

loro effetti e coinvolgere, oltre all'utente del (dis)servizio, i suoi familiari, i suoi vicini etc. (livello meso) e, addirittura, andare a intaccare la fiducia complessiva e quindi il capitale sociale patrimonializzato dalle organizzazioni di Terzo settore insediate in un delimitato territorio (livello macro).

Tuttavia, alcune ipotesi avanzate in questi anni, per cercare di migliorare il livello di protezione dei beneficiari presentano importanti controindicazioni. Ci si riferisce soprattutto alla proposta di introdurre strumenti di *governance* di immediata utilizzabilità da parte dei destinatari stessi (per esempio la presenza di loro rappresentanti nell'organo di gestione, ovvero la possibilità di azioni di responsabilità nei confronti degli amministratori). Queste iniziative, infatti, sembrano configgere con l'esigenza prevalente di garantire la libertà di iniziativa e l'autonomia degli enti e sembrano inoltre foriere di nuove possibili conflittualità. Tuttavia, esse vanno valutate in relazione a casi particolari e, in ogni caso, possono rientrare – se adottate spontaneamente dagli enti – nel novero delle buone prassi amministrative in qualche misura incentivabili.

**b) I donatori** possono essere distinti, in prima istanza, fra i “prestatori d'opera” (una figura che presenta diversi punti di contatto con quella del “volontario”) e coloro che “effettuano elargizioni economiche” (eventualmente anche sottoforma di mancato introito).

Con riferimento a coloro che donano tempo, energie, competenze, il nodo della tutela è complesso e si riallaccia direttamente a quanto appena affermato in relazione al danno relazionale arrecato ai destinatari dei servizi.

Una possibile forma di tutela in proposito, (in merito alla quale occorre però valutare bene vantaggi e svantaggi di una sua eventuale formalizzazione mediante norme), riguarda l'esplicitazione del patto fiduciario alla base del legame esistente tra prestatore d'opera e organizzazione/ente di appartenenza. Tale patto, facendo primariamente riferimento alla dimensione relazionale nelle sue diverse implicazioni, potrebbe promuovere una tutela attiva e correlata dei prestatori d'opera (ma anche dei destinatari dei servizi e della credibilità dell'organizzazione/ente). Esso potrebbe trovare una precisa formulazione e visibilità, per esempio, all'interno dello statuto, oppure nella realizzazione di “carte etiche” dedicate specificamente a esplicitare i diritti/doveri che qualificano le relazioni tra coloro che le sottoscrivono.

Per quanto riguarda la seconda componente dei donatori, coloro cioè che forniscono *patrimoni, elargizioni di tipo economico, etc.*, in particolare relativamente a un campo d'azione quale la raccolta di fondi mediante sollecitazione della fede pubblica, si palesa, secondo l'Agenzia, la necessità di una regolazione specifica con l'evidente scopo di incentivare le donazioni, non solo attraverso un ampliamento delle agevolazioni fiscali (esattamente la strada positivamente intrapresa dai recenti provvedimenti in materia), ma, per esempio, anche mediante una riduzione dell'asimmetria informativa che spesso penalizza i donatori. Sarebbe un errore, infatti, pensare che i provvedimenti di natura fiscale possano da soli risolvere tutti i problemi. Tali iniziative rappresentano soltanto uno tra gli strumenti e le azioni possibili per incrementare il volume (in Italia ancora carente) delle donazioni<sup>81</sup>. Non v'è infatti un automatismo in base al quale tutti quei cittadini e quelle imprese che non hanno utilizzato gli incentivi sino a oggi decidano di usufruirne domani, ovvero che coloro che ne hanno usufruito incrementino la loro

donazione solo per ottenere una maggiore deduzione. Questi provvedimenti dovrebbero anzi servire per porre ancora più attenzione e impegno nella rimozione degli ostacoli che impediscono la crescita della fiducia dell'opinione pubblica nei confronti del Terzo settore. Tale sforzo può e deve essere condotto soprattutto nella direzione di un aumento della trasparenza degli enti e delle singole iniziative (per esempio, in merito alla possibilità di far conoscere e verificare la destinazione finale dei fondi, alla efficacia dei progetti finanziati e così via).

Rispetto ai fronti or ora menzionati si deve agire con una pluralità di mezzi: dalla spontanea adozione di codici etici e di qualità, all'azione di promozione culturale (su cui come si è visto anche l'Agenzia è fortemente impegnata), ma anche attraverso iniziative di carattere legislativo diverse da quelle tributarie, purché – lo si ribadisce per l'ennesima volta – adottate all'interno di una riforma di tutto l'ordinamento e con esso strettamente coordinate.

L'idea può essere quella di introdurre alcuni obblighi di trasparenza e di rendicontazione, ovvero l'introduzione di forme di autorizzazione pubblica, in particolare nel caso di enti in grado di raccogliere cospicue somme di denaro<sup>82</sup>. Questa possibile soluzione, a sua volta, rinvia all'altrettanto complessa questione della registrazione degli enti nonprofit su cui, come si è anticipato nella prima parte, l'Agenzia ha avviato un progetto di ricerca finalizzato a catalogare e classificare i numerosi registri e albi attualmente in essere nel nostro Paese che spaziano dai registri del volontariato a quelli delle associazioni di promozione sociale, delle cooperative sociali, degli enti ausiliari e a molti altri ancora. Da tale indagine (che si perfezionerà anch'essa nel 2005 e i cui dati saranno presentati pubblicamente) emerge un quadro piuttosto sconcertante in cui si palesano cospicue differenze tra un'area e l'altra del Paese, non solo a livello normativo, ma anche in ordine alle prassi e ai criteri utilizzati. Vigono inoltre una sostanziale incomunicabilità fra i detentori dei diversi elenchi e, infine, i controlli sono spesso quasi inesistenti. L'Agenzia per le Onlus ritiene che, fatto salvo il rispetto delle previsioni contenute nella legge sulla *privacy*, si debba operare sia per contrastare questa frammentazione e mancanza di dialogo, sia per attivare realmente i controlli necessari, eventualmente eliminando quelli poco rilevanti. La situazione attuale potrebbe infatti essere così riassunta: sono molti, sicuramente troppi, i controlli previsti (che in genere si riducono alla "produzione di carte") mentre sono carenti, invece, i controlli effettivi e realmente utili.

<sup>81</sup> Alcune recenti e ben documentate ricerche confermano questo dato generale, in relazione ad altri contesti nazionali. Mentre in Italia il contributo delle donazioni da privati non raggiunge il 5% (secondo il censimento ISTAT del 1999 le donazioni rappresentavano il 3,3% delle entrate delle Istituzioni nonprofit) in Gran Bretagna raggiunge il 10%, il 13% negli USA e addirittura il 20% in una nazione a noi molto più affine come la Spagna. Emerge inoltre che in Italia, nella grande maggioranza dei casi, le donazioni non sono programmate e sono effettuate spesso sporadicamente. Soltanto in un caso su cinque, infine, i donatori hanno usufruito delle deduzioni previste. Su queste e altre questioni attinenti il tema delle donazioni si veda: F. Revelli, *Donare seriamente*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 2003.

<sup>82</sup> A questo proposito si dovrebbe anche indicare una soglia di riferimento unitamente ai meccanismi per procedere a una sua eventuale periodica revisione.

c) **I creditori**, in questa prospettiva, debbono considerarsi soggetti da tutelare, soprattutto perché potrebbero subire un danno connesso al venir meno delle dinamiche “virtuose” delle relazioni tra destinatari e donatori.

Oltre ai creditori tradizionalmente intesi, inoltre, potrebbero essere ravviate altre figure di *creditori di natura societaria*, appartenenti al contesto sociale di riferimento e identificabili anche a livello istituzionale e della *governance* locale<sup>83</sup>.

La figura tradizionale del “creditore” assume un rilievo particolare nel caso di quelle organizzazioni nonprofit che svolgono un’attività in parte o totalmente assimilabile all’attività di impresa. Su questo punto l’Agenzia sembra orientata a non ritenere opportuno un collegamento diretto tra lo sviluppo delle attività di carattere commerciale delle organizzazioni e l’introduzione di vincoli ulteriori, valutando che quanto già previsto per l’attività di impresa in generale (fatti salvi i vincoli posti per favorire la trasparenza e la disponibilità di informazioni sulle organizzazioni) possa bastare. Al riguardo, tuttavia, si potrebbe valutare la possibilità di intervenire inserendo elementi di *safe-harbour* in materia fallimentare (soprattutto nel caso di attività di impresa non prevalente). In questo senso, si potrebbe pensare a soluzioni simili a quelle già adottate in ambito mutualistico (liquidazione coatta amministrativa per le imprese che svolgono attività con finalità di utilità sociale, eventualmente sottoponendo la nomina del liquidatore al parere e alla supervisione dell’organismo di controllo sul settore, vale a dire della stessa Agenzia per le Onlus.)

In generale, quindi, il Terzo settore, al pari degli altri soggetti sociali, sembra oscillare tra una credibilità incondizionata e una condizionata: in altri termini, si trova alle prese con una continua “crisi” di credibilità e con una continua necessità di legittimazione all’azione sociale.

<sup>83</sup> Si apre qui un tema cruciale e ineludibile: quello della credibilità societaria della mission e delle attività realizzate dalle entità di Terzo settore.

La riflessione sociologica consente di chiarire come la credibilità non è (o non è solo) una caratteristica personale, ma è qualcosa che viene attribuita, cioè riconosciuta, dagli altri. In questo senso, la credibilità, pur avendo come fondamento le qualità personali, non si configura come una caratteristica intrinseca del soggetto, ma come una relazione e come tale presenta sempre una dimensione intenzionale, comunicativa e simbolica di riferimento a un altro soggetto (le conoscenze, le motivazioni, i simboli condivisi, i valori, le rappresentazioni sociali dell’altro) e, al tempo stesso, una dimensione di legame con l’altro, che comprende gli aspetti strutturali, materiali, condizionali (i gruppi di appartenenza, gli interessi, le posizioni sociali, le differenze di status che i soggetti portano nella relazione).

Si attribuisce più facilmente credibilità a coloro che ci sono vicini e pari, ma questo processo di attribuzione di credibilità tende a complicarsi nella situazione sociale attuale, nella quale si moltiplicano le relazioni distanziate. Infatti, il consistente aumento, nel presente, di relazioni con interlocutori sconosciuti ed anonimi, modifica radicalmente le condizioni della credibilità ponendo il problema della credibilità di soggetti sociali o enti distanti di cui sappiamo poco o nulla. Si crea così una condizione strutturale di sospensione della credibilità, ovvero di credibilità condizionata. La contropartita della maggiore distanza delle relazioni interpersonali e della sospensione della credibilità personale sarà una intensificazione del controllo sociale sotto forma di “informazioni” sull’interlocutore: alcuni dati personali potranno essere registrati a insaputa dell’interessato, altri potranno essere richiesti per diminuire il rischio delle relazioni (ad esempio nelle transazioni economiche), altri dovranno essere prodotti dal cittadino per assolvere determinati obblighi sociali o usufruire di determinati servizi.

Questa dinamica sempre più complessa tende ad alimentare anche una sottile e pervasiva sfiducia e un generale relativismo nei confronti di una possibile credibilità societaria.

## B) Prospettive possibili e ruolo attuale dell'Agenzia

### Il completamento di un processo riformatore

Il ripensamento delle azioni di vigilanza e di garanzia "sul" e "del" settore nell'alveo di una riforma generale dell'ordinamento legislativo dello stesso, sembra quindi passare anche attraverso il superamento della molteplicità delle forme e delle tipologie delle registrazioni e dei controlli. Da questa ridondanza di procedure e di azioni, infatti, discendono conseguenze contraddittorie: da un lato molti di questi atti (soprattutto in seno alle amministrazioni regionali e locali) spesso non vengono significativamente attivati, dall'altro, quando le procedure si attivano, tendono ad applicarsi in senso cumulativo sulle organizzazioni e gli enti, talora generando contraddizioni, possibili aree di vuoto legislativo e persino di illecito (vi sono, per esempio, criteri per l'accesso ad alcune norme agevolative che decadono all'uscita da tale normativa anche se l'ente continua a esistere, creando così l'opportunità per l'aggiramento della normativa di favore). Sempre da questa impostazione inoltre discendono problemi di scollamento e scarsa comunicazione tra le singole autorità di controllo.

Ci si rende perfettamente conto, peraltro, che la fotografia or ora scattata, per certi aspetti, non esclude neppure la nostra Istituzione, la quale - pur non avendo l'onere di gestire e detenere alcun registro pubblico<sup>84</sup> - esercita il suo potere di vigilanza e ispezione in modo diverso da quello che, probabilmente, gli operatori del settore, si attendevano.

Su questo punto, si è in parte già riferito nella prima parte della Relazione (Capitolo I Vigilanza e ispezione).<sup>85</sup> In questa sede, ci si limita a sottolineare due aspetti correlati a tale questione.

In primo luogo, è evidente che, alla luce di tutto ciò che si è detto sinora, il problema generale dei controlli sul settore non può essere risolto dalla semplice attivazione di un ulteriore servizio ispettivo.

In secondo luogo, è opportuno compiere uno sforzo per conferire ordine all'esistente. Un obiettivo che implica una selezione fra i livelli e le specificità dei controlli esistenti e successivamente una loro rigorizzazione e ottimizzazione in termini di risultato di tali attività.

Soprattutto occorre fare seguire a questo lavoro di semplificazione, l'attiva-

<sup>84</sup> Com'è noto, infatti, l'Anagrafe Unica delle Onlus (di cui all'art. 11 del D.Lgs. 460/97) si trova presso l'Agenzia delle Entrate. Rispetto a tale registro, il DPCM 329/01 prevede soltanto che l'Agenzia elabori in merito proposte sull'organizzazione.

<sup>85</sup> In quella sede si è sottolineata la difficoltà strutturale e pressoché insormontabile, relativamente alla attivazione di un servizio ispettivo di competenza nazionale potendo contare soltanto su 25 unità di personale (che in ogni caso non potranno essere più di 35) e su un budget complessivo di € 2.500.000. Si è altresì rammentata la mancanza di potere sanzionatorio da parte dell'Agenzia. Si è però anche riferito delle iniziative intraprese per attivare sinergie e collaborazioni istituzionali utili per l'attivazione nel futuro di tale unità operativa.

zione di un coordinamento unitario (se non di una vera e propria unificazione) dei controlli.

Questo passaggio non va letto semplicemente come un'appendice della riforma legislativa a cui molti pensano (inclusa la nostra istituzione), ma ne rappresenta il necessario completamento. Effettivamente, il processo di chiarificazione e semplificazione della disciplina può trovare un suo compimento e potenziamento nell'opera di garanzia esercitata da un'unica ente di indirizzo e di vigilanza, purché esso sia messo nelle condizioni di interpretare coerentemente la normativa e, nello stesso tempo, di verificare i comportamenti delle organizzazioni (anche attraverso la collaborazione con altri organismi pubblici), per poi segnalare autorevolmente e prontamente le criticità riscontrate.

Tutto ciò implica la necessità di abbandonare una visione del controllo sul settore di tipo eminentemente fiscale, che certamente non significa "abdicare" dalla necessità di tutelare i contribuenti rispetto a eventuali comportamenti scorretti di qualche operatore nonprofit.

L'idea della "vigilanza promozionale" non coincide con una diminuzione dell'efficacia dei controlli, ma prevede l'adozione di una visuale più ampia. Accanto alle giuste esigenze dell'erario si tratta di tenere maggiormente conto dell'effettiva situazione dei soggetti che operano e soprattutto dell'effettiva utilità pubblica della loro azione. La vigilanza, dunque, deve essere condotta con grande prudenza e discernimento. In concreto, si dovrebbe distinguere meglio tra le molteplici forme di inadempienze e/o abuso, potendo contare, per esempio, su adeguati "spazi di manovra" per addivenire al superamento di mancanze di lieve entità, senza che questo comporti di fatto la cancellazione, ovvero l'eccessiva penalizzazione di opere comunque meritorie. Naturalmente, si dovrebbe invece avere la possibilità di intervenire prontamente nel caso di comportamenti scorretti, artatamente dilatori o addirittura illeciti, anche al fine di salvaguardare il lavoro di coloro che operano in modo corretto.

Rispetto a tale esigenza di coordinamento unitario dei controlli, vale la pena di ricordare come l'Agenzia per le Onlus (la quale, vale la pena ribadirlo nuovamente, nonostante il nome, ha competenza anche sul Terzo settore e sugli enti non commerciali) sia nata per iniziativa pubblica, ma anche sulla spinta di larga parte del mondo nonprofit e della società civile, per adempiere a un progetto ambizioso. Essa, certamente, non è (e forse non potrà mai essere) ciò che rappresenta - per fare un paragone - la *Charity Commission* in Inghilterra e Galles, rispetto alla quale è indubbiamente concepita con intenti più promozionali che sanzionatori<sup>86</sup>, ma può mettere a disposizione dello Stato e della collettività la sua esperienza e le sue strutture per assumere tale

<sup>86</sup> La *Charity Commission*, che non ha giurisdizione su Scozia e Irlanda del Nord, può contare tuttavia 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.

compito, rispetto al quale dovrebbe potere contare su un ampliamento della sua struttura e delle sue capacità.

Questo obiettivo non contrasta affatto con l'applicazione del principio di sussidiarietà verticale (il quale, si rammenta, dovrebbe comunque essere concepito per favorire lo sviluppo di un'autentica sussidiarietà orizzontale e non per riprodurre centralismi su base regionale) e neppure con l'autonomia (costituzionalmente riconosciuta) degli enti territoriali, ma si pone, in un'ottica (ancora una volta) sussidiaria, come ausilio per migliorare l'equità, la compatibilità e il coordinamento degli interventi.

Tuttavia, le ipotesi di ulteriore specificazione e potenziamento delle funzioni dell'Agenzia in relazione all'attività di controllo ora accennate, per essere meglio valutate, debbono essere confrontate con il ruolo e con la posizione attualmente riferibili alla nostra istituzione.

### **Il ruolo attuale dell'Agenzia**

Attualmente, l'Agenzia ricopre già un ruolo importante, soprattutto perché "importante" è il mondo di cui essa è chiamata a occuparsi.

Sul versante della promozione, come si è visto, l'Agenzia ha attivato e partecipato a progetti innovativi e di ampio respiro, nell'ambito dei quali ha avuto modo di collaborare con diverse realtà pubbliche e anche con realtà rappresentative del Terzo settore.

Anche sul piano dell'indirizzo, sin dalle prime fasi della sua attività, essa ha cercato di fornire spunti di riflessione e proposte relativamente a problemi particolari ovvero generali della normativa di settore. Su questo terreno ci si è mossi sia a partire da quanto si è avuto modo di riscontrare empiricamente, sia dagli studi e dalle audizioni condotte. Non di rado, tali pronunciamenti sono stati ripresi da soggetti esterni e riprodotti in sedi diverse (giurisdizionali, accademiche, professionali, etc.)

Sul piano della vigilanza, pur in presenza dei limiti di impostazione sopra descritti, infine, l'Agenzia ha emesso sino a oggi più di mille tra "pareri obbligatori" e "obbligatori e vincolanti".

Ciò precisato, vale la pena di ripercorrere i punti salienti della normativa che disciplina l'esistenza e l'azione del nuovo organismo pubblico per il nonprofit.

L'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale è stata istituita con DPCM del 26 settembre 2000<sup>87</sup>, ai sensi dell'art. 3, comma 190, della L. 662/96<sup>88</sup>. Tuttavia, come si è più volte ricordato, essa ha effettivamente

<sup>87</sup> È 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. »

<sup>88</sup> Legge n. 662 del 23 dicembre 1996 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica)

dato inizio alla sua attività a partire dall'8 marzo 2002.

Le principali disposizioni concernenti l'ambito di azione dell'Agenzia sono contenute nell'art. 3 della precitata Legge 662/96 - commi da 190 a 193 e nell'art. 14 della Legge 133/99<sup>89</sup>, che estende le attribuzioni dell'Agenzia (precedentemente limitate alla sola funzione di controllo) agli ambiti dell'indirizzo e della promozione.

Il ruolo istituzionale dell'Agenzia, le sue attribuzioni, i suoi poteri, i suoi interlocutori istituzionali e altre indicazioni relative alla sua organizzazione sono state successivamente esplicitate nel più volte citato DPCM n. 329 del 21 marzo 2001 (*Regolamento recante norme per l'Agenzia per le onlus*).

In particolare, le attribuzioni sono descritte nell'art. 3 comma unico, lettera a), secondo cui l'Agenzia: *nell'ambito della normativa vigente, esercita i poteri di indirizzo, promozione, vigilanza ed 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*.

In merito ai poteri di azione (riportati dall'art. 5 del medesimo DPCM), è possibile affermare che, se considerati complessivamente rispetto all'ampiezza dell'ambito delle attribuzioni, essi tendono più a delimitare, che non a liberare la capacità di agire dell'Ente.

Un'importanza notevole, soprattutto ai fini dell'attività di vigilanza, è rivestito dall'art. 4 che si occupa delle relazioni con le pubbliche amministrazioni. Dalla sua lettura, per esempio, si comprende l'enorme differenza quantitativa (di cui si è dato conto nella prima parte della Relazione Annuale<sup>90</sup>) tra i quesiti giunti nel 2004 dalle amministrazioni centrali dello Stato (1131) e quelli inviati dagli Enti territoriali (6). L'art. 4, infatti, nel caso delle pubbliche amministrazioni diverse da quelle centrali prevede che queste "possano", in relazione ai loro atti riguardanti il Terzo settore, richiedere il parere dell'Agenzia per le Onlus (comma 1); mentre, nel caso delle amministrazioni dello Stato, con la formula *sono tenute a richiedere preventivamente il parere dell'Agenzia...* (comma 2) si esprime il carattere obbligatorio di tale atto<sup>91</sup>.

<sup>89</sup> Legge n. 133 del 13 maggio 1999, art. 14 (*Organismo di controllo degli enti non commerciali e delle ONLUS*).

<sup>90</sup> Capitolo I - *Vigilanza e ispezione*

<sup>91</sup> Il secondo comma dell'art. 4, presenta poi un elenco degli atti su cui le amministrazioni statali sono tenute a richiedere il parere dell'Agenzia:

- 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.

La distinzione testé riferita potrebbe aprire, in linea di principio, un'ampia discussione. Viene spontaneo, in primo luogo, interrogarsi sulle motivazioni che stanno alla base di questa scelta, le quali sembrano rispondere per un verso a ragioni di ordine pratico (effettivamente, l'estensione dell'obbligo di richiesta del parere a tutte le pubbliche amministrazioni, oltre che un ulteriore aggravio burocratico posto a carico delle stes-

Questa evidente sproporzione, così come, per altri versi, quella relativa al peso dell'interlocuzione avviata (in seno alle varie amministrazioni centrali dello Stato) con l'Agenzia delle Entrate (in particolare con le sue Direzioni Regionali), ci riportano alla questione del ruolo attuale dell'Agenzia.

A questo proposito, appare evidente la necessità di riflettere sulla opportunità di fare coincidere (di fatto) la tipologia dei controlli condotti dall'Agenzia per le Onlus con quelli già esercitati da altre pubbliche amministrazioni. Soprattutto se si considera che, in termini generali, il ventaglio delle competenze assegnate alla nostra istituzione, oltre a essere indubbiamente esteso (specialmente se si considerano l'ampiezza e la diversità delle categorie di soggetti interessati e delle problematiche riguardanti ciascuno di essi), riveste caratteri peculiari che lo collocano su un piano assai diverso di quello delle autorità fiscali.

Quanto riferito rileva ancora una volta che il DPCM 329/01 inquadra l'Agenzia per le Onlus in una dimensione non ancora pienamente certa. Ciò si comprende bene laddove, in sede di preambolo, si spiega che non possono essere completamente accolte le osservazioni espresse dal Consiglio di Stato, in relazione ad alcuni elementi specifici:

- l'esercizio del potere sanzionatorio;
- il numero dei componenti e il regime delle loro incompatibilità;
- il compenso dei componenti.

Proprio a partire dalle diverse interpretazioni possibili del ruolo dell'Agenzia (da ente di puro controllo sino a quello di ente dotato anche di compiti – attraverso l'esercizio dei poteri di indirizzo e di promozione – di collegamento fra pubbliche amministrazioni e Terzo settore), è emersa, in seno al Consiglio dell'Agenzia, la volontà di intraprendere un percorso volto a chiarire maggiormente il carattere dell'ente. Un approfondimento, come si può intuire, certamente non fine a se stesso, ma volto a ottimizzare la propria utilità.

*se, determinerebbe la necessità di dotare l'organo di controllo di un numero di risorse di gran lunga superiore a quello attuale), e per un altro alla volontà di non riprodurre (nell'ottica del decentramento delle competenze e soprattutto della sussidiarietà verticale) forme, seppure diverse da quelle del passato, di controllo "centralistico". Sembra però esservi una terza possibile chiave di lettura che si rivela suggestiva soprattutto per le implicazioni culturali a cui rinvia: posto che, allo stato attuale, le amministrazioni territoriali non hanno competenze di natura tributaria, i provvedimenti da queste assunti non rivestirebbero un'adeguata importanza. Il retro-pensiero è quello secondo cui le leggi davvero importanti in materia di nonprofit debbono avere sempre e comunque un risvolto di natura fiscale.*

*A controbilanciare tutte queste considerazioni, resta la strana impressione determinata dallo scarso ricorso, da parte degli enti territoriali, a questa "facoltà" messa a loro disposizione, a cui si aggiunge l'impressione che anche molte delle pubbliche amministrazioni centrali (che invece "sono tenute a..."), di fatto non corrispondano a tale obbligo.*

*Su questo punto, sembra evidente che, al di là delle plausibili giustificazioni riferibili all'ancora scarsa conoscenza dell'Agenzia (su cui, peraltro, come si è visto nella prima parte della Relazione, giungono segnali assai confortanti), il problema sia riferibile alla sua stessa natura, ai poteri di cui è dotato e ancora più profondamente all'impostazione delle sue interlocuzioni, nonché alla tipologia dei controlli che essa è in grado di effettuare.*

In particolare, la riflessione ha tenuto conto anche del possibile sviluppo di alcune delle premesse che la Presidenza del Consiglio ha introdotto nel DPCM 329/01, a partire dalla preferenza di limitare l'intervento dell'Agenzia alla fase dell'accertamento.

Questa scelta potrebbe essere letta anche come una modalità per sottolineare la vocazione dell'Agenzia quale istituzione di indirizzo e quindi di collegamento (certamente non nel senso della rappresentanza, che è questione di enorme importanza per il Terzo settore, ma che questo deve risolvere in piena autonomia) tra pubbliche amministrazioni e istituzioni nonprofit. Sembra delinearsi, in questo senso, la convinzione di una non riducibilità del ruolo dell'Agenzia per le Onlus a quello di semplice *partner* tecnicamente qualificato dei Ministeri già operanti in relazione al settore. E in effetti, in caso contrario, sarebbe stato assai più funzionale creare un apposito "ufficio" presso l'Agenzia delle Entrate o presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il DPCM, insomma, sembra non avere rimosso un oggettivo dato storico, vale a dire che l'idea e poi l'istituzione di un organismo pubblico specificamente dedicato al nonprofit nascono innanzitutto come risposta istituzionale a una richiesta espressa da mondo del Volontariato e del Terzo settore italiano. Vale la pena, inoltre, di rammentare come tale richiesta sia nata contestualmente all'esigenza (che si è poi ulteriormente acuita) di quella riforma generale della normativa di settore di cui si è detto nei capitoli precedenti.

La riflessione sulla possibile chiarificazione e diversificazione del ruolo dell'Agenzia per le Onlus, inoltre, sembra includere la necessità di ripensare anche l'interpretazione meramente fiscale della condizione di Onlus. Tale esercizio, infatti, può rivelarsi prezioso per le sue conseguenze sul piano generale nell'ottica di un riequilibrio in senso civilistico della disciplina di settore e anche (uscendo dal piano del diritto, per poi rientrarvi con maggiore efficacia) sul piano politico-culturale (a partire da un'interpretazione più estesa del principio di sussidiarietà).

In questo senso, la riflessione sull'acronimo "Onlus", contrariamente a ciò che normalmente si pensa, può aiutare anche la discussione in atto sulla scelta del termine "Agenzia", con cui si tende a inquadrare l'organismo in una logica ordinamentale di tipo centrale. Le Agenzie, infatti, sono state incluse nel provvedimento di riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15.3.97, n. 59, noto come D.Lgs. 300 del 30 luglio 1999. Ad esse è dedicato il titolo II, e in particolare, all'art. 8 si stabilisce che "Le agenzie sono strutture che, secondo le previsioni del presente decreto legislativo, svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da ministeri ed enti pubblici. Esse operano al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali".

Finalità, condizioni complessive e obiettivi attualmente caratterizzanti l'Agenzia per le Onlus, anche in considerazione di un loro ulteriore sviluppo e pur presentando notevoli peculiarità rispetto a quelli che caratterizzano le agenzie in genere, non risultano tuttavia incompatibili con tale posizione giuridico-organizzativa. Ciononostante, come si è detto in precedenza, dal punto di vista della prassi, la presenza della condizione di normativa fiscale quale presupposto giuridico che sta alla base del riconoscimento della qualificazione di Onlus, rende oggettivamente difficile una migliore specificazione della natura dell'Agenzia.

Nel contesto attuale, la definizione dei requisiti e dei presupposti che stanno alla base della concessione o del riconoscimento della qualifica fiscale di “Onlus” appartiene a un contesto storico tracciato dall’Agenzia delle Entrate.

Nella valutazione dei casi sottoposti al parere dell’Agenzia per le Onlus, tuttavia, sono progressivamente emerse, con una tendenza che lascia intendere un incremento delle criticità registrate, situazioni che non sembra possibile risolvere esclusivamente con la competenza fiscale dell’Agenzia delle Entrate, pur riconoscendo con soddisfazione che alle varie questioni insorte, essa ha sempre dedicato grande attenzione.

Il confronto sulle problematiche che riguardano il mondo nonprofit, nonostante il positivo clima instauratosi, peraltro, continua a presentare sporadiche difficoltà motivate soprattutto dalle evidenti differenze d’origine e di finalità degli enti. In particolare, l’Agenzia per le Onlus ritiene che i controlli sulle realtà del settore non possano essere impostati esattamente come quelli svolti nei confronti delle altre imprese. Ciò non significa, lo si precisa per l’ennesima volta, che vi debba essere meno controllo rispetto ad altri soggetti, ma soltanto che si deve tenere conto maggiormente della peculiarità delle organizzazioni e delle attività svolte.

In ogni caso, come si è riferito nella prima parte della Relazione, in riferimento all’avvio di un Tavolo tecnico con l’Agenzia delle Entrate e il Ministero dell’Economia e delle Finanze presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, si avverte l’esigenza di dare vita a una stagione di indagini, incontri e verifiche con l’intento che possa produrre esiti significativi.

### **L’incidenza delle definizioni valoriali e culturali sulla normativa fiscale**

Un ulteriore riscontro della necessità di chiarire meglio tra gli ambiti civili e quelli tributari, nonché di differenziare (coordinandole) le rispettive forme di controllo si palesa nelle difficoltà interpretative connesse al “modo” con cui le norme sono redatte. Sovente, all’interno di esse si trovano rinvii a formule valoriali quali “beneficenza”, “persona svantaggiata”, “solidarismo (immanente ed effettivo)”, “pubblica utilità”, “interesse generale”, “benessere sociale” etc. che si prestano a interpretazioni e applicazioni anche molto diverse.

A titolo esemplificativo, vale la pena di indicare un caso evidente e particolarmente significativo per l’Agenzia, di quanto si sta dicendo.

Come si è precisato nella prima parte della Relazione, l’unico caso in cui oggi i pareri dell’Agenzia rivestono carattere oltre che obbligatorio anche “vincolante” sono riferibili a quanto previsto dal DPCM 329/01, art. 3, comma unico, lettera k) in merito allo scioglimento degli enti e delle organizzazioni. In relazione alla devoluzione del patrimonio di tali soggetti, infatti, l’Agenzia è chiamata a pronunciarsi ai sensi del D.Lgs 460/97 e del DPR 917/86.

Tale esercizio è tuttavia reso complesso e difficile da due fattori assai rilevanti.

Il primo, di natura pratica e al tempo stesso formale, coincide con la difficoltà dell’Agenzia per le Onlus nel verificare l’effettivo adempimento delle indicazioni formulate.

Il secondo, invece, si connette al contenuto del precitato DPCM, il quale – relativamente ai requisiti che i destinatari del patrimonio da devolvere debbono avere – rinvia al testo del D.Lgs. 460/97 ove si parla di enti le cui attività debbono essere finalizzate a scopi di “pubblica utilità”. Quest’ultima definizione, però, allo stato dei fatti risulta essere piuttosto vaga e si presta a facili contestazioni. In base alla complessa logica dell’ordinamento attuale, pertanto, che non distingue sufficientemente tra le caratteristiche del soggetto e l’attività svolta, tale situazione non permette di garantire sino in fondo il rispetto delle intenzioni secondo le quali l’ente in fase di scioglimento è stato, a suo tempo, costituito.

### **Conclusioni**

La riforma della regolazione del sistema nonprofit va quindi condotta unitamente a una riorganizzazione delle attività di controllo sul settore.

Una riforma che si limitasse a intervenire soltanto sull’aspetto legislativo, quand’anche in maniera organica e complessiva, infatti, rischierebbe di vedere fortemente condizionati i suoi effetti “propulsivi” sul sistema senza l’ausilio di una realtà capace di seguire da vicino e di garantire tale processo di semplificazione. Una realtà, questa, che dovrebbe favorire e supportare autorevolmente il dialogo e lo scambio già avviatosi tra mondo nonprofit e pubbliche amministrazioni, senza perdere di vista, nel contempo, le opportunità e i rischi derivanti da una maggiore sinergia fra enti nonprofit e imprese for profit.

Anche in assenza di una riforma legislativa generale, peraltro, sembra divenire sempre più improcrastinabile l’esigenza di fare ordine rispetto alla qualità e al numero di controlli sul settore. E’ però evidente che, in tal caso, gli interventi difficilmente potrebbero superare il rango di “azioni sull’emergenza” per assumere una valenza realmente strategica.

Alla luce di tali considerazioni, si è scelto di concludere questa Relazione Annuale 2004 rappresentando dapprima uno scenario possibile di sviluppo del ruolo dell’Agenzia e successivamente una disamina dei punti di forza, ma anche dei limiti connessi alla sua attuale situazione.

Anche attraverso questo paragone finale deve potersi intuire, innanzitutto, il desiderio dell’Agenzia per le Onlus di contribuire sempre più e sempre meglio allo sviluppo di un settore fondamentale per l’economia e per la società italiana. Tutto ciò, naturalmente, nel pieno rispetto della normativa vigente, ma anche con il diritto/dovere di segnalarne limiti e omissioni.

Un desiderio profondo, che l’Agenzia ha deciso di esprimere con libertà, ma specialmente con responsabilità, nella piena consapevolezza di dovere guardare costantemente e fedelmente al bene comune di tutta la nazione e con il massimo rispetto per le istituzioni democratiche di cui il nostro Paese si è liberamente dotato.

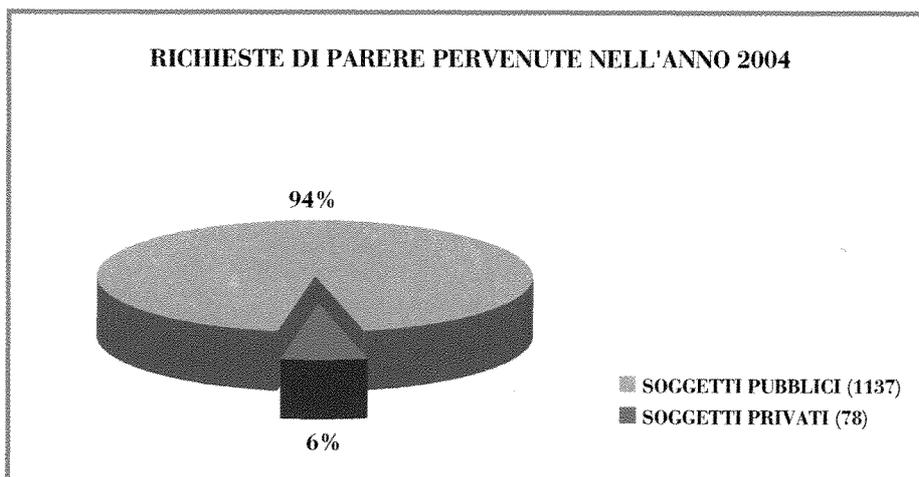
PAGINA BIANCA

## **ALLEGATO 1**

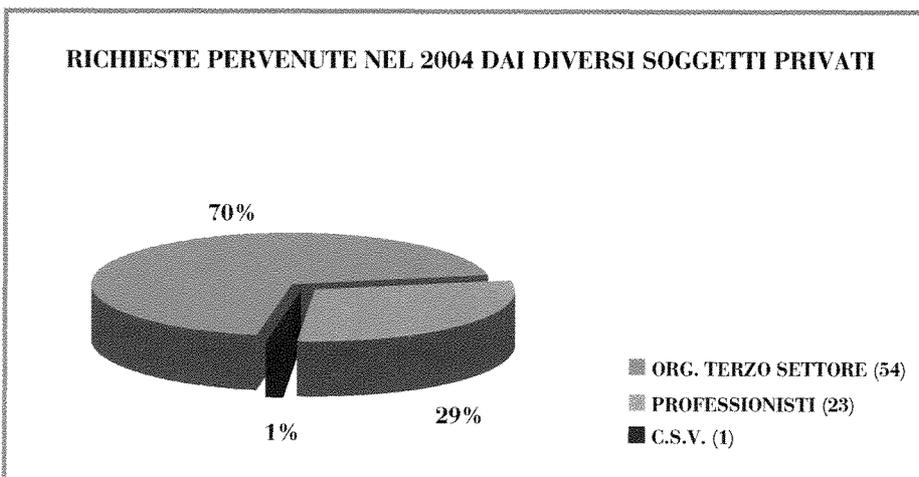
### **Richieste pervenute e pareri emessi nell'anno 2004**

PAGINA BIANCA

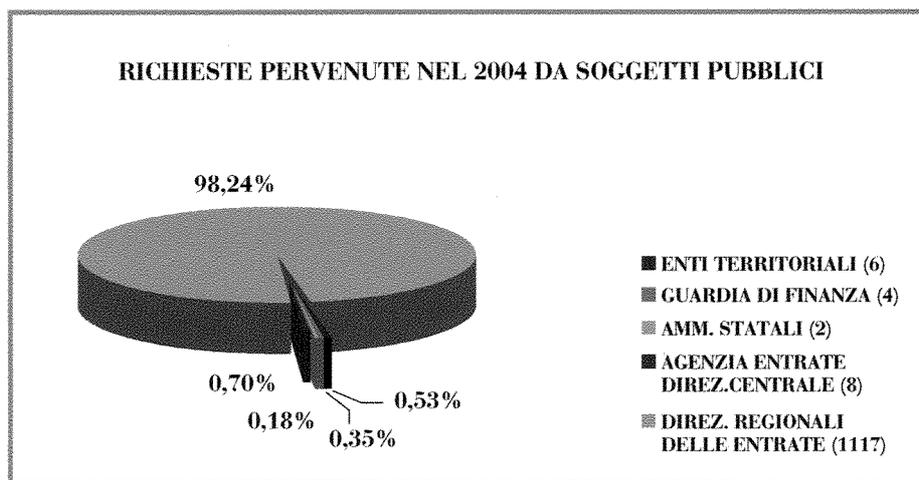
RICHIESTE DI PARERE PERVENUTE NELL'ANNO 2004		
SOGGETTI PUBBLICI	SOGGETTI PRIVATI	TOTALE
1137	78	1215



RICHIESTE PERVENUTE NEL 2004 DAI DIVERSI SOGGETTI PRIVATI			
ORG. TERZO SETTORE	PROFESSIONISTI	C.S.V.	TOTALE
54	23	1	78



RICHIESTE PERVENUTE NEL 2004 DA SOGGETTI PUBBLICI					
ENTI TERRITORIALI	GUARDIA DI FINANZA	AMM. STATALI	AGENZIA ENTRATE DIREZ. CENTRALE	DIREZ. REGIONALI DELLE ENTRATE	TOT.
6	4	2	8	1117	1137



RICHIESTE PERVENUTE NEL 2004 DALLE DIVERSE DIREZIONI REGIONALI DELLE ENTRATE																			
ABRUZZO	BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	PROV. BOLZANO	PROV. TRENTO	EMILIA ROMAGNA	FRIULI V. G.	LAZIO	LIGURIA	LOMBARDIA	MARCHE	PIEMONTE	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA	TOSCANA	UMBRIA	VENETO	TOTALE
63	8	51	68	54	11	10	49	89	59	36	42	45	198	104	41	82	37	70	1117

