità sociale", al fine di rendere maggiormente chiaro quali soggetti abbiano diritto ad accedere alle opportunità presenti nella legge».

### **2.3.5 Parere emesso in seguito a richiesta pervenuta dalla Agenzia delle Entrate – Direzione Centrale Accertamento, sullo schema di circolare concernente: “le modalità di esercizio del controllo relativo alle organizzazioni iscritte all’anagrafe unica delle onlus”.**

Il 5 novembre 2002 è pervenuta all’Agenzia per le onlus una nota dell’Agenzia delle Entrate – Direzione Centrale Accertamento che (ai sensi dell’art. 4 del DPCM 329/01) ha formalmente richiesto un parere ufficiale su uno schema di circolare relativo alle modalità di esercizio del controllo dei soggetti iscritti all’anagrafe unica delle onlus. Il predetto documento, che avrebbe dovuto essere inviato, quanto prima, alle strutture territoriali dell’Agenzia delle Entrate, forniva, in particolare, dei chiarimenti sulla nozione di “persona svantaggiata”, contenuta nell’art. 10, comma 2, lettera a) del decreto legislativo n. 460 del 4 dicembre 1997 e, in generale, sui destinatari delle attività svolte dalle onlus in relazione ai vari settori d’intervento. Inoltre, si è richiesto un particolare approfondimento della condizione di svantaggio economico espresso nella bozza di circolare.

Nella riunione del successivo 15 novembre, il Consiglio ha deciso di affidare l’incarico di condurre l’istruttoria a una propria commissione interna. Data l’ampiezza dell’argomento e il carattere di urgenza dello stesso, sempre in quella sede, si è deciso di ampliare fino a sette<sup>18</sup> il numero dei Consiglieri incaricati di occuparsi preliminarmente della pratica.

L’esame del quesito ha implicato l’affronto di diverse tematiche, sostanzialmente riferibili a due punti principali e si è concretizzato in un parere negativo su entrambi le flessioni della richiesta. Ai fini di una più precisa esposizione dei termini del problema si ritiene utile riportare per esteso il testo del parere:

*« 1. Settori per i quali si considerano immanenti, per espressa previsione normativa, le finalità di solidarietà sociale*

<sup>18</sup> Più della metà del numero complessivo dei componenti il Consiglio.

Non vengono sollevati dubbi relativamente alla interpretazione del comma 4, dell'art. 10 del D.Lgs. 460/1997, secondo cui debbono essere considerate "comunque inerenti a finalità di solidarietà sociale le attività statutarie istituzionali svolte nei settori della assistenza sociale e sociosanitaria, della beneficenza, della tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico di cui alla legge 1 giugno 1939, n. 1089, ivi comprese le biblioteche e i beni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, della tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi di cui all'articolo 7 del decreto 5 febbraio 1997, n. 22". Detta qualifica oggettiva si impone, quindi, indipendentemente dalla condizione di svantaggio fisico, psichico, economico, sociale o familiare dei soggetti destinatari delle prestazioni.

*a) Nozione di assistenza*

L'Agenzia per le Entrate non ignora certo il sopra citato disposto, ma si sofferma dubitativamente sul significato dei termini "assistenza sociale" e perviene a una definizione discutibile, anche se non del tutto infondata, secondo cui "possono essere ricomprese nell'assistenza sociale e socio-sanitaria (...) le attività finalizzate ad assicurare una esistenza dignitosa a coloro che, inabili al lavoro, versano in condizioni di bisogno" (Agenzia Entrate, pg. 6).

Questa definizione – da cui traspare una concezione "residuale" del sistema dell'assistenza – può però essere ritenuta non corretta, sul piano del diritto, alla luce della più recente normativa in materia di "servizi sociali" la quale fornisce, infatti, una visione ben più ampia del concetto di assistenza, non limitandolo al "risarcimento" di una incapacità lavorativa, ma prendendo invece in considerazione molti dei diversi fattori che possono condurre alla "esclusione sociale" di una persona. Secondo la recente legge di riforma nazionale dell'assistenza sociale, che assume la definizione proposta dall'art. 128 del d. lgs. 112/1998, per "servizi sociali" si intendono "tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia." (l. 328/2000, art. 1, c. 2).

Sempre secondo la stessa legge, "il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha carattere di universalità" (l. 328/2000, art. 2, c. 2) e le sue prestazioni sono pertanto

rivolte alla totalità dei cittadini, e non esclusivamente a coloro che versano in condizioni di inabilità al lavoro, secondo quanto proposto dalla Agenzia per le Entrate. A conferma del carattere universalistico del sistema di assistenza sociale che il legislatore ha inteso realizzare, il comma 3 dello stesso articolo 2 della l. 328/2000 afferma che “i soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali, accedono prioritariamente ai servizi e alle prestazioni erogati dal sistema integrato di interventi e servizi sociali.” Questo comma, anche ai fini del parere richiesto, appare rilevante per due ragioni:

- a. in primo luogo perché fornisce una definizione dei soggetti ai quali i servizi devono essere prioritariamente indirizzati assai più ampia di quella proposta dall'Agenzia per le Entrate;
- b. in secondo luogo perché ribadisce come questi “soggetti svantaggiati” siano da intendere come destinatari prioritari, ma non esclusivi, dei servizi sociali.

A ribadire che il sistema dei servizi sociali disegnato dal legislatore ha un carattere ben più ampio di quello “residuale” proposto dall'Agenzia per le Entrate, contribuisce anche il successivo articolo 22 della l. 328/2000 che, al comma 2, determina il “livello essenziale” delle prestazioni erogabili sotto forma di beni e servizi. In questi “livelli essenziali” figurano:

- a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora;
- b) misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana;
- c) interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell'articolo 16, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare;

- e) misure di sostegno alle donne in difficoltà (...);
- f) interventi per la piena integrazione delle persone disabili ai sensi dell'articolo 14; realizzazione, per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, dei centri socio-riabilitativi e delle comunità-alloggio di cui all'articolo 10 della citata legge n. 104 del 1992, e dei servizi di comunità e di accoglienza per quelli privi di sostegno familiare, nonché erogazione delle prestazioni di sostituzione temporanea delle famiglie;
- g) interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, nonché per l'accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali per coloro che, in ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell'autonomia, non siano assistibili a domicilio;
- h) prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale;
- i) informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto-aiuto.”

Sulla base di queste considerazioni, a parere dell'Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale, sembra possibile respingere integralmente la nozione di assistenza sociale proposta, sia pure nella specifica sua funzione interpretativa dell'art. 10 D. Lgs. 460/1997, dall'Agenzia per le Entrate.

*b) Finalità solidaristica e prestazioni dietro corrispettivo*

Ugualmente infondata, secondo il parere dell' Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale, pare la nozione proposta dall'Agenzia per le Entrate (pg. 6) secondo cui sarebbe incompatibile con il fine solidaristico di una ONLUS lo svolgimento di attività dietro pagamento di corrispettivi monetari da parte dei destinatari. Tale previsione non è infatti contenuta in alcun punto della legge 460/1997 che, nello stabilire le caratteristiche di una ONLUS, si limita (in modo peraltro assai innovativo per la legislazione nazionale) a imporre alle organizzazioni un ampio “vincolo di non distribuzione dei profitti” (articolo 10, c. 1, lettere d), e) ed f)).

Ugualmente infondata è l'interpretazione secondo la quale il fine solidaristico sia invece conciliabile con l'erogazione di prestazioni dietro pagamento di un corrispettivo, se quest'ultimo sia corrisposto dalla amministrazione pubblica.

All'Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale pare infatti che la natura del soggetto pagatore (privato o pubblico) non modifichi le caratteristiche solidaristiche del servizio erogato. Tale pagamento può se mai incidere sulla disponibilità del servizio per cittadini con diverse possibilità economiche (conseguenze "distributive"); il pagamento pubblico potrebbe infatti prefigurare l'erogazione del servizio anche a soggetti con redditi insufficienti a pagare i prezzi di mercato; ciò non è tuttavia necessariamente vero, stante le politiche di talune amministrazioni di imporre agli utenti di "partecipare" alla copertura dei costi dei servizi erogati.

Al contrario il pagamento privato potrebbe escludere dalla fruizione dei servizi i soggetti impossibilitati a pagare il costo pieno della prestazione; ma anche questo risultato non è automatico, stante la possibilità per il soggetto erogatore dei servizi di applicare politiche di discriminazione dei prezzi tra soggetti diversi sulla base della loro diversa disponibilità a pagare (ad esempio sussidiando i soggetti economicamente più deboli con le entrate derivanti dai soggetti più forti).

*c) Nozione di beneficenza.*

L' Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale è già intervenuta sulla questione della beneficenza e pare dunque opportuno rimandare al precedente parere sull'argomento espresso in data 02/10/2002 (e che si invia in allegato).<sup>19</sup>

*2. Settori per i quali le finalità di solidarietà sociale sono correlate alla condizione dei destinatari*

Anche in questo caso, secondo il parere dell'Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale, la nozione di soggetto svantaggiato è arbitraria, non fondata su alcun provvedimento normativo ed assolutamente incompleta viste le tendenze della normativa descritte nel paragrafo precedente (Agenzia Entrate, pg. 3 e 4).

Ugualmente infondata, sempre a parere dell'Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale, è la nozione secondo cui le prestazioni a favore di soggetti svantaggiati debbano essere erogate esclusivamente a titolo gratuito e dietro convenzione con l'amministrazione pubblica.»

### **2.3.6 Considerazioni in merito ad altri quesiti pervenuti alla Agenzia per le onlus**

---

<sup>19</sup> Per una lettura della parte del parere ivi citato, relativa all'argomento oggetto di trattazione, si veda la Parte seconda, Cap. II, paragrafo 2.3.2 della presente Relazione Annuale.

Fra i quesiti pervenuti all'Agenzia per le onlus sono emerse altre questioni che, pur non riferendosi a casi rilevanti come quelli sin qui esposti, hanno dato modo, tuttavia, di fare emergere alcuni spunti degni di nota:

*(Primo caso)*

In particolare, la risposta a un quesito inoltrato da una fondazione che si è rivolta alla Agenzia per ottenere il riconoscimento della qualifica fiscale di onlus dopo aver esperito, con esito negativo, medesima richiesta presso i competenti uffici regionali) ha fatto emergere qualche considerazione circa l'attuazione concreta di alcuni importanti punti della legislazione nazionale sul nonprofit. La fondazione di cui sopra, dopo aver ottenuto nel 1997 dalla propria Regione, il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato, ha presentato alla competente Direzione Regionale delle Entrate una richiesta di riconoscimento della qualifica di onlus, ai sensi dell'art. 11 del D.Lgs. 460/97, modificando all'uopo il proprio statuto per renderlo conforme alla novella legislativa. Tale statuto all'art. 3 stabilisce che scopo della fondazione è "La ricerca, la conservazione, lo studio, la documentazione per finalità scientifiche, artistiche, culturali a sostegno e salvaguardia" di un particolare manufatto artigianale e industriale caratteristico della produzione (storica e attuale) del territorio di riferimento e che la predetta finalità può essere perseguita: "promuovendo corsi di istruzione, convegni, mostre, studi, pubblicazioni..." nonché, in modo specifico, mediante lo svolgimento di attività nei settori dell'istruzione (art. 10, comma 1, lett. a punto 4 del D.Lgs. 460/97), della tutela, della promozione e della valorizzazione delle cose di interesse storico e artistico di cui alla Legge n° 1089/39, ivi comprese le biblioteche ed i beni di cui al D.P.R. 1049/63 (art. 10, comma 1, lett. a punto 7 D.Lgs. 460/97) e, infine, della promozione della cultura e dell'arte (art. 10, comma 1, lett. a punto 9 D.Lgs. 460/97). Ciò premesso in data 25 giugno 1999 la Direzione Regionale delle Entrate competente, su sollecitazione dell'Ufficio Affari Istituzionali e di controllo della Regione di appartenenza, rigettava l'istanza presentata dalla fondazione, osservando preliminarmente che, non essendo ancora stati emanati i Decreti ministeriali stabiliti dall'art. 11 comma 3 del D.Lgs. 460/97 relativi alle modalità di esercizio del controllo in applicazione delle disposizioni di cui al precedente art. 10, né essendo stato nominato l'apposito organismo preposto a tale controllo, di fatto non era stato possibile procedere all'esame della sussistenza dei requisiti sempre di cui all'art. 10.

Diversamente argomentando, lo stesso ufficio asseriva inoltre che, per il riconoscimento della natura di onlus, occorre:

- che le attività nei settori dell'istruzione e della promozione della cultura di cui ai punti 1 e 3 dell'art. 3 dello statuto, siano dirette a fini di solidarietà sociale e, pertanto, svolte a favore di persone svantaggiate ovvero di componenti di collettività estere limitatamente agli aiuti umanitari, come stabilito dal successivo comma 2 del medesimo articolo. Circa la definizione di persone svantaggiate, infine, rinvia alla Circolare n° 168/E del Ministero delle Finanze;
- che le attività di cui al punto 2 dello statuto, per le quali si considerano immanenti le finalità di solidarietà sociale, riguardino:
  - 1) la tutela, promozione e valorizzazione delle cose, degli immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico ed etnografico, compresi: 1a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà 1b) le cose di interesse numismatico 1c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, i documenti notevoli, gli incunaboli nonché i libri, la stampa e le incisioni avente carattere di rarità e di pregio, ecc. previa dichiarazione di importante interesse da parte dell'Amministrazione competente, notificata ai proprietari possessori e detentori dei beni in questione (Legge 1089/39);
  - 2) la conservazione degli archivi e documenti di interesse storico, "previa dichiarazione di notevole interesse storico dei beni da parte dell'Amministrazione competente", anch'essa notificata, all'interessato (D.P.R. 1049/63 );

Dall'esame dello statuto effettuato dalla Direzione Regionale, invece, sembrerebbe essere emerso che l'attività dei settori 1) e 3) non sia diretta ad arrecare esclusivamente benefici ai soggetti individuati nella norma, mentre con riferimento al settore di cui al punto 2) non sono stati forniti elementi circa la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 10 comma 1, lett. a) n°7 del D.Lgs. 460/97.

In conclusione, la D.R.E. competente sosteneva che anche nel caso in cui per i beni della fondazione si fosse proceduto al riconoscimento del requisito di "importante interesse" previsto dalla legge 1089/39 e dal D.P.R. 1049/63, secondo l'attuale formulazione dell'art. 3 dello statuto dell'ente, la fondazione non persegue in ogni caso l'esclusiva finalità di solidarietà sociale disposta dall'art. 10, comma 1, lett. b) del D.Lgs. 460/97, nell'accezione stabilita dal successivo comma 2 il quale, con riferimento alle attività elencate ai punti 1) e 3) dello Statuto richiede, come innanzi precisato, che le stesse siano dirette ad arrecare i benefici ai soggetti ivi indicati. In data 31 agosto 2001 la stessa D.R.E. su sollecitazione della fondazione, rammentava che l'art. 10 comma 4 del D.Lgs. 460/97 condiziona la fruizione dei benefici fiscali

conseguenti al riconoscimento della qualifica di onlus allo svolgimento di attività “in ambito e secondo modalità da definire con apposito regolamento governativo emanato ai sensi dell’art. 17 della L. n° 400/88” e quindi concludeva che la fondazione non può assumere la qualifica di onlus in quanto il regolamento citato non risultava al momento ancora emanato.

Alla luce di quanto sopra riferito, nella sua risposta l’Agenzia per le onlus ha precisato innanzitutto, che essa non è abilitata al conferimento (o al riconoscimento) dello status di onlus, dato che il DPCM 329/01, a sua volta, non le conferisce simili o analoghe attribuzioni. Successivamente, prendendo atto che la materia è disciplinata, com’è noto, dal D.Lgs. 460/97, agli artt. 10 e 11, ha altresì confermato che, effettivamente, la non avvenuta emanazione del regolamento governativo (che avrebbe dovuto essere predisposto ai sensi dell’art. 17 della Legge 23 agosto 1988, n. 400) come previsto dalle disposizioni di cui all’art. 10, comma 1, lett. a) del D.Lgs. 4.12.97 n. 460, è causa della impossibilità di una loro piena applicazione. Questa pratica, inoltre, si ricollega ad analoghi casi già occorsi, per esempio la valutazione espressa dalla Agenzia delle Entrate nella risoluzione n. 294/E del 10 settembre 2002, relativamente agli enti operanti nel settore della ricerca scientifica circa la non ammissibilità degli stessi alle condizioni agevolative previste per le onlus, in assenza di detto regolamento. E’ pertanto evidente che il caso riveste una valenza generale e che l’Agenzia ritiene di dovere sottolineare i disagi e le lacune determinati dal mancato completamento dell’attività di regolamentazione.

*(terzo caso)*

Si ritiene opportuno, inoltre, fare menzione dell’unico caso di richiesta di parere rientrante nella fattispecie che il DPCM 329/01, all’art. 3, comma 1, lett. k) distingue come vincolante, su cui l’Agenzia si è definitivamente pronunciata.<sup>20</sup> Si tratta, infatti, di una risposta formulata sulla scorta di una domanda presentata da un’associazione iscritta all’anagrafe delle onlus presso la competente Direzione Regionale delle Entrate, che ha richiesto un parere preventivo in merito a una ipotesi di devoluzione del proprio patrimonio a un’altra onlus. La rilevanza di questo caso, più che nei suoi contenuti, si è evidenziata nella necessità di approfondire le implicazioni formali dell’emissione di “pareri obbligatori e vincolanti”, e quindi, delle loro effettive conseguenze pratiche sul processo in atto. In particolare, nell’applicazione concreta del dispositivo di legge, sono emersi alcuni interrogativi circa il carattere del “vincolo”

<sup>20</sup> Nel mese di dicembre 2002 sono pervenuti altri due quesiti rientranti nella fattispecie sopra menzionata, in merito ai quali, per evidenti ragioni temporali, l’Agenzia non si è potuta pronunciare entro il 31 dicembre 2002.

connesso a questo determinato tipo di pareri. Più che vincolare direttamente le onlus sulla destinazione del loro patrimonio, infatti, i pronunciamenti dell'Agenzia sembrano intervenire "indirettamente", provocando una eventuale invalidazione della devoluzione dello stesso. Si è preso atto che i pareri di questo tipo, pertanto, non costituiscono una vera e propria forma di "autorizzazione", in quanto paiono configurarsi come un atto estraneo alla sequenza costitutiva del procedimento, ma possono fare scaturire delle prese di posizione da parte delle preposte autorità fiscali. In quest'ottica si è ritenuto necessario scandire con la massima precisione i momenti della procedura ad essi connessa:

- 1) Approvazione da parte del Consiglio dell'Agenzia (nel presente caso occorsa in data 2 ottobre 2002) del testo della risposta (che - detto per inciso - in questo primo caso è stata favorevole all'ipotesi di devoluzione patrimoniale prospettata);
- 2) Formalizzazione mediante apposita deliberazione consiliare dell'approvazione del parere (in questo caso adottata in data 12 novembre 2002, ma che potrebbe anche avvenire contestualmente all'espletamento del primo punto);
- 3) Trasmissione della predetta deliberazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Economia e Finanze e al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, secondo quanto previsto nell'ultimo capoverso dell'art. 3, comma 1, lett. k) del DPCM 329/01.

*(quarto caso)*

Un'ultima questione, per certi aspetti, in realtà, molto semplice, ma che vale la pena di menzionare per la grande portata generale del suo oggetto, riguarda un quesito pervenuto in data 30 settembre. Un consorzio di cooperative sociali, infatti, ha richiesto il parere dell'Agenzia in merito alla possibile estensione ai consorzi delle disposizioni riservate alle cooperative sociali. L'assunto da cui ha preso le mosse la valutazione del soggetto richiedente consiste nella considerazione che, essendo l'esatta definizione del consorzio (come effettivamente desumibile dai certificati della competente camera di commercio): «“(omissis) Consorzio di Cooperative sociali” società cooperativa sociale a r.l.», ciò avrebbe dovuto implicare che la predetta compagine fosse concepita come una cooperativa sociale a tutti gli effetti, per di più rispettando la stessa – nella sua composizione sociale – quanto prescritto dalla Legge 381/91. Conseguentemente, il legale rappresentante della società ha ritenuto di potere desumere che la sua società

potesse rientrare nella fattispecie descritta dall'art. 10, comma 8 del D.Lgs. 460/97<sup>21</sup> e che, non distinguendosi esplicitamente nel testo di legge tra "cooperative sociali" di primo grado e loro consorzi che, come nella presente fattispecie, siano essi stessi "cooperative sociali" di secondo grado, anche questi ultimi dovessero essere considerati onlus di diritto. In data 2 ottobre il Consiglio ha esaminato la pratica e, dopo avere discusso approfonditamente la questione, sono emersi i seguenti orientamenti:

- la corretta interpretazione della norma non può prescindere, allo stato attuale, dal suo primario portato letterale, in ragione del quale, presa visione della casistica soggettiva riportata dall'art. 10, comma 8 del D.Lgs. 460/97, emerge con evidenza che questa è riferita alle cooperative sociali (oltre agli organismi di volontariato di cui alla Legge 266/91 e alle organizzazioni non governative di cui alla Legge 49/87) non includendo altre differenti tipologie giuridico-soggettive di organizzazioni;
- riconoscendo la rilevanza della questione sollevata, però, si è ritenuto di comunicare che: "l'opportunità di valutare l'estensione dei termini di qualificazione dei riconoscimenti e delle appartenenze nel terzo settore (omissis) costituisce, peraltro, un importante obiettivo della stessa Agenzia per le Onlus, al quale sono e saranno dedicate specifiche attenzioni."

### **2.3.7 Questioni generali relative a istruttorie ancora in itinere**

Ai fini di una più completa esposizione dell'attività giuridica dell'Agenzia, e volendo, nel contempo, dare conto di tutti i temi di rilevanza generale su cui la stessa è stata interpellata, si ritiene opportuno esporre anche alcuni quesiti, aventi le predette caratteristiche, ma le cui pratiche non sono ancora state definitivamente espletate:

- a) Un'importante fondazione nazionale attiva nel campo della ricerca scientifica, in data 18 luglio 2002, ha inviato una nota con richiesta di intervento dell'Agenzia sul tema del tetto degli aumenti applicabili ai contratti nazionali per il personale in servizio presso le onlus. Trattandosi di una questione a valenza generale, che propone elementi di riflessione che interessano diverse amministrazioni dello Stato, il Consiglio dell'Agenzia ha ritenuto di costituire un gruppo di lavoro interno e di avviare uno studio approfondito su tutti gli aspetti che la questione chiama in causa. In generale

<sup>21</sup> "Sono in ogni caso considerate Onlus, nel rispetto della loro struttura e della loro finalità (omissis) le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381."

la questione è di grande rilievo perché può concernere non solo la possibilità delle realtà del terzo settore di restare “competitive” ed efficaci sul piano della ricerca scientifica, ma per analogia, anche in altri importanti ambiti di intervento. D’altro canto, è pur vero che i limiti posti dalle regole vigenti sono dovuti principalmente alla opportunità di evitare che, attraverso benefit e/o stipendi troppo elevati, si possa dare modo di aggirare il vincolo della non distribuzione dei profitti. Tuttavia non è sfuggita all’Agenzia la necessità di approfondire l’attuale sistema di vincoli onde verificare se esso sia ancora valido, ovvero da considerarsi obsoleto. A ciò si aggiunga che, al di là del quesito pervenuto, in più occasioni si è avuto modo di ascoltare, da parte di molte grandi organizzazioni, una valutazione di inadeguatezza dei contratti in essere (in particolare di quelli del commercio), unitamente alla considerazione relativa al fatto che, nel contesto nonprofit, manca uno specifico contratto di riferimento. Successivamente, pertanto, il Consiglio ha deciso di inviare una risposta interlocutoria alla fondazione, nella quale, fra l’altro, si precisa che: “è intenzione dell’Agenzia approfondire le valutazioni anche attraverso incontri diretti con gli enti preposti, in particolare con l’Agenzia delle Entrate.”, tutto ciò anche alla luce della emanazione della risoluzione n. 294/E del 10 settembre 2002 da parte della medesima Agenzia delle Entrate che pare affrontare anche la questione inerente il quesito di cui si è riferito.

- b) Una Cassa Rurale dell’Italia settentrionale, anche a nome di un gruppo di analoghe istituzioni della medesima regione, ha sollevato un problema relativo all’evoluzione della cosiddetta finanza etica. In particolare, il quesito pervenuto parte dalla constatazione del particolare vantaggio fiscale previsto dall’art. 29 del D.Lgs. 460/97<sup>22</sup>, volto a incentivare la raccolta di fondi destinati al finanziamento a tasso agevolato delle onlus, su cui il successivo

---

<sup>22</sup> «Titoli di solidarietà

1. Per l’emissione di titoli da denominarsi “di solidarietà” è riconosciuta come costo fiscalmente deducibile dal reddito d’impresa la differenza tra il tasso effettivamente praticato e il tasso di riferimento determinato con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro delle finanze, purché i fondi raccolti, oggetto di gestione separata, siano destinati a finanziamento delle onlus.

2. Con lo stesso decreto di cui al comma 1 sono stabiliti i soggetti abilitati all’emissione dei predetti titoli, le condizioni, i limiti, compresi quelli massimi relativi ai tassi effettivamente praticati e ogni altra disposizione necessaria per l’attuazione del presente articolo.»

D.M. n. 328 dell'8 giugno 1999<sup>23</sup> è intervenuto per fornire disposizioni in merito alla disciplina attuativa dello stesso. A prescindere dalla soluzione delle varie problematiche di natura contabile e fiscale connesse alla concreta attuazione di tale importante istituto, il richiedente ha fatto rilevare che l'art. 4, comma 2 del precitato D.M. recita quanto segue: "le norme del presente regolamento avranno efficacia dal giorno della costituzione dell'organismo di controllo di cui all'art.3, comma 190, della legge 23.12.96 n. 662" con evidente riferimento all'Agenzia per le onlus. Secondo i presentatori dell'istanza, mentre sono stati successivamente emanati appositi decreti in merito alla nomina dei componenti dell'Agenzia e in merito al regolamento per il funzionamento della stessa, non risulta rintracciabile un documento analogo in merito alla sua "costituzione". Tutto questo, di fatto, sempre a detta del soggetto interrogante, sembrerebbe non dare adeguata certezza per l'attivazione degli strumenti finanziari di cui si è sopra riferito. Rispetto al problema sollevato, se da un lato è sorto spontaneo il richiamo al DPCM del 26 settembre 2000, con il quale è stata "istituita" (proprio ai sensi dell'art. 3, comma 190 della Legge 662/96) «...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.»<sup>24</sup>, la distanza temporale intercorsa fra detto provvedimento e l'effettivo "insediamento" dell'ente (8 marzo 2002), unitamente alla considerazione che quest'ultimo evento non è stato accompagnato da nessun apposito atto di legge, ha suggerito una maggiore prudenza nella trattazione del quesito. A questo proposito, il Consiglio ha stabilito l'insediamento di una commissione istruttoria che, oltre ad approfondire il problema proposto, sta analizzando, più in generale, il tema del rapporto fra Agenzia per le onlus, finanza etica ed emissione dei titoli di solidarietà.

### **2.3.8 Note relative ai quesiti impropriamente inviati alla Agenzia per le onlus**

<sup>23</sup> D.M. del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica n. 328 dell'8 giugno 1999 «Regolamento recante norme di attuazione dell'art. 29 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460. concernente l'emissione dei titoli da denominarsi " di solidarietà"»:

<sup>24</sup> DPCM 26 settembre 2000, art. 1, comma 1

Al termine di questa ricognizione, relativa alla presentazione delle principali questioni di carattere generale emerse nel corso delle istruttorie dei pareri dell'Agenzia, è forse utile proporre alcune considerazioni di massima anche in merito alle non poche domande impropriamente inoltrate al nuovo ente.

Quest'ultimo dato, infatti, si presta a una duplice possibile lettura. Se, da un lato, esso sottolinea un'ancora scarsa conoscenza dei compiti e delle caratteristiche dell'Agenzia, nello stesso tempo, sembra evidenziare la grande aspettativa, anche alla luce di una certa disorganicità della normativa di settore, per l'avvento di un organismo in grado di rendere più chiaro lo scenario entro cui gli enti nonprofit (e i cittadini che li animano) si muovono quotidianamente.

Da questo punto di vista è possibile distinguere alcuni sottogruppi particolari di richieste non evadibili da parte dell'Agenzia per le onlus:

- **quesiti che presuppongono un'attività "consulenziale" dell'Agenzia su base privatistica.**

Alla base di questo gruppo di richieste si trova una errata (ancorché parziale) identificazione tra il ruolo dell'Agenzia per le onlus e quello tipicamente svolto dai professionisti e dai consulenti privati di settore. Ruolo che, ad eccezione (in parte) per quanto previsto all'art. 5 del DPCM 329/01 art. 3, comma 1, lett. k),<sup>25</sup> non trova correlazione con la prospettiva universalistica e con gli obiettivi di regolazione che ispirano l'azione del nuovo ente pubblico. Si tratta, per lo più, di questioni che presentano altresì dirette implicazioni con il preordinato complesso di regole stabilite dal Ministero delle Finanze, che trovano oggi ambito di confronto e di valutazione nella dialettica e nei contraddittori con gli organi tecnici e gli uffici preposti. E' utile sottolineare, infine, che il compito dell'Agenzia non è quello di essere una fonte di informazione di primo livello.

- **quesiti che presuppongono una potestà normativa o giudiziale dell'Agenzia**

Un'altra caratteristica che accomuna diverse richieste di intervento, consiste nell'attribuire all'Agenzia il compito di rispondere a quesiti interpretativi di natura giuridica, potere di cui la stessa non è stata investita. In alcuni casi, probabilmente a causa della sovrapposizione di attribuzioni e poteri propri delle autorità indipendenti al dato reale inerente lo status giuridico dell'Agenzia, si è sottinteso

---

<sup>25</sup> Si rammenta il caso su cui ci si è precedentemente soffermati: "nei casi di scioglimento degli enti o organizzazioni [l'Agenzia] rende parere vincolante sulla devoluzione del loro patrimonio..."

l'esercizio, da parte della stessa di funzioni di tipo "legislative", quando non di tipo "giudiziali".

- **quesiti miranti all'individuazione di elenchi ufficiali di onlus (spesso in ordine alla distribuzione di premi non riscossi ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. 460/97).**

Questa tipologia di quesiti tende a presupporre che l'Agenzia gestisca direttamente l'Anagrafe unica delle onlus, ovvero altri elenchi ufficiali delle stesse. In realtà tale incombenza è demandata all'amministrazione statale (Ministero delle Finanze, oggi Ministero dell'Economia), la quale, peraltro, su questo aspetto è tenuta, ogni qual volta ritiene di assumere iniziative innovative, a richiedere in via preventiva parere all'Agenzia per le onlus, la quale, a sua volta, può "motu proprio" elaborare proposte sull'organizzazione della predetta Anagrafe unica. Queste domande, in ogni caso, permettono di sottolineare l'attuale assenza di un sistema certificatorio e di ribadire che, ad oggi, il riconoscimento dello status di onlus dipende dalle autodichiarazioni degli organismi interessati. Si può infine aggiungere (non si è mancato di farlo rilevare, laddove richiesto) che la normativa vigente prevede la possibilità di ritiro di premi non riscossi da parte delle onlus, nel rispetto delle modalità definite dai promotori, e che sono da ritenersi onlus le organizzazioni che si dichiarano tali salvo controlli ex post dell'amministrazione finanziaria.

- **quesiti formalmente non ricevibili, a causa di erronei riferimenti normativi.**

Il presente dato, banalmente, rende nota la registrazione di una serie di richieste non evadibili a causa di evidenti errori, soprattutto in relazione ai riferimenti normativi in essi citati. In questi casi, laddove possibile, l'Agenzia si è limitata alla segnalazione delle anomalie riscontrate.

In generale, anche a fronte di quesiti ricevibili, è stato necessario ribadire che ogni esternazione dell'Agenzia non può essere intesa come vincolante (rammentando ovviamente l'eccezione più volte menzionata dei casi di devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento di una onlus) sia in caso di espressione di un parere su richiesta formulata in via obbligata sia in caso di risposte a quesiti a carattere informativo in senso stretto, o finalizzati ad attività di servizio o all'interpretazione di normativa. Il DPCM 329/01, peraltro, non fa, al riguardo, nessun cenno ad alcuna casistica. In ogni caso l'adozione di pareri generici, atti di indirizzo, raccomandazioni, direttive in relazione al tipo di richiesta ricevuta, attraverso la loro sequenza, rappresentano anche una possibile fonte per la elaborazione (formulate sia in modo autonomo sia su

sollecitazioni esterne) di espressioni e di osservazioni di carattere generale. L'attività giuridica di emissione dei pareri, in questo modo, si salda con la seconda attribuzione prevista dal "Regolamento recante norme per l'Agenzia"<sup>26</sup> (di cui si riferirà nella Parte terza della presente Relazione Annuale), che, a sua volta, si configura (accanto all'attività di indirizzo, in senso lato, connessa al potere di promozione di cui è dotata l'Agenzia) come una modalità altamente qualificata di attuazione del potere di indirizzo conferito al nuovo organismo.

## 2.4 Audizioni dell'Agenzia per le onlus

Accanto all'attività giuridica sopra descritta, certamente preponderante in termini quantitativi e qualitativi, non possono essere trascurate altre funzioni che possono essere definite, quanto meno, utili e/o preliminari all'esercizio del medesimo potere di indirizzo, se non addirittura una sua diretta modalità operativa.<sup>27</sup>

Da questo punto di vista, tra le molte attività di approfondimento, studio e ricerca (benché si trovino a cavaliere fra l'attività di promozione e quella di indirizzo) di cui si tratterà, in base a una scelta dettata dalla preponderanza dell'aspetto culturale, nel prossimo capitolo, vale la pena di soffermarsi, in questa sede, almeno sull'attività di audizione svolta dall'Agenzia nel corso del suo primo periodo di esistenza. Il lavoro effettuato, infatti, pur non essendo - per ovvie ragioni collegate al recente avviamento dell'ente - di rilevante mole quantitativa, ha presentato diversi elementi di interesse anche giuridico su cui si è ritenuto che potesse valere la pena soffermarsi a riflettere. Le diverse audizioni, che sono riportate in base alla loro realizzazione cronologica, sono distinguibili anche in base a una differenza del preciso riferimento giuridico. Tutte le audizioni, infatti, si sono svolte in forza del potere riconosciuto all'Agenzia all'art. 5, comma 1 lett. d) del DPCM 329/01<sup>28</sup>, ma mentre la prima audizione, che ha visto la

<sup>26</sup> DPCM 329/01 art. 3, comma 1, lett. b): "[l'Agenzia] formula osservazioni e proposte in ordine alla normativa delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti." L'esposizione e la trattazione sistematica di questo punto sarà oggetto della terza parte della presente relazione annuale.

<sup>27</sup> Tutto questo sempre nell'ambito di una lettura del potere di indirizzo dell'Agenzia, letto nella triplice flessione più volte delineata: a) esercizio mediante l'emissione di pareri; b) esercizio mediante la formulazione di osservazioni e proposte; c) esercizio mediante l'espletamento dell'attività di promozione culturale del terzo settore.

<sup>28</sup> "[l'Agenzia] può assumere le seguenti iniziative utili ai fini dell'istruttoria della propria attività consultiva, di indirizzo e controllo:

- 1) invitare i rappresentanti delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti a comparire per fornire dati e notizie;
- 2) inviare ai rappresentanti delle organizzazioni del terzo settore e degli enti questionari relativi a dati e notizie di carattere specifico con invito a sostituirli compilati e firmati;
- 3) richiedere alle pubbliche amministrazioni, agli enti pubblici, a società di imprenditori commerciali (ai soggetti titolari di partita IVA) la comunicazione di dati e notizie ovvero la trasmissione di atti e documenti relativi a organizzazioni, terzo settore ed enti indicati singolarmente o per categorie;

presenza del rappresentante di una associazione di carattere sindacale del lavoro autonomo, si è svolta in forza di quanto previsto al punto 3) della precitata lettera d) (ove, benché non si parli esplicitamente di “convocazioni” o “audizioni”, le stesse non vengono neppure esplicitamente escluse quali modalità di comunicazione di dati e di trasmissione di documentazione), le altre audizioni, invece, sono state effettuate in forza dei contenuti riportati nel punto 1) dello stesso luogo. Va in ultimo precisato che tutte le audizioni tenutesi nel primo anno di attività sono state effettuate su richiesta degli stessi componenti.

#### **2.4.1 Audizione di Federfiori**

In data 4 maggio 2002 è pervenuta una nota di Federfiori (organizzazione di rappresentanza e tutela sindacale dei fioristi italiani “venditori al dettaglio”, associata a Confcommercio), con la quale si richiedeva un’audizione e, allo stesso tempo, si anticipava sinteticamente l’argomento per cui era stata inoltrata la richiesta. Il Consiglio, vista la portata della questione e la pertinenza della stessa con il mandato dell’Agenzia per le onlus, ha deciso di accogliere la domanda, incaricando uno dei Consiglieri di predisporre un quadro normativo tributario inerente il tema in discussione.

In data 18 giugno, quindi, si è proceduto all’audizione del sig. Carlo Sprocatti, in qualità di Presidente della summenzionata organizzazione che, nel corso del suo intervento, ha evidenziato i problemi causati, a suo dire, al settore florovivaistico dalle modalità di gestione delle iniziative finalizzate alla raccolta di fondi da parte di diverse organizzazioni non lucrative di utilità sociale. In particolare, secondo Federfiori:

- tali iniziative sarebbero troppo numerose, e il loro calendario intenso non risparmierebbe neppure quelle ricorrenze tradizionali che, generalmente, rappresentano un’importante fonte di reddito per i fioristi. Secondo il componente le predette ricorrenze privilegiate risulterebbero seriamente depotenziate dalle iniziative concomitanti di diverse onlus;
- sovente accadrebbe che l’iniziativa dell’organizzazione non lucrativa non si fondi su una libera offerta senza controprestazione o scambio, ma che si configuri come una vendita di beneficenza rapportata a un prezzo prefissato, snaturando, in tal modo, il rapporto tra chi offre e chi raccoglie i fondi;

---

4)richiedere copia o estratti di atti e documenti riguardanti organizzazioni, terzo settore ed enti depositati presso i notai, gli uffici del territorio e gli altri pubblici ufficiali; le copie e gli estratti degli atti e documenti, formati e conservati dalle pubbliche amministrazioni devono essere rilasciati gratuitamente;”

- così facendo, la onlus si sostituirebbe interamente al fiorista, svolgendo il suo stesso ruolo senza, però, garantire gli aspetti di specifica professionalità che i fioristi possiedono e che attribuiscono un valore aggiunto al rapporto commerciale instaurato con il cliente.

Il richiedente l'audizione, inoltre, ha segnalato che, nelle varie occasioni di interlocuzione con le onlus, Federfiori ha sempre manifestato l'intenzione di voler collaborare per l'individuazione di una soluzione al problema, senza peraltro raccogliere risposte di disponibilità in tal senso.

Infine, il rappresentate dei fioristi ha asserito che, in alcune circostanze, la raccolta dei fondi da parte di alcune onlus non è parso rivestire i caratteri di trasparenza occorrenti per fugare completamente l'ipotesi di vendite lucrative o di evasioni di obblighi di legge. A sostegno di quest'ultima affermazione, l'intervenuto, ha riferito che, in qualche caso, a fronte della richiesta di comunicazione degli esiti della raccolta dei fondi, i dati – quando sono stati effettivamente forniti – sarebbero risultati di difficile interpretazione.

Il Presidente di Federfiori ha concluso il suo intervento formulando le seguenti proposte:

- 1 – stabilire un calendario delle iniziative di raccolta fondi di concerto tra organizzazioni non lucrative e i rappresentanti dei fioristi;
- 2 – fare in modo che nel predetto calendario non siano incluse le festività ricorrenti ritenute di forte rilevanza dai fioristi;
- 3 - elaborare un codice di comportamento che possa fungere da punto di riferimento per le iniziative delle organizzazioni non lucrative.

Conclusasi l'esposizione del richiedente l'audizione, il Consiglio dell'Agenzia per le onlus, a titolo di premessa, ha ritenuto di precisare che:

- L'Agenzia per le onlus non è dotata di un potere diretto di controllo di tipo sanzionatorio o impositivo;
- la sfera d'interesse dei temi trattati non riguarda solo le onlus, ma anche tutte le organizzazioni del settore.

Quanto al merito del problema l'organo deliberante si è pronunciato nei seguenti termini:

- il controllo e il monitoraggio di una parte della normativa destinata a regolare le modalità di raccolta fondi di cui si è sopra trattato rientra effettivamente tra i compiti dell'Agenzia, così come l'eventuale possibilità di individuare i criteri più

rigorosi da far adottare come traccia comportamentale generale in queste fattispecie;

- viceversa per i casi di falsa beneficenza o implicanti altre tipologie di irregolarità e/o di comportamenti illeciti, occorre investire del problema le competenti autorità giudiziarie.

L'Agenzia, inoltre, ha invitato Federfiori a far pervenire alcuni testi di regolamento comunale di disciplina delle vendite al fine di esaminare le varie modalità localmente utilizzate e ha espresso un parere di massima favorevole circa l'opportunità che si produca un codice di comportamento (o un analogo strumento) che possa delineare una serie di comportamenti condivisi, sull'intero territorio nazionale, da parte delle onlus.

#### **2.4.2 Audizione del Summit della Solidarietà**

Il tema della trasparenza nell'esercizio dell'attività sociale, benché svolto a partire da una prospettiva assai diversa, è stato al centro anche dell'audizione della Sig.ra Ilaria Borletti, intervenuta, in qualità di Presidente del Summit della Solidarietà, alla riunione consiliare del 24 settembre 2002. Il Summit della Solidarietà, infatti, è una associazione di secondo livello, operante, senza fini di lucro, negli ambiti socio-assistenziale, sanitario e della ricerca scientifica, che ha elaborato un codice di trasparenza e sviluppato proposte su temi di grande rilevanza quale quello delle donazioni private.

La Sig.ra Borletti, nel presentare la propria organizzazione, ha fatto presente che i soci della stessa sono una ventina di associazioni e tre federazioni, che parimenti agiscono nei settori già citati. Gli obiettivi prioritari del Summit sono:

- la promozione e tutela dei propri associati;
- la promozione della cultura della trasparenza presso tutto il terzo settore;
- il miglioramento della legislazione e del regime fiscale per il terzo settore.
- La promozione di indagini e ricerche (recentemente è stata effettuata una ricerca sul valore dell'impatto del terzo settore in Italia).

Insieme a Sodalitas, Comitato Telethon e Forum del terzo settore, inoltre, ha promosso la "carta della donazione" e ha prodotto il "codice di trasparenza", strumento utile per la messa a disposizione delle informazioni relative alla gestione delle proprie attività ai soci, ai donatori, ai finanziatori.

La Sig.ra Borletti, dopo avere sottolineato che l'attività sopra riferita, purtroppo, non presenta oggi anche i caratteri di un'attività formativa, si è dichiarata, a nome della realtà che rappresenta, molto interessata all'azione dell'Agenzia che intravede come luogo di confronto, di sostegno delle tematiche relative al terzo settore in un contesto generale ove si sente la mancanza di una rappresentanza politica.

Al termine dell'esposizione, il Consiglio dell'Agenzia ha ritenuto di sottolineare quanto segue:

- la modalità dell'audizione è stata adottata dall'Agenzia per migliorare le conoscenze con gli interlocutori interessati, in vista di identificare le azioni concrete da prodursi per l'esercizio dei poteri di indirizzo e di promozione del terzo settore che il legislatore le ha assegnato;
- pur non essendo l'Agenzia investita del ruolo di sostituire o surrogare l'attività politica e neppure di costruire una forma di diretta rappresentanza del settore, ritiene di potere valutare l'avvio di iniziative di collaborazione con i soggetti realmente interessati al fine di rendere più efficiente ed efficace la propria azione istituzionale.

Si ritiene utile riferire che il momento dell'audizione descritto in questa sede, ha avuto un successivo sviluppo mediante la partecipazione di un rappresentante dell'Agenzia (ancorché in veste di semplice uditore) al convegno promosso dal Summit della Solidarietà, tenutosi a Roma in data 13 novembre 2002. In quella occasione la predetta associazione ha presentato i dati emersi dalla ricerca sul valore dell'impatto del terzo settore in Italia, di cui era stata data qualche anticipazione nel corso dell'audizione di cui si è reso conto.

### **2.4.3 Audizione di Sodalitas**

L'audizione richiesta da Sodalitas, tenutasi in data 2 ottobre 2002, alla presenza della Sig.ra Maria Teresa Scherillo, che è intervenuta in qualità di Presidente dell'associazione, si è principalmente incentrata sulla presentazione di un documento, peraltro già menzionato, seppur fugacemente, anche nel corso dell'audizione del Summit della Solidarietà. Si tratta della "Carta della donazione", alla cui elaborazione Sodalitas ha contribuito in modo particolare.

Preliminarmente, la Sig.ra Scherillo ha presentato l'organizzazione che presiede riferendo della nascita di Sodalitas, avvenuta nel 1995 su iniziativa di un gruppo di imprese e di singoli volontari, determinati a promuovere la diffusione dell'imprenditoria

nel sociale e, contemporaneamente, a favorire la crescita di una cultura d'impresa socialmente responsabile; il tutto anche mediante la creazione di strumenti di sostegno e di sviluppo per gli associati.

Si è quindi proceduto alla illustrazione della "Carta della donazione", la quale è nata come uno strumento di autoregolamentazione per l'attività di raccolta di fondi da destinare a iniziative sociali senza fini di lucro. Si tratta di una sorta di codice improntato al concetto di autoresponsabilità dell'organizzazione aderente e finalizzato agli obiettivi di assicurare al settore nonprofit fiducia, trasparenza, correttezza e garanzie. Anche il Presidente di Sodalitas ha avuto modo di precisare che la "Carta" rappresenta il frutto finale di un processo di discussione fra più soggetti operanti a diverso livello e di confronti sviluppatisi in un lungo periodo di tempo.

Un particolare rilievo è stato, inoltre, conferito allo studio e al confronto con analoghe esperienze internazionali.

In conclusione, la Sig.ra Scherillo ha auspicato che l'Agenzia per le onlus possa approfondire il lavoro presentato, sollecitandone, al tempo stesso, le valutazioni rispetto allo specifico tema dell'azione di vigilanza sulle organizzazioni del terzo settore.

Al termine dell'esposizione dell'intervenuta, il Consiglio dell'Agenzia per le onlus ha ritenuto di formulare alcune precisazioni. In primo luogo ha sottolineato che l'Agenzia intende operare attraverso interscambi con i vari soggetti che sono disponibili a interloquire e, nei confronti dei quali, le forme della collaborazione prenderanno corpo parallelamente allo sviluppo dei contatti. Sui temi della vigilanza e del controllo, inoltre, è stato ribadito che anche l'elaborazione interna all'Agenzia circa le modalità attuative dei predetti poteri è correlata, non solo a causa della situazione contingente, ma per profonda convinzione, ai concetti basilari di promozione dell'autoregolamentazione attraverso un'opera di persuasione morale sulla base dei risultati emergenti per la quale sarà necessario procedere a una definizione e una sistematizzazione della valutazione del grado di efficacia, evidenziando che il lavoro da svolgere è senza dubbio lungo ed impegnativo.

Il clima di collaborazione instauratosi, anche a seguito dell'incontro sopraesposto, ha avuto, inoltre altri momenti importanti, grazie ai quali l'Agenzia è entrata in possesso di informazioni certamente utili per lo svolgimento dei suoi compiti. In particolare, nel corso della seduta del 12 novembre 2002, il Presidente ha comunicato di avere ricevuto una nota da Sodalitas con la quale l'Associazione mostra i dati sugli

investimenti in comunicazione dei primi sei mesi del 2002 a sostegno del marketing sociale.

#### **2.4.4 Audizione del Forum del Terzo settore**

Il giorno 11 dicembre 2002 (ultima seduta del primo anno di attività dell'Agenzia), si è tenuta la prevista audizione dei rappresentanti del Forum del Terzo Settore.

Il Sig. Edo Patriarca, portavoce del Forum del Terzo Settore, ha quindi proceduto a una breve presentazione della propria organizzazione, la quale è nata nel 1997 dall'incontro di una trentina di soggetti, tra i quali vi sono le grandi centrali del movimento cooperativo e del volontariato, e che oggi può contare su 110 realtà aderenti.

Successivamente il Sig. Patriarca si è inoltrato nella descrizione di uno scenario complesso, che sembra caratterizzare la vita odierna delle organizzazioni che fanno riferimento al Forum (e, a suo parere, non solo la loro), rispetto al quale, infine, ha ritenuto di evidenziare alcuni aspetti salienti:

- La richiesta alle associazioni di assunzione di responsabilità, soprattutto in merito allo sviluppo legislativo; contesto nel quale, secondo il portavoce del Forum del terzo settore, si registra l'assenza di un reale interlocutore certo e adeguato;
- La necessità di una forte campagna di promozione del settore nonprofit;
- Il tema portante della detrazione delle spese che le famiglie sostengono nel sociale;
- La regolamentazione fiscale;
- Il processo di riforma del Titolo V della Costituzione che sembra condurre a sviluppi incerti, nei quali le Regioni sembrano non avere ancora colto il proprio ruolo e, in ogni caso, è presumibile che si comporteranno in modo difforme. Su questo punto si pone, quindi, il problema di ricercare la salvaguardia del piano nazionale;
- La prospettiva europea delle progettazioni e degli interventi.

Il Sig. Edo Patriarca ha quindi auspicato che si proceda nella ricerca di punti di contatto e di sinergia onde per poter affrontare, in base a una piattaforma condivisibile, proposte e iniziative che si pongano in linea con gli obiettivi del Forum e contemporaneamente con quelli istituzionali dell'Agenzia per le onlus.

Il Consiglio dell’Agenzia, a sua volta, dopo avere sottolineato che gli elementi considerati sono sufficienti per dar corso a una iniziativa costruttiva ed efficace, ha posto l’accento sulla necessità di evitare che l’azione dell’Agenzia stessa, propria e in raccordo con altri, assuma toni burocratici o, per altro verso, possa cadere in rischi di perdita del suo ruolo istituzionale “super partes”. Inoltre si è ritenuto di evidenziare che il momento attuale sembra caratterizzarsi per la concessione di responsabilità da parte della classe politica e che importanti segnali tesi a dimostrarne la padronanza e la pertinenza debbono giungere direttamente dal mondo del volontariato. In questo contesto il ruolo dell’Agenzia, pertanto, non può che essere di pungolo, di critica e di costruzione in una logica di raccordo, ma sempre a prescindere da schieramenti ideologici. Infine, il Consiglio ha segnalato che rispetto al tema del decentramento delle competenze, l’Agenzia ha avviato un protocollo d’intesa con il Ministero degli Affari Regionali, per monitorare lo stato attuale dei processi in atto, quale primo fronte d’attività.

Sul finire dell’audizione si sono susseguiti vari interventi da parte di singoli Consiglieri dell’Agenzia e di altri rappresentanti del Forum del terzo settore, tendenti a fornire descrizioni più dettagliate dei singoli problemi aperti. In particolare, l’attenzione si è concentrata sulla situazione generale esistente, che sembra essere vissuta dalle associazioni di volontariato e dalle imprese sociali con un certo disagio anche a causa del permanere di una “confusione” normativa, tale per cui proprio i soggetti più attivi incontrano maggiori difficoltà di interpretazione e di ruolo. L’audizione si è quindi conclusa con il reciproco impegno a fornire informazioni sulla propria attività e promuovere occasioni di collaborazione e di incontro successive.

#### **2.4.5 Ulteriori richieste di audizione pervenute all’Agenzia**

Prima della chiusura dell’anno di cui si sta riferendo con la presente Relazione Annuale, sono pervenute altre richieste di audizione sia da parte di altre importanti realtà del terzo settore nazionale, sia da parte di interlocutori a diverso livello delle stesse.

Nella seduta consiliare del 29 ottobre 2002, infatti, si è data comunicazione di una duplice richiesta di audizione della Fondazione Italiana per il Volontariato, nonché della Associazione Cittadinanza Attiva. Il Consiglio dell’Agenzia, in un primo momento, ha stabilito di proporre l’effettuazione di entrambe le audizioni nel corso della riunione del 12 novembre 2002, le quali, a causa di sopraggiunti impegni sono state rinviate ad una

delle prime riunioni del 2003. Analoga soluzione è stata prevista per la richiesta pervenuta pochi giorni prima della riunione di Consiglio dell'11 dicembre 2002 da parte della "Commissione Aziende non profit" del Consiglio Nazionale Dottori Commercialisti, presieduta dal Prof. Marco Elefanti, relativamente alla presentazione di quanto elaborato e prodotto dalla stessa in termini di principi e prassi connesse alla gestione e alla contabilità delle realtà senza scopo di lucro.

## **Capitolo III – Potere di promozione, attività culturale e collaborazione con altre pubbliche amministrazioni**

### **Premessa**

Ancora una volta l'art. 3 del DPCM 329/01 e, in particolare, la lettera a) del suo unico comma<sup>29</sup> risulta essere il riferimento imprescindibile per introdurre l'esposizione di uno dei settori di competenza e, quindi di attività, dell'Agenzia per le onlus. Come si è avuto modo di rimarcare nella premessa del capitolo precedente, l'estensione dell'ambito di intervento prefigurata dal testo appena richiamato, ancorché delimitata dalla specificazione riferita alla "uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare",<sup>30</sup> appare comunque assai vasta e scarsamente definita. Per il vero, relativamente al tipo di "potere" oggetto del presente capitolo, una maggiore comprensione degli strumenti di cui l'Agenzia può disporre per concretizzare la sua funzione promozionale si può evincere sia dalla lettura delle attribuzioni successivamente riportate nello stesso articolo, sia dalla lettura dell'art. 5 del medesimo decreto, intitolato, per l'appunto, "Poteri dell'Agenzia". L'esame delle precitate fonti palesa, innanzitutto, in termini generali, una certa flessibilità con cui il nuovo ente, a seconda delle situazioni e delle esigenze avvertite, può determinare, in base a una pluralità di opzioni possibili, le caratteristiche della sua azione. In buona sostanza, se la carenza di puntualizzazioni (favorita dalla mancanza di riferimenti normativi) in sede di specificazione delle singole attribuzioni, costituisce una nota costante del "Regolamento recante norme", a consuntivo del primo periodo di attività, questo è parso particolarmente evidente nel caso dell'esercizio del potere di promozione. In questo ambito infatti le determinazioni affermatesi e la prassi da esse derivata, pur permanendo nell'alveo tracciato dal dettato normativo, sono state prevalentemente condizionate dall'ascolto delle esperienze e delle esigenze fatte presenti dagli operatori del settore, dalle pubbliche amministrazioni interessate e, in generale, dal tentativo di cogliere i suggerimenti derivanti dall'osservazione della realtà del mondo nonprofit.

<sup>29</sup> Laddove – si rammenta – nel descrivere la prima attribuzione dell'Agenzia si elencano i quattro poteri ad essa correlati: di indirizzo, promozione, vigilanza e ispezione. Si veda inoltre la nota n. 8 della Parte Seconda della presente Relazione Annuale.

<sup>30</sup> Ibid.

Ciò detto, si ritiene ancora più utile indicare i capisaldi normativi entro i quali l'Agenzia ha tentato di sviluppare, pur trovandosi nella fase iniziale della sua storia, una "politica" promozionale (soprattutto di tipo culturale) per il terzo settore, unitamente all'avvio di forme di collaborazione con alcune pubbliche amministrazioni. Da questo punto di vista, come si è in parte anticipato nella Parte prima della presente Relazione Annuale, le lettere c), d), e), f), g) dell'art. 3<sup>31</sup> e le prime tre lettere (a, b e c) dell'art 5, comma 1<sup>32</sup> del DPCM 329/01 forniscono una descrizione delle attribuzioni e dei poteri maggiormente attinenti l'attività di promozione dell'Agenzia, ragion per cui, anche in sede di esposizione del lavoro svolto, si cercherà di tenerne conto.

### 3.1 Elaborazione e avvio di progetti di studio e ricerca

Nel corso della presente esposizione, per ovvie ragioni collegate alla recente istituzione dell'Agenzia, non si potrà dare conto di progetti di ricerca già conclusi e neppure di progetti che abbiano già maturato un avanzato grado di avviamento. Ciononostante si ritiene utile fornire informazioni in merito alle iniziative che si trovano in fase di elaborazione e di partenza, anche al fine di facilitare, in vista delle prossime Relazioni Annuali, un lavoro di paragone e confronto fra i risultati finali (o intermedi)

---

<sup>31</sup> “[l’Agenzia]:

- c) promuove iniziative di studio e ricerca delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti in Italia e all'estero;
- 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 suo ruolo di promozione civile e sociale;
- e) promuove azioni di qualificazione degli standard in materia di formazione e di aggiornamento per lo svolgimento delle attività delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti;
- f) cura la raccolta, l'aggiornamento ed il monitoraggio dei dati e dei documenti delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti in Italia;
- g) promuove scambi di conoscenza e forme di collaborazione fra realtà italiane delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti con analoghe realtà all'estero.”

Come è stato fatto notare da acuti osservatori, si tratta di aree di attività che “aprono” a una nutrita serie di potenziali iniziative, a loro volta assai vaste, che l'Agenzia ha la facoltà (o il compito) di attuare, attingendo alle proprie risorse interne. L'obiettivo del legislatore sembra oscillare tra l'azione di servizio e di sostegno al settore sino alla creazione di un “depositum” informativo sul nonprofit italiano e (in parte) internazionale. Evidentemente, non essendo lo scopo primario dell'Agenzia equiparabile – tout court - né con quello di un istituto di rilevazione specializzato, né con quello di istituti di formazione e ricerca veri e propri, parrebbe prevalere, a livello interpretativo, una funzionalità delle singole iniziative alla valorizzazione e alla diffusione dell'economia sociale italiana (anche per i suoi aspetti transnazionali) e come base per gli interventi istituzionali dell'Agenzia a livello di indirizzo e controllo del sistema.

<sup>32</sup> “1. Per l'esercizio delle proprie funzioni l'Agenzia:

- a) corrisponde con tutte le pubbliche amministrazioni e gli enti di diritto pubblico, instaurando con essi forme di collaborazione utili ai fini dell'indirizzo, della promozione, della conoscenza e del controllo delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti in Italia;
- b) promuove indagini conoscitive di natura generale nei settori operativi delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti;
- c) consulta, in via periodica, le associazioni rappresentative degli interessi di settore delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti riconosciute come parti sociali dal governo;”

delle iniziative effettivamente attuate e le premesse inizialmente e preventivamente poste in essere.

### **3.1.1 Elaborazione di un Progetto di ricerca sui valori del nonprofit nell'Educazione Civica europea**

Le idee portanti da cui scaturisce l'idea di questo progetto di ricerca si fondano sull'ipotesi di incrociare e approfondire due considerazioni distinte e (solo apparentemente) distanti:

1) i valori del volontariato, che nel nostro Paese si è sviluppato come forma matura di "citizens partnership", tanto da essere formalmente riconosciuti con una apposita legge dello Stato,<sup>33</sup> hanno sufficiente dignità per essere proposti all'ordine del giorno del dibattito in corso per l'individuazione dei valori fondamentali per la stesura di una nuova Costituzione europea. La via italiana al volontariato, infatti, per la sua capacità di condivisione e di aggregazione in termini positivi, per il suo radicamento sul territorio e per il pluralismo che la contraddistingue, è una delle connotazioni più rappresentative del nostro vivere sociale che varrebbe la pena di condividere con gli altri popoli dell'Unione.

2) alcuni dati emersi recentemente (in particolare dalla Terza Rilevazione FIVOL 2001 curata da Renato Frisanco) sulle organizzazioni di volontariato italiane, sembrano evidenziare che la base associativa delle stesse sia formata, prevalentemente, da appartenenti alla classe anagrafica di mezzo (46-65 anni, per il 38,4% delle unità), mentre i giovani (al di sotto dei 30 anni) risultano prevalenti solo nel 8,3% delle realtà analizzate;

Senza volere drammatizzare la portata del dato (che va ovviamente letto in un contesto generale e adeguatamente elaborato), è però evidente che, per un ente investito del potere (e quindi del dovere) di promuovere il terzo settore, il rapporto tra volontariato e mondo giovanile non può che trovarsi al centro di una visione strategica di ampio respiro. L'Agenzia, pertanto, ha ritenuto di avviare una specifica riflessione per capire in quale modo avrebbe potuto fornire un primo contributo proprio tentando di mettere a tema sia il rapporto tra volontariato italiano e processo di unificazione europea, sia il rapporto tra mondo del volontariato e mondo giovanile. In questo senso, si è pensato di elaborare una proposta di curriculum sui valori del nonprofit

---

<sup>33</sup> "La Repubblica Italiana riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo..." L. 266 dell'11 agosto 1991, art. 1, comma 1

nell'Educazione Civica europea da realizzarsi in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, con cui sono, a questo proposito, sono già state avviate specifiche relazioni. Del progetto di ricerca si è avuto modo di dare annuncio nel corso della IV Conferenza Nazionale del Volontariato di Arezzo. Secondo l'Agenzia per le onlus, infatti, è importante che la scuola si proponga come un luogo di incontro e di integrazione di diverse risorse e competenze, coadiuvando, secondo la funzione educativa che le è propria, il lavoro di tanti operatori del volontariato che già sono attivi nel settore del disagio giovanile.

Il Progetto di ricerca, quindi, dovrebbe svilupparsi nei termini seguenti:

*“Premessa*

A distanza di un decennio dal momento in cui istruzione e cultura sono entrate di fatto a far parte delle competenze dell'UE; in presenza dello svolgimento dei lavori della Convenzione incaricata di scrivere il testo della Costituzione europea intesa come Carta dei valori e ripensamento dell'architettura istituzionale della UE; in previsione del semestre di Presidenza italiana dell'UE, si propone di:

- verificare la presenza nei curricoli di studio di ogni ordine e grado, a partire dalla scuola secondaria di contenuti riconducibili alla tematica della Educazione civica europea (ECE);
- creare un coordinamento tra i progetti in corso in Europa di collaborazione tra le scuole (Rete Tematica, Azione Comenius 3);
- porre in atto strategie di comunicazione per contrastare la convinzione diffusa che l'UE sia una realtà scontata; per affermare che l'UE, in quanto realtà dinamica, richiede una riattualizzazione e un cammino in avanti da compiersi attraverso al definizione progressiva e l'attuazione di sempre nuovi obiettivi;
- focalizzare l'attuale fase storica dell'UE, come apice della realizzazione dell'unione economica e punto necessario di partenza di un'unione politica e di un'unione civica che richiede la formalizzazione, nei programmi e nelle attività delle scuole, di valori comuni già presenti nelle società europee;

Date queste premesse, si propone di costruire una rete di scuole europee, al fine di delineare una propria ipotesi di Carta dei valori a partire da quelli che si ritiene siano i valori specifici dei singoli paesi e che nel contempo abbiano una valenza comune in sede europea.

Lo strumento organizzativo proposto è quello di una rete transnazionale di scuole superiori, a guida italiana, con il coordinamento di INDIRE (Reti tematiche previste

dall'azione Comenius 3). L'Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale che ha tra i suoi compiti istituzionali la promozione dei valori del Nonprofit, propone di includere tali valori alla attenzione delle scuole per la realizzazione di progetti di collaborazione europea.

E' infatti un dato consolidato che l'esplosione del nonprofit sia stata uno dei fenomeni più significativi sia in Italia sia negli altri Paesi europei; in Italia, in particolar modo, ha assunto tali proporzioni da delineare un vero e proprio Terzo settore tra mercato e Stato. Per questa sua caratteristica l'Agenzia ritiene che il nonprofit costituisca una straordinaria chiave di lettura degli assetti economici e statuali dei Paesi europei, ciascuno dei quali ha dato una sua peculiare interpretazione del fenomeno. Si pensi alla caratterizzazione del nonprofit in ambito anglosassone (charities), scandinavo (quasi esclusivamente statale), mediterraneo (sistema misto)."

Lo sviluppo logico e cronologico correlati alla attuazione del Progetto di cui stiamo trattando è stata concepita secondo quattro fasi distinte:

*"Fase I:*

- ricognizione dell'esistente (dicembre 2002- marzo 2003)
- Nomina del Comitato scientifico (dicembre 2002- gennaio 2003)
- Indagine sui programmi scolastici in Europa e analisi comparata

*Fase II:*

- Seminario di contatto per la messa a punto di un progetto di rete Europea (Azione Comenius 3);

*Fase III:*

- Organizzazione nell'ambito del semestre di Presidenza italiana di un Seminario internazionale sul tema così articolato:
  - Organizzazione di una mostra dei progetti realizzati in ambito Comenius 1 e Grundtvig;
  - Presentazione dei risultati della ricerca comparata sui programmi;
  - Definizione di una proposta sulla Educazione Civica Europea;

*Fase IV:*

- Estensione del modello ai Paesi che entreranno nell'U.E. ed in particolare a quelli dell'area balcanica."

### **3.1.2 Elaborazione di un progetto di ricerca relativo alla legislazione tedesca sul nonprofit**

Anche l'ipotesi di ricerca sulla legislazione relativa al nonprofit in Germania trae spunto da una pluralità di motivazioni, alcune delle quali vicine a quelle testé esposte relativamente al progetto di ricerca precedentemente trattato. In primo luogo, secondo l'Agenzia per le onlus, è importante che il mondo dell'economia sociale italiana possa trovare supporto in una istituzione di livello nazionale anche nel lavoro di raccolta, coordinamento e diffusione di dati, informazioni e proposte provenienti, non solo dalle varie parti del nostro Paese, ma anche dall'estero. In tal senso, si è ritenuto particolarmente interessante dare avvio a questo tipo di lavoro partendo con una ricerca sulla legislazione della Germania (nazione tradizionalmente considerata un punto di riferimento fondamentale con cui paragonarsi nel progettare, per esempio, riforme fiscali sui singoli settori economici), per la cui attivazione sono stati avviati contatti con l'Università di Friburgo (ove esiste un importante dipartimento specializzato negli studi sul terzo settore). La ricerca, peraltro, è tentativamente concepita come il primo passo di un lavoro di confronto anche con altre esperienze maturate fuori dai nostri confini. Un'attenzione verso le esperienze internazionali resa ancora più stringente dalla situazione di forte cambiamento, soprattutto dal punto di vista legislativo, che sta investendo il terzo settore in Italia.

In questa fase di costruzione del progetto, si stanno individuando, di concerto con il Prof. Wolfgang Kessler (professore ordinario di diritto tributario internazionale presso la predetta Università tedesca) le condizioni organizzative per l'avvio della ricerca e, ovviamente, il dettaglio del piano scientifico in base a cui la stessa andrebbe condotta. In linea di massima la ricerca dovrebbe delinarsi secondo la scansione di seguito riferita:

- 1) PRIMA PARTE: dovrebbe riguardare il quadro normativo civilistico e fiscale tedesco e la collocazione, all'interno dello stesso, delle organizzazioni nonprofit;
- 2) SECONDA PARTE: messa a fuoco di una selezione delle principali norme specifiche che regolano il settore;
- 3) TERZA PARTE: valutazione della efficacia del sistema tedesco
- 4) QUARTA PARTE: un esame degli eventuali progetti di modifica dell'apparato esistente in corso

5) QUINTA PARTE: elaborazione dei dati raccolti e comparazione con il quadro italiano, con particolare attenzione alla identificazione dei casi di eventuale applicabilità (o meno) del modello tedesco e conseguente (eventuale) formulazione di proposte.

### **3.1.3 Altre ipotesi di ricerca**

Accanto ai due progetti sopra esposti stanno maturando altre ipotesi (che si trovano però a uno stadio meno avanzato sia dal punto di vista decisionale, sia – ovviamente – dal punto di vista della loro attivazione) di cui si ritiene, in ogni caso, opportuno dare conto anche in riferimento all'esposizione dei rapporti posti in essere con altre istituzioni.

#### *a) ipotesi di ricerca in collaborazione con il Comune di Milano.*

Il Comune di Milano, nelle persone del Presidente del Consiglio comunale e del Presidente della Commissione bilancio, hanno proposto all'Agenzia, seppure in via esplorativa, di valutare congiuntamente la possibilità di una collaborazione in riferimento a un'analisi relativa alle possibili relazioni tra la valorizzazione della partnership con il terzo settore e l'ottimizzazione delle risorse del bilancio comunale. Più nel dettaglio l'idea di fondo potrebbe essere quella di verificare il possibile apporto del nonprofit nella gestione di alcuni servizi alla persona, secondo una impostazione di tipo sussidiario, con l'obiettivo di generare una maggiore efficienza, efficacia e qualità dei servizi stessi a fronte di un contenimento del loro costo. Dal punto di vista dell'Agenzia, l'idea potrebbe configurarsi, anche in questo caso, come un primo progetto pilota per lo studio (sul campo) delle relazioni tra terzo settore e i meccanismi messi in atto dall'avviato processo di localizzazione del welfare che, nell'ottica della trasformazione federalista e del decentramento amministrativo, riveste un peso sempre maggiore nel complesso del sistema di assistenza pubblica. L'ipotesi di un primo lavoro sulla Città di Milano, (oltre che essere ovviamente, motivata dal fatto che da quell'amministrazione comunale è pervenuta la proposta) peraltro, presenta una serie di vantaggi oggettivi, in parte legati alla situazione contingente dell'Agenzia e in parte di natura "strutturale". Nel primo caso la vicinanza logistica tra la sede dell'Agenzia e il Comune favorirebbe, dato importante soprattutto nella fase di avvio del nuovo ente, la rapidità della ricerca e, conseguentemente, la riduzione dei costi della stessa. In secondo luogo, Milano, oltre ad essere la seconda città d'Italia, rappresenta un facile punto di paragone con altre città europee e, soprattutto, può vantare una forte presenza di

realità nonprofit ben strutturate. E' molto importante, inoltre, verificare, al di là di quanto previsto dai vari regolamenti, se e come la sussidiarietà orizzontale possa concretizzarsi in iniziative riconoscibili e valutabili non solo da parte degli amministratori, ma anche da parte dei cittadini utenti.

Una prima sommaria bozza della ricerca, su cui si stanno ancora svolgendo valutazioni preliminari, prima di una proposta ufficiale da sottoporre al vaglio del Consiglio dell'Agenzia parrebbe delinarsi secondo le seguenti linee guida:

- panoramica internazionale delle esperienze più significative;
- individuazione di un'area pilota su cui risulti agevole realizzare una sperimentazione per la città di Milano;
- definizione delle modalità di valorizzazione delle iniziative derivanti da un'azione di auto-organizzazione da parte dei cittadini (attraverso la mediazione delle organizzazioni nonprofit) in relazione alle modalità di utilizzo dei fondi pubblici;
- individuazione di misure quantitative e qualitative che certifichino il miglioramento in termini di efficacia, efficienza, qualità e costi nell'erogazione dei servizi.

La ricerca potrebbe inoltre dare vita a una o più borse di studio e definirsi in un quadro teorico, eventualmente utilizzabile, nell'ipotesi degli esponenti dell'amministrazione comunale come uno strumento di supporto per l'elaborazione di proposte per il bilancio di previsione 2004.

*b) ipotesi di ricerca in collaborazione con la Camera di Commercio di Milano e provincia*

Anche con la Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Milano, in particolare con il Servizio Studi e Statistica della stessa, sono stati avviati degli incontri finalizzati alla valutazione dell'opportunità di attivare un progetto di ricerca relativo al rapporto fra pubbliche amministrazioni, enti pubblici e terzo settore. In particolare, sulla base di una ricerca già effettuata nel 2000 dall'«Osservatorio dell'Economia Civile»<sup>34</sup>, i cui esiti sono stati raccolti in una pubblicazione intitolata

---

<sup>34</sup> L'Osservatorio dell'economia civile è nato nel 1997 quale luogo di incontro tra la Camera di Commercio di Milano, istituzione pubblica preposta alla cura dell'interesse del sistema delle imprese, e il mondo delle istituzioni private nonprofit, espressione autonoma della società civile. Al predetto organismo (ai cui lavori è stato recentemente invitato, in qualità di uditor esterno, anche un rappresentante dell'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale) aderiscono: Sodalitas, Compagnia delle Opere non profit, Uil, Centro Nazionale Prevenzione e Difesa Sociale, Centro Iniziativa Europea, Consorzio Gino Mattarelli, Unione del Commercio Turismo e Servizi, Università degli Studi, Università Bicocca, Università Cattolica, Università Bocconi,

“Non Profit e Pubblica amministrazione Quale partnership?” si tratterebbe di esaminare l’evoluzione dei predetti rapporti, con particolare riferimento al livello operativo, tutto questo dalla co-progettazione di interventi di rilevanza sociale sino alla loro gestione.

### 3.2 Attività di formazione

Tra le attribuzioni in capo all’Agenzia per le onlus, inoltre, vi è la possibilità di elaborare proposte in merito alla: “qualificazione degli standard in materia di formazione e di aggiornamento per lo svolgimento delle attività delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti.”<sup>35</sup> In questo senso, si è pensato di porre in essere un’iniziativa (attualmente già a un livello avanzato di elaborazione e di condivisione) volta a rispondere a una necessità emergente nella pubblica amministrazione (ma sottolineata anche dagli operatori del “privato sociale” che con essa si trovano a interloquire)<sup>36</sup> di formazione e aggiornamento nell’ambito del settore nonprofit. In particolare, infatti, da più parti si sottolinea la necessità di un migliore recepimento sia delle novità giuridiche introdotte dal D.Lgs. 460/97 sulle onlus (con particolare riferimento al ruolo della stessa Agenzia per le onlus), sia delle rilevanti novità di natura economica e culturale risultanti dal forte sviluppo del predetto settore (anche alla luce della sua vicinanza, in diversi casi, per compiti e servizi offerti, alla pubblica amministrazione). L’Agenzia, pertanto, pur non essendo, almeno per ora, un soggetto accreditato (presso nessuna sede regionale) ai fini della erogazione diretta di corsi di formazione con il concorso di fondi pubblici, in collaborazione con l’Università Statale Bicocca e con l’Università Cattolica di Milano (entrambi enti accreditati), sta elaborando un progetto pilota di formazione e aggiornamento previsto inizialmente per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni lombarde. Coerentemente con le premesse sopra esposte, il corso dovrebbe vertere su: “Il ruolo dell’Agenzia per le ONLUS nel sistema del nonprofit italiano”, mentre la tipologia dell’intervento formativo dovrebbe essere di tipo corsuale a formazione continua. Più nel dettaglio, gli obiettivi formativi del progetto mirano a un miglioramento

---

Politecnico di Milano, Cisl, Fondazione Cariplo, Formaper, Provincia di Milano, Regione Lombardia, Auser, Consorzio SIS, Unione Artigiani, Unioncamere Lombardia, Arci, Acli, Caritas Ambrosiana, Forum Regionale Terzo Settore e Camera di Commercio di Milano.

<sup>35</sup> D.P.C.M. 329/01 art. 3, comma 1, lett. e)

<sup>36</sup> In questi termini l’iniziativa trova un suo importante fondamento anche nella lett. m) del art. 3, comma 1 del DPCM 329/01, laddove si riconosce all’Agenzia il compito e la possibilità di promuovere: “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.”

della preparazione del personale già impiegato nelle pubbliche amministrazioni, per contribuire all'elevazione della qualità della risposta alle istanze poste dalla crescita quantitativa e qualitativa del terzo settore alle Istituzioni. In un periodo di così forti cambiamenti, anche in termini politico-territoriali (federalismo) e nella modalità di erogazione dei servizi di interesse pubblico (sussidiarietà orizzontale), la pubblica amministrazione si è trovata nella situazione di dover rispondere a un continuo proliferare di nuove disposizioni normative, dovendo anche supplire ad alcune incongruenze legislative, ma non avendo un criterio chiaro generale di confronto e indirizzo. L'idea che sta alla base del "format" proposto per il primo progetto pilota (che in caso di una sua eventuale riuscita soddisfacente si dovrebbe poi realizzare anche in altri contesti regionali), in definitiva, è quella di un supporto teso a favorire l'integrazione e la reciproca crescita tra la pubblica amministrazione e i nuovi soggetti nonprofit, per mezzo dell'affronto e della risposta alle principali criticità insorte, in modo che anche dirigenti e quadri del sistema pubblico possano partecipare più profondamente ai cambiamenti in atto. Il corso, quindi, si delineerebbe su quattro tematiche principali e interdipendenti:

1. presentazione dell'Agenzia (in particolare le sue attribuzioni e i rapporti con le regioni e gli enti locali);
2. messa a fuoco delle principali novità legislative sul terzo settore;
3. analisi delle opportunità e dei problemi implicati dallo sviluppo quantitativo e qualitativo del nonprofit in Italia;
4. criteri culturali per un affronto critico e sistematico: a) del passaggio dal welfare state alla welfare community (o welfare society), b) dell'interdipendenza con i modelli di welfare europei c) delle questioni poste dal nuovo libro bianco sulla governance europea.

### **3.2 Partecipazione a eventi e rappresentanza presso organismi esterni**

Una parte importante dell'attività di promozione del terzo settore, nonché di approfondimento culturale dei temi dell'economia sociale, è stata condotta dall'Agenzia per le onlus anche mediante la propria partecipazione a numerose iniziative esterne. A causa delle differenti e variegata tipologie delle stesse (incontri, dibattiti, giornate di studio, seminari, conferenze etc.) si è ritenuto di riassumere il loro insieme sotto il termine generale di "eventi", così come il termine "partecipazione" è parso quello più

corrispondente a definire il complesso delle modalità, esse pure assai varie, di adesione dell'Agenzia. In alcuni casi, infatti, l'Agenzia si è trovata fra gli ideatori dell'evento, in altri ha contribuito alla sua organizzazione, in altri ancora (la maggior parte dei casi), si è limitata a rispondere a inviti mediante l'invio di propri rappresentanti. In ogni circostanza si è cercato (pur tenendo conto del pluralismo di idee, esperienze e opinioni presenti in seno all'organo collegiale dell'Agenzia) di garantire una certa coerenza e una unitarietà di fondo nelle partecipazioni dei singoli esponenti (Presidente o Consiglieri). Per meglio agevolare questo proposito, già in una delle prime sedute consiliari si è concordato di raccogliere centralmente (presso la segreteria dell'Agenzia) ogni comunicazione, invito, richiesta di partecipazione a manifestazioni pubbliche, anche singolarmente ricevute da ciascun componente del Consiglio (ovviamente se relative all'incarico ricoperto nell'Agenzia), in modo tale da condividere il piano delle iniziative in essere e l'organizzazione delle presenze. Tutto questo ha permesso di calibrare al meglio la presenza dei rappresentanti dell'Agenzia, tenendo anche in considerazione il background e la specializzazione di ciascuno.

Il Consiglio dell'Agenzia, inoltre, è stato concorde circa l'opportunità di realizzare, entro un tempo ragionevole, al di là dell'attività di collaborazione con soggetti esterni sin qui svolta, anche un'iniziativa pubblica organizzata esclusivamente dall'Agenzia, nel corso della quale, fra l'altro, evidenziare il ruolo del nuovo organismo per il terzo settore e il lavoro portato avanti dallo stesso.

Rispetto al resoconto degli avvenimenti effettivamente svoltisi, come si è accennato, al di là degli svariati modi con cui si sarebbero potuti raggruppare ed esporre, ci limitiamo a riportare, in questa sede, quelli di maggiore impatto e a distinguerli a seconda della dimensione territoriale a cui hanno fatto, in prima istanza, riferimento (internazionale, nazionale, regionale etc.).

### **3.3.1 Principali eventi di carattere internazionale**

Come si è avuto modo di accennare in sede di presentazione del progetto di ricerca sull'educazione civica europea, non è possibile non prendere atto della rilevanza che la dimensione internazionale sta assumendo, oltre che sull'andamento dell'economia di mercato, anche sulla dinamica della economia sociale delle singole nazioni. Sarebbe davvero superficiale, infatti, ritenere che questo aspetto, relativamente al mondo del nonprofit, riguardi soltanto il caso delle organizzazioni non governative (ONG). I processi di unificazione e di integrazione europea, la globalizzazione delle

culture, dei mercati e della finanza, l'immigrazione di persone provenienti anche da aree molto diverse del pianeta, sono tutti eventi di portata storica che implicano, di fatto, una "internazionalizzazione" dei temi e delle aree di intervento delle realtà del terzo settore e del volontariato. In un'ottica europea, inoltre, assume un forte rilievo la capacità di entrare in dialogo con le diverse esperienze di convivenza fra pubblico e privato, nonché (ove possibile) la realizzazione di sinergie tra programmazione e gestione dell'economia sociale, politiche assistenziali e risorse della società civile. Le esperienze di affronto dei problemi, infatti, si distinguono anche in forza delle particolari tradizioni culturali, giuridiche e politiche delle diverse nazioni. Alla luce di quanto previsto dalle già citate attribuzioni di cui al DPCM 329/01, art. 3, comma 1, lettere c) e g)<sup>37</sup>, quindi, si è considerato importante che l'Agenzia puntasse a divenire una realtà istituzionale in grado di promuovere la specificità del nonprofit italiano, proponendosi, nei limiti consentiti dalla legge, come un interlocutore autorevole anche al di fuori dei confini nazionali. In sede continentale, in particolare, ciò ha significato l'attivazione di rapporti con le istituzioni comunitarie da un lato e, più in generale (nella prospettiva di un ampliamento dell'influenza, e dei confini veri e propri dell'Unione) con le organizzazioni europee capaci di incidere sullo sviluppo continentale del terzo settore. Da questo punto di vista, già nel corso della seduta del 10 settembre 2002, il Consiglio ha evidenziato l'importanza di individuare obiettivi strategici e operativi di livello europeo e, conseguentemente (attraverso l'acquisizione delle necessarie informazioni), l'esigenza di rinvenire gli interlocutori appropriati dell'Agenzia a Bruxelles, anche al fine di verificare con gli stessi la fattibilità ed eventualmente la tempistica di ipotesi progettuali, nonché le modalità più adeguate per la loro realizzazione. Per l'effettuazione di questo delicato passaggio (di non facile realizzazione data l'unicità, ad eccezione della Charity Commission britannica, di un organismo come l'Agenzia per le onlus nel panorama europeo), il Consiglio ha istituito un apposito gruppo di lavoro formato da tre Consiglieri. Tutto ciò con il duplice fine, da un lato di estendere l'azione dell'Agenzia in vista di una più efficace promozione (anche nel solco del dibattito in corso sulle nuove forme di governance europea) della economia sociale nata dalla creatività della società civile e, in subordine, secondo quanto previsto dall'art. 10, comma 1 del DPCM 329/01<sup>38</sup>, di verificare l'esistenza di

<sup>37</sup> "c) promuove iniziative di studio e ricerca delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti in Italia e all'estero;"

"g) promuove scambi di conoscenza e forme di collaborazione fra realtà italiane delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti con analoghe realtà all'estero."

<sup>38</sup> "Disposizioni Finanziarie

eventuali appropriati canali di finanziamento indispensabili per l'attuazione ottimale dei predetti obiettivi.

Nell'ottica dell'avvio di relazioni internazionali concepite secondo l'impostazione sopra ricordata, si ritiene di dovere riferire della partecipazione ad almeno due avvenimenti (uno in ambito squisitamente europeo e l'altro addirittura di portata intercontinentale) che costituiscono altrettanti passaggi fondamentali per l'abbrivio del lavoro appena indicato:

*a) Conferenza internazionale sull'Economia Sociale – Praga, 24 e 25 ottobre*

In data 23 luglio 2002, il Consiglio ha preso atto dell'invito pervenuto all'Agenzia in ordine alla partecipazione di un suo rappresentante alla Conferenza internazionale sull'Economia Sociale nel centro e nord Europa che si sarebbe tenuta a Praga il 24-25 ottobre 2002. Conseguentemente ha provveduto a investire uno dei suoi componenti dell'incarico di prendere parte ai lavori. Nel corso della partecipazione al predetto evento, anche grazie alla consistente presenza di funzionari, autorità e rappresentanti politici di alto livello di numerose nazioni europee e dell'Unione Europea in quanto tale, si sono potuti tenere una prima serie di incontri informali, attraverso i quali, sono state gettate le prime basi per la costruzione di rapporti e di raccordi istituzionali con particolari organismi nazionali, sopranazionali e comunitari. La particolare importanza dell'avvio di politica di relazioni internazionali qualificate è resa ancor più evidente dal fatto che ci si trova in una fase in cui è in corso un riassetto funzionale interno alla Unione Europea, ove - fra l'altro - è ancora in attività un Comitato permanente di dialogo con la Commissione europea. I predetti raccordi, in particolare, secondo gli intendimenti del Consiglio dell'Agenzia, andrebbero instaurati non solo con le rappresentanze italiane a Bruxelles, ma anche con le Direzioni Generali (soprattutto con quelle aventi competenze sulle imprese e sugli affari sociali) della Commissione europea. A questo fine si sono poste le premesse per la prima visita di una rappresentanza dell'Agenzia nella capitale belga, secondo gli indirizzi a suo tempo definiti.

La stessa conferenza di Praga, del resto, ha evidenziato una volta di più, la grande attenzione con cui l'evoluzione del settore nonprofit è seguita dai governi nazionali e dagli organismi sopranazionali o transnazionali. Ciononostante sono altresì emerse alcune profonde disomogeneità quanto al livello di avanzamento delle diverse

---

1. Le entrate dell'Agenzia sono costituite da: a) stanziamenti a carico dello Stato stabiliti con legge; b) somme derivanti da contributi da parte di enti pubblici; c) somme derivanti da convenzioni con soggetti pubblici e privati; d) somme derivanti da altre, eventuali entrate."

legislazioni europee in materia. Per esempio, sulle politiche per il Volontariato, mentre alcuni paesi sono ancora nella fase della elaborazione di una propria organizzazione e di una propria normativa, altre realtà nazionali, fra le quali l'Italia si situa in posizione particolarmente avanzata<sup>39</sup>, hanno ormai avviato un ripensamento dell'insieme delle leggi e dei regolamenti da tempo emanati.

*b) Seminario Comitato Promotore Milano BID 2003 – Milano 4 e 5 ottobre 2002*

La seconda iniziativa di carattere internazionale di cui si riferisce è un seminario di studio e di incontro con la Banca Interamericana di Sviluppo e un nutrito gruppo di organizzazioni non governative italiane, europee e latinoamericane, tenutosi nei giorni 4 e 5 ottobre 2002 a Milano. L'iniziativa intitolata: "Società civile e lotta alla povertà: quali politiche per l'inclusione sociale?" è stata organizzata dal Comitato Promotore Milano BID – 2003,<sup>40</sup> di cui l'Agenzia per le onlus fa parte, ed è stata concepita come uno degli avvenimenti "collaterali" e "propedeutici" allo svolgimento della Assemblea Annuale della Banca Inter-americana di sviluppo che si terrà a Milano nel marzo 2003. Il Comitato Promotore ha dato vita a una serie di iniziative seminariali volte a informare e a coinvolgere importanti segmenti della società civile, delle università, delle imprese e delle istituzioni, al fine di favorire un clima di partecipazione e affinché i precitati soggetti fossero messi nelle condizioni migliori per fornire contributi in termini di idee e proposte all'Assemblea del BID.

Dal punto di vista dell'Agenzia per le onlus è stato importante sottolineare, in seno al Comitato, il ruolo centrale – per la crescita della società civile - rappresentato dalle organizzazioni non governative e, più in generale, dal terzo settore (che, fra l'altro, in Lombardia si caratterizza come un fulcro di esperienze e una rete di organismi che

---

<sup>39</sup> Come si è in parte già segnalato nella nota n. 4 della Parte prima della presente Relazione Annuale, oltre all'Italia che con la Legge n. 226 del 1991 ha emanato per prima una legge quadro sul volontariato nella quale si è formalizzata una definizione positiva del volontariato e dalla sua valenza civile, sociale e partecipativa, negli anni successivi anche Spagna (1996), Germania (2001) e Grecia (2001/2002) hanno legiferato in tal senso. Negli altri casi si è in presenza esclusivamente di decreti legge miranti alla regolamentazione del Volontariato unicamente in alcuni ambiti di intervento. Un po' diverso è il caso della Francia, ove le associazioni di volontariato hanno avuto per decenni la Legge quadro sull'associazionismo risalente al 1901 come riferimento per la forma giuridica assunta.

<sup>40</sup> Il Comitato Promotore Milano BID 2003 è stato istituito lo scorso 4 febbraio 2002 con l'obiettivo di organizzare l'Annual Meeting dei Governatori della Banca Interamericana di Sviluppo (B.I.D) che si terrà a Milano nel marzo 2003. Il predetto avvenimento rappresenta un importante appuntamento internazionale cui prenderanno parte capi di Stato e delegazioni di primissimo livello, provenienti dai paesi dell'America Latina, dagli Stati Uniti e dall'Unione Europea. I soci fondatori del Comitato (Regione Lombardia, Provincia di Milano, Comune di Milano, Camera di Commercio di Milano, Fondazione E.A. Fiera Internazionale di Milano), vista la rilevanza sociale di alcuni temi e dei relativi investimenti in discussione nel corso dell'Assemblea annuale e visto il ruolo che anche le ONG italiane (che sono onlus di diritto) sono chiamate ad esercitare nel continente americano, hanno ritenuto di chiedere all'Agenzia per le onlus (la quale ha accettato di buon grado) di entrare a far parte del Comitato in qualità di "socio aderente".

possono costituire un punto di paragone sia a livello nazionale, sia a livello internazionale).

In particolare, si è trattato di individuare e proporre un momento di lavoro utile per promuovere il contributo delle organizzazioni di volontariato, molte delle quali, fra l'altro, sono presenti da tempo in America Latina e hanno un ricco bagaglio di esperienze che possono essere valorizzate e messe a disposizione, non solo di altre organizzazioni italiane e latinoamericane, ma anche della stessa Banca di sviluppo.

Ai lavori del 4-5 ottobre, quindi, significativamente aperti con un intervento del Presidente dell'Agenzia per le onlus, hanno preso parte, oltre al Presidente della Banca Inter-Americana Enrique Iglesias e al Sottosegretario al Ministero degli Affari Esteri On. Mario Baccini, più di quaranta ONG (italiane, europee e latinoamericane), che si sono potute confrontare con l'Istituto di credito in merito ai programmi e le strategie che la stessa ha illustrato per quanto riguarda i progetti sociali da realizzare in America Latina nei prossimi anni. In questa sede si è appresa, con soddisfazione, la volontà della Banca di coinvolgere anche molte altre ONG italiane nella partnership per la progettazione e l'attuazione di una serie di progetti di grande rilevanza sociale. Il lavoro, pertanto, è stato suddiviso in due momenti principali: la prima parte riservata alle ONG già operanti in America Latina, la seconda parte concernente il programma di lavoro da progettare.

Inoltre, al fine di ribadire la volontà di non trattare il tema della lotta alla povertà in termini marginali, si è deciso che, in coincidenza della riunione annuale del BID, si proseguirà il lavoro iniziato con il seminario dell'ottobre 2002.

### **3.3.2 Principali eventi di carattere nazionale**

Per quanto riguarda la partecipazione a eventi di rilevanza nazionale e, più in generale, in merito alle diverse possibili azioni di promozione, il Consiglio dell'Agenzia ha sottolineato, a più riprese, la centralità di alcuni temi. In primo luogo l'attenzione è stata rivolta a tutte quelle iniziative che, pur da angolazioni diverse, hanno messo a tema il rapporto tra il terzo settore e il processo di ridefinizione dei poteri fra i diversi livelli della pubblica amministrazione (sussidiarietà verticale), nonché di apertura del sistema istituzioni al contributo proveniente dalla società civile (sussidiarietà orizzontale). Nel primo caso, un particolare interesse ha rivestito la tematica (nazionale e locale al tempo stesso) del rapporto fra l'assolvimento del compito a cui sono chiamate regioni ed enti locali (che dovranno rivedere i loro statuti) e il recepimento

delle modificazioni al Titolo V della Costituzione. Questo passaggio non è stato letto dall'Agencia soltanto come un frangente in cui esercitare una doverosa vigilanza affinché nei vari passaggi di competenze non vadano persi diritti riferibili alle organizzazioni del volontariato e, per loro tramite, ai cittadini a cui le stesse prestano servizio. In positivo, il nuovo ente ha cercato di cogliere la possibilità di proporre l'inserimento di principi, parti di testo o articoli finalizzati al sostegno della sussidiarietà, della corrispondenza tra pubbliche amministrazioni Agencia per le onlus e, più in generale, alle forme di collaborazione tra organizzazioni nonprofit e amministrazioni pubbliche.

Un altro tema, strettamente collegato al precedente, si è incentrato sulla riflessione relativa alla differenza tra la situazione del nord del Paese e quella caratterizzante il sud, ove la situazione del volontariato è meno florida e, quindi, richiede uno sforzo promozionale maggiore. In questo scenario di fondo si è inserita l'attenzione prestata al dibattito in corso attorno alla riforma della legge 266/91, su cui il Consiglio dell'Agencia ha costituito un apposito gruppo di lavoro:

*a) IV Conferenza Nazionale del Volontariato - Arezzo, 11-12-13 ottobre 2002*

La IV Conferenza nazionale del Volontariato, tenutasi ad Arezzo tra l'11 e il 13 ottobre ha rappresentato, sin dalla fase della sua preparazione, uno dei punti cruciali dell'attività dell'Agencia. Sin dalla primavera scorsa, infatti, l'Agencia per le onlus, consapevole dell'importanza strategica dell'avvenimento per il futuro del Volontariato italiano (il quale permane uno dei punti di forza e, allo stesso tempo, qualificanti del nonprofit nazionale), oltre che dei compiti di promozione cui è chiamata per legge, ha deciso di formulare al Sottosegretario al Ministero del Welfare Sen. Maria Grazia Sestini, la richiesta di inserire un proprio rappresentante nel comitato organizzativo dei lavori. La predetta richiesta è stata dapprima formulata verbalmente, nel corso della visita/audizione effettuata dal Sottosegretario presso l'Agencia nel mese di giugno 2002, e successivamente è stata formalizzata mediante una apposita nota scritta, inviata al Ministero del Welfare, a firma del Presidente dell'Agencia.

In seguito all'accoglimento, da parte del Ministero, della predetta richiesta, il Consiglio ha provveduto a individuare un proprio incaricato che ha quindi preso parte a tutte le riunioni organizzative finalizzate alla preparazione della Conferenza. Il rappresentante, inoltre, ha avuto cura di aggiornare e coinvolgere il Consiglio dell'Agencia sin dalla presentazione del primo schema del programma.

La vivacità del volontariato italiano e, più in generale, l'estrema rapidità dei

cambiamenti sociali in atto, hanno fatto sì che i temi su cui discutere ad Arezzo fossero molti. L'Agenzia per le onlus, in ogni caso, ha cercato di non sottrarsi a nessuna questione oggetto di dibattito e ha avuto cura di preparare la propria partecipazione anche mediante la pubblicazione di alcuni interventi, apparsi nei giorni immediatamente precedenti la Conferenza, su giornali e periodici nazionali. In particolare, si è cercato di fare conoscere meglio e più capillarmente la "mission" dell'Agenzia per le onlus, ovviamente soprattutto nella sua interazione con il mondo del volontariato e di fornire un contributo su temi quali "il concetto di rappresentanza e di rappresentatività delle organizzazioni di Volontariato", "il rapporto fra Volontariato e riforma del welfare", "il rapporto fra Volontariato e istituzioni".

Oltre a quelli sin qui citati, uno dei punti maggiormente attesi e poi trattati nel corso della Conferenza è stata la sopra ricordata proposta di modifica alla legge 266/91, a cui si è dedicato un apposito work-shop nelle giornate aretine. Su questo argomento l'Agenzia, pur non avendo preso parte ai lavori preliminari della apposita Commissione di studio ministeriale, dopo essere stata coinvolta nell'organizzazione dell'evento, ha avuto modo, proprio ad Arezzo, di acquisire una nutrita serie di osservazioni e di proposte provenienti direttamente dagli operatori e dalle loro associazioni di rappresentanza. Soprattutto in base al lavoro di studio e di elaborazione di quelle idee (lavoro che sta tuttora proseguendo), si sta valutando l'ipotesi di richiedere un'audizione alle competenti commissioni parlamentari. Oltre all'impegno in fase organizzativa e preliminare, dunque, la presenza dell'Agenzia per le onlus alla Conferenza di Arezzo è stata ampia e tutt'altro che marginale e si concretizzata non solo nell'articolato intervento pronunciato dal suo Presidente nel corso dell'Assemblea plenaria nella giornata di sabato 12 ottobre, in pubblico dialogo con il Sottosegretario Sen. Mariagrazia Sestini, ma anche nel lavoro svolto da tutti i rappresentanti del nuovo ente per il nonprofit (Consiglieri e/o funzionari) che hanno partecipato a tutti i work-shop previsti, contribuendo, in alcuni casi, al coordinamento dei lavori. Dall'esperienza di Arezzo, specialmente in base al lavoro fatto sulla riforma della Legge 266/91, è inoltre maturato l'intendimento dell'Agenzia di partecipare, mediante suoi rappresentanti anche alle Conferenze regionali sul Volontariato. Le regioni, infatti, saranno le istituzioni principalmente chiamate (e alcune lo hanno già fatto) a cimentarsi con la possibilità di legiferare sul Volontariato, a partire da quanto previsto dalla legge nazionale, che, tendenzialmente sembra ormai porsi come una legge quadro di riferimento per eventuali altre elaborazioni legislative più vicine alla realtà

delle diverse esperienze territoriali.

In ultimo, la Conferenza è stata importante, (lo si è potuto constatare anche in base ai riscontri riportati dai mezzi di comunicazione) per l'Agenzia, in quanto occasione privilegiata per fare conoscere meglio la sua attività e le caratteristiche fondamentali del suo impegno istituzionale, mediante un contatto diretto con coloro che operano quotidianamente, in aree anche molto diverse, del terzo settore.

*b) incontro organizzato da: Ministero Istruzione Università e Ricerca, Provincia di Varese e*

*Comune di Varese – Varese 18 maggio 2002*

Oltre alla testé descritta partecipazione dell'Agenzia per le onlus alla IV Conferenza nazionale sul Volontariato di Arezzo, vi sono state diverse altre importanti occasioni pubbliche in cui è stato possibile mettere a tema il ruolo del nuovo organismo, una delle quali vale la pena di menzionare in questa sede. L'incontro pubblico di Varese, infatti, è stato particolarmente interessante per diversi motivi. In primo luogo perché, essendo stato organizzato a poco più di due mesi dall'insediamento dell'Agenzia, ha rappresentato un'occasione tempestiva affinché la neonata istituzione potesse presentarsi pubblicamente in un contesto altamente qualificato. Secondariamente, il tema dell'incontro ("L'Authority del Terzo Settore, Nuovi percorsi di lavoro e di collaborazione"), come si può evincere è stato esclusivamente incentrato su un raffronto fra il ruolo e lo status attuale dell'Agenzia per le onlus e le possibili prospettive della stessa. Più in generale si è potuto approfondire con particolare attenzione anche la portata dell'ambito di attività che il nuovo organismo è stato chiamato a presidiare. Infine, in quella sede, si sono potuti avviare i primi contatti sia con il Ministero del Welfare, sia con il Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca che (come si è avuto modo di riferire relativamente all'attivazione di progetti di ricerca) si sono successivamente rivelati forieri di potenziali iniziative di importanti collaborazioni sul piano della ricerca e delle relazioni istituzionali. Anche in questa circostanza, inoltre, alla presenza del Ministro del Welfare On. Roberto Maroni e di tante altre autorità nazionali e locali, l'Agenzia ha potuto disporre di un ampio spazio di intervento. Il dibattito stesso è stato molto partecipato, ricco di considerazioni, interrogativi e proposte sul ruolo del nuovo ente, a partire dalle considerazioni del Ministro Maroni che, fra l'altro, (rispondendo ad una suggestione contenuta nel titolo del convegno) ha manifestato un'apertura di massima a valutare una possibile trasformazione dell'Agenzia in Autorità indipendente.

*c) convegno organizzato da AICCON – Forlì, 30 maggio 2002*

Soltanto dodici giorni dopo il convegno di Varese, si è tenuto a Forlì un altro incontro di portata nazionale esclusivamente dedicato al ruolo dell'organismo pubblico per il terzo settore. Dell'iniziativa, intitolata "Legalità, trasparenza e qualità: la sfida dell'Authority del Terzo Settore" si è data comunicazione nel corso della seduta consiliare del 23 maggio e, in quella stessa sede è stata decisa la partecipazione di un rappresentante dell'Agenzia, che ha poi avuto il compito di tenere la relazione introduttiva del convegno.

L'iniziativa del 30 maggio è stata particolarmente interessante, anche perché, fra l'altro, si è avuto modo di seguire il confronto tra due autorevoli pareri espressi rispettivamente proprio dal rappresentante dell'Agenzia e dal Prof. Stefano Zamagni che, come si è già avuto modo di ricordare, è stato uno degli ispiratori del D.Lgs. 460/97 istitutivo delle "organizzazioni non lucrative di utilità sociale", per le quali prevedeva, per l'appunto, proprio la costituzione di un apposito organismo di controllo. Il Consigliere incaricato di rappresentare l'Agenzia per le onlus ha ritenuto di evidenziare l'aspetto essenzialmente giuridico dei compiti attribuiti al nuovo ente: compiti di controllo dell'osservanza delle norme da parte dei soggetti del terzo settore, compiti di proposta normativa, compiti di vigilanza sulla raccolta dei fondi, riguardo alla parità di accesso ai mezzi di informazione e alla corretta e trasparente comunicazione dei risultati delle raccolte. Sempre secondo il predetto esperto, fatti salvi alcuni obiettivi di natura conoscitiva, come la promozione di indagini e ricerche sul terzo settore, non solo la struttura, ma le risorse e le competenze a disposizione del nuovo ente non sarebbero sufficienti per garantire un adeguato assolvimento della funzione di controllo e di indagine che pure il DPCM prevede. Per parte sua il Prof. Zamagni si è espresso criticamente sull'attuale status e sull'attuale funzione dell'Agenzia. Secondo lo studioso bolognese sarebbero tre i punti di "debolezza" dell'attuale assetto legislativo: in primo luogo, lo status di "Agenzia" contrasterebbe con l'esigenza di porre l'organismo per le onlus nella posizione di soggetto terzo che possa fungere anche da arbitro competente nelle controversie tra organizzazione nonprofit e pubblica amministrazione. Secondariamente il mancato conferimento all'organismo di controllo per le onlus di mezzi e dotazioni che lo pongano nelle condizioni di effettuare controlli e ispezioni adeguate ai soggetti da controllare e, quindi, diversi da quelli utilizzati per le imprese "for profit". In ultimo, la mancanza di una legge quadro sul nonprofit, vale a dire di una proposta normativa per dare un riconoscimento complessivo al ruolo svolto dallo

stesso.

*d) Presentazione alla stampa del Terzo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia – Milano, 7 giugno 2002*

Nella seduta consiliare del 23 maggio si è data lettura di una lettera di invito della Fondazione Agnelli e del Consorzio Gino Mattarelli nella quale, fra l'altro, si descrive il programma della presentazione alla stampa del volume "Comunità cooperative. Terzo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia" che si sarebbe tenuta a Milano il 7 giugno presso il Palazzo dei Giureconsulti. La precitata opera, edita dalla Fondazione Agnelli e realizzata a cura del Centro Studi del Consorzio di cooperative sociali Gino Mattarelli (con il sostegno economico della Fondazione Pietro Manodori di Reggio Emilia), si propone certamente come un'opera preziosa per la conoscenza di una parte assai rilevante del nonprofit italiano. Oltre alle considerazioni relative alle caratteristiche, alle esigenze e alle esperienze maturate nell'ambito della cooperazione sociale, infatti, nel volume sono presenti un complesso di dati, di tabelle e di resoconti di grande attualità (caratterizzati da una precisione e una capacità di dettaglio davvero notevoli), il cui insieme costituisce uno strumento imprescindibile per potere analizzare l'evoluzione del predetto segmento del terzo settore. Sempre nel corso della riunione del 23 maggio, inoltre, visto l'interesse per l'evento, si è stabilito, al fine di favorire la partecipazione, oltre che del Presidente dell'Agenzia invitato dagli organizzatori a pronunciare un intervento, anche degli altri componenti del Consiglio, di fissare la seduta consiliare successiva nella stessa data della Presentazione della ricerca (7 giugno), da tenersi dopo la conclusione della stessa.

In quella sede l'Agenzia ha avuto modo, quindi, sia di esprimere il proprio punto di vista sull'esperienza della cooperazione sociale in Italia, ribadendo il ruolo che, anche in questo senso il nuovo ente è chiamato ad esercitare, sia di entrare in diretto contatto con studiosi del settore, operatori, organizzazioni di rappresentanza e istituzioni culturali certamente molto rappresentativi e portatori di esperienze e conoscenze di notevole interesse.

*e) Convegno sull'impresa sociale – Roma, 14 novembre 2002*

Nel corso della seduta del 10 settembre il Consiglio ha preso atto dell'invito pervenuto all'Agenzia relativamente al convegno "Sviluppo locale e impresa sociale non profit" organizzato in vista della presentazione di un progetto sulla qualità nei servizi "a rete" per il supporto all'attività dell'impresa sociale. Il nuovo progetto, chiamato "Quasar", dovrebbe essere finanziato attraverso il programma europeo "Equal" ed è promosso

dalla società consortile "Aster-x" di cui fanno parte importanti organizzazioni nazionali del terzo settore come Arci, Acli, Consorzio Gino Mattarelli, Compagnia delle Opere nonprofit e Movi, ed è stato realizzato in collaborazione con Asseforcamere, Censis e Fondazione Tagliacarne. La presenza dell'Agenzia è stata richiesta affinché una rappresentanza del nuovo ente per il terzo settore prendesse parte ai lavori programmati per l'intera giornata del successivo 14 novembre 2002 in quel di Roma. Data la rilevanza del progetto, nel quale si toccano aspetti di interesse generale per tutto il nonprofit italiano ed europeo, il Consiglio ha stabilito di rispondere positivamente all'invito e di prendere effettivamente parte all'iniziativa mediante l'invio di due Consiglieri.

Nel corso dell'incontro, effettivamente svoltosi nella data e nel luogo precedentemente annunciati, fra l'altro, sono state esposte alcune ipotesi di linea guida innovative per l'impresa sociale, da perseguirsi anche attraverso il trasferimento di know-how e la messa a rete di strumenti operativi imprenditoriali: un modello unico in fatto di qualità, formazione manageriale, finanza, sviluppo delle imprese di sussidiarietà. In particolare, fra gli obiettivi di Quasar, se ne sono evidenziati tre che possono rivestire un certo interesse teorico-empirico anche nell'ottica dell'Agenzia per le onlus: la costituzione di un osservatorio dell'economia civile; l'analisi dei punti di forza e di debolezza delle nuove imprese sociali nonprofit e, infine, l'accompagnamento e l'assistenza per formare manager per le future imprese sociali. E' stato importante rilevare, fra l'altro, un forte impegno in questa direzione da parte di Unioncamere che, per mezzo dell'intervento del suo vicepresidente vicario, ha riconosciuto che: "Il Terzo Settore e' importante dal punto di vista imprenditoriale, se non altro per il numero delle aziende che sono coinvolte: basti dire che sono 222 mila gli organismi attivi nel settore nonprofit"

Uno dei rappresentanti dell'Agenzia per le onlus, inoltre, ha svolto un intervento introduttivo ai lavori soffermandosi su alcuni aspetti generali relativi allo scenario di riferimento in cui si situa il dibattito sulla "Impresa sociale nonprofit". In quella sede però, non si è ritenuto, nonostante vi fosse una certa aspettativa da parte del pubblico presente, che l'Agenzia si pronunciasse in merito al Disegno di Legge sull'Impresa sociale, anche in considerazione del fatto che un dibattito interno al Consiglio sullo specifico tema non era ancora stato sviluppato. Si è stabilito, pertanto, di limitare il raggio dell'intervento alle analisi sulle disposizioni già in essere. In generale, si è trattato di un'occasione di confronto importante soprattutto per il contatto con alcuni

protagonisti del settore che non hanno fatto mancare spunti su cui l'Agenzia, come di consueto, ha avviato una riflessione interna.

### **3.3.3 Principali eventi di carattere regionale e locale**

Se alcuni temi cruciali per il futuro dei cittadini, a partire dalla riforma del welfare, si trovano da tempo al centro del dibattito politico nazionale ed europeo, è opportuno tenere presente che (ovviamente senza misconoscere l'importanza delle decisioni che ancora vengono assunte a livello centrale), nel nostro Paese, in materia di stato sociale, il livello "locale" sembra esercitare un ruolo di primo piano. Di fatto le leggi Bassanini, la legge quadro sull'assistenza e soprattutto la riforma del titolo V della Costituzione hanno creato i presupposti affinché regioni, province e comuni assumano una funzione sempre più importante rispetto alla gestione e alla erogazione di molti servizi di assistenza e di pubblica utilità. Da questo punto di vista, pertanto, la stessa distinzione introdotta in questa sede fra eventi di carattere nazionale ed eventi di carattere regionale e locale è destinata, in più di un caso, a farsi un poco più sfumata. Le pubbliche amministrazioni decentrate, infatti, essendo più direttamente a contatto con i diversi territori e le diverse comunità locali (che, pur con caratteristiche differenti, rimangono comunque a tutti gli effetti parti di un unico territorio e di un'unica collettività nazionali) sovente rappresentano delle vere e proprie avanguardie istituzionali, in grado di anticipare segnali e tendenze destinate, in più di un caso ad assumere una rilevanza di portata generale. In questo senso, coerentemente con l'idea di sussidiarietà verticale a cui sembrano ispirarsi ed essersi ispirate, i processi passati e quelli futuribili di riforma dell'assetto istituzionale, l'Agenzia per le onlus, compatibilmente con le sue disponibilità, ha scelto di partecipare (il più possibile) anche a iniziative (sia organizzate da realtà istituzionali pubbliche, sia espressione di realtà del privato sociale) di carattere territoriale.

#### *a) II Conferenza Regionale del Volontariato (Regione Lombardia) – Milano, 23 novembre 2002*

Su precisa indicazione del Consiglio, il giorno 23 novembre 2002, alcuni rappresentanti dell'Agenzia per le onlus hanno preso parte ai lavori della II Conferenza del volontariato indetta dalla Regione Lombardia (Direzione Generale Famiglia e Solidarietà sociale). Come si è avuto modo di anticipare, l'indirizzo generale di prendere parte (salvo cause di forza maggiore) alle diverse Conferenze regionali era già stato assunto in occasione della Conferenza Nazionale di Arezzo. In quell'occasione, infatti, era emerso con chiarezza l'importante compito di

completamento e adattamento demandato ai contesti regionali relativamente allo sviluppo delle premesse poste a livello centrale. Dal canto suo la Regione Lombardia, oltre a essere stata la prima Regione a sottoporre un progetto di legge sul volontariato al vaglio dell'Agenzia, anche in questa circostanza, ha dimostrato di avere ben presente il ruolo del nuovo ente e l'esigenza della ricerca di un dialogo istituzionale con lo stesso. In primo luogo, la Regione Lombardia (analogamente a quanto fece il Ministero del welfare in occasione della Conferenza nazionale del Volontariato) ha chiesto alla Agenzia la disponibilità a essere coinvolta sin dal momento organizzativo dell'evento. Al fine di rispondere costruttivamente al predetto invito, l'organo deliberante del nuovo organismo, non solo ha conferito un apposito incarico ad alcuni suoi componenti, ma ha anche autorizzato alcuni incontri bilaterali fra le rispettive strutture operative. Inoltre, nel corso dell'unica intensa giornata di lavoro in cui si è svolta la Conferenza regionale, l'Agenzia ha avuto modo di intervenire sia all'inizio dei lavori (con un intervento del Presidente tenuto subito dopo quelli dell'Assessore agli affari sociali e di un noto rappresentante del mondo del volontariato), sia nel pomeriggio, allorquando uno dei workshop previsti, appositamente dedicato al ruolo dell'Agenzia per le onlus (come richiesto alla Regione da molte organizzazioni del volontariato lombardo), è stato coordinato da due Consiglieri dell'Agenzia appositamente incaricati.

*b) Conferenza Regionale CESVI Sardegna – Cagliari, 21 settembre 2002*

Se nel caso sopra esposto si è detto della partecipazione dell'Agenzia a una conferenza regionale avente, fra l'altro, lo scopo di dare seguito agli indirizzi emersi nel corso della IV Conferenza nazionale di Arezzo, è parso utile riferire anche della partecipazione di esponenti dell'Agenzia a eventi che, invece, si sono posti come momenti "preparatori" della medesima conferenza nazionale. Nel corso della seduta consiliare del 10 settembre, infatti, si è data notizia dell'invito pervenuto in merito alla realizzazione della Conferenza regionale CESVI della Sardegna che si sarebbe tenuta a Cagliari il 21 settembre successivo. In quella occasione si è subito proceduto a conferire mandato a un componente del Consiglio al fine di raccogliere la proposta. Si è trattato di un'occasione importante per conoscere l'attività dei Centri di Servizio al Volontariato e, indirettamente, della realtà delle organizzazioni operanti sull'isola, nonché le particolari problematiche di quel contesto regionale. Uno degli esiti della predetta conferenza è stata un'accurata presenza dei CESVI Sardegna alla

Conferenza nazionale dell'ottobre successivo, durante la quale sono anche stati divulgati apposti materiali documentativi di presentazione degli stessi.

*c) Forum dei giovani della Regione Veneto – Jesolo Lido 11-15 settembre 2002*

Si è già avuto modo di sottolineare l'interesse dell'Agenzia, soprattutto in ambito di promozione del terzo settore, per il mondo giovanile. Da questo punto di vista non poteva che riscuotere un grande interesse l'originale iniziativa promossa dalla Regione Veneto, che ha organizzato un forum della durata di cinque giorni, esclusivamente dedicato ai giovani, nel corso del quale si è dato grande spazio al rapporto con il modo del volontariato e con le tematiche sociali più rilevanti. Il Consiglio dell'Agenzia per le onlus, pertanto, dopo aver preso atto dell'invito pervenuto, ha incaricato un suo rappresentante, affinché con il supporto di un funzionario dell'Ufficio di Presidenza, partecipasse ad alcune delle giornate previste. Successivamente, l'inviato dell'Agenzia ha riferito di un evento che ha ottenuto una grande partecipazione di giovani provenienti da tutta la Regione Veneto e che si è incentrato su diverse testimonianze qualificanti (molte delle quali umanamente molto coinvolgenti) di operatori, esperti e studiosi impegnati in un lavoro di aiuto sociale prezioso e costruttivo.

### **3.3.4 Riassunto delle altre principali partecipazioni**

a) Nel corso della seduta plenaria del 9 luglio 2002 due componenti del Consiglio hanno avuto modo di riferire in merito a un incontro svoltosi con alcuni rappresentanti di organizzazioni non governative di origine ecclesiale, tra cui il Pontificio Istituto Missioni Estere, che ha avuto come tema centrale la problematica della raccolta e della redistribuzione di fondi, con particolare riferimento alle ONG che destinano tali risorse a iniziative in essere nei paesi in via di sviluppo. In merito alle questioni ora descritte, i rappresentanti del Consiglio hanno affermato in quella sede che una delle prime verifiche da esperire è quella connessa alla reale possibilità che le onlus possano raccogliere fondi e redistribuirli. L'incontro si è concluso con l'invito a formalizzare il quesito all'Agenzia.

b) Nel corso della stessa seduta, uno dei due Consiglieri ha reso noto che analogo esito (quello cioè della prossima elaborazione e dell'invio di uno specifico quesito all'Agenzia) ha sortito un incontro con il Consiglio dei Dottori Commercialisti di Bologna, incentrato su una serie di problemi che alcuni provvedimenti adottati dalla rispettiva Direzione Regionale delle Entrate avrebbero sollevato con l'emissione di pronunciamenti negativi rispetto a dichiarazioni di inserimento di vari soggetti come

onlus.

c) L'AIRCES – Associazione italiana dei Revisori Contabili dell'Economia Sociale – Delegazione della Lombardia e il Forum per il Terzo Settore hanno promosso una giornata di studio tenutasi il giorno 13 settembre 2002 (dalle ore 9.00 alle ore 13.00) presso la Casa della Cultura di Milano sul sistema dei controlli. All'iniziativa ha preso parte un rappresentante della struttura amministrativa dell'Agenzia.

d) Nei giorni 4 e 5 ottobre 2002 la Provincia di Padova ha promosso un'iniziativa sui temi del Terzo settore, della finanza etica e dell'economia sociale. Dopo che il Consiglio dell'Agenzia, nel corso della seduta del 24 settembre ha deciso di aderire all'iniziativa e di lasciare la decisione di intervenire personalmente ai singoli Consiglieri in caso di compatibilità con i rispettivi impegni, si è effettivamente registrata la presenza di rappresentanti del nuovo organismo per il terzo settore, i quali hanno poi riferito, fra l'altro, l'avvio di importanti iniziative rispetto all'attivazione dei Titoli di solidarietà.

e) In data 26 ottobre 2002 si è tenuta a Milano la Conferenza Provinciale sul Volontariato, svoltasi anche in preparazione della II Conferenza Regionale indetta sullo stesso tema. In data 29 ottobre, un rappresentante del Consiglio, incaricato di seguire l'organizzazione della Conferenza regionale, ha comunicato di avere partecipato ai lavori, segnalando, fra l'altro, la rivendicazione espressa da una parte delle maggiori organizzazioni di volontariato rispetto alla copertura di ruoli rappresentativi all'interno di organismi bilaterali. Le stesse organizzazioni, a tal proposito, hanno riproposto all'attenzione generale l'urgenza di dare soluzione a questioni organizzative ed economiche aperte (rimborsi spese forfettari, distacchi, ecc). Nel prendere in considerazione gli elementi segnalati, il Consiglio ha evidenziato l'opportunità di non pronunciarsi sulla questione in modo prematuro, anche alla luce del fatto che la revisione della Legge 266/91 sembrerebbe prevedere ipotesi di soluzione per i problemi esistenti attorno agli emolumenti dei volontari.

f) Il giorno 13 novembre 2002 a Roma, il Summit della Solidarietà ha presentato la Ricerca sul valore dell'impatto del terzo settore in Italia, della quale era stato dato preavviso nel corso dell'audizione tenutasi presso l'Agenzia per le onlus il 24 settembre 2002 e di cui si è riferito nel paragrafo appositamente dedicato alla attività di audizione. Il Consiglio, sin dalla seduta del 29 ottobre, ha valutato opportuno garantire la presenza di uno dei suoi membri, pur non ritenendo, in questo caso, che

sussistessero le condizioni per una partecipazione alla manifestazione in forma attiva, vale a dire mediante un intervento o una relazione.

g) Il 16 novembre 2002 si è tenuto a Parma un seminario organizzato dal Forum della Solidarietà – Centro Servizi per il Volontariato operante nella medesima città. All'iniziativa, incentrata sui temi del rapporto tra i giovani, le organizzazioni, le scelte di volontariato e il servizio civile, ha preso parte un rappresentante del Consiglio dell'Agenzia che, nella circostanza, ha svolto una delle relazioni previste.

h) Il successivo 22 novembre si è svolto a Roma un Convegno nazionale di ANPAS. Anche in questo caso, dopo che l'organo deliberante dell'Agenzia si è pronunciato affermativamente in merito alla propria adesione nel corso della riunione del 12 novembre, ha preso parte ai lavori un rappresentante del Consiglio.

i) Ancora nel corso della seduta consiliare del 12 novembre 2002, si è reso noto l'invito pervenuto da parte del Comune di Avellino relativamente alla partecipazione dell'Agenzia a un convegno incentrato sulle prospettive del volontariato e sul ruolo del nuovo organismo per il nonprofit. Secondo quanto stabilito nella predetta occasione, pertanto, in data 9 dicembre, il Presidente e un Consigliere dell'Agenzia per le onlus hanno preso parte all'evento, tenendo ciascuno un proprio intervento.

### **3.3.5 Richieste di patrocinio pervenute all'Agenzia**

Una breve menzione meritano anche le richieste di patrocinio pervenute all'Agenzia nella prima fase della sua attività. Se nel corso del 2002, infatti, il fenomeno è stato piuttosto contenuto, diversi segnali lasciano presagire che, prevedibilmente, questa tendenza potrà assumere dimensioni più marcate già in un prossimo futuro. Si è reso perciò necessario individuare da subito alcuni criteri di massima per decidere in merito alla concessione o meno di tale riconoscimento.

a) Della prima richiesta di patrocinio si è dato notizia nel corso della seduta consiliare del 23 maggio 2002 ed è stata inoltrata da Fierimpresa International S.p.a, in qualità di società organizzatrice della manifestazione "Ability - tecn help" programmata nei giorni tra l'8 e il 10 novembre a Torino, nel quartiere espositivo Lingotto Fiere. Più precisamente l'invito, oltre alla concessione del patrocinio alla rassegna, concerneva anche la presenza dell'Agenzia con un proprio stand espositivo.

In questa circostanza (si tenga conto del fatto che la richiesta è pervenuta dopo poco meno di tre mesi dall'insediamento del nuovo ente), l'Agenzia ha ritenuto prematuro l'impegno di attivare il proprio personale per predisporre, allestire e gestire uno spazio

espositivo adeguato al proprio profilo istituzionale. Sono maturate, inoltre, considerazioni e anche alcune perplessità in merito a scelte future implicanti la partecipazione a manifestazioni pubbliche che comportino un rilevante carico organizzativo, visto anche il numero crescente delle iniziative pubbliche dedicate al terzo settore in tutto il Paese.

Rispetto alla concessione del patrocinio, si è provveduto a predisporre valutazioni più approfondite. In particolare è stato affidato l'incarico a uno dei Consiglieri di assumere informazioni più precise in merito all'iniziativa torinese, rinviando la decisione a una riunione successiva.

Nel corso della seduta del 7 giugno 2002, quindi, il Consigliere incaricato ha presentato un report (che è stato acquisito agli atti) dal quale si è potuto evincere che la manifestazione si sarebbe incentrata su due temi principali:

“Ability”, infatti, è il Salone tematico dedicato ai progetti, alle aziende, agli enti e alle associazioni che si pongono al servizio del sociale, mentre “Tecn Help” è la mostra degli strumenti (anche a livello progettuale), degli ausili e delle tecnologie per gli anziani e i disabili.

In entrambi i casi si tratta di aree di effettivo interesse per l’Agenzia. Oltre a ciò, la tradizione abbastanza consolidata della manifestazione (che è giunta alla sua ottava edizione), la sua valenza nazionale, il crescente interesse dimostrato sia da parte degli espositori, sia da parte dei visitatori, il sostegno già accordato alla stessa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero del Welfare, sono stati elementi importanti affinché il Consiglio maturasse la decisione di accordare il patrocinio. Anche nel corso della seduta plenaria di cui si sta riferendo, invece, circa la partecipazione dell’Agenzia all’avvenimento, si è ribadito che effettivamente non sussistessero le condizioni per l’allestimento di un apposito stand.

b) Nella seduta del 15 ottobre 2002 è pervenuta la richiesta di patrocinio del Centro studi A. Corbisiero, un’associazione campana per la promozione della cultura musicale, la quale ha informato l’Agenzia dell’intenzione di realizzare il progetto “Premio Letterario Internazionale – Argomenti umani” il cui scopo primario consiste nella valorizzazione di nuovi autori negli ambiti letterari della poesia, della narrativa e della saggistica. In questo caso la richiesta di patrocinio è stata ritenuta dall’Agenzia non accoglibile in quanto gli obiettivi dell’ente (pur meritori) non risultano essere temi strettamente attinenti la sua sfera d’intervento.

c) Infine, si riferisce che, nella seduta del 18 giugno, il Consiglio ha preso atto della

richiesta inoltrata dall'Associazione Interessi Metropolitani finalizzata all'ottenimento del patrocinio dell'Agenzia per le onlus in occasione di un'iniziativa riguardante il volontariato. Si è quindi passati a esaminare la proposta, e avendo rinvenuto nella stessa sufficienti caratteristiche di pertinenza con gli obiettivi istituzionali dall'Agenzia, nonché il loro interesse di portata generale, il Consiglio ha deciso di accordare il patrocinio.

#### **4.3.6 Partecipazione a organismi esterni**

In alcuni casi, infine, è accaduto che l'Agenzia sia stata invitata a far parte di organismi esterni.

a) Si è avuto già modo di esporre i termini della presenza dell'Agenzia per le onlus nel Comitato Promotore Milano BID – 2003, riferendo della partecipazione all'iniziativa "Società civile e lotta alla povertà: quali politiche per l'inclusione sociale?" svoltasi nei giorni 4 e 5 ottobre 2002 a Milano. Inoltre, in merito alla natura e alle finalità dell'organizzazione in questione, ci si è soffermati nella nota n. 45 della Parte Seconda della presente Relazione Annuale a cui si rinvia. In questa sede è forse opportuno sottolineare il fatto che, salvo diverse determinazioni, oggi non prevedibili, una volta conclusa l'Assemblea Annuale della Banca Interamericana di Sviluppo (che si terrà a Milano nel prossimo mese di marzo 2003) il Comitato, a cui l'Agenzia ha ritenuto di partecipare mediante la figura del proprio Presidente, quasi certamente si scioglierà.

b) Nel corso della seduta consiliare del 9 luglio si è presa in esame la proposta pervenuta da parte dell'Università Bocconi di Milano, con cui si è richiesta la presenza di un rappresentante dell'Agenzia a titolo di osservatore per la costituzione del Comitato Promotore di una "Agenzia per l'imprenditoria etnica". Il Consiglio, dopo avere valutato le finalità della proposta coerenti con i compiti istituzionalmente attribuiti all'Agenzia, ha accolto la proposta conferendo un apposito incarico a un proprio membro.

c) Nell'ultima seduta dell'anno, infine, il Presidente ha reso noto al Consiglio dell'Agenzia di essere stato chiamato a far parte di un comitato d'onore, promosso dall'Associazione "Costruiamo il Futuro", i cui compiti consistono nell'individuazione di associazioni e soggetti della provincia di Lecco meritevoli per presenza attiva sul territorio e per la qualità dei progetti realizzati nel settore sociale a cui assegnare premi e riconoscimenti. Il Consiglio ha valutato positivamente la proposta pervenuta e ha approvato la partecipazione del Presidente all'iniziativa.

### 3.4 Altre forme di collaborazione istituzionale

Nell'ambito della esposizione dell'attività di promozione dell'Agenzia per le onlus, si è ritenuto di inserire anche un paragrafo relativo ad altre forme di collaborazione attivate (o in corso di attivazione) con istituzioni pubbliche.<sup>41</sup>

a) In primo luogo, oltre ai contatti già in essere per lo svolgimento dei compiti ordinari dell'Agenzia e per la collaborazione all'organizzazione della Conferenza nazionale del Volontariato, sono state avviate apposite relazioni con il Ministero del lavoro della previdenza sociale e degli affari sociali. In particolare, nel corso della seduta consiliare del 24 settembre, il Presidente dell'Agenzia ha informato il Consiglio relativamente alle considerazioni emerse durante l'incontro che lo stesso ha avuto qualche giorno prima con il Ministro On. Roberto Maroni, con cui sono state individuate alcune ipotesi per l'avvio di uno specifico lavoro congiunto. Due i temi che, anche alla luce del semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea nel 2003, sono parsi maggiormente interessanti: in primo luogo la questione, di grande attualità per le realtà nonprofit, della "social accountability" nel contesto europeo e, accanto a questa, la possibilità di attivare una indagine comparata sulla presenza nei paesi europei di forme rappresentative del terzo settore. Nel corso delle prime sedute del 2003, allo scopo di fare il punto della situazione e di illustrare meglio le predette iniziative, è stata prevista una audizione del Direttore Generale delle Politiche Sociali del Ministero dott. Giovanni Daverio.

b) Nella riunione plenaria del 23 luglio sono state rese note le proposte formalmente avanzate, per la costituzione di un tavolo di lavoro comune, da parte di due distinti interlocutori: il Comune di Milano e la Regione Lombardia. Entrambe le proposte inoltrate vertono sulle modificazioni che dovrebbero essere apportate ai rispettivi Statuti vigenti, affinché possano tenere conto delle indicazioni dell'Agenzia su

---

<sup>41</sup> Per alcuni aspetti le iniziative di cui ci si accinge a riferire potrebbero anche essere lette in relazione all'esercizio del potere di indirizzo dell'Agenzia. Sul collegamento tra l'attività di promozione e l'attività di indirizzo ci si è soffermati particolarmente in sede di premessa ai capitoli III e IV della presente Parte seconda. La scelta di riportare il resoconto in merito alle eventuali collaborazioni istituzionali in questa sede, è dettata, innanzitutto, dalla convinzione che un'azione di promozione del terzo settore, delle organizzazioni e degli enti non commerciali vada condotta, non solo mediante un'opera di sensibilizzazione della società civile, ma anche presso le istituzioni pubbliche. A questo proposito è utile rammentare quanto riportato nel DPCM 329/01 art.5, comma 1 lett. a): "Per l'esercizio delle proprie funzioni l'Agenzia: a) corrisponde con tutte le pubbliche amministrazioni e gli enti di diritto pubblico, instaurando con essi forme di collaborazione utili ai fini dell'indirizzo, della promozione, della conoscenza e del controllo, delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti in Italia;"

argomenti specifici quali la sussidiarietà, l'associazionismo, il volontariato e l'impresa sociale. Il Consiglio si è espresso favorevolmente in merito ad ambedue i casi prospettati.

Successivamente, nel corso della seduta del 10 settembre 2002, il Presidente ha ottenuto un'apposita autorizzazione da parte del Consiglio per incontrare, in data 19 settembre il Presidente del Consiglio del Comune di Milano, dott. Giovanni Marra, al fine di avviare le modalità della eventuale collaborazione. Nel corso della seduta del 24 settembre 2002, quindi, il Presidente ha riferito gli esiti del predetto incontro. Al termine dell'esposizione, il Consiglio dell'Agenzia: "Al fine di promuovere e valorizzare la realtà milanese del Terzo Settore" ha deciso di: "attivare un [apposito] tavolo permanente di consultazione e collaborazione". Il Consiglio, infine, ha individuato tre propri rappresentanti a cui affidare l'incarico di seguire i lavori in questione.

c) Sempre nel corso della precitata seduta del 24 settembre 2002, il Presidente ha informato il Consiglio circa la possibilità di un incontro con il Ministro per gli Affari Regionali On. Enrico La Loggia, al fine di valutare eventuali forme di collaborazione tra il predetto Ministero e l'Agenzia. Dopo un approfondito dibattito, Il Consiglio, in considerazione del nuovo assetto del sistema delle autonomie territoriali, così come delineato dalla Riforma del Titolo V della Costituzione introdotta dalla Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, che ha improntato la rete di rapporti istituzionali tra i diversi livelli di governo, ma anche tra pubblico e privato secondo il principio della sussidiarietà, e rilevando la necessità di attivare un punto di coordinamento tra il programma di Governo in materia sociale e tutto il sistema delle autonomie locali, del volontariato e dell'associazionismo, ha valutato positivamente la possibilità di porre in essere una sinergia con il Ministero per gli Affari Regionali e ha conferito al Presidente e a un Consigliere l'incarico di attivarsi per l'effettuazione dell'incontro.

In seguito, nella seduta consiliare del successivo 2 ottobre il Presidente ha riferito in merito agli esiti dell'incontro a cui ha preso parte unitamente all'altro componente del Consiglio designato, dal quale è emersa la possibilità di avviare interessanti iniziative in comune, da definire mediante apposito Protocollo di intesa. Dopo avere ottenuto l'approvazione del Consiglio per proseguire nel dialogo intrapreso, sono state avviati dei contatti bilaterali tra le reciproche strutture, le cui prime risultanze sono state esposte nella successiva riunione del 15 ottobre 2002. In questa circostanza, infatti, il

Presidente ha presentato la bozza di Protocollo d'intesa con il Ministero per gli Affari Regionali, le cui linee guida si fondano sull'intendimento comune di perseguire:

- una omogeneità di intervento, un riferimento sovraregionale e la consulenza su tematiche di rilevante portata, inerenti a modifiche statutarie delle Regioni italiane e/o a iniziative specifiche nell'ambito delle politiche sociali;
- la garanzia di contemperare l'esigenza di un riferimento autorevole con la salvaguardia delle peculiarità del territorio locale.

Successivamente i Consiglieri sono stati invitati a fornire contributi in ordine alla stesura del testo finale. Attualmente il lavoro di analisi e di riscrittura del testo sta proseguendo e, una volta ultimata questa fase, come passo successivo, si procederà con l'invio della bozza licenziata dal Consiglio dell'Agenzia al Ministero che, a sua volta, potrà proporre ulteriori modifiche.

d) Si ritiene utile, infine, dare conto di altre due proposte pervenute da parte di due Assessori, rispettivamente della Provincia di Milano e della Regione Lombardia.

Nel corso della seduta del 29 ottobre, si è data lettura di una lettera inviata dall'Assessore al lavoro ed attività economiche della Provincia di Milano con la quale si presentano le linee portanti di un progetto finalizzato ad agevolare l'incontro tra domanda e offerta di innovazione, a cui i diversi soggetti interessati possono aderire per fornire e acquisire informazioni finalizzate a instaurare rapporti di collaborazione. Il Consiglio, valutando la portata che l'iniziativa potrebbe avere anche rispetto alle esigenze delle organizzazioni e degli enti nonprofit, ha espresso un'opinione favorevole rispetto alla possibile partecipazione dell'Agenzia, soprattutto al fine di assumere informazioni e di fornire eventuali suggerimenti.

Nella medesima occasione, inoltre, si è riferito in merito a una comunicazione inviata dall'Assessore alle Opere pubbliche, politiche per la casa e protezione civile della Regione Lombardia, relativa alla presentazione delle linee di intervento che la Regione sta approntando, in particolare rispetto a due fondamentali temi:

- il Programma Regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica 2002-2004;
- la legge di riforma delle Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale (Aler), attuali gestori del patrimonio immobiliare;

L'Assessore regionale segnala la sussistenza delle condizioni favorevoli per raccogliere proposte mirate al coinvolgimento del terzo settore ed elaborarle in modo congiunto. Il Consiglio, dopo avere preso atto della disponibilità manifestata, ha

conferito mandato a un proprio rappresentante di effettuare valutazioni in merito ai contenuti e alla costituzione di un gruppo di lavoro misto sullo specifico tema.

## **3.5 L'attività di comunicazione**

### **3.5.1 I termini generali**

A pochi mesi dal suo insediamento, nonostante l'Agenzia fosse ancora alle prese con una nutrita serie di problemi organizzativi di base, dalla lettura dei verbali delle sedute consiliari, emerge la consapevolezza della necessità di predisporre un adeguato servizio di comunicazione esterna, inteso anche come uno strumento e una funzione imprescindibile per un efficace perseguimento degli scopi istituzionali del nuovo organismo.

Un momento di svolta nel dibattito interno sull'argomento si è avuto nel corso della seduta del 15 ottobre 2002, allorché, un componente del Consiglio ha posto in evidenza la necessità di pensare alle forme e alle modalità con cui far conoscere all'esterno (soprattutto agli operatori del terzo settore) l'attività dell'Agenzia per le onlus al fine di accelerare il processo di riconoscimento generale del ruolo istituzionale che la stessa riveste e a cui, nella prassi, sarà chiamata vieppiù a conformarsi. Si è sottolineata, inoltre, la necessità di prendere in considerazione, oltre all'importanza del comunicare in quanto tale, anche gli obiettivi, gli strumenti e la compatibilità degli interventi con la propria struttura interna e le risorse disponibili da destinare alla specifica attività. Da questo punto di vista il precitato Consigliere ha presentato le linee generali di un primo studio di fattibilità sviluppato del quale potersi avvalere come tracciato per lo sviluppo di un dibattito interno.

Più in generale, il tema della comunicazione esterna dell'Agenzia si è declinato, nel tempo, lungo tre distinti percorsi: la questione del portavoce e dell'ufficio stampa, l'allestimento di un sito web e la preparazione del bollettino ufficiale.

Si ritiene di segnalare, infine, che, in attesa della predisposizione di strumenti più mirati e più adeguati, la partecipazione ad avvenimenti esterni (alcuni dei quali, come si è visto, di livello internazionale), ha implicato la necessità di dotarsi di un primo strumento di presentazione dell'Agenzia, predisposto dall'Ufficio Studi e Documentazione che è stato tradotto anche in lingua inglese.

### **3.5.2 Portavoce e Ufficio stampa**

Nello studio citato nel precedente sottoparagrafo, alla luce dello stato di avanzamento strutturale e organizzativo dell'Agenzia (il documento è stato redatto anteriormente al 15 ottobre 2002), si suggeriva di iniziare con interventi misurati, sperimentando una o più modalità operative, per costruire progressivamente una strategia e un programma di comunicazione complessiva, che tenesse ovviamente conto delle distinzioni previste dalla Legge n. 150 del 7 giugno 2000 "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni", per l'appunto, tra attività di comunicazione e attività di informazione.

In base al precitato documento base, inoltre, una delle prime decisioni da assumere, avrebbe dovuto riguardare la scelta del metodo con cui incardinare le attività di comunicazione in seno alla struttura dell'Agenzia. In questo senso si sono palesate due principali scelte possibili.

Una prima ipotesi mirante allo sviluppo di una forma di gestione diretta, che potrebbe presentare il vantaggio di una direzione più agevole, ma, in concreto, anche il rischio di una maggiore difficoltà nella sua costruzione, soprattutto alla luce dei vincoli organizzativi posti in capo all'Agenzia.

In alternativa, si potrebbe procedere alla istituzione di un organismo leggero interno che si appoggi a una struttura professionistica esterna più consolidata e strutturata. Per organismo leggero, secondo lo studio presentato, in fase di prima applicazione, si può intendere l'individuazione di un portavoce e di un ufficio stampa: due unità di personale in tutto, ovviamente provviste di appropriate competenze ed esperienze, con le quali stringere un rapporto di collaborazione professionale. Il portavoce, secondo tale ipotesi, costituirebbe per i media esterni il riferimento primario delle posizioni dell'Agenzia. Egli dovrebbe preoccuparsi della programmazione degli interventi, dedicando molta attenzione alla qualità degli stessi. L'ufficio stampa, diversamente, si occuperebbe di vari tipi di intervento, dalla predisposizione della rassegna stampa alla stesura e diffusione dei comunicati, sino alla promozione di immagine e di eventi e alle pubbliche relazioni.

Successivamente, il Consigliere incaricato di approfondire la questione, nel corso della seduta dell'11 dicembre, ha presentato alcuni aggiornamenti sul progetto di comunicazione. Rispetto alla struttura di un sistema operativo "ad hoc", per esempio, ha precisato che dovrebbero essere individuati tre distinti ambiti:

Un primo ambito, legato alla figura del portavoce, il cui profilo professionale dovrebbe caratterizzarsi per un'acclarata esperienza e una importante capacità relazionale. In questo preciso momento dovrebbe essere destinato allo studio di un piano strategico che, a partire dall'evento della presentazione della prima relazione, costruisca l'immagine esterna dell'Agenzia. Il tutto ovviamente nel rispetto dell'obbligo previsto per le amministrazioni dello Stato di approvare annualmente un piano di comunicazione.

Un secondo ambito, più di ordine esecutivo, per una figura di assistente al portavoce.

Infine, un terzo, legato all'individuazione di una agenzia per la gestione operativa.

Quanto agli eventi da pianificare, il Consigliere, scendendo sul piano delle proposte concrete, ha sostenuto di ritenere indispensabile che si tenga una presentazione alla stampa della Relazione Annuale dell'Agenzia e che per l'autunno del 2003 si realizzi un convegno di rilevanza nazionale.

Nel corso del dibattito seguente, inoltre, si sono sviluppate una serie di riflessioni convergenti sulla decisione di presentare ufficialmente la Relazione Annuale, quale primo momento pubblico dell'Agenzia, dapprima a Milano, sua sede naturale, e successivamente a Roma, in quanto sede delle principali Istituzioni con cui sussiste una relazione formale e sostanziale.

### **3.5.3 Sito web dell'Agenzia**

Sin dagli inizi della sua attività, l'esigenza di dotarsi di un'adeguata presenza on-line, è stata ben presente agli amministratori dell'Agenzia. Il primo momento in cui si è ufficialmente parlato dell'argomento, infatti, risale alla seduta del 10 maggio 2002: "...i componenti [del Consiglio] ribadiscono la necessità che l'Agenzia adotti strategie e strumenti per la gestione degli interventi previsti dalla normativa e dai programmi di attività peculiari che man mano verranno varati. Si sottolinea pertanto l'opportunità che l'Agenzia proceda appena possibile alla ideazione e costruzione di un portale web, contribuendo a costruire una vasta rete con le associazioni e le cooperative disponibili, tramite la quale poter corrispondere alle necessità informative o formative e ad altri bisogni segnalati.

Si dà mandato all'ufficio di segreteria di esperire una ricognizione sull'esistente in rete internet ed uno studio per la verifica di fattibilità di un progetto di portale di servizio."

Effettivamente, secondo l'indicazione sopra riportata, l'Ufficio di Segreteria si è da subito attivato in tal senso, da un lato avviando una attenta ricognizione sulla rete per effettuare un monitoraggio dei siti italiani che si occupano dei temi del volontariato e,

più in generale, del terzo settore, cercando altresì di rilevare anche le tipologie dei servizi forniti. In questa fase, infatti, l'ipotesi era quella della costruzione di un vero e proprio portale del terzo settore. Proprio il defatigante lavoro di ricerca (che ha permesso, in ogni caso, di acquisire un bagaglio di dati, informazioni e notizie davvero ragguardevole), ha convinto gli amministratori che, sia per la grande mole di materiale riscontrato, sia considerando le risorse attualmente a disposizione dell'Agenzia e pur non accantonando in termini di prospettiva l'idea del portale, fosse più ragionevole partire con la costruzione di un sito web, avente il compito precipuo di rendere nota l'attività e gli indirizzi dell'Agenzia, nonché di raccolta di suggerimenti e segnalazioni. Allo scopo di conseguire il predetto obiettivo, è stato costituito un gruppo di lavoro formato da personale interno all'Agenzia, inizialmente coordinato dal responsabile dell'Ufficio studi e documentazione e successivamente, per le parti amministrative e procedurali dal Direttore Generale.

Una prima relazione ufficiale sui lavori intrapresi è stata fornita dallo stesso Direttore Generale nel corso della seduta consiliare del 29 ottobre, il quale ha riferito in merito allo svolgimento della procedura di gara per l'individuazione del contraente cui affidare la realizzazione del sito web, segnalando che sono state ammesse alla gara cinque aziende, tutte in possesso dei requisiti richiesti. Il Direttore, inoltre, ha precisato che la Commissione all'uopo insediatasi, ha provveduto all'esame delle relative proposte tecniche e offerte economiche e che il lavoro della Commissione è stato riportato in modo dettagliato nei verbali appositamente stilati. Infine ha dato lettura dello schema di deliberazione di aggiudicazione, che è stata quindi approvata dal Consiglio unitamente ai verbali della Commissione.

Sempre in quella sede, il Direttore Generale ha sottoposto al Consiglio la necessità di definire con urgenza il nome del dominio del sito. I Consiglieri, dopo una serie di interventi sull'argomento hanno concordato sulla proposta di indicare quale dominio del sito dell'Agenzia, il seguente : [www.agenziaperleonlus.it](http://www.agenziaperleonlus.it).

Infine, nella seduta del 26 novembre 2002, un funzionario dell'Agenzia ha svolto una relazione nella quale sono state comunicate:

- l'effettuazione di una serie di riunioni operative con l'impresa aggiudicataria;
- l'avvenuta richiesta delle assegnazioni dei domini;
- la descrizione dell'impianto del palinsesto del sito;
- le tre proposte grafiche sulle quali operare una scelta.

Alcuni componenti del Consiglio, al termine della predetta esposizione, hanno formulato una serie di richieste di precisazione sui vari argomenti, sui quali, infine, si sono assunte le seguenti decisioni:

- si è scelta innanzitutto la proposta grafica, sulla quale operare delle modifiche, in relazione alla titolazione centrale (definita come Agenzia per le Onlus) ed all'immagine del mappamondo sulla quale compare la scritta, e si scelgono i colori (viene scelto il campo blu);
- si è scelto di utilizzare il termine non-profit, in luogo di altre possibili formulazioni (ad es. no-profit, nonprofit, non profit etc.);
- in merito al palinsesto si è deciso di sospendere, nella realizzazione la parte dei link utili (non istituzionali) e di ridurre la parte servizi, che in futuro dovrà prevedere la scansione "strumenti per il non-profit".

In data 11 dicembre 2002, infine, il Consiglio ha deliberato la messa on-line del sito internet istituzionale dell'Agenzia per le onlus.

#### **3.5.4 Bollettino Ufficiale**

In ottemperanza a quanto previsto dal DPCM 329/01, infine, si è proceduto all'approntamento del Bollettino Ufficiale dell'Agenzia per le onlus. Anche rispetto a questo obiettivo si è dato vita a un gruppo di lavoro interno coordinato dal responsabile dell'Ufficio studi e documentazione. Dopo una serie di riunioni operative della struttura, quindi, nel corso dello svolgimento della seduta consiliare del 26 novembre, è stato presentato un report contenente gli elementi informativi relativi a un ipotesi di realizzazione del Bollettino, unitamente ad un fac-simile della versione cartacea dello stesso. In quella stessa occasione, il rappresentante della struttura dell'Agenzia ha richiesto indicazioni circa l'individuazione degli organismi e dei soggetti da inserire in una apposita mailing list, al fine di inviargli copia.

Dal dibattito seguente è emersa la decisione di far sì che la versione cartacea del Bollettino abbia una cadenza semestrale e che, per il 2002, si produca un numero unico. Viene fornito, inoltre, un elenco delle istituzioni, degli organismi e dei soggetti ai quali provvedere alla spedizione dello stesso.

Coerentemente con le premesse sopra esposte, nella seduta dell'11 dicembre, infine, il Consiglio ha deliberato la realizzazione di un numero unico del Bollettino Ufficiale per l'anno 2002 per la cui direzione è stato provvisoriamente designato il precitato

responsabile dell'ufficio studi e documentazione che si avvarrà della collaborazione di due redattori facenti parte della struttura dell'Agenzia.

PAGINA BIANCA

***Prima Relazione Annuale***

***Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale***

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

**PARTE TERZA:**

**Considerazioni e proposte sulla legislazione  
vigente in materia di organizzazioni non  
lucrative, terzo settore ed enti non  
commerciali**

***Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale***

PAGINA BIANCA

## **Capitolo I – Riflessioni generali sulla posizione e sul ruolo dell’Agenzia**

### **Premessa**

Nella prima parte della presente Relazione Annuale, in sede di ricostruzione del percorso legislativo preliminare alla istituzione e quindi all’insediamento dell’Agenzia, si è avuto modo di mettere a tema, fra gli altri argomenti, anche la questione inerente lo “status” e, quindi il ruolo attribuibile (e poi effettivamente attribuito) alla nuova istituzione. In quella sede, l’argomento è stato affrontato soprattutto con riferimento ai momenti salienti dell’iter culturale, prima ancora di quello giuridico, che ha portato, dapprima, ad avvertire l’esigenza, e procedere alla creazione, di un soggetto della pubblica amministrazione specificamente dedicato al nonprofit.

In questa Parte terza verranno delineati la collocazione e il ruolo dell’Agenzia, utilizzando come chiave di lettura l’esperienza “maturata sul campo” dopo i primi nove mesi di attività, anche al fine di individuare alcuni elementi utili al possibile miglioramento della sua funzionalità.

### **1.1 Il contesto operativo dell’Agenzia per le onlus**

Una prima considerazione sul contesto in cui l’Agenzia ha mosso e sta muovendo i suoi primi passi si basa essenzialmente sulla constatazione di natura generale che il nuovo ente è nato in un momento storico-politico caratterizzato dal tentativo in atto nella nostra Repubblica, ma anche all’interno dell’Unione Europea, di perseguire (o, se si vuole, di proseguire) un profondo processo di riarticolazione dei livelli di governo e di rappresentanza sociale, politica e democratica.

Alla luce dei mutamenti già intervenuti nel nostro Paese, per esempio, regioni, province e comuni, dopo avere acquisito una serie di competenze anche inerenti l’ambito di riferimento dell’Agenzia, stanno riflettendo e ponendo mano alla revisione dei loro statuti. Uno dei principali problemi che gli estensori di questi importanti documenti si trovano a dovere affrontare nasce da un’ambivalenza insita nella stessa azione riformatrice, la quale però, per certi aspetti, rappresenta anche una grande opportunità. Da un lato, infatti, con il trasferimento di una quota di potere legislativo e di potere esecutivo dal centro statale alle regioni e agli enti locali, si tende ad

accorciare (anche fisicamente) la distanza tra i cittadini e i luoghi di elaborazione, di assunzione e di attuazione delle decisioni. Dall'altro - e proprio per questo - si accentua l'esigenza di garantire sia un rapido, corretto ed efficace passaggio di competenze tra le diverse pubbliche amministrazioni, sia (soprattutto) l'avvio (o, anche in questo caso, si potrebbe dire il prosieguo) di un dialogo soddisfacente fra queste ultime e i loro (talora nuovi) interlocutori, vale a dire i cittadini e i corpi intermedi della società.

E' all'interno di questo scenario complessivo, contrassegnato da un deciso dinamismo istituzionale (in parte già attuato e in parte solo prospettato), che l'Agenzia è chiamata a fornire un contributo, ovviamente per la parte che le compete, affinché il dialogo inter-istituzionale, anche sui temi del nonprofit, coinvolga nel modo più costruttivo possibile i cittadini e le organizzazioni, impegnati nella costruzione di un'economia senza finalità di lucro attiva e capace di produrre effettiva utilità sociale aggiunta.

Da questo punto di vista, come accade in contesti contrassegnati dall'avvio di riforme profonde, anche rispetto al terzo settore, la realtà sembra porre contestualmente diverse questioni cruciali. In particolare il 2002 è stato un anno in cui si sono aperte o sono entrate nel vivo una serie di tematiche di grande rilievo, il cui ulteriore sviluppo (dalla prosecuzione dei relativi dibattiti sino alla possibile, quando non probabile, assunzione di precisi atti normativi) si proietta sul 2003 e, per molti aspetti, anche sugli anni a venire.

La riforma della legge quadro sul Volontariato, il dibattito interno ed esterno al Parlamento sull'impresa sociale, la legiferazione regionale in materia di associazionismo, il delicato tema delle fondazioni bancarie, sono soltanto alcuni degli argomenti con cui il terzo settore (o sue parti significative) è chiamato a cimentarsi. Si aggiunga a tutto questo il peso che assumeranno (o che potrebbero assumere) temi di carattere generale, che non mancheranno di condizionare anche il settore nonprofit, come la prospettata riforma dello Stato nel senso della devoluzione di una ulteriore quota di poteri alle Regioni (e quindi i processi di riforma degli Statuti delle Regioni stesse, ma anche degli enti locali a cui si è poc'anzi accennato), la riforma del diritto societario o la delega fiscale.

Dopo anni di crescita quantitativa, i protagonisti dell'economia civile e sociale italiana stanno attraversando un periodo in cui si trovano a dovere assumere scelte di fondo che chiamano in causa, innanzitutto, il livello qualitativo della loro presenza nella società italiana. Sempre nel 2002, si sono avute diverse occasioni (benché magari

inerenti solo alcune parti e non la totalità del terzo settore), in cui tutto ciò è emerso con particolare chiarezza. Tra la IV Conferenza Nazionale del Volontariato tenutasi ad Arezzo nel mese di ottobre e quella svoltasi quattro anni prima a Foligno, per esempio, sono intervenuti molti cambiamenti di diverso segno e livello. Soprattutto, si è avuto modo di percepire con inedita nettezza il nesso strettissimo che lega la crescente rilevanza del Volontariato alle trasformazioni in atto nel nostro Paese. Il discorso, fatta le debite proporzioni logico-quantitative, può senz'altro essere trasposto "a fortiori" dal Volontariato, in quanto tale, all'insieme delle organizzazioni non lucrative e degli enti nonprofit. Tutte realtà coinvolte, a diverso titolo e grado, dalle trasformazioni legislative e politico-istituzionali condotte o proposte soprattutto lungo l'asse di un'effettiva applicazione dei principi di sussidiarietà e solidarietà, oltre che di una dislocazione di poteri e funzioni (non facile e mai indolore, ovviamente) di tipo federalista.

Il crocevia a cui oggi ci si trova, dunque, è quello di un ruolo sociale del terzo settore, destinato ad ampliarsi e innovarsi (almeno in una sua parte sufficientemente rilevante) o, all'opposto, minacciato dal rischio della precarietà (magari strumentalmente "assistita"), qualora la crescita quantitativa non sappia coincidere il più possibile con la crescita qualitativa. Vale a dire, con la capacità di fornire risposte coerenti e funzionali alle esigenze, sempre più nuove e in divenire, che i mutamenti in corso pongono alla nostra convivenza sociale e al livello di democraticità della nostra economia. In altre parole, la reale e principale questione consiste nell'affinamento delle capacità del nonprofit di corrispondere all'attesa circa le sue attitudini e abilità risolutive di una serie di problemi sociali antichi e nuovi. Un'attesa che sta significativamente prendendo corpo non solo in molte istituzioni politiche (ove, talvolta, il ripetuto appello alle risorse ideali e pragmatiche del terzo settore rischia semmai di decadere in mero riferimento retorico), ma anche in sempre più numerosi protagonisti dell'economia e della società italiana.

Vi è infine un ultimo punto su cui occorrerebbe avviare una riflessione serena e disincantata. Nel contesto di un welfare italiano ed europeo, in cui - in forza del principio della sussidiarietà orizzontale - gli operatori, verosimilmente, saranno un po' meno quelli statalmente definiti e un po' di più (prevedibilmente sempre di più) quelli espressi direttamente dalla società civile, il terzo settore ha un ruolo non solo di primo attore, ma anche e soprattutto di "costruttore" e di affidabile "garanzia" delle stesse finalità sociali e delle tavole di valori poste a fondamento di un tale sistema. In questo senso l'Agenzia ha inteso interpretare la sua funzione anche nel senso di un'azione di

indirizzo, di supporto e di vigilanza, affinché per un verso, la normativa tenga sempre più conto delle nuove e difficili sfide a cui le realtà del terzo settore sono chiamate. Tale obiettivo appare perseguibile in una duplice prospettiva. In primo luogo facendo sì che le disposizioni in materia siano liberate di tutte quelle parti che risultino superflue, obsolete, o, non di rado, in contrasto tra di loro. In secondo luogo, operando affinché le organizzazioni, che desiderino raccogliere le sfide a cui si è sopra accennato, possano essere messe nelle condizioni (anche attraverso una riforma dell'attuale ordinamento) di avviare quei processi di riorganizzazione interna indispensabili, a seconda dei casi, per decidere liberamente se lavorare in condizioni di "mercato", di "quasi mercato", ovvero in ambiti esclusivamente o prevalentemente "parapubblici".

## **1.2 Identità e funzioni dell'Agenzia**

Come già si è avuto modo di sottolineare in più luoghi della presente Relazione, tutti i fermenti, anche di carattere normativo, a cui abbiamo sopra sinteticamente accennato, non cadono nel vuoto, bensì vanno ad aggiungersi (sovente senza alcuna opera di preventivo o contestuale "disboscamento" normativo) a un complesso legislativo di settore già molto ricco e spesso ridondante, oltre che non scevro da fattispecie di concorrenzialità o incongruenze varie. Nonostante si moltiplichino gli appelli e i propositi per un'opera di semplificazione e di chiarificazione della disciplina, sembra estremamente difficile, per i vari legislatori, procedere in tal senso, rinunciando al ricorso alla proposta di ulteriori provvedimenti "di segmento" o addirittura "di nicchia", il cui coordinamento con il resto della normativa risulta un esercizio sempre più defaticante.

L'analisi delle cause profonde di questa sorta di "circolo vizioso" potrebbe di per sé costituire un primo grande obiettivo di ricerca del nuovo ente. Lo studio di aspetti molto concreti (come, per esempio, il sopra accennato perseguimento di un proficuo apporto del privato sociale al processo di ridefinizione del welfare) e, più in generale - nonché premessa indispensabile a quanto appena riferito al processo di vivificazione civile della società - rende, infatti, evidente la mancanza di un disegno strategico complessivo. E' rispetto a un tale disegno che i diversi legislatori (ma ancor prima tutte quelle parti del mondo nonprofit o della pubblica amministrazione che spesso, premono la classe politica ad assumere iniziative episodiche e de-contestualizzate), possono o devono fare riferimento. L'Agenzia per le onlus, quindi, non in base a propositi dettati dall'enfasi, ma in forza dei primi positivi (ancorché iniziali) riscontri

della sua azione di indirizzo, si propone come un luogo istituzionale, non settoriale e quindi svincolato da condizionamenti particolari, preposto allo studio, all'analisi (e quindi, almeno potenzialmente) all'assolvimento di un ruolo di coordinamento della legislazione sul nonprofit nel suo complesso, secondo criteri di economicità della norma e di chiara disciplina. Ciò detto, però, anche come antidoto contro i rischi di un'eventuale eccessiva propensione del nuovo ente a elaborazioni teoriche senza un adeguato fondamento e riscontro nella realtà, è indispensabile che l'Agenzia mantenga e sviluppi ulteriormente il rapporto con i rappresentanti di coloro che concretamente operano "sul campo" e (fatto spesso trascurato) anche con le pubbliche amministrazioni, che a diverso titolo e grado, interagiscono con essi. Tutto questo avendo sempre cura di mantenere un profilo di adeguato distacco, finalizzato a rimarcare il ruolo e lo status istituzionale dell'Agenzia, il cui compito non è e non potrà essere quello di un ente con funzioni di sindacato di settore.

L'urgenza di compiere il processo di maturazione sopra delineato e già iniziato in questo primo anno, trova particolare conferma, inoltre, non solo nella precitata dislocazione territoriale di una notevole parte delle competenze in materia di terzo settore, ma anche nei sempre più imminenti e prevedibili processi di armonizzazione con la normativa europea. Anche in questo senso sembra necessario che il terzo settore nazionale possa contare sull'apporto di un tramite istituzionale capace di catalizzare gli input provenienti dalle diverse istituzioni, che vanno ormai dal livello del piccolo comune sino a quelle dell'Unione Europea. Da questo punto di vista, il contatto con diversi operatori del settore verificatosi sia mediante l'attività di audizione svolta dall'Agenzia, sia grazie alla partecipazione ai numerosi eventi esterni<sup>1</sup> a cui i rappresentanti del nuovo organismo sono stati invitati, sembra confermare il convincimento sulla possibilità che l'Agenzia possa fornire un ulteriore significativo contributo, nel senso del coordinamento e della semplificazione legislativa, già in un prossimo futuro.

In definitiva, dalle organizzazioni di primo, secondo e terzo grado degli operatori, dalle pubbliche amministrazioni, dagli enti di ricerca e formazione sembra essere confermata l'intuizione circa la necessità primaria di un impegno dell'Agenzia in ordine alla promozione del terzo settore, condotta anche e soprattutto attraverso un lavoro di indirizzo legislativo razionalizzante e dall'ampio respiro strategico.

---

<sup>1</sup> Si è riferito su entrambe queste attività nel Capitolo IV della Parte seconda.

Le considerazioni finora esposte, portano con sé alcuni corollari di ordine pratico. Occorre fare presente, infatti, che nella prima fase del suo lavoro, l'Agenzia per le onlus, ha avuto la possibilità di occuparsi di questioni giuridiche e fiscali di carattere rilevante, principalmente in modo occasionale, in particolare attraverso l'esame di alcuni quesiti pervenuti alla stessa e al conseguente lavoro di approfondimento svolto al fine della elaborazione delle risposte<sup>2</sup>. A fronte di una serie non indifferente di richieste di maggiore o minore portata che l'hanno sin qui coinvolta (e che verosimilmente sono destinate a coinvolgerla sempre più impegnativamente) in compiti di non eccezionale rilevanza, infatti, l'organismo per il nonprofit non ha avuto la possibilità di potere dedicare tempo ed energie adeguate al lavoro di analisi della normativa, formulazione di osservazioni e proposte. Da questo punto di vista, dunque, sarebbe fortemente auspicabile un potenziamento della struttura tecnico-giuridica dell'Agenzia, con il duplice obiettivo, da un lato di poterle delegare un numero maggiore di pratiche da istruire relativamente alla elaborazione di pareri obbligatori e/o facoltativi e dall'altro di ottenere un supporto maggiormente qualificato per il lavoro degli amministratori.

Il lavoro di studio, coordinamento e proposta legislativa (ovviamente non intesa nel senso di un'ulteriore fattore di proliferazione normativa) potrebbe dunque costituire, entro tempi ragionevoli, una solida base per la definizione, ricercata anche mediante la creazione di momenti di sinergia tra organizzazioni nonprofit e pubbliche amministrazioni, di una strategia unitaria per l'attuazione delle politiche sociali.

In questa prospettiva, infine, le stesse funzioni di vigilanza e di controllo conferite al nuovo ente potrebbero essere concepite anche come l'occasione per un'analisi finalizzata alla verifica di ciò che è effettivamente utile a garantire la trasparenza e la correttezza degli operatori e di ciò che invece attualmente rappresenta un elemento di complicazione normativa e regolamentare i cui benefici per la società risultano assai minori rispetto agli inconvenienti o magari ai danni prodotti.

L'attività di indirizzo e di promozione, inoltre, potrebbe in parte supplire alle carenze strutturali e finanziarie che inibiscono di fatto l'avvio di una vera e propria attività ispettiva dell'Agenzia, sostenendo e promuovendo (anche mediante proposte al legislatore) l'adozione di pratiche di autoregolamentazione e di "quality research" da parte degli enti e di meccanismi di trasparenza codificati, soprattutto laddove si proceda a una raccolta pubblica di finanziamento alle singole iniziative.

---

<sup>2</sup> Si è riferito su questo aspetto dell'attività svolta nel Capitolo III della Parte seconda

In termini generali, dunque, il ruolo primario dell'Agenzia, in questa fase della sua vita, sembra delinearsi secondo una priorità di ordine logico che consiste nell'intenzione di divenire un punto sempre più autorevole e qualificato di comunicazione innanzitutto "fra" e "con" le pubbliche amministrazioni<sup>3</sup> e una priorità che potremmo definire "teleologica", ovvero un'azione insieme di indirizzo, promozione e vigilanza affinché il processo (costituzionalmente rilevante) di attuazione della "sussidiarietà verticale" sia effettivamente funzionale alla attuazione della "sussidiarietà orizzontale" (anch'essa, al pari della prima, costituzionalmente riconosciuta e promossa). Proprio in forza di un tale punto di comunicazione, si aprono nuovi spazi alla partecipazione dei cittadini e dei loro corpi intermedi alla vita democratica e istituzionale della nostra nazione.

In conclusione, quindi, si ritiene di potere dire, a giudicare dai primi riscontri del lavoro sin qui condotto, che l'intuizione del legislatore di non circoscrivere il ruolo dell'Agenzia a quello di un organismo di controllo sul settore sembra trovare una forte corrispondenza nella realtà e che, da questo punto di vista, il problema dello "status giuridico" dell'Agenzia non sembra rivestire un ruolo particolare in vista dell'attuazione delle sue attribuzioni.

Permangono problemi soprattutto legati alla struttura e all'organizzazione del lavoro e della logistica, con particolare riferimento al precitato auspicabile potenziamento dell'ufficio giuridico, rispetto ai quali si riscontra qualche difficoltà (peraltro segnalata all'inizio della parte seconda) per il reperimento di risorse umane entro i meccanismi previsti dall'art. 9. del DPCM 329/01 (*Ufficio di segreteria*).

---

<sup>3</sup> Non è certo in solitudine, ma assieme ai nuovi e ai tradizionali "titolari" istituzionali delle politiche sociali, infatti, che l'Agenzia dovrà tentare di portare avanti il suo tentativo di fare ordine e chiarezza nella complessa e talvolta disorganica legislazione del settore. Certamente però la funzione "giuridica" dell'Agenzia non potrà limitarsi al tentativo di stabilire semplicemente "chi - nell'ambito della pubblica amministrazione - è tenuto a fare che cosa" (risultato di per sé nient'affatto trascurabile), ma dovrà anche vigilare attentamente affinché nei vari passaggi di competenze non vadano persi diritti (ma anche nessun dovere realmente necessario) riferibili alle organizzazioni nonprofit e ai cittadini verso cui le stesse erogano i loro servizi o per i quali producono i loro beni.

## Capitolo II – Osservazioni e proposte per il legislatore

### 2.1. Alcuni suggerimenti in campo civilistico

In più punti della presente Relazione Annuale si è sottolineato come uno dei limiti maggiormente condizionanti l'intero ordinamento del terzo settore in Italia sia l'assenza di un intervento legislativo di respiro ampio e strategico. In particolare, si è sottolineato come le modalità attraverso cui l'ordinamento giuridico italiano regola le attività del terzo settore paiono, non di rado, obsolete e non pienamente adeguate a favorire la crescita, il consolidamento organizzativo, la trasparenza e la fiducia nei confronti di organizzazioni che potrebbero dare un contributo rilevante allo sviluppo sociale ed economico del Paese.

Si è avuto altresì modo di segnalare che tale inadeguatezza è in primo luogo una conseguenza della "vetustà" e dello "spirito" della normativa civilistica, che regola i soggetti senza finalità di lucro (il Libro I del Codice Civile risale al 1942). Infatti, nonostante le modifiche apportate negli anni, tale normativa mostra tuttora ben visibile il segno e l'influsso della tradizione culturale illuministica e del codice napoleonico, caratterizzati storicamente da "sospetto e avversione di principio" nei confronti dei "corpi intermedi", di cui associazioni e fondazioni sono una delle manifestazioni più importanti.

Il tratto evidente di una simile avversione è stato rappresentato a lungo dall'intricato sistema di permessi e autorizzazioni che presiedeva al riconoscimento della personalità giuridica di una organizzazione nonprofit. Contrariamente a quanto accadeva per le imprese – e in ciò originando una ingiustificata iniquità - il riconoscimento della personalità giuridica di una fondazione o di una associazione non avveniva attraverso un semplice atto amministrativo, ma era piuttosto l'esito di una "concessione" pubblica, una procedura caratterizzata da elevata discrezionalità durante la quale l'autorità valutava la "meritorietà" dei fini perseguiti dall'organizzazione. La recente approvazione del regolamento per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento della personalità giuridica ha contribuito ad accelerare i tempi delle procedure, ma non ne ha mutato il segno. Quello stesso segno che si poteva cogliere – ancora in epoca molto vicina a noi – nell'obbligo per le

fondazioni e le associazioni riconosciute di ottenere l'autorizzazione delle autorità vigilanti per accettare donazioni, eredità o legati.

### **2.1.1 Una legislazione non sistematica e la necessità di chiare nozioni fondamentali**

Ma l'avversione nei confronti del terzo settore non è l'unica eredità lasciata da un Codice Civile ormai datato. Alle stringate norme civilistiche (i soli articoli dal 12 al 42 del libro primo), come si è avuto modo di sottolineare nella Parte prima della presente Relazione Annuale, si è infatti venuta nel tempo sommando – in modo assai disordinato – una moltitudine di norme “speciali” che disciplinano, incentivano, proteggono o vincolano settori o tipologie organizzative particolari. Questa serie di leggi speciali ha talvolta riguardato organizzazioni nonprofit operanti in uno specifico settore di attività, come ad esempio gli istituti di patronato (Legge 112/80, D.P.R. 1017/86), i centri di formazione professionale (Legge 845/78) o le organizzazioni non governative che operano con i paesi in via di sviluppo (Legge 49/87). In altre circostanze la legislazione ha interessato quelle che potremmo chiamare “categorie organizzative”, indipendentemente dal settore di attività degli enti che le costituiscono, come nel caso delle già citate leggi sulle organizzazioni di volontariato (Legge 266/91), sulle cooperative sociali (Legge 381/91) o delle associazioni di promozione sociale (Legge 383/00); in altri casi ancora si è assistito a una miscela tra i due approcci, come nel caso delle fondazioni di origine bancaria (D.Lgs. 153/99). Non sono poi mancate le norme tributarie, di cui la “Legge Zamagni” (D.Lgs. 460/1997), su cui ci si è lungamente soffermati in precedenza, è il caso più conosciuto ma non certo l'unico.

Alla produzione legislativa nazionale si è poi sommata una altrettanto abbondante legislazione regionale che in alcuni casi ha dato attuazione e recepimento alle norme nazionali, mentre in altri ha prodotto autentiche innovazioni, come nel caso della legislazione lombarda sull'associazionismo sociale, che ha preceduto la norma nazionale.

Alla legislazione nazionale e regionale, specificamente indirizzata all'una o all'altra parte del settore nonprofit, si sono inoltre venuti sommando singoli provvedimenti (talvolta singoli articoli di legge) che allargano a questa o a quell'altra organizzazione - o tipologia organizzativa - provvedimenti originariamente destinati ad altri settori dell'economia. Ne sono un esempio i provvedimenti della legge finanziaria 1999 (Legge 448/99) che, all'art. 51, estendono i sostegni alla creazione di nuove imprese

previsti dal D.L. 27/95 (convertito con Legge 95/95) anche alle cooperative sociali e, all'art. 74, a non meglio identificate "imprese senza fine di lucro" le agevolazioni contributive, le sovvenzioni, gli incentivi e i benefici di qualsiasi genere previsti dalle norme vigenti per l'industria.

Questa abbondantissima produzione normativa trova una sua giustificazione nel tentativo di adeguare il sistema delle leggi a un universo che mostrava grandi segni di vitalità e di cambiamento, producendo nuovi fenomeni sociali e organizzativi difficilmente riconducibili sotto le fattispecie codicistiche o ritenuti meritevoli di tutela particolare. Tuttavia, proprio l'approccio "particolaristico" mostrato dal legislatore – cioè la tendenza a produrre norme adatte a specifiche fattispecie organizzative o settori di attività – mostra i suoi preoccupanti limiti quando viene applicato a un fenomeno in rapida evoluzione: la creatività dei soggetti del terzo settore evolve infatti più rapidamente delle leggi, sicché qualche soggetto "rilevante" è sempre privo di un adeguato quadro normativo (si pensi alle "imprese sociali" o alle "fondazioni comunitarie", solo per citare alcuni casi recenti). Non è questo tuttavia, l'unico effetto indesiderato dell'approccio normativo adottato dal nostro legislatore nel corso dell'ultimo ventennio. L'assenza di una visione chiara e condivisa sul ruolo delle organizzazioni di terzo settore, la mancanza di un disegno normativo unitario e di una riflessione adeguata sulle migliori modalità per regolare e sostenere il settore ha prodotto esiti paradossali, favorendo la "competizione legislativa" tra forme giuridico-organizzative differenti e la ritorsione a norme di incentivo particolare riferite a specifiche – a volte limitatissime – categorie di organizzazioni. Tutto ciò ha ostacolato la promozione di un approccio organico al settore e ha altresì reso difficile la chiara esplicitazione di priorità da parte del legislatore. La proliferazione di norme particolari si è inoltre accompagnata a una mancata rivisitazione dei fondamenti normativi sul terzo settore. Ad esempio, la definizione di organizzazione di terzo settore nonprofit che pare emergere dalla nostra legislazione è ancora poco univoca e non priva di controversie, del resto, il termine "terzo settore" (così come "settore nonprofit") non è oggetto di precisa definizione normativa. La dottrina sembra identificare il carattere distintivo di quelle che vengono comunemente chiamate organizzazioni nonprofit, non tanto nel vincolo alla distribuzione dei profitti tipico della legislazione statunitense, quanto piuttosto in una labile distinzione tra finalità perseguite: finalità ideali per le organizzazioni senza scopo di lucro, le cui forme sono normate dal libro primo del codice civile (associazioni, fondazioni e comitati), economiche e commerciali per le

imprese regolate dal libro quinto. In tal modo, secondo alcuni osservatori, attività economica e finalità di lucro tendono a coincidere quasi per definizione. Una simile distinzione, comprensibile qualche decennio fa, non risulta coerente ai nostri giorni poiché il perseguimento di finalità "ideali" (o "socialmente meritorie", secondo la terminologia più corrente) raramente può prescindere dalla organizzazione di mezzi e attività di carattere economico e commerciale. Diviene quindi opportuno immaginare un ripensamento delle norme che consenta di superare una troppo rigida separazione tra svolgimento di attività economicamente significativa e assenza di finalità lucrative, per permettere anche alle attività con finalità socialmente meritevoli di sviluppare appieno tutte le proprie possibilità.

### **2.1.2 Un contesto trasparente per stimolare la fiducia**

Proprio dall'idea che le organizzazioni senza scopo di lucro debbano, al più, occuparsi di finalità ideali prive di concreti risvolti economici, organizzativi e gestionali deriva probabilmente anche la carenza della normativa per quello che riguarda i requisiti di trasparenza delle organizzazioni di terzo settore. Un po' paradossalmente, infatti, organizzazioni che dovrebbero fare della fiducia pubblica la loro principale risorsa e della trasparenza il proprio stile di azione, sono soggette a obblighi di rendicontazione molto modesti, assai meno stringenti di quelli cui sono invece soggette le imprese a fine di lucro. Questa caratteristica riguarda non solo la gestione generale delle organizzazioni (e quindi gli obblighi di rendicontazione e trasparenza sui principali dati concernenti le attività svolte dalle organizzazioni stese ed i loro risvolti economici e contabili), ma anche singole azioni (come ad esempio la sollecitazione di donazioni attraverso operazioni di *fund-raising*) che ne caratterizzano l'esistenza e le diversificano dalle restanti imprese a fine di lucro.

Un compito preciso della normativa, in realtà (e di ogni azione promozionale volta a tutelare la reputazione del settore), dovrebbe essere proprio quello di favorire, stimolare e, al limite, costringere le organizzazioni del terzo settore a mantenere condotte che consentano lo scrutinio pubblico delle attività svolte e dei risultati ottenuti, anche attraverso azioni di promozione di pratiche virtuose di auto-regolazione. Solo in questo modo è infatti possibile tutelare la fiducia pubblica nel buon operato delle organizzazioni del terzo settore, impedire la realizzazione di comportamenti opportunistici e tutelare la collettività che investe parte delle proprie risorse nel sostegno al settore.

In questo senso, durante questi primi mesi di attività della Agenzia per le onlus, non sono mancate le segnalazioni di potenziali irregolarità nella gestione di alcune organizzazioni, irregolarità che è difficile verificare a causa della mancanza di norme precise vincolanti la rendicontazione e la trasparenza.

### **2.1.3 Organizzazioni con adeguati meccanismi di governo**

Un problema connesso, che la normativa lascia tuttora irrisolto e sul quale sono pure giunte alcune segnalazioni alla Agenzia per le onlus, riguarda la correttezza nelle procedure di governo delle organizzazioni. Nonostante le regole di governo degli enti di terzo settore siano in buona misura demandate alla autonomia statutaria dei soggetti (fatto in sé positivo), parrebbe opportuno che la normativa prevedesse alcuni strumenti minimi di garanzia delle diverse categorie di *stakeholder* che – a diverso titolo – entrano in rapporto con le organizzazioni, in particolare per tutelare i soggetti più deboli, come ad esempio gli utenti quando essi siano rappresentati da persone portatrici di qualche svantaggio o minorità. In questo senso, pur senza ledere l'autonomia statutaria degli enti, parrebbero opportune misure che prevedano meccanismi minimi di salvaguardia da rendere attivi sia attraverso la creazione di appositi organismi di controllo e tutela interni alle organizzazioni (delle sorte di "collegi sindacali"), sia attraverso la previsione di dispositivi normativi che tutelino i terzi non rappresentati all'interno degli organismi di governo e di controllo degli enti, prevedendo in ogni caso opportune distinzioni tra enti con forme di governo "democratiche" (come le associazioni o le cooperative) ed enti di natura "autoritaria" (come le fondazioni) dove più acuti possono essere i problemi di lesioni degli interessi di terzi (inclusa la collettività dei contribuenti).

### **2.1.4 Un chiaro ordine di priorità**

Altri problemi paiono sorgere dall'approccio alla normazione del terzo settore adottato negli ultimi anni. Il principale è quello della chiara determinazione delle priorità di azione e di sostegno delle amministrazioni pubbliche nei confronti delle diverse tipologie di organizzazione e di azione svolta. E' infatti noto che le organizzazioni di terzo settore, lungi dal rappresentare un insieme omogeneo e uniforme, sono caratterizzate da notevoli differenziazioni interne: per forma organizzativa (basate solo sui volontari, solo sui dipendenti, su di una miscela delle due tipologie), per

meccanismi di governo, per settore di attività, per destinatari degli interventi e altro ancora.

In questo insieme eterogeneo, tutto è probabilmente meritevole di tutela, ma non tutto va ugualmente sostenuto e incentivato. La tutela e la protezione concessa ad ogni organizzazione senza scopo di lucro sorta dalla libera aggregazione di persone dovrebbe essere l'esito di una lettura attenta del dettato costituzionale. Tra le diverse organizzazioni ugualmente tutelate, alcune (sulle base delle attività svolte e delle finalità perseguite) potrebbero poi essere destinatarie di misure particolari di incentivo e di sostegno. La determinazione dei soggetti meritevoli di questo favore pubblico non potrebbe essere fatta una volta per tutte, ma probabilmente, sulla base della evoluzione dei bisogni sociali e della sensibilità del momento, dovrebbe risultare modificabile nel corso del tempo. Compito del legislatore sarebbe dunque quello di adeguare il favore pubblico alla evoluzione della sensibilità collettiva e di stabilire, con modalità che risultino flessibili nel tempo, chiari ordini di priorità per la propria azione di sostegno alle diverse organizzazioni del terzo settore (nelle diverse forme che essa potrebbe assumere: dalla esenzione fiscale alla concessione di contributo in denaro o in natura).

Questa chiara determinazione delle priorità pare essersi un po' smarrita dentro un processo regolamentare che è proceduto in maniera particolaristica e senza un indirizzo chiaramente individuabile.

### **2.1.5 Promozione e controllo**

Un problema strettamente connesso a quello della normazione civilistica degli enti del terzo settore riguarda il complessivo regime dei controlli e della promozione. Con l'approvazione del D.Lgs. 460/1997 il legislatore ha intrapreso la direzione di un sistema di controlli basato non esclusivamente sugli strumenti e sugli organi di governo interni agli enti o sulla vigilanza ministeriale (un modello del resto di difficile applicabilità e di dubbia efficacia), ma anche sulla presenza di un "organismo terzo" come l'Agenzia per le onlus, cui affidare compiti di vigilanza e di promozione del settore.

Se la direzione è dunque stata segnata, pare opportuno riflettere sulla adeguatezza dell'attuale assetto normativo per garantire un'efficace azione di promozione e di vigilanza. Sarebbe in particolare opportuno avviare una riflessione relativa all'equilibrio esistente tra attribuzioni, poteri e dotazioni dell'Agenzia per verificare la possibile

efficacia della sua azione e per disegnare eventualmente assetti normativi più congruenti con le finalità previste.

## **2.2 Alcuni suggerimenti in campo tributario**

Non v'è dubbio che la parte tributaria, nella legislazione vigente nel nonprofit, sia quella sottoposta maggiormente a critiche da parte di studiosi e operatori.

Da questo punto di vista l'Agenzia per le onlus, in attesa di condurre un lavoro ancora più approfondito, soprattutto nel senso del coordinamento delle possibili risposte alla necessità primaria costituita, come si è detto nel precedente paragrafo, dalla riforma dell'ordinamento civilistico, ritiene di potere sottoporre al legislatore una serie di brevi riflessioni e osservazioni, le quali rivestono tuttavia un peso non secondario per la vita di molte organizzazioni ed enti.

In questa prospettiva, di seguito, verrà indicata una serie di fattispecie, oggetto di previsione e regolamentazione espressa, per le quali si può affermare, sulla base di rilevazioni già emerse nella pratica corrente, che è la combinazione reale delle norme applicabili a generare effetti e dubbi interpretativi più o meno consolidati, ovvero lacune o parziali contraddizioni del sistema normativo, ovvero, facili profili di questionabilità in sede pratica o altre difficoltà applicative di vario ordine.

Superfluo, quindi, sottolineare l'opportunità che su detti profili venga promossa un'azione di innovazione legislativa attraverso le opzioni procedurali possibili della decretazione delegata o della formazione ordinaria di nuove norme ordinarie.

### **2.2.1 Incertezza degli effetti tecnici delle carenze statutarie, rilevate dopo l'iscrizione all'apposita Anagrafe dell'art. 11 D.Lgs. 460/1997, sui requisiti per il mantenimento della qualifica di onlus.**

Si tratta di un tema preliminare di impatto grave perché attiene alla stessa "tenuta" logico-giuridica dell'assunzione in senso proprio della qualifica soggettiva di onlus, in capo a qualsivoglia soggetto "nonprofit". Com'è noto la costituzione dei presupposti soggettivi della nozione di onlus è posta dall'art. 10 del D.Lgs. 460/1997, ove il ruolo decisivo a tal fine è svolto dall'enucleazione legislativa di un elenco di requisiti prevalentemente statutari (cioè, di elementi enunciativi che devono essere formalmente presenti nello statuto dei soggetti richiedenti la concessione della

qualifica). Ciò premesso, si è affermato, nella pratica corrente, come grave fattore di dubbio il problema degli effetti:

1. della riscontrata carenza formale sullo statuto, una volta ottenuta anche di fatto l'iscrizione anagrafica, anche di un solo requisito richiesto;
2. della riscontrata non rispondenza concreta, anche su uno solo dei requisiti predetti, tra previsione statutaria e realtà operativa relativa al soggetto.

Ci si riferisce, cioè, all'eventualità in cui la previsione statutaria qualificante, menzionata nell'art. 10, sussista formalmente ma senza che essa sia adempiuta nella realtà operativa della vita reale del soggetto. Il problema che scaturisce è dato dalla prospettabilità - che in teoria appare del tutto possibile - della tesi per cui anche una sola delle distonie indicate ai punti 1 e 2 può comportare, in forma integrale per l'ente, il venir meno della qualifica di onlus. Tale evenienza, al di là della sua onerosità concettuale, potrebbe avere effetti economici gravissimi sull'economia del soggetto perché comporterebbe, pur nel suo carattere molto specifico e talora formale, un'automatica qualificazione come illegittima della posizione soggettiva usata in rapporto agli adempimenti fiscalmente rilevanti. Ne scaturirebbe quindi la recuperabilità immediata, su tutti gli esercizi fiscalmente accertabili, di imposte risparmiate, di sanzioni e di interessi. Il che, per un ente a tipologia erogativa, presumibilmente privo di riserve sufficienti per fronteggiare evenienze economiche negative estranee alla sua attività etica, comporterebbe facilmente la necessità di azioni esecutive o addirittura di liquidazione necessaria conseguente. Sarebbe opportuna, quindi, l'introduzione di una graduazione legislativa delle fattispecie di non rispondenza citate, contemplando al limite, per talune di esse, forme sanzionatorie alternative ovvero parziali come lo stesso D.Lgs. (art. 11 comma 3) incidentalmente sembra attestare a livello di potenzialità legislativa, in modo da rendere meno radicale il problema della suddetta rispondenza legislativa.

## **2.2.2 Esercitabilità di attività commerciali da parte di enti di volontariato**

### **e possibile decadenza dallo status di onlus.**

La nota qualità di onlus di diritto, concessa dal D.Lgs. 460/1997 alle organizzazioni di volontariato di cui alla l. 266/1991, appare evidentemente subordinata alla pienezza

giuridica di tale status, che com'è noto implica anche l'iscrizione del soggetto nell'apposito registro generale di cui all'art. 6 della Legge 266/1991. Ecco perché qualunque fattore di compromissione della predetta presenza nell'"elenco" ufficiale di questi soggetti recherebbe anche la grave conseguenza di una perdita sopravvenuta della predetta qualifica fiscale di onlus. A questo riguardo si è registrata con frequenza, nella realtà pratica, da parte di molte delle predette organizzazioni, la tendenza alla conduzione di attività commerciali diverse da quelle marginali di cui all'art. 8 comma 4 della predetta legge, pur sottoponendo spontaneamente le stesse al pieno assolvimento dei conseguenti tributi (IVA e IRPEG), in piena disconoscenza delle agevolazioni di legge specificamente poste per la loro specifica tipologia soggettiva. Detta fattispecie, peraltro, ad onta dell'assenza di vantaggi tributari che comporta, pone in essere con tutta probabilità un contesto estraneo alle previsioni dell'art. 5 della l. 266, con la conseguente incertezza sul fatto che ciò costituisca una sua violazione specifica invece di dar luogo ad una meno grave estraneità tipologica alla fattispecie agevolata. Apparendo, come già detto, più che fondato assumere che solo la pienezza della corretta qualifica di organizzazione di volontariato consente l'assunzione della qualifica di onlus di diritto, anche se nel sistema della legge 266, non risulta chiaro se lo svolgimento di attività commerciali comporti, la perdita *in re ipsa* della qualifica di organizzazione di volontariato, magari per l'esclusione dal registro per sopravvenuta irregolarità di condotta, è facile concludere che la predetta situazione, posta in essere con atteggiamento prudentiale, generi invece una rischiosità fiscale sua propria. Apparendo inopportuno riverberare in sede tributaria tale sofisticata perplessità interpretativa, assumerebbe valore pratico il prevedere espressamente che la qualifica di onlus di diritto è comunque pregiudicata dal solo fatto della conduzione di qualsivoglia attività commerciale "non marginale" da parte di taluno dei soggetti predetti, indipendentemente dal regime tributario ad essa applicato.

### **2.2.3 Ridelineazione del novero di enti di tipo associativo a finalità agevolata.**

Com'è noto, ai sensi dell'art. 111 del T.U.I.R., per un largo contesto di enti non commerciali di tipo associativo, le operazioni e le attività comportanti la produzione di corrispettivi (riscossi anche sotto forma di "quote supplementari"), a carico dei beneficiari associati, rese in via sia ordinaria che straordinaria od eccezionale, non

sono considerate, contro la regola generale di esito opposto, costituire attività commerciali produttive di reddito d'impresa. Unico requisito sostanziale previsto, al riguardo, è che le prestazioni poste in essere costituiscano, nel loro contenuto concreto, diretta attuazione dei fini statutari. Una disposizione del tutto consonante esiste anche ai fini IVA ed è contenuta nell'art. 4 quarto comma del D.P.R. 633/1972, con effetto sull'assoggettabilità al tributo dei proventi delle medesime operazioni. Il novero delle predette tipologie di enti di tipo associativo fruente della citata disciplina agevolata, non è rimasto identico nel tempo, ma si è incrementato, negli anni, di varie fattispecie pervenendo ad una dimensione alquanto estesa che appare però frammentaria, non del tutto organica e non adeguatamente definita in tutte le sue casistiche.

Vi compaiono ipotesi non chiare (associazioni di formazione extra-scolastica della persona ovvero associazioni culturali menzionate in senso ampio e non delimitato in alcun modo) e coesistono casistiche impiegate sui contenuti dell'attività dell'associazione con fattispecie delineate per tipologia giuridica complessa (promozione sociale citata senza riferimento esplicito ai soggetti della legge 7 dicembre 2000 n. 383) o di fatto ambigua (associazioni religiose *tout court*, per le quali è altresì difficile ipotizzare prestazioni a pagamento direttamente attuative delle *finalità statutarie*). Il predetto novero richiede un aggiornamento, sviluppato alla luce della possibilità reale di ipotizzare lo svolgimento concreto di servizi corrispettivi a pagamento (sostanzialmente inconcepibili, ad esempio, per ragioni statutarie, per le associazioni politiche) e delle esigenze di rigore presenti nel complesso del sistema.

#### **2.2.4 Aggiornamento legislativo tributario sulle differenti connotazioni di associazioni di promozione sociale.**

Com'è noto, in sede tributaria, una prima connotazione precipua di associazione di promozione sociale, con previsione di regole specifiche con effetti tecnici, è avvenuta con gli artt. 5 comma 4, e 10 comma 8, del D.Lgs. 460, e con diretto riferimento alla fattispecie degli enti (non esclusivamente associativi) di cui all'art. 3, comma 6, lettera e), della legge 25 agosto 1991, n. 287, le cui finalità assistenziali siano riconosciute dal Ministero degli Interni; dunque con una fattispecie di ampia portata agevolativa ma caratterizzata, all'opposto, in termini del tutto particolari, da un contesto assai specifico - riconoscimento del Ministero degli interni - legato all'esistenza di diramazioni

logistiche dell'ente destinate ad attività ludiche e ricreative, cui sia toccato l'apprezzamento ufficiale del citato Ministero. In seguito peraltro è stata emanata la legge 7 dicembre 2000 n. 383, recante la disciplina delle associazioni di promozione sociale, al cui interno è formulata una definizione legislativa ampia, istituzionale e innovativa di tali soggetti, che, essenzialmente, circoscrive il novero tipizzato alle associazioni accomunate dall'elemento connotativo dell'utilità sociale, e dove è dettata una disciplina compiuta modellata sul regime degli enti non commerciali ma contenente anche una casistica di deducibilità/detraibilità mutuata dal regime onlus. Diventa allora più che opportuno sostituire, nel corpo della normativa tributaria (T.U.I.R. e legge IVA) tutti i riferimenti alla Legge del 1991 con i dati della legge 383, onde evitare il rischio di un difficile e fuorviante spazio duplicativo sul concetto in esame.

### **2.2.5 Decadenza dalle agevolazioni fiscali per le onlus per le carenze contabili.**

La disposizione di cui all'art. 20-bis comma 1 del D.P.R. 600/1973, nella formulazione introdotta dall'art. 25 del D.Lgs. 460/1997, prevede con chiarezza la decadenza immediata, per le onlus, dalle agevolazioni tributarie previste dalla legge per il solo fatto che si venga a determinare, per le stesse, un'ipotesi qualsivoglia di violazione delle disposizioni regolanti gli obblighi contabili precipuamente dettati per detta configurazione soggettiva, e contenuti nello stesso articolo. È evidente l'eccessiva severità della norma in parola, che è senza riscontri analoghi nell'intero sistema tributario, dal momento che, per carenze anche minimali di esclusiva portata formalistica, potrebbe comportare effetti capaci di attentare alla stessa sopravvivenza economica del soggetto, inevitabilmente minacciata da qualsivoglia azione di recupero patrimoniale ad opera erariale. È pensabile che essa vada opportunamente radiata del tutto e sostituita da un'apposita sanzione specifica di tipo pecuniario, tanto più che, com'è noto, le carenze contabili in sé possono comunque comportare degli effetti pregiudiziali sul piano della deduzione dei costi dal reddito d'impresa quando questo è imponibile (cfr. art. 75 T.U.I.R. 917/1986), ovvero non determinano comunque vantaggi di risparmio d'imposta ma solo implicazioni sulle modalità di ricostruzione accertativa. La decadenza in oggetto, inoltre, non presenta alcuna forma di proporzionalità tra carenza posta in essere e conseguenze pregiudizievoli, le quali dipendono da fattori del tutto scollegati alla dimensione contabile del soggetto.

### **2.2.6 Nozione di distribuzione presunta di utili e compensi ai dipendenti: creazione di un ammortizzatore generalizzato.**

La legge vigente (il D.Lgs. 460, all'art. 10 comma 6) esprime per le onlus una serie di fattispecie considerate presuntivamente costituire, se poste in essere anche di fatto, ipotesi di distribuzione indiretta di utili. Dato che siffatte distribuzioni costituiscono, su un altro chiaro piano esplicito, premessa per la decadenza totale, presumibilmente con effetti retroattivi o legati almeno alla data del fatto distributivo (e forse senza rimedio per gli anni successivi), dalla qualità di onlus, essendo il divieto di distribuzione uno dei connotati più tipicizzanti di questa configurazione soggettiva, è evidente che le suddette fattispecie presuntive - tantopiù che esse risultano formulate alla stregua sostanziale di presunzioni assolute, senza, cioè, che sia prevista la possibilità di opporsi alla loro operatività con un'eventuale prova contraria - presentano un alto tasso di delicatezza. Tra di esse costituisce oggetto di particolare difficoltà pratica, oltrechè di imperfetto fondamento razionale, quella di cui alla lett. e), del citato comma 6), in cui è stabilito un tetto massimo di accettabilità fiscale (il 20% dei compensi stabiliti nei contratti collettivi) per gli stipendi destinati ai lavoratori dipendenti. Al di là del fatto che tale norma, avendo l'effetto di una spinta radicale al contenimento degli stipendi del personale, esercita immediatamente un ruolo di allontanamento dal mondo delle onlus delle migliori professionalità, essa risulta iniqua lì dove è calibrata su soglie remunerative - i compensi dei contratti collettivi - che si pongono sempre come minimi contrattuali di legge, e che dunque determinano, per tal motivo, un'estensione naturale dello spazio di superamento previsto come presupposto di decadenza dalle agevolazioni. La norma, quindi, potrebbe opportunamente essere radiata del tutto, per il fatto stesso che è imperniata su eventualità remunerative nei confronti di soggetti economici estranei alle onlus (i dipendenti sono delle controparti, e non possono essere accostati a soci e/o promotori), ovvero potrebbe essere riquantificata nelle soglie, o nella tecnica di calcolo, ovvero calibrata sull'ammontare complessivo dei compensi dell'onlus anziché basarsi su misurazioni individualistiche dei percettori.

### **2.2.7 Introduzione dell'obbligo di allegazione dello statuto alla comunicazione costitutiva della qualifica di onlus.**

In via di tutta semplicità amministrativa si ritiene che l'allegazione dello statuto del soggetto di cui si chiede, a termini dell'art. 11 del D.Lgs. 460/1997, l'iscrizione nell'anagrafe delle onlus, dovrebbe essere istituita come obbligatoria, con riferimento al modello informatico di richiesta oggetto del rituale inoltro di legge. L'assenza di norma alcuna al riguardo, oltretutto, genera prassi diversificate presso le diverse Direzioni regionali delle Entrate.

### **2.2.8 Razionalizzazione del complessivo sistema di graduazione dei carichi fiscali e delle forfetizzazioni per dimensioni minori dell'ente non commerciale.**

Attualmente è operante una sostanziale stratificazione tra diverse misure distintive tra enti non commerciali minori ed ordinari, scaturenti dalla coesistenza di leggi emanate in tempi diversi e in provvedimenti non sempre adeguatamente coordinati. Ciò genera la coesistenza tra differenziate entità distintive per l'ammissione a regimi semplificati e forfetari che non sempre appare razionale e in merito a cui sarebbe opera opportuna un lavoro di coordinamento implicante soppressioni e fusioni di regime.

Ci si riferisce a :

1. la categoria di enti non commerciali ammessi al regime forfetario dell'art. 109-bis del T.U.I.R., il cui reddito è calcolato per coefficienti di redditività del monte ricavi;
2. la categoria di enti non commerciali riconducibili all'obsoleta legge 398 del 1991, ricomprensive oggi, molto ambiguamente, le associazioni senza scopo di lucro e le associazioni pro-loco (già ricomprensive anche delle associazioni sportive dilettantistiche), per le quali si applica, nel calcolo del reddito d'impresa, un coefficiente di redditività unitario del 3% dei ricavi con l'aggiunta delle plusvalenze patrimoniali;
3. la categoria delle associazioni sportive, recentemente disciplinata anche dal D.L. 8 luglio 2002, n.138;
4. la categoria delle associazioni sindacali e di categoria operanti nel settore agricolo, per le quali vige un criterio di quantificazione forfetaria del solo reddito da attività di assistenza fiscale resa agli associati, ancorato al 9% dei ricavi.

Non sussistono ragioni obiettive per il mantenimento di tali differenziazioni, ove speciali ragioni urgenti invece legate all'ineffabilità ed erroneità storica della menzione

delle associazioni senza scopo di lucro, rendono addirittura particolarmente urgente la soppressione radicale delle norme della legge 398.

La soluzione più logica al riguardo sarebbe sicuramente la generalizzata applicabilità, che non avrebbe neppure bisogno d'essere espressamente ribadita, delle forfetizzazioni generali di cui all'art. 109-bis del T.U.I.R.

### **2.2.9 Razionalizzazione del regime tributario delle somministrazioni di alimenti e bevande a soci e non soci, con attenzione ai profili sulle qualifiche soggettive.**

Le somministrazioni di pasti a chiunque erogate sono considerate operazioni presuntivamente commerciali dall'art. 111 comma 4, con effetto anche sugli associati. Al contrario la somministrazione di alimenti e bevande (non di pasti evidentemente) se fatta da associazioni di promozione sociale presso le sedi in cui viene svolta l'attività istituzionale, e sempreché la somministrazione risulti strettamente complementare alle attività svolte in diretta attuazione di fini istituzionali, e venga svolta a favore di soci e associati, è considerabile non commerciale.

Con detta norma, contenuta al comma 4-bis dell'art. 111, e con la quale si determina per l'effetto interpretativo *a contrariis* il pieno assoggettamento a imposta per le consimili operazioni condotte da tutti gli altri enti non commerciali, si formula una particolarità di regime che non appare ragionevole data la sua severità di base, onde parrebbe opportuna una sua estensione per tutti gli enti non commerciali salva la piena evidenza del rigore che essa comporterebbe sul piano della verifica dei presupposti di fatto (luogo, occasioni, strumentalità assoluta della prestazione ai fini generali dell'associazione) per evitare la diffusa pratica degli esercizi pubblici camuffati da associazioni non profit.

In ogni modo la chiarissima delineazione di uno specifico regime di favore sulle entrate per somministrazioni di alimenti e bevande ai soci, previsto solo per le associazioni di promozione sociale, ha, come accennato, automaticamente determinato l'inconfigurabilità di alcuna attenuazione impositiva per tutte le altre associazioni, anche se per avventura siano sussistenti i fattori espressi di attenuazione previsti dalla legge (luogo in cui viene svolta l'attività sociale e complementarietà delle erogazioni alle attività di diretta attuazione degli scopi istituzionali).

Senonché gli opportuni fattori espressi sopramenzionati avrebbero il potere di introdurre una corretta linea di diversificazione cautelativa che a quel punto,

giustificherebbe la generalizzazione dell'agevolazione, in alternativa all'accentuato privilegio per le sole associazioni di promozione sociale.

Sarebbe dunque opportuna una generalizzazione del beneficio a tutti gli enti di tipo associativo fruenti dell'art. 111 del T.U.I.R., insieme ad una chiara divulgazione della logica di piena severità con cui contrapporsi agli abusi.

### **2.2.10 Delineazione del concetto di attività esclusiva per le onlus.**

E' noto che ognuna delle attività tipizzanti della onlus, quelle cioè che sono atte a giustificare l'ammissione alla qualifica stessa, in quanto conformi ad una o più delle prescrizioni di cui ai nn. da 1 a 11 della lett. a) dell'art. 1, comma 1 del D.Lgs. 460, deve essere svolta su base esclusiva (cfr. lett. b) della stessa norma). In altre parole l'assunzione della qualifica è pregiudicata dal fatto stesso dello svolgimento, anche collaterale, di qualunque "altra" attività, da parte del soggetto candidato a qualificarsi come onlus. Ciò, nel comportare che l'eventuale conduzione di attività diversa designa, correttamente, la grave violazione del precetto fondamentale dell'"esclusività", impone però anche il più delicato problema, di fronte ad ogni operazione o attività specifica posta in essere, di verificare se è presente, di volta in volta, un tasso di omogeneità, di ricomprensione, di attinenza, di strumentalità accessoria e simili, con l'attività "caratteristica", tale da permettere di affermare che l'esclusività sopra menzionata non è in concreto violata. Al riguardo riuscirebbe quindi opportuna la formulazione di una disposizione generale che, nel presupposto di un'assoluta marginalità o complementarietà, attesti che tutte le iniziative di tipo strumentale poste in essere, ammesse in quanto tali su base statutaria, non violano il requisito dell'unicità esclusiva dell'oggetto istituzionale.

### **2.2.11 Esplicazione concreta del concetto di attività occasionale, ad ogni fine in cui esso rileva, per gli enti del terzo settore (enti non societari privi di finalità lucrative), con particolare riguardo all'art. 108 comma 2-bis.**

L'occasionalità di una data iniziativa è frequentemente un elemento decisivo, in diritto tributario, per garantire un certo trattamento impositivo piuttosto che un altro (es. distinzione tra attività produttiva di reddito commerciale rispetto a quella produttiva di

redditi diversi; soggezione o meno ad IVA dell'attività svolta). In concreto, nel sistema vigente, il "fattore occasionalità" risulta rilevante ai seguenti fini:

- qualificazione del presupposto di imprenditorialità ai fini IVA;
- qualificazione del presupposto agevolativo sulle raccolte fondi di cui all'art. 108, comma 2 bis, lett. a), del T.U.I.R.;
- distinzione generale tra proventi d'impresa e redditi diversi, sia ai fini del computo dell'imponibile (compresa la compensabilità con eventuali perdite) che degli obblighi contabili fiscali.

Per i contesti suddetti sarebbe opportuno prestabilire in via generale, a titolo di presunzione assoluta apportatrice di grande chiarezza, un "numero" di soglia annuale, che intravedo nella misura di tre episodi per anno/12 mesi, tale da garantire incontestabilmente l'invocabilità, di volta in volta, degli effetti attenuativi dell'occasionalità tributaria.

### **2.2.12 Ridelineazione completa del novero degli enti cui è possibile, da parte delle imprese, erogare finanziamenti ed attribuzioni deducibili dal reddito ai sensi dell'art.65 del T.U.I.R.**

Le imprese possono dedurre dal loro reddito (art. 65 T.U.I.R.) le seguenti tipologie di dazione liberale:

1. le spese relative ad opere o servizi utilizzabili dalla generalità dei dipendenti o categorie di dipendenti volontariamente sostenute per specifiche finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto, per un ammontare complessivo non superiore al 5 per mille dell'ammontare delle spese per prestazioni di lavoro dipendente risultante dalla dichiarazione dei redditi.
2. le erogazioni liberali fatte a favore di persone giuridiche che perseguono esclusivamente finalità comprese fra quelle indicate nel comma 1 o finalità di ricerca scientifica, nonché i contributi, le donazioni e le oblazioni di cui alla lettera g) dell'articolo 10, per un ammontare complessivamente non superiore al 2 per cento del reddito d'impresa dichiarato;
3. le erogazioni liberali fatte a favore di persone giuridiche aventi sede nel Mezzogiorno che perseguono esclusivamente finalità di ricerca scientifica, per un ammontare complessivamente non superiore al 2 per cento del reddito d'impresa dichiarato;

4. le erogazioni liberali fatte a favore di università e di istituti di istruzione universitaria, per un ammontare complessivamente non superiore al 2 per cento del reddito d'impresa dichiarato;
5. le erogazioni liberali a favore dei concessionari privati per la radiodiffusione sonora a carattere comunitario per un ammontare complessivo non superiore all'1 per cento del reddito imponibile del soggetto che effettua l'erogazione stessa;
6. le spese sostenute dai soggetti obbligati alla manutenzione, protezione o restauro delle cose vincolate ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089, e del decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, nella misura effettivamente rimasta a carico;
7. le erogazioni liberali in denaro a favore dello Stato, di enti o istituzioni pubbliche, di fondazioni e di associazioni legalmente riconosciute che senza scopo di lucro svolgono o promuovono attività di studio, di ricerca e di documentazione di rilevante valore culturale e artistico, effettuate per l'acquisto, la manutenzione, la protezione o il restauro delle cose indicate nell'art. 1 della legge 1° giugno 1939, n.1089, e nel decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n.1409, ivi comprese le erogazioni effettuate per l'organizzazione di mostre e di esposizioni, che siano di rilevante interesse scientifico o culturale, delle cose anzidette, e per gli studi e le ricerche eventualmente a tal fine necessari;
8. le erogazioni liberali in denaro, per importo non superiore al 2 per cento del reddito d'impresa dichiarato, a favore di enti o istituzioni pubbliche, fondazioni e associazioni legalmente riconosciute che senza scopo di lucro svolgono esclusivamente attività nello spettacolo, effettuate per la realizzazione di nuove strutture, per il restauro ed il potenziamento delle strutture esistenti, nonché per la produzione nei vari settori dello spettacolo. Le erogazioni non utilizzate per tali finalità dal percipiente entro il termine di due anni dalla data del ricevimento affluiscono, nella loro totalità, all'entrata dello Stato;
9. le erogazioni liberali in denaro, per importo non superiore a 4 milioni o al 2 per cento del reddito d'impresa dichiarato, a favore delle ONLUS;
10. le spese relative all'impiego di lavoratori dipendenti, assunti a tempo indeterminato, utilizzati per prestazioni di servizi erogate a favore di ONLUS, nel limite del cinque per mille dell'ammontare complessivo delle spese per prestazioni di lavoro dipendente, così come risultano dalla dichiarazione dei redditi;

11. le erogazioni liberali in denaro, per un importo non superiore a due milioni di lire o al 2 per cento del reddito d'impresa dichiarato, a favore delle società sportive dilettantistiche;

12. le erogazioni liberali in denaro, per importo non superiore a 3 milioni di lire o al 2 per cento del reddito di impresa dichiarato, a favore di associazioni di promozione sociale iscritte nei registri previsti dalle vigenti disposizioni di legge;

13. le erogazioni liberali in denaro a favore dello Stato, delle regioni, degli enti locali territoriali, di enti o istituzioni pubbliche, di fondazioni e di associazioni legalmente riconosciute, per lo svolgimento dei loro compiti istituzionali e per la realizzazione di programmi culturali nei settori dei beni culturali e dello spettacolo;

14. le erogazioni liberali in denaro a favore di organismi di gestione di parchi e riserve naturali, terrestri e marittimi, statali e regionali, e di ogni altra zona di tutela speciale paesistico-ambientale come individuata dalla vigente disciplina, statale e regionale, nonché gestita dalle associazioni e fondazioni private indicate alla lettera a) del comma 2-bis dell'articolo 114, effettuate per sostenere attività di conservazione, valorizzazione, studio, ricerca e sviluppo dirette al conseguimento delle finalità di interesse generale cui corrispondono tali ambiti protetti;

15. le erogazioni liberali in denaro a favore dello Stato, delle regioni, degli enti territoriali, di enti o istituzioni pubbliche, di fondazioni e di associazioni legalmente riconosciute, per la realizzazione di programmi di ricerca scientifica nel settore della sanità autorizzate dal Ministro della sanità con apposito decreto che individua annualmente, sulla base di criteri che saranno definiti sentita la Conferenza unificata di cui all'arti. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, i soggetti che possono beneficiare delle predette erogazioni liberali. Il predetto decreto determina altresì, fino a concorrenza delle somme allo scopo indicate, l'ammontare delle erogazioni deducibili per ciascun soggetto erogatore, nonché definisce gli obblighi di informazione da parte dei soggetti erogatori e dei soggetti beneficiari.

Alle erogazioni liberali in denaro di enti o di istituzioni pubbliche, di fondazioni o di associazioni legalmente riconosciute, effettuate per il pagamento delle spese di difesa dei soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato, non si applica il limite di cui al comma 1, anche quando il soggetto erogatore non abbia le finalità statutarie istituzionali di cui al medesimo comma 1.

Sia a causa delle frequenti distonie denunciate nella pratica, sia in ragione della non sempre fondata distinzione tra fattispecie assai contigue, si ritiene che riuscirebbe

opportuna una generalizzazione equitativa semplificante in materia tale da eliminare le distinzioni di carattere formale (es. persone giuridiche e no) e da orientarsi in senso premiale con esclusivo riferimento a pochi oggetti socialmente meritori.

### **2.2.13 Miglioramento della definizione di attività connessa e di attività accessoria, in relazione all'attività istituzionale, nel regime delle onlus.**

Il concetto di attività direttamente connessa, alle attività istituzionali delle onlus, è indiscutibilmente equivoco rispetto al termine di designazione ("connesse") perché il comma 5 dell'art. 10 designa come tali attività la cui unica differenza rispetto a quelle istituzionali è data dal fatto che esse non sono svolte a favore di soggetti svantaggiati. Oltre al problema letterale citato, consegue alla formula testuale il fatto che non appare, di conseguenza, concepibile il suddetto concetto nei confronti delle diverse tipologie di onlus qualificate tali senza il presupposto della presenza, nella loro operatività, dei predetti soggetti (e cioè quelle di cui ai nn. 7, 8, 9, 10 e 11, a parte l'ambiguità dell'enucleazione di cui alla prima parte del comma 5); inoltre, il concetto è reso più complesso dal fatto che sono sostanzialmente integrative ("nonché") delle attività predette quelle "accessorie per natura a quelle statutarie istituzionali in quanto integrative delle stesse": nozione ambigua, questa, che lo stesso Ministero delle finanze ha contraddetto quando (circ. 168/E/1998) ha ravvisato essere tali alcune attività strumentali solo in senso finanziario ai fini istituzionali, ossia svolte per procurare fondi.

Si ritiene che i suddetti concetti debbano essere unificati nel quadro di una nozione unica definita come "strumentale", disciplinata con molta semplicità come attività dai contenuti oggettivi diversi da quelli delle attività caratterizzanti ma il cui scopo economico è indubbiamente segnato dalla finalizzazione unificante delle finalità caratteristiche della onlus.

### **2.2.14 Introduzione di elementi chiari nella distinzione tra contributi-corrispettivo e contributi in senso proprio ai fini dell'Iva e della commercialità delle attività remunerate.**

La distinzione tra finanziamenti sovventori (contributi di sostegno, di incentivo, di supporto anche meritocratico) e finanziamenti corrispettivo-contrattuali (come, tra gli altri, i compensi da convenzioni) è un fattore decisivo sia ai fini IVA che a quelli dell'imponibilità (e della rilevanza complessiva, anche sui costi) ai fini delle imposte sui redditi.

La prassi, anche ufficiale, non ha forgiato fattispecie di riferimento universalmente affidabile, richiamando sempre in modo decisivo clausole di stile contrattuale che in realtà restano comunque ambigue. Il risultato pratico è che di fronte a un patto sottostante all'erogazione di un contributo l'alternativa tra i due versanti resta sempre ampia e oscillante, con grave compromissione delle esigenze di certezza sulla fattispecie, riverberantisi spesso non solo sul regime obiettivo della partita ma anche su quello della configurazione soggettiva dell'ente. Un criterio corretto, per una distinzione radicale, sarebbe quello della piena e comprovata corrispettività civilistica, evidenziata da riscontri contrattuali e processuali precisati (es. suscettibilità alle condanne risarcitorie per inadempimento o danni e simili), tale da lasciar ferma e indubitabile la natura sovventoria di erogazioni anche convenzionate in cui è evidente che il soggetto finanziante sta usando l'ente quale soggetto cooperatore in funzione di una rispondenza dei suoi fini statutari con gli obiettivi dell'accordo economico medesimo. Detto presupposto statutario (si pensi al caso della formazione dei giovani perseguita in contesti sostanzialmente pubblicistici) potrebbe essere eretto a presupposto di distinzione tra erogazioni sovventorie non corrispettive e dazioni contrattuali remunerative, in quanto tali suscettibili di riconduzione commerciale. In norme regolanti altri profili (es. commercialità delle prestazioni ai soci) il rapporto con i fini statutari è già stato eretto a fattore decisivo, onde non sussistono ostacoli di principio ad introdurre a questi fini la suddetta rilevanza decisiva.

### **2.2.15 Riforma ed eventuale specificazione della decommercializzazione generale delle attività conformi ai fini istituzionali, ma escluse dalla riconducibilità all'art. 2195 c.c., di cui all'art.108 comma 1 T.U.I.R..**

La previsione di cui all'art. 108 comma 1 costituisce, sin dal suo avvento, una norma estremamente imbarazzante per la sua non chiarezza. Le prestazioni non rientranti nell'art.2195 del codice civile, infatti, non sono state identificate con certezza da alcuna

pronuncia e nel contempo si ha motivo di ritenere che esse, comunque, molto difficilmente determinerebbero l'avvio del concetto di attività commerciale di cui all'art.51 del T.U.I.R., dato che quest'ultimo per l'appunto esige, quale premessa di applicabilità, la riconduzione delle attività svolte a quella previsione. E' ben vero che l'art. 51 prevede anche la riconducibilità al reddito d'impresa delle attività remunerate che non rientrerebbero nell'art. 2195, ma in relazione ad un'entità collettiva o fondazionale tale delineabilità appare difficile in pratica (forse sarebbero tali le attività di ristoro di costi comuni, che però non sono neanche attività in senso lato). L'assenza di alcuna pronuncia importante, al riguardo, da parte del Ministero delle finanze, nonché la difficile applicabilità in concreto del caso in relazione ai suoi aspetti materiali (identificazione di corrispettivi che non eccedono i costi di diretta imputazione) porta a ritenere opportuna l'eliminazione della previsione in oggetto alla radice.

### **2.2.16 Eliminazione del requisito del finanziamento statale centrale (“apporti economici da parte dell'amministrazione centrale dello Stato”, art. 10 comma 4, ultime parole del D.Lgs.460/1997) come presupposto essenziale per il riconoscimento della qualità di onlus “di diritto” agli enti con scopi culturali.**

Tra le ipotesi di attività decisiva per l'ottenimento della qualifica di onlus ne figura una che giustifica la sensazione di una eccessiva generosità selezionata commessa dal legislatore delegato all'atto della stesura del D.Lgs. 460: quella di cui all'art. 10, comma 1 lett. a), n. 9, integrata dalle statuizioni di cui al comma 4. Al riguardo, infatti, non solo l'attività di promozione della cultura e dell'arte viene equiparata alle attività di tipo solidaristico tipiche degli enti di massima valenza sociale, ma addirittura viene considerato un presupposto decisivo della stessa equiparazione il godimento di un ulteriore beneficio a costo pubblico, qual è il fatto di essere beneficiari di finanziamenti (“apporti economici”) dell'amministrazione centrale.

Invero è pensabile che è la scelta di fondo della presente equiparazione a prestare il fianco a perplessità, dal momento che nell'implicare una sorta di doppia verifica selettiva, finisce però col generare una condizione di sperequata premialità. A questo riguardo si impongono degli interventi equanimi volti, innanzitutto, ad equiparare i

finanziamenti regionali, e poi ad introdurre degli elementi distintivi basati sui contenuti dei progetti culturali, volti a potenziare quelli incentrati sui valori portanti del D.Lgs. stesso.

### **2.2.17 Allineamento tra Iva e Imposte dirette in merito al requisito della conformità ai fini istituzionali o alla diretta attuazione, richiesto per la decommercializzazione delle prestazioni erogate ai soci da parte degli enti di tipo associativo agevolato.**

Costituisce oggetto di distonia legislativa espressa il fatto che, nel contesto di due discipline assolutamente omogenee in sede IVA e IRPEG (rispettivamente artt. 4, comma quarto, DPR 633/1972, e 111 comma 3 del T.U.I.R. 917/1986), per gli enti di tipo associativo con finalità meritorie, la legge richieda la sussistenza di due requisiti diversi per concedere la stessa conseguenza: ossia la non qualificabilità come commerciali delle operazioni poste in essere da particolari enti di tipo associativo di cui ai commi citati, nei confronti dei loro associati o di enti collegati. Ai fini IRPEG, infatti, è richiesto, in capo alla prestazione resa, il presupposto della “diretta attuazione” dei fini statuari dell’associazione, mentre ai fini IVA si continua a chiedere (come dapprima si faceva anche in sede IRPEG) la semplice “conformità”. Considerata l’enfasi che le stesse istruzioni ufficiali del Ministero delle finanze (circ. Min. Fin. n. 124/E del 12 maggio 1998) hanno riservato per l’illustrazione dell’innovazione (mutamento da “conformità” a “diretta attuazione”) in sede di IRPEG, appare irrimandabile modificare nel suddetto senso - conformandola alla scelta fatta in sede IRPEG - la normativa dell’IVA.

### **2.2.18 Delineazione delle finalità sociali che ammettono la non imponibilità dei contributi di enti pubblici erogati anche su convenzione ai sensi dell’art. 108 comma 2-bis del T.U.I.R.**

La semplice menzione delle “finalità sociali”, a proposito delle attività convenzionate le cui contribuzioni di enti pubblici agli enti non commerciali che le prestano, non concorrono alla formazione del reddito si è rilevata troppo ampia nella pratica e suscettibile di forti dubbi interpretativi. La norma, delineata pensando alle attività di tipo

assistenziale, si presta ora alla flessibilità estrema del concetto di "attività aventi finalità sociali", ed andrebbe quindi meglio circoscritta per non rischiare sia facili contestabilità che facili abusi.

Si propone il ripiego sul concetto di finalità socio-assistenziali per sottolineare l'applicabilità solo nei casi di stati di bisogno allargato e di entità significativa, e per ovviare alla tendenziale estensività che oggi è inopportunamente già in atto.

### **2.2.19 Determinazione normativa concreta della nozione di contabilità separata.**

Per contabilità separata si intende spesso, nella pratica professionale, l'adozione di libri e registri contenenti esclusivamente dati afferenti le attività commerciali degli enti, comprese le registrazioni della pertinente quota di poste ad utilità promiscua (cioè riguardante nel contempo elementi di computo relativi al comparto di attività istituzionali e a quello delle attività commerciali). Attualmente risulta, però, oggetto di dubbi ricorrenti se la sussistenza di libri distinti sia presupposto essenziale di separatezza, ovvero se quest'ultima risulti sussistente anche attraverso la semplice diversificazione netta di voci di costo nel contesto di libri omnicomprensivi. Quest'ultima condizione, che a onor del vero risulta più evoluta di quella implicante libri fisicamente separati, soprattutto alla luce della centralità assunta in materia dai mezzi informatici, meriterebbe una norma di rassicurazione chiara ed esplicita.

### **2.2.20 Delineazione legislativa di concetti utili per l'identificazione di esaurienti criteri di imputabilità ai fini della detrazione su acquisti Iva per beni ad utilità promiscua commerciale/non commerciale (art.19-ter D.P.R. 633/1972).**

Va esplicitata la criteriologia per selezionare, tra gli acquisti di beni che si riferiscono nel contempo al versante delle attività commerciali e a quello delle attività istituzionali, la parte di IVA detraibile in quanto relativa al primo dei suddetti versanti. Il comma 2 dell'art. 19-ter del D.P.R. 633 è al riguardo quasi tantologico visto che identifica la predetta quota detraibile "per la parte imputabile all'esercizio dell'attività commerciale o agricola". La prassi ha individuato, al riguardo, la coesistenza di un criterio primario basato su riparti oggettivamente suffragati (es. illuminazione per aree "commerciali" e "non", frazionabile in base all'esternazione delle aree) con un criterio suppletivo

proporzionale ancorato a dati finanziari (es. percentuali di entrate). Onde evitare contestazioni di alta elaborazione è pensabile di istituire il criterio finanziario come base minima rinunciabile in caso di comprovata disponibilità di elementi oggettivi.

### **2.2.21 Razionalizzazione dei trattamenti di favore su tutte le prestazioni di servizi di viaggio rese agli associati da enti di tipo associativo.**

Considerazioni del tutto analoghe a quelle mosse al punto 2.2.9, per le somministrazioni di alimenti e bevande, possono essere svolte per i servizi di viaggio disciplinati in senso agevolativo per le stesse associazioni di promozione sociale, nonché per quelle politiche, sindacali e di categoria, e per quelle religiose. A questo riguardo vi è però da aggiungere che per le ultime due categorie associative, inopportuna, non è richiesto chiaramente il requisito della complementarità dei viaggi alle attività svolte in diretta attuazione degli scopi istituzionali. Si ribadisce che, con le limitazioni espresse, i viaggi connessi agli scopi istituzionali sarebbe appropriato consentirli, vista l'ordinarietà che gli spostamenti hanno assunto nel costume moderno, a tutte le tipologie associative.

### **2.2.22 Rettifica della abnormità logica di cui all'art. 111-bis comma 3 sul termine obbligatorio di redazione dell'inventario in caso di sopravvenuta perdita della qualifica di ente non commerciale.**

Il testo vigente dell'art. 111-bis comma 3 comporta un termine assurdo di iscrizione dei beni del soggetto "non profit" che ha perso, in corso d'esercizio, la qualifica di ente non commerciale a causa del sopravanzo delle sue attività commerciali rispetto a quelle istituzionali (art. 111-bis, comma 1).

Il termine, infatti, è posto in "sessanta giorni dall'inizio del periodo d'imposta in cui ha effetto il mutamento di qualifica", mentre è ovvio che il predetto esercizio prevalente può rivelarsi anche ben oltre i citati sessanta giorni dall'inizio dell'esercizio.

Detto termine dovrebbe quindi decorrere o dall'intervenuta verifica del sopravanzo, ovvero comunque essere stabilito con una tempistica molto più ampia, al limite coincidente con la chiusura stessa dell'esercizio.

### **2.2.23 Abrogazione della previsione statutaria di menzione obbligatoria dell'acronimo onlus, e sostituzione della stessa con una previsione sostanziale.**

L'introduzione del requisito statutario dell'obbligatoria menzione dell'acronimo onlus in tutte le manifestazioni esteriori non presenta fondamento pratico, tanto più che di norma l'ente ha interesse ad esternare la suddetta condizione, la cui manifestazione è priva di alcun effetto di garanzia nei confronti dei terzi. Il suddetto obbligo di conformazione statutaria, in quanto privo di un senso reale, può essere quindi eliminato ovvero mantenuto solo a livello di comportamento obbligatorio per la onlus e, quindi, sanzionato in caso di violazione, ma va cassato come previsione formale statutaria con ruolo addirittura di requisito costitutivo per l'ottenimento della qualifica: tanto più che questa, per definizione, è acquisibile sempre in un momento temporalmente successivo a quello di approntamento dello statuto stesso.

### **2.2.24 Introduzione della parola “sono” prima della lett. a) del comma 2 dell'art. 10 D.Lgs. 460/1997.**

La carenza della voce verbale “sono”, tra le parole “ma” e “dirette”, nella parte del comma 2 dell'art. 10 del D.Lgs. 460 che precede immediatamente la lett. a), costituisce un vizio sintattico particolarmente visibile dato che il concetto ivi espresso figura in chiave contrapposta ad un'ipotesi (quella di prestazioni svolte a favore del corpo sociale costitutivo dell'ente) che è retta dall'espressione “non sono”. Se ne suggerisce quindi l'inclusione.

### **2.2.25 Estensione alle onlus di diritto, escluse le cooperative sociali, delle obbligatorio contabili previste per le onlus in genere.**

Sarebbe opportuna una razionalizzazione amministrativa data dalla semplice previsione per cui anche le organizzazioni di volontariato e le O.N.G. che fruiscono in qualsivoglia misura del regime tributario concesso alle onlus sono obbligate al pieno rispetto degli obblighi contabili di cui all'art. 25 del D.Lgs. 460. Per certi versi, anzi, la fruizione dell'equiparazione di diritto giustifica con più fondamento le predette cautele contabili.

### **2.2.26 Rettifica ed eliminazione della menzione semplice delle associazioni senza scopo di lucro della l. 6/2/1992, n.66.**

La menzione generalistica senza riserva alcuna delle associazioni senza scopo di lucro - nozione del tutto civilistica priva di alcun connotato tributario - nel contesto degli enti di cui al D. L. 417/1991, convertito nella legge 66/1992, con la conseguente ammissione delle stesse al noto regime forfetario attenuato di quel provvedimento, fu frutto di un clamoroso equivoco dei redattori della legge che, in sede strettamente tributaria, fecero ricorso a un concetto generalistico (associazione senza scopo di lucro) del tutto privo di implicazioni o di effetti tributari. Non vi è ragione plausibile perché, a prescindere da tutti gli altri interventi da svolgersi in tema di regimi semplificati, la citata menzione non sia abrogata senza riserva alcuna, tantopiù che il fisco si è sempre rifiutato di considerare ricompresi nel regime della legge 66 gli enti fiscalmente commerciali ma statutariamente privi di scopo di lucro.

### **2.2.27 Ridelineazione dell'elencazione delle attività a commercialità presunta per gli enti di tipo associativo, con eliminazione delle casistiche impraticabili in concreto (es. erogazione di gas, acqua e servizi simili).**

Le fattispecie indicate all'art. 111 comma 4 rappresentano, nel sistema della legge, delle ipotesi di deroga alla regola per cui le speciali tipologie associative indicate al comma 3 possono ricevere corrispettivi dai soci per il rendimento di servizi specifici senza che si determini, con ciò, il presupposto dell'attività commerciale. Detto comma 4 - che, come già visto ad altri fini, trova un corrispondente perfettamente omologo nel quinto comma dell'art. 4 del DPR 633/1972, ai fini del potenziale allargamento eccessivo del fronte di derubricazione commerciale dovuto alla specialità del rapporto associazione/associato. Senonché l'enucleazione della fattispecie di deroga si rivela sostanzialmente priva di effetto nei numerosi casi in cui si fa riferimento a situazioni in cui non appare ragionevole ipotizzare l'erogazione del servizio menzionato da un'associazione, con le speciali finalità elencate nel comma 3, a soggetti che ad essa aderiscono. Ci riferiamo ai seguenti casi espressi:

1. erogazioni di acqua, gas, energia elettrica e vapore;

2. prestazioni di servizi portuali e aeroportuali;
3. gestioni di fiere ed esposizioni a carattere commerciale;
4. pubblicità commerciale;
5. telecomunicazioni e radiodiffusioni circolari;
6. prestazioni di trasporto e deposito.

Considerato che il presupposto per la concessione dell'agevolazione in discorso è dato dal fatto che il servizio acquisito deve riflettere la diretta attuazione dei fini istituzionali associativi, appare palese che è del tutto superflua la suddetta previsione derogatoria perché appare inverosimile che i suddetti servizi possano mai entrare ad essere parte di funzioni associative svolte in favore degli aderenti di un'associazione. Data l'estrema analiticità della materia la presenza in sé di norme sostanzialmente inutili va combattuta, causa le ripetute incidenze che comunque le stesse possono svolgere sull'interpretabilità "a contrariis", e comunque va in generale perseguita ove possibile la molto condivisa opera di sfoltimento di ogni eccesso di normazione.

#### **2.2.28 Estensione alle imposte sul reddito della presunzione IVA di non commercialità del quarto comma lett. b) dell'art. 4 D.P.R. 633 concernente la gestione di partecipazioni societarie.**

Il quinto comma lett. b) dell'art. 4) del DPR 633/1972 esprime ai fini dell'IVA un caso rilevante di presunzione di "non commercialità", riferito al "possesso non strumentale né accessorio ad altre attività esercitate, di partecipazioni o quote sociali, di obbligazioni o titoli similari, costituendi immobilizzazioni, al fine di percepire dividendi, interessi o altri frutti, senza strutture dirette od esercitare attività finanziaria, ovvero attività di indirizzo, di coordinamento o altri interventi nella gestione delle società partecipate". Non sussiste una norma simile nel contesto della disciplina delle imposte sul reddito nonostante esigenze di chiarezza, legate all'estrema sottigliezza della distinzione tra gestione "commerciale" dei titoli di partecipazione posseduti e semplice godimento dei frutti prodotti da beni produttivi quali lo sono i titoli, risulti spesso ambigua e capace di suscitare amare questioni pressoché superflue, com'è accaduto per anni alle fondazioni bancarie fino alla pronuncia risolutiva della sentenza 6607 del 2002 della Corte di Cassazione. Sarebbe allora opportuna una sua riproduzione nel contesto delle norme del titolo II, capo III del T.U.I.R., tantopiù che la redditività naturale della gestione di partecipazioni societarie è tributaristicamente oggetto della

qualifica di reddito di capitale ovvero dell'imposta sostitutiva sui capital gain di cui al D.Lgs. 21 novembre 1997, n. 461.

**2.2.29 Ridefinizione della portata del comma quarto dell'art. 19-ter del D.P.R. 633/1972, in merito all'esclusione espressa del beneficio della contabilità istituzionale sostitutiva di quella separata per gli automobile club con qualifica di enti commerciali ed eliminazione del riferimento superato agli I.P.A.B.**

Con la privatizzazione *ex lege*, e comunque con la riforma degli IPAB, l'ultimo comma dell'art. 19-ter del DPR 633/1972, in virtù del quale si attua una forzosa equiparazione contabile agli enti pubblici comuni, degli enti pubblici di assistenza e beneficenza, ai fini del presupposto di contabilità separata necessario a consentire la detrazione dell'IVA, non appare più una disposizione congrua. Tantomeno esso lo è in riferimento all'altra casistica soggettiva ivi menzionata, ovvero quella dell'Automobil Club d'Italia, con le sue strutture provinciali che in molti casi presentano addirittura la posizione soggettiva di ente "commerciale" (cioè, equiparato alle società di capitali). Sarebbe dunque più che giustificata una sua integrale cancellazione abrogativa.

PAGINA BIANCA

***Prima Relazione Annuale***  
***Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale***  
***(predisposta ai sensi del DPCM 329/01 art. 2, c.2)***

**ALLEGATI**

***Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale***

PAGINA BIANCA

***\*(allegato n. 1)\****

**Regolamento  
di  
organizzazione  
e  
funzionamento**

PAGINA BIANCA

**Regolamento di organizzazione e funzionamento  
dell’Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale**  
*(art. 7, ultimo comma, d.p.c.m. 329/2001)*

**Articolo 1**

*Definizioni*

1. Nel presente Regolamento:

- il termine “Agenzia” indica l’Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale istituita con D.P.C.M. 26.9.2000 e regolata dal D.P.C.M. 21 marzo 2001 n. 329;
- il termine “Presidente” indica il Presidente dell’Agenzia;
- il termine “Consiglieri” indica i componenti dell’Agenzia nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell’art. 6 del D.P.C.M. 21 marzo 2001 n. 329;
- il termine “Consiglio” indica il collegio formato dal Presidente e dai Consiglieri;
- l’espressione “Organizzazioni, terzo settore ed enti” indica gli enti di cui all’art. 3, commi 186 e 188, legge 23 dicembre 1996, n. 662;
- la locuzione “D.P.C.M. 329/2001” indica il D.P.C.M. 21 marzo 2001, n. 329;
- il termine “Regolamento” indica il presente regolamento.

**TITOLO I**

**L’AGENZIA**

**Articolo 2**

*Assunzione e cessazione delle funzioni del Presidente e dei Consiglieri*

1. Nella prima riunione successiva alla nomina il Presidente e i Consiglieri dichiarano di non versare in alcuna delle situazioni di incompatibilità di cui all’art. 6 comma 2 del D.P.C.M. 329/2001.
2. Ove si determini in capo al Presidente o ad uno dei Consiglieri una causa di incompatibilità, il Consiglio, esperiti gli opportuni accertamenti e sentito l’interessato, stabilisce un termine entro il quale l’interessato può esercitare l’opzione. Trascorso tale termine, ove non sia cessata la causa d’incompatibilità ovvero l’interessato non abbia presentato le proprie dimissioni, il Presidente riferisce al Presidente del Consiglio dei ministri per i provvedimenti di competenza.
3. A seguito della comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri e sino alla sua decisione l’interessato è sospeso dalle funzioni.

4. Alle deliberazioni del Consiglio di cui al secondo comma non partecipa l'interessato.
5. Le dimissioni sono presentate all'Agenzia. Il Consiglio può sentire l'interessato e formulare osservazioni. Il Presidente informa il Presidente del Consiglio dei ministri per i provvedimenti di competenza. Le dimissioni hanno effetto dalla data della loro accettazione e, in ogni caso, decorsi quindici giorni dalla loro presentazione.
6. In caso di impedimento permanente ovvero di mancato esercizio delle funzioni per un periodo rilevante, il Presidente, o chi ne fa le veci, informa il Presidente del Consiglio dei ministri per i provvedimenti di competenza.

### **Articolo 3**

#### *Il Presidente*

1. Il Presidente ha la rappresentanza legale dell'Agenzia; ne dirige i lavori e vigila sull'attuazione delle deliberazioni assunte; svolge inoltre tutte le ulteriori funzioni attribuitegli, oltreché dal presente Regolamento, dalle leggi e dai regolamenti.
2. In caso di assenza o di impedimento del Presidente, le sue funzioni sono assunte temporaneamente dal Consigliere con maggiore anzianità nell'ufficio o, in caso di pari anzianità, dal più anziano di età, a eccezione del potere disciplinato al successivo art. 7, comma 3.

### **Articolo 4**

#### *Il Consiglio*

1. Il Consiglio è l'organo collegiale dell'Agenzia, formato dal Presidente e dai Consiglieri.
2. Il Consiglio presiede all'esercizio delle funzioni dell'Agenzia, all'indirizzo e al controllo della sua attività amministrativa e della sua organizzazione, assumendo ogni decisione a tali fini necessaria; adotta tutte le delibere previste dal Regolamento e in particolare:
  - a. periodicamente, e comunque all'inizio di ogni anno, stabilisce gli obiettivi, le priorità, i piani ed i programmi da attuare, indicando le ragioni di possibili modifiche in corso d'anno per eventi particolari ed emanando le conseguenti direttive per l'azione amministrativa e per la gestione;
  - b. provvede alla valutazione e al controllo strategico, finalizzati alla verifica delle scelte operative effettuate per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Agenzia;
  - c. entro il mese di gennaio di ciascun anno approva la relazione annuale prevista dall'art. 2, comma 2 del D.P.C.M. 329/2001;

- d. entro il mese di maggio di ciascun anno approva il rendiconto consuntivo;
- e. entro il mese di dicembre di ciascun anno approva il bilancio preventivo relativo all'anno successivo;
- f. delibera la nomina e la revoca del Direttore generale;
- g. può istituire al suo interno comitati o gruppi di lavoro, determinandone i compiti, i principi di funzionamento e la durata.

### **Articolo 5**

#### *Convocazione del Consiglio e ordine del giorno*

1. Ove non sia diversamente indicato nell'avviso di convocazione, il Consiglio si riunisce nella propria sede in Milano.
2. Il Consiglio è convocato dal Presidente, di norma due volte al mese, e comunque quando il Presidente lo ritenga opportuno ovvero su richiesta di almeno quattro Consiglieri. La convocazione deve essere inviata a cura del Presidente, o di chi ne fa le veci, anche a mezzo telefax o posta elettronica, non oltre il quarto giorno che precede la riunione.
3. La convocazione deve contenere l'ordine del giorno, come fissato dal Presidente. Almeno quattro Consiglieri possono chiedere l'inserimento di punti specifici nell'ordine del giorno; il Presidente, previa verifica di conformità alle competenze del Consiglio, li inserisce nell'ordine del giorno della prima riunione utile.
4. Per motivi d'urgenza il Presidente può disporre l'integrazione dell'ordine del giorno, e quindi dell'avviso di convocazione, non oltre il secondo giorno che precede la riunione.
5. La documentazione attinente alle questioni inserite nell'ordine del giorno è trasmessa, a cura dell'Ufficio di Presidenza, contestualmente all'avviso di convocazione della riunione; e ciò anche nell'ipotesi di integrazione dell'ordine del giorno.

### **Articolo 6**

#### *Riunioni del Consiglio*

1. Per la validità delle deliberazioni del Consiglio è necessaria la presenza del Presidente, o di chi ne fa le veci, e di almeno quattro componenti.
2. Le riunioni del Consiglio possono tenersi per teleconferenza nonché per videoconferenza, a condizione che tutti i partecipanti possano essere identificati da ciascuno di essi e sia loro consentito di seguire la discussione e di intervenire in tempo reale alla trattazione degli argomenti affrontati; la riunione si considera tenuta nel luogo dove si trovano il Presidente e il Segretario.

3. I Consiglieri che non possono partecipare alla riunione ne informano tempestivamente l'Ufficio di Presidenza.
4. Salvo che non sia diversamente disposto dal Presidente, il Direttore generale è presente alle riunioni con funzioni di segretario della riunione.
5. Il Presidente può invitare il Direttore generale e i dirigenti responsabili delle unità organizzative ad esporre al Consiglio le risultanze delle istruttorie svolte dagli Uffici e a fornire ogni informazione utile in relazione alle materie oggetto di discussione.

### **Articolo 7**

#### *Deliberazioni del Consiglio*

1. Le deliberazioni del Consiglio sono adottate a maggioranza dei votanti; in caso di parità di voto prevale il voto di chi presiede. Sono adottate con la maggioranza assoluta dei membri del Consiglio, oltre alle modificazioni del Regolamento, le altre deliberazioni per le quali tale maggioranza è espressamente richiesta dal Regolamento.
2. Il voto è palese, salvo nel caso di deliberazioni concernenti il Presidente, i Consiglieri, il Direttore generale o qualora il Consiglio lo decida a maggioranza.
3. Nei casi di particolare urgenza e indifferibilità, che non permettano la convocazione in tempo utile del Consiglio, il Presidente può adottare i provvedimenti di competenza dell'Agenzia, i quali cessano d'avere efficacia sin dal momento della loro adozione se non sono ratificati dal Consiglio nella prima riunione utile e comunque entro il ventesimo giorno successivo alla loro adozione.

### **Articolo 8**

#### *Verbalizzazione delle riunioni del Consiglio*

1. Il verbale delle riunioni è redatto dal Segretario. In caso di assenza del Direttore generale, la funzione di segretario è affidata ad un Consigliere designato a maggioranza.
2. Il verbale, sottoscritto dal Presidente e dal Segretario della riunione, è trasmesso al Presidente e ai Consiglieri almeno quattro giorni prima della successiva riunione, al fine della sua approvazione.
3. Il Direttore generale provvede:
  - alla raccolta e alla custodia dei verbali delle riunioni del Consiglio;
  - alla numerazione progressiva annuale, distinta per tipologia, delle deliberazioni, e alla loro raccolta e custodia;
  - alla pubblicazione sul Bollettino e sul sito internet dell'Agenzia delle deliberazioni di carattere generale.

**Articolo 9***Missioni del Presidente e dei Consiglieri*

1. Le missioni del Presidente e dei Consiglieri devono essere autorizzate dal Consiglio.
2. Al Presidente e ai Consiglieri che si recano in missione compete il rimborso delle spese di trasporto, vitto e alloggio.

**TITOLO II****ORGANIZZAZIONE E FUNZIONI DELL'AGENZIA****Articolo 10***Uffici di rappresentanza*

L'Agenzia può stabilire propri Uffici di rappresentanza in Italia e nei Paesi dell'Unione Europea.

**Articolo 11***Organizzazione generale dell'Agenzia*

1. La struttura interna dell'Agenzia si articola in unità organizzative di primo e di secondo livello.
2. Le unità organizzative di primo livello sono i Dipartimenti, che svolgono compiti istruttori in relazione alle funzioni istituzionali dell'Agenzia, e i Servizi, che svolgono compiti di supporto al Consiglio, al Direttore generale e ai Dipartimenti.
3. Le unità organizzative di secondo livello sono gli Uffici.
4. Presso l'Agenzia sono istituiti i seguenti Dipartimenti:
  - Dipartimento indirizzo e promozione
  - Dipartimento attività consultive
  - Dipartimento vigilanza
5. Presso l'Agenzia sono istituiti i seguenti Servizi:
  - Servizio affari generali e risorse umane
  - Servizio ragioneria
  - Servizio documentazione e studi
  - Servizio relazioni esterne
  - Servizio relazioni istituzionali nazionali e internazionali

**Articolo 12***Direttore generale*

1. Il Direttore generale è nominato con deliberazione del Consiglio su proposta del Presidente. L'incarico non può essere di durata superiore a cinque anni. L'incarico può essere revocato con delibera del Consiglio, assunta a maggioranza assoluta, su proposta del Presidente o di quattro consiglieri.
2. In caso di assenza o di impedimento, anche temporaneo, del Direttore generale, il Presidente dispone, con provvedimento scritto, che le sue funzioni siano esercitate, per il tempo necessario, da un dirigente.
3. Il Direttore generale è preposto al Servizio affari generali e risorse umane e al Servizio ragioneria ed è responsabile del coordinamento fra le diverse unità organizzative dell'Agenzia. Svolge le funzioni attribuitegli dal Regolamento e in particolare:
  - a. cura la gestione amministrativa dell'Agenzia in attuazione delle deliberazioni del Consiglio;
  - b. cura l'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio;
  - c. presenza alle riunioni del Consiglio, con le modalità e i compiti fissati dal Regolamento;
  - d. vigila sull'osservanza, da parte del personale afferente alle unità organizzative, delle norme di legge e regolamentari e delle altre disposizioni di servizio;
  - e. provvede alle spese necessarie per l'ordinaria amministrazione, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio e secondo i criteri e i limiti fissati nel Regolamento di contabilità e nelle deliberazioni del Consiglio.

**Articolo 13***Ufficio di Presidenza e Segreterie dei Consiglieri*

1. L'Ufficio di Presidenza è composto da un responsabile, nonché da due assistenti e da due addetti. L'Ufficio di Presidenza provvede, nel rispetto dei termini fissati dall'art. 2, comma 2 del D.C.P.M. 329/2001, alla trasmissione al Presidente del Consiglio dei ministri e al Parlamento della relazione annuale sull'attività svolta dall'Agenzia e svolge le altre funzioni e i compiti stabiliti dal Presidente.
2. La segreteria di ciascun Consigliere è formata da un assistente e da un addetto, non necessariamente esclusivi.
3. L'incarico di responsabile dell'Ufficio di Presidenza è conferito dal Presidente.

4. Gli assistenti e gli addetti all'Ufficio di Presidenza nonché alle segreterie dei Consiglieri sono scelti tra i dipendenti dell'Agenzia ovvero all'esterno, sulla base di apposito contratto secondo norme di diritto privato.
5. Gli incarichi di cui ai precedenti commi devono prevedere la propria scadenza alla cessazione della carica del Presidente o dei Consiglieri presso i quali sono svolti.

## Articolo 14

### *I Dipartimenti*

1. Il Dipartimento indirizzo e promozione svolge le funzioni indicate alle lett. 3.1.c, 3.1.d, 3.1.e, 3.1.g, e 3.1.m del D.P.C.M. 329/2001, e precisamente:
  - promuove iniziative di studio e ricerca delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti in Italia e all'estero (3.1.c);
  - 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 suo ruolo di promozione civile e sociale (3.1.d);
  - promuove azioni di qualificazione degli standard in materia di formazione e di aggiornamento per lo svolgimento delle attività delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti (3.1.e);
  - promuove scambi di conoscenza e forme di collaborazione fra realtà italiane delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti con analoghe realtà all'estero (3.1.g);
  - 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 (3.1.m).
2. Il Dipartimento attività consultive svolge le funzioni di cui alle lett. 3.1.b, 3.1.h, 3.1.j, 3.1.l del D.P.C.M. 329/2001, e precisamente:
  - formula osservazioni e proposte in ordine alla normativa delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti (3.1.b)
  - 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 (3.1.h);
  - elabora proposte sull'organizzazione dell'anagrafe unica delle ONLUS di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, tenendo conto dei criteri di iscrizione ai registri degli organismi di volontariato e delle cooperative sociali previsti dalla legge 8 novembre 1991, n. 381, e dei criteri che

presiedono al riconoscimento delle organizzazioni non governative di cui alla legge 26 febbraio 1987, n. 49 (3.1.j);

- collabora nella uniforme applicazione delle norme tributarie, formulando al Ministero delle Finanze proposte su fattispecie concrete o astratte riguardanti il regime fiscale delle organizzazioni, terzo settore e enti (3.1.l);

ed assicura la gestione delle relazioni con le pubbliche amministrazioni nelle modalità stabilite dall'art. 4, commi 1,2 del D.P.C.M.329/2001 :

4.1) "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."

4.2) "Le amministrazioni statali sono tenute a richiedere preventivamente il parere dell'Agenzia in relazione a:

- a) iniziative legislative e di rilevanza generale riguardanti la promozione, l'organizzazione e l'attività delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti;
- b) individuazione delle categorie delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti cui destinare contributi pubblici;
- c) organizzazione dell'anagrafe unica delle ONLUS, di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460;
- d) tenuta dei registri e degli albi delle cooperative sociali previsti dalla legge 8 novembre 1991, n. 381;
- e) riconoscimento delle organizzazioni non governative ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49;
- f) decadenza totale o parziale delle agevolazioni previste dal decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460."

3. Il Dipartimento vigilanza svolge le funzioni di cui alle lett. 3.1.f, 3.1.i, 3.1.k del D.P.C.M. 329/2001 e precisamente:

- cura la raccolta, l'aggiornamento ed il monitoraggio dei dati e documenti delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti in Italia (3.1.f);
- vigila sull'attività di raccolta di 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 (3.1.i);
- nei casi di scioglimento degli enti o organizzazioni, 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 delle imposte sui 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 (3.1.k).

## Articolo 15

### *I Servizi*

1. Il Servizio affari generali e risorse umane cura gli affari generali, la formazione del personale, nonché l'organizzazione del lavoro.
2. Il Servizio ragioneria cura la gestione delle risorse finanziarie e la tenuta della contabilità.
3. Il Servizio documentazione e studi espleta per tutte le unità organizzative dell'Agenzia l'attività di ricerca ed acquisizione dei materiali documentali, cura i rilevamenti statistici e l'attività editoriale dell'Agenzia.
4. Il Servizio relazioni esterne:
  - a. cura le relazioni dell'Agenzia con i soggetti privati e gli enti della Pubblica amministrazione;
  - b. cura l'organizzazione delle audizioni;
  - c. provvede all'organizzazione, alla gestione e alla diffusione delle informazioni ufficiali dell'Agenzia e predispone gli strumenti per tale diffusione;
  - d. cura la pubblicazione del Bollettino ufficiale dell'Agenzia nonché la progettazione e l'aggiornamento del sito Internet;
  - e. cura i rapporti dell'Agenzia con i mezzi di comunicazione di massa, secondo le direttive del Presidente.
5. Il Servizio relazioni istituzionali nazionali e internazionali cura le relazioni con gli organi nazionali, comunitari ed internazionali, nonché con le Regioni e con gli enti territoriali; coordina, con i Dipartimenti e i Servizi interessati, la partecipazione ai gruppi di lavoro internazionali su temi di specifico interesse per l'Agenzia.

## **Articolo 16**

### *I responsabili delle unità organizzative di primo livello*

1. I responsabili delle unità organizzative di primo livello sono nominati dal Consiglio, sentito il Direttore generale, di regola tra i dipendenti dell'Agenzia in possesso della qualifica di dirigente. L'incarico non può essere di durata superiore a cinque anni. L'incarico può essere revocato con delibera del Consiglio, quando ricorrano giustificati motivi.
2. In caso di assenza o impedimento, anche temporaneo, dei responsabili, il Direttore generale dispone, con provvedimento scritto, che le loro funzioni siano esercitate, per il tempo necessario, da un dirigente scelto tra coloro che abbiano la qualifica funzionale più elevata.
3. I responsabili presiedono al funzionamento dell'unità organizzativa cui sono preposti, della quale programmano, dirigono e controllano l'attività. In particolare:
  - a. possono costituire all'interno della struttura, previa autorizzazione del Direttore generale, che ne informa tempestivamente il Consiglio, aree di attività in relazione a specifici settori o materie, designandone i responsabili;
  - b. sovrintendono ai procedimenti di competenza della unità organizzativa cui sono preposti, in conformità agli orientamenti dell'Agenzia;
  - c. provvedono alla valutazione del personale secondo apposite procedure e propongono le iniziative volte alla formazione del personale, concorrendo altresì alla loro realizzazione.

## **Articolo 17**

### *Le unità organizzative di secondo livello*

1. L'assegnazione del personale agli Uffici è deliberata dal Consiglio, su proposta del Direttore generale sentiti i Responsabili delle unità organizzative di primo livello.

## **Articolo 18**

### *Controlli interni*

1. Il controllo di legittimità e di regolarità amministrativa e contabile si svolge secondo la disciplina prevista nel Regolamento per l'esercizio dell'autonomia contabile dell'Agenzia.

2. Il controllo di gestione, finalizzato a verificare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, è affidato al Direttore generale. Il Direttore generale informa periodicamente il Consiglio dell'andamento del controllo di gestione.

### **Articolo 19**

#### *Informazione dell'Agenzia*

1. Il Direttore generale cura che ciascuna unità organizzativa presenti periodicamente al Consiglio relazioni, sia di carattere generale, sia sull'andamento delle istruttorie e delle pratiche correnti.
2. Le procedure di cui al comma precedente sono stabilite con ordine di servizio del Direttore generale, sulla base di direttive approvate dal Consiglio.
3. Il Direttore generale convoca riunioni periodiche, finalizzate all'informazione dell'Agenzia, cui partecipano i responsabili delle unità organizzative e personale dell'Ufficio di Presidenza e delle segreterie dei Componenti.

## **TITOLO III**

### **SVOLGIMENTO DEI PROCEDIMENTI**

#### **Articolo 20**

##### *Principi generali*

1. Nell'esercizio della propria attività, l'Agenzia si ispira ai principi della trasparenza, della partecipazione e del contraddittorio.
2. Con riferimento alla disciplina dei procedimenti, per tutto quanto non specificato dal presente Regolamento, si applicano le norme della legge 7 agosto 1990, n. 241.

#### **Articolo 21**

##### *Avvio del procedimento*

1. L'Agenzia esercita le proprie competenze d'ufficio ovvero, nei casi previsti dal D.C.P.M. 329/ 2001, su iniziativa di terzi.
2. Le richieste pervenute all'Agenzia da terzi sono assegnate, a cura del Direttore generale, al Dipartimento competente per lo svolgimento della istruttoria.
3. Il Direttore generale, nell'ambito degli obiettivi e delle priorità stabiliti dal Consiglio, determina l'ordine nell'espletamento delle istruttorie, tenuto conto dei termini fissati per la conclusione del procedimento.

## **Articolo 22**

### *Il responsabile del procedimento*

1. Il responsabile di ciascuna unità organizzativa di primo livello assegna a sé o ad altro dipendente dell'unità la responsabilità del procedimento.
2. Il responsabile del procedimento provvede agli adempimenti necessari per lo svolgimento dell'attività istruttoria in conformità alle deliberazioni del Consiglio e agli indirizzi del responsabile dell'unità organizzativa.

## **Articolo 23**

### *Attività istruttoria*

1. Ai fini del compimento dell'attività istruttoria il responsabile del procedimento può assumere le iniziative menzionate alla lett. d), dell'art. 5, comma 1, del D.P.C.M. 329/2001.
2. Quando lo ritenga opportuno, il Consiglio ha facoltà di designare uno o più Consiglieri con il compito di seguire l'istruttoria.
3. La chiusura dell'istruttoria è comunicata dal Direttore generale al Presidente, il quale, ai fini della trattazione in Consiglio, designa tra i Consiglieri uno o più relatori.

## **Articolo 24**

### *Partecipazione al procedimento*

1. Possono partecipare al procedimento:
  - a. i soggetti che hanno presentato la richiesta di avvio del procedimento e/o i soggetti ai quali è stata comunicata la decisione di avviare il procedimento;
  - b. i soggetti titolari di interessi pubblici o privati, anche costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dai fatti per i quali è stato avviato il procedimento ovvero dai provvedimenti che possono essere adottati all'esito di quest'ultimo.

## **Articolo 25**

### *Deliberazione del Consiglio*

1. Il relatore, sulla base della documentazione trasmessa dalle unità organizzative, introduce la fase della discussione, esponendo i risultati dell'istruttoria, formulando e illustrando le proprie proposte.
2. Quando lo ritenga opportuno, il Consiglio può assumere informazioni da ogni soggetto, interno ed esterno all'Agenzia.

3. La deliberazione è adottata nei modi previsti dall'art. 7 del Regolamento.
  
4. Il Direttore generale cura la corretta esecuzione della deliberazione e, in particolare, comunica il provvedimento ai soggetti che hanno partecipato al procedimento.

## **TITOLO IV**

### **NORME FINALI**

#### **Articolo 26**

##### *Entrata in vigore*

1. Il presente Regolamento entra in vigore il giorno successivo a quello della sua approvazione da parte del Consiglio ed è comunicato alla Presidenza del Consiglio dei ministri e ai ministri vigilanti.

PAGINA BIANCA

***\*(allegato n. 2)\****

## **Bilancio di previsione per l'anno 2002**

PAGINA BIANCA

**ENTRATA**

## Titolo I - ENTRATE CORRENTI

Cat I				
Trasferimenti	da euro	2.582.284,49	a euro	5.082.284,49
Cat II				
Redditi patrimoniali	da euro	30.000,00	a euro	30.000,00
Cat III				
Entrate diverse	da euro	0,00	a euro	0,00
Totale delle entrate correnti				
	da euro	2.612.284,49	a euro	5.112.284,49

## Titolo II - ENTRATE IN CONTO CAPITALE

Cat. IV				
Alienazione di bei patrimoniali	da euro	0,00	a euro	0,00
Cat V				
Entrate derivanti da accensione di mutui	da euro	0,00	a euro	0,00
Cat VI				
Entrate diverse	da euro	0,00	a euro	0,00
Totale delle entrate in conto capitale				
	da euro	0,00	a euro	0,00

## Titolo III – PARTITE DI GIRO E CONTABILITÀ SPECIALI

Cat VII -				
Partite di giro e Contabilità speciali	da euro	0,00	a euro	200.000,00
Totale delle partite di giro e Contabilità speciali				
	da euro	0,00	a euro	200.000,00
TOTALE DELL'ENTRATA				
Titolo I,II,III	da euro	2.612.284,49	a euro	5.312.284,49

**SPESA****Titolo I - SPESE CORRENTI****Cat. I**

Spese per il funzionamento degli organi istituzionali	da euro	1.470.000,00	a euro	770.000,00
---	---------	--------------	--------	------------

**Cat II**

Spese per il personale	da euro	280.000,00	a euro	280.000,00
------------------------	---------	------------	--------	------------

**Cat III**

Spese per acquisto di beni e servizi	da euro	657.084,49	a euro	3.757.084,49
--------------------------------------	---------	------------	--------	--------------

**Cat IV**

Somme non attribuibili	da euro	105.000,00	a euro	105.000,00
------------------------	---------	------------	--------	------------

**Totale delle spese correnti**

	da euro	2.512.084,49	a euro	4.912.084,49
--	---------	--------------	--------	--------------

**Titolo II – SPESE IN CONTO CAPITALE****Cat. V**

Costituzione di fondi	da euro	0,00	a euro	0,00
-----------------------	---------	------	--------	------

**Cat. VI**

Beni mobili ed immobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	da euro	100.200,00	a euro	200.200,00
--	---------	------------	--------	------------

**Totale delle spese in conto capitale**

	da euro	100.200,00	a euro	200.200,00
--	---------	------------	--------	------------

**Titolo III – PARTITE DI GIRO E CONTABILITA' SPECIALI****Cat. VII**

Partite di giro e Contabilità speciali	da euro	0,00	a euro	200.000,00
--	---------	------	--------	------------

**Totale**

delle spese per partite di giro e Contabilità speciali	da euro	0,00	a euro	200.000,00
--	---------	------	--------	------------

**TOTALE COMPLESSIVO DELLA SPESA**

Titolo I,II,III	da euro	2.612.284,49	a euro	5.312.284,49
-----------------	---------	--------------	--------	--------------

***\*(allegato n. 3)\****

## ***Bilancio di previsione 2003***

PAGINA BIANCA

**ENTRATA**

## Titolo I – ENTRATE CORRENTI

Cat. I – Trasferimenti	euro	2.582.284,49
Cat. II – Redditi patrimoniali	euro	65.000,00
Cat. III – Entrate diverse	euro	0,00
Totale delle entrate correnti	euro	2.647.284,49

## Titolo II – ENTRATE IN CONTO CAPITALE

Cat. IV – Alienazioni di beni patrimoniali	euro	0,00
Cat. V – Entrate derivanti da accensione di mutui	euro	0,00
Cat. VI - Entrate diverse	euro	0,00

## Titolo III – PARTITE DI GIRO E CONTABILITA' SPECIALI

Cat. VII – Partite di giro e contabilità speciali	euro	200.000,00
---	------	------------

**TOTALE COMPLESSIVO ENTRATA** euro 2.847.284,49

---

---

**SPESA**

## Titolo I – SPESE CORRENTI

Cat. I – Spese per il funzionamento degli organi istituzionali	euro	1.100.000,00
Cat. II – Spese per il personale	euro	463.000,00
Cat. III – Spese per acquisto di beni e servizi	euro	3.534.284,49
Cat. IV – Trasferimenti	euro	500.000,00
Cat. V – Somme non attribuibili	euro	50.000,00
Totale delle spese correnti	euro	5.647.284,49

## Titolo II – SPESE IN CONTO CAPITALE

Cat. V - Costituzioni fondi	euro	0,00
Cat. VI – Beni mobili ed immobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	euro	100.000,00
Totale delle spese in conto capitale	euro	100.000,00

## Titolo III – PARTITE DI GIRO E CONTABILITA' SPECIALI

Cat. VII – Partite di giro e contabilità speciali	euro	200.000,00
---	------	------------

## Totale complessivo della spesa

Titolo I, II, III	euro	5.947.284,49
-------------------	------	--------------

---

---

Avanzo di amministrazione presunto		3.100.000,00
------------------------------------	--	--------------

Totale complessivo entrata		2.847.284,49
----------------------------	--	--------------

Totale		5.947.284,49
--------	--	--------------

Totale complessivo spesa		5.947.284,49
--------------------------	--	--------------