

Presentazione

Il 2007 ha visto svolgersi il primo anno di attività della nuova consiliatura dell'Agenzia per le ONLUS, insediata il 15 gennaio 2007. Come il lettore potrà constatare direttamente leggendo anche il solo *executive summary* – prima novità editoriale di questa relazione annuale – non pochi sono stati i nuovi fronti di attività lungo i quali l'Agenzia si è mossa. Non mette conto che qui proceda ad illustrarli o anche solo ad elencarli. Preferisco piuttosto occupare il breve spazio a mia disposizione per evidenziare quelle questioni dalle quali hanno tratto origine le scelte strategiche che hanno caratterizzato l'azione dell'Agenzia durante l'anno passato. Mi limito ad indicarne tre.

La prima di tali questioni è quella che chiama in causa il grosso tema della qualità dei beni e servizi prodotti e erogati dai soggetti del terzo settore. Se è vero – come ritengo – che una organizzazione non profit (ONP) non possa accontentarsi di “dare conto” di quel che fa, ma deve spingersi fino a “tenere conto” dei bisogni che, in vario modo, salgono dalla società civile, è evidente che il discorso della valutazione non può essere confinato all'accertamento dell'efficienza che, come noto, è la proprietà della relazione tra input impiegati e output ottenuti. In altri termini, se le ONP vogliono scongiurare il rischio della autoreferenzialità, non possono non sottoporre il proprio operato al test dell'efficacia, che serve a misurare gli esiti positivi degli output prodotti dall'organizzazione rispetto ai bisogni (individuali o collettivi) che definiscono la sua missione specifica.

Ora, mentre per misurare l'efficienza basta il cosiddetto controllo di gestione (che si avvale di strumenti quali gli standard di processo, la contabilizzazione dei costi, diretti e indiretti, vari indicatori di performance), la misurazione dell'efficacia parte dal riconoscimento che una ONP è sempre, e prima di tutto, una organizzazione a movente ideale (OMI). Concretamente, questo implica che la valutazione di una OMI non può prescindere dalla sua capacità di innovare i servizi; di democratizzare il welfare; di diffondere la cultura della gratuità; di favorire l'accumulazione del capitale sociale; di produrre beni relazionali. Una ONP che risultasse pienamente efficiente, ma scarsamente efficace, non potrebbe durare a lungo, dato che le verrebbe a mancare la legittimazione sociale. Non solo, ma una ossessiva insistenza sulla sola efficienza potrebbe determinare un effetto di spiazzamento: l'organizzazione, pur di ottenere le certificazioni di qualità secondo canoni che – come le ISO 9000 – hanno carattere prettamente procedurale, potrebbe distogliere le proprie energie dall'erogazione dei servizi per indirizzarli verso il rispetto di quei canoni. E' per questa fondamentale ragione che l'Agenzia ha dedicato e va dedicando attenzioni crescenti per arrivare ad enucleare linee-guida circa la redazione sia del bilancio d'esercizio sia del bilancio di missione per le diverse tipologie di ONP.

La seconda questione su cui desidero richiamare l'attenzione è quella del rapporto “difficile” tra terzo settore e pubblica amministrazione (PA). Perché difficile? La ragione è presto detta. Come si sa, la PA nel suo insieme è il principale committente o acquirente dei servizi prodotti dalle organizzazioni di terzo settore. Enorme potrebbe dunque essere il ruolo della PA nel fare in modo che le ONP riuscissero ad esaltare la loro identità propria, che – come si diceva – è l'identità di una OMI. Eppure, quanto viene richiesto dalla gran parte dei bandi di appalto degli enti pubblici dimostra che ancora non si è compreso che ciò che si deve chiedere ad una ONP è qualcosa di diverso da quanto si deve chiedere ad un soggetto pubblico o privato.

A tale riguardo, v'è da annotare che la recente sentenza della Corte di giustizia europea, sezione III, del 29 novembre 2007 renderà ancora più acuta la situazione. Intervenedo nella causa C-119/06 avente per oggetto un ricorso nei confronti della regione Toscana che aveva concluso un accordo quadro con diverse associazioni di volontariato per l'affidamento dei servizi di trasporto sanitario, la Corte scrive al paragrafo 39: “ Senza negare l'importanza sociale delle attività di volontariato, si deve necessariamente

constatare che ... l'assenza dei fini di lucro non esclude che tali associazioni esercitino un'attività economica e costituiscano imprese ai sensi delle disposizioni del Trattato relativo alla concorrenza". Al paragrafo 40 si legge poi: "La circostanza che, a seguito del fatto che i loro collaboratori agiscono a titolo volontario, tali associazioni possano presentare offerte a prezzi notevolmente inferiori a quelli di altri offerenti, non impedisce loro di partecipare alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici previste dalla direttiva 92/50". Come si può intendere, ci troviamo qui di fronte ad una incomprensione radicale del senso dell'agire volontario, con l'intento, certo non dichiarato, ma chiaro, di relegare la gratuità nella sfera del privato. Secondo una tale visione delle cose, la sfera pubblica dovrebbe ospitare solamente ciò che si richiama al contratto o al principio di gerarchia. Il protocollo d'intesa che l'Agenzia ha siglato con l'Istat per realizzare una proficua collaborazione in vista del censimento del non profit del 2009, va letto su tale sfondo.

La terza questione, infine, chiama in causa il tema del cosiddetto nuovo welfare. Nuovo in quale senso? Per rispondere, conviene partire dalla considerazione che, nelle nostre odierne società, la povertà non è conseguenza di una scarsità di risorse, ma di una scarsità di istituzioni adeguate allo scopo. Che le istituzioni del vecchio welfare si dimostrino, oggi, incapaci di affrontare le nuove povertà è cosa risaputa. Del pari esse sono impotenti nei confronti delle disuguaglianze sociali, in continuo aumento. Le persone collocate ai livelli bassi della scala sociale hanno oggi maggiori difficoltà di un tempo a portarsi su livelli più alti.

È questo un segno eloquente della presenza di varie "trappole di povertà": chi vi cade, difficilmente riesce ad uscirne. Accade così che la persona inefficiente è tagliata fuori dalla cittadinanza, perché nessuno ne riconosce la proporzionalità di risorse. Quanto a dire che la persona meno efficiente della media non ha titolo per partecipare al processo produttivo, perché il lavoro decente è solo per gli efficienti. Per gli altri vi è il lavoro "indecente" – nel senso di A. Margalit – oppure la pubblica compassione.

Come procedere allora nel disegno di un nuovo welfare? Il primo passo è quello di spostare il fuoco dell'attenzione dai beni e servizi che si intende porre a disposizione del portatore di bisogni alla effettiva capacità di questi di funzionare grazie alla loro fruizione. Ciò implica che se le prestazioni sociali, per quanto di qualità sotto il profilo tecnico, non accrescono le possibilità di funzionamento per coloro ai quali esse sono rivolte, si rivelano inefficaci, pur se efficienti. Nel concreto, questo comporta che deve essere la domanda ad orientare i servizi e non l'offerta dei servizi che obbliga la domanda ad adattarsi ad essi, come ancor oggi continua ad essere. Quando si arriva a questo grado di consapevolezza si è anche prossimi a comprendere perché il nuovo welfare non può non porre al centro la soggettività economica e sociale delle ONP.

Ma c'è un secondo passo da compiere per il nuovo welfare. Si tratta di questo. Il fondamento teorico che, sin dagli inizi, ha legittimato i vari sistemi di welfare è stato il contrattualismo. Così come è il contratto privato a fondare le transazioni di mercato tra agenti economici, allo stesso modo è il contratto sociale a sorreggere la "società ben ordinata" di cui parla J.Rawls. Cosa troviamo al fondo dell'idea di contratto, privato o sociale che sia? La nozione di negoziabilità: i cittadini razionali si rendono conto che per perseguire nel migliore dei modi i propri interessi, trovano conveniente sottoscrivere un contratto che fissi obblighi e pretese per ciascuno. È dunque la logica del mutuo vantaggio a determinare il vincolo sociale. Ma cosa ne è di coloro che, non essendo indipendenti né razionali, non sono in grado di negoziare e pertanto non sono in grado di sottoscrivere il contratto sociale? Cosa ne è cioè degli *outliers*, degli esclusi? Come onestamente ammette David Gauthier, principale espressione del contrattualismo rawlsiano, "gli esclusi rappresentano un problema che comprensibilmente nessuno vuole affrontare... perché queste persone non sono parte delle relazioni morali cui la teoria contrattualista dà origine" (*Morals by agreement*, Oxford, OUP, 1986, p.18).

Ecco perché ci vuole un principio più originario e più robusto di quello di negoziabilità se si vuole fondare il nuovo welfare. Quale esso potrebbe essere? La risposta che il mondo del Terzo settore dà è il principio di vulnerabilità. È dal riconoscimento della vulnerabilità come cifra della condizione umana che discende l'accettazione della dipendenza reciproca e dunque nella "simmetria dei bisogni". Il prendersi cura dell'altro diviene allora espressione del bisogno di dare cura. Ecco perché il legame sociale che discende dall'accoglimento del principio di vulnerabilità è assai più robusto di quello che nasce dal contratto. È in ciò il guadagno specifico che le organizzazioni della società civile danno alla progettazione del nuovo welfare. L'Agenzia si è fatta interprete di tale peculiarità del terzo settore nelle sedi in cui è intervenuta e negli atti che ha prodotto.

Di una nota dolente non posso non fare qui rapido cenno, in chiusura. A fronte di un aumento ragguardevole del volume delle attività svolte e dei positivi risultati conseguiti – i capitoli di questa Relazione ne sono chiara e fedele conferma – l'Agenzia si è vista assegnare nelle Leggi Finanziarie sia per il 2007 sia per il 2008 una dotazione *ordinaria* di oltre il 40% inferiore a quella che essa si era vista attribuire nei cinque anni della prima consiliatura. Non v'è chi non veda come un tale stato di cose rischia di mettere a repentaglio l'operatività ordinaria, cioè istituzionale, dell'Agenzia. Invero, delle due l'una: o si hanno ragioni per ritenere che quello di cui qui si parla è un ente poco utile per il paese e allora è opportuno decretarne la cessazione; oppure si giudica positivo l'operato dell'ente, tanto da pensare di trasformarlo in vera e propria Autorità garante per l'intero Terzo settore, e allora bisogna dotarlo delle risorse sufficienti per funzionare. Va da sé che chi scrive non solo è convinto, ma è in grado di dimostrare, che il secondo è il corno corretto del dilemma.

Mi sia concessa una breve digressione, che trae spunto da quanto sopra. L'Italia, che è il paese che ha dato i natali al grande illuminista napoletano, Giacinto Dragonetti, stenta a trovare i modi per tradurre in atto il suo messaggio centrale. Scriveva Dragonetti nel suo celebre *Delle virtù e dei premi*, pubblicato nel 1765, l'anno successivo a quello in cui a Milano Cesare Beccaria dava alle stampe il suo fondamentale *Dei delitti e delle pene*: "Gli uomini hanno fatto milioni di leggi per punire i delitti, e non ne hanno stabilita pur una per premiare le virtù". Sappiamo che una società, per diventare veramente civile, ha certamente bisogno di combattere "delitti" e di comminare "giuste pene", ma ha anche necessità di premiare chi pratica le virtù civili, così da facilitare la loro diffusione e imitazione. Altrimenti i governanti – concludeva Dragonetti – "mancando alle virtù la dovuta ricompensa, farebbero il bene dell'infingardo e la distruzione del virtuoso". A tutte le persone dell'Agenzia che, con intelligenza e passione, si sono adoperate per accrescere la produttività del lavoro, pur in presenza di uno stringente vincolo di bilancio, va il mio sincero apprezzamento e ringraziamento, che si unisce a quello dell'intero Consiglio.

Mi piace chiudere con un'immagine che prendo da Benjamin Benson. La catena e la corda simboleggiano due diversi modelli di sviluppo, tanto di una società quanto di una organizzazione. Secondo il primo modello, lo sviluppo si realizza aggiungendo anello ad anello, così che più è lunga la catena, più robusto si ritiene che sia lo sviluppo. Ma la forza di una catena è quella del suo anello più debole, tanto che la rottura anche di uno solo degli anelli, ne annulla la funzione. Nel modello della corda, invece, tanti fili si intrecciano tra loro, così che, anche se dovesse accadere che qualche filo si strappa, la corda si indebolirà un poco, ma continuerà a tenere. Il mio auspicio è che il Terzo settore non si lasci abbacinare dal modello della catena, ma cerchi piuttosto di allungare e di irrobustire le sue "corde".

Il Presidente
Stefano Zamagni

PARTE PRIMA

Premessa generale e atti normativi

Capitolo I

Premessa generale e atti normativi

L'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, meglio nota con la denominazione sintetica di "Agenzia per le ONLUS", è un'agenzia governativa di diritto pubblico con sede a Milano in Via Rovello n. 6.

L'Agenzia opera sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri (a cui è tenuta ad inviare annualmente una relazione sull'attività svolta) ed è stata istituita con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 settembre 2000¹ con cui si è dato seguito alla delega prevista dall'art. 3 della Legge n. 662 del 23 dicembre 1996².

Successivamente, con il DPCM n. 329 del 21 marzo 2001³, si è provveduto all'emanazione del regolamento dell'Agenzia per le ONLUS, in base al quale, in data 8 marzo 2002, la stessa si è regolarmente insediata.

¹ Il D.P.C.M. 26 settembre 2000 istituisce 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 (ONLUS).

La sede della "Agenzia" è prevista a Milano, mentre con un successivo regolamento verranno definite: organizzazione interna; funzionamento; numero dei componenti e relativi compensi; poteri e modalità di funzionamento.

² La legge 23 dicembre 1996, n. 662 recante "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" all'art.3, comma 190, recita:

"Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri delle finanze, del lavoro e della previdenza sociale [...] è istituito un organismo di controllo degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale".

³ Il D.P.C.M. 21 marzo 2001, n. 329 "Regolamento recante norme per l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale" prevede:

➤ sede: l'organismo di controllo sugli enti non commerciali e sulle ONLUS, istituito ai sensi dell'art.3, comma 190, della legge n. 662/96, denominato Agenzia, ha sede in Milano;

➤ vigilanza: l'Agenzia opera sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri e per sua delega dei Ministri per la solidarietà sociale e delle finanze.

Predisporre annualmente, entro il 1° marzo, una relazione al Presidente del Consiglio sulla attività svolta l'anno precedente. Tale relazione viene presentata al Parlamento entro il 30 marzo;

➤ compiti: nell'esercizio delle attribuzioni previste dall'art.3, commi 191 e 192, della L.23/12/96, n. 662 l'Agenzia:

- esercita i poteri di indirizzo, promozione, vigilanza e ispezione per una corretta ed uniforme osservanza della normativa inerente le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), il Terzo Settore e gli enti non commerciali (di seguito definiti organizzazioni)
- formula proposte in ordine alla normativa delle organizzazioni
- promuove iniziative di studio e di ricerca sulle organizzazioni in Italia e all'estero, nonché raccolta ed aggiornamento dei relativi dati
- promuove campagne per lo sviluppo e la conoscenza delle organizzazioni nonché per valorizzarne il ruolo di promozione civile e sociale
- sostiene la qualificazione degli standard formativi per l'aggiornamento e la formazione del personale addetto alle attività dell'organizzazione
- promuove scambi e forme di collaborazione con partner a livello europeo
- segnala alle autorità competenti distorsioni delle attività determinate dalla normativa in materia, formulando nel contempo proposte di indirizzo ed interpretazione
- vigila sull'attività di raccolta fondi e di sollecitazione della fede pubblica, svolte dalle organizzazioni, al fine di evitare abusi ed assicurare le pari opportunità nell'accesso ai finanziamenti
- definisce proposte sull'organizzazione della anagrafe unica delle ONLUS

Composizione

L'Agenzia è costituita dal Presidente e da dieci Consiglieri nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta di diverse autorità competenti, in base all'esperienza istituzionale, alla conoscenza del Terzo Settore e alla professionalità acquisita nel campo dell'economia sociale.

Con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 gennaio 2007 sono stati nominati i membri dell'organo collegiale per il quinquennio 2007 – 2011 (secondo mandato dell'Agenzia).

Il nuovo organo collegiale è attualmente così composto:

Stefano Zamagni	Presidente
Luca Antonini	Consigliere
Marida Bolognesi	Consigliere
Massimo Palombi	Consigliere
Edoardo Patriarca	Consigliere
Adriano Propersi	Consigliere
Giampaolo Rasimelli	Consigliere
Emanuele Rossi	Consigliere
Paola Severini	Consigliere
Gabriella Stramaccioni	Consigliere
Sergio Travaglia	Consigliere

- rende parere vincolante sulla devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento delle organizzazioni
- collabora per una uniforme applicazione delle norme tributarie riguardanti il regime fiscale delle organizzazioni
- promuove iniziative di collaborazione, integrazione e confronto fra la pubblica amministrazione e le organizzazioni nel suo complesso;

➤ relazioni con le pubbliche amministrazioni: le PP.AA. possono richiedere all'Agenzia pareri su atti amministrativi di loro competenza riguardanti le organizzazioni.

Le P.A. devono preventivamente richiedere il parere dell'Agenzia in merito a:

- iniziative legislative riguardanti la promozione, l'organizzazione e l'attività degli enti del terzo settore
- individuazione delle categorie di organizzazioni cui destinare contributi pubblici
- organizzazione dell'anagrafe unica delle ONLUS
- tenuta degli albi delle cooperative sociali
- riconoscimento delle organizzazioni non governative (ONG)
- decadenza dalle agevolazioni previste dal D.Lgs.460/97.

I pareri devono essere resi entro trenta giorni dalla richiesta, salvo istruttoria integrativa;

➤ poteri dell'Agenzia: corrispondere con tutte le P.A. e gli enti di diritto pubblico ed instaurare forme di collaborazione utili alla promozione, conoscenza e controllo delle organizzazioni; promuovere indagini conoscitive nei settori di operatività delle organizzazioni; consultare periodicamente le associazioni rappresentative delle organizzazioni riconosciute come parti sociali dal Governo; assumere le seguenti iniziative nell'ambito della propria attività consultiva, di verifica e di controllo:

- invitare i rappresentanti delle organizzazioni a comparire per fornire dati e notizie
 - inviare alle organizzazioni questionari relativi a dati e notizie di carattere specifico
 - richiedere alle P.A., agli enti pubblici, ai soggetti titolari di partita IVA la trasmissione di dati e documenti relativi alle organizzazioni
 - richiedere copia o estratti di documenti ed atti riguardanti le organizzazioni depositati presso notai e gli altri uffici pubblici
 - richiedere all'amministrazione finanziaria l'esecuzione di specifici controlli per verificare i presupposti delle agevolazioni tributarie usufruite o richiesti dalle organizzazioni
 - comunicare agli organi competenti, per l'adozione dei provvedimenti consequenziali all'attività di cui sopra, le violazioni ed anomalie riscontrate durante i controlli
- assicurare la tutela da abusi nell'attività di raccolta fondi e di sollecitazione della fede pubblica mediante specifiche richieste di dati, notizie e documenti agli enti del terzo settore, alle P.A., a società ed imprenditori privati.

Durante la prima seduta del nuovo organo consiliare (in occasione della quale si è anche svolto un incontro con i giornalisti), è stato rilevato che se il primo mandato dell'Agenzia ha necessariamente dovuto incentrare la propria attività sul versante della vigilanza e del controllo, il secondo mandato si propone a pieno titolo come quello della promozione e dell'indirizzo.

Quali strumenti importanti per il conseguimento di tali obiettivi sono stati individuati:

- 1) ampliamento e approfondimento delle Audizioni, fondamentale punto di tangenza e interlocuzione con il composito mondo del Terzo Settore;
- 2) organizzazione di seminari di studio con le Direzioni Regionali dell'Agenzia delle Entrate e con la Guardia di Finanza;
- 3) attivazione di una cosiddetta "manutenzione legislativa" a dieci anni dall'approvazione del D.Lgs. 460/97 ed in considerazione della modifica in corso del Codice Civile, attualmente oggetto di studio di un'apposita commissione;
- 4) effettuazione di una nuova rilevazione statistica tramite appositi accordi con l'ISTAT (prevista per il 2009) tenuto conto dell'esistenza di una grossa percentuale del Terzo Settore "nascosto" e quindi sottorappresentato dai dati attualmente disponibili (l'ultimo censimento del non profit italiano risale al 1999 ed è stato reso noto nel 2001);
- 5) maggiore apertura europea al fine di poter esportare la tradizione e la cultura del non profit italiano;
- 6) maggiore spazio dedicato dal mondo dell'informazione e della comunicazione (in particolare la televisione) alla promozione del Terzo settore.

Va dato merito all'Agenzia del fatto che in questo primo anno del secondo mandato consiliare la stessa si è impegnata con tenacia per il raggiungimento di questi obiettivi di cui si dà conto nel prosieguo della presente relazione.

La "Mission" dell'Agenzia per le ONLUS

L'Agenzia per le ONLUS è chiamata ad operare affinché, su tutto il territorio nazionale italiano, sia perseguita una "uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare" concernente le ONLUS, il Terzo Settore e gli enti non commerciali.

L'ambito di intervento dell'Agenzia, nonché le attribuzioni, le relazioni con le pubbliche amministrazioni e i poteri di cui essa è dotata per il conseguimento dei suoi scopi, sono definiti dal regolamento normativo.

Ambito di intervento – nuova denominazione "Agenzia per il Terzo settore"

Il campo di azione dell'Agenzia, in realtà, è assai più ampio di quanto la sua denominazione potrebbe indurre a pensare. Il termine "onlus"⁴, infatti, indica soltanto una parte delle organizzazioni soggette all'esercizio delle funzioni dell'Agenzia.

Secondo quanto previsto dall'art. 1 – comma 1 – del DPCM 329/2001, l'Agenzia è infatti definita come "*L'organismo di controllo sugli enti non commerciali e sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale*". L'Agenzia per le ONLUS, pertanto, ha per legge

⁴ Le "Organizzazioni non lucrative di utilità sociale", normalmente identificate con l'acronimo "ONLUS", si relazionano al mondo del nonprofit italiano come una parte rispetto al tutto. Le Onlus, infatti, trovano fondamento nel D.Lgs. n. 460/97 con cui il Legislatore, nell'intento di rinnovare parte della normativa fiscale e al fine di permettere ad importanti realtà sociali di attuare in termini innovativi e incentivanti la loro missione statutaria, ha istituito una nuova categoria giuridica attribuendola a tutti quei soggetti (già esistenti o di successiva costituzione) che, per poter fruire degli incentivi previsti dalla legge, sono chiamati a seguire determinate regole nello svolgimento della loro attività e nella loro organizzazione interna.

competenze inerenti a tutta la sfera delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, degli enti non commerciali e del terzo settore, nella sua più ampia accessione, cui andranno ad aggiungersi i soggetti delle nuove imprese sociali, ovvero un'area molto più ampia di quella che l'attuale denominazione dell'Agenzia indurrebbe a ritenere.

Considerato pertanto che la denominazione di Agenzia per le onlus — pur trovando specifico riferimento nella normativa originaria — non è pienamente rispondente alle competenze attribuite, e tenuto conto della necessità di conferire ai soggetti del Terzo settore un riferimento più diretto e correlato con l'effettiva sfera di competenze dell'Agenzia, il Consiglio di Amministrazione ha ritenuto di proporre agli organi vigilanti la modificazione della denominazione "Agenzia per le onlus" in "Agenzia per il terzo settore", mantenendone invariati attribuzioni e poteri.

Attribuzioni

In base all'art. 3 del DPCM 329/2001, per il conseguimento delle sue finalità l'Agenzia può:

- formulare osservazioni e proposte sulla normativa vigente del settore;
- promuovere:
 - a) attività di studio e ricerca in Italia e all'estero;
 - b) campagne per lo sviluppo e la conoscenza delle organizzazioni del Terzo Settore in Italia;
 - c) azioni di qualificazione degli standard in materia di formazione e di aggiornamento;
 - d) scambi di conoscenza e collaborazione fra organizzazioni italiane del Terzo settore e analoghe realtà estere;
 - e) iniziative di collaborazione, integrazione e confronto fra la Pubblica Amministrazione e il Terzo Settore;
- curare la raccolta, l'aggiornamento ed il monitoraggio dei dati e dei documenti relativi al settore;
- segnalare alle autorità competenti i casi nei quali le norme di legge o di regolamento determinano distorsioni nell'attività delle organizzazioni;
- rendere parere vincolante, nei casi di scioglimento degli enti e delle organizzazioni, sulla devoluzione del loro patrimonio ai sensi del D.Lgs 460/97⁵;

⁵ Il **Decreto Legislativo 4 dicembre 1997, n. 460** "Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale" all'art.5, comma 2, richiama l'organismo di controllo allorché parla degli enti di tipo associativo ed all'art.10, comma 1, (che di seguito si riporta integralmente) dove definisce le ONLUS e fornisce i criteri cui devono attenersi. Art. 10.

Organizzazioni non lucrative di utilità sociale

1. Sono organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica, i cui statuti o atti costitutivi, redatti nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata o registrata, prevedono espressamente:

a) lo svolgimento di attività in uno o più dei seguenti settori:

- 1) assistenza sociale e socio-sanitaria;
- 2) assistenza sanitaria;
- 3) beneficenza;
- 4) istruzione;
- 5) formazione;
- 6) sport dilettantistico;
- 7) 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;
- 8) 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 legislativo 5 febbraio 1997, n. 22;

- collaborare con il Ministero dell'Economia e delle finanze per la uniforme applicazione delle norme tributarie, anche formulando proposte su fattispecie concrete;
- elaborare proposte sull'organizzazione dell'anagrafe unica delle onlus.

Relazioni con le pubbliche amministrazioni

Il DPCM 329/2001 prevede all'art. 4, comma 1 che le pubbliche amministrazioni possano sottoporre al parere dell'Agenzia gli atti amministrativi di propria competenza riguardanti il Terzo Settore, mentre il comma 2 dello stesso articolo fissa per le stesse l'obbligo di richiedere preventivamente il predetto parere nel caso di:

- iniziative legislative di carattere generale
- individuazione delle categorie delle organizzazioni non profit
- 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.

Poteri

L'Agenzia per le onlus, pertanto, è chiamata ad esercitare - nell'ambito della normativa vigente - i poteri di **indirizzo, promozione, vigilanza e controllo** che possono esplicitarsi nei seguenti termini:

- corrispondenza con le pubbliche amministrazioni e gli enti di diritto pubblico per instaurare forme di collaborazione per l'indirizzo, la promozione, la conoscenza e il controllo del terzo settore;
- promozione di indagini conoscitive generali nei settori operativi delle organizzazioni non profit;

9) promozione della cultura e dell'arte;

10) tutela dei diritti civili;

11) ricerca scientifica di particolare interesse sociale svolta direttamente da fondazioni ovvero da esse affidata ad università, enti di ricerca ed altre fondazioni che la svolgono direttamente, in ambiti e secondo modalità da definire con apposito regolamento governativo emanato ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

b) l'esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale;

c) il divieto di svolgere attività diverse da quelle menzionate alla lettera a) ad eccezione di quelle ad esse direttamente connesse;

d) il divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'organizzazione, a meno che la destinazione o la distribuzione non siano imposte per legge o siano effettuate a favore di altre ONLUS che per legge, statuto o regolamento fanno parte della medesima ed unitaria struttura;

e) l'obbligo di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse;

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 a fini di pubblica utilità, sentito l'organismo di controllo di cui all'articolo 3, comma 190, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, salvo diversa destinazione imposta dalla legge;

g) l'obbligo di redigere il bilancio o rendiconto annuale;

h) disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati o partecipanti maggiori d'età il diritto di voto per l'approvazione e le modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione;

i) l'uso, nella denominazione ed in qualsivoglia segno distintivo o comunicazione rivolta al pubblico, della locuzione "organizzazione non lucrativa di utilità sociale" o dell'acronimo "ONLUS".

- consultazione periodica delle associazioni rappresentative degli interessi di settore anche con l'invito ad audizioni e mediante la richiesta di compilazione di appositi questionari per la raccolta dati;
- richiesta agli organi dell'amministrazione finanziaria di effettuare specifici controlli;
- comunicazione agli organi competenti per l'adozione di provvedimenti consequenziali a violazioni eventualmente riscontrate nello svolgimento dell'attività di controllo;
- inoltro di specifiche richieste di dati, notizie e documenti alle organizzazioni non profit per assicurare la tutela da abusi nell'attività di raccolta di fondi.

In sintesi, l'Agenzia, nell'ambito della normativa vigente, svolge attività di:

- **vigilanza e controllo**, per favorire la corretta applicazione della normativa da parte degli organismi di Terzo Settore. A tal fine ha strutturato forme di collaborazione sinergiche con altri enti pure preposti al controllo del Terzo Settore (rif. protocolli di intesa con la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle Entrate, parte II, cap. II). Nell'ambito dell'attività di controllo, rientra anche la verifica dei presupposti soggettivi necessari per ottenere la qualifica di Onlus, anche attraverso l'emissione di pareri obbligatori, ma non vincolanti, richiesti dall'Amministrazione Finanziaria. L'Agenzia realizza, altresì, un controllo diretto sul patrimonio degli enti attraverso l'emissione del parere obbligatorio e vincolante sulla destinazione del patrimonio residuo degli enti in caso di loro scioglimento o estinzione per una qualunque causa. Infine, l'attività di vigilanza si caratterizza quale vigilanza "promozionale" che mira cioè a valorizzare gli enti di Terzo Settore anche attraverso la promozione di codici di autoregolamentazione peculiari del settore;
- **promozione** (soprattutto di tipo "culturale") del Terzo Settore, anche tramite l'attivazione di forme di collaborazione con alcune Pubbliche Amministrazioni tramite una strategia di comunicazione integrata (rif. rapporti con la RAI e altre agenzie di Comunicazione di massa, parte II, cap. II – parte V). L'Agenzia provvede, in tale prospettiva, ad assegnare borse di ricerca di tipo monografico, allo scopo di acquisire specifiche conoscenze su temi di particolare rilevanza. Realizza prodotti editoriali fra i quali il Bollettino informativo e la Relazione annuale, divulgati su tutto il territorio nazionale e fruibili attraverso il sito internet istituzionale; edita inoltre diverse pubblicazioni anche a carattere scientifico. L'Agenzia, oltre a curare il rapporto con le Università e gli enti di ricerca, organizza e partecipa ad eventi nazionali ed internazionali che abbiano rilevanza per il mondo non profit anche allo scopo di accrescere la visibilità del Terzo settore italiano nell'ambito delle istituzioni europee;
- **indirizzo**, per favorire l'uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare. A tal fine, l'Agenzia formula osservazioni e proposte di modifica della normativa vigente, elabora linee di indirizzo interpretativo nei casi in cui le norme determinino distorsioni nell'attività delle organizzazioni, suggerisce nuove proposte di legge. L'attività di indirizzo viene perseguita anche attraverso lo strumento delle audizioni, cioè di incontri con soggetti esterni volti ad acquisire dai soggetti di Terzo settore informazioni utili all'esercizio delle proprie attribuzioni. L'attività di indirizzo è strettamente legata a quelle di vigilanza, controllo e promozione, dalle quali trae preziosi spunti di riflessione.

L'Agenzia per le ONLUS (ad eccezione della *Charity Commission* britannica che la precede come storia e da cui si distingue per importanti differenze giuridiche e strutturali) è una realtà originale nel panorama europeo. Essa nasce soprattutto sulla spinta delle esigenze, che la rilevante, veloce e proficua crescita del Terzo Settore e del volontariato italiano, ha proposto alla classe politica. Se questa è la sua radice, però, la sua possibilità

di sviluppo non può non tenere conto della dimensione internazionale del settore di cui è chiamata ad occuparsi. La ricerca del miglioramento qualitativo della sua attività, quindi, la sospinge naturalmente al confronto – a partire dal dialogo con i paesi membri dell'Unione Europea - con le esperienze in atto al di fuori dei confini nazionali.

Inoltre, uno degli obiettivi sostanziali del quinquennio 2007 - 2011, come dichiarato in occasione della prima seduta del nuovo organo consiliare, è la trasformazione dell'Agenzia in Autorità a tutti gli effetti, con poteri da una parte ispettivi e sanzionatori, ma soprattutto di riferimento autorevole e reale supporto al settore.

Capitolo II

Struttura e dotazione finanziaria dell'Agenzia

1.2.1 Strumenti di gestione, funzionamento e personale.

L'attività amministrativa dell'Agenzia è stata molto intensa nel corso dell'anno 2007.

La prima parte dell'anno è stata dedicata alla messa a punto degli strumenti di gestione concernenti la programmazione della rinnovata attività istituzionale affinché i consiglieri, nominati con Dpcm in data 15 gennaio 2007, fossero in condizione di focalizzare e raccordare gli obiettivi della missione istituzionale con il piano delle risorse disponibili.

La prima riunione del nuovo consiglio dell'Agenzia è stata effettuata nei primi giorni del mese di febbraio. L'approvazione del Conto consuntivo 2006 è stato uno dei primi provvedimenti adottati. Va aggiunto che, rimanendo nel campo degli strumenti essenziali per attuare l'ordinaria gestione amministrativa, nel mese di maggio si è approvata la prima variazione al Bilancio di previsione 2007, alla luce delle disposizioni introdotte dalla legge finanziaria 2007, e che con provvedimento del 20 novembre si è approvato l'assestamento ordinario al Bilancio di previsione 2007.

Il nuovo Consiglio ha preso in esame in più occasioni gli aspetti organizzativi dell'Agenzia, convenendo sulle valutazioni di giungere al superamento della fase di avvio, individuando un percorso complessivo teso a ridisegnare la struttura organizzativa e ad avviare le procedure per attuarne il consolidamento.

Si sono approvati due successivi provvedimenti in merito al Regolamento di organizzazione e funzionamento (il secondo dei quali in funzione di adeguamento agli indirizzi prospettati nel disegno di legge concernente la finanziaria 2008) che hanno dettato nuove linee funzionali per la struttura interna.

Sempre in tema di funzionamento, nella prospettiva amministrativa, si sono approvati i provvedimenti inerenti:

- le nuove linee di assetto organizzativo e di indirizzo operativo;
- il documento programmatico sulla sicurezza dei dati personali;
- il manuale di gestione del protocollo, dei flussi documentali e dell'archivio;
- il regolamento sui procedimenti amministrativi e sull'accesso agli atti;
- la disciplina della gestione della cassa economale;
- la programmazione del fabbisogno triennale di risorse;
- il trattamento accessorio del personale;
- il trattamento economico dei dirigenti;
- le nomine del Direttore generale e dei Direttori di Dipartimento.

L'insieme di questi provvedimenti costituisce un quadro di riferimento funzionale e adeguato al quale le unità organizzative interne si richiameranno per garantire l'assolvimento dell'ordinaria attività di gestione.

Il Regolamento di contabilità, che andrà a completare il gruppo degli strumenti fondamentali, è attualmente in fase di revisione e sarà portato all'attenzione del Consiglio entro tempi brevi.

Nel corso del 2007 è proseguita la pubblicazione di norme e disposizioni tese a regolare l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche che, originate dall'esigenza di contenere la spesa pubblica, hanno avuto importanti ripercussioni sulla capacità di agire dell'Agenzia.

I destinatari principali delle varie disposizioni emanate sono le amministrazioni centrali e le amministrazioni locali. Nei confronti delle prime l'incidenza è diretta. Verso gli enti territoriali, la cui autonomia istituzionale è diversamente tutelata, la norma tende a disegnare la cornice entro la quale tale autonomia va a dispiegarsi.

La condizione dell'Agenzia per le onlus non è riconducibile alle due tipologie di pubbliche amministrazioni sopra citate. Presenta sostanziali differenze anche nei confronti di quanto delineato per le Agenzie, nella descrizione che ne fa il D.lgs 30.7.1999, n. 300.

In considerazione della ancora indefinita caratterizzazione giuridica adeguata, la ragnatela delle disposizioni concernenti il funzionamento della pubblica amministrazione si pone come sistema di vincoli che non consentono di esprimere il potenziale di energia del quale le nuove strutture dispongono. Nonostante si sia varcato il quinto anno dalla data della sua istituzione, l'Agenzia è considerabile ancora oggi una novità istituzionale.

Perché il percorso di sviluppo e il processo di stabilizzazione si manifestino è oggi necessario che, parallelamente alle valutazioni di merito sui risultati conseguiti e sui progetti in essere, il piano di autonomia funzionale coerente con la natura giuridica e le peculiarità della propria missione istituzionale possa essere chiaramente espresso attraverso le forme più appropriate.

Oggi la struttura dell'Agenzia è concentrata nel contemperare condizioni, risorse ed obiettivi adottando un profilo operativo misurato e di breve respiro.

Sul piano operativo si è sostanzialmente azzerata la possibilità di avvalersi di collaboratori esterni, come pure di far ricorso al lavoro straordinario.

La dotazione di risorse di personale dipendente di amministrazioni pubbliche mediante gli istituti del comando o altri equipollenti, attestatasi in precedenza sulle dodici unità complessive, si è arricchita di due ulteriori unità assegnate dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e dalla Regione Lombardia.

L'opportunità di disporre di tali risorse ha consentito di prefigurare un più ampio fronte di attività, in considerazione delle competenze che le due unità presentano, calibrando in modo più attento i progetti di intervento dell'Agenzia.

Il trasferimento dell'Agenzia presso la sede di via Rovello, 6 a Milano è avvenuto a metà dell'anno 2006 ed il funzionamento nella nuova sede si è completato e stabilizzato in modo confacente. Le esigenze di tipo relazionale, in particolare con quelle istituzioni e quegli organismi pubblici con i quali si sono avviate intese e forme di collaborazione, hanno indotto a ricercare le giuste soluzioni per individuare punti operativi e di rappresentanza a Roma. Vi si è inaugurata, nel mese di novembre scorso, una sede dell'Agenzia, presso il complesso di Piazza di S. Apollonia, grazie all'intervento della Presidenza del Consiglio, che ha permesso di individuare ed approntare il necessario spazio in tempi realmente brevi ⁶.

⁶ Rif. parte II, cap. I.

Un secondo punto di riferimento nella capitale è stato messo a disposizione dal Cnel, presso la sede di Viale Lubin, nella quale si conta di attrezzare un secondo ufficio operativo.

Uno dei primi obiettivi funzionali dell'Agenzia sarà quello di determinare le modalità di presidio delle sedi romane e di avviare il coordinamento operativo con quella milanese.

1.2.2 La dotazione finanziaria

La dotazione annuale dell'Agenzia, indicata nella legge 133/99 entro il tetto di due milioni e 582 mila euro, che nei primi anni di vita dell'Agenzia è stata corrisposta nella sua interezza, è stata gradatamente ridotta, tale che per l'anno 2007 è stato erogato un finanziamento complessivo di 1.398.534,92.

Di converso, la soglia finanziaria necessaria per garantire la funzionalità dell'Agenzia, sulla base dell'evoluzione riscontrata nel tempo, si è attestata nel più recente periodo su un ordine di grandezza di 2,4-2,5 milioni di euro. Tale entità consentirebbe di sostenere l'onere di spesa per il funzionamento dell'organo istituzionale (valutabile attorno agli 800.000 euro), per il personale (circa 500.000 euro), per beni di consumo (circa 400 mila euro), per attività istituzionali (circa 400 mila euro), per oneri e imposte (circa 200 mila euro), per spese in conto capitale e varie (circa 100 mila euro).

Si può ben comprendere che l'entità del finanziamento ufficiale previsto per l'Agenzia (e confermato nel suo ordine di grandezza anche per l'esercizio 2008) è nettamente inferiore alle esigenze di minimo funzionamento.

Il problema della copertura delle spese per l'esercizio 2007 si è potuto risolvere per via dell'approvazione della legge 3.8.2007, n. 127, di conversione del D. l. 2.7.2007, n. 81, che ha fissato una integrazione finanziaria straordinaria di un milione di euro a favore dell'Agenzia. Nei fatti tale integrazione ha ripristinato l'entità delle assegnazioni corrisposte per assicurare la fase di avvio dell'Agenzia.

Lo stato complessivo di incertezza che ha caratterizzato gli esercizi 2006 e 2007 non è stato interrotto da fatti o decisioni ufficiali da parte degli organi preposti.

Al momento prevale per l'Agenzia l'impossibilità di provvedere ad una solida programmazione della propria attività istituzionale.

Il moltiplicarsi delle azioni tese all'individuazione delle soluzioni possibili e quelle occorrenti per gli atti amministrativi connessi, che comportano un impegno di lavoro degli uffici decisamente maggiore, aggiunto alle precedenti considerazioni dovrebbe rendere in modo realistico le complicazioni che causa il non disporre di un budget fisso e, ovviamente, adeguato.

Cionostante non appena si è verificata la condizione di disporre di una base finanziaria utile (sorta dalla contingente possibilità di impiego dell'integrazione finanziaria per l'anno 2007 e dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2006), il Consiglio ha delineato nuovi progetti di intervento, puntualmente tracciati, approvati e messi in cantiere entro i termini di esercizio, che lasciano prefigurare l'esistenza di una importante capacità di intervento, che l'Agenzia potrà sviluppare in presenza delle adeguate condizioni che nella fase attuale si stanno ricercando.