

legislativo n. 460 del 1997 è stato esplicitamente chiarito quanto segue: *Non si è ritenuto di ammettere i soci ad esprimere per corrispondenza il proprio voto, così come proposto dalla Commissione parlamentare, sul rilievo che la ratio della norma, diretta a prevenire fattispecie elusive (articolo 3, comma 187, lettera c) della legge di delega), richiede la partecipazione reale e fisica dei soci alla vita dell'associazione*".

A ben vedere, tuttavia, il richiamato comma 187, dispone: "Il riordino della disciplina degli enti non commerciali è informato ai seguenti principi e criteri direttivi: ... *omissis* c) *esclusione dall'ambito dell'imposizione, per gli enti di tipo associativo da individuare con riferimento ad elementi di natura obiettiva connessi all'attività effettivamente esercitata, nonché sulla base di criteri statutari diretti a prevenire fattispecie elusive, di talune cessioni di beni e prestazioni di servizi resi agli associati nell'ambito delle attività proprie della vita associativa....*".

Tale disposto, invero, non lascia intuire nemmeno implicitamente il divieto di prevedere nello statuto un eventuale voto per delega.

Risulta, forse, opportuno procedere ad un'analisi più approfondita dell'istituto della delega per comprenderne meglio il fondamento e la funzione, in modo da valutare se e quando l'esercizio di tale potere rappresentativo possa entrare in conflitto con la clausola prevista dalla richiamata lett. h).

Il potere di rappresentanza è, ai sensi dell'art. 1387 del c.c., conferito dalla legge (rappresentanza legale) ovvero dall'interessato (rappresentanza c.d. volontaria); nel secondo caso, l'attribuzione del potere si realizza a mezzo di un negozio giuridico unilaterale, la procura (art. 1392 c.c.). Ciò premesso, la delega è l'atto di conferimento della rappresentanza che si realizza mediante una procura e la sua funzione è, indubbiamente, quella di dare al rappresentante il potere di compiere, in nome del rappresentato, un particolare atto che si sostanzia, nel caso di specie, nel voto in assemblea.

In definitiva, la delega di voto consiste nella procura, con la quale il socio conferisce ad un altro soggetto il potere di votare in assemblea, in suo nome e per suo conto, rappresentandolo nell'esercizio del diritto di voto.

Chiarita la nozione della delega di voto, si rende necessario chiarire a quale funzione essa assolve.

A tal proposito, non vi è dubbio che la funzione che può definirsi certamente primaria è quella di consentire di votare a chi non avrebbe altrimenti modo di farlo e a chi, pur avendone la possibilità materiale, ritenga più opportuno avvalersi di un rappresentante; in tal senso la delega va intesa come un imprescindibile strumento di diritto che ogni ordinamento deve prevedere a tutela dell'interesse del socio alla partecipazione nelle decisioni sociali.

Non è un caso che l'art. 8 delle Disp. Att. del codice civile preveda espressamente tale possibilità, disponendo che "La convocazione dell'assemblea delle associazioni (c.c. 20) deve farsi nelle forme stabilite dallo statuto e, se questo non dispone, mediante avviso personale che deve contenere l'ordine del giorno degli argomenti da trattare (c.c. 2366). Se non è vietato dall'atto costitutivo o dallo statuto, gli associati possono farsi rappresentare nell'assemblea da altri associati mediante delega scritta in calce all'avviso di convocazione (c.c. 2372)".

In definitiva, l'ammissibilità del voto per delega non può essere esclusa a priori ma deve essere valutata in stretta connessione alla *ratio* che sta alla base della citata lett. h). Sarà, pertanto, da valutare negativamente l'eventuale concentrazione di numerose deleghe in capo ad un singolo soggetto, che ne possa disporre a suo piacimento, in quanto ciò darebbe luogo ad una violazione del principio di democraticità tutelato dal decreto e posto a garanzia della trasparenza delle votazioni assembleari. All'opposto, ove la delega assolve alla funzione precedentemente individuata, non potrà certo essere ravvisata alcuna violazione al principio di democraticità.

- **Tematiche giuridiche di carattere generale emerse nel corso delle audizioni²³**

Il Dipartimento Attività Giuridiche ha, inoltre, partecipato ad alcune audizioni che presupponevano l'analisi di tematiche di carattere strettamente giuridico.

In particolare, in due delle audizioni, nelle quali sono intervenuti enti a carattere nazionale, è stata evidenziata la difficoltà da parte degli stessi di inquadrare e definire la propria struttura organizzativa ossia di stabilire se le articolazioni dislocate sul territorio dovessero considerarsi enti giuridicamente autonomi e distinti dall'ente nazionale ovvero mere entità appartenenti alla struttura stessa. Al riguardo, l'Agenzia ha suggerito al rappresentante dell'ente nazionale convenuto di svolgere una ricognizione sulla struttura dell'organizzazione al fine di disporre di elementi utili per qualificare la natura dei rapporti intercorrenti con le articolazioni periferiche.

Alla luce anche dei rilievi emersi nel corso delle audizioni sopra richiamate, il Dipartimento Attività Giuridiche ha approfondito il tema delle strutture federative e dell'autonomia delle componenti delocalizzate, proposto come argomento di confronto nel Tavolo Tecnico con l'Agenzia delle Entrate, allo scopo di offrire criteri, anche di carattere pratico, che consentano agli enti di orientarsi nell'organizzare la propria struttura. L'esito di tale lavoro è stato recepito dalla circolare 59/E/2007 emessa dall'Agenzia delle Entrate.

Un altro importante tema emerso nel corso di un'audizione a cui ha partecipato il Dipartimento Attività Giuridiche ha riguardato la trasparenza delle raccolte fondi. In particolare, è stata sollevata l'esigenza degli enti non profit di disporre di strumenti di rendicontazione in merito all'utilizzo di quanto raccolto alla luce degli eventi che hanno coinvolto enti stranieri, collegati ad enti italiani, accusati di aver sottratto fondi per scopi estranei a quelli istituzionali. La diffusione sui mezzi di informazione di tale evento ha contribuito a screditare alcuni enti operanti nel nostro territorio sebbene non coinvolti direttamente nella vicenda. Anche su questo tema l'Agenzia si è attivata con progetti di studio e ricerca volti a fornire alle organizzazioni non profit strumenti che assicurino la trasparenza nella gestione.

4.1.3 Attività di formazione nell'ambito del Protocollo d'Intesa tra Agenzia per le Onlus e Guardia di Finanza

Sulla scorta delle intese formalizzate con la Guardia di Finanza con il Protocollo d'Intesa siglato tra le due Istituzioni nel 2005, già illustrato nella relazione annuale 2006, l'Agenzia per le Onlus, su richiesta della Guardia di Finanza, ha proposto un piano di interventi formativi realizzati nel mese di giugno 2007 (28 maggio -1 giugno 2007).

Tale intervento si è configurato come la naturale continuazione del progetto, avviato lo scorso anno, finalizzato a fornire al personale dei Comandi provinciali della Guardia di Finanza strumenti di conoscenza degli enti di Terzo Settore da utilizzare nell'attività ispettiva.

La prima fase, attuata nella primavera del 2006, cosiddetta di prima sensibilizzazione, aveva raggiunto l'obiettivo di svolgere un'azione di informazione e presentazione sul piano generale, sia dell'Agenzia, con la specificazione delle proprie attribuzioni e della peculiare attività di controllo, sia degli elementi civilistici caratterizzanti gli enti di Terzo Settore e del vigente regime fiscale.

In questa fase è stato previsto, invece, l'approfondimento dei temi civilistici e tributari affrontati in questi primi anni di vita dall'Agenzia, finalizzato a costruire strumenti di

²³ RIf. Parte V, cap. III, Audizioni.

applicazione della normativa nell'ambito dell'attività ispettiva relativa al complesso universo del privato sociale.

L'apertura dei lavori è stata realizzata mediante un Convegno pubblico di presentazione del Protocollo d'Intesa e delle future prospettive di collaborazione tra le due Istituzioni, orientate alla valorizzazione del Terzo Settore.

Convegno "Prospettive di Valorizzazione del Terzo Settore in Italia":

Il suddetto Convegno si è svolto presso la sede della Scuola di Polizia Tributaria ad Ostia, messa a disposizione dal Comando Generale della Guardia di Finanza e ha dato avvio ai lavori dell'attività formativa, costituendo un momento pubblico di richiamo sulle prospettive future di sviluppo e di valorizzazione del Terzo Settore.

Il Convegno ha permesso, innanzitutto, di rendere noto all'opinione pubblica la volontà sia dell'Agenzia per le Onlus sia della Guardia di Finanza di consolidare gli impegni, presi con la sottoscrizione del Protocollo d'Intesa, nei confronti del Terzo Settore, continuando a svolgere un'attività di vigilanza promozionale.

Inoltre, il Convegno ha rappresentato anche un importante confronto mediante gli interventi di rappresentanti dell'Agenzia per le Onlus, del Governo e della Guardia di Finanza, per una valutazione ad ampio raggio delle principali novità riguardanti il Terzo Settore.

La II fase di formazione della Guardia di Finanza:

Tale intervento, come precedentemente ricordato, si inseriva in un progetto avviato lo scorso anno e finalizzato a fornire al personale dei Comandi Provinciali della Guardia di Finanza strumenti di conoscenza degli enti di Terzo Settore, da impiegare nell'attività ispettiva.

Il corso di approfondimento organizzato dall'Agenzia per le Onlus, grazie agli interventi di consulenti e tecnici del Dipartimento Attività Giuridiche dell'Agenzia stessa ed a docenti esperti della materia, esterni alla struttura, aveva come obiettivo la condivisione con i partecipanti della Guardia di Finanza delle conoscenze sui temi civilistici e fiscali della normativa al fine di affrontare, con modalità e approccio omogenei, le criticità riscontrate dalle due Istituzioni durante l'attività istruttoria e ispettiva relativa al complesso universo del privato sociale.

A tal ultimo riguardo, si sottolinea che il corso prevedeva quali destinatari 20 ufficiali dei Comandi Regionali della Guardia di Finanza già impegnati nelle attività di verifica nei confronti degli enti di Terzo Settore, al fine di garantire il perseguimento degli impegni di cui all'articolo 6 Protocollo di Intesa, relativamente allo "Scambio di attività formative".

Il corso di formazione ha trovato attuazione in un modulo comprensivo di quattro giornate per un totale di 25 ore svoltesi presso la Scuola di Polizia Tributaria di Ostia.

La sede messa a disposizione ha permesso l'utilizzo di strumentazione informatica aggiornata e di spazi adeguati, al fine di proiettare il materiale che l'Agenzia stessa aveva precedentemente fornito ai referenti del Corso per favorire l'apprendimento dei partecipanti durante le relazioni.

L'iniziativa, oltre ad avere raggiunto gli obiettivi didattici previsti, è stata giudicata valida ed efficace. Infatti, in tale fase sono stati approfonditi i temi civilistici e tributari degli enti non commerciali e delle Onlus.

Innanzitutto, sono state riviste, con i partecipanti, le nozioni fondamentali con i riferimenti normativi opportuni in modo da permettere di individuare e riconoscere con precisione i soggetti giuridici e le relative forme, oggetto di trattazione e studio, con un'attenzione particolare alle persone giuridiche ed alle istituzioni soggettive private operanti nei contesti di interesse sociale, alle distinzioni tipologiche e strutturali con entità imprenditoriali tipiche ed ai soggetti non lucrativi più istituzionali.

In secondo luogo, sono state date informazioni generali sulla natura degli enti religiosi riconosciuti dallo Stato e sul loro inquadramento tributario; a tal proposito, è stata anche analizzata con i partecipanti la peculiare collocazione dei suddetti enti nelle normative che disciplinano i nuovi soggetti del privato sociale, con particolare riferimento al decreto istitutivo delle Onlus.

Successivamente, sono stati trattati i temi tributari con l'analisi della soggettività tributaria degli enti non commerciali, le agevolazioni previste dalla legislazione speciale, i presupposti e le modalità di acquisizione della qualifica di Onlus e le agevolazioni tributarie.

Il corso ha, pertanto, consentito ai partecipanti di acquisire gli nozioni fondamentali della normativa civilistica e fiscale, per affrontare le problematiche emergenti dall'attività posta in essere quotidianamente, e discernere in tal modo, e valorizzare le organizzazioni del privato sociale effettivamente "sane", sotto ogni profilo.

4.1.4 Progetti

Progetto per la realizzazione di linee guida e schemi per la redazione dei bilanci d'esercizio degli enti non profit

L'Agenzia per le Onlus, in considerazione delle funzioni di indirizzo e promozione del Terzo Settore ad essa attribuite dal D.P.C.M 21 marzo 2001, n. 329, ha ritenuto suo compito avviare un progetto per la realizzazione di linee guida e schemi per la redazione dei bilanci d'esercizio degli enti non profit.

Tale iniziativa si pone l'obiettivo di rispondere alle esigenze degli enti di terzo settore di dotarsi di sistemi di rendicontazione *ad hoc* che tengano conto, da una parte, della necessità di perseguire l'economicità della gestione, oltreché l'efficacia e l'efficienza della stessa e, dall'altra parte, delle caratteristiche proprie di tali enti, che li differenziano dalle società commerciali (le motivazioni ideali che perseguono, la non rilevanza del fine lucrativo, l'assenza di interessi proprietari che ne indirizzano la gestione, la non distribuzione dei proventi). Inoltre, la necessità di redigere modelli di bilancio specifici per il non profit, risponde anche all'esigenza dei terzi interessati ad avere informazioni circa l'attività delle particolari gestioni non lucrative.

In particolare, l'attività degli enti non profit è spesso caratterizzata dall'esigenza di ricorrere a richieste di erogazioni liberali da terzi per sostenere le proprie finalità ideali; ciò esige correttezza gestionale e trasparenza della gestione. Inoltre, gli enti non profit, anche in relazione al loro sviluppo dimensionale, hanno necessità di ricorrere a specifici finanziamenti e incontrano, da parte delle banche finanziatrici, richieste di documenti di bilancio che spesso vengono presentati in modo non strutturato e adeguato alle esigenze degli istituti di credito.

L'Agenzia per le Onlus, al fine di perseguire gli obiettivi sopra esposti, si è attivata per la costituzione di un gruppo di studio, invitando autorevoli professionisti ed importanti enti rappresentanti di categoria. La proposta ha trovato immediato riscontro e disponibilità da parte dei soggetti interpellati e a luglio del 2007 si è costituito il Gruppo di Studio, coordinato dal Consigliere Adriano Propersi, e composto da: Prof. Vittorio Coda, Prof. Gian Mario Colombo, Prof. Luigi Puddu, Prof. Claudio Travaglini, Prof. Riccardo Mussari (AIDEA), Dott. Mario Boella (ASSIREVI), dott. Luciano Boraso (ASSIREVI), dott. Vincenzo Capaccio (ASSIREVI), Prof. Marco Elefanti (Dottori Commercialisti), Dott. Gianfranco Torriero (ABI), Dott.ssa Maria Luisa Giachetti (ABI).

Il Progetto si pone l'obiettivo non di formulare proposte di legge che pervengano all'emanazione di norme cogenti come per le imprese (regolate dagli artt. 2423 e seguenti del codice civile), bensì di emanare un regolamento dell'Agenzia, da diffondere opportunamente, in modo che sia fatto proprio dagli enti. Si ritiene cioè di agire come negli

anni '80 è stato fatto dalla Consob, con riferimento ai principi contabili e di revisione, demandati ad organi professionali e sfociati in documenti generalmente accettati.

Nel corso del 2007 si sono svolti quattro incontri del gruppo di studio a partire dal mese di luglio.

I lavori della commissione hanno preso avvio a partire dai documenti già esistenti sull'argomento, in particolare da quello elaborato dal Consiglio dei Dottori Commercialisti nel 2001. Al riguardo, infatti, è stato evidenziato che trattandosi di un documento utilizzato da molti enti non profit, era opportuno in ragione della sua diffusione nella prassi, mantenere lo schema esistente, integrandolo e migliorandone la struttura allo scopo di superare le lacune e i limiti emersi in questi anni.

In particolare, il Gruppo di studio sta lavorando per predisporre uno schema di stato patrimoniale e di rendiconto gestionale, a cui allegare una nota integrativa ed un conto gestionale della gestione economica aziendale produttiva (attività ospedaliera, scolastica, socio-sanitaria...) i cui saldi vengano utilizzati nel rendiconto gestionale. Al riguardo la scelta di strutturare lo schema di bilancio, come sopra evidenziata, nasce dall'esigenza di predisporre un documento che possa essere utile sia per gli enti non profit che svolgono un'attività non economica, sia per gli enti che presentano costi e ricavi alla stregua di un'impresa.

Inoltre, il Gruppo di Studio ha ritenuto opportuno differenziare gli obblighi di rendicontazione in relazione alle dimensioni degli enti, predisponendo per quelli di piccole dimensioni, uno schema semplificato che utilizzi un criterio di cassa anziché di competenza e che dia conto anche della dimensione patrimoniale dell'ente.

Al termine dei lavori del Gruppo di studio, che si ipotizza entro il mese di giugno 2008, è prevista una fase di consultazione con gli enti maggiormente rappresentativi del Terzo Settore. Successivamente, il documento finale verrà presentato in un convegno di rilevanza nazionale e pubblicato e diffuso tra gli operatori del settore.

Attività amministrativa del Dipartimento Attività Giuridiche.

Il Dipartimento Attività Giuridiche svolge anche un'eterogenea attività amministrativa riguardante la realizzazione dell'Attività del Dipartimento.

Dal dicembre 2006, infatti, il Dipartimento ha acquisito la natura di Centro di Costo autonomo in relazione alla gestione del budget e dell'attività amministrativa di propria competenza.

In conseguenza di ciò il Dipartimento gestisce le risorse economiche ad esso destinate ed ha l'obbligo di presentare al Consiglio i propri provvedimenti di programmazione di spesa, predisponendo, successivamente, le conseguenti disposizioni che autorizzino la registrazione dell'impegno di spesa deliberato.

Pertanto, a seguito di tale nuova regolamentazione, oltre all'organizzazione vera e propria del progetto, il Dipartimento deve stabilire il budget necessario per lo stesso e predisporre i conseguenti provvedimenti.

L'attività amministrativa che assorbe la maggior parte del tempo è, ad ogni modo, ascrivibile alla redazione delle delibere di approvazione dei pareri (a titolo esemplificativo, pareri sulle bozze di provvedimenti normativi riguardanti il Terzo Settore, pareri di devoluzione del patrimonio o di cancellazione dall'Anagrafe delle Onlus, richieste di parere preventivo all'iscrizione, altri pareri richiesti che il Dipartimento propone all'iscrizione nell'ordine del giorno del Consiglio e approvazione di atti di indirizzo) rilasciati a seguito di specifiche richieste da parte di Pubbliche Amministrazioni, tra cui le Direzioni Regionali delle Entrate e dei privati.

Una parte minore dell'attività amministrativa riguarda il monitoraggio della spesa dei capitoli di competenza del dipartimento e la redazione dei provvedimenti di liquidazione della spesa che riguardano le attività di cui è responsabile il Direttore del Dipartimento.

Infine, una parte rilevante dell'attività amministrativa è ascrivibile alla redazione del Bollettino Ufficiale dell'Agenzia²⁴. Il Bollettino ha cadenza trimestrale e annovera tutte le delibere emanate dall'Agenzia. La parte più considerevole del testo comprende la pubblicazione di tutti i pareri emessi dall'Agenzia e richiesti dalle Direzioni regionali delle Entrate. Tali pareri sono suddivisi in differenti categorie riconducibili alle varie tipologie di richieste. Il Bollettino comprende anche le delibere riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia.

Il Bollettino viene periodicamente pubblicato sul sito dell'Agenzia ed è un'efficace strumento per conoscere meglio l'attività dell'Agenzia.

²⁴ Rif. parte V, cap. V, Editoria.

PARTE QUINTA

Comunicazione e Promozione

Il Dipartimento Attività Promozionali opera in base alle norme regolamentari di Organizzazione e Funzionamento dell'Agenzia per le ONLUS.

Al proprio interno è strutturato in due Uffici:

- Centro Studi e Documentazione
- Ufficio Comunicazione

Il Dipartimento Attività Promozionali opera in stretta collaborazione con l'Ufficio di Presidenza²⁵ e pone la propria attività al servizio di tutta l'Agenzia.

Nelle precedenti Relazioni Annuali si è già ampiamente dato conto della forte esigenza di concorrere alla “promozione” del Terzo Settore (soprattutto di tipo culturale) anche attraverso una intensa attività di studio ed approfondimento volta ad inquadrare e leggere un mondo estremamente differenziato – sia a livello di soggetti che di ambiti di intervento – e caratterizzato da una sovrabbondante e non sempre coordinata legislazione specialistica e fiscale.

Il programma di ricerca dell'Agenzia, sin dall'inizio, ha sempre puntato a favorire la consapevolezza sia presso gli attori del mondo non profit, sia presso le istituzioni e sia presso la stessa società civile di quella che possiamo chiamare la vocazione “sistematica” e gli effetti “unitari” di questo particolare ambito della nostra società a livello di crescita civile, di educazione alla cittadinanza, di partecipazione responsabile al governo della

²⁵ L'Ufficio di Presidenza dell'Agenzia per le ONLUS opera in base a quanto previsto dal DPCM 329/2001 e secondo le disposizioni contenute nel Regolamento di Organizzazione e Funzionamento.

L'Ufficio si occupa:

- di supportare il Presidente in tutte le sue attività all'interno del Consiglio.

Tale supporto si configura come predisposizione di tutta la documentazione prodromica all'assunzione delle decisioni in ambito collegiale, compreso lo svolgimento delle istruttorie atte a raccogliere i dati connessi ai temi trattati.

- di predisporre quanto necessario per le attività di rappresentanza del Presidente verso l'esterno presso altri Enti, sia in termini organizzativi e logistici con intese interistituzionali, sia di contenuto e per questo opera in stretta collaborazione con il Centro Studi e Documentazione.

Coordinato da un Responsabile nominato dal Presidente, l'Ufficio di Presidenza di occupa inoltre:

- del flusso e della gestione della corrispondenza istituzionale, in ingresso e in uscita, che impegna l'Agenzia, attraverso il suo Presidente, verso l'esterno,
- della predisposizione delle comunicazioni del Presidente al Consiglio,
- della cura e dell'invio della convocazione dell'Ordine del giorno dei lavori del Consiglio,
- della collaborazione con il Centro Studi e Documentazione con particolare riferimento alla redazione della Relazione Annuale,
- dell'invio della Relazione Annuale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri così come previsto dalla Legge.

In virtù del suo rango organizzativo, l'Ufficio di Presidenza cura tutti i rapporti con i Ministeri e la Presidenza del Consiglio. Oltre a ciò, rientrano nelle sue competenze tutti i contatti di rappresentanza del Presidente. Per questo motivo, attengono a tale Ufficio la valutazione e lo studio circa la percorribilità, la redazione e la eventuale stipula di Convenzioni, Accordi Istituzionali e Protocolli d'Intesa.

“cosa pubblica” da parte dei gruppi e delle singole persone. E’ la coscienza di essere parte di un “corpus” più ampio che – pur originato ed alimentato da realtà estremamente differenziate – è in grado di generare un valore aggiunto a livello di capitale umano e a “misura d’uomo”.

Un tale approccio non può comunque prescindere dalla conoscenza del particolare, che anzi ne è il presupposto indispensabile. Conscio dell’importanza di un tale contributo, il legislatore ha previsto tra le attribuzioni istituzionali dell’Agenzia la promozione di “iniziative di studio e ricerca delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti” (art. 3, comma 1, DPCM 329/01). Del resto, tale attività di studio ed approfondimento volta ad una buona e continuativa conoscenza del Settore, è in un certo senso propedeutica alle altre attività istituzionali quali le funzioni di garanzia, regolazione, controllo e vigilanza che non possono prescindere da un elevato livello di specializzazione sia nelle discipline economiche che in quelle giuridiche e tecniche.

Più in particolare, il Dpcm 329/01, art. 3, attribuisce all’Agenzia per le Onlus i poteri di indirizzo, promozione e vigilanza specificando che essi devono essere intesi come finalizzati al perseguimento della “uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare per quanto concerne le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, il terzo settore e gli enti non commerciali”.

Per il conseguimento di tali finalità pertanto l’Agenzia può e deve svolgere una serie di compiti ben precisi in vista di una promozione culturale e scientifica del Terzo settore:

- promuovere iniziative di studio e ricerca sulla normativa;
- promuovere campagne per lo sviluppo e la conoscenza delle organizzazioni e del terzo settore in generale al fine di promuoverne e diffonderne la conoscenza e di valorizzarne il ruolo di promozione civile e sociale;
- promuovere azioni di qualificazione degli standard in materia di formazione e aggiornamento per l’attività degli operatori del non profit;
- curare l’aggiornamento e il monitoraggio dei dati e dei documenti relativi al settore e infine promuovere scambi di conoscenza e forme di collaborazione tra realtà italiane e analoghe realtà all’estero.

Al fine di poter meglio ottemperare a tali funzioni l’Agenzia si è dotata di uno strumento ad hoc quale è appunto il Centro Documentazione e Studi, un’unità organizzativa di secondo livello all’interno del Dipartimento Attività Promozionali, che rappresenta il motore centrale dell’attività di studio e ricerca intesa non solo come aggiornamento interno mediante l’approfondimento di tematiche connesse al Terzo settore, ma anche come possibilità di concorrere alla sua promozione.

Nel concreto, pertanto, il Centro Studi si occupa di:

1. redigere, in stretta collaborazione con l’ufficio di Presidenza, la Relazione Annuale dell’Agenzia, così come previsto dal DPCM 329/2001;
2. elaborare e avviare progetti di ricerca svolti direttamente e tramite l’assegnazione di borse di studio tramite appositi bandi;
3. partecipare ad eventi e organizzare convegni;
4. attività di formazione: corsi in collaborazione con Università;
5. rappresentanza presso organismi esterni;
6. attività di studio finalizzata all’attivazione di forme di collaborazione istituzionale .

Si ricorda che tutte queste attività, e soprattutto quelle relative ai progetti di ricerca ed all’assegnazione delle borse di studio, hanno subito nell’anno 2006 una battuta d’arresto quando è emersa per l’Agenzia la necessità di concentrare tutta la sua attenzione e tutti i suoi sforzi per garantire il miglior esito possibile ad altri grandi progetti quali il Libro Bianco, il Libro Verde e la ricerca sui Registri delle organizzazioni del Terzo Settore.

Tale decisione è stata motivata dall'esigenza di canalizzare tutte le energie in un percorso il cui esito fosse quello di mettere nero su bianco quella che era la visione delle problematiche legate al mondo non profit (problematiche con cui l'Agenzia ha potuto confrontarsi direttamente grazie anche ai rapporti che si sono via via creati negli anni sia con le organizzazioni di Terzo Settore sia con i cittadini) in previsione di poter offrire delle risposte alle stesse. L'Agenzia ha voluto offrire però non solo delle risposte generiche o comunque astratte bensì individuare una serie di strumenti operativi che nel concreto servissero a muovere ulteriori passi in avanti.

Pertanto, accanto alle "focalizzazioni" tipiche delle borse di studio - volte ad esplorare singoli ambiti e segmenti del non profit italiano - sono stati avviate nei precedenti anni grandi indagini di natura generale che si sono concretizzate nella redazione del Libro Bianco e del Libro Verde sul Terzo settore, l'organizzazione del Convegno – e la conseguente produzione di atti – sulla figura dell'Amministratore di sostegno (recentemente istituito con L. 6/2004), i registri delle organizzazioni del Terzo Settore...

Nel corso del 2007, l'attività del Centro Studi può essere così schematizzata:

- attivazione borse di ricerca;
- progetti di ricerca affidati ad Università;
- progetti di formazione – dottorati di ricerca;
- attivazione progetti "area internazionale".

Capitolo I

Iniziative di studio e approfondimento scientifico

Nel corso del 2007, l'Agenzia ha ritenuto di procedere con l'attivazione di tre borse di studio; I relativi bandi per l'assegnazione sono scaduti nel corso di dicembre e pertanto i primi elaborati delle ricerche saranno disponibili solo nel 2008.

Si riportano di seguito le sintesi dei tracciati progettuali.

5.1.1 I buoni servizio: studio comparato e analisi delle buone pratiche

Nel corso degli ultimi anni, numerosi piani di welfare realizzati dalle Amministrazioni nazionali e locali e dagli Enti erogatori si sono caratterizzati per il passaggio dal sistema della corresponsione diretta di denaro a quello della distribuzione di Voucher Sociali (o Buoni Servizio, secondo la definizione di cui all'art. 17 della L. 238/2000). Lo strumento del *voucher di servizio* si caratterizza per offrire ai cittadini una forma di compartecipazione alla spesa per servizi rivolti al soddisfacimento di specifiche finalità rispondenti a scelte programmatiche del livello di gestione.

La ricerca intende monitorare le forme di queste buoni servizio che si sono diffuse sia a livello italiano (nazionale e regionale) sia a livello dell'esperienza di altri Paesi, come ad esempio la Francia, dove dal gennaio 2006 è stato anche introdotto un nuovo strumento per pagare le transazioni: il CESU (*cheque emploi service universel*). Si tratta di un metodo di pagamento di servizi alla persona che può essere utilizzato dai privati per pagare tutte le tipologie di servizi alla persona svolte a domicilio e l'assistenza ai bambini anche al di fuori del domicilio. E' un buono che si acquista in banca o in posta e che si può utilizzare per pagare chi fornisce il servizio. Il buono incorpora i contributi sociali ed evita a chi se ne serve qualsiasi obbligo di dichiarazione fiscale, contributiva o burocratica. Esistono inoltre CESU pre-finanziati che possono essere co-finanziati dai datori di lavoro pubblici e privati (come benefit per i lavoratori) o da enti pubblici che erogano prestazioni assistenziali. La ricerca intende quindi studiare le formule giuridiche delle tipologie di

voucher attivate, i destinatari, le procedure e le modalità di gestione, al fine di evidenziare *best practices* e criticità.

5.1.2 I tributi comunali e le agevolazioni per le Onlus: il banco di prova del principio di sussidiarietà

Le istanze del federalismo, una nuova concezione della fiscalità – non solo strumento di prelievo, ma anche di sviluppo – il rovesciamento del logica *bottom-down* nella distribuzione delle competenze: tutti questi elementi convergono nel concentrare l'attenzione pubblica e istituzionale sul Comune. Grazie al nuovo Titolo V, il livello comunale costituisce uno snodo centrale per lo sviluppo di un Welfare State che tenga conto della vera novità, inseritasi prepotentemente tra i pilastri pubblico e privato: il terzo settore.

Il trattamento fiscale delle Onlus da parte dei Comuni rappresenta un banco di prova privilegiato per valutare la sensibilità istituzionale diffusa tra i livelli di governo più vicini al cittadino, e dunque per avanzare proposte che tengano conto della loro concreta condotta. È l'Imposta comunale sugli immobili, in particolare, a rivestire un singolare interesse: possibilità di detrazione e deduzione, oltre ad alcuni altri spazi normativi, sono aspetti che consentono, almeno limitatamente, diversificate soluzioni da parte dei Comuni.

La ricerca si propone dunque di passare in rassegna, da un lato, le potenzialità della normativa, dall'altro, le *best practices* adottate e da proporre all'attenzione generale. Conviene evidentemente delimitare la ricerca ai maggiori centri urbani: i capoluoghi di Regione potrebbero essere dei significativi punti di riferimento per svolgere l'indagine, che si concluderebbe con proposte ed osservazioni per incentivare l'espansione del principio di sussidiarietà fiscale, anche a livello comunale.

5.1.3 Verifica della sussidiarietà: lo sviluppo del welfare nell'hinterland della provincia di Milano

L'obiettivo del progetto risiede nell'analizzare lo stato del welfare in paesi dell'hinterland di Milano per verificare l'attuazione del principio di sussidiarietà, inteso come quel principio che risiede nel rapporto tra stato e società civile e che determina una prevalenza della seconda sul primo.

In particolare si intende prendere in considerazione l'attività dei comuni singoli e associati nei seguenti settori: sport, cultura, tempo libero, assistenza e supporto al lavoro.

Verrà fatto un censimento delle attività inserite nei diversi settori dalle associazioni private presenti sul territorio. Questo consentirà di comprendere se l'ente pubblico supporta autenticamente i privati o si sovrappone conquistandoli alle iniziative della società civile.

Le associazioni censite saranno scelte tra coloro che hanno ricevuto il cinque per mille.

Scopo del lavoro è di chiarire in capo agli enti locali una maggiore consapevolezza del significato del principio di sussidiarietà.

Ci si prefigge altresì di progettare momenti istituzionali di raccordo tra pubblico e privato coinvolgendo fondazioni, associazioni ed enti non profit che favoriscano una corretta attuazione del principio di sussidiarietà.

Capitolo II

Progetti di ricerca e formazione

5.2.1 Progetti di ricerca

5.2.1.1 Convenzione quadro con Università Cattolica del Sacro Cuore

L'Università Cattolica nell'ambito della propria attività scientifica, didattica e di ricerca, sviluppa da tempo studi inerenti le realtà del Terzo settore ed in particolare contribuisce allo sviluppo degli studi, istituisce e promuove attività di orientamento, formazione, aggiornamento e perfezionamento e favorisce la formazione culturale anche in collaborazione con altri enti.

La convenzione prevede la collaborazione in materie di reciproco interesse con particolare riguardo ai campi della formazione e dell'approfondimento scientifico in particolari aree tematiche riguardanti il Terzo settore. Ciò si tradurrà in concreto nella realizzazione di progetti di studio volti ad approfondire temi specifici e progetti sperimentali inerenti il Terzo settore, anche sulla base di programmi regionali, nazionali ed europei.

Alcune iniziative già in programma riguarderanno iniziative aventi ad oggetto il bilancio di missione degli enti non profit e le "buone pratiche" nell'area dei servizi alla persona.

Progetto "Il bilancio di missione delle organizzazioni non profit" in collaborazione con l'Università Cattolica del Sacro Cuore, Alta Scuola Impresa e Società (ALTIS)

Il progetto nasce dall'opportunità di dare corso ad una indagine qualitativa finalizzata a identificare una "struttura tipo" dei rendiconti sociali delle organizzazioni non profit in grado di conferire adeguata trasparenza alle loro operazioni contabili e finalità sociali. In particolare, tale strumento deve dare conto, al medesimo tempo, della missione degli enti, della struttura organizzativa e di governance, della dimensione economica della gestione, dell'attività sociale (e in generale del ruolo di servizio) svolto dall'ente nella comunità (relazione sociale) e dell'impatto ambientale del proprio funzionamento.

In merito all'avvio del progetto si segnala, l'istituzione della commissione (gruppo di lavoro) che fungerà da presidio e governo del progetto stesso composta da rappresentanti dell'Agenzia, del Comitato di gestione dei Fondi Speciali per il Volontariato della Regione Lombardia e dei Centri di Servizi per il Volontariato.

Convenzione con l'Università Cattolica del Sacro Cuore per la realizzazione del progetto "Partnership e buone pratiche nei servizi alla persona: il contributo del terzo settore italiano"

Tale progetto nasce dall'opportunità di dar corso ad un'indagine qualitativa finalizzata a far emergere modelli di intervento e politiche a favore dei soggetti disagiati, in relazione ai quali si pongono in rilievo buone pratiche nella realizzazione degli interventi e servizi sociali da parte di partnership composte da enti pubblici, organizzazioni di terzo settore, rappresentanti delle comunità locali, realtà di privato sociale che si caratterizzano per l'efficacia, l'efficienza e l'innovazione nella risposta ai bisogni che introducono nei processi di aiuto.

Le caratteristiche fondamentali e linee guida possono essere sintetizzate come di seguito illustrato.

Il punto di partenza da cui si origina l'interesse di ricerca, sotteso al presente progetto, è rappresentato dalla messa a tema del possibile sviluppo, all'interno del contesto italiano ed internazionale (Diesis 2003), di un modello di welfare "societario" e plurale (Donati 1998, 1999, 2000), fondato sul principio di sussidiarietà (Colozzi 2005) e basato sull'attivazione di una pluralità di soggetti non solo pubblici, ma anche privati e di privato

sociale (Donati e Colozzi (a cura di) 2004, 2006; Donati e Colozzi (a cura di), 2006; Rossi Boccacin 2006a).

Empiricamente tale orientamento potrebbe essere esplicitato dalla presenza di forme di partnership virtuose tra i differenti soggetti afferenti all'ambito pubblico, mercantile e di terzo settore (Boccacin 2003), in grado di garantire la realizzazione di buone pratiche (Donati e Prandini (a cura di) 2006; Rossi e Bramanti (a cura di) 2006) tese a rispondere a bisogni complessi (Rossi 2005).

In tali forme di partnership, la presenza di soggetti appartenenti al terzo settore rappresenta un elemento di oggettiva pluralizzazione e di coinvolgimento degli stakeholder appartenenti a un determinato contesto sociale e territoriale (Glendinning, Powell and Rummary 2002; Osborne 2000; Osborne Murray 2000; Boccacin 2005).

Un interrogativo cruciale è relativo a quanto queste nuove forme riescano ad avvicinare realmente il momento della domanda, intesa come esplicitazione dei bisogni, a quello dell'offerta di risposte adeguate (servizi, programmi di sviluppo, interventi di promozione e sostegno, ecc.....).

Inoltre, la presenza di numerosi soggetti che concorrono alla realizzazione del medesimo obiettivo di benessere esige che le partnership si dotino di modalità di gestione delle relazioni che consentano l'attivazione di scambi virtuosi e non formali (Scabini e Rossi (a cura di) 2003).

Si tratta di percorsi complessi e nuovi che implicano elevati livelli di riflessività.

Il lavorare in partnership significa necessariamente condividere regole, linguaggi, codici di comunicazione, ma anche pratiche di lavoro, non necessariamente già comuni, che lo devono almeno in parte diventare. Significa, inoltre, intendere in modo progettuale e dinamico l'azione che si intende realizzare e sottoporla continuamente a verifica (Rossi 2005; Folgheraiter 2007).

In sintesi, promuovere e partecipare a partnership finalizzate all'erogazione di servizi alla persona, richiede alle organizzazioni implicate sia una nuova riflessività dialogante e plurale, sia una pratica democratica per quanto attiene la governance delle partnership stesse. In altri termini, la sfida che questo nuovo assetto tende a proporre riguarda una progettazione e una realizzazione di servizi e interventi adeguate ai bisogni, basate su processi di "capacitazione", che tendano ad espropriare meno le persone delle proprie competenze e si cimentino nel rendere le comunità di vita di ciascuno luoghi più competenti nel trovare risposte ai bisogni, anche mediante la generazione e la circolazione di capitale sociale secondario (Donati e Colozzi (a cura di) 2006a, Rossi Boccacin 2006).

A titolo esemplificativo, in questa direzione sono rinvenibili all'interno della realtà italiana, pur con un elevato grado di differenziazione, esperienze quali quelle promosse dalle Fondazioni comunitarie e *in nuce* dalla Fondazione per il Sud, nuove forme di consorzi per l'erogazione di prestazioni specifiche come il Consorzio Pan, attivo nell'ambito dei servizi per minori, partnerati operanti a livello locale in ambiti circoscritti e finalizzati alla coesione sociale, quali ad esempio quello denominato "Spazi di relazione per lo Sviluppo Locale" che coinvolge Acli Lombardia, Fondazione Caritas, l'Azienda Ospedaliera Sacco, il Comune e l'ASL di Milano, l'associazione Civitas, il Consorzio SIR la cooperativa San Martino, l'ENAIIP Lombardia, la Fondazione San Carlo, il Consorzio SIS.

Le partnership oggetto della ricerca possono connettere enti pubblici, organizzazioni di terzo settore, rappresentanti delle comunità locali, realtà di privato sociale e sono finalizzate alla realizzazione di interventi e servizi sociali che possano essere qualificati come "buone pratiche", che cioè meritano una attenzione particolare per l'efficacia, l'efficienza e l'innovazione nella risposta ai bisogni che introducono nei processi di aiuto.

Il progetto di ricerca prevede la realizzazione di una indagine sociologica, di tipo qualitativo, basata sullo studio di cinque casi di *partnership* finalizzati alla realizzazione di

buone pratiche nell'area dei servizi alla persona, attivi nel contesto italiano (Nord Ovest, Nord Est, Centro, Sud, Isole).

Saranno in particolare realizzate interviste qualitative e *focus group* ai responsabili degli enti, delle istituzioni e delle organizzazioni di terzo settore.

5.2.1.2 Raccolta ed analisi dei dati relativi al ruolo svolto dalle onlus nel campo della disabilità – convenzione con **Università di Pisa** – Facoltà di Scienze Politiche – Dipartimento di Istituzioni, impresa e mercato “A. Cerrai”

Le politiche sociali rivolte alla disabilità rappresentano uno dei maggiori campi di operatività di organismi del terzo settore. E ciò non soltanto per l'opera svolta dalle cooperative sociali di tipo B nella collocazione di soggetti svantaggiati, secondo quanto previsto dalla legge 8 novembre 1991, n. 381 nonché dall'art. 18 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

Infatti i soggetti del terzo settore assumono un ruolo di primo piano con riferimento alla tipologia dei servizi sociali previsti per i soggetti portatori di handicap fisici e mentali, sia con la legge nazionale n. 104/92, sia – in un secondo momento – nella normazione approvata a livello regionale.

Già la L. 104/92 prevedeva, all'art. 10, che i comuni, anche consorziati tra loro, le comunità montane e le unità sanitarie locali potessero contribuire, mediante appositi finanziamenti e previo parere della regione sulla congruità dell'iniziativa rispetto ai programmi regionali, alla realizzazione e al sostegno di comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi per persone portatrici di handicap in situazione di gravità, promossi da enti, associazioni, fondazioni, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, società cooperative e organizzazioni di volontariato iscritte negli albi regionali.

La realizzazione di servizi sociali domiciliari, residenziali e semiresidenziali ad opera di organismi del terzo settore è stata poi ribadita con forza dalla legge quadro 8 novembre 2000, n. 328 che, come noto, ha coinvolto tali soggetti anche nella programmazione di tali interventi. Da quel momento, e dopo la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale intervenuta con la Legge costituzionale n. 3/2001, sono moltissimi i servizi erogati da associazioni di volontariato e da cooperative sociali.

L'osservazione vale in particolare per i centri diurni, che, come noto, si configurano quali spazi idonei a favorire il processo di crescita e d'integrazione sociale di persone disabili, fornendo loro occasioni per sviluppare e/o migliorare le loro capacità relazionali ed i loro percorsi di autonomia dalle famiglie. Tali strutture hanno pertanto lo scopo di svolgere una funzione socio-educativa sul singolo individuo, mirata a recuperare le capacità fisiche ed intellettuali per migliorarne il livello interrelazionale e d'inserimento sociale. La ricerca, il cui scopo è quello di evidenziare da un punto di vista qualitativo e quantitativo le tipologie di assistiti, le attività da essi svolte, il tempo da essi trascorso presso queste strutture, pare assai utile per effettuare una prima mappatura dell'esperienza realizzata dai soggetti del terzo settore in un ambito di intervento (disabilità) ed in una tipologia di servizio (quello semiresidenziale) divenuto, di fatto, di sua esclusiva competenza.

D'altra parte, il lavoro dovrà tenere presente e verificare la consistenza dei servizi sui tre livelli che, come accennato, sia la legge del 2000, sia la legge quadro sulla disabilità prevedono: il domiciliare, il residenziale e il semiresidenziale.

Infine, la ricerca mira a fornire una panoramica sulla normativa regionale. In particolare intende verificare come le diverse leggi regionali in materia di assistenza sociale affrontano il tema della disabilità: la presenza di leggi che disciplinino settorialmente l'ambito della disabilità e soprattutto i contenuti della suddetta disciplina con particolare riguardo al ruolo delle onlus ed alle condizioni eventualmente previste per la gestione da parte di queste ultime dei servizi assistenziali rivolti ai soggetti disabili.

Le caratteristiche del Dipartimento di Istituzioni, Impresa e mercato, ed in particolare la sua peculiare interdisciplinarietà, elemento che gli consente di unire fertilmente competenze negli ambiti giuridico, economico e politico-sociale, potranno utilmente contribuire a creare un punto di osservazione idoneo all'analisi delle tematiche oggetto della ricerca.

5.2.1.3 Il ruolo delle onlus nelle politiche di accoglienza ed integrazione per gli immigrati – convenzione con la **Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa**

Negli ultimi anni il Terzo settore ha assunto un ruolo rilevante nel sistema di welfare italiano, dando vita ad uno spazio di produzione sociale fondato sulla cooperazione tra i diversi attori pubblici e privati impegnati nella produzione di beni e nell'erogazione di servizi destinati all'intera comunità.

Già con l'entrata in vigore della L. 328/2000, recante "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", e poi con la riforma del titolo V della Costituzione, si è delineata una nuova politica di welfare caratterizzata da un sistema integrato di interventi e servizi sociali finalizzato alla creazione di una struttura reticolare di apporti, risorse e risposte sociali che rinvia anche negli enti senza fini di lucro una preziosa risorsa per rafforzare i meccanismi di promozione sociale. Tali enti, infatti, grazie alla propria radicata presenza locale, contribuiscono alla realizzazione di un processo di *policy-making* sempre più sensibile ai bisogni particolari della comunità, sapendo coglierne le necessità e le nuove condizioni di vulnerabilità.

Del resto, la crescente importanza assunta dal Terzo settore ha spinto lo stesso legislatore a rivolgere la propria attenzione verso il vasto e multiforme universo delle organizzazioni non profit, alquanto diverse tra loro per storia, forma giuridica, struttura, dimensioni e aree di intervento, ma contraddistinte dal comune impegno di perseguire finalità collettive di utilità sociale. La presente ricerca si pone quindi l'obiettivo di indagare tali aspetti facendo specifico riferimento ad una particolare categoria di destinatari: i cittadini extracomunitari. La crescente presenza degli stranieri sul territorio italiano, che nel 2007 ha raggiunto il 5% della popolazione totale residente ha imposto un ripensamento del sistema di welfare nazionale finalizzato a dare una risposta efficace ed efficiente anche a tali nuove condizioni di vulnerabilità. Si tratta di una presenza, quella immigrata, che ormai tutte le indagini sociologiche e demografiche definiscono come strutturale, in crescita, complessa e diffusa sul territorio. Talvolta tale presenza accelera le debolezze intrinseche delle azioni degli enti territoriali, altre volte invece li pone repentinamente davanti a sfide nuove ed impreviste.

In questo quadro comunque è sempre più rilevante il ruolo degli enti non profit, la cui attività sopperisce talvolta anche alle mancanze del sistema sociale nazionale e locale. Da anni tali Enti sono infatti impegnati nella diffusione della conoscenza della lingua italiana, nell'assistenza degli stranieri nell'accesso ai servizi pubblici, nell'accoglienza e formazione dei minori stranieri, anche di seconda generazione, nonché in azioni di sensibilizzazione contro forme di xenofobia e discriminazione. Non solo, nello svolgimento di tali attività, gli enti non profit hanno costituito e costituiscono tuttora un importante laboratorio per la sperimentazione di possibili *policy* da attivare e diffondere anche a livello istituzionale.

Enti non profit e gli interventi a favore degli stranieri

Il contributo delle Onlus nel predisporre e gestire interventi a favore degli stranieri appare di assoluta importanza. Gli interventi sono numerosi e spaziano davvero in tutti i settori, dall'educazione interculturale alla valorizzazione della cultura di origine, dalla prima accoglienza al supporto nelle azioni antidiscriminatorie e così via. L'importante ruolo che sono chiamate a svolgere le Onlus in materia di immigrazione sarà dunque indagato attraverso un'indagine specifica dei principali interventi fino ad ora adottati, in termine di

modalità di gestione ed efficacia degli stessi, da condurre anche attraverso l'analisi di alcuni esempi specifici sul territorio nazionale. Non si tratta di creare una banca dati o di raccogliere dati statistici quanto piuttosto di analizzare come è cambiato il ruolo delle Onlus nel settore in oggetto, di seguire le linee di trasformazione principale e indagare le principali linee di tendenza. Si indagherà in modo particolare l'attività che tali organizzazioni pongono in essere a favore degli stranieri, con particolare riferimento ad alcuni settori peculiari, come l'accesso all'alloggio e l'inserimento lavorativo. Proprio a tali settori il Fondo inclusione sociale degli immigrati, istituito dall'art. 1, comma 1267, della l. 296/2006 (legge finanziaria 2007), ha destinato specifici finanziamenti da erogare, oltre che a Regioni ed Enti locali, anche ad associazioni iscritte ai registri istituiti dall'art. 42 del T.U. 286/1998 e dall'art. 6 del d.lgs 215/2003.

Al Terzo settore è quindi riconosciuta la possibilità di formulare proposte progettuali, in forma singola ovvero in partenariato, nelle aree di intervento individuate dalla direttiva congiunta del 03.08.2007 emanata dal Ministero della Solidarietà sociale e delle Pari opportunità: sostegno all'accesso all'alloggio, accoglienza degli alunni stranieri, valorizzazione delle seconde generazioni, tutela delle donne a rischio marginalità sociale, diffusione della lingua e dell'ordinamento giuridico italiano.

Una Commissione appositamente istituita sta attualmente esaminando i progetti presentati: sarà pertanto interessante conoscere i progetti delle Onlus finanziati con tale Fondo e i dati statistici relativi alla partecipazione di tali Enti alla procedura di selezione. Il bando del Fondo inclusione è solo l'ultimo dei numerosi riconoscimenti che il Terzo settore ha avuto nella materia delle migrazioni. Inoltre, il requisito dell'iscrizione degli Enti del Terzo settore nei predetti registri (requisito necessario per poter proporre chiedere il finanziamento di un progetto) ci permette al contempo di approfondire le problematiche relative all'iscrizione delle Onlus al registro della associazioni che svolgono attività a favore degli stranieri, con specifico riferimento alla necessità di rendere maggiormente visibile la concrete attività svolta dagli Enti scritti in tale registro anche al fine di un controllo di efficienza e regolarità degli stessi.

Potrà quindi essere utile adottare un controllo incrociato tra le iscrizioni nei vari registri istituiti (in primis l'anagrafe delle Onlus) per circoscrivere il campo di indagine ed ipotizzare dei sistemi più efficienti di accesso ai dati. In questo quadro, il registro istituito dall'art. 42 del T.U. 286/1998²⁶, che ha evidenziato una reale capacità di individuazione e monitoraggio di una realtà operativa altrimenti non rilevabile a livello nazionale, potrebbe assumere anche nuove finalità grazie alla definizione degli spazi di collaborazione tra i diversi livelli istituzionali e non, ovvero predisponendo gli strumenti di sostegno delle iniziative progettuali. Tale Registro potrebbe inoltre rappresentare un'utile strumento non solo per la conoscenza di iniziative locali volte all'integrazione sociale degli stranieri, ma anche per l'elaborazione di politiche di settore e per lo scambio di esperienze tra realtà operative diverse.

Le Onlus. costituite da stranieri.

Su un secondo versante la ricerca analizzerà le caratteristiche e le attività delle Onlus gestite dagli stessi stranieri o composte in prevalenza da stranieri. Esse possono contare su esperienze e formazione del tutto peculiari e sono talvolta in grado di offrire servizi diversi e complementari rispetto a quelli offerti da organizzazioni gestite solo da cittadini italiani. Si indagherà tale peculiarità soprattutto in riferimento ai tipi di servizi offerti, all'efficacia degli interventi predisposti, alla partecipazione dei destinatari, alle storie

²⁶ Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".

personali dei responsabili e ai loro percorsi migratori. Ancora una volta l'analisi riguarderà un campione limitato e selezionato di Onlus da cui inferire linee di tendenza più generali. Non ultimo, partendo dalla considerazione che le associazioni di stranieri iscritte nel Registro previsto all'art. 42 del T.U. 286/1998 sono una realtà non ancora sufficientemente sviluppata, si analizzeranno le ragioni che rendono maggiormente difficoltoso l'emergere di realtà operative gestite direttamente da stranieri, o che comunque li coinvolgano in ruoli funzionali ed organizzativi rilevanti.

Il ruolo delle Onlus nell'immigrazione qualificata

Un ulteriore aspetto che merita approfondimento riguarda il ruolo delle Onlus nell'immigrazione qualificata. Tutte le analisi statistiche e sociologiche confermano infatti che un'importante percentuale degli stranieri presenti in Italia hanno un elevato background culturale e professionale che fatica ad emergere e ad essere impiegato, ciò a scapito della promozione personale dell'individuo e dell'arricchimento della società di accoglienza.

Le Onlus italiane, da molti anni, si sono concentrate soprattutto nel sostegno alla fasce più marginali della popolazione immigrata lasciando in secondo piano questo importante fattore di integrazione e sviluppo. Occorre al contrario sviluppare i servizi e le reti per gli stranieri che hanno potenzialità imprenditoriali o di ricerca ed appare quindi interessante indagare anche la presenza di Onlus che hanno preferito tale campo operativo, analizzando anche gli eventuali accordi di collaborazione da questi conclusi con enti pubblici come Università o Camere di commercio. La ricerca ha l'obiettivo ulteriore di proporre idee innovative in tal senso anche alla luce della ricca esperienza realizzata nei paesi dell'Unione europea.

La comparazione: le ONLUS e il terzo settore nella gestione dell'immigrazione in Spagna ed in Francia

Un interessante terreno di studio è rappresentato inoltre da alcuni ordinamenti stranieri. Saranno pertanto approfondite alcune esperienze straniere che mostrano alcuni punti di contatto con quella italiana in relazione all'intervento delle Onlus nel settore dell'immigrazione.

A tal proposito, la Spagna, Paese di "nuova immigrazione" come l'Italia, presenta molteplici analogie con l'ordinamento italiano nella gestione del fenomeno migratorio, soprattutto in riferimento all'articolazione territoriale delle competenze legislative e amministrative in tale materia. La rilevante presenza di associazioni del Terzo settore sul territorio spagnolo rende interessante una specifica indagine sull'attività da esse svolte e sull'esistenza di eventuali contatti con le realtà istituzionali in termini di sostegno o coordinamento delle politiche di integrazione degli stranieri.

Anche la Francia potrà rappresentare un interessante terreno di studio come Paese che, al contrario, conosce già da molti anni il fenomeno migratorio ed ha optato per una politica d'immigrazione sostanzialmente "assimilazionista". Le scelte compiute in tale ordinamento, con riferimento specifico al radicamento ed all'attività del Terzo settore, potranno rappresentare un utile spunto di riflessione per operare un confronto con l'ordinamento italiano. In modo particolare, mentre la Spagna offre interessanti esempi di prima integrazione, l'esempio francese, al contrario si rivela utile al fine di analizzare esempi di attività del Terzo settore nell'integrazione cosiddetta di secondo livello: seconda o terza generazione, discriminazione nell'accesso all'istruzione o al lavoro e altro.

Potrà inoltre essere utile anche un'indagine delle politiche adottate negli ultimi anni dalla stessa Unione europea che ha progressivamente ampliato il suo ambito di intervento inizialmente limitato alla gestione degli ingressi sul territorio europeo ed al controllo dei confini. Recenti risoluzioni del Parlamento europeo richiamano infatti gli attori istituzionali a favorire e promuovere la massima integrazione degli stranieri, prevenendo forme di discriminazione e xenofobia. Sarà interessante indagare l'esistenza di una sensibilità