

Presentazione

Il terzo anno di vita ha segnato un periodo importante per la crescita dell'Agenzia per le Onlus. Lo testimonia l'incremento considerevole delle attività svolte e lo suggella, soprattutto, la sempre più chiara percezione - interna ed esterna all'Agenzia - di quale sia la specifica missione istituzionale di questo ente.

La consapevolezza dell'ampiezza e del rilievo della propria missione consente ora, muovendo dalla presa di coscienza del percorso sin qui compiuto, di allungare lo sguardo anche sulle possibili, concrete prospettive di sviluppo dell'Agenzia.

Di tutto ciò, si è cercato di dare conto in questa Relazione Annuale 2004, la quale si articola in maniera significativamente differente rispetto alle precedenti edizioni. Il lavoro, infatti, si suddivide in due parti principali. La prima è dedicata alla sintetica e puntuale descrizione dell'attività svolta nell'ambito delle diverse attribuzioni e dei diversi poteri di cui l'Agenzia è stata dotata (vigilanza e ispezione, indirizzo e promozione). La seconda parte presenta riflessioni, osservazioni e proposte - sia di ordine particolare, sia di rilievo generale - sul Terzo settore italiano e sul suo rapporto con l'attuale ordinamento legislativo in materia.

Soprattutto in quest'ultima parte ci si è soffermati a considerare il complesso delle relazioni tra il mondo nonprofit del nostro Paese e le istituzioni politiche, comprese quelle europee, e sui rapporti tra il Terzo settore e quella società civile, di cui esso è, non solo emanazione, ma anche espressione sempre più dinamica e costitutiva.

È proprio alla luce di questo molteplice e positivo intreccio di rapporti e di intersezioni che si è cercato di considerare, in termini concreti e propositivi, sia la posizione e il ruolo attualmente ricoperti dall'Agenzia per le Onlus, sia le possibili strade lungo le quali essa potrà accrescere il suo grado di utilità complessiva per l'intero Paese.

L'esposizione si conclude con l'aggiunta di sette allegati, con cui si intendono fornire sostegno documentario, approfondimenti e ulteriori spunti di riflessione in ordine a quanto trattato nella Relazione.

Prima di concludere questa breve presentazione, sento il dovere di rinnovare ancora una volta il mio personale grazie alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, specialmente attraverso l'opera del Dipartimento per il

Coordinamento Amministrativo, ha offerto a questa giovane Istituzione un prezioso contributo in termini di disponibilità, collaborazione e, allo stesso tempo, di attenta vigilanza. Un sentito e sincero ringraziamento, questo, che rivolgo anche a nome di tutto il Consiglio e della struttura operativa dell'Agenzia per le Onlus.

Il Presidente
Lorenzo Ornaghi

Milano, lì 1 marzo 2005

PARTE PRIMA

Attività svolta

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

PAGINA BIANCA

Premessa

Prima di cominciare a esporre il resoconto dell'attività svolta dall'Agenzia per le Onlus nell'anno 2004, è utile fornire alcune indicazioni sull'impostazione metodologica con cui si è ritenuto di procedere nella redazione delle pagine seguenti.

Non si tratta di una questione meramente formale o stilistica. Le differenze riscontrabili rispetto alle due relazioni precedenti, infatti, possono essere ricondotte - oltre che all'esigenza di rendere più agevole la lettura del documento - alla nuova consapevolezza maturata in seno all'Agenzia relativamente al proprio ruolo e alle modalità con cui adempiere le proprie responsabilità.

Anche in tal senso, dunque, questa prima parte può definirsi preliminare alla seconda. Ciò precisato, è inevitabile fare alcuni brevi riferimenti alle edizioni passate.

Nella Relazione Annuale 2003¹ si vollero evidenziare i punti di vicinanza - e in qualche caso di sovrapposizione - fra "attività di vigilanza e ispezione"² (talvolta indicata semplicemente come "attività di controllo"³) e "attività di indirizzo"⁴. In particolare, si ebbe modo di sottolineare come l'attuazione della prima, il cui obiettivo naturale e prioritario coincide con l'assolvimento dei compiti di garanzia posti in capo al nuovo ente, fosse contemporaneamente l'occasione per approfondire singoli aspetti della normativa vigente. Ci si era resi conto, insomma, che attraverso l'esame delle istanze pervenute e l'istruzione delle relative pratiche, l'Agenzia assumeva anche una serie di dati, informazioni, e testimonianze da cui si potevano (e si dovevano) trarre spunti per l'avvio di riflessioni mirate e quindi, per l'esercizio del suo potere di indirizzo.

Si cercò, altresì, di tenere conto di quanto sperimentato sin dalla fase di avvio dell'Agenzia⁵, durante i primi adempimenti della sua missione istituzionale, a partire dalla pluralità di declinazioni a cui si presta l'espressione "attività di indirizzo". In effetti, si realizzò da subito che, oltre alla formulazione di apposite osservazioni e proposte da indirizzare ai propri interlocutori istituzionali, esercitare una "azione di indirizzo" poteva anche coincidere, secondo un'accezione più ampia, con la semplice pubblicizzazione di un singolo parere. A rafforzare questa convinzione contribuirono le prime pubblicazioni di alcuni

¹ Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, *RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA* (1 gennaio 2003 - 31 dicembre 2003).

² Sul rapporto fra vigilanza e ispezione e sulle ragioni per cui tali termini sono utilizzati nella relazione per indicare un unico ambito di impegno, si veda il successivo Capitolo I - Vigilanza e ispezione.

³ Definizione coerente con quella riportata nell'art. 1 del DPCM n. 329 del 21 marzo 2001, laddove l'Agenzia per le Onlus - in accordo con la formulazione utilizzata nella Legge n. 662 del 23 dicembre 1996 e nel D.Lgs n. 460 del 4 dicembre 1997 - è definita "l'organismo di controllo sugli enti non commerciali e sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale".

⁴ Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, *RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA* (1 gennaio 2003 - 31 dicembre 2003), Parte III, Premessa, pp. 79-81.

⁵ Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, *RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA* (8 marzo 2002 - 31 dicembre 2002), Parte Seconda, Capitolo II - Potere di indirizzo e attività giuridica dell'Agenzia, p. 48

di questi atti su riviste specializzate e la loro citazione in occasione di seminari e convegni. Del resto, l'elaborazione di tali pareri richiedeva (e tuttora richiede) all'Agenzia, spesso in maniera non banale, un vero e proprio esercizio interpretativo⁶.

In tale prospettiva, pertanto, anche in considerazione della mole delle richieste di parere sopraggiunte e del peso crescente che queste assumevano rispetto al complesso dell'attività giuridica dell'Agenzia, si decise di presentare congiuntamente il lavoro effettuato in quei distinti ambiti⁷.

Nel corso del 2004, la convinzione circa la stretta connessione fra "controllo" e "indirizzo", non solo si è confermata, ma - come si vedrà in seguito - si è ulteriormente rafforzata. Le proposte maturate in relazione alle riflessioni condotte sui casi oggetto dell'azione di vigilanza sono aumentate, e nuovamente i pareri dell'Agenzia sono stati utilizzati, anche presso alcuni tribunali del nostro Paese, per sostenere tesi e orientamenti, ovvero per contrapporvisi.

Tuttavia, proprio l'espandersi e l'approfondirsi di questa consapevolezza, frutto anche del continuo dialogo dell'Agenzia con i suoi interlocutori istituzionali e con i rappresentanti del Terzo settore (unitamente alle valutazioni di ordine generale volte a rendere più chiara l'esposizione dei contenuti della nuova Relazione Annuale), hanno contribuito a far maturare la scelta di trattare separatamente - nella stessa parte, ma in capitoli diversi - i due ambiti di attività ora menzionati. Allo stesso modo, la decisione di anteporre la disamina dei dati e delle caratteristiche salienti dell'attività di vigilanza rispetto alla trattazione dell'attività di indirizzo non è casuale, ma risponde a una precisa convinzione e persegue quindi un preciso intendimento. Ci si è persuasi, in buona sostanza, che alla luce delle evoluzioni intervenute in merito alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, una lettura separata di tali argomenti, nell'ordine testé ricordato, possa rispondere meglio alle nuove esigenze intervenute e apportare perciò qualche vantaggio.

In termini generali, tale metodo permette di cogliere più distintamente l'influenza della prima attività sulla seconda, creando i presupposti, nel contempo, per una migliore valutazione delle ricadute che, a sua volta, l'attività di indirizzo ha avuto, e continua ad avere, sull'attività di promozione posta in essere dall'Agenzia.

La frequente scoperta, per via induttiva, di difficoltà, anomalie e criticità riferibili alla normativa vigente in materia di nonprofit e ad alcune interpretazioni di certe sue parti, infatti, ha prodotto, in seno al Consiglio, la convinzione che fosse opportuno dare corso a un'attività di indirizzo fondata anche su ricognizioni di carattere più generale e sviluppate a partire da punti di osservazione ancora più universali. Un'attività, insomma, non esclusivamente vinco-

⁶Oltre a questa seconda accezione del "potere di indirizzo" dell'Agenzia, nella stessa pagina citata nella precedente nota n. 5, se ne individuava una terza collegata al potere di promozione dell'Agenzia. Secondo questo approccio, infatti, anche il sostenere una determinata iniziativa, l'avviare una certa ricerca o l'attività di sportello, le relazioni interistituzionali e quelle con il pubblico potevano essere l'occasione per esprimere linee di indirizzo generale (per esempio in merito al rapporto fra legislazione vigente e realtà del Terzo settore), ovvero su temi specifici.

⁷Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale. RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA (1 gennaio 2003 - 31 dicembre 2003), Parte III, Attività di indirizzo, ispezione e vigilanza, pp. 77-116.

lata ai riscontri empirici (inevitabilmente parziali) derivanti dall'esercizio di forme di vigilanza, ma il cui esito potesse semmai fornire un contesto di riferimento adeguato in cui inserire, leggere e interpretare anche i singoli casi.

Da questa presa d'atto (nonostante l'enorme difficoltà nel sottrarre risorse all'impegno connesso alle operazioni di controllo) sono quindi scaturite diverse iniziative, soprattutto sul fronte della ricerca⁸, rispetto alle quali, in alcuni casi, oltre al contributo scientifico fornito dal Servizio Documentazione e Studi dell'Agenzia, si è potuto contare anche sull'apporto di diverse figure di esperti e/o ricercatori esterni. E anche dei primi risultati e delle prime determinazioni dell'Agenzia collegate a questo nuovo sforzo (in attesa dei ben più ampi riscontri che saranno certamente esposti nella Relazione Annuale sull'anno 2005), si è ritenuto di dare conto separatamente.

L'idea di scorporare l'esposizione e l'analisi della "attività di indirizzo" dalla "attività di vigilanza e ispezione" dell'Agenzia, dunque, oltre a rispondere all'esigenza poc'anzi riferita (quella cioè di una migliore comprensione del nesso sussistente fra i due predetti ambiti), vuole altresì mettere in luce il rinnovato e più consapevole rapporto – nel segno di una reciproca influenza – fra "attività di indirizzo" e "ricerca", intesa anche come importante fattore di "promozione" della conoscenza del settore nonprofit presso la società civile e le istituzioni del nostro Paese.

In questo senso, l'impostazione or ora riferita è propedeutica al rafforzamento della specifica identità e del ruolo dell'Agenzia, con particolare riferimento alla situazione del Terzo settore in Italia, che sarà oggetto della Parte seconda di questa Relazione Annuale.

L'esposizione sintetica dell'attività svolta prosegue poi con la presentazione, nel Capitolo III – Promozione, delle linee guida con cui essa l'attività di promozione è stata condotta, oltre che di alcune delle principali iniziative intraprese per favorire la conoscenza del Terzo settore presso le istituzioni e la società civile. Su questo punto, nel solco tracciato nei due anni precedenti, si è cercato di evidenziare la forte valenza pro-sociale di una larga parte degli enti del mondo nonprofit, a partire dalla diffusione e condivisione di valori costituzionalmente riconosciuti, riferibili al principio di sussidiarietà nella sua declinazione "orizzontale" e, più in generale, alla costruzione di forme mature di cittadinanza attiva, responsabile e solidale. Ci si è soffermati, inoltre, sugli sforzi compiuti dall'Agenzia per favorire le varie iniziative con un'adeguata comunicazione.

La prima parte della Relazione, infine, si conclude con alcuni aggiornamenti in merito alla situazione organizzativa e al funzionamento dell'Agenzia, affiancata da una rapida presentazione dell'attività collegiale del Consiglio anche attraverso il supporto, in fase di preparazione, di appositi gruppi di lavoro o commissioni. Anche in questo caso, rispetto alle precedenti Relazioni Annuali, si è scelto di riportare elenchi e tabelle in un'apposita appendice⁹.

⁸Su questi e su altri aspetti ci si soffermerà nel Capitolo II - Indirizzo e Capitolo III - Promozione, ma anche nella seconda parte della presente Relazione Annuale.

⁹Allegato n. 2. Elenco Deliberazioni.

Capitolo I

Vigilanza e ispezione

A) Dati generali¹⁰

Vigilanza e ispezione sono termini con cui normalmente si indicano attività tra loro collegate e però ben distinte. In questa Relazione Annuale, così come nelle due precedenti (2002 e 2003¹¹), le attività facenti capo a queste espressioni (esplicitamente utilizzate dal DPCM n. 329/01),¹² sono invece trattate congiuntamente. Le ragioni di questa scelta sono già state esposte in diverse sedi (incluse le precitate Relazioni Annuali): avendo esse conservato intatta la loro validità, vale la pena di riprenderle brevemente.

Il principale motivo alla base dell'impostazione adottata si fonda sulla consapevolezza dei limiti strutturali che, relativamente al potere di ispezione assegnato all'Agenzia, hanno reso sinora non solo difficoltoso, ma addirittura inattuabile, un suo effettivo espletamento. Questa valutazione si riferisce, naturalmente, a ciò che comunemente si intende quando si pensa alla creazione e all'attivazione di un "servizio ispettivo pubblico", ovvero si pongono in essere paragoni con organismi di dimensioni e tradizioni assai più robuste quali la britannica *Charity Commission* (operante nel Regno Unito, limitatamente a Inghilterra e Galles). Effettivamente, la realizzazione della finalità di istituire un "servizio ispettivo", avente come riferimento territoriale l'intera nazione e come ambito di applicazione la normativa e i regolamenti afferenti "organizzazioni non lucrative, terzo settore ed enti non commerciali"¹³, appare utopistica per un ente che, privo di una propria pianta organica¹⁴ e dotata di un budget complessivo pari a € 2.500.000 annui, dispone di una struttura a cui non è al momento consentito di superare le 35 unità.

Siffatta oggettiva valutazione, peraltro, non ha impedito all'Agenzia, in questi primi anni di vita, di operare anche nella direzione di corrispondere, nei limiti del possibile, a tale finalità. Il Consiglio ha attuato il proprio mandato, coincidente con il periodo definito dal DPCM 329/01 "di prima applicazione"¹⁵, nel senso di una fase quantomeno preparatoria (fatta salva l'eventuale adozione di nuove misure normative che modifichino le competenze assegnate all'Agenzia) in vista di una futura attivazione di tale funzione. In que-

¹⁰ Per una visualizzazione grafica e per ulteriori dettagli in merito ai dati presentati si rinvia all'Allegato n. 1 Richieste pervenute e pareri emessi nell'anno 2004.

¹¹ Si vedano rispettivamente le precedenti note n. 5 (2002) e n. 1 (2003).

¹² "Nell'esercizio delle attribuzioni di cui all'articolo 3, commi 191 e 192 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, l'Agenzia: a) nell'ambito della normativa vigente, esercita i poteri di indirizzo, promozione, vigilanza e ispezione 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..." DPCM n. 329 del 21 marzo 2001, Regolamento recante norme per l'Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, art. 3 (Attribuzioni), comma 1, lett. a

¹³ Si veda la precedente nota n. 12.

¹⁴ Il personale dell'Agenzia, secondo quanto indicato dal precitato DPCM 329/01, all'art. 9, proviene esclusivamente da altre pubbliche amministrazioni attraverso l'istituto del comando, fuori ruolo o altre posizioni equipollenti ovvero attraverso l'attivazione di rapporti di collaborazione.

sta prospettiva, si è cominciato a riflettere su possibili percorsi alternativi e innovativi, che tengano conto sia delle esigenze di limitazione della spesa, sia delle esigenze formative collegate a questo particolare tipo di impegno. Si è così cominciato a prendere gli opportuni contatti interistituzionali per elaborare (sul modello di quanto già è stato fatto in relazione all'attività di vigilanza) forme di *partnership* con altre amministrazioni centrali dello Stato, all'interno delle quali operano apparati ispettivi già ampiamente consolidati. Questa scelta appare coerente anche con l'assenza di un potere sanzionatorio proprio dell'Agenzia, la quale, allorché si accade di riscontrare fattispecie configurabili come abusi o illeciti, è tenuta esclusivamente a darne segnalazione alle autorità competenti.

Ciò detto, la funzione ispettiva è oggi assolta esclusivamente in relazione al controllo (ispezione) degli atti sottoposti all'attenzione del nuovo organismo pubblico per il Terzo settore, nell'ambito del suo lavoro di vigilanza. Circostanza, questa, che di per sé giustifica la decisione di tenere unite le parti della Relazione attinenti le due aree di intervento.

Il lavoro svolto, in termini generali, può essere così riassunto.

Nel corso del 2004, l'Agenzia per le Onlus ha ricevuto complessivamente **1215 richieste di parere**¹⁶, a fronte delle quali, nello stesso periodo temporale, sono stati **emessi 809 pareri formali**.

La relazione tra i due dati or ora riferiti richiede tuttavia alcune precisazioni.

In primo luogo, occorre segnalare che **non v'è un necessitato automatismo fra la ricezione di un quesito e l'emissione di un parere formale (a maggior ragione per la sua deliberazione)**, non potendosi escludere l'evenienza, che si è difatti più volte verificata, di richieste non conformi alle attribuzioni e ai poteri dell'Agenzia, ovvero sulle quali non si ritenga necessario emettere un parere formale.

Soprattutto, bisogna aggiungere che **una quota consistente delle richieste, a conferma di un trend di crescita costante, sono pervenute all'Agenzia negli ultimi mesi dell'anno**. Per tale ragione, molte delle relative risposte - ultimate all'inizio del 2005 - saranno oggetto della prossima Relazione Annuale. Analogamente, seppure in proporzioni più contenute, **tra le 809 pratiche concluse nel 2004, 189 riguardano dossier avviati nel 2003**.

Bisogna inoltre sottolineare **la presenza di istruttorie particolarmente complesse**, che hanno richiesto **supplementi di indagine** piuttosto consistenti.

Va infine precisato che i problemi relativi alla carenza di personale (a sua volta collegato, fra le altre cose, anche alla carenza di spazi disponibili¹⁷), pur rivestendo un carattere generale, hanno causato particolari difficoltà nel caso

¹⁶ È questa la definizione utilizzata dal precitato DPCM 329/01, che, all'art. 9, si sofferma sul contingente di personale di cui: "L'Agenzia, in sede di prima applicazione, si avvale...". Contingente che, come s'è detto, non può in ogni caso superare le 35 unità. Sulla situazione del personale dell'Agenzia al 31 dicembre 2004 si veda il successivo Capitolo IV Organizzazione, funzionamento e nuove disposizioni

¹⁷ Per un'analisi delle tipologie dei quesiti pervenuti si veda il già citato (nota n. 10) Allegato n. 1 Richieste pervenute e pareri emessi nell'anno 2004. In merito alla natura e alla destinazione dei pareri resi dall'Agenzia, si veda il DPCM 329/01, artt. 3 e 4.

dell'ex Dipartimento Attività Consultive (oggi Dipartimento Attività Giuridiche). Per una buona parte del 2004, infatti, le forze a disposizione apparivano sproporzionate rispetto alla mole delle pratiche in essere. Peraltro, il problema non è completamente superato, in quanto, ai vantaggi derivanti dall'arrivo di alcuni nuovi collaboratori, dall'affinamento delle procedure e dall'aumento delle sedute di Consiglio (unica sede in cui possono essere adottate deliberazioni) è corrisposta una notevole crescita dei quesiti in entrata.

Ciononostante, in ordine all'efficienza del servizio reso, da un raffronto con l'attività svolta nel 2003¹⁸ emerge una tendenza senz'altro positiva, soprattutto se si considera il fatto che nel 2004 si è registrato **un incremento delle richieste di parere pari al 341% rispetto ai 356 quesiti dell'anno precedente**. In particolare, si ritiene di evidenziare come si sia passati da un rapporto del **46,91% tra pareri emessi (167)¹⁹ e quesiti ricevuti (356) del 2003, al 66,58% (809 su 1215) del 2004**.

B) Le richieste pervenute

Dall'analisi delle richieste giunte all'Agenzia emergono alcune caratteristiche di fondo che è utile rilevare.

Si riscontra, in primo luogo, l'accentuarsi della già netta predominanza delle domande inoltrate da soggetti pubblici.

Nel 2004, infatti, **in termini percentuali, le richieste inviate all'Agenzia da parte di soggetti privati sono scese al 6% del totale (rispetto al 12% del 2003), contro il restante 94% inoltrate dai soggetti pubblici (nel 2003 erano l'88%)**.

In termini assoluti, però, **le domande presentate da privati sono aumentate, passando dalle 43 dell'anno precedente alle 78 del 2004 (+81,39%)**, un incremento certamente non paragonabile a quello registrato per i quesiti provenienti dalle pubbliche amministrazioni, che dai **313 del 2003 sono passati ai 1137 del 2004 (+ 263,25%)**.

Tra le **78 richieste provenienti dai privati**, com'era lecito attendersi, la maggior parte sono state inoltrate da **organizzazioni del Terzo settore (54)**, seguite da quelle provenienti da **studi professionali (23)**, e da un unico caso riferibile a un **Centro di Servizio per il Volontariato**. Rispetto ai quesiti presentati da professionisti e CSV, va però sottolineato che, verosimilmente, gli interroganti li abbiano posti per conto di un numero non quan-

¹⁸ Sulla questione degli uffici disponibili per l'Agenzia, si vedano: *RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA (8 marzo 2002 - 31 dicembre 2002)*, Parte I, Cap. 2, pp. 32 e 33; e *RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA (1 gennaio 2003 - 31 dicembre 2003)*, Parte I, Cap. 1, pp. 31 e 32.

¹⁹ Per un'analisi dettagliata dei quesiti ricevuti nel 2003 si veda: Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, *RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA (1 gennaio 2003 - 31 dicembre 2003)*, Parte III, Cap. 1 e 2, pp. 53-55.

²⁰ Mentre i pareri emessi e che si è ritenuto di deliberare sono stati 125.

tificabile di organizzazioni nonprofit loro clienti (o, nel caso del CSV, utenti).

Le 1137 richieste dei soggetti pubblici, provengono quasi esclusivamente dalle Amministrazioni centrali dello Stato (1131), rispetto alle quali hanno assunto un ruolo di assoluta rilevanza le Direzioni Regionali delle Entrate (DRE). Le richieste di tali direzioni, infatti, sono state 1117, vale a dire il 91,93% del totale e il 98,24% dei quesiti inoltrati da soggetti pubblici, mentre quelle inoltrate da altri soggetti di diritto pubblico sono soltanto 20 (1,76%).

La rilevazione della frequenza dei rapporti con l'Agenzia delle Entrate, in relazione all'attività di controllo dell'Agenzia per le Onlus, già di per sé evidente, è completata dall'esame dei quesiti provenienti da soggetti pubblici diversi dalle DRE. Tra le **20 richieste, infatti, 8 sono state inviate dalla Direzione centrale dell'Agenzia delle Entrate, 6 da Enti territoriali, 4 dal Corpo della Guardia di Finanza e 2 da altre amministrazioni statali.**

È utile, a questo punto, fornire alcune indicazioni in merito ai quesiti inviati dalle DRE.

Dal punto di vista della **provenienza territoriale** è possibile rilevare che tra le Direzioni Regionali delle Entrate, hanno inviato il maggior numero di quesiti quelle della **Puglia (198)**, della **Sardegna (104)** e del **Lazio (89)**, mentre in coda si segnalano **Basilicata (8)**, **Emilia Romagna (10)** e la **Provincia Autonoma di Trento (11)**. Dal **Molise** e dalla **Valle d'Aosta**, infine, non è pervenuta alcuna richiesta.

È interessante, ancora, soffermarsi sulla visualizzazione dei **settori** (riferibili a quelli previsti dall'art. 10 del D.Lgs. 460/97) in cui operano le organizzazioni di cui è stata richiesta la cancellazione dall'Anagrafe Unica delle Onlus (di cui all'art. 11 del precitato D.Lgs. 460/97). A questo proposito, la maggior parte degli enti controllati dalle DRE risultava operare nel settore della **promozione culturale e artistica (209)** e nel **settore socio assistenziale e socio sanitario (203)**. Ben **235 pareri**, infine, sono stati emessi in risposta ai quesiti inoltrati relativamente a quanto previsto nel **DM 226 del 18 luglio 2003 emesso dal Ministro dell'Economia e delle Finanze**, concernente le modalità di esercizio del controllo relativo alla sussistenza dei requisiti formali per l'uso della denominazione Onlus. Tale decreto riveste una particolare importanza ai fini della nostra relazione, in quanto definisce anche il ruolo dell'Agenzia per le Onlus nell'ambito della procedura dallo stesso regolata²⁰.

La rilevanza immediata di tali quesiti consiste, in moltissimi casi, nella loro diretta connessione con la conservazione o il riconoscimento della qualifica-

²⁰ In particolare, all'art. 5 (Cancellazione dall'Anagrafe), precisamente al comma 5 si prevede che: "ai sensi dell'art. 4, comma 2, lettera f), del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 marzo 2001, n. 329, nel caso in cui si riscontri il venir meno, successivamente all'iscrizione, di uno o più requisiti di cui all'art. 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, la Direzione regionale dell'Agenzia delle entrate chiede preventivamente il parere all'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale al fine di provvedere alla cancellazione dall'anagrafe, con la conseguente decadenza dalle agevolazioni.". All'art. 6 (Disposizioni transitorie), inoltre, precisamente al comma 4 si prevede che: "In caso di inottemperanza alla richiesta della direzione regionale entro trenta giorni dal ricevimento della stessa, la direzione regionale notifica ai soggetti interessati un provvedimento motivato di cancellazione comportante decadenza dalle agevolazioni fiscali, adottato previo parere dell'Agenzia per le ONLUS ai sensi dell'articolo 5, comma 5."

zione di Onlus (organizzazione non lucrativa di utilità sociale) introdotta dal D.Lgs. n. 460 del 1997 e a cui, com'è noto, sono collegate importanti agevolazioni fiscali. Un elevato numero delle domande provenienti dalle DRE infatti **richiede all'Agenzia per le Onlus di pronunciarsi relativamente alla proposta di cancellazione di una determinata organizzazione dall'anagrafe delle Onlus**, laddove "essere cancellati" significa, appunto, la perdita della predetta qualifica e, conseguentemente, delle precitate agevolazioni. Non solo. Come si vedrà meglio nella seconda parte della Relazione, in considerazione della significatività assunta a livello civile e sociale dal termine "Onlus", è forse possibile parlare anche di una perdita di "beneficio di immagine" da parte dell'organizzazione cancellata dal registro²¹.

È pertanto evidente l'incidenza che tale provvedimento può avere sulla vita di un ente nonprofit e, indirettamente, sui cittadini/utenti che, eventualmente, da esso ricevono servizi. Tale evidenza, però, va sempre accompagnata con l'altrettanto chiara consapevolezza circa la necessità di fare in modo che le risorse pubbliche non siano destinate a soggetti che nella realtà – a dispetto delle sigle di cui possono fregiarsi – risultino carenti in maniera sostanziale dei requisiti soggettivi e oggettivi che la legge connette alla concessione dei predetti benefici.

È su questo difficile e delicato crinale, quindi, che l'Agenzia per le Onlus tenta di condurre la sua azione. Un'azione resa qualche volta ancora più difficile da una legislazione di settore scarsamente coordinata, talvolta carente e talaltra ridondante, la quale lascia aperte diverse possibilità interpretative.

C) I pareri emessi

Come si è già riferito nella prima Relazione Annuale (2002²²), il DPCM 329/01 distingue i pareri emessi dall'Agenzia in "**pareri obbligatori**" e "**pareri obbligatori e vincolanti**". Questa seconda tipologia concerne esclusivamente la **devoluzione dei patrimoni nei casi di scioglimento degli enti e delle organizzazioni non lucrative**.²³ Un aspetto delicato del rapporto fra Terzo settore e società civile che, tuttavia, è riferibile a una percentuale assai limitata dei quesiti ricevuti.

Osservazione, questa, che trova conferma anche nei dati relativi all'anno 2004: sugli **809 pareri** complessivamente formulati dall'Agenzia, infatti, i **pareri obbligatori e vincolanti** sono stati soltanto 6.

²¹ A questo proposito, si segnala la sentenza del TAR del Lazio n. 13087 del 16 novembre 2004 contenente alcune indicazioni di particolare rilevanza e per molti aspetti innovative.

²² Si veda, in particolare: RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA (8 marzo 2002 – 31 dicembre 2002), Parte II, Cap. 2, pp. 51 e 52.

²³ Questa particolare evenienza è regolata secondo quanto previsto dall'art. 10, comma 1, lettera f) del D.Lgs. 460/97, dall'art. 111, comma 4-quinquies, lettera b) del TUIR approvato con DPR 917/86, dall'art. 4, comma 7, lettera b) DPR 633/72 ed è, infine, richiamata dal DPCM 329/01, all'art. 3, comma unico, lettera k). Sui problemi connessi all'applicazione di questo genere di pareri si tornerà nella seconda parte di questa Relazione Annuale.