

attivato dal Protocollo di Intesa tra le due Agenzie si sono affrontati una lunga serie di temi importanti che si aggiungono al grande lavoro che riguarda l'esame costante delle procedure di iscrizione e cancellazione degli enti nell'Anagrafe Unica delle Onlus.

Nel 2007 e 2008 si era già affrontata un' ampia gamma di questioni. Alcuni nodi erano stati sciolti accogliendo anche suggerimenti e proposte dell'Agenzia per le Onlus che avevano trovato posto nella Circolare 59 dell'Agenzia delle Entrate emanata pur senza un confronto finale con la nostra Agenzia. Altri temi erano rimasti irrisolti da quella Circolare e dai confronti successivi. Così come irrisolto è rimasto il problema delle modalità di accesso dell'Agenzia per le Onlus all'Anagrafe delle Onlus detenuta dall'Agenzia delle Entrate, problema riconosciuto da quest'ultima ma ancora non risolto operativamente e, allo stesso modo, la questione dell'uniforme applicazione della normativa e dei relativi provvedimenti sul territorio nazionale da parte delle Direzioni Regionali dell'Agenzia delle Entrate.

Su tutti i temi che definiamo irrisolti non vuol dire che non si siano compiuti importanti passi avanti, vuol dire solo che non sono state trovate soluzioni in via stabile e conclusiva, come in molti casi è, invece, assolutamente necessario.

Ecco allora che nel 2009 tornano al confronto, o si propongono di nuovo, temi strutturali del terzo settore, complicati e complessi, che denunciano una crescente difficoltà a leggere una realtà in rapidissima e sempre più consistente evoluzione da parte di una interpretazione tradizionale e statica della norma.

I temi affrontati sono: *trust* e possibile attribuzione della qualifica di Onlus, la partecipazione degli enti pubblici e delle società nelle Onlus, partecipazioni societarie detenute da Onlus, problemi connessi all'iscrizione delle Fondazioni non riconosciute all'Anagrafe delle Onlus, l'imposta di registro per gli atti costitutivi delle organizzazioni di volontariato, i finanziamenti alle Onlus che operano nel settore della promozione della cultura e dell'arte da parte di PP.AA. diverse dall'amministrazione centrale dello Stato, l'individuazione delle categorie di soggetti svantaggiati cui deve essere rivolta l'attività delle Onlus nel settore della tutela dei diritti civili.

Come si vede si tratta in gran parte di temi che hanno a che fare con ciò che viene dopo la stagione della legislazione soggettiva che ha normato i soggetti di

terzo settore e cioè con la necessità di riconoscere le funzioni reali che essi svolgono e le forme organizzative complesse che essi si danno per raggiungere gli obiettivi della loro missione. A questo riguardo la normativa fiscale è essenziale, il suo carattere positivo, di orientamento e messa in trasparenza delle azioni può essere una leva decisiva per il consolidamento e la crescita del terzo settore e delle sue funzioni sociali ed economiche. Al contrario, la staticità della norma e della sua interpretazione, può acuire gli effetti di una certa confusione normativa che pure esiste e non accenna a diminuire.

Di questa situazione ci parla la vicenda del Decreto anticrisi numero 185 che ci ha accompagnato da Maggio a Dicembre 2009. Qui la capacità di dialogo tra l'Agenzia per le Onlus e quella delle Entrate è stata determinante e risolutiva e ha permesso il pieno coinvolgimento e la piena assunzione di responsabilità del Forum permanente del terzo settore, cioè della rappresentanza più accreditata delle organizzazioni di terzo settore.

Quella norma aveva una ispirazione positiva e vari difetti. L'ispirazione positiva era nell'intenzione di condurre una mappatura a tappeto del terzo settore, utile ad anni di distanza dal censimento ISTAT. I difetti principali, tra altre contraddizioni che rileviamo nella nota prodotta in questa relazione dal nostro Ufficio Giuridico, erano fondamentalmente due. Il primo consisteva nell'approccio sanzionatorio dato alla mappatura, legittimo, ma con il limite di definire solo la dimensione di evasione fiscale del terzo settore, senza riconoscere e valorizzare la ricchezza e la complessità dello stesso, il suo interesse primario a condurre una battaglia antielusiva e quindi a sollecitarne l'apporto concreto alla mappatura. Il secondo era nell'arbitrarietà con cui era stata definita l'esclusione di alcuni soggetti dall'obbligo di sottoporsi alla mappatura e dai suoi effetti, nella duplicazione di procedure di accertamento portata dalla norma e dalla sua attuazione e nella ristrettezza dei tempi di ottemperanza imposti dal Decreto.

La capacità di ascolto reciproco tra le due Agenzie e il coerente ed equilibrato presidio di un tavolo di concertazione col Forum permanente del terzo settore sono stati, alla fine, il fattore capace di rimuovere la sostanza degli ostacoli che erano stati rilevati, di costruire una efficace e condivisa strumentazione operativa della mappatura, un "timing" adeguato e di condurre in porto un

rilevante successo con le 221.000 risposte al questionario EAS predisposto e somministrato dall'Agenzia delle Entrate.

Uno degli impegni concordati in quel tavolo di concertazione, al fine di sbloccare la situazione, fu quello che, guardando oltre le scadenze della mappatura, si definisse un percorso di lavoro per affrontare un'opera, più di medio periodo, di manutenzione di alcuni nodi dell'attuale normativa fiscale del terzo settore, attraverso proposte condivise di modifica legislativa da sottoporre a Governo e Parlamento. Un impegno comune importante e innovativo, in grado di dare continuità e profondità reale alla battaglia antielusiva e di rendere più efficace e dinamica la normativa fiscale.

La fase nuova da aprire, anche per l'erario, è quella di guardare alla dinamica della crescita del terzo settore non solo in modo difensivo rispetto ai rischi di elusione. Si deve rivolgere lo sguardo in primo luogo all'indirizzo corretto ed equilibrato della crescita del terzo settore e delle funzioni che svolge nel paese, nello spazio pubblico e nel mercato, ma, di conseguenza, anche all'opportunità che questa corretta crescita riveste per l'erario e per lo Stato. E' a questa luce che un'interpretazione statica e conservativa della normativa fiscale del terzo settore rischia di non essere al passo con i tempi e con le opportunità che propongono.

Si pensi, ad esempio, al tema delle partecipazioni societarie detenute dalle Onlus o a quello della presenza di enti pubblici e società nelle Onlus e all'incrocio possibile di questi con l'impresa sociale. Si tratta di un insieme di problemi, che appunto abbiamo affrontato e non risolto nel corso di quest'anno, che segnalano una realtà dinamica che cerca di adeguarsi all'aumento quantitativo e qualitativo dei compiti, di approntare strumenti e soluzioni operative capaci di svolgere funzioni sempre più complesse. Guardare a tutto ciò solo con la lente del rischio di elusione fiscale e non anche con l'attenzione rivolta al come favorire in modo trasparente ed equilibrato le forme organizzative e le "governance" più efficaci per sviluppare a pieno le potenzialità del terzo settore, ci porta ad un atteggiamento riduttivo e al proliferare di contraddizioni e di distorsioni.

Un solo esempio di questo impaccio: nel comma 4 dell'articolo 30 del suddetto Decreto 185 (che modifica il Decreto 460/97 introducendo il comma 2bis) si fa

previsione, ancorché non precisamente esplicitata, che possa essere considerata attività di beneficenza anche la concessione di erogazioni con utilizzo di somme provenienti da patrimoni o donazioni (si presume che si stia parlando di Fondazioni) se rivolta a soggetti senza scopo di lucro al fine di realizzare progetti di utilità sociale. Quindi, parrebbe che per un lato della propria attività le Fondazioni possano (?) acquisire la qualifica di Onlus o esserne equiparate e comunque possano finanziare Onlus, ma d'altro lato esse non possono partecipare della compagine di una Onlus nemmeno in quota non dominante.

Insomma, vi è un grande lavoro da svolgere che va affrontato con buona lena, perché è veramente urgente! Stiamo parlando di terzo settore, che oggi non è una componente marginale, ma una struttura portante della vita sociale, una colonna portante del *welfare* (Libro bianco 2008 redatto dal Ministro Sacconi) e non solo delle politiche di *welfare*, ma anche di altri comparti essenziali dell'offerta di servizi. E stiamo parlando del principale serbatoio di partecipazione civile, di azione autorganizzata dei cittadini e di azioni di promozione sociale del nostro paese.

Ciò che è stato fatto sinora dall'Agenzia delle Onlus e dall'Agenzia delle Entrate per definire e far avanzare un lavoro comune, a cui per correttezza e rigore si deve aggiungere la preziosa ed efficace collaborazione maturata con la Guardia di Finanza, è qualcosa di molto importante, che andrebbe documentato e reso noto, perché se ne apprezzi il valore, perché se ne rafforzi l'intensità e anche al fine di non rendere reversibile lo spirito di collaborazione.

E' questa l'esigenza che ereditiamo da quanto accaduto e dal lavoro svolto nel 2009.

Il Direttore dell'Agenzia delle Entrate Befera si era detto d'accordo a svolgere un bilancio pubblico della collaborazione tra le due Agenzie, che potrebbe dare nuovo slancio alle attività di confronto previste dal Protocollo di Intesa e spostare un po' più avanti l'orizzonte del lavoro comune, come è d'altra parte nelle cose e come è consegnato negli accordi sottoscritti da entrambi e prima ricordati.

L'Agenzia per le Onlus, lo si può rilevare ancora in questa relazione, ha messo in campo un grande e articolato lavoro tendente ad evocare e a rispondere, per

quanto nelle sue capacità attuali, alle principali criticità dell'evoluzione del terzo settore. L'afflizione più grave di questo processo evolutivo del terzo settore italiano è la confusione e l'incompletezza normativa. Ovviamente, nessuno si può sostituire alla sovranità del Parlamento o al Governo nelle sue funzioni, dalle quali addirittura dipendiamo. Nostro compito, però, è agire con efficacia nel segnalare con la massima autorevolezza ed equilibrio l'urgenza e la portata dei problemi che rileviamo e lavorare con assoluta determinazione ad assicurare quella funzione di vigilanza, di indirizzo amministrativo e di proposta che la legge ci assegna. L'Agenzia delle Entrate è un interlocutore essenziale di questa nostra missione, al quale cerchiamo di proporre tutta la nostra disponibilità operativa e propositiva, come le nostre preoccupazioni o il nostro allarme. Il 2010 sarà un anno importante di verifica di questa collaborazione e di questo impegno comune, speriamo ancora virtuosi.

Giampiero Rasimelli
(Consigliere dell'Agenzia per le Onlus)

Sussidiarietà a cura del cons. Luca Antonini

Il benessere raggiunto durante l'evoluzione sociale registrata nel Novecento - sia quello reale sia quello "drogato" attraverso l'aumento del debito pubblico - è sotto scacco. Diversi fattori strutturali sembrano concorrere a un peggioramento delle condizioni di vita. La grande crisi economico/finanziaria, i cambiamenti demografici (il rapido invecchiamento della popolazione autoctona, la bassa natalità, la frammentazione della famiglia), i processi d'immigrazione, portano con sé una crisi radicale del vecchio modello di *Welfare*.

La crisi attuale, così come la più risalente crisi del modello sociale statalista, costringe allora a un ripensamento dell'azione pubblica e del ruolo dello Stato nella società.

Il rischio più grande di fronte a questa crisi sarebbe quello di credere che ci siano solo due vie d'uscita: o ridurre l'intervento pubblico dello Stato, creando in questo modo nuove aree di povertà; o cercare di mantenere comunque in vita il tradizionale modello di *Welfare State* chiudendo gli occhi di fronte alla sua inefficacia e insostenibilità finanziaria.

Questa è una falsa alternativa: occorre invece ripensare le politiche sociali soprattutto partendo dall'idea così antica, eppure moderna, che riconosce come primo fattore di costruzione sociale la responsabilità umana, coinvolta in un ambiente.

E' una sfida che deve identificare con chiarezza i riferimenti e i valori intorno ai quali orientare l'opera di ricostruzione del modello di *Welfare*.

Questi possono essere ritrovati nella nostra Costituzione che ha un evidente carattere sociale: debitrice dei movimenti social-democratici e del pensiero sociale cattolico, la Costituzione italiana contrappone all'individualismo il personalismo, che sancisce all'art. 2 assieme al principio pluralista.

La centralità della persona umana è sancita dall'art. 2 Cost.: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". Proprio dall'art. 2 della Costituzione discende una visione che rivaluta la socialità della persona e la sua capacità di concorrere al bene comune. Nella seduta del 24 marzo 1947, in Assemblea Costituente, Aldo Moro, infatti, presentava così l'art. 2: "Lo Stato

assicura veramente la sua democraticità, ponendo a base del suo ordinamento il rispetto dell'uomo che non è soltanto individuo, ma che è società nelle sue varie forme, società che non si esaurisce nello Stato. La libertà dell'uomo è pienamente garantita, se l'uomo è libero di formare degli aggregati sociali e di svilupparsi in essi. Lo Stato veramente democratico riconosce e garantisce non soltanto i diritti dell'uomo isolato, che sarebbe in realtà un'astrazione, ma i diritti dell'uomo associato secondo una libera vocazione sociale”.

Da questo punto di vista, il nuovo Libro Bianco sul futuro del modello sociale ha rappresentato un documento importante che si è inserito con decisione alle radici del dibattito, proponendo una nuova prospettiva: quella di ripensare le politiche sociali superando quelle concezioni che si sono basate su un'antropologia negativa e hanno giustapposto pubblico e privato per sfociare poi nell'individualismo o nello statalismo. Si legge infatti: “Il *Welfare State* tradizionale si è sviluppato sulla contrapposizione tra pubblico e privato, ove ciò che era pubblico veniva assiomaticamente associato a “morale”, perché si dava per scontato che fosse finalizzato al bene comune, e il privato a “immorale” proprio per escluderne la valenza a fini sociali. È stato un grave errore, che ha in parte compromesso l'eredità di un'antica e consolidata tradizione di *Welfare Society* tipica della società europea e di quella italiana in modo particolare. Oggi, è l'evidenza stessa della crisi che obbliga ad abbandonare le vecchie ideologie per ritornare al realismo di questa visione positiva dell'uomo e delle sue relazioni che suggerisce di cambiare alcune delle logiche cui si è ispirata l'azione pubblica nel campo delle politiche sociali”³.

Il Libro Bianco ha quindi posto al centro quel principio di sussidiarietà che trova oggi un esplicito riconoscimento nella Costituzione: a seguito della riforma del 2001, l'art. 118, ultimo comma, prevede “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”. Non è semplicemente un piccolo comma aggiunto all'art.118 Cost., quanto piuttosto una riconsiderazione complessiva del nostro stare insieme, che esplicita con chiarezza quanto si poteva già ritenere

³ *Libro Bianco sul futuro del modello sociale*, Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, maggio 2009, p.22.

racchiuso nell'art. 2 Cost., ma che la prassi attuativa aveva spesso tranquillamente disconosciuto.

La Corte costituzionale ha applicato il principio di sussidiarietà orizzontale nelle sentenze n. 300 e 301 del 2003 ascrivendo le fondazioni bancarie tra “i soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali”. L'espressione “libertà sociali” identifica “una sfera di attività, di funzioni, di interessi che non appartengono né a quella sfera pubblica che fa capo allo stato e agli enti pubblici e nemmeno alla sfera privata del mercato e dell'iniziativa economica, dei diritti soggettivi di matrice individualistica”⁴. Da questo punto di vista, si è di fronte alla creazione di una nuova dimensione sociale dove si riconosce che l'interesse generale non è più monopolio esclusivo del potere pubblico, ma è una vocazione dell'agire privato. E' a questo livello che si apre oggi la sfida del passaggio dalla “libertà mediante lo Stato” a quella della “libertà mediante la società”.

Oggi, è l'evidenza stessa della crisi che obbliga ad abbandonare l'ideologia per ritornare al realismo di una visione positiva dell'uomo, dei suoi desideri originali, delle sue relazioni. L'uomo, nel suo essere sociale, è mosso - non dal mero istinto di conservazione come voleva Hobbes - ma dal desiderio, cioè da esigenze di verità, giustizia, bellezza che, se educate lo possono portare a costruire una società solidale. E' proprio ripartendo da questo presupposto che diventa possibile recuperare dopo un'epoca di affossamento ideologico, l'eredità di un'antica tradizione che ha caratterizzato lo sviluppo della società europea; soprattutto diventa possibile cercare di “reinventarla” (nel senso etimologico) in una dimensione adeguata alle sfide dei tempi. Da questo punto di vista, si apre la prospettiva di una nuova interpretazione costituzionale: se cambia il presupposto antropologico cambia, infatti, anche il metodo. Mentre un'antropologia negativa porta a sviluppare dinamiche repressive, una positiva privilegia quelle premiali; favorisce il passaggio dalle logiche assistenzialistiche a quelle di sviluppo delle “capacitazioni”⁵; tende a considerare il cittadino, prima che un controllato della P.A., come una risorsa della collettività; privilegia il controllo ex post rispetto a quello ex ante; considera l'interesse generale (cioè il

⁴ ZAGREBELSKY G., *Le fondazioni di origine bancaria*, Atti dei convegni Lincei, Roma, 2005, p. 136.

⁵ SEN A., *Lo sviluppo è libertà*, Milano, 2000, p. 79.

bene comune) non più come monopolio esclusivo del potere pubblico, ma come un'auspicata prospettiva dell'agire privato.

La *Welfare Society* ha peraltro storicamente rappresentato una delle risorse più decisive dello sviluppo economico, culturale e sociale del nostro Paese: tuttavia, essa è rimasta soffocata, per motivi essenzialmente ideologici, per un lungo periodo che inizia a datare dall'Unità d'Italia e arriva fino agli ultimi anni della "Prima Repubblica". Sulla famiglia, sulla scuola non statale, sulla sanità, sulle formazioni sociali hanno inciso numerosi decenni di legislazione non sussidiaria. Solo a partire dagli anni '90 è iniziata una progressiva inversione di tendenza: la legge Bassanini ha previsto la sussidiarietà come uno dei principi cui informare il terzo decentramento amministrativo e si è assistito sia a una nuova valorizzazione del Terzo settore in alcune materie (ad es. nella cd. legge Turco, di riforma dell'assistenza sociale, e nella cd. legge Biagi, di riforma del mercato del lavoro), sia al riconoscimento giuridico di singoli soggetti del privato sociale. Rispetto a questa nuova attenzione al principio di sussidiarietà hanno svolto un ruolo importante, da un lato, la recezione del principio nei Trattati Europei (a partire da quello di Maastricht del 1992) e, dall'altro, l'esempio della Regione Lombardia che dal 1995 ha voluto qualificare se stessa come la Regione della Sussidiarietà, sviluppando in tal senso la propria produzione legislativa.

Alla tappa fondamentale del riconoscimento costituzionale nel 2001, sono poi seguiti altri sviluppi importanti. Sul piano fiscale, con la cd. legge "Più Dai Meno Versi" e con il 5 per mille (previsto dalle ultime due finanziarie), l'ordinamento italiano ha iniziato ad adeguarsi ai regimi di favore per il Non Profit vigenti nei Paesi più evoluti. Sul piano civilistico la legge sull'impresa sociale (2005) ha posto la premessa per un mercato controllato dei beni sociali in cui il cittadino possa essere libero di scegliere e altri interventi si stanno sviluppando nella direzione di un ulteriore superamento della reativa impostazione del codice del 1942.

Rimane però ancora molto da fare per strutturare in modo organico le reali potenzialità riformatrici del principio di sussidiarietà: la modernizzazione dell'ordinamento italiano, da questo punto di vista, oltre che da ataviche resistenze a livello statale, non è stata nemmeno favorita dalla resistenza a dare compiuta attuazione al *federalizing process*.

L'inattuazione del federalismo fiscale, cui ora la nuova legge n.42 del 2009 potrà rimediare, ad esempio, non ha ancora permesso nemmeno alle Regioni più convinte di portare fino in fondo le implicazioni della sussidiarietà. Peraltro, anche recenti studi della *London School of Economics* hanno confermato che i sistemi basati sul *Welfare State*, oltre a non fornire incentivi all'efficienza e all'innovazione dei servizi, sono anche inadeguati ai bisogni degli utenti. Essi, infatti, peccano di paternalismo, essendo basati in realtà su una conoscenza superficiale di tali bisogni: guardano al bisogno ma non alla persona che ne è portatrice, con le sue preferenze e relazioni. Inoltre, contrariamente a quanto generalmente ritenuto, sono anche iniqui: in un sistema che non incentiva la libera scelta e la responsabilità dell'utente, le persone povere e poco istruite sono meno in grado di usufruire adeguatamente dei servizi erogati, mentre le persone ricche e istruite trovano più facilmente il modo di superare la rigidità e l'uniformità del sistema, ottenendo comunque opportunità più corrispondenti alle loro esigenze⁶.

Nell'ambito del nuovo federalismo fiscale potrà avvenire un significativo incremento del riconoscimento del sistema del Terzo Settore: le Regioni e gli enti Locali potranno infatti sviluppare, attraverso esenzioni, detrazioni e deduzioni politiche mirate a valorizzare le specificità sociali presenti sui territori. E' opportuno precisare che già nell'ambito dei limitati margini di manovra loro consentiti dal vecchio art. 119 Cost., diverse Regioni ed Enti locali già si sono mossi in questa direzione. Alcune analisi svolte a tutto campo sulla legislazione regionale hanno infatti dimostrato una molteplicità di interventi⁷. Riguardo all'Irap, ad esempio, le Regioni hanno fatto largo uso dei poteri loro concessi, introducendo esenzioni o significative modulazioni delle aliquote.

Da questo punto di vista, l'ampliamento dei poteri regionali di manovra che la nuova legge sul federalismo fiscale introduce potrà consentire non solo l'implementazione dell'esistente, ma anche lo sviluppo di ulteriori politiche fiscali orientate alla sussidiarietà. La legge delega sul federalismo fiscale (L. n. 42 del 2009), infatti, prevede espressamente tra i principi generali di coordinamento all'art. 2 la "definizione di una disciplina dei tributi regionali e locali in modo da

⁶ LE GRAND J. *Equity and choice in public services*, in *Social Research* 73, no. 2 (2006), pp. 695 - 710.

⁷ Sulle pratiche di sussidiarietà fiscale già attuate dalle Regioni nell'ambito dei pur limitati poteri consentiti dalle leggi statali, cfr. PIN, *Che cosa hanno fatto le Regioni*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 2531 ss.

consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale”. Questa ed altre disposizioni potranno quindi permettere lo sviluppo della tendenza che già in passato si è affermata e consentire ulteriori innovazioni: così la leva fiscale, a livello regionale e locale, potrà diventare - molto di più rispetto alla situazione attuale - uno strumento per introdurre politiche a favore del sistema Non Profit.

Luca Antonini
(Consigliere dell’Agenzia per le Onlus)

PAGINA BIANCA

PARTE I - PREMESSA GENERALE, ATTI NORMATIVI E ORGANIZZAZIONE

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 2000⁸ con cui si è dato seguito alla delega prevista dall'art. 3 della Legge n. 662 del 23 dicembre 1996⁹.

Successivamente, con il DPCM n. 329 del 21 marzo 2001, 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.

Mission e attribuzioni 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"*¹⁰ concernente le ONLUS, il Terzo settore e gli enti non commerciali.

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 attività di studio e ricerca in Italia e all'estero, campagne per lo sviluppo e la conoscenza delle organizzazioni del Terzo settore in Italia, azioni di qualificazione degli standard in materia di formazione e di aggiornamento, scambi di conoscenza e collaborazione fra organizzazioni

⁸Il 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).

⁹La 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".

¹⁰Art. 3, comma 1, DPCM 329/2001.

italiane del Terzo settore e analoghe realtà estere, 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 460/97;
- 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.

Il DPCM 329/2001 prevede che le pubbliche amministrazioni possano sottoporre al parere dell'Agenzia gli atti amministrativi di propria competenza riguardanti il Terzo settore. Viene inoltre fissato per le stesse l'obbligo di richiedere preventivamente il predetto parere nei seguenti casi:

- 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:

- **vigilanza e controllo**, per favorire la corretta applicazione della normativa da parte degli organismi di Terzo settore; a tal fine sono state strutturate forme di collaborazione sinergiche con altri enti pure preposti al

controllo di tale ambito¹¹. Nell'ambito dell'attività di controllo, rientra 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 (cd. Linee guida);

- **promozione** (soprattutto di tipo "culturale") del Terzo settore, anche attraverso l'attivazione di forme di collaborazione con alcune Pubbliche Amministrazioni tramite una strategia di comunicazione integrata. L'Agenzia provvede, in tale prospettiva, ad assegnare borse di ricerca di tipo monografico; 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.

¹¹ Cfr. protocolli di intesa con la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle Entrate (Relazione annuale 2007, parte II, cap. II, pag. 18 - parte III e parte IV, pp. 29 - 53).

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”¹², 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”*. Essa, pertanto, ha per legge 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 accezione, cui andranno ad aggiungersi i soggetti delle nuove imprese sociali¹³, 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 – già nel 2007 - di proporre agli organi vigilanti la modificazione della denominazione “Agenzia per le Onlus” in “Agenzia per il Terzo Settore”.

Attuale composizione e obiettivi programmatici 2007 – 2011

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.

¹² Le “Organizzazioni non lucrative di utilità sociale”, normalmente identificate con l’acronimo “ONLUS”, si relazionano al mondo del non profit 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.

¹³ La figura dell’impresa sociale è stata prevista dal D.lgs. 24 marzo 2006, n. 155 “Disciplina dell’impresa sociale, a norma della Legge 13 giugno 2005, n. 118”. L’Agenzia per le Onlus ha collaborato alla stesura dei conseguenti decreti attuativi (cfr. Relazione annuale 2008, parte VI, cap. IV, pp. 83 – 85).