

in particolare, il ruolo di raccordo e confronto esercitato dall'Agenzia tra istituzioni pubbliche e Terzo settore.

La genesi dell'Agenzia, che rappresenta una realtà originale nel panorama europeo (a esclusione della Charity Commission inglese, da cui il nostro ente si differenzia non solo per origini storiche, ma anche per struttura e compiti), è certamente da rinvenire nello sviluppo conosciuto dal Terzo settore in Italia negli ultimi anni. Ciò tuttavia non deve indurci a trascurare la dimensione internazionale del mondo non profit. Tra le proprie attribuzioni, l'Agenzia vede anche la promozione di "scambi di conoscenza e forme di collaborazione fra realtà italiane delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti con analoghe realtà all'estero".

Il miglioramento qualitativo delle proprie prestazioni, del resto, passa necessariamente attraverso il confronto con altri soggetti e, nella fattispecie, con le esperienze maturate in altri Paesi, in particolare dell'Unione Europea. Già a partire dal 2003, l'Agenzia ha cercato di corrispondere alla propria vocazione internazionale, sia favorendo la conoscenza del settore non profit in Europa, sia stringendo rapporti con le istituzioni comunitarie maggiormente interessate in tale settore. Positivo risultato di un tale impegno è stato, conta ricordarlo, il convegno europeo "Il Terzo settore e la società civile nella costruzione dello spazio sociale europeo".

Infine è opportuno ripetere, anche in quest'ultima Relazione, alcune più generali considerazioni relative alla struttura dell'Agenzia. Nei cinque anni del suo primo mandato, l'ente si è impegnato particolarmente nel costruire il proprio assetto

interno oltre che il posizionamento verso l'esterno. Dal punto di vista dell'organizzazione interna, anche in base ai criteri previsti dalla Legge per la così detta "sede di prima applicazione" (art. 9 del DPCM 329/01), l'Agenzia ha potuto avvalersi di un numero di unità di personale non superiore a 35 (comprendente sia le posizioni di comando, provenienti da altre Pubbliche Amministrazioni, sia i rapporti di collaborazione esterna). Il reperimento di risorse umane, in assenza di un comparto di contrattazione di riferimento, nonché di una pianta organica approvata dalla vigilante Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha costituito e tuttora rappresenta una sfida importante. Ciò anche in considerazione delle forti limitazioni imposte all'Agenzia sia dalle Leggi Finanziarie, che hanno fortemente ridotto il ricorso a collaborazioni esterne, sia dalla tipologia di rapporto che l'Agenzia ha potuto instaurare con le altre Pubbliche Amministrazioni cedenti il personale.

L'istituto del "comando", infatti, prevede che l'Amministrazione di appartenenza continui a erogare il trattamento fondamentale all'impiegato comandato, mentre spettano all'Agenzia esclusivamente gli oneri accessori. Pertanto, in presenza di tali condizioni solo 12 comandi sono stati attivati in favore dell'Agenzia.

Il concetto di pubblica amministrazione "leggera", quindi, si è sposato con l'impostazione del lavoro di questo nuovo organismo, che ha esternalizzato laddove ha potuto, mantenendo in capo il coordinamento delle attività principali.

Particolarmente importante, per questi aspetti, si è rivelata la stesura del Regolamento di Organizzazione e Funzionamento, approvato dal Consiglio e successivamente dall'ente vigilante.

Per quanto riguarda il versante esterno, l'Agenzia ha dovuto soprattutto definire il proprio ruolo nel panorama della Pubblica Amministrazione, già assai strutturato e consolidato per quel che attiene alle competenze e ai ruoli istituzionali. Ne è derivata una serie di processi che non impropriamente si potrebbero definire di continua "negoziiazione" con altri enti. Per esemplificare, l'ambizioso progetto di "fare rete" tra le banche dati già esistenti e rendere uniforme la legislazione su tutto il territorio nazionale ha dovuto mettere in conto una gestazione molto lunga, che non ha potuto prescindere dall'ipotizzare un rafforzamento futuro dei poteri dell'Agenzia stessa, nel senso individuato dal Libro verde. L'evidente presidio di altre Pubbliche Amministrazioni su registri riguardanti categorie giuridiche o fiscali di enti non profit ha segnato la rotta dell'Agenzia per gli accordi interistituzionali.

Un importante Protocollo d'intesa è stato siglato con la Guardia di Finanza, per intensificare le attività di controllo nell'ambito della così detta "vigilanza promozionale". Nel corso dei cinque anni proposte di collaborazione formale tra l'Agenzia e altre Amministrazioni centrali dello Stato (Ministero per gli Affari Regionali, Ministero per le Pari Opportunità, Agenzia delle Entrate, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni) sono state avviate senza peraltro giungere a protocolli o accordi definitivi.

Per quel che attiene al dettato degli art. 3, 4, 5 del DPCM 329/01, l'Agenzia ha svolto pienamente le attività di vigilanza e controllo, di indirizzo e di promozione a essa assegnate, utilizzando tutti gli strumenti previsti dalla Legge e dalle peculiarità dei singoli campi di azione. Di tutto ciò è fornito un puntuale resoconto nelle deliberazioni consiliari di programmazione, oltre che, in maniera sinottica, nelle singole Relazioni Annuali redatte dall'Agenzia e presentate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 2 del DPCM 329/01.

Nel licenziare queste brevi pagine introduttive, sento il dovere di esprimere alcuni sentiti ringraziamenti.

Va manifestata piena riconoscenza, in primo luogo, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, nel corso degli anni, specialmente attraverso la vigilante presenza del Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo, ha garantito alla nostra giovane istituzione un indispensabile e concreto sostegno. Un particolare grazie rinnovo al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e ora al Ministero della Solidarietà Sociale, oltre che al Ministero della Funzione Pubblica: in tempi e in forme diverse, sempre amichevoli, hanno accompagnato la nostra attività.

In quest'occasione devo soprattutto formulare i miei sentimenti di gratitudine a tutti coloro che in questi anni, giorno dopo giorno, hanno contribuito a far crescere l'Agenzia e a darle una sua identità e un suo senso di appartenenza. Ai componenti del Consiglio e a tutti coloro che hanno lavorato per l'Agenzia, esprimo la mia gratitudine e formulo ogni più fervido augurio.

PARTE PRIMA

Premessa generale con normativa di riferimento

Percorso legislativo

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 Dogana n. 4.

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.

¹Il 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.

Composizione

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
- 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.

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.

L'organo collegiale, come da Decreto di nomina del è attualmente così composto:

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

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

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 competenze inerenti a tutte le realtà costitutive del Terzo Settore, del nonprofit e dell'economia sociale italiana.

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 anche fuori dei confini nazionali,
 - b) campagne per lo sviluppo e la conoscenza delle organizzazioni del terzo settore in Italia,
 - c) azioni di riqualificazione 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,

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.

e) iniziative di collaborazione, integrazione e confronto fra la pubblica amministrazione e le organizzazioni del 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;
 - 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;

- 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 nonprofit
- 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:

-
- g) l'obbligo di redigere il bilancio o rendiconto annuale;
 - h) disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalita' associative volte a garantire l'effettivita' del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneita' della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati o partecipanti maggiori d'eta' 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 utilita' sociale" o dell'acronimo "ONLUS".

- 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 nonprofit
- 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 nonprofit per assicurare la tutela da abusi nell'attività di raccolta di fondi

Conclusioni

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.

PARTE SECONDA VIGILANZA E ISPEZIONE

Capitolo I – Novità principali

L'art. 15, comma 2 del *Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale* prevede che il Dipartimento Attività Giuridiche dell'Agenzia per le Onlus svolga le funzioni di vigilanza, controllo, indirizzo e ispezione nell'ambito del Terzo Settore, di cui agli artt. 3 e 4 del D.P.C.M. 329/2001, attraverso la predisposizione di documentazione che si sostanzia principalmente in:

1. pareri obbligatori ma non vincolanti nel caso di decadenza totale o parziale delle agevolazioni previste dal decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, ai sensi della lettera f) dell'art. 4 sopra richiamato;
2. pareri obbligatori, ma non vincolanti alle amministrazioni statali in merito a iniziative legislative e di rilevanza generale riguardanti la promozione, l'organizzazione e l'attività delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti di cui all'art. 4, comma 2;
3. pareri obbligatori e vincolanti sulla devoluzione di patrimonio degli enti o organizzazioni ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. k) del D.P.C.M. n. 329/2001;
4. pareri riguardanti questioni inerenti organizzazioni Onlus ed il Terzo Settore derivanti da quesiti pervenuti all'Agenzia da soggetti privati;
5. risposte a comunicazioni e/o a richieste di parere pervenute da altri soggetti pubblici (Agenzia delle Entrate; Ministero dell'Economia e delle Finanze; Presidenza del Consiglio dei Ministri; Enti Territoriali) come stabilito dall'art. 4, commi 1 e 2 del D.P.C.M. 329/2001;
6. redazione del bollettino ufficiale dell'Agenzia.

Nel corso del **2006**, ultimo anno del primo mandato dell'Agenzia per le Onlus, il Dipartimento Attività Giuridiche, al cui interno operano gli Uffici Vigilanza e Controllo e Indirizzo Normativo, ha teso a perfezionare le proprie pratiche organizzative per la realizzazione delle predette funzioni.

Il trasferimento degli uffici dell'Agenzia in una unica sede dedicata ha permesso al Dipartimento di elaborare un nuovo assetto strutturale ed, altresì, non comportando più l'utilizzo del server del Comune di Milano, partecipando alla realizzazione di un sistema informatico unico per l'Agenzia, di poter progettare dei software per il Dipartimento

finalizzati alla realizzazione e gestione di banche dati, che attualmente risultano difficilmente gestibili con programmi di uso comune.

Il Dipartimento ha, nell'ambito delle **attribuzioni di Vigilanza e Controllo**, operato a sostegno della Commissione Vigilanza e Controllo dell'Agenzia, dando continuità al lavoro istruttorio e di redazione della documentazione sopra citata. Tuttavia, si precisa che il lavoro istruttorio e di redazione dei pareri di cancellazione dall'Anagrafe Unica delle Onlus ha subito una leggera flessione in quanto le predette richieste di parere da parte delle Direzioni Regionali della Agenzia delle Entrate sono diminuite rispetto ai precedenti anni di attività. Pertanto, il Dipartimento si è impegnato ad avviare studi volti ad approfondire tematiche di rilievo tecnico-giuridico, a titolo esemplificativo e non esaustivo, in merito: alla riconducibilità delle attività di integrazione degli immigrati e di sostegno alle popolazioni in via di sviluppo nel settore dell'assistenza sociale; alla disciplina delle società unipersonali, al fine di valutare gli eventuali riflessi sulla possibilità per una Onlus di essere socio unico di una s.r.l.; all'inquadramento e alla sussistenza delle fondazioni non riconosciute; alla partecipazione in associazioni Onlus di enti pubblici e/o società commerciali e/o associazioni di categoria; alle conseguenze derivanti dallo scioglimento o perdita della qualifica di una Onlus; alla possibilità per un ente, a cui è stato notificato il provvedimento di cancellazione dall'Anagrafe Onlus, di continuare ad utilizzare l'acronimo Onlus in pendenza di un giudizio.

Nell'ambito delle **attribuzioni di Indirizzo** il Dipartimento, a supporto della Commissione Indirizzo Normativo, oltre ad aver redatto l'atto di indirizzo sulla nozione di pubblica utilità, ha lavorato sul tema della "soggettività giuridica ed autonomia degli enti di terzo settore", ha formulato un parere relativamente alla circolare 24/E dell'Agenzia delle Entrate del 26 giugno 2006 sugli enti non residenti⁶, rilevando le difficoltà che discenderebbero dall'estensione della qualifica di Onlus agli stessi; ha avviato lo studio sulla disciplina dell'impresa sociale al fine di preparare l'Agenzia per attivarsi in futuro sulle competenze previste dalla relativa disciplina e sul concetto di trasformazione da organizzazione di volontariato in associazione di promozione sociale.

I progetti costituiscono uno strumento di importante espressione dell'attività dell'Agenzia per le Onlus che ne ha attivati, soprattutto negli ultimi due anni, diversi al fine di ampliare la propria conoscenza nel Terzo Settore, evidenziando, in tal modo, la volontà di intervenire in maniera ancora più incisiva nella sua attività di promozione e indirizzo a favore di tale ambito.

⁶ Vedi capitolo III – Attività di indirizzo, Par. I.I. Tematiche significative trattate

I progetti intrapresi derivano da proposte avanzate e deliberate direttamente in sede di Consiglio e riguardano l'analisi di temi o argomenti di rilevante importanza, attinenti il Terzo Settore.

I principali progetti che il Dipartimento ha avviato o per i quali ha fornito un rilevante contributo nel corso del 2006 hanno riguardato:

- 1) il progetto sulla tenuta delle anagrafi/registri degli enti del terzo settore, avviato nel 2005, che, dopo la presentazione nel novembre dello stesso anno del primo rapporto sulla tenuta della maggior parte dei registri, è proseguito con la seconda fase che ha portato alla realizzazione di un seminario cui hanno partecipato i responsabili degli uffici regionali e provinciali per la tenuta dei registri delle associazioni di volontariato⁷. Tale evento ha permesso di verificare la possibilità di redigere linee guida condivise che contribuiscano a superare la disomogenea tenuta dei registri stessi. La seconda fase del progetto si è conclusa nel 2006 con la pubblicazione degli atti del seminario e degli esiti di una successiva parte della ricerca riguardante la tenuta dei registri nazionale e regionali delle APS;
- 2) il progetto relativo alla redazione del Libro Verde che costituisce un lavoro di sintesi contenente le valutazioni dell'Agenzia sullo stato attuale della normativa italiana in materia di nonprofit ed una riflessione strategica sul ruolo presente e futuro dell'Ente;
- 3) il progetto sulle conseguenze ed i risvolti relativi all'applicazione della legge n. 6 del 9 gennaio 2004, che ha introdotto il nuovo istituto dell'amministratore di sostegno a tutela dei soggetti "deboli" e la pubblicazione dei relativi atti;
- 4) il progetto di ricerca sulle case di riposo volto a ricostruire il quadro attuale delle peculiarità riscontrate nei soggetti che svolgono attività socio-assistenziale e sanitaria attraverso la conduzione di case di riposo per anziani private non aventi fini di lucro; esso ha comportato l'intervento di due istituti per la raccolta dei dati e la stesura di un rapporto inerente il risultato della ricerca che ha avuto come esito finale un convegno nel novembre 2006 per la presentazione dei risultati e delle valutazioni inerenti la ricerca, cui è seguita, altresì, la pubblicazione di una sintesi significativa della ricerca, realizzata dal Dipartimento per le Attività Giuridiche e dei rapporti stessi dagli istituti coinvolti nella ricerca e supervisionati dal Dipartimento.

Infine, con riferimento alle attività configurabili nell'ambito della **funzione Ispettiva**, grazie al protocollo d'intesa siglato nell'ottobre 2005 tra l'Agenzia per le Onlus e il Comando Generale della Guardia di Finanza (attraverso uno dei Reparti Speciali del Corpo, il Nucleo

⁷ Vedi capitolo III – Attività di indirizzo, Par. I.1. Tematiche significative trattate

Speciale Entrate dipendente dal Comando Tutela della Finanza Pubblica), nell'anno 2006, hanno iniziato a prendere l'avvio

In base alle previsioni dello stesso Protocollo si è, infatti, avviato un progetto che ha previsto la realizzazione di una prima fase di orientamento formativo rivolto agli operatori deputati alle verifiche sul campo, attraverso l'organizzazione di incontri di prima sensibilizzazione nel corso dei quali sono stati illustrati i tratti civilistici propri degli enti di terzo settore e le discipline relative alle qualificazioni di natura specialistica istituite negli anni dal legislatore. Tale iniziativa ha favorito un utile momento di incontro tra le due realtà istituzionali in quanto ha permesso di verificare quale siano gli obiettivi di entrambi gli organismi e di poter inquadrare più precisamente, attraverso un corretto approccio, l'attività ispettiva nei confronti degli enti di terzo settore tesa non solo all'esclusivo recupero delle somme eventualmente sottratte all'erario, ma anche ad una effettiva "bonifica" dell'intero sistema non profit.

Infatti, lo svolgimento di tale attività ispettiva è reso critico dall'eterogeneità delle disposizioni normative di riferimento che talora si sovrappongono rendendo difficile, di primo acchito, anche l'identificazione del soggetto verso cui la stessa attività è condotta.

Il progetto avviato prevede, altresì, la realizzazione di una seconda fase di formazione finalizzata all'approfondimento della disciplina specialistica fiscale.

Tuttavia, a causa della riduzione della dotazione economica destinata all'Agenzia nel corso dell'anno 2006 non è stato possibile completare il progetto nei tempi pensati.

Lo stesso Protocollo prevede, altresì, un'attività di collaborazione nel controllo degli enti di terzo settore. In tale ambito le segnalazioni effettuate a cura dell'Agenzia per le Onlus di enti per i quali si sospetta una condotta illegittima, sono state solo 9. Tale dato potrebbe sembrare irrisorio ma va letto alla luce del fatto che l'Agenzia non detiene, in quanto non previsto da alcuna norma, documentazione atta alla identificazione degli enti di terzo settore né sussiste alcun obbligo a carico degli stessi di inviare i propri statuti, atti costitutivi e bilanci all'Agenzia in quanto non figura tra i soggetti istituzionali deputati alla tenuta dei registri anagrafici di tali enti. Inoltre, l'Agenzia non ha autorizzazioni all'accesso dei dati anagrafici, fiscali e non, e pertanto la conoscenza di elementi tali da ipotizzare illegalità nella condotta di alcuni enti è in un certo qual senso casuale. Unica tenutaria dell'Anagrafe delle Onlus risulta l'Agenzia delle Entrate che è titolare anche dei poteri e delle funzioni amministrative nei confronti di questi enti e, quindi, destinataria finale degli esiti di qualsiasi attività condotta nei confronti di tali soggetti.

La positiva collaborazione con Guardia di Finanza ha stimolato una riflessione sulle possibilità di rendere più incisive le modalità di espletamento delle attribuzioni di vigilanza e ispezione (art. 3, comma 1, lett. a) e k) del D.P.C.M. 329/2001) proprie dell'Agenzia anche con riferimento all'attività di emissione di pareri vincolanti e obbligatori per la devoluzione del patrimonio nei casi di scioglimento delle onlus.

Tale convincimento è maturato in particolare a seguito sia della richiesta pervenuta dalla Direzione Centrale Amministrazione dell'Agenzia delle Entrate di ricevere copia dei pareri sulla devoluzione di patrimonio delle organizzazioni estinte emessi dall'Agenzia per le Onlus sia in ragione delle note delle Direzioni Regionali delle Entrate che segnalano l'irreperibilità di alcune organizzazioni, che si presume possano essersi estinte, o la cessata attività o l'autocancellazione dall'Anagrafe delle Onlus delle stesse. Considerando, infine, le comunicazioni di privati o delle DRE stesse riguardanti casi di mancata osservanza della disciplina legislativa e regolamentare da parte di alcuni enti, senza che sussistano elementi certi di illegittimità che giustifichino, da subito, il coinvolgimento ispettivo della Guardia di Finanza, si è valutato di proporre all'Agenzia delle Entrate di individuare nuove modalità collaborative che consentano all'Agenzia per le Onlus di acquisire i dati necessari per un corretto e proficuo esercizio del potere di vigilanza e controllo relativo alla destinazione del patrimonio residuo degli enti che risultano estinti.