

ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXCII**

n. **3**

R E L A Z I O N E

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AGENZIA PER LE ORGANIZZAZIONI NON LUCRATIVE DI UTILITÀ SOCIALE

(Anno 2007)

*(Articolo 2, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio
dei ministri 21 marzo 2001, n. 329)*

Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento

(CHITI)

Trasmessa alla Presidenza il 10 aprile 2008

PAGINA BIANCA

INDICE

—

<i>Presentazione</i>	<i>Pag.</i>	5
PARTE PRIMA – PREMESSA GENERALE, ATTI NORMATIVI E ORGANIZZAZIONE	»	8
CAPITOLO I – Premessa generale e atti normativi	»	8
CAPITOLO II – Struttura e dotazione finanziaria dell’Agenzia	»	14
PARTE SECONDA – RAPPORTI ISTITUZIONALI	»	17
CAPITOLO I – Sinergie e sviluppo rapporti istituzionali con le più alte cariche dello Stato	»	17
CAPITOLO II – Attivazione protocolli di intesa/accordi internazionali	»	19
PARTE TERZA – VIGILANZA E ISPEZIONE	»	30
CAPITOLO I – Vigilanza	»	30
CAPITOLO II – Attività ispettiva	»	39
PARTE QUARTA – INDIRIZZO	»	42
CAPITOLO I – Indirizzo normativo	»	42
PARTE QUINTA – COMUNICAZIONE E PROMOZIONE ..	»	55
CAPITOLO I – Iniziative di studio e approfondimento scientifico	»	57
CAPITOLO II – Progetti di ricerca e formazione	»	59
CAPITOLO III – Audizioni	»	68
CAPITOLO IV – Progetti area internazionale	»	70
CAPITOLO V – Comunicazione, Relazioni esterne ed Eventi	»	73

PAGINA BIANCA

Presentazione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il Presidente
Stefano Zamagni

PARTE PRIMA

Premessa generale e atti normativi

Capitolo I

Premessa generale e atti normativi

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

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

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

¹ Il D.P.C.M. 26 settembre 2000 istituisce la "Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale" quale organismo di controllo degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Composizione

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

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

Il nuovo organo collegiale è attualmente così composto:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La "Mission" dell'Agenzia per le ONLUS

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

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

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

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

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

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

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

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

Attribuzioni

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

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

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

Organizzazioni non lucrative di utilità sociale

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

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

- 1) assistenza sociale e socio-sanitaria;
- 2) assistenza sanitaria;
- 3) beneficenza;
- 4) istruzione;
- 5) formazione;
- 6) sport dilettantistico;
- 7) tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico di cui alla legge 1 giugno 1939, n. 1089, ivi comprese le biblioteche e i beni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409;
- 8) tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22;

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

Relazioni con le pubbliche amministrazioni

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

- iniziative legislative di carattere generale
- individuazione delle categorie delle organizzazioni non profit
- organizzazione dell'anagrafe unica delle onlus
- tenuta dei registri e degli albi delle cooperative sociali
- riconoscimento delle organizzazioni non governative (ONG)
- decadenza totale o parziale delle agevolazioni previste dal D.Lgs. 460/97.

Poteri

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

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

9) promozione della cultura e dell'arte;

10) tutela dei diritti civili;

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

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

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

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

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

f) l'obbligo di devolvere il patrimonio dell'organizzazione, in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale o a fini di pubblica utilità, sentito l'organismo di controllo di cui all'articolo 3, comma 190, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, salvo diversa destinazione imposta dalla legge;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capitolo II

Struttura e dotazione finanziaria dell'Agenzia

1.2.1 Strumenti di gestione, funzionamento e personale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Rif. parte II, cap. I.

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

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

1.2.2 La dotazione finanziaria

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTE SECONDA

Rapporti istituzionali

L'Ufficio di Presidenza nel corso del 2007 ha svolto un ruolo fondamentale nella costruzione di una intensa rete di rapporti con numerose istituzioni pubbliche competenti in materia di Terzo settore o comunque interessate a questo mondo caratterizzato da grande vivacità e dinamismo. In particolare, tale attività si è concretizzata nella realizzazione di una serie di incontri (anche con le massime autorità dello Stato) e con l'attivazione di numerosi protocolli di intesa.

Capitolo I

Sinergie e sviluppo rapporti istituzionali con le più alte cariche dello Stato

Un primo incontro di cui dar conto è quello svoltosi innanzi il Presidente della Repubblica in data 12 marzo 2007 in occasione del quale sono stati ricevuti il Presidente dell'Agenzia per le Onlus, prof. Stefano Zamagni, parte dei membri del Consiglio di Amministrazione, il Responsabile dell'Ufficio di Presidenza e il Responsabile dell'Ufficio Comunicazione.

In tale occasione il Presidente dell'Agenzia ha potuto esporre alcuni dei punti salienti che in prospettiva avrebbero caratterizzato il secondo mandato:

- 1) avvio collaborazione con l'ISTAT al fine di individuare la strategia ottimale per dotare il mondo del non profit della base informativa che esso merita e soprattutto per far emergere il cosiddetto Terzo Settore nascosto, mai censito e ciò in vista del 2011 quando l'Istituto di Statistica dovrà predisporre per il IX Censimento generale dell'industria e dei servizi che comprenderà anche gli enti non profit;
- 2) intervento in merito alla problematica della molteplicità dei Registri del Terzo Settore esistenti in Italia al fine di giungere all'adozione di standard condivisi che possano garantire sia l'equità di trattamento a tutti i soggetti non profit sia la fruizione di informazioni complete a tutti quei cittadini che fanno dipendere da ciò la loro decisione di donare o meno risorse ai soggetti medesimi;
- 3) necessità che l'Agenzia abbia un ruolo di maggior rilievo in seno alla comunità internazionale, in particolare nell'ambito del CESE (Comitato Economico e Sociale Europeo) al cui interno l'Italia non è rappresentata;
- 4) riferimento al mondo universitario: l'Italia – pur vantando un Terzo settore che, in termini relativi, non è secondo a quello dei paesi dell'Occidente avanzato, non possiede alcun dottorato di ricerca specificamente rivolto ad esso e ciò rappresenta un serio vincolo alla piena legittimazione culturale del Terzo settore e, di conseguenza, alla sua espansione e diffusione.

Di contro il Presidente della Repubblica ha sottolineato l'importanza del Terzo settore e del lavoro delle persone in esso occupate come fonte di civiltà e di crescita per tutta la nazione. Inoltre, nel riconoscere il ruolo importante dei mass media, ed in particolare della televisione, ha caldeggiato opportuni accordi fra l'Agenzia per le Onlus e la Rai affinché la televisione di Stato si occupi di trattare in modo ricorrente e approfondito gli argomenti inerenti il non profit.

In merito ad incontri istituzionali di alto livello, in data 9 maggio 2007 il Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia per le Onlus si è svolto a Roma presso la sede della

Presidenza del Consiglio in via della Mercede. In tale occasione, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Presidente dell'Agenzia che, dopo aver riferito in merito ai lavori del Consiglio ed alle attività svolte nel più recente periodo, si è soffermato sulla rete di rapporti in fase di costruzione con le altre Istituzioni pubbliche competenti o interessate alle tematiche del Terzo settore.

A sua volta il Presidente del Consiglio ha manifestato apprezzamento per la dinamicità e la ampiezza delle iniziative dell'Agenzia, segnalandone la crescente conoscenza da parte della collettività e delle Istituzioni; ha espresso inoltre interesse verso l'universo del Terzo settore e la missione istituzionale dell'Agenzia, precisando la decisività di un percorso di stabilizzazione in tempi brevi.

Tra gli incontri istituzionali di alto livello è d'obbligo ricordare l'intervento del prof. Stefano Zamagni al seminario "Cooperazione Internazionale", il 19 giugno 2007, presso la Camera dei Deputati organizzato dal gruppo interparlamentare sulla sussidiarietà con la presenza di numerosi deputati e senatori.

Tale intervento⁷, oltre a fornire un quadro pragmatico e sintetico della cooperazione internazionale e del ruolo delle ONG quali espressione della società civile organizzata, si inserisce nel dibattito attualmente in corso relativo al disegno di legge di riforma della L. 49/1987.

L'Agenzia per le Onlus – che opera sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio – intrattiene da sempre intensi rapporti numerose amministrazioni centrali dello Stato.

Come già ricordato⁸, al fine di disporre di un punto d'appoggio operativo per le conseguenti attività, l'Agenzia dopo una serie di contatti istituzionali ha potuto inaugurare il 22 novembre 2007 la nuova sede concessa a Roma dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sita nel quartiere romano di Trastevere, in Piazza Santa Apollonia 14. La sede principale rimane, comunque, a Milano in Via Rovello 6.

Si ricorda inoltre che anche il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha dato risposta positiva in merito alla richiesta avanzata di poter disporre di uno spazio presso la sede del Consiglio a disposizione per fronteggiare le esigenze dell'Agenzia; ciò si concretizzerà nella messa a disposizione di un ufficio presso la sede romana del CNEL.

⁷ Il testo dell'intervento è disponibile sul sito istituzionale www.agenziaperleonlus.it

⁸ Rif. Parte I, cap. II, par. 1.2.1 (Strumenti di gestione, funzionamento e personale).

Capitolo II

Attivazione protocolli di intesa / accordi istituzionali

Nel corso del 2007, l'Agenzia per le Onlus – consapevole della necessità di instaurare rapporti sistematici con istituzioni e organismi che a vario titolo svolgono un ruolo importante nell'ambito del Terzo settore – ha provveduto alla stipula di numerosi accordi / protocolli di intesa.

E' di conseguenza emersa la necessità di istituire una sorta di "cabina di regia" cui attribuire il compito di raccogliere gli elementi portanti dello stato di attuazione degli impegni scaturenti dagli accordi sottoscritti dall'Agenzia; tale responsabilità è stata affidata al Responsabile dell'Ufficio di Presidenza.

2.2.1 Protocolli di intesa attivati

Agenzia delle Entrate

L'Agenzia delle Entrate e l'Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale hanno sottoscritto il 16 maggio 2007 a Roma presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, un Protocollo d'Intesa a conferma del comune impegno e della comune volontà in termini di collaborazione ed informazione per il corretto esercizio delle rispettive attribuzioni. Il protocollo è stato siglato dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate e dal Presidente dell'Agenzia per le ONLUS.

La collaborazione fra le due Istituzioni prevede, come primo passaggio fondamentale, l'istituzione di un Tavolo tecnico che si riunirà con cadenza bimestrale o, se necessario, con altre modalità concordate, per affrontare le questioni ritenute meritevoli di analisi congiunta.

Durante la presentazione del Protocollo d'Intesa, le due Agenzie hanno espresso la comune intenzione a far sì che la loro collaborazione, oltre ad essere indirizzata a tematiche tecniche quali, per esempio, la definizione dei requisiti soggettivi e dell'ambito di operatività rilevante per gli enti di Terzo Settore, possa offrire un contributo importante al legislatore nel consolidamento e nello sviluppo, per gli anni a venire, dello strumento del 5 per mille quale espressione operativa del principio di sussidiarietà.

ISTAT

Il 19 giugno 2007, Istat e Agenzia per le ONLUS hanno siglato l'accordo che permetterà di predisporre più agevolmente e in forma condivisa una serie di iniziative tra cui spicca, prioritariamente, l'esecuzione del secondo censimento delle istituzioni non profit previsto nel 2009.

Questa priorità deriva sia dalla mission dell'Agenzia per le ONLUS sia dal Piano Statistico Nazionale 2007-2009, che mette in evidenza la necessità di *"....estendere ed approfondire l'informazione statistica sulle istituzioni private nonprofit, che negli anni più recenti hanno visto crescere in modo consistente il proprio ruolo nel complessivo sistema produttivo del paese, in termini di risorse utilizzate e di produzione realizzata e, inoltre, sono divenute un elemento centrale in quanto "produttori di servizi" sanitari, socio-assistenziali, di istruzione, culturali, sportivi e ricreativi nel quadro dell'offerta pubblica locale"*.

Oltre al delicato aspetto di provvedere al soddisfacimento del fabbisogno finanziario di un censimento di ampia portata sul fronte nonprofit, economicamente abbastanza impegnativo, si rende fin d'ora necessario organizzare un piano di lavoro operativo nell'ambito del quale sarà compito dell'Agenzia mettere al servizio dell'attività di sviluppo

dell'informazione statistica ufficiale la capacità di rappresentare le diverse sensibilità del settore di interesse e che le deriva dal mandato istituzionale.

Al fine di rendere efficace la collaborazione sancita con l'odierna firma del Protocollo, verrà costituito un comitato di coordinamento composto da rappresentanti di entrambi gli enti e che avrà il compito di progettare il nuovo censimento e definire studi progettuali sui fenomeni più significativi del settore.

Va sottolineata poi la costituzione di un ufficio di statistica interno all'Agenzia per le ONLUS, da inserire nella rete SISTAN⁹, nonché la disponibilità di questa a partecipare ai circoli di qualità, organismi consultivi e di confronto di cui si avvale l'Istat per il settore di interesse.

Istituto Italiano della Donazione – IID

Le premesse dell'accordo sono da rinvenire nell'esigenza di migliorare l'eccellenza organizzativa del settore delle ONP che ha assunto nel corso dell'ultimo decennio un'importanza economica e sociale crescente in particolare nel sistema di welfare, attraverso iniziative atte ad implementare la correttezza gestionale, la trasparenza e la verificabilità dell'utilizzo delle risorse rese disponibili da donatori sia pubblici che privati.

La collaborazione con l'Istituto Italiano della Donazione – impegnato ad incentivare la cultura della donazione, diffondendo tra le ONP comportamenti di eccellenza, trasparenza e correttezza gestionale – è finalizzata alla realizzazione delle seguenti linee di attività:

- partecipazione dell'IID a gruppi/tavoli di lavoro che abbiano per oggetto il processo di monitoraggio e le problematiche del Terzo Settore;
- messa a disposizione da parte dell'IID dei risultati (raccomandazioni) delle verifiche ispettive in forma anonima, dettagliata e sintetica;
- partecipazione dell'Agenzia alle ricerche ed iniziative promosse dall'IID con particolare riferimento alle ricerche sui comportamenti dei donatori e delle imprese; la stessa si renderà inoltre disponibile ad eventuali patrocinii per iniziative promosse dall'IID volte alla diffusione del valore della trasparenza nel Terzo Settore;
- impegno dell'IID alla promozione di standard di riferimento per la tenuta della contabilità, del bilancio e della rendicontazione in genere che l'Agenzia vorrà definire;
- coinvolgimento dell'Agenzia nelle fasi di revisione del testo della Carta della Donazione;
- presentazione e disseminazione congiunta di risultati di studio e di ricerca sul Terzo settore attraverso iniziative seminariali e campagne di informazione.

Banca Popolare Etica

La convenzione con Banca Etica è finalizzata ad uno studio di fattibilità sui titoli di solidarietà (previsti dall'art. 29 del d.lgs. 460/97 e non ancora operativi), strumento di raccolta fondi presso il pubblico da parte di banche e intermediari finanziari con destinazione esclusiva al finanziamento delle Onlus.

L'impegno dell'Agenzia in tal senso nasce dalla consapevolezza che:

- nell'ambito del Terzo settore si riscontra il problema del reperimento delle risorse finanziarie in particolare destinate alle spese di investimento, indispensabili per consentire alle ONP di raggiungere adeguate dimensioni organizzative e strutturali

⁹ Il Sistema statistico nazionale (Sistan) è la rete di soggetti pubblici e privati che fornisce l'informazione statistica ufficiale. Fanno parte del Sistan: l'Istituto nazionale di statistica (Istat); gli enti e organismi pubblici d'informazione statistica (Isae, Inea, Isfol); gli uffici di statistica delle amministrazioni dello Stato e di altri enti pubblici, degli Uffici territoriali del Governo, delle Regioni e Province autonome, delle Province, delle Camere di commercio (Cciaa), dei Comuni, singoli o associati, delle aziende sanitarie locali, nonché gli uffici di statistica dei soggetti privati che svolgono funzioni di interesse pubblico. Il Sistan nasce con il decreto legislativo 322 del 6 settembre 1989, punto di partenza di un processo di riforma della statistica pubblica che ha coinvolto tutte le amministrazioni italiane.

per far fronte alle crescenti esigenze legate alla trasformazione del sistema di welfare nazionale;

- il sistema bancario dimostra ancora scarsa attitudine a valutare progetti, idee imprenditoriali e iniziative del mondo non profit, basando l'erogazione dei finanziamenti su analisi puramente patrimoniali;
- il decreto di attuazione dei titoli di solidarietà, D.M. 328/1999 (successivo al d.lgs. 460/97), oltre a disciplinare con maggior dettaglio alcuni aspetti attuativi, prevede il diretto coinvolgimento dell'Agenzia per le onlus quale soggetto cui i soggetti emittenti sono tenuti a comunicare annualmente le emissioni di titoli di solidarietà effettuate, le operazioni di finanziamento, le relative condizioni e i soggetti destinatari;
- per consentire l'effettiva implementazione dei titoli di solidarietà occorre adeguare in particolare i parametri economici di riferimento a suo tempo previsti dal sopracitato D.M. 329/1999.

Descrizione progetto: “ Proposta di modifica del regolamento attuativo per i titoli di solidarietà”

L'Agenzia per le Onlus nel corso del 2007 ha dato avvio ad un progetto finalizzato a consentire l'emissione dei c.d. “titoli di solidarietà”. Per la sua realizzazione si è proposto a Banca Etica srl - primo istituto bancario italiano la cui attività è orientata a favore del Terzo Settore e segue principi etici e solidali - di partecipare al progetto quale partner e advisor vista l'esperienza e la competenza sia nella conoscenza di strumenti e mercati finanziari sia del mondo non profit.

In data 24 settembre 2007 si è formalmente sottoscritto un protocollo di intesa, con il quale i due soggetti stabiliscono di realizzare uno studio di fattibilità per l'avvio dei titoli di solidarietà ai sensi del D.M. 328/99.

La collaborazione è finalizzata in particolare a:

- organizzare e pianificare le azioni tecniche per rendere possibile l'emissione dei titoli di solidarietà ed il correlato finanziamento delle Onlus;
- definire le clausole standard sia del contratto di sottoscrizione dell'obbligazione che del contratto di finanziamento delle Onlus in conformità con la normativa vigente in materia;
- verificare se i nuovi titoli potranno essere negoziati sul mercato obbligazionario ovvero se si dovrà crearne uno apposito;
- promuovere un'eventuale azione di introduzione e consulenza nei confronti del mondo finanziario potenzialmente interessato all'iniziativa;
- avvalersi di un supporto consulenziale nella realizzazione delle procedure operative per l'avvio dei titoli di solidarietà, per fissare le condizioni e la conformità a quanto previsto dalle Autorità di Vigilanza e dall'ABI (Associazione Bancaria Italiana), per la definizione della contrattualistica e per la realizzazione di presentazioni pubbliche, specialmente in ambito finanziario/bancario e rivolte a risparmiatori privati e istituzionali.

I titoli di solidarietà costituiscono una nuova categoria di valori mobiliari che si caratterizza per il fatto che i fondi raccolti mediante la loro emissione e offerta al pubblico, devono essere destinati obbligatoriamente ed esclusivamente al finanziamento di onlus.

Essi sono stati istituiti dal decreto legislativo n. 460/1997 che all'art. 29 prevede che:

“1. Per l'emissione di titoli da denominarsi “di solidarietà” è riconosciuta come costo fiscalmente deducibile dal reddito d'impresa la differenza tra il tasso effettivamente praticato ed il tasso di riferimento determinato con decreto del Ministero del tesoro, di concerto con il Ministro delle finanze, purché i fondi raccolti, oggetto di gestione separata, siano destinati al finanziamento delle ONLUS.

2. Con lo stesso decreto di cui al comma 1 sono stabiliti i soggetti abilitati all'emissione dei predetti titoli, le condizioni, i limiti, compresi quelli massimi relativi ai tassi effettivamente praticati e ogni altra disposizione necessaria per l'attuazione del presente articolo”.

Il conseguente decreto attuativo (decreto ministeriale 8 giugno 1999, n. 328) disciplina i seguenti aspetti:

Art. 1

- 1. I titoli da denominarsi “di solidarietà”, di cui all'articolo 29 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, sono titoli obbligazionari a tasso fisso non convertibili.*
- 2. La differenza tra il tasso effettivamente praticato per l'emissione dei titoli “di solidarietà” e il tasso di riferimento, costituisce costo fiscalmente deducibile dal reddito d'impresa.*
- 3. Il tasso di riferimento, di cui al precedente comma 2, è fissato in misura pari al rendimento lordo medio mensile delle obbligazioni emesse dalle banche (Rendiob), comunicato mensilmente dalla Banca d'Italia, aumentato di un quinto. Per le obbligazioni emesse nei primi quindici giorni del mese, si fa riferimento al Rendiob comunicato nel mese precedente.*

Art. 2

- 1. Il limite massimo del tasso effettivamente praticato al momento dell'emissione dei titoli di solidarietà è stabilito in misura pari al rendimento lordo medio mensile delle obbligazioni emesse dalle banche (Rendiob).*

Art. 3

- 1. Sono abilitati all'emissione dei titoli di solidarietà:*
 - le banche come definite dal decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385;*
 - gli intermediari finanziari di cui all'articolo 107, del medesimo decreto legislativo.*
- 2. I soggetti di cui al precedente comma hanno l'obbligo di:*
 - a) destinare i fondi raccolti con le emissioni dei titoli di solidarietà esclusivamente al finanziamento delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) o di intermediari bancari e finanziari, nella misura in cui tali fondi sono destinati, da parte di questi ultimi, al finanziamento delle ONLUS medesime;*
 - b) tenere per i fondi raccolti gestione separata, dalla quale devono risultare in modo chiaro e trasparente tutte le entrate e le spese connesse ai fondi medesimi. Per la conservazione delle scritture contabili e della relativa documentazione si osservano le disposizioni contenute nell'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni;*
- 3. Le disposizioni di cui alla lettera b) del comma 2 valgono anche per gli intermediari bancari e finanziari di cui alla lettera a) del medesimo comma.*

Art. 4

- 1. I soggetti di cui all'articolo 3, entro il mese di marzo di ogni anno, devono comunicare all'istituendo organismo di controllo di cui al successivo comma 2, le emissioni di titoli di solidarietà effettuate nell'anno precedente, nonché le conseguenti operazioni di finanziamento, le relative condizioni finanziarie e le ONLUS destinatarie.*

2. *Le norme del presente regolamento avranno efficacia dal giorno della costituzione dell'organismo di controllo, di cui all'art. 3, comma 190 della legge 23 dicembre 1996, n. 662.*

I titoli di solidarietà si identificano quindi come dei titoli obbligazionari a tasso fisso non convertibili che possono essere emessi esclusivamente da banche ed intermediari finanziari (definiti dal d.lgs. 385/93) e destinati ad incentivare la raccolta presso il pubblico di fondi da destinare al finanziamento delle Onlus.

Accanto al vincolo di destinazione, gli enti emittenti hanno l'obbligo di tenere per i fondi raccolti una gestione separata, dalla quale devono risultare in modo chiaro e trasparente tutte le entrate e le spese connesse ai fondi medesimi. Devono inoltre comunicare all'organismo di controllo (Agenzia per le Onlus), entro il mese di marzo di ogni anno, le emissioni di titoli di solidarietà effettuate nell'anno precedente, le conseguenti operazioni di finanziamento, le relative condizioni finanziarie e le onlus destinatarie.

Gli emittenti possono godere di un beneficio fiscale rappresentato dalla "differenza tra il tasso effettivamente praticato per l'emissione dei titoli di solidarietà e il tasso di riferimento" che viene riconosciuta come costo fiscalmente deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa comportando una variazione in diminuzione in sede di dichiarazione dei redditi.

Si tenga presente che:

- il tasso di riferimento è fissato in misura pari al rendimento lordo mensile delle obbligazioni emesse dalle banche (Rendiob), comunicato mensilmente dalla Banca d'Italia, aumentato di un quinto;
- il tasso effettivamente praticato al momento dell'emissione non può essere fissato in misura superiore al Rendiob.

Nel corso del tempo, tali previsioni normative hanno mostrato alcune lacune e difficoltà tecniche che ne hanno di fatto impedito la concreta attuazione.

L'Agenzia - stante il rilevante fabbisogno di mezzi finanziari a favore dello sviluppo e strutturazione delle organizzazioni non profit - si è impegnata per poter rendere operativa questa nuova tipologia di strumenti di risparmio e di contestuale finanziamento delle attività non lucrative di utilità sociale, facendo dialogare efficacemente il sistema bancario e finanziario con quello non profit.

In estrema sintesi l'obiettivo è quello di chiarire e integrare, ove necessario, i testi legislativi stessi nella prospettiva di una concreta attuazione della volontà espressa dal Legislatore.

La proposta prevede tre principali modifiche:

- la sostituzione del tasso di riferimento Rendiob - non più utilizzato -, con un indice allineato alle prassi di mercato salvaguardando al contempo il meccanismo di vantaggio fiscale in capo agli enti emittenti. L'indice individuato è l'Euribor più uno spread che dovrà essere dettagliato;
- possibilità di costituire società veicolo ex art. 107 del decreto legislativo 1° settembre 1993 n. 385 quale innovativo strumento per il finanziamento del settore anche attraverso operazioni di cartolarizzazioni del credito e per coinvolgere nuovi soggetti interessati a contribuire alla crescita finanziaria del settore (confidi, fondazioni bancarie, etc.);
- ampliamento dello spettro delle organizzazioni destinatarie dei finanziamenti affiancando alle Onlus anche le altre organizzazioni non profit quali ad esempio le imprese sociali;

L'Agenzia propone la costituzione di un tavolo tecnico presieduto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell'Economia per la disamina della proposta, aperta a possibili contributi da parte dei soggetti istituzionali coinvolti e ai rappresentanti del sistema finanziario e del settore non profit.

Ministero della Pubblica Istruzione

Il Protocollo di intesa nasce dalla consapevolezza della necessità di instaurare un sistematico rapporto di collaborazione con il Ministero della Pubblica Istruzione per valorizzare i progetti che le scuole realizzano sul territorio con soggetti del Terzo settore.

Tra le finalità dell'accordo:

- favorire interventi volti a sensibilizzare i giovani sui temi della solidarietà e per la promozione dell'attività di volontariato nel percorso formativo;
- favorire la conoscenza nelle scuole, anche attraverso la diffusione di esperienze e di materiale divulgativo, del ruolo degli organismi non profit e delle organizzazioni di volontariato;
- svolgere attività di informazione e avviare percorsi di formazione del personale della scuola su tematiche riguardanti il Terzo settore.

Per l'attuazione dell'intesa sarà istituito un Comitato tecnico nazionale paritetico, composto da due membri designati dal Ministero della Pubblica Istruzione e da due rappresentanti indicati dall'Agenzia per le onlus.

Ministero della Solidarietà Sociale

Il protocollo di intesa, firmato l'8 novembre 2007, con il Ministero della Solidarietà Sociale ha di fatto formalizzato l'ormai quotidiana collaborazione tra i due Enti.

Uno dei più intensi e recenti motivi di collaborazione ha riguardato la redazione dei quattro regolamenti per l'applicazione della legge sull'impresa sociale (D.lgs. 155/2006) che consentiranno la nascita nel prossimo anno di questi soggetti economici che agiranno con criteri imprenditoriali ma senza perseguire fini lucrativi.

Rappresentanza Commissione Europea

Di recente sottoscrizione è il Protocollo di intesa con la Rappresentanza dell'Unione Europea in Italia stipulato nella sede romana dell'Agenzia per le ONLUS il 20 novembre 2007, finalizzato alla realizzazione di iniziative comuni per lo sviluppo del processo di europeizzazione del Terzo settore.

L'Agenzia per le Onlus – alla luce del ruolo sempre più rilevante dell'universo non profit anche a livello comunitario e nell'ambito della propria strategia di promozione e di relazioni interistituzionali – ha ritenuto di collaborare secondo una modalità più strutturata con la Rappresentanza della commissione europea in Italia affinché:

- il nonprofit italiano possa partecipare con maggiore incisività ed efficacia ai numerosi processi di valorizzazione messi in campo dall'Unione Europea;
- l'Italia possa proporre la specificità del proprio modello a livello europeo, promuovendone il confronto con realtà analoghe sviluppatesi in altri Paesi europei.

Il Protocollo di intesa permetterà, pertanto, in una simile prospettiva di rendere operative forme di collaborazione volte alla promozione e al monitoraggio di attività di ricerca sul mondo non profit, alla divulgazione dei relativi esiti attraverso iniziative di studio e approfondimento, allo scambio di informazioni sulle missioni istituzionali dei due Enti, alla valorizzazione – a livello nazionale – delle iniziative rivolte al mondo non profit da parte dell'Unione Europea.

2.2.2 Accordi in itinere (in fase di perfezionamento)

Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome

Già in occasione dell'incontro con il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano di cui si è dato precedentemente conto, è emerso tra i punti salienti la necessità di intervenire sul tema legato alla molteplicità dei Registri del Terzo Settore esistenti in Italia.

Di fatto l'Agenzia, nel corso del precedente mandato, ha condotto e pubblicato un progetto di ricerca – avviato nel corso del 2004 - proprio sui "Registri delle organizzazioni del Terzo Settore" cui ha fatto seguito una seconda pubblicazione "I Registri delle organizzazioni del terzo settore: garanzia per i cittadini, trasparenza ed equità delle procedure" nella quale sono stati esposti i risultati di una ricerca svolta dall'Agenzia stessa che ben documenta le problematiche e le carenze dell'attuale sistema di registrazione delle ONP.

In merito a tali progetti di ricerca si è già dato conto nelle precedenti relazioni annuali cui si rimanda per ulteriori approfondimenti. Si ricorda solo, in questa sede che il tema affrontato è davvero di primario interesse per il mondo del Terzo settore; si tratta del rapporto in termini di comunicazione, trasparenza e fiducia fra enti non profit, singoli cittadini (che possono porsi alternativamente come donatori, volontari e beneficiari) e amministrazioni pubbliche.

Come già ricordato, la normativa nazionale in materia di non profit è caratterizzata da un'abbondanza di legislazioni speciali, tra loro poco coordinate e coerenti che disciplinano nel dettaglio le numerose "forme giuridico-organizzative" delle realtà del Terzo settore. Basti solo pensare alla normativa specifica esistente per le Organizzazioni di Volontariato, le cooperative sociali, le associazioni di promozione sociale, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, le organizzazioni non governative, ecc.

Infine, occorre tenere presente che le numerose sopraccitate legislazioni speciali hanno provveduto ad istituire appositi elenchi, albi, anagrafi o registri, per le specifiche tipologie di soggetti che andavano a disciplinare, allo scopo di garantire loro un trattamento privilegiato (in particolare, dal punto di vista fiscale, nella stipula di convenzioni con gli enti pubblici...). Inoltre i registri vengono anche ad assolvere una funzione segnaletica nei confronti dei potenziali donatori/volontari che in tal modo potrebbero identificare le organizzazioni "meritevoli" della loro fiducia.

Di conseguenza, alla proliferazione dei registri per tipologia di organizzazione è seguita una loro "moltiplicazione" a livello territoriale (registri delle persone giuridiche, i registri delle organizzazioni di volontariato, gli albi delle cooperative, l'elenco delle organizzazioni non governative, l'anagrafe delle onlus...).

Al fine di rappresentare un elemento di garanzia, il processo di registrazione deve rispettare seguenti principi: efficienza, equità e trasparenza. E' pertanto indispensabile che la registrazione avvenga secondo standard condivisi da tutti gli uffici che provvedono alla registrazione, al fine di garantire equità di trattamento a favore dei soggetti regolati, che dovrebbero comunque essere sottoposti a dei periodici controlli.

Tenuto conto dell'importanza e delicatezza della materia, l'Agenzia per le Onlus ha concepito il progetto di ricerca di cui sopra, finalizzato a verificare se effettivamente il sistema dei registri delle organizzazioni non profit nel nostro Paese sia in grado di adempiere ai compiti per i quali è stato creato, ovvero le funzioni di certificazione ed informazione.

In pratica, ciò che si verifica è che soggetti del tutto simili sotto il profilo della struttura e dell'attività svolta, ma aventi sede legale in regioni (o province) diverse, possono vedere la propria richiesta di iscrizione accolta in una Regione e respinta in un'altra.

L'Agenzia per le onlus deve poter intervenire su tale materia al fine di giungere all'adozione di standard condivisi che garantiscano sia l'equità del trattamento a tutti i soggetti non profit sia la fruizione di informazioni complete a tutti quei cittadini che fanno dipendere da ciò la loro decisione di donare o meno ai soggetti medesimi.

Alla luce del quadro sopra descritto, l'Agenzia ha ritenuto di procedere verso una soluzione condivisa del problema in collaborazione e con il supporto della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, nel rispetto delle specifiche competenze. E' stato, pertanto, attivato un tavolo di lavoro trasversale in grado di affrontare la materia sia da un punto di vista tecnico che operativo e consentire una più agevole armonizzazione dei principi e delle linee guida ad uso delle istituzioni nonché una concertazione dell'azione amministrativa ai fini di una sua semplificazione.

L'obiettivo è comunque quello di arrivare in tempi brevi alla sottoscrizione di un vero e proprio protocollo di intesa finalizzato ad individuare le migliori e più efficaci modalità di intervento tramite un progetto operativo per dar vita ad un manuale di gestione dei registri delle ONP in grado di orientare l'azione delle varie istituzioni nazionali coinvolte e che preveda anche l'eventualità di cooperare per realizzare un evento di sensibilizzazione a livello nazionale.

RAI

Analogamente alla tematica dei Registri per le ONP, anche il tema della informazione e comunicazione sociale tramite i mass media è stato uno degli obiettivi emersi in occasione della prima riunione del nuovo Consiglio. Ciò nasce dalla constatazione che il mondo della comunicazione dedica uno spazio decisamente insufficiente in termini di tempo e di approfondimento alla promozione del Terzo settore. In particolare, la televisione tende a relegare tale tipo di programmazione in fasce orarie caratterizzate da limitati ascolti (mattina presto, seconda serata) dimenticando che anche il "sociale fa notizia". Si impone quindi l'esigenza di un vero e proprio salto culturale che possa contraddistinguere gli anni a venire.

Un primo frutto della collaborazione nata tra Agenzia per le Onlus e Rai – e destinata a svilupparsi in un più articolato lavoro comune - è stata la realizzazione della pagina di televideo messa a disposizione dalla Rai quale finestra informativa dell'Agenzia per le Onlus sul Terzo settore.

In occasione della presentazione della prima pagina di televideo (20 settembre 2007), è stato realizzato un workshop¹⁰ presso la Rai, dedicato ai giornalisti e agli autori televisivi, volto ad approfondire le tematiche riguardanti il Terzo Settore, di interesse per la RAI ed il proprio pubblico nonché di specifica competenza dell'Agenzia.

Importante sottolineare che la collaborazione tra Rai e Agenzia per le Onlus trova il suo fondamento non solo in una comunanza di intenti sancita dallo stesso Contratto di Servizio ma anche, come già ricordato, in una precisa sollecitazione del capo dello Stato che, nel corso dell'audizione privata concessa all'Agenzia per le Onlus ha caldeggiato opportuni accordi tra RAI e Agenzia stessa affinché la televisione di stato si occupi di trattare in maniera ricorrente e approfondita gli argomenti inerenti il non profit.

L'attuazione di questa prima iniziativa comune ha posto le basi per una continuità operativa suscettibile di svilupparsi su più terreni e si delinea come propedeutica a più stringenti rapporti che saranno, come si auspica, sanciti in un protocollo di intesa.

¹⁰ Di tale workshop si rende conto con maggior dettaglio nella parte V, Capitolo V (Comunicazione, Relazioni esterne ed Eventi - Comunicati Stampa).

Una tale linea operativa è stata confermata in occasione dell'insediamento della Sede Permanente di confronto sulla programmazione sociale (Torino, 23 ottobre 2007), istituzione creata dal Contratto di servizio tra RAI e Ministero delle Comunicazioni per verificare quantità e qualità della comunicazione sociale dell'azienda di servizio pubblico,¹¹ alla quale il Presidente dell'Agenzia non potendo partecipare, ha inviato un saluto nel quale ha ribadito il fatto che RAI e Agenzia per le ONLUS hanno intrapreso insieme un cammino che andrà a vantaggio non solo del Terzo Settore, ma dell'intera comunità nazionale.

Il Presidente dell'Agenzia ha sottolineato che la missione svolta dalla RAI nell'ambito della comunicazione e in particolare della comunicazione sociale è infatti tangente a quella competenza di promozione del non profit italiano, affidata dalla legge all'Agenzia per le Onlus. La comunanza di intenti e la coincidenza del target di riferimento fanno sì che i due enti possano trovare, sin dalle proprie fondamenta giuridiche, le ragioni per operare in modo coordinato, unendo le proprie forze per il fine comune.

I molteplici punti di tangenza tra gli obiettivi dell'Agenzia per le Onlus e quelli esplicitati nel nuovo Contratto di Servizio RAI sono stati di fatto trasposti in una proposta di "Protocollo d'intesa" che l'Agenzia ha da poco sottoposto all'attenzione della Direzione Generale della RAI affinché si valuti la possibilità di strutturare al meglio la collaborazione di questi due Enti. Lo stesso contratto di servizio, che prevede questa sede permanente, ci offre una possibilità di una concreta collaborazione.

La RAI non può non prendere in seria considerazione le tematiche del Terzo Settore per tre ragioni principali:

1) il mondo del non profit, che conta oggi circa 230.000 enti, ha assunto negli ultimi anni una rilevanza economica. Fino a dieci anni fa era contestualizzato solo all'interno del sociale. Ora è un vero e proprio settore produttivo. Si pensi, solo a titolo esemplificativo, al fatto che:

a. in Italia vi sono circa 500.000 badanti con un reddito indicativo di circa 10.000 euro all'anno ciascuna. Già solo questo aspetto movimentata 5 miliardi di euro all'anno.

b. Il nonprofit ha generato circa 1 milione di posti di lavoro nel corso degli ultimi vent'anni

c. Il principio di sussidiarietà, entrato a pieno titolo nella Costituzione, dà alle Organizzazioni non profit una rilevanza addirittura costituzionale

2) sensibilità dei cittadini e rilevanza delle tematiche: cinque per mille, raccolta fondi, sostegno a distanza. Il 60% per cento dei contribuenti hanno fatto una scelta di destinazione del cinque per mille, a fronte di una previsione del 30 per cento. Si è assistito tuttavia ad una distorsione di questo meccanismo. Infatti si è verificato che l'1% dei beneficiari, quindi solo 46 enti, ha ottenuto l'85% dei fondi, questo perché i soggetti più grandi sono anche quelli più conosciuti. Il sistema della raccolta fondi, mutuato dal sistema americano, nel nostro Paese deve trovare più controllo e una migliore trasparenza nella rendicontazione della destinazione delle risorse raccolte. Il tema della raccolta fondi e dei criteri di accesso agli spazi televisivi, radiofonici, multimediali rappresenta un altro dei punti di approfondimento congiunto tra RAI e Agenzia.

3) Il sociale fa notizia. Dati empirici da Francia e Germania ci dicono che il 40 per cento dei cittadini si è espresso affinché venga dato un maggior spazio a programmi televisivi

¹¹ E' prevista dall'art. 30 del nuovo Contratto di Servizio tra Rai e Ministero delle Comunicazioni. Costituita da 24 membri, 12 nominati dal Ministero e 12 nominati dalla Rai, ha il compito di esaminare la programmazione sociale dell'Azienda di servizio pubblico e di monitorare le trasmissioni, alla luce dei principi e delle indicazioni contenute nel Contratto di Servizio. Si tratta di uno degli organismi di monitoraggio e vigilanza previsti dal cap. VI del Contratto, in cui pariteticamente rappresentanti delle principali organizzazioni non profit italiane e delle istituzioni con maggiore competenza sociale si confrontano con l'Azienda di servizio pubblico sulla concreta attuazione di quanto previsto nel Contratto stesso.

dedicati al sociale. In Italia non vi sono specifiche ricerche sull'argomento, ma si ha ragione di ritenere che l'offerta possa in questo caso creare la domanda, poiché se non vi è un'offerta adeguata non si crea nemmeno il bisogno di voler approfondire questo argomento. Un grosso nodo da sciogliere concerne, inoltre, l'orario dei programmi dedicati al sociale, che dovrà necessariamente scivolare a fasce più consone. In questa partita delicata, l'Agenzia per le Onlus è orientata a dare pieno appoggio ai giornalisti che si occupano di tali tematiche e manterrà tale obiettivo tra le proprie priorità, anche perché supportata da dati empirici secondo cui anche il sociale fa notizia ed audience.

Un ulteriore frutto della collaborazione tra Agenzia per le Onlus e RAI è la possibilità di visionare sul sito istituzionale www.agenziaperleonlus.it i comunicati stampa settimanali di Uno mattina.

ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani)

Nel corso dell'anno sono stati avviati contatti che hanno evidenziato il reciproco interesse a far maturare proposte di iniziative comuni e ambiti di collaborazione per addivenire in futuro alla stipula di un protocollo di intesa. In particolare, tra gli elementi da considerare nella eventuale collaborazione operativa figura il tema delle modalità di gestione delle gare pubbliche che prevedono il coinvolgimento delle onp.

CNIPA – Centro Nazionale per l'Informatica per la Pubblica Amministrazione

In occasione dell'ultima riunione di Consiglio dell'anno 2007, è stato approvato lo schema di un accordo di collaborazione con il Centro Nazionale per l'Informatica per la Pubblica Amministrazione – CNIPA, finalizzato a progettare e realizzare iniziative ed interventi di reciproco interesse, anche nella prospettiva di valorizzare il Terzo settore, nell'ambito delle rispettive missioni istituzionali e nel rispetto delle reciproche competenze.

Il CNIPA vede tra i suoi compiti istituzionali la predisposizione di servizi di monitoraggio dell'efficacia, efficienza ed economicità nella acquisizione e utilizzazione dei beni e servizi ICT, nonché la elaborazione di *benchmark* funzionali a misurare la coerenza dei processi di comunicazione interna e la qualità dei servizi resi alle utenze definite dalla specificità di mandato delle Pubbliche Amministrazioni. Da parte sua, l'Agenzia necessita di strutturare un proprio sistema informativo, adeguato alle condizioni tecniche aggiornate e orientato ad implementazioni successive in modo agile al fine di conformarsi alla normativa che sta progressivamente determinando il ricorso alle tecnologie maggiormente innovative da parte delle amministrazioni pubbliche (DPR 445/2000, DPR 428/1998, D.lgs. 196/2003, D.lgs. 82/2005).

L'Accordo di collaborazione prevede l'attivazione di un tavolo tecnico con compiti di programmazione, coordinamento e monitoraggio delle attività da realizzare e di delineazione delle priorità di attuazione.

Italia Lavoro S.p.A.

Lo schema di convenzione è finalizzato a progettare e realizzare iniziative ed interventi di reciproco interesse, nella prospettiva di valorizzare il Terzo settore, nell'ambito delle rispettive missioni istituzionali e nel rispetto delle reciproche competenze.

Italia Lavoro S.p.A. opera, per legge, come agenzia tecnica del Ministero del Lavoro (oggi Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e Ministero della Solidarietà Sociale) e delle altre Amministrazioni centrali dello Stato nella promozione e nella gestione di azioni nel campo delle politiche del lavoro, dell'occupazione e dell'inclusione sociale. Gli ambiti definibili di "reciproca competenza" con l'Agenzia per le Onlus sono quelli che attengono lo sviluppo del sistema produttivo e sociali nei quali le ONP sono presenti ed attive; in particolare, si fa riferimento alla disciplina dell'impresa sociale ed agli impatti che la stessa è destinata a procurare nell'attuale organizzazione socio-economica, in merito alla quale occorrerà prefigurare interventi ed iniziative volte ad agevolare la transizione, anche

mediante l'individuazione di standard e di esperienze costruttive, da valorizzare, migliorare e promuovere.

Lo schema di convenzione prevede l'attivazione di un tavolo tecnico con compiti di programmazione, coordinamento e monitoraggio delle attività da realizzare e di delineazione delle priorità di attuazione.

PARTE TERZA

Vigilanza e Ispezione

Il 2007 è stato il primo anno del secondo mandato dell'Agenzia per le Onlus.

Il Dipartimento Attività Giuridiche, che supporta il Consiglio e le Commissioni Vigilanza e Controllo (di seguito solo Commissione Vigilanza) e Manutenzione Normativa (che si occupa dell'attività di indirizzo), nell'affronto degli affari di carattere giuridico, ha proseguito il proprio operato secondo le modalità già illustrate nelle precedenti relazioni in quanto condivise dal nuovo Consiglio. Il Dipartimento durante l'anno 2007 si è avvalso di n. 7 unità di personale, di cui 1 dirigente, una segretaria, un collaboratore facente funzioni di funzionario amministrativo e 4 collaboratori, di cui una a tempo parziale, facenti funzioni di funzionari giuridici.

Si segnala, per l'attività di vigilanza, l'introduzione di nuovi strumenti interlocutori, finalizzati ad acquisire informazioni dagli enti di Terzo Settore e dai soggetti privati di rilevanza nazionale, che di seguito saranno descritti più diffusamente.

Sono stati, inoltre, intensificati i rapporti istituzionali attraverso la firma di diversi Protocolli d'Intesa¹², per alcuni dei quali è più direttamente coinvolto il Dipartimento, tra cui si evidenziano quelli con il Ministero della Solidarietà Sociale e con l'Agenzia delle Entrate, finalizzati al miglioramento delle forme di collaborazione.

Capitolo I

Vigilanza

3.1.1 Iter procedurale

L'Agenzia svolge l'attività di vigilanza principalmente attraverso il lavoro della Commissione Vigilanza, composta, a partire dal gennaio 2007, dai Consiglieri Adriano Propersi, in qualità di coordinatore, Luca Antonini ed Emanuele Rossi. Partecipano, inoltre, alle sedute della Commissione il Direttore del Dipartimento, in qualità di segretario, ed il personale dell'Ufficio Vigilanza. La Commissione affronta gli argomenti iscritti all'ordine del giorno i quali vengono sottoposti successivamente alla valutazione del Consiglio per l'adozione dei provvedimenti conseguenti (a titolo esemplificativo, pareri di cancellazione rilasciati all'Agenzia delle Entrate, pareri sulla devoluzione di patrimonio richiesti dalle organizzazioni che si estinguono o che decidono di cancellarsi dall'Anagrafe delle Onlus, tematiche di rilevanza generale, schede di approfondimento e di studio).

Le riunioni della Commissione avvengono diversi giorni prima della convocazione del Consiglio per permettere ai Consiglieri di esaminare la documentazione e favorire una partecipazione attiva alla trattazione degli argomenti.

Nel corso del 2007 la Commissione Vigilanza si è riunita 13 volte.

3.1.2 Pareri obbligatori e non vincolanti di cancellazione dall'Anagrafe Unica delle Onlus su istanza delle Direzioni Regionali delle Entrate.

Com'è noto, l'attività di vigilanza, finalizzata alla verifica della sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi per beneficiare da parte degli enti non commerciali, è stata finora prevalentemente caratterizzata dalla redazione di pareri obbligatori ma non vincolanti in

¹² Rif. parte II, cap. II.

merito alla decadenza totale o parziale delle agevolazioni previste dal decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, su istanza delle Direzioni Regionali delle Entrate, ai sensi della lettera f), art. 4 del D.P.C.M. 329/2001.

Tale attività nel 2007 ha subito un'evoluzione rispetto agli anni passati, in quanto sebbene le richieste pervenute abbiano registrato una flessione in diminuzione, le stesse hanno tuttavia presentato in molti casi una maggiore complessità istruttoria.

A tal proposito, l'emissione dei pareri ha comportato lo studio di nuove tematiche e un approccio più approfondito degli argomenti già oggetto di analisi negli anni passati.

Anche nell'anno 2007 l'attività di vigilanza ha rappresentato la "cartina di tornasole" dei problemi pratici delle onlus nell'applicazione della normativa e rimane una "fonte di ispirazione" privilegiata per l'individuazione delle necessità legate all'attività cd. di manutenzione normativa e per la proposizione dei temi da discutere nei tavoli istituzionali cui partecipa l'Agenzia per le Onlus.

In questa sede vengono semplicemente elencate alcune delle tematiche approfondite, che verranno analizzate nel merito nella parte dedicata all'attività di manutenzione normativa:

- il riconoscimento del carattere di pubblica utilità degli scopi statutari e dell'attività di una fondazione in relazione alla possibile procedura di fusione per incorporazione di altra fondazione che riveste la qualifica di Onlus;
- la modifica dello statuto di un'associazione non riconosciuta, redatto nella forma dell'atto pubblico, operata senza ricorrere alla medesima forma solenne;
- la non distrazione di utili da parte delle onlus che investono in titoli o beni assimilati;
- il voto per delega e il rispetto del requisito della democraticità per le Onlus, di cui alla lettera h), comma 1, art. 10 del D.lgs. 460/97.

In diversi casi l'approfondimento delle suddette tematiche è stato provocato dall'oggetto delle richieste di parere pervenute da alcune direzioni regionali dell'Agenzia delle Entrate le quali, dando riscontro alle richieste di supplemento di indagine formulate dall'Agenzia per le Onlus, hanno sollevato, alla luce della documentazione e delle informazioni raccolte durante le indagini, questioni pratiche dalle quali è sorta l'esigenza di formulare documenti interpretativi di carattere più generale.

Inoltre, si sottolinea che le stesse Direzioni, pur in assenza di uno specifico obbligo di legge, hanno richiesto pareri preventivi in relazione alle domande di iscrizione all'Anagrafe Unica delle Onlus, al fine di ottenere un ulteriore supporto tecnico nei casi di maggior complessità. Ciò ha comportato l'intensificarsi dei rapporti interlocutori e di confronto, tra l'Agenzia e le Direzioni Regionali ed, al contempo, ha permesso di rafforzare la funzione di vigilanza e controllo.

Il 2007, inoltre, è stato il punto di partenza per l'avvio di nuove forme di vigilanza tese a configurare l'esercizio di un intervento diretto nei confronti delle organizzazioni non profit.

A tal fine è stata ampliata la composizione della Commissione Vigilanza, con la previsione di una sottocommissione a cui partecipano i Consiglieri Sergio Travaglia e Massimo Palombi, con il compito di attivare strumenti di controllo diretti da parte dell'Agenzia alla raccolta delle informazioni utili a verificare la sussistenza dei requisiti formali e sostanziali per il legittimo godimento dei benefici fiscali da parte degli enti di Terzo Settore. Tali strumenti sono previsti nei casi in cui le richieste di cancellazione, formulate dalle Direzioni Regionali dell'Entrate, trovino ragione nella mancanza di collaborazione da parte degli enti stessi:

- nel fornire i chiarimenti richiesti dalle Direzioni per valutare la sussistenza del perseguimento delle finalità di solidarietà sociale;
- nel procedere ad adeguare lo statuto carente dei requisiti formali;

- nel fornire le specifiche informazioni richieste dall'Agenzia per le Onlus nel parere di supplemento di indagine rilasciato alle Direzioni Regionali.

Inoltre, si prevede di attivarsi anche nei casi in cui le segnalazioni provengano con sufficienti elementi anche da privati o da altre P.A.

Il suddetto potere di intervento diretto dell'Agenzia per le Onlus trova fondamento giuridico nell'art. 5, lettera d), del D.P.C.M. n. 329/2001, il quale prevede che l'Agenzia possa assumere le seguenti iniziative utili ai fini della propria attività consultiva, di indirizzo e controllo attraverso:

- l'invio ai rappresentanti delle organizzazioni, del Terzo Settore e degli enti di questionari relativi a dati e notizie di carattere specifico con invito a restituirli compilati e firmati;
- l'invito dei rappresentanti delle organizzazioni, del Terzo Settore e degli enti a comparire per fornire dati e notizie. Tale attività, allo stato attuale si sostanzia nella convocazione di AUDIZIONI di fronte al consiglio e ai consiglieri (rif. parte V, cap. III), alle quali il Dipartimento partecipa ove sia riscontrata la complessità tecnico giuridica della questione in esame. (In particolare, nel 2007 il Dipartimento ha partecipato alla trattazione delle Audizioni richieste da Summit della Solidarietà, CSV.net, A.P.I.C.I., Cittadinanza Attiva, Intervita Onlus e Forum SAD). Sui risultati in generale delle audizioni svolte nel corso dell'anno si rinvia alla consultazione del sito che riporta, per estratto, la sintesi delle stesse.

Sembra opportuno precisare che l'Agenzia per le Onlus ha avviato l'attività di intervento diretto a seguito della richiesta, manifestata dai maggiori rappresentati del Terzo Settore, di un suo coinvolgimento teso a promuovere e indirizzare il mondo "virtuoso" del non profit. Tale attività ha permesso all'Agenzia, pur in assenza di poteri sanzionatori, di manifestare la propria autorevolezza e di dare, ai fini istruttori, "contezza" ai pareri emessi reperendo direttamente informazioni utili, anche in merito alla mancata collaborazione.

3.1.3 Pareri obbligatori e vincolanti sulla devoluzione di patrimonio

Con riferimento all'attività di vigilanza inerente l'emissione di 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, si rappresenta che nel 2007 si è registrato un aumento delle richieste.

Ciò permette di affermare che i soggetti tenuti, per legge o per statuto, a richiedere un parere in merito alla devoluzione siano divenuti maggiormente consapevoli delle funzioni che l'organo di controllo esercita in tale ambito.

L'Agenzia, al fine di ottimizzare i tempi e la procedura di richiesta dei suddetti pareri si impegna, nel corso del 2008, a pubblicare sul proprio sito istituzionale una comunicazione volta ad indicare la documentazione necessaria.

L'attività istruttoria sottesa all'emissione dei pareri di devoluzione richiede un'attenta analisi in quanto spesso solleva problemi di valutazione sia in relazione alle competenze delle Istituzioni coinvolte nel processo di scioglimento degli enti stessi sia in relazione al fatto che molti enti rilevano la sussistenza di alcune criticità normative o comportamentali solo al momento della chiusura dell'attività.

A tal proposito si precisa che una maggiore interazione con le Direzioni Regionali delle Entrate per l'acquisizione di informazioni in merito agli enti che chiudono la propria posizione tributaria, permetterebbe di operare una verifica incrociata tra questi ultimi e quelli che effettivamente richiedono il parere di devoluzione, consentendo all'Agenzia di esercitare un effettivo controllo in relazione all'emissione dell'unico parere obbligatorio e vincolante.

3.1.4 Pareri in risposta alle questioni poste dalle organizzazioni di Terzo Settore, privati cittadini, studi professionali e amministrazioni pubbliche

Con riferimento ai quesiti pervenuti all'Agenzia da soggetti privati e inerenti le organizzazioni di Terzo Settore, si sottolinea che il Consiglio dell'Agenzia ha stabilito che gli Uffici non potranno più rispondere a quesiti specifici ma solo a casi di studio che abbiano una portata generale.

In merito ai pareri rilasciati alle amministrazioni statali e agli altri soggetti pubblici, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2 del D.P.C.M. 329/2001, il Dipartimento nel corso del 2007 ha incrementato la propria attività attraverso la redazione di documenti di studio che saranno illustrati nella parte IV dedicata all'Indirizzo Normativo.

3.1.5 Dati e Grafici

Come si è avuto modo di anticipare, riguardo all'attività di vigilanza si è riscontrata nel 2007 una flessione delle richieste di carattere tecnico giuridico rivolte al Dipartimento, che complessivamente ammontano a **704** (tra le quali, si noti bene, non figurano le richieste telefoniche o via e-mail).

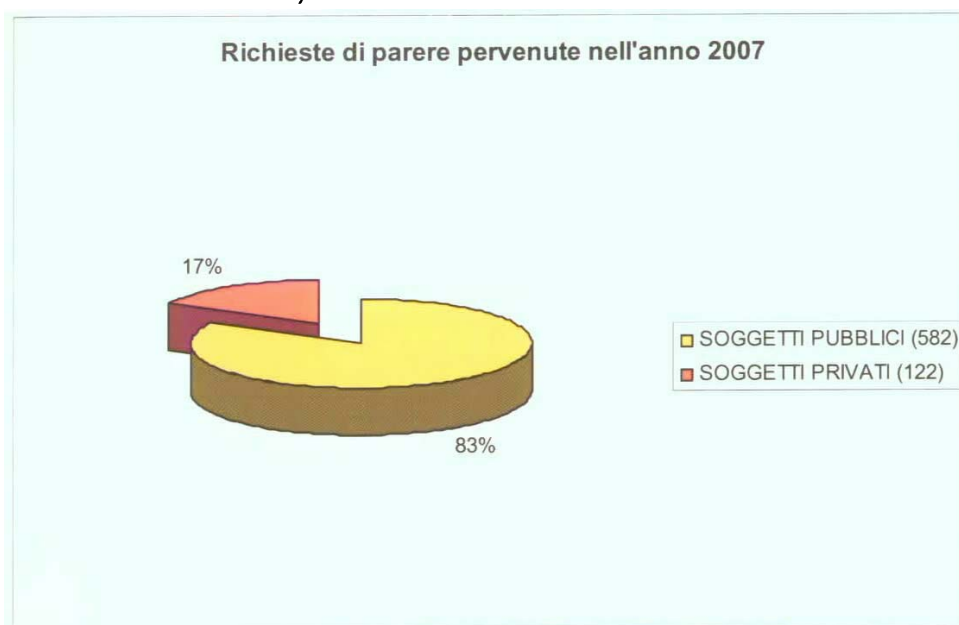
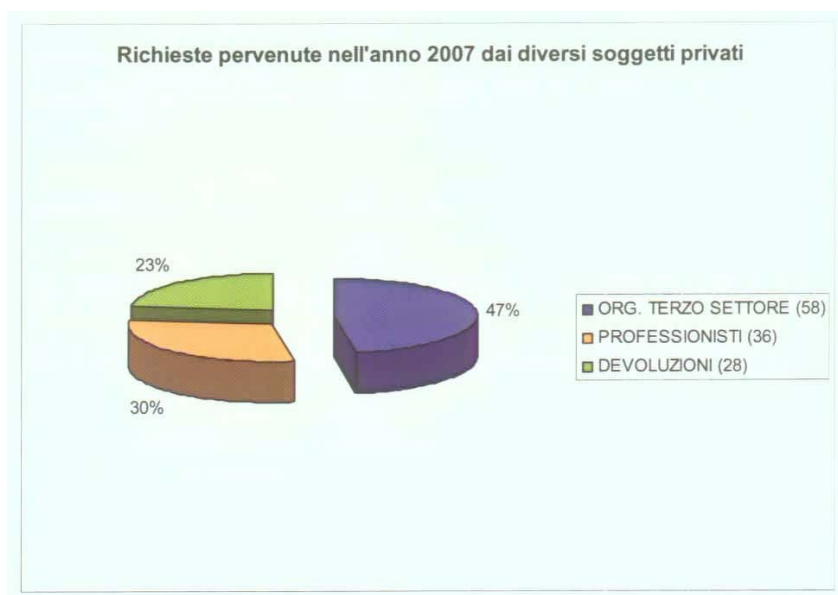


Grafico n. 1

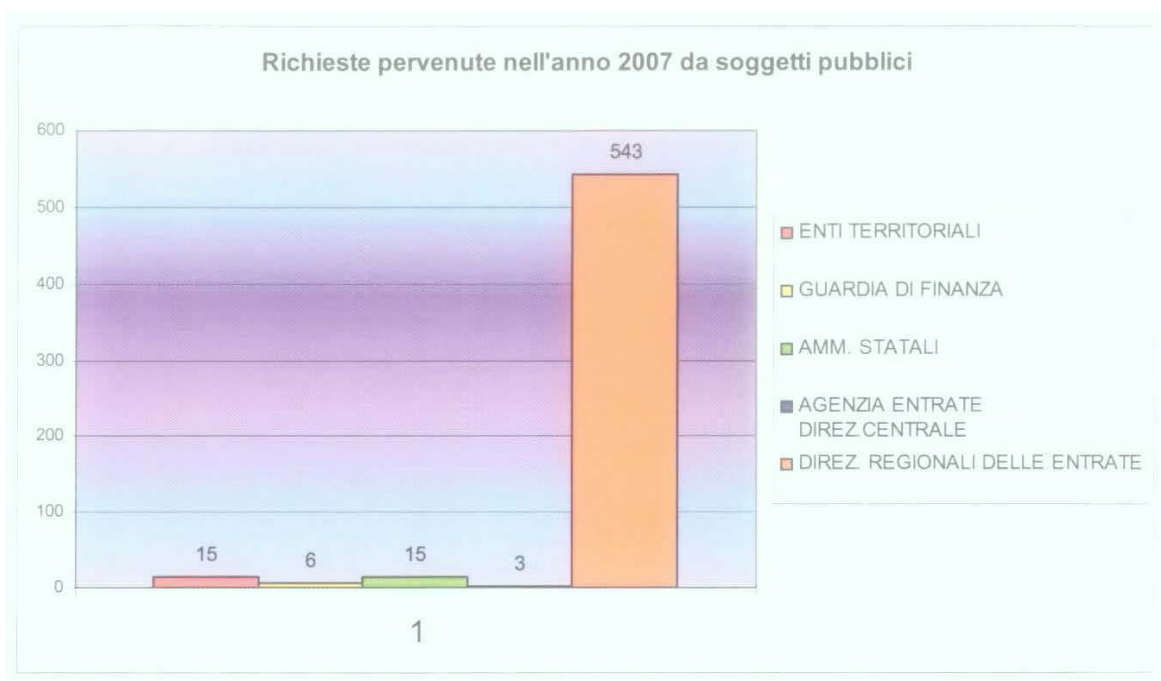
**Grafico n. 2**

Con riferimento alle richieste pervenute dai soggetti privati, appare importante evidenziare che quest'anno vi è stato un aumento percentuale pari al 17%, rispetto al 6% nel 2006.

Le richieste giunte dai soggetti privati nel corso di quest'anno sono differenti rispetto al passato, in quanto non concernono temi di tipo tecnico-consulenziale specifici formulati attraverso professionisti, ma riguardano per lo più quesiti di carattere interpretativo più generale provenienti dalle organizzazioni di Terzo Settore, segno che l'Agenzia si va consolidando quale punto di riferimento per il vasto settore del non profit.

Il grafico n. 1 riporta che più dell'80% delle richieste inoltrate al Dipartimento Attività Giuridiche provengono da "soggetti pubblici", visto che l'attività dell'Agenzia si rivolge alle Pubbliche Amministrazioni, anche alla luce del fatto che gli ultimi orientamenti del Consiglio prevedono che le richieste dei soggetti privati non debbano avere riscontro a meno che non si tratti di quesiti di carattere generale (rif. parte V, cap. V, Relazioni con il pubblico).

Il grafico n. 3, che segue, evidenzia quali siano, nello specifico, le categorie di soggetti interlocutori dell'Agenzia.

**Grafico n. 3**

Dall'analisi del grafico è chiaro che il Dipartimento, oltre al numero copioso di richieste provenienti dalle Direzioni Regionali delle Entrate, riceve le istanze anche da parte degli enti territoriali e delle amministrazioni statali. Tale dato, che confrontato con il dato rilevato nel 2006 è cresciuto, conforta l'ipotesi che l'Agenzia ha, nel corso dell'esercizio delle proprie funzioni di indirizzo e promozione del Terzo Settore, acquistato maggiore considerazione con riguardo al proprio ruolo istituzionale.

Si intende, di seguito, rappresentare graficamente (grafico n. 4) la provenienza geografica delle istruttorie legate alle richieste di cancellazione pervenute nel corso dell'anno 2007, sottolineando, ancora una volta, che a fronte di una diminuzione quantitativa, le stesse sono caratterizzate da una maggiore complessità delle questioni e/o violazioni evidenziate dalle Direzioni Regionali delle Entrate stesse. Tale indicazione emerge meglio anche dall'attenta lettura dei dati rappresentati dal grafico n. 5 relativamente ai settori che hanno interessato le istruttorie di cancellazione (dato comprensivo delle cancellazioni di carattere procedurale ex art. 6 commi 3 e 4 D.M. 266 del 18 luglio 2003).

Si noti che le maggiori richieste di parere pervenute hanno riguardato i temi legati ai settori dell'assistenza sociale e socio sanitaria, dell'assistenza sanitaria o i casi di difficile inquadramento e riconducibilità ai settori propri delle onlus.

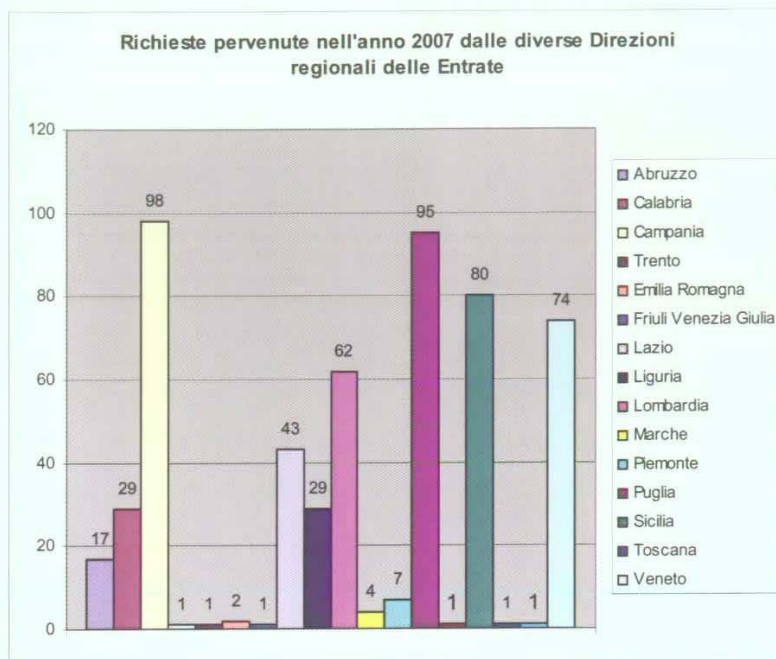


Grafico n. 4

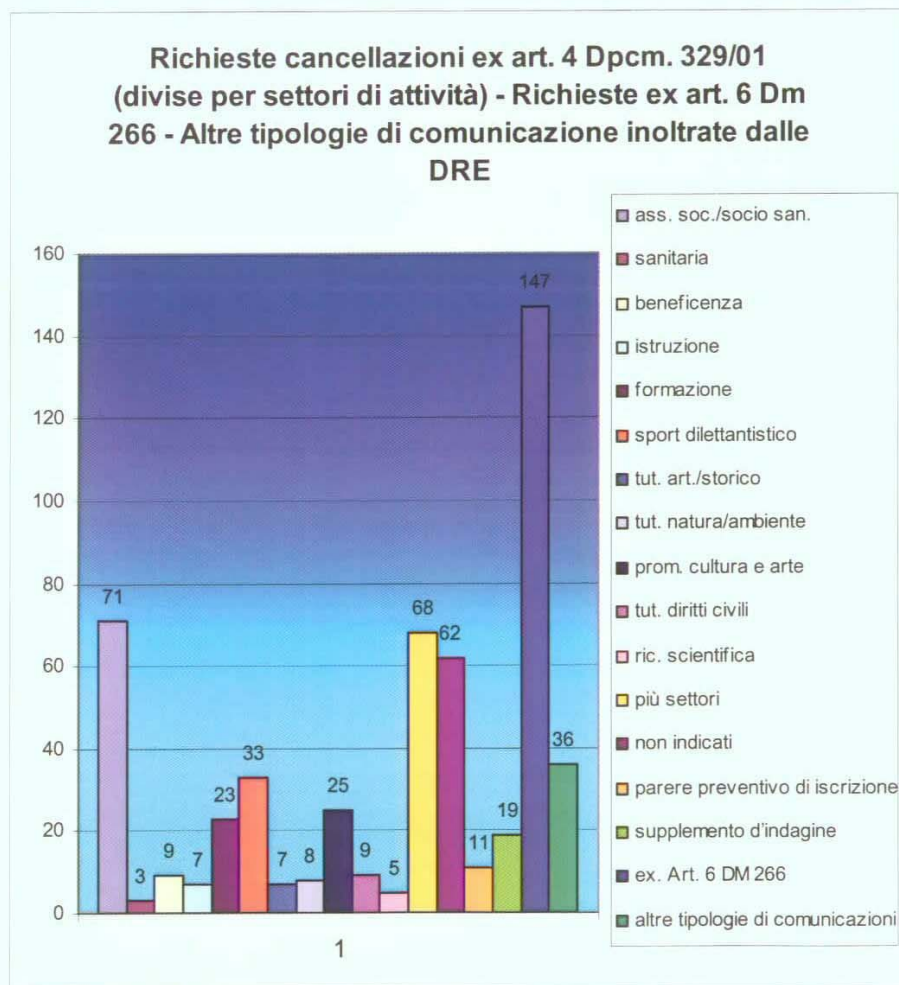


Grafico n. 5

Appare opportuno a questo punto, fare riferimento ai pareri che pervenuti dalle Direzioni Regionali delle Entrate sono stati esaminati e deliberati dall'Agenzia nel corso del 2007, in totale **791**.

I pareri ivi contemplati, e rappresentati dal grafico n. 6, riguardano due tipologie di richieste da parte delle Direzioni Regionali delle Entrate: quelle relative alla cancellazione degli enti dall'Anagrafe Unica delle Onlus e quelle recentemente inoltrate, in merito alla verifica preventiva della sussistenza dei presupposti tipici delle onlus in capo agli enti che manifestano l'intenzione di iscriversi all'Anagrafe.

Il grafico, a titolo di completezza, esprime la totalità dei pareri emessi dall'Agenzia e riferisce gli esiti degli stessi.

Gli esiti dei pareri espressi dall'Agenzia in merito alle richieste di cancellazione, sono:

- **698** che recano nelle conclusioni un giudizio favorevole alla cancellazione;
- **38** che esprimono un parere negativo alla cancellazione;
- **46** con cui si richiede un supplemento di indagine.

Tra i pareri deliberati dall'Agenzia, **9** si riferiscono alle richieste di pareri preventivi all'iscrizione all'Anagrafe Unica dello Onlus, di cui **1** con esito positivo e **8** con esito negativo.

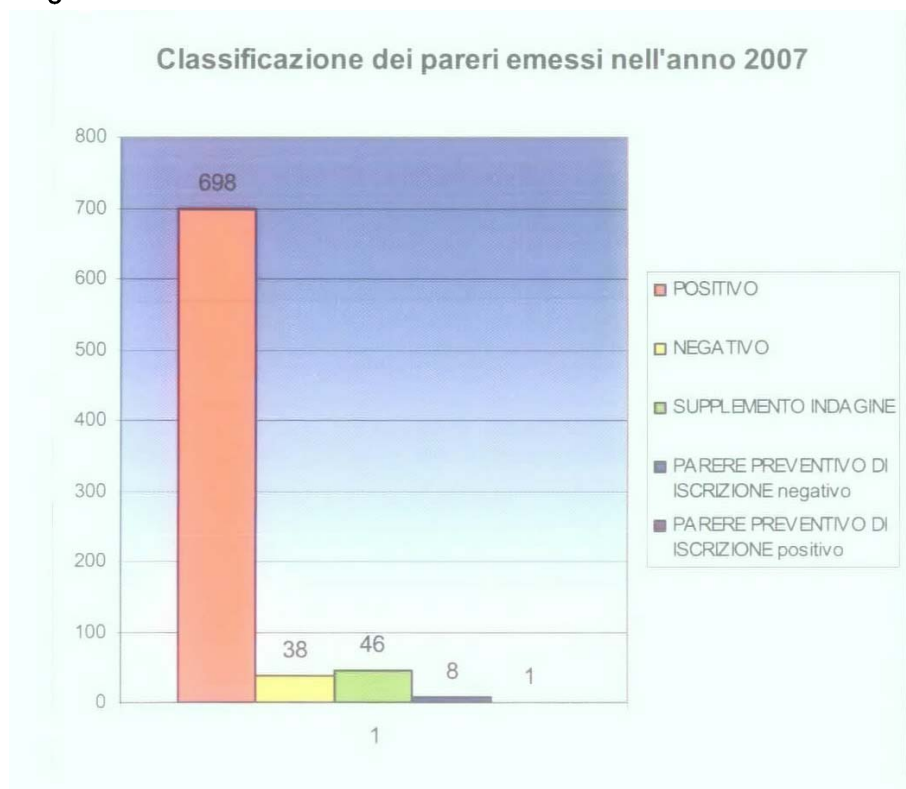


Grafico n. 6

Si segnala, in merito a tali ultime richieste di parere di carattere preventivo all'iscrizione degli enti nella citata Anagrafe, che nel 2007 si è avuto un incremento di 5 volte superiore rispetto al 2005. Questa crescita dimostra che le modalità di iscrizione all'Anagrafe a seguito dell'entrata in vigore del D.M. 266/2003 sono soggette ad accertamenti più approfonditi da parte delle Direzioni Regionali delle Entrate, le quali talvolta riscontrando difficoltà interpretative, necessitano di un supporto tecnico da parte dell'Agenzia. Si sottolinea che tale approccio interlocutorio è stato avviato per lo più dalla Direzione Regionale delle Entrate del Veneto, della Sicilia e della Liguria.

Alla luce delle considerazioni sollevate nella parte introduttiva in merito alle varie tipologie di richieste di parere inviate dalle Direzioni Regionali delle Entrate, si ritiene utile evidenziare con i grafici quale genere di riscontro si sia registrato, nel corso degli anni, relativamente alle richieste di supplemento di indagine da parte dell'Agenzia per le Onlus.

Si precisa che i pareri dell'Agenzia con esito di supplemento di indagine, vengono rilasciati a seguito di un'attenta istruttoria da parte del Dipartimento Attività Giuridiche, che al fine di comprendere in modo adeguato l'effettiva sussistenza dei requisiti propri delle onlus in capo alle organizzazioni per le quali è richiesto parere di cancellazione dalle Direzioni Regionali delle Entrate, si avvale degli strumenti di cui dispone e, pertanto, solo in via residuale richiede l'intervento delle Direzioni Regionali delle Entrate affinché reperiscano presso gli enti stessi informazioni e documenti (anche con verifica attraverso accessi da parte degli Uffici deputati) utili a chiarire le carenze formali e sostanziali riscontrate dal Dipartimento.

Dal 2003 ad oggi sono stati deliberati in totale **236** pareri di supplemento di indagine, e le Direzioni Regionali delle Entrate hanno dato riscontro a **50** di queste richieste.

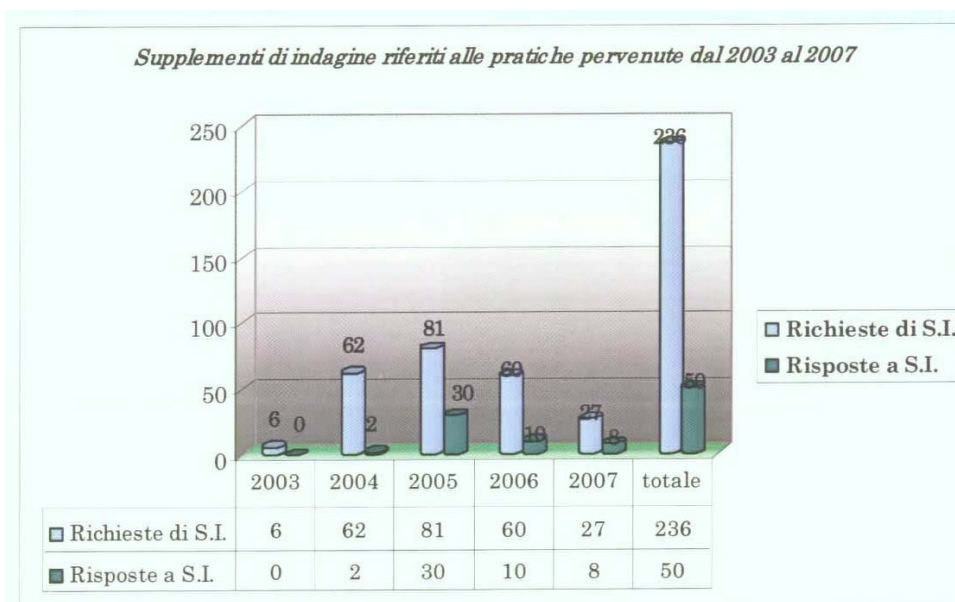
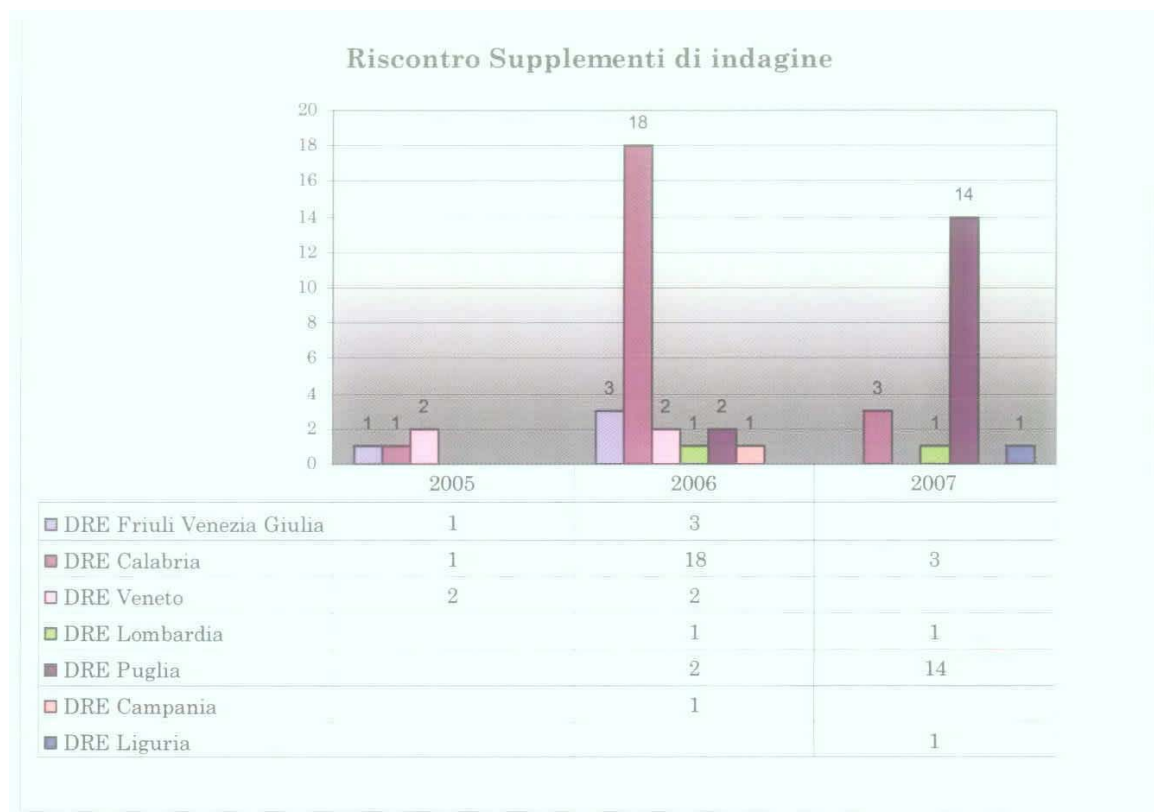


Grafico n. 7

Tali numeri assoluti dimostrano in termini positivi che le Direzioni Regionali delle Entrate, per quanto non obbligate, danno seguito alle richieste dell'Agenzia prima di emettere un definitivo parere di cancellazione dall'Anagrafe. Tuttavia, vale la pena notare che dall'analisi analitica delle pratiche relative alla questione in oggetto è evidente che intercorre molto tempo tra il momento in cui l'Agenzia delibera un parere di supplemento e il momento in cui ne riceve gli esiti conseguenti. Si porta ad esempio il caso di un parere per cui l'Agenzia richiese nel 2004 un supplemento di indagine, per il quale sono giunti chiarimenti solo nel 2007.

Dall'osservazione del grafico che segue è manifesto che nonostante l'Agenzia abbia iniziato a richiedere i pareri di supplemento a partire dal 2003, ha ricevuto solo a partire dal 2005 alcuni esiti e in ogni caso solo da alcune Direzioni Regionali delle Entrate, che hanno dimostrato un particolare approccio collaborativo. Si ritiene utile sottolineare, alla luce di quanto emerso, che i pareri di supplemento di indagine deliberati nel corso del 2007 riceveranno gli esiti nel corso del 2008.

**Grafico n. 8**

Capitolo II

Attività ispettiva

3.2.1. Poteri previsti ed attivati in base al Protocollo d'Intesa siglato tra l'Agenzia per le Onlus e la Guardia di Finanza

Sulla base dell'accordo siglato¹³, la Guardia di Finanza (attraverso uno dei Reparti Speciali del Corpo, il Nucleo Speciale Entrate dipendente dal Comando Tutela della Finanza Pubblica) e l'Agenzia per le ONLUS, attraverso il Dipartimento Attività Giuridiche, collaborano secondo le rispettive specifiche competenze, nel reperimento e nell'elaborazione dei dati, delle notizie e delle informazioni al fine di garantire la liceità della raccolta e dell'utilizzo dei fondi destinati alle organizzazioni non lucrative e, quindi, per evitare qualsiasi forma di abuso perpetrato a discapito della fede pubblica e nella verifica e controllo dell'effettiva sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi che legittimano le organizzazioni ad usufruire delle agevolazioni fiscali loro riconosciute.

La qualifica di ente non commerciale e di ONLUS assicura, infatti, diversi benefici fiscali. Tuttavia, la creazione di enti fortemente agevolati comporta notevoli rischi di evasione ed elusione, sia da parte di soggetti "regolari", ove fruiscono di agevolazioni a loro non spettanti ed occultino materia imponibile, sia da parte di soggetti irregolari che utilizzino la forma di ente non profit, per evitare l'imposizione fiscale. E' proprio la consapevolezza di

¹³ Il Protocollo è stato siglato nel 2005 (vedi anche par. 4.1.3).

tale realtà ad aver indotto i competenti organi istituzionali, in primo luogo il Ministero delle Finanze e la Guardia di Finanza, a porre in essere adeguate forme di controllo nei confronti di tali enti, sia sotto il profilo delle agevolazioni fiscali di cui godono, sia sotto quello dell'effettiva destinazione delle risorse che conseguono.

Il Protocollo d'Intesa rappresenta uno strumento importante che ha come principale obiettivo quello di "bonificare" il sistema da coloro che non si sono impegnati in attività con finalità di solidarietà, non quello di reprimere in maniera coercitiva la libertà d'iniziativa sociale positiva, tutelando in tal modo quei soggetti del Terzo Settore che svolgono attività meritorie e che già operano regolarmente nel rispetto della normativa vigente.

Il Dipartimento Attività Giuridiche nell'esercizio della propria attribuzione, qualora ritenga vi siano fondati dubbi sulla correttezza dello svolgimento dell'attività da parte di un ente, invia una segnalazione alla Guardia di Finanza, richiedendone l'intervento per svolgere l'attività di carattere ispettivo.

In particolare, per l'attuazione della suddetta collaborazione, il Dipartimento Attività Giuridiche provvede ad interessare esclusivamente il Nucleo Speciale Entrate, richiedendo di svolgere approfondimenti in merito. Il Nucleo Speciale Entrate, a seguito di tale richiesta, procede ad attivare i Comandi della Guardia di Finanza, in ragione delle competenze stabilite per aree territoriali e funzionali.

E' stata prevista anche la possibilità per il Nucleo Speciale Entrate di richiedere al Dipartimento Attività Giuridiche dati, notizie e documenti utili alla propria attività istituzionale.

Il Nucleo Speciale Entrate, a consuntivo dell'attività svolta, ne riferisce e trasmette gli esiti all'Agenzia, attraverso il Dipartimento Attività Giuridiche, nel rispetto dei vincoli di riservatezza sulle indagini imposti dalla legge e fatti salvi i vigenti obblighi di denuncia alle competenti Autorità Giudiziarie e Contabili.

3.2.2. Quadro generale dei casi oggetto di attenzione da parte del Dipartimento Attività Giuridiche e della Guardia di Finanza

Nell'ambito dell'attività descritta nel precedente paragrafo, il Dipartimento Attività Giuridiche collabora mediante la tenuta e l'aggiornamento di un fascicolo contenente i casi oggetto di interesse, unitamente alla documentazione trasmessa alla Guardia di Finanza, in modo tale da monitorare costantemente gli eventuali sviluppi della situazione degli enti segnalati.

Alcuni riscontri pervenuti hanno consentito di fare emergere quanto si celava realmente sotto la veste di Onlus. Un altro ambito interessato dalle indagini condotte dalla Guardia di Finanza, relativo alle organizzazioni non profit, è stato quello avente ad oggetto gli enti che hanno partecipato al riparto del cinque per mille.

Al riguardo, si precisa che i soggetti sono stati esaminati in parte dalla Guardia di Finanza ed in parte dall'Agenzia delle Entrate. La scelta dei soggetti da verificare è stata fatta sulla base di diversi criteri tra cui quello che ha privilegiato gli enti destinatari di importi rilevanti e quelli che avevano denominazioni assonanti a quelle di enti noti al pubblico che si è ritenuto, potessero aver "sfruttato" tale assonanza, per appropriarsi di somme, in realtà non legittimamente spettanti.

E', infine, da rilevare che è stato sollevato anche il delicato tema della raccolta fondi.

Tale argomento è oggetto di studio da parte dell'Agenzia per le Onlus ed è inserito tra i temi del tavolo tecnico con l'Agenzia delle Entrate. L'obiettivo dell'Agenzia per le Onlus è quello, non tanto di promuovere una regolamentazione di tipo legislativo della materia, quanto piuttosto realizzare codici deontologici di autoregolamentazione capaci di orientare i comportamenti degli enti per assicurare trasparenza in queste raccolte. L'iniziativa

dell'Agenzia trarrebbe spunto dall'esperienza della *Charity Commission* anglosassone, organo vigilante del Terzo Settore anche in materia di raccolta fondi.

Su questo tema è stata avanzata la richiesta della Guardia di Finanza di costituire un tavolo tecnico, al quale partecipino rappresentanti dell'Agenzia delle Entrate, del Ministero dell'Economia, del Ministero Affari Esteri e delle organizzazioni di Terzo Settore, allo scopo di raccogliere le esigenze e le istanze dei diversi soggetti, per arrivare ad una regolamentazione della materia.

PARTE QUARTA

Indirizzo

Capitolo I

Indirizzo normativo

Nel corso del 2007 l'attività di indirizzo normativo si è svolta, parallelamente, su due importanti fronti. In relazione al primo, come già negli scorsi anni, l'attività istruttoria e l'elaborazione dei pareri consultivi hanno permesso di affrontare tematiche di rilevante interesse sul piano interpretativo, portando l'Agenzia ad esprimere orientamenti tesi a diffondere maggiore chiarezza e trasparenza sulla materia trattata. In relazione al secondo, invece, si è registrata un'attività interpretativa in forte crescita, legata all'emissione di pareri concernenti iniziative legislative e di rilevanza generale per la promozione e l'organizzazione del Terzo Settore, soprattutto a seguito di un'autonoma attività propulsiva di indirizzo e di manutenzione normativa intrapresa dall'Agenzia e tesa alla corretta interpretazione e/o osservanza della disciplina legislativa e regolamentare del Terzo Settore¹⁴.

In tale prospettiva, vanno letti gli interventi dell'Agenzia che, sinteticamente, sono riportati di seguito.

4.1.1 Attività di collaborazione con le pubbliche amministrazioni ai sensi del D.P.C.M. 329/01, art. 4 commi 1 e 2

L'art. 4, comma 1 del D.P.C.M. prevede la possibilità, per le pubbliche amministrazioni interessate, di sottoporre al vaglio dell'Agenzia per le Onlus atti amministrativi di propria competenza riguardanti il Terzo Settore. Il comma 2 del medesimo articolo dispone, altresì, l'acquisizione di un parere obbligatorio, da parte delle amministrazioni statali, in relazione ad una rilevante categoria di atti individuati specificamente nella disposizione.

In tale ambito, l'anno 2007 ha registrato un effettivo incremento dell'attività legata a tali attribuzioni evidenziando una proficua collaborazione dell'Agenzia per le Onlus con le pubbliche amministrazioni interessate. In particolare, si ritiene utile segnalare quanto segue.

- **Richiesta di parere da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze sulla bozza di decreto ministeriale per l'individuazione dei soggetti a cui si applicano le disposizioni del comma 185 dell'art. 1 della L. 296/06 (Finanziaria 2007).**

Il comma 185 della citata legge ha previsto che le associazioni che realizzano o partecipano a manifestazioni di particolare interesse storico, artistico e culturale, legate agli usi ed alle tradizioni delle comunità locali siano equiparate ai soggetti esenti dall'imposta sul reddito delle società, indicati dall'articolo 74, comma 1, del T.U.I.R.

Il successivo comma 186 ha previsto la predisposizione di un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, con il quale individuare i soggetti a cui applicare le disposizioni di cui al comma citato 185.

L'Agenzia ha, pertanto, collaborato con il Ministero competente esprimendo le proprie valutazioni ed integrazioni in merito alla bozza di decreto inviata dallo stesso.

¹⁴ Attribuzioni previste dall'art. 3, comma 1, e dall'art. 4 del DPCM 329/2001.

Con D.M. 8 novembre 2007, n. 228 (Gazz. Uff. n. 288 del 12.12.07) è stato emanato il citato decreto che ha individuato requisiti e modalità da seguire per la presentazione della domanda da parte delle associazioni che abbiano le caratteristiche specificate per l'ammissione al beneficio previsto dal comma 185 della Finanziaria.

L'art. 3 ha disposto la redazione di un elenco dei soggetti beneficiari, da parte dell'Agenzia delle Entrate, da trasmettere al Ministero dell'Economia e delle Finanze e, successivamente, l'emanazione di un decreto del Ministro con il quale sono individuati i soggetti stessi, sino alla concorrenza del limite massimo determinato in un onere complessivo non superiore a 5 milioni di euro.

- **Protocollo d'Intesa con Agenzia delle Entrate¹⁵**

L'Agenzia delle Entrate e l'Agenzia per le Onlus hanno siglato, in data 16 maggio 2007, un Protocollo d'Intesa volto al perseguimento di un comune impegno per risolvere i problemi interpretativi ad oggi ancora aperti per le organizzazioni di Terzo Settore nell'ambito delle rispettive attribuzioni.

All'interno del Protocollo ha trovato attuazione un Tavolo Tecnico tra le due Agenzie al fine di affrontare le questioni interpretative di particolare rilevanza ed urgenza sia legate al D.Lgs. 460/1997, con particolare riferimento alle onlus, sia legate ad altri specifici ambiti inerenti la regolamentazione della materia di Terzo Settore.

In tale sede, l'Agenzia ha approfondito talune questioni di particolare complessità ed interesse già affrontate nel corso della redazione dei pareri di cancellazione degli enti dall'Anagrafe delle Onlus rilasciati alle Direzioni Regionali delle Entrate.

L'Agenzia per le Onlus ha prodotto specifici documenti tesi ad approfondire i seguenti argomenti: 1) la perdita della qualifica di ONLUS e la devoluzione del patrimonio: scissione tra patrimonio preesistente e cumulato in regime di qualifica ONLUS; 2) le strutture federative e l'autonomia delle componenti delocalizzate: criteri di orientamento nell'identificazione di tali organismi; 3) la partecipazione di società commerciali ed enti pubblici nelle ONLUS; 4) beneficenza e raccolta fondi: le modalità di raccolta dei fondi e le proporzioni tra costi e ricavi; 5) la detenzione da parte di una ONLUS di una partecipazione di maggioranza o totalitaria in una società di capitali; 6) le retribuzioni per i dipendenti delle ONLUS; 7) enti di cooperazione internazionale e raccolta fondi in Italia e effettiva destinazione dei fondi nei Paesi in via di sviluppo: aspetti problematici sul coordinamento normativo internazionale.

Il lavoro del Tavolo Tecnico ha trovato un positivo riscontro nell'emanazione della Circ. 59 del 31 ottobre 2007, la quale ha accolto, seppur solo in parte, le interpretazioni proposte dall'Agenzia per le Onlus.

Si segnala, in particolare, l'impegno dell'Agenzia in relazione al primo punto, inerente la perdita di qualifica di Onlus e la conseguente devoluzione del patrimonio della stessa.

In tale ambito, in base ad una specifica attribuzione dell'art. 3, co. 1, lett. k) del D.P.C.M. 329/01, è previsto che l'Agenzia per le Onlus renda un parere vincolante sulla devoluzione del patrimonio delle onlus nei casi di scioglimento. La questione inerente la perdita di qualifica di onlus aveva sollevato dubbi interpretativi sull'applicazione delle disposizioni relative alla devoluzione del patrimonio giacché la C.M. 168/1998, emanata dal Ministero delle Finanze, aveva equiparato, ai fini della destinazione del patrimonio, tale perdita di qualifica allo scioglimento dell'ente prevedendo, pertanto, anche per tale fattispecie, la devoluzione del patrimonio da parte dell'ente ad un'altra onlus o a fini di pubblica utilità.

¹⁵ Rif. parte II, cap. II relativo all'attivazione dei Protocolli di intesa.

Con la citata Circolare n. 59/E/2007, si è giunti ad una soluzione di compromesso rispettosa sia delle esigenze degli enti interessati sia delle esigenze di legalità e trasparenza. Si evidenzia che l'importanza della questione necessita di soluzioni legislative in attesa delle quali si è cercato di supplire attraverso l'individuazione di indirizzi interpretativi che, seppur non in grado di dispiegare effetti giuridici nei confronti dei soggetti estranei all'amministrazione, tuttavia, delineano la strada ritenuta più corretta e trasparente per i casi di perdita della qualifica di onlus.

In conclusione, nell'ipotesi in cui un ente, pur perdendo la qualifica di ONLUS, non intenda sciogliersi, ma voglia continuare ad operare come ente privo della medesima qualifica, lo stesso sarà tenuto a devolvere il patrimonio, secondo i criteri indicati all'art. 10, comma 1, lettera f) del decreto legislativo n. 460 del 1997, ma solamente nei limiti dell'incremento patrimoniale realizzato nei periodi d'imposta in cui aveva fruito della qualifica di ONLUS. Viene fatto salvo, quindi, il patrimonio esistente prima dell'iscrizione nell'anagrafe delle ONLUS, purché l'organizzazione abbia uno stato patrimoniale da esibire e sia in grado quindi di dimostrare l'effettiva situazione di partenza. A tal fine l'ente dovrà allegare alla richiesta di parere sulla devoluzione del patrimonio rivolta all'Agenzia per le Onlus, la documentazione rappresentativa della situazione patrimoniale dell'ente alla data in cui l'ente ha acquisito la qualifica di ONLUS, nonché la stessa documentazione rappresentativa della situazione alla data in cui tale qualifica è venuta meno.

- **I Regolamenti attuativi previsti dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155 sull'impresa sociale.**

Nell'ambito del Protocollo d'Intesa siglato dall'Agenzia per le Onlus con il Ministero della Solidarietà Sociale¹⁶ si inserisce la reciproca e proficua collaborazione nella stesura dei regolamenti, oggi, in attesa di pubblicazione da parte del Ministero della Solidarietà Sociale, recanti "l'adozione delle linee guida per la redazione del bilancio sociale da parte delle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale" e "l'adozione delle linee guida per le operazioni di trasformazione, fusione, scissione e cessione d'azienda poste in essere dalle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale" ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 10, comma 2 e dell'articolo 13, comma 2 del citato decreto legislativo n. 155/2006. La stesura dei decreti ha interessato in maniera diretta l'Agenzia per le Onlus, la quale è stata coinvolta in ragione sia dell'asserita collaborazione derivante dal Protocollo d'Intesa citato sia della propria competenza a rilasciare parere in relazione ad iniziative legislative e di rilevanza generale riguardanti il Terzo Settore.

In particolare, con riferimento al primo decreto si segnala il cospicuo lavoro dell'Agenzia con la predisposizione di un documento che ha individuato principi e linee guida per la redazione del bilancio sociale.

Inoltre, pur se non prevista da disposizioni di legge, si segnala anche la partecipazione dell'Agenzia per le Onlus in riferimento ai regolamenti riguardanti "la definizione dei criteri quantitativi e temporali per il computo della percentuale del settanta per cento dei ricavi complessivi dell'impresa sociale" e "la definizione degli atti che devono essere depositati da parte delle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale presso il registro delle imprese, e delle relative procedure" ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 2, comma 3 e dell'articolo 5, comma 2 del citato D.Lgs. n. 155/2006. A tal proposito sono state formulate alcune specifiche osservazioni sulle bozze dei decreti, a seguito di richiesta del Ministero della Solidarietà Sociale.

¹⁶ Rif. parte II, cap. II relativo all'attivazione dei Protocolli di intesa.

Infine, è da evidenziarsi che, due dei quattro decreti citati, seppur allo stato non ancora definitivi, individuano nell'Agenzia per le Onlus il soggetto cui affidare il compito di disporre linee guida e schemi per la redazione dei bilanci d'esercizio degli enti non profit. I decreti, infatti, nel richiamare il documento del bilancio di esercizio, disporrebbero che la redazione di tale documento dovrà conformarsi agli schemi che l'Agenzia per le Onlus predisporrà e renderà pubblici entro 90 giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dei decreti stessi.

A tal proposito, l'Agenzia ha già da tempo avviato un progetto teso alla definizione di linee guida e schemi per la redazione dei bilanci di esercizio degli enti non profit, per l'approfondimento del quale si rinvia al paragrafo ad esso dedicato (rif. par. 4.1.4, Progetti). Si evidenzia, infine, che nell'ambito del citato Protocollo con il Ministero della Solidarietà Sociale, l'Agenzia è stata chiamata a partecipare anche in relazione alla Riforma della L. 266/91 sul volontariato.

Non è pervenuta invece alcuna richiesta ufficiale di parere sulla bozza di riforma del Libro I del Codice Civile.

- **Nota inviata dall'Agenzia per le Onlus alla Regione Lombardia in relazione alla possibile assunzione della qualifica di onlus da parte di un'associazione di promozione sociale**

A seguito della Nota esplicativa emessa dalla Regione Lombardia – D.G. Famiglia e Solidarietà Sociale nella quale si precisava che la qualificazione di APS non era cumulabile con quella di Onlus, l'Agenzia per le Onlus ha posto l'attenzione su tale tematica.

A tal proposito, l'Agenzia per le Onlus ha formulato i seguenti rilievi: *i)* i requisiti per le APS che intendono iscriversi all'apposita sezione del registro regionale dell'associazionismo (individuati dagli articoli 2 e 3 della legge n. 383/2000 ai quali rinvia l'articolo 4, comma 1, ultima parte, della legge regionale n. 28/1996, così come modificata nel 2006) sono analoghi a quelli imposti alle Onlus dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 460/1997; *ii)* non vi è conflitto con riferimento alla devoluzione di patrimonio prevista per le onlus dalla lettera *f)* del comma 1 dell'articolo 10 del D.Lgs. n. 460/97 giacché essa prevede, per le Onlus, "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" sentita l'Agenzia per le Onlus, ma "salvo diversa destinazione imposta dalla legge"; *iii)* sotto il profilo sostanziale si osserva che il perseguimento di fini di utilità sociale (sancito per le APS) non esclude l'integrazione del perseguimento di finalità solidaristiche secondo le previsioni dell'articolo 10 sopra citato.

Nel corso di un successivo incontro con l'Unità Operativa Promozione e sostegno del Terzo Settore e del Partenariato Sociale della Regione Lombardia veniva segnalato che: *i)* la circostanza che la qualifica di Onlus sia di tipo fiscale non è di ostacolo al riconoscimento della stessa in capo alle APS; semmai, al contrario, è da considerarsi un argomento a sostegno della tesi contraria; *ii)* non sussiste l'ipotizzata differenza rispetto alla possibilità di assumere lavoratori dipendenti: anche le Onlus possono farlo, tanto è vero che l'articolo 10, comma 6, lettera *e)* del decreto legislativo n. 460/1997 impone alle stesse di non corrispondere ai lavoratori dipendenti salari o stipendi superiori del 20% rispetto a quelli previsti dai contratti collettivi di lavoro per le medesime qualifiche; *iii)* sebbene per le Onlus, a differenza delle APS, non sia esplicitamente prevista la possibilità di ricevere in comodato beni mobili e immobili di proprietà di enti pubblici, tuttavia, ciò non implica che sia vietato.

Pertanto, è possibile concludere che qualora sussistano tutti i requisiti previsti dalla legge per l'iscrizione ad entrambi i registri (ipotesi da considerarsi residuale sul piano

pratico ma astrattamente possibile), deve considerarsi ammissibile la contestuale iscrizione alla sezione relativa alle associazioni di promozione sociale del registro dell'associazionismo della Regione Lombardia e all'Anagrafe delle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

A seguito di tale incontro la D.G. Famiglia e Solidarietà Sociale, con nota del 18.04.2007, ha rettificato ed integrato la precedente nota esplicativa del 25.07.06 accogliendo le conclusioni sopra riportate e prevedendo che *“qualora sussistano tutti i requisiti previsti dalla normativa di riferimento, deve considerarsi ammissibile la contestuale iscrizione alla sezione APS dei registri dell'associazionismo e all'Anagrafe delle Onlus”*.

4.1.2 Tematiche di interesse generale emerse nello svolgimento dell'attività di vigilanza e controllo

In tale contesto si segnalano alcune tematiche, tra le molte trattate, per il notevole interesse ed il rilevante impatto esterno che le stesse possono avere.

- **Il riconoscimento del carattere di pubblica utilità degli scopi statuari e della attività di una Fondazione in relazione alla possibile procedura di fusione per incorporazione di altra fondazione che riveste la qualifica di Onlus.**

Il quesito concerne il riconoscimento del perseguimento delle “finalità di pubblica utilità” da parte della “Fondazione XXX” in relazione alla possibile ipotesi di destinazione, a detto soggetto giuridico, del patrimonio della “Fondazione YYY - Onlus” derivante da un'operazione di fusione, la quale implicherebbe l'incorporazione del secondo soggetto (onlus), con conseguente sua estinzione, nel primo.

Prima di procedere all'analisi specifica del quesito posto, si ritiene opportuno esprimere alcune considerazioni in relazione all'operazione di fusione prospettata.

Parte della giurisprudenza ritiene di poter applicare, anche alla fusione, il sistema previsto dal legislatore nell'art. 28 del cod. civ. per i casi di trasformazione¹⁷.

Se in linea generale ciò può essere condivisibile, tuttavia, deve rilevarsi che la fusione - *per incorporazione* nel caso di specie - è un atto strutturalmente differente dalla trasformazione in quanto produce lo scioglimento e l'estinzione di un soggetto che viene incorporato in un altro (da ciò deriva anche la necessaria richiesta del parere di devoluzione all'organismo di controllo delle Onlus).

Inoltre, trattandosi di una fondazione, sarà opportuno porre particolare attenzione anche alle motivazioni che sono a fondamento della decisione di fusione, giacché le stesse dovranno presumibilmente passare al vaglio dell'Autorità Governativa (Prefettura o Regione).

Ad ogni modo, la scrivente Agenzia, in linea generale, ritiene possibile l'operazione prospettata ricordando che la sola possibilità risulta essere proprio quella della fusione per incorporazione¹⁸, scelta dalla fondazione, e non già quella c.d. propria¹⁹, giacché

¹⁷ Art. 28 cod. civ. Quando lo scopo è esaurito o divenuto impossibile o di scarsa utilità, o il patrimonio è divenuto insufficiente, l'autorità governativa, anziché dichiarare estinta la fondazione, può provvedere alla sua trasformazione, allontanandosi il meno possibile dalla volontà del fondatore [c.c. 16, 26, 27; disp. att. c.c. 10].

La trasformazione non è ammessa quando i fatti che vi darebbero luogo sono considerati nell'atto di fondazione [c.c. 14] come causa di estinzione della persona giuridica e di devoluzione dei beni a terze persone [c.c. 31, 32].

Le disposizioni del primo comma di questo articolo e dell'articolo 26 non si applicano alle fondazioni destinate a vantaggio soltanto di una o più famiglie determinate [c.c. 699].

¹⁸ In tale ipotesi è il solo soggetto incorporato ad estinguersi.

non è nella facoltà nemmeno dell'Autorità Governativa creare un nuovo soggetto giuridico.

Sulla configurabilità delle finalità di pubblica utilità negli scopi istituzionali della fondazione incorporante si evidenzia che, in linea generale, il concetto di “fini di pubblica utilità” legato all'emissione del parere obbligatorio e vincolante di devoluzione del patrimonio è stato già affrontato in un Atto di Indirizzo²⁰ dell'Agenzia per le Onlus, al quale si rimanda per una specifica trattazione.

In maniera assai sintetica è possibile evidenziare che la valutazione dell'Agenzia, da un lato, è incentrata sull'identificazione del fine di pubblica utilità cui il patrimonio dell'organizzazione estinguenda è indirizzato e, dall'altro, sulla concreta tutela della *ratio legis* che sta alla base dei vincoli disposti dalla normativa specifica sulle ONLUS, in modo da evitare che il patrimonio possa essere utilizzato per fini differenti da quelli di pubblica utilità.

In definitiva, viene posta specifica attenzione al rispetto del principio della non *distribution constraint* e alla sussistenza di un interesse, anche mediato, della collettività²¹.

In particolare, nel caso affrontato la fondazione incorporante (destinataria del patrimonio della fondazione Onlus) era un ente non profit operante sull'intero territorio nazionale, il cui scopo statutario consisteva nella difesa dell'ambiente e del patrimonio artistico e monumentale.

A conferma di tale attività di rilevante interesse pubblico e sociale la Fondazione risultava inserita tra i soggetti di cui all'art. 13 della L. n. 349/86 quale ente di Protezione Ambientale riconosciuto. Tali soggetti sono individuati con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e della continuità e rilevanza esterna della loro azione, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente²². Inoltre, lo statuto vincolava la devoluzione del patrimonio della fondazione a favore di altri enti con finalità analoghe o al conseguimento di fini di pubblica utilità.

- **La modifica dello statuto di un'associazione non riconosciuta, redatto nella forma dell'atto pubblico, operata senza ricorrere alla medesima forma solenne**

E' stata esaminata la posizione di un'associazione non riconosciuta che doveva modificare il proprio statuto redatto per atto pubblico, verificando se sussistesse l'obbligo di ricorrere alla medesima forma solenne.

In via preliminare si è evidenziata la necessità di operare sempre una disamina della specifica normativa applicabile al soggetto in esame. E' stato, infatti, evidenziato che le associazioni non solo sono regolamentate in via generale dalla disciplina rinvenibile nel cod. civ. ma anche dalle discipline specifiche di settore applicabili in relazione alla potenziale “veste” (OdV, ONG, Onlus ...) assunta dal soggetto in esame. Pertanto, le valutazioni da operarsi dovranno sempre essere la somma di un esame congiunto delle differenti disposizioni applicabili al caso di specie.

Ciò premesso sono state operate alcune riflessioni valide, in via generale, per qualsiasi associazione evidenziando il valore negoziale dell'atto costitutivo di un'associazione che nasce dalla volontà di più soggetti di finalizzare le proprie prestazioni al conseguimento di uno scopo comune.

¹⁹ Tale tipologia di fusione porta all'unione giuridica economica dei soggetti partecipanti con l'estinzione delle entità che vi prendono parte e la contestuale creazione di un nuovo soggetto giuridico.

²⁰ Deliberazione del Consiglio dell'Agenzia per le Onlus del 26 ottobre 2006. Il testo completo dell'Atto di Indirizzo è reperibile sul sito *web* dell'Agenzia nella sezione Atti di Indirizzo.

²¹ Perché sia integrato il requisito della “pubblica utilità” è necessario, quindi, che l'attività sia almeno mediata dall'interesse della collettività e che, conseguentemente, non sia finalizzata alla tutela di interessi egoistici particolari.

²² Istituito ai sensi dell'art. 12 della L. 349/86.

In tale prospettiva si è evidenziato che principio generale dell'ordinamento giuridico è quello della libertà di forma del contratto e, pertanto, in assenza di una disposizione di legge che ne preveda una forma specifica (per la validità, per la prova, per la pubblicità ecc.), tale consenso può manifestarsi senza alcun vincolo di forma, purché idoneo allo scopo.

Sulla base di un'articolata analisi, svolta anche attraverso la valutazione del valore e dell'efficacia dell'atto pubblico, si è poi giunti a sostenere la libertà di forma in relazione alle successive modifiche di uno statuto, pur se redatto inizialmente nella forma dell'atto pubblico.

- **La distrazione di utili da parte delle onlus che investono in titoli o beni assimilati**

Il caso di specie esaminato dall'Agenzia riguardava la compatibilità con il legittimo godimento della qualifica di Onlus della seguente clausola statutaria *“I residui attivi di gestione possono essere temporaneamente investiti in azioni, quote di fondi investimento, obbligazioni e buoni del tesoro dietro delibera del consiglio direttivo”* Sul punto l'Agenzia rilevava quanto segue.

L'obbligo imposto alle Onlus di impiegare gli utili e gli avanzi di gestione nella realizzazione delle proprie attività statutarie, istituzionali o connesse, non è di ostacolo all'impiego degli stessi per finalità di investimento in titoli o beni assimilati. Tali operazioni non comportano alcun “consumo” del patrimonio dell'ente che implichi, in violazione di quanto normativamente disposto, una distrazione dello stesso dalle attività statutarie obbligatorie. Il fenomeno, invece, determina solo una parziale modifica della composizione del patrimonio medesimo che è del tutto libera in ragione di esigenze di investimento. E' ovvio poi, che, i frutti successivamente derivanti dagli effetti di tali operazioni verranno impiegati dall'ente per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle connesse nel comune rispetto del vincolo specificamente imposto dalla legge per i proventi delle Onlus.

Ad ulteriore conferma di quanto sopra si osserva che la stessa legislazione tributaria sul piano della tassazione, ha espressamente previsto, anche nei modelli di dichiarazione fiscale, tra le categorie reddituali proprie delle Onlus, quella dei redditi di capitale che invero sarebbe di fatto inesistente qualora si escludesse *a priori* la possibilità per detti enti di utilizzare le proprie risorse per finalità di investimento in titoli o beni assimilati e di conseguenza percepire i relativi frutti sotto forma di dividendi, interessi o altro.

Sull'argomento, inoltre si richiama la risoluzione 83/E/05 che consente ad una onlus l'impiego delle risorse patrimoniali finalizzato alla percezione di utili da destinare al raggiungimento degli scopi istituzionali.

- **Il voto per delega e il rispetto del requisito della democraticità per le Onlus, di cui alla lettera h), comma 1, art. 10 del D.lgs. 460/97;**

Una questione di particolare interesse è stata affrontata in relazione alla possibilità che il socio possa farsi rappresentare mediante delega scritta ed al rilievo, operato da alcune Direzioni Regionali, che ciò contrasterebbe con il disposto di cui alla lett. h), co. 1, art. 10 del D.Lgs. 460/97.

A tal proposito si è evidenziato che la citata lett. h) dispone che negli statuti sia espressamente prevista *“la disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo, (...)”*.

Pertanto, non è la lett. h) del citato decreto ad escludere l'ammissibilità del “voto per delega” ma, invero, tale assunto sembrerebbe derivare dalla Circolare del Ministero delle Finanze n. 124 del 12/05/1998 ove si evidenzia che “Per quanto riguarda le modalità di espressione del voto, si ricorda che nella relazione illustrativa del decreto

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 questi 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

europea anche in riferimento all'attività del Terzo settore in materia di immigrazione e l'eventuale esistenza di strumenti di tutela e sostegno a tali attività di promozione sociale.

Alcuni esempi specifici di ONLUS e immigrazione

La ricerca utilizzerà un numero molto limitato di Onlus che presentino peculiarità utili ad una riflessione più generale. Le Onlus analizzate a mo' di casi scuola verranno selezionate per peculiarità della struttura organizzativa o per risorse finanziarie mobilitate, o per originalità dell'approccio ai problemi o altro ancora.

5.2.1.4 Normative regionali su autorizzazione e accreditamento di soggetti del terzo settore – convenzione con **Università del Molise** – Facoltà di Economia – Dipartimento di Scienze giuridico-sociali e dell'Amministrazione

Alcune recenti indagini sul terzo settore italiano confermano che uno dei campi principali di attività degli enti senza scopo di lucro è quello socio-assistenziale, nell'ambito del quale organizzazioni di volontariato e cooperative sociali erogano importanti servizi sociali destinati alle cosiddette categorie deboli della popolazione quali anziani, disabili, minori in difficoltà.

Nello svolgimento di tali attività, gli enti senza scopo di lucro collaborano attivamente con le amministrazioni pubbliche competenti, in particolare con i comuni, sia sul piano dell'erogazione delle prestazioni sociali, che nell'elaborazione della programmazione territoriale dei servizi.

La legge quadro n. 328/00 sul sistema integrato dei servizi sociali, che ha dettato per la prima volta una disciplina di principio in tema di programmazione ed erogazione dei servizi sociali italiani, introduce alcuni strumenti giuridici finalizzati a disciplinare le modalità della collaborazione tra enti locali ed organizzazioni del terzo settore, stabilendo in particolare che l'erogazione di servizi sociali, da parte di soggetti privati, sia subordinata al rilascio di un'apposita autorizzazione comunale, in base al possesso di precisi requisiti definiti dalla legge regionale.

Inoltre, nel caso in cui i soggetti, pubblici e privati, gestori di servizi sociali vogliano erogare prestazioni a carico delle risorse finanziarie del sistema pubblico di assistenza sociale, essi debbono ottenere un apposito accreditamento, dovendo garantire ulteriori requisiti di qualità delle prestazioni fornite definite dalla normativa regionale. Una volta ottenuto l'accREDITAMENTO, il gestore del servizio sociale di volta in volta in questione otterrà il pagamento, da parte dell'amministrazione pubblica comunale, delle prestazioni erogate sulla base di apposite tariffe predefinite.

Attraverso l'introduzione dell'istituto dell'accREDITAMENTO, la Legge n. 328/2000 ha così inteso dotare i comuni di uno strumento di garanzia della qualità delle prestazioni erogate agli utenti dal complesso degli operatori, pubblici e privati, del sistema integrato degli interventi e servizi sociali.

Nel contempo, tuttavia, l'accREDITAMENTO si profila anche come strumento di regolazione dell'offerta pubblica di servizi sociali in un dato territorio, secondo una logica almeno in parte analoga a quella già in precedenza applicata dallo stesso legislatore statale nel settore sociosanitario, posto che esso viene rilasciato sulla base del fabbisogno socio-assistenziale di un determinato territorio stabilito mediante la programmazione di zona.

Infine, mediante l'accREDITAMENTO si cerca di promuovere l'introduzione di un meccanismo di concorrenza "regolata" tra gli erogatori di servizi sociali, potendo così consentire agli utenti dei servizi di scegliere a quale soggetto, sia esso pubblico o privato, rivolgersi per ottenere le prestazioni cui hanno bisogno.

In seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione ed al conseguente passaggio della potestà legislativa in materia di servizi sociali alla competenza residuale delle Regioni, si

comincia oggi a profilare un quadro via via differenziato della disciplina degli istituti in questione nelle diverse normative regionali.

L'analisi della recente disciplina regionale in materia di autorizzazione ed accreditamento dei soggetti che erogano servizi sociali si profila quindi di grande interesse poiché è in base a tale disciplina regionale che viene ad essere definito il quadro entro il quale i soggetti del terzo settore possono oggi legittimamente partecipare alla erogazione dei servizi sociali nei diversi sistemi dei servizi sociali regionali.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, obiettivo della presente ricerca sarà quello di procedere all'esame della normativa delle Regioni italiane, già in vigore od in corso di approvazione, in materia di autorizzazione ed accreditamento dei soggetti erogatori di servizi sociali, al fine di comprendere l'effettivo ruolo riconosciuto alle organizzazioni del terzo settore nel sistema dei servizi sociali regionali.

In questa prospettiva, si cercherà innanzitutto di ricostruire in via generale il modello di accreditamento prescelto da ogni normativa regionale, evidenziandone la capacità di accentuare in modo più o meno netto le molteplici finalità e potenzialità dell'istituto, sotto il profilo della garanzia della qualità dei servizi, ma anche della promozione della concorrenza tra erogatori di servizi.

Si cercherà inoltre di descrivere ed esaminare, per ogni sistema regionale, i presupposti richiesti per l'accredimento, sotto il profilo dei requisiti generali e specifici prescritti per il suo rilascio, le procedure a ciò deputate, gli adempimenti necessari per il suo mantenimento.

In questa prospettiva saranno evidenziate le eventuali differenziazioni della suddetta normativa in merito alle scelte politiche e normative decisive per qualificare il ruolo delle organizzazioni non lucrative in questo settore, con particolare riferimento al rilievo assegnato alla partecipazione di rappresentanti del terzo settore nella definizione della normativa e nella sua implementazione; all'individuazione delle tipologie di servizi per i quali gli istituti dell'autorizzazione e dell'accredimento sono previsti; ai livelli di governo competenti per il suo rilascio.

Per lo svolgimento della presente ricerca, si procederà innanzitutto allo studio della vasta bibliografia giuridica sull'evoluzione della legislazione in materia di welfare socio-assistenziale, sulla disciplina del rapporto pubblico-privato non profit, e sugli istituti dell'autorizzazione e dell'accredimento nei servizi pubblici italiani.

Sarà inoltre necessario procedere alla ricognizione delle normative rilevanti delle Regioni italiane, sia vigenti che in corso di approvazione, sulla disciplina dell'autorizzazione e dell'accredimento nei servizi socio-assistenziali.

Lo svolgimento di tali attività potrà richiedere il compimento di missioni di studio, nonché la necessità di acquisto di beni strumentali e materiale inventariabile.

Nello svolgimento della ricerca potranno essere impegnati, insieme al responsabile scientifico Prof.ssa Elena A. Ferioli ed in base a suo giudizio, altri soggetti scientificamente qualificati.

5.2.2 Formazione – dottorati di ricerca

Il nostro Paese, pur vantando un Terzo Settore che, in termini relativi, non è secondo a quello dei paesi dell'Occidente avanzato, non può vantare ancora alcun dottorato di ricerca specificamente rivolto ad esso. L'Italia possiede taluni corsi di laurea e diversi Master universitari rivolti al Terzo Settore, peraltro in essere da appena dieci anni (dal novembre 1996), ma ancora nessun dottorato di ricerca. Ciò rappresenta il vincolo più serio alla piena legittimazione culturale del Terzo settore e, di conseguenza, alla sua espansione e diffusione.

A tal fine, l'Agenzia si è attivata per procedere alla promozione di dottorati di ricerca presso alcune delle maggiori università italiane, quale azione di valorizzazione del capitale umano in relazione alle problematiche ed ai temi tecnico-scientifici che si riferiscono al terzo settore, con finalità di acquisire studi, ricerche, documenti, relazioni e tesi in materia. L'avvio di tale ambizioso obiettivo si è in particolare concretizzato attraverso la proposta operativa di avviare contatti e stabilire modalità di intervento, sulla scorta delle disposizioni in vigore presso i vari atenei, alla luce delle specifiche distinzioni settoriali e geografiche. Si prevede che tutti i corsi abbiano durata triennale e per ciascuno viene previsto un contributo economico da parte dell'Agenzia. In tale ottica sono state stipulate le convenzioni di seguito illustrate.

Convenzione con Alma Mater Studiorum – Università di Bologna per il finanziamento di una borsa di studio del Dottorato di ricerca in Sociologia

La convenzione prevede l'assegnazione da parte dell'Università di Bologna, sede amministrativa del Dottorato di Ricerca in Sociologia, di una borsa di studio di dottorato in aggiunta a quelle già ripartite dal Organi Accademici competenti.

Da parte sua l'Agenzia, provvede a versare un contributo per il relativo finanziamento della borsa di studio da conferire ai vincitori del concorso pubblico per l'ammissione al dottorato di ricerca, utilmente collocatisi in graduatoria ed in possesso dei requisiti giuridici prescritti dalla legge. L'Università di Bologna si impegna a far pervenire all'Agenzia per le onlus copia della tesi conclusiva del corso che dovrà vertere su tematiche afferenti il Terzo settore nonché i documenti ed i rapporti afferenti, aventi rilievo ufficiale, che saranno prodotti nel periodo di durata del corso.

Convenzione con Università degli Studi di Roma – “Tor Vergata” per il finanziamento di una borsa di studio del Dottorato di ricerca – area economica

Convenzione con l'Università Statale – Milano per il finanziamento di una borsa di studio del Dottorato di ricerca in Economia e Istituzioni dei Mercati Monetari e Finanziari

Convezione quadro con il Politecnico di Milano

I vari progetti sopra illustrati (borse di ricerca e dottorati), approvati nel corso degli ultimi mesi del 2007, avranno tempi di attuazione diversi tra loro e costituiranno l'ossatura prevalente della programmazione 2008.

Capitolo III

Audizioni

Il Consiglio dell'Agenzia ha istituito in data xxxx una Commissione consiliare per le audizioni composta dal Consigliere Gabriella Stramaccioni, dal Consigliere Massimo Palombi e dal Consigliere Edoardo Patriarca con il ruolo di coordinatore.

E' stato elaborato con la collaborazione dell'Ufficio Comunicazione dell'Agenzia un progetto di sviluppo dell'attività delle audizioni della seconda consiliatura, poi validato ed ufficialmente approvato dal Consiglio.

Le linee essenziali del lavoro sono state le seguenti:

strutturazione della filiera del processo attraverso un tentativo definitorio dello strumento "audizione", strutturazione ragionata delle fasi e degli incontri, scelta degli interlocutori e degli obiettivi, organizzazione delle audizioni, rilevanza esterna degli esiti delle audizioni ed infine le sollecitazioni in merito all'attività di indirizzo.

Le audizioni dell'Agenzia per le ONLUS trovano il loro fondamento giuridico negli articoli 3 e 5 del D.P.C.M. 329/2001 e possono scaturire da un'istanza esterna, da una richiesta dell'Agenzia stessa oppure possono essere audizioni che l'Agenzia è chiamata a tenere come ente "audito" presso altri soggetti.

L'obiettivo della prima fase della tornata di audizioni può essere così riassunta:

- raccogliere indicazioni e suggerimenti riguardo a:
 - i nodi e gli indirizzi che meritano approfondimento;
 - gli aspetti normativi e fiscali che richiedono un intervento specifico dell'Agenzia;
 - sostegni formativi, supporti e servizi.

Gli obiettivi della seconda fase possono essere così individuati:

- ascolto delle esperienze per conoscere ed approfondire le problematiche del Terzo Settore
- individuazione delle priorità o degli elementi problematici
- elaborazione di un programma di interventi specifico per ciascuna area di intervento

La prima fase ha visto i seguenti incontri innanzi la Commissione per le Audizioni, di volta in volta integrata anche da Consiglieri dell'Agenzia e da rappresentanti degli Uffici della struttura:

DATA	INTERLOCUTORE
Roma, 8 maggio 2007 ore 10	Conferenza Episcopale Italiana Mons. Mauro Rivella e Prof. Venerando Marano
Roma, 8 maggio 2007 ore 13.30	CONVOL presenti: Dott. Licheri (Presidente) e Dott. Giancarlo Corsi (Segretario Generale)
Roma, 8 maggio 2007 ore 16.00	FORUMSAD presenti: Dott.ssa Paola Gumina de La Gabbianella e il Dott. Vincenzo Curatola (coordinatore)
Roma, 9 maggio 2007 ore 12	CITTADINANZATTIVA presenti: Dott.ssa Teresa Petrangolini, Dott.ssa Anna Vittori, Dott. Elio Rosati.
Roma, 15 maggio 2007 ore 12.00	FORUM TERZO SETTORE presenti: Dott.ssa Vilma Mazzocco, Dott.ssa Maria Guidotti
Roma, 16 maggio 2007 Ore 15.00	Associazione delle ONG Italiane presente il Presidente Dott. Sergio Marelli
Roma, 12 giugno 2007 ore 13.00	ACRI presente il Direttore Generale Dott. Stefano Marchettini
Roma, 12 giugno 2007 ore 16.00	FORUM DELLE FAMIGLIE presenti l'Avv. Giuseppe Barbaro (Vicepresidente), il Direttore Generale Dott. Marco Lora, il Dott. Franco Leone, Responsabile dell'Amministrazione.
Roma, 13 giugno 2007 ore 9.30	CONFINDUSTRIA presente il Vicedirettore Generale Dott. Luigi Mastrobuono
Roma, 13 giugno 2007 ore 11.30	CARITAS ITALIANA presente il Presidente di Caritas Italiana
Roma, 13 giugno 2007 ore 15.00	COORDINAMENTO ENTI AUTORIZZATI (adozione internazionale) presente il coordinatore Dott.ssa Anna Torre

Per quel che attiene alla seconda fase, le aree di azione individuate sono le seguenti:

- solidarietà sociale
- sociosanitaria
- protezione civile
- tutela ambientale
- educativa – formativa – culturale
- solidarietà internazionale
- sport per tutti
- cooperazione e impresa sociale
- turismo sociale

L'evidenza esterna del lavoro svolto nel corso di questi incontri sarà garantita da un'apposita sezione nell'ambito di Areté²⁷, la rivista quadrimestrale dell'Agenzia per le ONLUS, dalla relazione annuale dell'Agenzia, dai contenuti del sito ed eventualmente la newsletter a coloro che sono attualmente iscritti alla *mailing list* del sito istituzionale www.agenziaperleonlus.it

Oltre a questo, fondamentale contributo per l'attività di indirizzo dell'Agenzia, sarà la trasposizione dei risultati raccolti in proposte al Legislatore.

A seguito di ogni incontro avvenuto innanzi la Commissione per le Audizioni è stato elaborato un report, che è poi confluito in un quadro sinottico generale al termine della prima fase di incontri. La seconda fase è invece in corso di svolgimento.

Capitolo IV

Progetti area internazionale

5.4.1 Internazionalizzazione dell'Agenzia: i rapporti con l'Unione Europea

A livello comunitario, il dialogo con la società civile sta assumendo un ruolo sempre più rilevante, e sempre più visibili sono le iniziative europee volte al rafforzamento di questo legame.

Le istituzioni europee, da parte loro, pongono da tempo particolare attenzione a progetti relativi al "settore non lucrativo", importante "attore" della vita di un Paese, espressione autentica di una matura e creativa società civile, anche tenuto conto degli orientamenti sociali prioritari sul piano comunitario in un'ottica di una sempre maggiore coesione economica e sociale (Trattato di Amsterdam). Si pensi solo al fondamentale contributo del Terzo settore alla promozione dell'occupazione (Fondo sociale europeo); inoltre, un ulteriore importante elemento "unificante" è la progressiva ridefinizione dei sistemi di welfare, destinata ad aprire sempre nuovi spazi al mondo del non profit.

Da tenere presente infine che la dimensione internazionale del Terzo settore non deve indurci a focalizzare la nostra attenzione solo sull'ambito europeo ma deve essere stimolo per puntare su un orizzonte più ampio.

Da parte sua, l'Agenzia per le Onlus – in base alla normativa istitutiva (DPCM 329/2001) – è chiamata a promuovere "iniziative di studio e di ricerca delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti in Italia e all'estero" nonché a promuovere "scambi di conoscenza e forme di collaborazione fra realtà italiane delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti

²⁷ Rif. parte V, cap. V, par. 5.5.1 Editoria.

con analoghe realtà all'estero". E' importante che l'Agenzia tenda sempre più ad affermare il proprio ruolo in seno alla comunità internazionale, in virtù della sua specifica conoscenza del settore non profit, a livello di supporto informativo e consulenza giuridica.

In tal senso, si rammenta che – nel corso del precedente mandato – l'Agenzia ha:

- organizzato nel corso del 2003 il Convegno "Il Terzo Settore e la Società Civile nella Costruzione dello Spazio Sociale Europeo"; si è trattato di un'iniziativa finalizzata a promuovere uno studio comparato non solo della normativa vigente in materia nei Paesi dell'Unione, ma anche delle istituzioni pubbliche che, a vario titolo, se ne occupano su base nazionale. In particolare, una prima parte è stata caratterizzata dalla descrizione dei contesti nazionali e comunitari (mediante relazioni e interventi); la seconda ha consistito in un confronto di opinioni e valutazioni all'interno di una tavola rotonda;
- realizzato il progetto CEAS (Cittadinanza Europea Attiva e Solidale), in collaborazione con diverse organizzazioni del privato sociale e altri partner istituzionali. Tale progetto si è proposto di aprire un canale privilegiato per favorire il dialogo e la collaborazione tra il mondo della scuola (studenti, docenti e genitori), i centri di aggregazione giovanile e le organizzazioni di Terzo settore e di Volontariato. Il tutto per valorizzare, in una prospettiva europea, quelle realtà che più adeguatamente possono testimoniare alla nuove generazioni esempi di cittadinanza attiva e solidale e di passare da un'idea di educazione civica astrattamente concepita all'attuazione di azioni civiche condivise.

Di tali attività si dato largamente conto nelle precedenti relazioni annuali, cui si rimanda per ulteriori approfondimenti.

5.4.1.1 Progetto Comunitario "Subsidiarity Advanced Experiences – SAX"

L'Agenzia ha preso parte alla presentazione del progetto comunitario SAX partecipando ad un consorzio transnazionale di partnership pubblico-privato, di cui è parte il Ministero dell'Interno, finalizzato alla presentazione di una proposta nell'ambito del programma comunitario ICT PSP (Programma di supporto alle politiche per le tecnologie dell'informazione e comunicazione), a sua volta inserito nel Programma Quadro per la Competitività e l'Innovazione adottato dall'Unione Europea nell'anno 2006.

Tale progetto formula ipotesi di implementazione di sistemi di welfare innovativi e basati sul principio di sussidiarietà orizzontale, da intendersi come principio di mutua relazione tra soggetti pubblici, privati e del terzo settore; in particolare il settore di intervento del progetto riguarda l'area dei servizi sociali, notoriamente un ambito di politica pubblica che vede il terzo settore impegnato in misura determinante e con un ruolo di crescente centralità.

L'approccio impiegato si configura estremamente innovativo dal momento che intende costruire un nuovo paradigma nella produzione dei servizi sociali utilizzando come strumento privilegiato la tecnologia dell'informazione e in particolare il sistema di *social web*, in un'ottica di razionalizzazione della spesa pubblica.

In tal senso, il coinvolgimento operativo dell'Agenzia nell'ambito del progetto prevede lo svolgimento di funzioni – definizione dei servizi, selezione del personale impiegato, valutazione dei risultati – pienamente coerenti ai profili di competenze presenti nella struttura.

Il progetto è attualmente in attesa della verifica dell'ammissibilità del finanziamento comunitario da parte dell'apposita commissione di valutazione e solo tra qualche tempo sarà possibile avere notizie in merito alla finanziabilità del progetto ed alla definizione delle relative quote parti.

5.4.1.2 Iniziativa di valorizzazione del volontariato in Europa

L'Agenzia ha ben presente la rilevanza delle Organizzazioni di Volontariato e l'attualità dei processi di trasformazione che interessano questo soggetto del Terzo settore, anche con riferimento alle modifiche legislative in corso afferenti la L. 266/91 alle cui riflessioni partecipa nelle sedi istituzionali, scientifiche e internamente, per quanto attiene al proprio mandato.

Da qui la necessità di provvedere alla realizzazione di una ricerca sulle esperienze di volontariato in Europa per sviluppare conoscenze e confronti tra buone prassi che incentivano la partecipazione volontaria nei diversi Paesi e che sottintendono al rapporto tra istituzioni e volontariato in termini di investimento pubblico e incentivi alla partecipazione.

Il progetto di ricerca di carattere comparativo – affidato ad un soggetto esterno, individuato tra organismi di provata esperienza e competenza in materia - sarà finalizzato a:

- approfondire la conoscenza sulla natura e il funzionamento di realtà di terzo settore esistenti nel panorama europeo;
- raccogliere esperienze significative di buone pratiche, con particolare riferimento alle associazioni di volontariato in Europa;
- acquisire un documento finale, sotto forma di rapporto di ricerca, idoneo alla disseminazione dei risultati dell'indagine.

I risultati dell'indagine sono destinati ad essere illustrati tramite un'iniziativa pubblica (seminario, convegno od altro) di disseminazione volta anche alla promozione di buone pratiche.

In merito all'ambito internazionale, si ricorda inoltre la recente firma del Protocollo di intesa tra Agenzia per le Onlus e la Rappresentanza dell'Unione Europea²⁸.

²⁸ Rif. Parte II, cap. II, Attivazione protocolli di intesa.

Capitolo V

Comunicazione, Relazioni esterne ed Eventi

L'Ufficio Comunicazione dell'Agenzia per le ONLUS in base a quanto previsto dal DPCM 329/2001 opera all'interno del Dipartimento per le Attività Promozionali secondo le disposizioni contenute nel Regolamento di Organizzazione e Funzionamento.

Le sue attività riguardano tutto il ventaglio dei mezzi di comunicazione integrata e sono coordinate da un Responsabile secondo quanto previsto dalla Legge 150/2000 e successivi regolamenti attuativi.

L'attività della Comunicazione istituzionale e di progetto è sostanziale nonché trasversale rispetto alla valorizzazione - presso i target selezionati esterni - dei progetti realizzati da tutti i settori dell'Agenzia pertanto contribuisce al suo posizionamento nel mondo della Pubblica Amministrazione e del Terzo Settore.

5.5.1 Editoria

L'Ufficio Comunicazione si occupa di coordinare tutta la filiera relativa alla realizzazione delle pubblicazioni dell'Agenzia: Le fasi riguardano l'eventuale registrazione presso il Tribunale (laddove non ancora avvenuta), la prima correzione del testo fornito, l'impaginazione grafica, la correzione delle bozze sull'impaginato, la stampa, la distribuzione secondo il piano stabilito dal Consiglio.

Il piano editoriale dell'Agenzia ha previsto le seguenti pubblicazioni per l'anno 2007:

1. IL BOLLETTINO INFORMATIVO trimestrale redatto ex art. 7 comma 3 del DPCM 329/01 – registrazione al Tribunale Civile e Penale di Milano al n. 732 del 28.12.2002 (pubblicato solo sul sito istituzionale)
2. LA RELAZIONE ANNUALE redatta ex art. 2 del medesimo decreto,
3. La pubblicazione degli atti del convegno "L'Istituto dell'Amministratore di Sostegno (L. 6/2004)"

Realizzazione di una rivista quadrimestrale

Il Dipartimento Attività Promozionali ha proposto un progetto riguardante la realizzazione di una rivista quadrimestrale a cura dell'Agenzia che possa dare ampio rilievo alla attività della stessa, ma anche ai temi riguardanti in generale il nonprofit italiano.

Di fatto, l'Agenzia ha a suo tempo registrato presso il Tribunale di Milano la "Pubblicazione dell'Ufficio di Presidenza – Interventi, ricerche, contributi" (registrazione n. 167 del 15 marzo 2004) di cui sono stati sinora editati due numeri.

Il Consiglio dell'Agenzia, considerato di fondamentale importanza il potenziamento di un tale strumento capillare di informazione tecnico-scientifica, ha pertanto deliberato la realizzazione della rivista quadrimestrale dell'Agenzia per le Onlus per gli anni 2008 e 2009 definendone il titolo in ARETE' e approvando l'offerta di realizzazione e

postalizzazione presentata da Maggioli Editore in merito a stampa, spese di spedizione e oneri annessi.

Il progetto presentato dal Dipartimento Attività Promozionali ed approvato con delibera consiliare prevede l'istituzione di un Comitato scientifico e di una apposita redazione come di seguito indicato:

Direttore Scientifico:	Stefano Zamagni
Direttore Responsabile:	Francesco Iaquinta
Consiglio scientifico:	Luca Antonini Edoardo Patriarca Adriano Propersi Giampiero Rasimelli Emanuele Rossi Paola Severini Gabriella Stramaccioni Sergio Travaglia Marida Bolognesi Massimo Palombi Gabrio Quattropani Valeria La Paglia Francesco Iaquinta
Comitato di Direzione:	Stefano Zamagni (coordinatore) Luca Antonini Adriano Propersi Emanuele Rossi
Redazione:	Maria Elisa Borrelli (caporedattore) Lorella Sfondrini Tiziana Alti Andrea Cazzaro Francesca Rizzi
Collaboratori:	Francesca Pasi Guido Crema Lucia Comuzzi Daniela Lombardo Monica Nava Valentina Mereu Giovanni Cacchi
Periodicità:	1 numero: fine marzo 2 numero: fine luglio 3 numero: fine novembre

Target: circa tremila soggetti, comprendendo biblioteche e pubbliche amministrazioni oltre ai centri servizio per il volontariato e interlocutori preferenziali del terzo settore

L'Agenzia per le ONLUS ha inoltre realizzato nel corso del 2007 una nuova brochure istituzionale in formato A5 per veicolare in maniera più agevole notizie in merito alle proprie competenze.

Nell'ambito della brochure si è dato conto della nuova composizione del Consiglio nonché dei recapiti della struttura con riferimento ai compiti assegnati.

5.5.2 Internet

L'Ufficio Comunicazione cura l'aggiornamento del sito internet istituzionale secondo le indicazioni del Consiglio dell'Agenzia. I contenuti, proposti dall'Ufficio stesso o ricevuti dagli altri Uffici dell'Agenzia, vengono approvati dal Consiglio prima della loro pubblicazione.

I testi vengono trattati dal punto di vista tecnico affinché rispettino i criteri di accessibilità massima previsti dalla legge e dal punto di vista comunicativo affinché siano adeguati al tipo di strumento atti a divulgarli.

Il sito internet dell'Agenzia, come si è detto nel precedente capitolo di questa relazione, si è arricchito di numerosi interventi del Presidente Prof. Stefano Zamagni, resi fruibili con priorità proprio su attraverso questo strumento.

Grazie ad un accordo con la RAI²⁹, che si andrà perfezionando in un protocollo d'intesa con l'Agenzia per le ONLUS, settimanalmente il sito dell'Agenzia pubblica i comunicati stampa settimanali di Uno Mattina, in onda appunto su Rai Uno.

Al fine di avere ritorni sulla qualità della presenza on-line, e per individuare i possibili campi di intervento atti a migliorare la visibilità del sito, anche quest'anno ci si è posti l'obiettivo di analizzare le statistiche degli accessi per capire qual è la qualità dei visitatori e quali sono le informazioni che più sono ricercate.

Si dettagliano qui di seguito alcune informazioni relative agli accessi dell'anno 2007:

Definizioni

Richieste

Una richiesta è definita quando ad un web server è richiesto l'invio di una pagina, grafica o altri oggetti. Una Richiesta può essere generata da un visitatore che richiede una pagina o dalla pagina stessa che richiede un oggetto (di solito Grafica).

Visitatori

Un visitatore è definito semplicemente da un unico indirizzo IP. Un unico indirizzo IP potrebbe rappresentare un'unica persona, ma molto spesso l'indirizzo IP rappresenta più persone, nel caso di più computer connessi in rete Aziendale. Utilizzando i cookies, è possibile identificare in modo specifico l'identità dei visitatori.

Visite

Una visita è un insieme di richieste di pagine e grafica visto dal visitatore in un determinato momento. Per esempio: un visitatore potrebbe visitare all'interno del sito 10 pagine HTML e indirettamente richiedere 25 elementi grafici.. Queste 35 richieste rappresentano una

²⁹ Rif. Parte II, cap. II, Protocolli di intesa.

visita. Il numero totale di visite è di solito molto più alto del numero dei visitatori perchè il visitatore può visitare il sito più di una volta.

Riepilogo

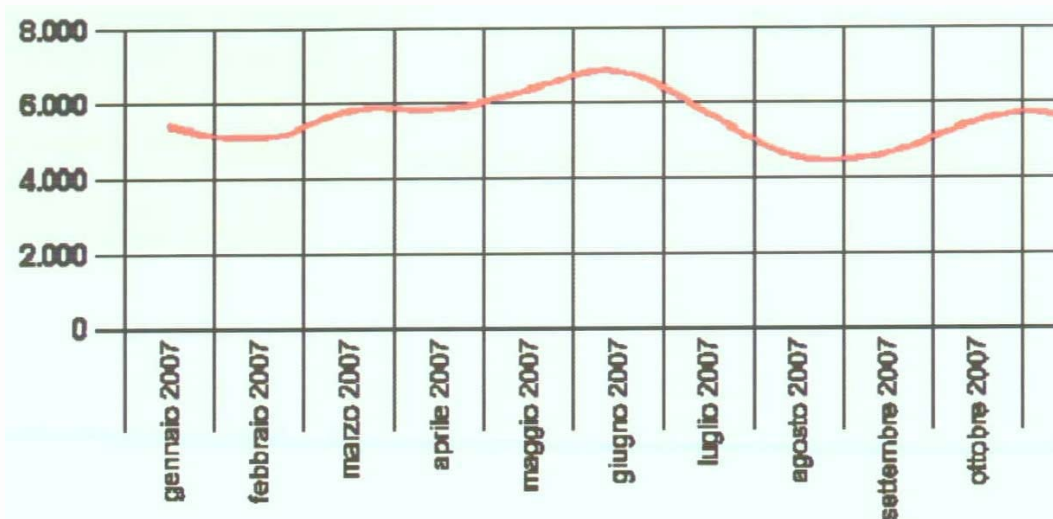
Numero totale delle richieste	888.506
Numero totale dei visitatori	44.828
Numero di visite totali	181.675
Numero medio di visite per giorno	499,1
Numero medio di richieste per visita	4,91
Durata media della visita (in Secondi)	130,49

Si segnala, a sintetico commento dei suddetti dati, che la presenza sul sito di numerosi contenuti scaricabili, in luogo del contenuto inserito direttamente nelle pagine web, facilita la lettura degli stessi off line evitando che l'utente rimanga collegato in rete per lungo tempo.

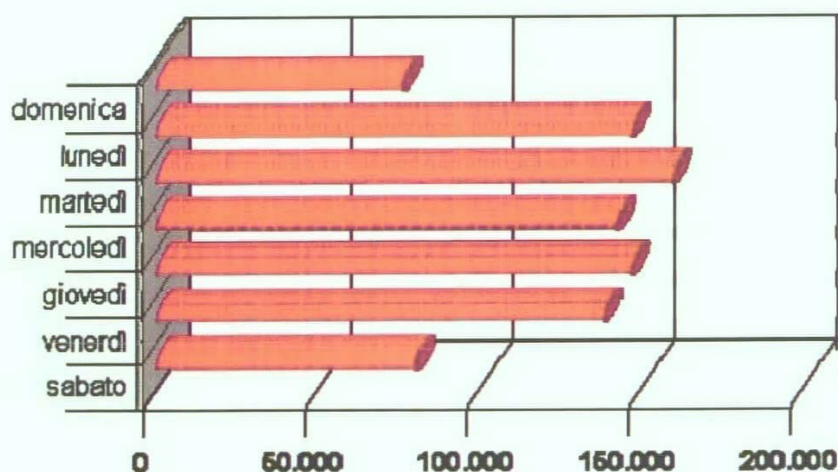
Suddivisione visitatori per mese

gennaio 2007	5.411
febbraio 2007	4.791
marzo 2007	5.990
aprile 2007	5.746
maggio 2007	6.324
giugno 2007	7.080
luglio 2007	5.725
agosto 2007	4.326
settembre 2007	4.516
ottobre 2007	5.592
novembre 2007	5.832
dicembre 2007	4.494

Degni di nota sono in particolare gli accessi registrati nei mesi di marzo, maggio e giugno 2007. Si noti tuttavia che - come evidenziato anche dal grafico sottostante - non si registrano dei veri e propri picchi, segno questo di un interesse costante per l'attività dell'Agenzia.

Suddivisione visitatori per mese

Nell'immagine che segue è possibile rinvenire il numero totale delle richieste suddivise nell'arco della settimana. Se è vero che il maggior numero di esse si concentra nel corso della settimana lavorativa, è altresì vero che le richieste mantengono un livello degno di nota anche nel fine settimana.

Numero totale delle richieste per giorno della settimana

Numero totale di richieste per Dominio (server virtuale)

Siti da cui proviene il visitatore

La tabella qui sotto, mostra da quali altri siti web (si annotano qui soltanto i principali dal punto di vista della rilevanza numerica) proviene il visitatore-tipo del sito www.agenziaperleonlus.it

Questo non include i visitatori che sono giunti al sito digitando l'URL corretto, ovviamente, ma solo quelli che vi sono acceduti attraverso un link da un sito esterno.

Sito	Totale richieste
www.google.it	40.704
www.agenziaperleonlus.net	4.601
www.google.com	4.035
search.alice.it	2.650
it.wikipedia.org	2.541
www.agenziaperleonlus.org	1.680
Yahoo	932
www.nonprofitonline.it	667
www.vita.it	635
www.romacivica.net	504
search.live.com	476
agenziaperleonlus.net	431
images.google.it	340
search.msn.it	326
www.regione.emilia-romagna.it	215
favorstar.com	211
www.whois.sc	184
www.quinonprofit.it	167
www.progettoceas.it	147
www.istitutoitalianodonazione.it	142
arianna.libero.it	127
comunicandoilsociale.wordpress.com	124
209.85.135.104	112
it.altavista.com	105

Media mensile di richieste e visite

Media mensile delle richieste	Media mensile delle visite
74.042,2	15.139,6

Media settimanale di richieste e visite

Media settimanale delle richieste	Media settimanale delle visite
16.764,3	3.427,8

Media giornaliera di richieste e visite

Media giornaliera delle richieste	Media giornaliera delle visite
2.441,0	499,1

Paesi di provenienza dei visitatori

Paese	Totale delle richieste	Visite
Italy	457.247	52.805
United States	266.908	103.332
Romania	2.688	107
Germany	2.167	350
Netherlands	2.103	209
United Kingdom	777	159
Switzerland	751	84
Belgium	568	106
France	535	86
Russia	521	26

La provenienza dei visitatori è un indicatore importante per ritrarre eventualmente la progettualità di sviluppo delle attività dell'Agenzia e di conseguenza della sua comunicazione attraverso il web, potenziando, ad esempio, la parte in lingua inglese.

Browser maggiormente utilizzati

Mostra quali web browser sono più comunemente utilizzati da chi visita il sito.

Questo dato è significativo sotto un profilo tecnico perché definisce la tipologia di strumentazione utilizzata dai visitatori del sito. Ciò va tenuto indebito conto nel momento in cui vengono attivati servizi interattivi o modifiche riguardanti la piattaforma web.

Browser	Richieste totali
Netscape 4.x	500.489
Netscape 5.x	223.129
msnbot/1.0 (http://search.msn.com/msnbot.htm)	48.627
Java/1.4.1_04	21.379
Microsoft IE 5.x	9.535
msnbot/1.0 (http://search.msn.com/msnbot.htm)	9.515
Java/1.6.0_01	9.514
WebTrends/3.0 (WinNT)	6.715

Connessa alla trattazione del sito internet dell'Agenzia, si ricorda inoltre che gli attuali iscritti alla *mailing list* dell'Agenzia sono 2470. Si tratta di visitatori del sito www.agenziaperleonlus.it che ritengono di trasmettere all'Agenzia stessa i propri dati, dando la disponibilità a ricevere eventuali informazioni sulle attività dell'Ente.

5.5.3 Radio/televisione

In considerazione del redigendo protocollo d'intesa tra RAI e Agenzia per le ONLUS, in data 20 settembre 2007 è stato organizzato presso la sede RAI di Viale Mazzini, 14 a Roma, un workshop formativo³⁰ per gli autori, i direttori dei telegiornali e per i giornalisti.

L'obiettivo fondamentale di questo incontro è stato quello di formare un target così importante come quello dei giornalisti sulle tematiche attinenti il Terzo Settore al fine di poter avere una positiva ricaduta sulla qualità tecnica dei contenuti televisivi.

L'incontro è stato reso possibile grazie alla fattiva collaborazione degli Uffici del Direttore Generale e del Segretariato Sociale Rai.

Di quanto trattato nel corso della riunione si è inoltre dato conto nell'ambito della sezione dedicata ai comunicati stampa³¹.

5.5.4 Pubblicità

In occasione di specifici eventi organizzati dall'Agenzia, il Consiglio può decidere di avvalersi di uno strumento come quello dell'acquisto spazi sui quotidiani. Tale operazione, soprattutto in considerazione del costo che essa comporta, viene posta in essere solo in occasioni di particolare rilevanza, per il pubblico numeroso cui viene rivolta oppure per il pregio dell'iniziativa stessa e dei suoi relatori. In tal senso si è optato per il convegno organizzato a Roma presso la Camera dei Deputati (Palazzo San Macuto) per il giorno 21 novembre 2007 dal titolo "Terzo Settore, fattore di innovazione e protagonista di un nuovo welfare"³². Gli spazi pubblicitari per rendere più capillare l'informazione circa il Convegno sono stati acquistati sul Il Sole 24 ore del lunedì 19 novembre 2007 e sul Corriere della Sera (pagine nazionali) del 20 novembre 2007.

5.5.5. Relazioni con il pubblico

F.A.Q. (frequently asked questions)

Il Consiglio dell'Agenzia per le Onlus in data 27 luglio e 12 settembre u.s. ha assunto la decisione di non dare più seguito a quesiti informali specifici pervenuti da soggetti privati – ovvero interlocutori non istituzionali – e di pubblicare sul sito dell'Agenzia le F.A.Q. (frequently asked questions) con valenza di studio di carattere generale, al fine di mantenere aperto questo importante canale di comunicazione con la società civile e fornire un utile contributo a chi, a vario titolo, è attivo nell'ambito del Terzo Settore o, più semplicemente, a chi è interessato alle sue problematiche.

Contestualmente, tale modalità operativa consentirebbe di valorizzare il lavoro svolto nel corso degli anni dal personale dell'Agenzia tramite l'indirizzo di posta elettronica info@agenziaperleonus.it.

A partire dall'anno 2005 l'attività di *direct mailing* è stata ricompresa all'interno del Dipartimento Attività Promozionali e, nel tempo, ha seguito un trend di crescita molto positivo e costante sia sotto l'aspetto quantitativo che qualitativo, segno ormai di come l'identità istituzionale dell'Agenzia per le onlus si sia espressa e consolidata nel panorama del mondo non profit.

Una conferma del consolidamento del ruolo istituzionale dell'Agenzia nel mondo del non profit è rinvenibile anche dall'osservazione della varietà nella tipologia degli utenti che all'Agenzia si rivolgono: privati cittadini che già svolgono, o sono intenzionati a farlo,

³⁰ Rif. Parte II, cap. II, Protocolli di intesa.

³¹ Rif. parte V, cap. V, par. 5.5.10.

³² Rif. parte V, cap. V, par. 5.5.6, Eventi.

attività di volontariato o collaborazione con enti non profit o che desiderano in prima persona costituire organizzazioni, associazioni – la maggior parte delle volte onlus – e hanno pertanto necessità di chiarimenti di tipo giuridico–concettuale; studenti che sempre più numerosi compiono studi in materia di non profit e necessitano di indicazioni circa la reperibilità di materiale informativo, statistico, etc.; onlus che richiedono chiarimenti inerenti soprattutto l'evoluzione della normativa (basti pensare alle modifiche sulle erogazioni liberali introdotte con il decreto sulla competitività, D.L. n. 35/2005, o all'introduzione del 5 per mille); numerosi professionisti che affiancano le organizzazioni non profit nelle loro attività, che richiedono approfondimenti di tematiche giuridico–fiscali e verifiche sulla correttezza delle procedure seguite. Dal punto di vista qualitativo, si registra, inoltre, un sempre maggior spessore dei quesiti posti: non più, o meglio non solo, domande generiche ma richieste dettagliate sia di ordine interpretativo che normativo. Spesso e volentieri viene richiesto all'Agenzia un parere informale su quelli che sono i temi più attuali in materia di non profit.

Da tenere presente che essendo il mondo del Terzo settore una realtà in continuo divenire, così come la legislazione che se ne occupa sarà necessario procedere periodicamente all'aggiornamento delle F.A.Q. per adeguarne le risposte.

Il testo pubblicato sul sito è il seguente:

Gli Uffici dell'Agenzia per le ONLUS valutano casi di studio che possano avere una portata di ordine generale. Non rispondono, invece, a quesiti informali specifici. A tal fine saranno pubblicate a breve su questo sito le domande/risposte più frequenti (F.A.Q.) raccolte sino ad ora, in modo da poter fornire un primo livello informativo sulle tematiche inerenti il Terzo Settore.

5.5.6 Eventi

Presentazione relazione annuale 2006

A Roma, in data 26 marzo 2007, è stata presentata davanti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, presso la sala Verde di Palazzo Chigi la quinta relazione annuale sull'attività svolta dall'Agenzia per le onlus, ultima del primo mandato del consiglio di amministrazione dell'Agenzia.

Da quanto esposto in tal sede, è emerso come fino ad ora l'attività di vigilanza e controllo abbia avuto un ruolo centrale nell'operato dell'Agenzia; tuttavia essa non è chiamata a svolgere solamente l'attività di mero controllo, ma si pone come soggetto di promozione dei valori propri del Terzo Settore. La quinta relazione ha messo in evidenza come proprio il lavoro di promozione sia stato oggetto di particolare interesse da parte dell'ente. A dimostrazione di ciò, basti citare la pubblicazione di numerose borse di studio inerenti alle principali tematiche legate al Terzo Settore, la redazione del Libro Bianco e del Libro Verde sul Terzo Settore, la realizzazione di convegni ed incontri e lo studio approfondito sui registri delle organizzazioni del Terzo Settore. L'ambizioso progetto che persegue l'Agenzia è quello di porsi quale livello istituzionale attraverso cui gli enti pubblici locali e i loro cittadini possono da una parte essere valorizzati per le loro buone pratiche e dall'altra essere aiutati e se necessario guidati su percorsi di sussidiarietà orizzontale. L'Agenzia si pone, pertanto, come ente di raccordo tra le istituzioni pubbliche e la società civile nelle sue molteplici forme. Sicuramente non va sottovalutato il ruolo di controllo e di vigilanza svolto sino ad ora in collaborazione con la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle Entrate e che si auspica sia l'inizio di una collaborazione sempre più efficiente.

In occasione della presentazione della Relazione annuale 2006, sono state anche esposte le prospettive (linee d'azione) per il 2007:

1-Intese formali con : Agenzia delle entrate - Conferenza delle Regioni;

2-Accordo con la RAI per dare maggiore visibilità al Terzo Settore;

3-Collaborazione con l'Istat finalizzata all'individuazione della strategia ottimale per dotare il mondo del non profit della base informativa necessaria per far emergere il cosiddetto Terzo Settore nascosto nonché per creare sinergie in previsione del censimento delle organizzazioni non profit 2009;

4-Unificazione dei registri del Terzo Settore in Italia;

5-Cooperare con il mondo universitario per la realizzazione di corsi di laurea universitari rivolti al Terzo Settore;

6-Fattiva collaborazione con la Fondazione per il Sud per la promozione ed il potenziamento delle infrastrutture sociali del Mezzogiorno.

In merito alle prospettive 2007 sopra elencate, va dato merito all'Agenzia di averle tenacemente perseguite nel corso dell'anno come emerge dalla presente relazione annuale.

Convegno Amministratore di Sostegno

Si è svolto il 3 ottobre 2007 presso la Camera dei Deputati il convegno, organizzato dall'Agenzia per le ONLUS, dedicato a "L'Amministratore di Sostegno", istituito dalla Legge 6/2004, che prevede l'istituzione di questa figura a tutela di chi, pur non necessitando di interdizione o inabilitazione, ha difficoltà nel provvedere ai propri interessi. Sono intervenuti tra gli altri: il Ministro della Solidarietà Sociale, il Presidente emerito della Corte Costituzionale, il Presidente dell'Ente Nazionale Sordi e il Consigliere Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali. I lavori del Convegno sono stati moderati dal Consigliere dell'Agenzia Paola Severini.

Tale convegno ha avuto a tema la pubblicazione degli atti di un primo seminario in materia già realizzato dall'Agenzia nel corso del 2005, con l'obiettivo di verificare, ad un anno dall'emanazione della legge, lo stato di applicazione della stessa.

L'Agenzia per le Onlus, ponendosi quale punto di riferimento del Terzo Settore italiano e in virtù delle attribuzioni che le sono conferite dal Dpcm 329/01, aveva infatti ritenuto importante promuovere una tale iniziativa per creare un'occasione di incontro e confronto tra i diversi soggetti che a vario titolo sono coinvolti con le novità apportate dalla L. n. 6/2004. Tale seminario, svoltosi a Roma, presso la Camera dei Deputati in data 23 giugno 2005, ha visto la partecipazione di autorevoli esperti di settore, esponenti di enti e rappresentanti del Governo.

Con la pubblicazione degli atti si è voluto vuole da una parte offrire uno strumento utile a tutti coloro che sono interessati a tale argomento e al tempo stesso rendere partecipi ai contenuti del seminario tutti coloro che non hanno potuto presenziare allo stesso.

Inoltre, la pubblicazione degli atti ad oltre un anno di distanza dal seminario, ci permette di eseguire un'ulteriore valutazione della situazione nazionale e ci dà orientamenti e notizie sull'applicazione della legge stessa.

La ratio della norma

Il 19 marzo 2004 è entrata in vigore la legge che introduce l'istituto dell'amministratore di sostegno: dopo un lungo iter legislativo la Commissione Giustizia del Senato ha dato il via libera definitivo ad una legge fortemente voluta dalle associazioni delle persone con disabilità.

Grazie alla nascita di questo nuovo e più adeguato strumento di protezione e tutela delle persone con gravi disabilità viene limitato, e può essere addirittura evitato, il ricorso all'interdizione.

Sotto il profilo dell'architettura normativa il legislatore ha seguito la strada del modificare il codice civile e per effetto della nuova normativa, la disciplina degli istituti relativi alla protezione dei soggetti inidonei alla cura dei propri interessi ha subito importanti modifiche. In particolare, nel corpo del codice civile è stata inserita, anzitutto, la nuova misura dell'amministrazione di sostegno e sono state cambiate, inoltre, alcune disposizioni agli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione.

Gli scopi della nuova normativa sono chiariti nell'articolo 1 della stessa in cui si dice che *“la presente legge ha la finalità di tutelare, con la minor limitazione possibile della capacità di agire, le persone prive in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento delle funzioni della vita quotidiana, mediante interventi di sostegno temporaneo o permanente”*. Tale testo evidenzia fin da subito l'intento della nuova normativa, vale a dire la tutela della persona inidonea alla cura dei propri interessi che deve realizzarsi con il minor sacrificio possibile della sua capacità d'agire. Il beneficiario quindi conserverà la propria capacità d'agire per tutti gli atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria dell'amministratore di sostegno.

Primo aspetto da sottolineare è dunque l'affermazione, più o meno implicita, della *centralità* della persona nello spirito della riforma; per adottare la misura protettiva più opportuna sarà necessario valutare l'incidenza dell'infermità sull'attitudine della persona a provvedere ai propri interessi. Infatti da una situazione di privazione dei diritti, riducendo quindi l'interdetto quasi a una “non persona” si passa a dare alla persona un sostegno nella sua disabilità riconoscendo e valorizzando le sue capacità residue.

Ciò è confermato anche dal fatto che le misure di protezione hanno contenuti flessibili, adattati nel momento iniziale e in ogni momento successivo, alle disabilità diverse e variabili e ai conseguenti bisogni di protezione di *ciascuna persona*, rinunciando così a tracciare istituti giuridici uguali per tutti e stabili nel tempo.

Inoltre si allarga l'area dei beneficiari potenziali della misura di protezione in oggetto: non più e non solo persone in condizioni di abituali infermità di mente, ma anche tutti coloro che, per effetto di un'infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica o sensoriale, sono privi in tutto o in parte di autonomia nello svolgimento delle funzioni della vita quotidiana trovandosi per questo motivo nell'impossibilità anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi, rischiando così di procurare danno a se stessi o di essere danneggiati da terzi (si pensi agli anziani, agli alcolisti, ai tossicodipendenti, agli handicappati plurisensoriali gravissimi ecc.).

Indubbiamente i provvedimenti di amministrazione di sostegno possono costituire un campo di straordinaria cooperazione del giudice tutelare e dell'amministratore di sostegno con le politiche dei servizi, instaurando una commistione profonda tra sistema giudiziario, in funzione di garanzia e sistema sanitario e socio assistenziale.

Si può ravvisare dunque un inizio di cambiamento della logica assistenziale: con tale legge viene messa a disposizione della comunità una figura che ha lo scopo di aiutare chi convive con una qualsiasi forma di disabilità in un percorso personalizzato per aspirare alla piena realizzazione di quei diritti di integrazione sociale che la Costituzione garantisce ad ogni cittadino.

Tale legge si rivolge a tutti coloro che sono fragili nel confronto con la società civile e si propone come risposta generale e normale ai problemi posti dal disagio e dalla debolezza individuale.

Allo stesso tempo propone alla comunità “non professionale” un nuovo ruolo, potenzialmente molto attivo e responsabilizzante, di raccordo tra la sfera privata dell'individuo e quella pubblica dei servizi e delle istituzioni: la legge infatti chiama, alla sua applicazione ragionevole una serie ben più ampia di soggetti rispetto all'amministratore e all'amministrato; ne risultano coinvolti di conseguenza i giudici tutelari, gli operatori dei servizi pubblici, e le organizzazioni non profit.

Ci troviamo di fronte quindi ad una grande rivoluzione, una rivoluzione molto attesa (ed in linea con le più recenti tendenze della legislazione europea risultanti dalle riforme della materia attuate in Spagna, Francia ed Austria) che ancora una volta vede gli attori del mondo non profit chiamati ad essere partecipi, insieme agli altri, di un cambiamento che permetterà di rinsaldare maggiormente il tessuto sociale attraverso il consolidarsi e l'infittirsi di quella trama di reti sociali e civili così essenziali per la nostra società civile.

Workshop “Rai e Agenzia per le Onlus insieme per il Terzo settore”

In data 20 settembre, come già accennato nella sezione relativa ai protocolli di intesa in itinere cui si rimanda per ulteriori dettagli³³ - in occasione della presentazione della prima pagina di televideo, messa a disposizione dalla RAI quale finestra informativa dell'Agenzia per le Onlus sul Terzo settore – è stato organizzato un partecipatissimo workshop dedicato ai giornalisti e agli autori televisivi, volto ad approfondire le tematiche riguardanti il Terzo Settore. Sono intervenuti tra gli altri: il Direttore Generale della Rai, i Consiglieri e il Presidente dell'Agenzia per le ONLUS, il Responsabile del Segretariato Sociale, i direttori del tg1, del tg3 e dei Programmi Radiofonici apportando un alto contributo e definendo il ruolo della comunicazione sociale nell'emittente pubblica.

La collaborazione tra Rai e Agenzia trova fondamento in una comunanza di intenti sanciti dal nuovo Contratto di Servizio, ma in particolare raccoglie una sollecitazione del Capo dello Stato che proprio lo scorso 12 marzo ha ricordato, nell'ambito dell'udienza concessa all'Agenzia³⁴, il ruolo importante dei mass media e, in particolare, della televisione per mostrare esempi positivi del non profit italiano e ha caldeggiato che, a tal fine, si pervenisse ad opportuni accordi fra RAI e Agenzia per le ONLUS affinché la televisione di Stato si occupi di trattare in maniera ricorrente e approfondita gli argomenti inerenti il Terzo Settore.

Convegno “Terzo Settore, fattore di innovazione e protagonista di un nuovo welfare”

Il 21 novembre 2007 presso la Camera dei Deputati Milano l'Agenzia per le onlus ha organizzato un convegno, quale occasione di sensibilizzazione e promozione di buone pratiche e che permettesse di allo stesso tempo una verifica sullo stato dell'arte del mondo del non profit. Si è trattato di un'iniziativa pubblica di forte rilievo che ha visto riuniti

³³ Rif. parte II, cap. II.

³⁴ Rif. parte II, cap. I.

esponenti delle Istituzioni e delle organizzazioni di Terzo settore nella trattazione di specifici temi di interesse e di notevole spessore.

Il convegno, che ha registrato una grande affluenza di pubblico, si è svolto in due momenti:

- in mattinata, il convegno “Terzo Settore, fattore di innovazione e protagonista di un nuovo welfare”;
- nel pomeriggio, la tavola rotonda “Politiche e assetti normativi per valorizzare le energie della sussidiarietà”.

In tale occasione, il Presidente dell'Agenzia, prof. Stefano Zamagni, che ha aperto i lavori, ha reso noto che la denominazione della stessa verrà mutata in Agenzia per il Terzo Settore, in ragione della sua normativa istitutiva che le attribuisce poteri sul Terzo Settore nella sua generalità e non solo sul sottoinsieme delle ONLUS.

Il Presidente è inoltre intervenuto sottolineando in particolare tre punti:

1) il nonprofit italiano deve trovare un meccanismo di finanziamento che costituisca il presupposto per la sua indipendenza. Il cinque per mille è una modalità, ad esempio, che si inserisce proprio in questa direzione ed è per tale motivo che deve diventare una misura stabile e strutturale nel tempo. Essa ha un valore non solo reale, ma anche simbolico per l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale che rappresenta anche un esempio di democrazia. Sempre in merito al finanziamento del mondo del Terzo settore, l'Agenzia si sta impegnando attivamente per l'adozione del nuovo regolamento relativo all'emissione dei Titoli di Solidarietà previsti dal D.Lgs. 460/97, quale forma di sostegno del nonprofit italiano non tanto per l'attività ordinaria, già peraltro coperta con iniziative di fund raising, quanto piuttosto per gli investimenti di medio-lungo termine³⁵.

2) il rapporto tra terzo e settore e pubblica amministrazione è uno degli argomenti di estrema attualità, soprattutto in relazione all'attività di acquisto della Pubblica Amministrazione, che si esplica attraverso le gare d'appalto. Mentre nel consumo privato si assiste alla crescita di modalità di scelta cosiddette “etiche” o comunque in qualche modo attente al Terzo Settore, nell'ambito della P.A. questo ancora non avviene. Mancano, infatti, regole amministrativo-contabili atte a tener conto di aspetti importanti e documentati che possano consentire alla P.A. di superare il principio di economicità (gare al massimo ribasso). Per questo motivo occorre fornire alle ONP criteri credibili per misurare la loro performance e l'efficacia dei servizi erogati. L'Agenzia ha attivato a tal fine due progetti: uno per la redazione del bilancio di esercizio e uno per il bilancio di missione³⁶.

3) un ultimo punto riguarda il Protocollo d'Intesa tra Agenzia e ISTAT per il censimento generale del 2009. La collaborazione tra questi due enti, che si sta già concretizzando in iniziative comuni, sfocerà nella rilevazione statistica realizzata con regole più consone a rappresentare il nonprofit, non adeguatamente rappresentato nei dati attualmente disponibili³⁷.

³⁵ Rif. parte II, cap. II, Protocolli di intesa.

³⁶ Per il bilancio d'esercizio si rimanda alla parte IV, cap. I, par. 4.1.4. Per il bilancio di missione si rimanda alla parte V, cap. I, Progetti di ricerca in collaborazione con Università.

³⁷ ³⁷ Rif. parte II, cap. II, Protocolli di intesa.

Tra gli interventi da segnalare, si ricorda quello del Presidente del Consiglio che ha ribadito la condivisione delle strategie d'azione dell'Agenzia. Il Presidente del Consiglio, a cui l'Agenzia deve rendicontare annualmente sull'attività svolta in base a quanto prescritto dal DPCM 329/2001 (tramite la presente Relazione annuale), ha esplicitato l'impegno preciso del Governo per consolidare la struttura dell'Agenzia rafforzandone i poteri e la stabilità economica.

Ha, inoltre, partecipato al Convegno il Ministro della Solidarietà Sociale che ha sottolineato l'importanza della stabilizzazione del cinque per mille nel panorama legislativo italiano.

5.5.7 Partecipazione a Convegni

L'Agenzia per le Onlus, ben consapevole dell'importanza di una attività di sensibilizzazione e promozione del Terzo settore a livello capillare, ha ritenuto di partecipare a numerose iniziative esterne (incontri, dibattiti, giornate di studio, seminari, conferenze...) promosse da varie realtà, aderendo tramite la partecipazione di propri consiglieri a buona parte delle proposte pervenute, garantendo sempre il massimo della coerenza possibile e una unitarietà di fondo all'azione dei suoi rappresentanti.

Si segnala in particolare la partecipazione ai seguenti eventi:

- 8° Forum Nazionale "Un network globale per il sostegno a distanza" (Torino, 16 – 17 febbraio 2007), a cura del Forum permanente per il sostegno a distanza e degli enti locali aderenti al Coordinamento nazionale enti locali per il sostegno a distanza
- Sodalitas, edizione 2007 Premio Sodalitas Giornalismo per il sociale
- V Conferenza Nazionale Volontariato Napoli (Napoli, 13 – 15 aprile 2007). In tale occasione è stato allestito un punto di presentazione dell'Agenzia, curato dal Dipartimento Attività Promozionali con la partecipazione del Responsabile dell'Ufficio di Presidenza.
- Giornata di studi promossa dall'Università Lateranense sul tema dei registri delle organizzazioni non profit (Roma, 20 aprile 2007). Nel corso del convegno, è stato presentato un prototipo di registro da utilizzarsi da parte dei titolari delle competenze in materia di gestione anagrafica delle ONP, che consentirebbe di adottare uno standard procedurale univoco. Nell'occasione il Presidente dell'Agenzia ha fatto reso noto che l'Agenzia ha avviato un progetto operativo sul medesimo tema, da sviluppare con la Conferenza Stato – Regioni.
- Convegno ICFO – *International Committee on Fundraising* (Milano, 27 aprile 2007) - convegno "Il fattore fiducia fa girare il mondo" in occasione della prima assemblea annuale organizzata in Italia, e presentazione della relazione sul tema "Trasparenza e correttezza per lo sviluppo dell'economia civile. Il contributo della nuova Agenzia per le Onlus"
- Civitas (Padova, 4 – 6 maggio 2007)
- Università Cattolica "Capitale sociale e terzo settore" (Milano, 11 maggio 2007)
- ARCI, Convegno "Quali scenari futuri per il non profit" (Parma, 12 maggio 2007)
- Osservatorio sull'Economia Civile della Camera di Commercio di Torino (Torino, 14 maggio 2007) - iniziativa sul tema "Nuovo welfare, sussidiarietà e ruolo degli Osservatori dell'Economia Civile"
- ACRI – Associazione Casse di risparmio "Fondazioni: una marcia in più per il paese" (Roma, 16 maggio 2007); è il titolo della tavola rotonda che l'Acri ha organizzato a Roma nella mattinata del 16 maggio per anticipare i temi della VII Giornata della Fondazione, celebrata a livello locale dai singoli enti sabato 19 maggio. All'incontro sono intervenuti: il Direttore della Fondazione Giovanni Agnelli;

il Presidente dell'Acri; il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri; il Presidente della Fondazione per il Sud; il Presidente Emerito della Corte Costituzionale; il Presidente dell'Agenzia per le Onlus. In apertura della tavola rotonda, il Presidente di Ipsos, ha presentato i risultati di una ricerca sociodemografica sulle attese dei cittadini italiani in merito al ruolo che il privato sociale può svolgere in vari campi d'interesse collettivo, appositamente realizzata per l'occasione.

- Fondazione per il Sud – Lamezia Terme (CO), 28 maggio 2007. La Fondazione per il Sud, nata nel 2006 per iniziativa e progetto delle fondazioni di origine bancaria e delle OdV (rappresentate rispettivamente dall'ACRI e dal Forum del Terzo settore), si propone di promuovere e potenziare le strutture immateriali per lo sviluppo sociale, civile ed economico del territorio del Mezzogiorno. La Fondazione ha promosso unitamente all'Agenzia per le Onlus il convegno "Economia civile: una nuova frontiera nell'Italia mediterranea". Dopo i saluti introduttivi del Presidente della Fondazione per il Sud, organizzatrice del Convegno, autorevoli relatori hanno dato il proprio contributo all'approfondimento del tema in oggetto. Tra questi, il Prof. Stefano Zamagni, Presidente dell'Agenzia per le ONLUS, ha sottolineato l'importanza dell'azione che la Fondazione per il Sud andrà a compiere e le prospettive di sviluppo non solo economico, ma anche sociale e soprattutto culturale. Duplice l'obiettivo prioritario da perseguire: per un verso, contribuire ad accrescere il tasso di imprenditorialità sociale al Sud; per l'altro verso, concorrere a rinsaldare le reti di fiducia e di cooperazione tra i soggetti della società civile operanti al Sud. Il convegno ha rappresentato un momento di incontro – confronto che ha posto le basi di future sinergie operative e d'intenti e che ha visto soggetti, a vario titolo coinvolti nel mondo del Terzo Settore, disposti a lavorare insieme perché lo stesso diventi una realtà sempre più viva nel Mezzogiorno, una realtà capace di rompere schemi paralizzanti e scavalcare antiche reticenze.
- ISFOL, Seminario sul coinvolgimento dei lavoratori e degli stakeholder nelle imprese sociali (Roma, 12 giugno 2007)
- ForumSad (Forum del sostegno a distanza), incontro sul tema "Comunicare il sostegno a distanza", (Torino, 23 giugno 2007)
- Università degli Studi Milano Bicocca, manifestazione "Lo standard Valore Sociale: una definizione partecipata del modello di impresa responsabile nella prospettiva dei diritti umani", (Milano, 9 luglio 2007)
- CreaRes (Centro Ricerche su etica degli affari e responsabilità sociale), convegno sul tema "La rendicontazione sociale nel settore non profit" (Varese, 16 luglio 2007)
- Meeting di Rimini, tavola rotonda "Nuova legge sul non profit: quali prospettive?", 24 agosto 2007. All'incontro hanno partecipato tra gli altri, il vice ministro dell'Economia e Finanze il Presidente di ACRI.
- ISSAN, Workshop impresa sociale (Riva del Garda, 22 settembre 2007)
- Fondazione Monna Lisa di Arezzo, convegno sul tema "Il ruolo del welfare di comunità delle fondazioni di impresa orientate alla raccolta fondi" (Arezzo, 28 settembre 2007)
- Fondazione Opera Immacolata Concezione, convegno "La longevità come risorsa" (Padova, 29 – 30 settembre 2007)
- Assemblea dell'Unione Nazionale delle Pro loco d'Italia (Catania, 6 ottobre 2007)
- A.S.D.I. (Centro di Assistenza alla Persona e alla Famiglia), Convegno "La famiglia che cambia nella vita delle Chiese cristiane" (Bolzano, 13 ottobre 2007)
- Gruppi Vincenziani, cerimonia celebrativa dei 150 anni di attività (Milano, 23 ottobre 2007)
- Fondazione Lanza, convegno (Padova, 26 ottobre 2007)
- Banca Prossima, presentazione (Milano, 29 ottobre 2007)

- Istituto Italiano della Donazione, Il conferenza nazionale della Donazione (Roma, 30 ottobre 2007)
- ACRI, 83^ Giornata Mondiale del risparmio (Roma, 31 ottobre 2007)
- V Forum dei volontari dell'Associazione Lega del Filo d'oro (Roma, 9 novembre 2007)
- Fondazione Dottori commercialisti, "Enti pubblici ed enti non profit" (Università Bocconi di Milano, 9 novembre 2007);
- Consorzio Gino Matterelli, convention sul tema della cooperazione internazionale (Rovereto, 10 novembre 2007)
- Meeting del volontariato, "Tracce di solidarietà" (Bari, 11 novembre 2007)
- Consulta provinciale del Volontariato (Ferrara, 17 novembre 2007)
- Compagnia S. Paolo di Torino, "Dare fiducia. Oggi si può" (26 novembre 2007)
- Provincia autonoma di Bolzano, iniziativa pubblica in tema di volontariato (4 dicembre 2007).

5.5.8 Marchio istituzionale (richieste di patrocinii)

L'Ufficio Comunicazione è preposto alla tutela del marchio istituzionale dell'Agenzia, pertanto vigila sull'omogeneità dell'immagine coordinata nonché sul suo utilizzo conforme nell'ambito della concessione dei patrocinii.

Il patrocinio consta esclusivamente nell'implicito "marchio di qualità" sull'iniziativa che viene conferito dalla presenza dell'Agenzia attraverso la sua riconoscibilità dal punto di vista grafico. In nessun caso l'Agenzia ha erogato contributi per la compensazione delle spese connesse al progetto patrocinato.

Dal punto di vista pratico, durante il precedente mandato, il patrocinio veniva concesso nei casi in cui l'evento avesse un chiaro rilievo, definito dal patrocinio o dalla partecipazione di altre primarie istituzioni pubbliche e non si è mai proceduto all'assegnazione di contributi finanziari a sostegno di iniziative realizzate da altri soggetti.

Il nuovo Consiglio ha valutato in modo positivo tale modalità operativa e ha approvato di assumere il medesimo comportamento nella fase attuale, riservandosi di prendere in esame con maggiore attenzione la questione.

Nell'ambito dell'anno 2007 il patrocinio è stato concesso ai seguenti eventi:

- Ente Nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordi, 3° Convegno Nazionale sulla Lingua dei Segni (Verona, 9 – 11 marzo 2007)
- Associazione Mediterraneo senza handicap onlus, III Congresso Internazionale Mediterraneo senza handicap (aprile, Malta)
- Università IULM di Milano, realizzazione dell'edizione 2007 della manifestazione "Dal dire al fare" Salone della Responsabilità sociale d'impresa (27 – 28 settembre 2007) a cura di vari promotori, tra cui la Regione Lombardia e la Provincia di Milano (anche nella precedente edizione l'Agenzia aveva dato il patrocinio)
- Fondazione Pubblicità Progresso, III Conferenza internazionale sulla comunicazione sociale (Milano, 22 – 23 novembre 2007)
- Istituto Italiano della Donazione (IDI), iniziativa aperta sul tema della trasparenza quale valore di base della vita delle onp, a carattere itinerante, che si è svolto in una decina di città in Italia.

- Scuola Superiore di studi universitari e perfezionamento Sant'Anna di Pisa ed il Centro di ricerca WISS, giornata di studi sulla nuova legge sul volontariato (19 ottobre 2007)
- Auser Lombardia, convegno "Il costo della solitudine" (Milano, 29 ottobre 2007)
- Istituto Italiano della Donazione (IDI), II Conferenza Nazionale della Donazione (30 ottobre 2007 – Roma)
- Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa in collaborazione con il Centro Nazionale Volontariato, convegno sulla nuova legge del volontariato (Pisa, 9 novembre 2007)
- Iris Network (rete di soggetti cointeressati al tema dell'impresa sociale, composta da 17 università italiane, 5 centri di ricerca, 2 organismi di rappresentanza e 5 organizzazioni non profit): proposta di dar forma ad un rapporto di collaborazione con l'Agenzia, in particolare per quanto attiene la redazione del "Rapporto sull'impresa sociale in Italia", per il quale è stato richiesto anche il patrocinio dell'Agenzia, e la promozione ed il sostegno presso il Ministero dell'Università e della ricerca, di Scuole e Dottorati di ricerca sui temi del non profit.

5.5.9 Merchandising

L'Ufficio Comunicazione, effettuato uno studio sul pubblico di riferimento dell'Agenzia, realizza i prodotti di merchandising mirati per gli interlocutori di riferimento e i visitatori degli stand presso le fiere di settore.

In questa fase di insediamento del nuovo Consiglio, l'utilizzo del merchandising si è reso particolarmente utile per attestare il ricordo dell'Agenzia per le ONLUS presso il proprio pubblico di riferimento.

A tal fine il Consiglio dell'Agenzia ha approvato il provvedimento n. 121/2007 avente ad oggetto "Interventi per la promozione del marchio dell'Agenzia con la realizzazione di oggettistica di rappresentanza"

5.5.10 Ufficio Stampa

L'Ufficio Comunicazione coordina i rapporti con i mass media, stampa – radio – tv direttamente o attraverso uffici stampa di volta in volta incaricati.

Qui di seguito sono raccolti i principali comunicati stampa redatti e divulgati dall'Ufficio.

Milano, 15 febbraio 2007.

Oggi alle ore 12, presso la sede istituzionale dell'Agenzia per le ONLUS in Via Rovello, 6 il Presidente Stefano Zamagni e i Consiglieri:

- Giampiero Rasimelli - Vicepresidente
- Marida Bolognesi - Consigliere
- Massimo Palombi - Consigliere
- Edoardo Patriarca - Consigliere
- Adriano Propersi - Consigliere
- Emanuele Rossi - Consigliere
- Gabriella Stramaccioni - Consigliere
- Sergio Travaglia - Consigliere
- Paola Severini - Consigliere (assente per impegni sopraggiunti)
- Luca Antonini - Consigliere (assente per impegni sopraggiunti)

da poco nominati con DPCM del 15 gennaio u.s., hanno incontrato i giornalisti in un buon clima di lavoro costruttivo. Il Presidente ha delineato l'attività svolta dall'Agenzia

sino ad ora chiarendone gli ambiti di competenza che, come precisa il DPCM 329/2001 si occupa non solo di ONLUS, ma anche di "terzo settore ed enti non commerciali" (art. 3 comma 1) . Il primo mandato dell'Agenzia da poco concluso, ha necessariamente dovuto incentrare la propria attività sul versante della vigilanza e del controllo. in tal senso è da annoverarsi il Protocollo d'intesa siglato con la Guardia di Finanza nell'ottobre 2005. C'è l'impegno, su questo tema, da parte dell'attuale composizione dell'Agenzia per le ONLUS, di provvedere alla stipula di un accordo con l'Agenzia delle Entrate, che si rivelerà determinante per porre in connessione i due enti e soprattutto beneficiare dell'attività ispettiva svolta direttamente dall'Agenzia delle Entrate. Occorre, infatti, sottolineare che l'Agenzia per le ONLUS, per normativa istitutiva, non possiede ispettori propri e non ha potere sanzionatorio diretto.

Se il primo mandato è stato quindi improntato sull'attività di vigilanza e controllo, il secondo ed attuale mandato si propone a pieno titolo come quello della PROMOZIONE E DELL'INDIRIZZO. Strumenti importanti per conseguire gli importanti obiettivi nell'ambito di questo quinquennio saranno:

- 1) ampliamento e approfondimento delle AUDIZIONI, fondamentale punto di tangenza e interlocuzione con il composito mondo del Terzo Settore. Intensificare il colloquio con esponenti e rappresentanti del nonprofit italiano permetterà all'Agenzia di interpretarne meglio le aspettative e sarà suo specifico compito istituzionale tradurle in proposte al Legislatore;
- 2) organizzazione di seminari di studio con le Direzioni Regionali dell'Agenzia delle Entrate e con la Guardia di Finanza al fine di facilitare la promozione di una cultura del Terzo Settore in questi ambiti più squisitamente orientati alla ricerca di situazioni difformi rispetto alla norma;

Un'altra priorità dell'attuale mandato è l'attivazione di una cd. "manutenzione legislativa" a dieci anni dall'approvazione del D.Lgs. 460/97 ed in considerazione della modifica del Codice Civile attualmente oggetto di studio di un'apposita commissione. Se il Parlamento procederà ad approvare gli esiti del lavoro di tale collegio, nei termini definiti dalla commissione di lavoro, il Terzo settore avrà un rilancio notevolissimo, tale da richiedere un cambiamento strutturale all'Agenzia per le ONLUS.

Tale cambiamento, obiettivo sostanziale di questo quinquennio, si sostanzia nella trasformazione dell'Agenzia in Autorità a tutti gli effetti, con poteri da una parte ispettivi e sanzionatori, ma soprattutto di riferimento autorevole e reale supporto al settore, rispondendo anche ad una esigenza di una normativa omogenea su tutto il territorio nazionale e un assetto più organico dello stesso (basti pensare che, come emerge da una ricerca condotta dall'Agenzia e divulgata dalla "Pubblicazione dell'Ufficio di Presidenza", in Italia vi sono circa 250 Registri che a vario titolo mappano organismi di Terzo settore.

La consapevolezza dell'esistenza di una grossa percentuale di Terzo Settore "nascosto" e quindi sottorappresentato dai dati attualmente esistenti, ha spinto l'Agenzia per le ONLUS a prendere accordi con l'ISTAT affinché si proceda in brevissimo tempo ad una nuova rilevazione statistica attraverso un *long form*, che, pubblicata nel 2009, sostituirà gli attuali dati disponibili risalenti all'ultimo censimento del nonprofit italiano datato 1999 e reso noto nel 2001.

Un'apertura Europea contraddistinguerà lo sviluppo dell'Agenzia per le ONLUS che da subito valorizzerà la propria presenza nell'ambito del CESE (Comité

economique et social européen) al fine di poter esportare la tradizione e la cultura del nonprofit italiano.

Infine un'esortazione del Presidente Zamagni al mondo dell'informazione e della comunicazione, in particolare la televisione: troppo poco spazio viene dedicato in termini di tempo e di affondo, alla PROMOZIONE del Terzo Settore. Un salto culturale deve contraddistinguere gli anni a venire, anni in cui si auspica i mass media siano più disposti a premiare la parte virtuosa del settore.

Milano, 13 marzo 2007.

Nella giornata di ieri, si è svolta al Quirinale l'udienza dell'Agenzia per le ONLUS innanzi il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano.

Alle ore 17, il Capo dello Stato ha ricevuto il Presidente dell'Agenzia per le ONLUS Stefano Zamagni e i Consiglieri:

- Giampiero Rasimelli - Vicepresidente
- Marida Bolognesi
- Massimo Palombi
- Edoardo Patriarca
- Adriano Propersi
- Gabriella Stramaccioni
- Paola Severini
- Luca Antonini

da poco nominati con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 gennaio 2007; era presente all'incontro anche lo staff del Presidente composto dal Responsabile dell'Ufficio di Presidenza Francesco Iaquina e dal Responsabile dell'Ufficio Comunicazione Maria Elisa Borrelli.

Il Presidente Napolitano ha dedicato all'Agenzia più tempo del previsto. L'appuntamento si è tenuto nel suo studio privato e si è svolto in un clima molto positivo e di reciproco scambio. Qui in sintesi i contenuti:

In una premessa d'inquadramento generale il Presidente Stefano Zamagni ha ricordato che la legge istitutiva dell'Agenzia (D.P.C.M. n. 329 del 21.3.2001) le ha affidato tre funzioni fondamentali 1) vigilanza e controllo; 2) indirizzo; 3) promozione. Nell'ambito di queste tre aree è possibile annoverare alcuni punti salienti che caratterizzeranno il secondo mandato di vita istituzionale dell'ente, anche sulla base di alcune già avviate esperienze di collaborazione fra cui in particolare quella con la Guardia di Finanza e quella con l'Agenzia delle Entrate.

1) l'Agenzia per le ONLUS si propone di avviare una collaborazione molto stretta con l'ISTAT al fine di individuare la strategia ottimale per dotare il mondo del non profit della base informativa che esso merita e soprattutto per far emergere il cosiddetto Terzo Settore nascosto, mai censito. La rilevazione totale degli enti non profit è stata effettuata dall'ISTAT, per un verso, con la prima rilevazione censuaria nel 1999, mediante un questionario "long form" di approfondimento – rilevazione che tuttavia ha riguardato le sole "unità istituzionali" e non anche le "unità locali"; per l'altro verso, con l'VIII Censimento generale dell'industria e dei servizi nel cui ambito vennero rilevati anche i soggetti non profit mediante questionario "short form". In aggiunta alle informazioni di tipo censuario, l'ISTAT ha realizzato rilevazioni di tipo strutturale su

segmenti specifici dei soggetti non profit, nel periodo 1995-2006, quali le organizzazioni di volontariato, le cooperative sociali, le fondazioni. In vista del 2011, l'ISTAT dovrà predisporre per il IX Censimento generale dell'industria e dei servizi che comprenderà anche gli enti non profit.

L'ISTAT e L'Agenzia per le ONLUS hanno stabilito di collaborare fattivamente istituendo un Focus Group e concordando la partecipazione dell'Agenzia al Circolo di Qualità "Istituzioni pubbliche e private" del Programma Statistico Nazionale.

2) Un altro tema su cui è urgente intervenire è quello legato alla molteplicità dei Registri del Terzo Settore esistenti in Italia. Soggetti del tutto simili sotto il profilo della struttura e dell'attività svolta, ma aventi sede legale in regioni (o province) diverse, possono vedere la propria richiesta di iscrizione accolta in una Regione e respinta in un'altra. Ebbene, l'Agenzia per le ONLUS deve poter intervenire su tale materia al fine di giungere all'adozione di standard condivisi che garantiscano sia l'equità di trattamento a tutti i soggetti nonprofit sia la fruizione di informazioni complete a tutti quei cittadini che fanno dipendere da ciò la loro decisione di donare o meno risorse ai soggetti medesimi. L'Agenzia ha già avviato forme nuove di collaborazione con la Conferenza Stato-Regioni per giungere, in tempi rapidi, all'armonizzazione dei principi e delle linee guida che governano la tenuta dei registri, nonché ad una concertazione dell'azione amministrativa.

3) I bilanci redatti dagli enti nonprofit sono impostati secondo uno schema tipico delle organizzazioni for profit. Questa impostazione non aiuta gli operatori del settore che spesso non possiedono la professionalità adatta per questo tipo di adempimenti formali, ma soprattutto non fa emergere il cosiddetto V.A.S., il Valore Aggiunto Sociale, che è un indicatore molto spesso trascurato, ma di fatto essenziale per non solo per leggere il bilancio, ma soprattutto per comprendere il reale beneficio che l'attività dell'ente ha dato alla collettività. Tale parametro è tenuto in estrema considerazione sia nel resto d' Europa sia negli Stati Uniti, pertanto anche l'Italia deve allinearsi su questa posizione, così come deve anche poter essere coinvolta in modo più decisivo a livello internazionale. E' necessario e urgente, ad esempio, che l'Agenzia abbia un ruolo più pregnante in seno alla comunità internazionale, in particolare nell'ambito del CESE (Comitato Economico e Sociale Europeo), nel cui ambito l'Italia non è rappresentata

4) Un passaggio rilevante ha riguardato l'Università. Il nostro paese, infatti, pur vantando un Terzo Settore che, in termini relativi, non è secondo a quello dei paesi dell'Occidente avanzato, non possiede ancora alcun dottorato di ricerca specificamente rivolto ad esso. L'Italia possiede taluni corsi di laurea e diversi Master universitari rivolti al Terzo Settore, peraltro in essere da appena dieci anni (dal novembre 1996,) ma ancora nessun dottorato di ricerca. Ciò rappresenta il vincolo più serio alla piena legittimazione culturale del Terzo Settore e, di conseguenza, alla sua espansione e diffusione.

Il Presidente della Repubblica ha sottolineato, come ricordava anche il Presidente Zamagni, l'importanza del Terzo Settore e del lavoro delle persone in esso occupate, come fonte di civiltà e di crescita per tutta la nazione. Nel sottolineare l'importanza della promozione del Terzo Settore, il Presidente Napolitano ha ricordato il ruolo importante dei mass media e in particolare della televisione per mostrare esempi

positivi relativi a questo mondo. Ha caldeggiato, quindi, opportuni accordi fra l'Agenzia per le ONLUS e la Rai affinché la televisione di Stato si occupi di trattare in maniera ricorrente e approfondita gli argomenti inerenti il nonprofit.

Milano, 17 maggio 2007

L'Agenzia delle Entrate e l'Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale hanno sottoscritto ieri 16 maggio 2007 a Roma presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, un Protocollo d'Intesa a conferma del comune impegno e della comune volontà in termini di collaborazione ed informazione per il corretto esercizio delle rispettive attribuzioni.

Il protocollo è stato siglato dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate, Dott. Massimo Romano e dal Presidente dell'Agenzia per le ONLUS, Prof. Stefano Zamagni alla presenza del Sottosegretario all'Economia Alfiero Grandi.

La collaborazione fra le due Istituzioni prevede come primo passaggio fondamentale l'istituzione di un Tavolo tecnico che si riunirà con cadenza bimestrale o, se necessario, con altre modalità concordate, per affrontare le questioni ritenute meritevoli di analisi congiunta.

Durante la presentazione del Protocollo d'Intesa le due Agenzie hanno espresso la comune intenzione a far sì che la loro collaborazione, oltre ad essere indirizzata a tematiche tecniche quali, per esempio, la definizione dei requisiti soggettivi e dell'ambito di operatività rilevante per gli enti di Terzo Settore, possa offrire un contributo importante al legislatore nel consolidamento e nello sviluppo, per gli anni a venire, dello strumento del 5 per mille quale espressione operativa del principio di sussidiarietà.

Un'attenzione particolare sarà dunque dedicata a tale argomento dal Tavolo Tecnico la cui prima riunione è prevista a 60 giorni dalla data della firma del Protocollo stesso.

Milano, 29 maggio 2007.

Si è svolto ieri a Lamezia Terme il Convegno dal titolo "Economia civile: una nuova frontiera nell'Italia Mediterranea" promosso dalla Fondazione per il Sud unitamente all'Agenzia per le ONLUS.

Dopo i saluti introduttivi del Dott. Savino Pezzotta, Presidente della Fondazione per il Sud, organizzatrice del Convegno, autorevoli relatori hanno dato il proprio contributo all'approfondimento del tema in oggetto. Tra questi, il Prof. Domenico Cersosimo dell'Università della Calabria, S.E. Mons. Giancarlo Bregantini Vescovo di Locri-Gerace, e l'Avvocato Giuseppe Guzzetti Presidente di ACRI.

In particolare il Prof. Stefano Zamagni, Presidente dell'Agenzia per le ONLUS, ha sottolineato l'importanza dell'azione che la Fondazione per il Sud andrà a compiere e le prospettive di sviluppo non solo economico, ma anche sociale e soprattutto culturale.

Duplici l'obiettivo prioritario da perseguire. Per un verso, contribuire ad accrescere il tasso di imprenditorialità sociale al Sud; per l'altro verso, concorrere a rinsaldare le reti di fiducia e di cooperazione tra i soggetti della società civile operanti al Sud.

Il convegno ha rappresentato un momento di incontro – confronto che ha posto le basi di future sinergie operative e d'intenti e che ha visto soggetti, a vario titolo coinvolti nel mondo del Terzo Settore, disposti a lavorare insieme perché lo stesso diventi una

realtà sempre più viva nel Mezzogiorno, una realtà capace di rompere schemi paralizzanti e scavalcare antiche reticenze.

Milano, 30 maggio 2007.

Ieri si è svolto a Roma – Lido di Ostia – presso la Scuola di Polizia Tributaria il Convegno dal titolo “Prospettive di valorizzazione del Terzo settore in Italia”, fortemente voluto dall'Agenzia per le onlus e dalla Guardia di Finanza.

Dopo i saluti del Comandante Generale Roberto Speciale, il Presidente dell'Agenzia per le ONLUS, Prof. Stefano Zamagni, è intervenuto sottolineando la necessità e l'importanza della valorizzazione del Terzo Settore per un rilancio della società civile: riconoscere a tutti i livelli (sociale, giuridico ed economico) lo spessore del ruolo svolto dal Terzo Settore, vuol dire permettere alla società civile di esprimere al massimo tutte le potenzialità che la caratterizzano per natura.

Importanti i contributi dati dal Vice Ministro dell'Economia e delle Finanze, On. Roberto Pinza che ha colto l'occasione per approfondire il tema della Riforma del titolo II del Codice civile e dell'On. Paolo Ferrero, Ministro della Solidarietà Sociale che ha tracciato i punti base per la redazione di un Testo unico del Terzo Settore.

L'Avv. Fabrizio Carotti, Capo Dipartimento per le Politiche Fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze è intervenuto focalizzando il suo contributo sul rapporto tra le politiche fiscali e il Terzo Settore in Italia.

Tale convegno si inserisce, rappresentandone un momento cruciale, all'interno di un articolato programma di formazione diretto al personale della Guardia di Finanza interessato all'attività di controllo dei presupposti per il godimento, da parte degli enti non - profit, delle agevolazioni tributarie, nonché alla tutela dagli abusi nell'attività di raccolta pubblica di fondi.

Tale attività di formazione è espressamente prevista dal Protocollo di intesa stilato, il 20 ottobre 2005, dalla Guardia di Finanza e dall'Agenzia per le Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale.

Roma, 19 giugno 2007.

Firmato oggi il Protocollo di intesa tra ISTAT e Agenzia per le ONLUS.

Nella cornice Della sede di ISTAT a Roma, ISTAT e Agenzia per le ONLUS hanno siglato l'accordo che permetterà di predisporre più agevolmente e in forma condivisa una serie di iniziative tra cui spicca, prioritariamente, l'esecuzione del secondo censimento delle istituzioni non profit previsto nel 2009.

Questa priorità deriva sia dalla mission dell'Agenzia per le ONLUS, guidata dal Prof. Stefano Zamagni alla presidenza del secondo mandato di vita istituzionale, sia dal Piano Statistico Nazionale 2007-2009, che mette in evidenza la necessità di “....estendere ed approfondire l'informazione statistica sulle istituzioni private *non profit*, che negli anni più recenti hanno visto crescere in modo consistente il proprio ruolo nel complessivo sistema produttivo del paese, in termini di risorse utilizzate e di produzione realizzata e, inoltre, sono divenute un elemento centrale in quanto “produttori di servizi” sanitari, socio-assistenziali, di istruzione, culturali, sportivi e ricreativi nel quadro dell'offerta pubblica locale”

Oltre al delicato aspetto di provvedere al soddisfacimento del fabbisogno finanziario di un censimento di ampia portata sul fronte non profit, e quindi economicamente impegnativo, si rende fin d'ora necessario organizzare un piano di lavoro operativo nell'ambito del quale sarà compito dell'Agenzia mettere al servizio dell'attività di sviluppo dell'informazione statistica ufficiale la capacità di rappresentare le diverse sensibilità del settore di interesse, e che le deriva dal mandato istituzionale.

Al fine di rendere efficace la collaborazione sancita con l'odierna firma del Protocollo, verrà costituito un comitato di coordinamento composto da Mancini e Certoma e Massimo Palombi, Tiziana Alti per la progettazione del nuovo censimento così come per la definizione di studi progettuali sui fenomeni più significativi del settore.

Va sottolineata la costituzione di un ufficio di statistica interno all'Agenzia per le ONLUS, da inserire nella rete SISTAN, nonché la disponibilità di Questa a partecipare agli organismi consultivi e di confronto di supporto all'Istat per il settore di interesse (circoli di qualità).

Si tratta di un progetto importante nell'ottica di sviluppo e fruibilità delle informazioni, dei documenti e delle esperienze che favoriscono la visibilità delle organizzazioni di terzo settore e che solo con una partnership come quella creata oggi potrà realizzarsi al meglio.

Questo progetto consentirà di ampliare e sviluppare l'informazione statistica sia attraverso rilevazioni a cadenza annuale o pluriennale sulle unità istituzionali sia tramite l'utilizzo di fonti amministrative per un settore ormai di rilevanza strategica per la crescita sociale del Paese.

Roma, 20 settembre 2007.

RAI e Agenzia per le ONLUS insieme per il Terzo Settore.

Si è svolta oggi presso la sede RAI di Viale Mazzini, 14 a Roma alla presenza di Carlo Romeo – Segretariato Sociale RAI – e Stefano Zamagni – Presidente dell'Agenzia per le ONLUS – la conferenza stampa di presentazione della prima pagina di televideo messa a disposizione dalla RAI quale finestra informativa dell'Agenzia per le ONLUS sul Terzo Settore.

Questo importante strumento è il primo frutto della collaborazione nata tra i due enti, che si svilupperà in più un articolato lavoro comune, come ha auspicato il Presidente Zamagni.

Il connubio si è sostanziato altresì, sempre nella giornata di oggi, nell'organizzazione di un partecipatissimo workshop in casa RAI, dedicato ai giornalisti e agli autori televisivi, volto ad approfondire le tematiche riguardanti il Terzo Settore, di interesse per la RAI e il proprio pubblico nonché di specifica competenza dell'Agenzia.

Sono intervenuti: il Direttore Generale della Rai Claudio Cappon, i Consiglieri e il Presidente dell'Agenzia per le ONLUS Stefano Zamagni, Carlo Romeo Responsabile del Segretariato Sociale, i direttori del tg1 Gianni Riotta, del tg3 Antonio Di Bella e il

Direttore dei Programmi Radiofonici Sergio Valzania apportando un alto contributo definendo il ruolo della comunicazione sociale nell'emittente pubblica.

Le testimonianze di Giovanni Anversa, Piero Felice Da Mosso e Valeria Coiante hanno poi aperto una finestra sulla quotidianità dei servizi pubblici dedicati all'informazione con un'attenzione specifica al sociale.

La collaborazione tra Rai e Agenzia trova fondamento in una comunanza di intenti sanciti dal nuovo Contratto di Servizio, ma in particolare raccoglie una sollecitazione del Capo dello Stato Giorgio Napolitano che proprio lo scorso 12 marzo ha ricordato, nell'ambito dell'udienza concessa all'Agenzia, il ruolo importante dei mass media e, in particolare, della televisione per mostrare esempi positivi del nonprofit italiano e ha caldeggiato che, a tal fine, si pervenisse ad opportuni accordi fra RAI e Agenzia per le ONLUS affinché la televisione di Stato si occupi di trattare in maniera ricorrente e approfondita gli argomenti inerenti il Terzo Settore.

Milano, 25 settembre 2007

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

Gli Enti nonprofit hanno caratteristiche proprie e differiscono in modo significativo dalle imprese commerciali per diverse ragioni, quali, ad esempio, 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 ecc.

D'altronde, gli Enti nonprofit hanno anch'essi caratteristiche aziendali ed hanno la necessità di perseguire l'economicità della loro gestione, oltreché l'efficacia e l'efficienza della stessa.

In particolare, la loro attività è spesso caratterizzata dall'esigenza di ricorrere a richieste di erogazioni liberali da terzi per sostenere le loro finalità ideali: ciò esige correttezza gestionale e trasparenza della gestione.

Inoltre, gli enti nonprofit, 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 presentano in modo non strutturato e adeguato alle esigenze degli istituti di credito.

Per tutte queste ragioni sinteticamente delineate, il Terzo settore sente l'esigenza di dotarsi di strumenti di rendicontazione "ad hoc".

Si sente, cioè, la necessità di redigere modelli di bilancio specifici per il nonprofit, che consentano di fornire a tutti i terzi interessati le informazioni circa l'attività delle particolari gestioni non lucrative. Tale esigenza riguarda, in particolare, il bilancio di esercizio che dia conto, con lo stato patrimoniale conto della situazione patrimoniale e finanziaria, e, attraverso il rendiconto gestionale - denominato, nelle imprese for profit, conto economico - delle risultanze della gestione dell'esercizio.

Occorre anche considerare che sempre più gli enti sentono la necessità di precisi ed uniformi criteri di valutazione di bilancio, anche in vista della certificazione di bilancio che va diffondendosi fra i grandi enti e per taluni ambiti operativi (formazione e ONG).

L'Agenzia per le Onlus, rilevata l'esigenza di cui sopra ed in considerazione delle funzioni di indirizzo e promozione del Terzo settore ad essa attribuite dal D.P.C.M 21 marzo 2001, n. 329, ritiene suo compito promuovere l'adozione di modelli uniformi di bilanci.

L'Agenzia, consapevole delle debolezze amministrative che caratterizzano spesso gli enti nonprofit, per la maggior parte di piccole dimensioni e sostenuti spesso da volontari, opererà al fine di predisporre schemi semplificati per gli enti soprattutto di minori dimensioni.

Non si ritiene, comunque, 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 atto di indirizzo 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.

A tal fine occorre che il regolamento sul bilancio proposto dall'Agenzia per le Onlus sia redatto in modo da recepire tutti i migliori contributi della dottrina e della prassi, coinvolgendo nello studio i soggetti più rappresentativi di tali ambiti.

L'Agenzia per le Onlus, al fine di perseguire gli obiettivi sopra esposti, si è attivata per la costituzione di un gruppo di studio, contattando autorevoli professionisti ed importanti enti di categoria.

Il Gruppo di studio, coordinato dal Prof. Adriano Propersi, consigliere dell'Agenzia per le Onlus, è composto da: Prof. Vittorio Coda; Prof. Gian Mario Colombo; Prof. Luigi Puddu; Prof. Claudio Travaglini; Prof. Riccardo Mussari (AIDEA); Prof. Marco Elefanti (Consiglio Dottori Commercialisti); Dott. Mario Boella (ASSIREVI), Dott. Luciano Boraso (ASSIREVI), Dott. Vincenzo Capaccio (ASSIREVI); Dott. Gianfranco Torriero e Dott.ssa Maria Luisa Giachetti (ABI).

Il Progetto realizzato dall'Agenzia è co-finanziato dalla Fondazione Cariplo e sarà disponibile nella primavera 2008.

Roma, 3 ottobre 2007. Plauso del Ministro Ferrero all'iniziativa dell'Agenzia per le ONLUS sull'Amministratore di Sostegno.

Si è svolto oggi presso la Camera dei Deputati il convegno, organizzato dall'Agenzia per le ONLUS, dedicato a "L'Amministratore di Sostegno", istituito dalla Legge 6/2004, che prevede l'istituzione di questa figura a tutela di chi, pur non necessitando di interdizione o inabilitazione, ha difficoltà nel provvedere ai propri interessi.

Sono intervenuti: il Ministro della Solidarietà Sociale Paolo Ferrero, il Presidente emerito della Corte Costituzionale Giuliano Vassalli, il Presidente dell'Ente Nazionale Sordi Ida Collu, il Consigliere Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali Silvana Agosta, la Prof.ssa Alessandra Servitori.

I lavori del Convegno sono stati moderati dal Consigliere dell'Agenzia Paola Severini.

Di grande portata, in particolare, l'intervento del Ministro Ferrero che si è sostanziato in cinque punti:

- 1) il Ministro ha espresso la propria soddisfazione per l'iniziativa organizzata dall'Agenzia, che si trova in perfetta sintonia con l'attenzione che il Ministero della Solidarietà Sociale sta dedicando all'istituto dell'amministratore di sostegno, verificandone e mappandone l'effettiva applicazione sul territorio nazionale. Da questa attenta verifica, sortirà una pubblicazione e un evento che sarà previsto a Milano per la fine del mese di novembre.
- 2) Il Ministro ha confermato di essersi impegnato personalmente per il rifinanziamento della Legge 6/2004 sull'Amministratore di Sostegno, i cui fondi non erano più stati rimpinguati dal 2005.

- 3) Il Ministro ritiene che il finanziamento dell'Agenzia per le ONLUS nell'ambito dei fondi accantonati con il cinque per mille, non dovrebbe essere soggetto alla discrezionalità del ministro stesso, ma dovrebbe invece essere erogato in misura fissa proprio nel rispetto dell'Agenzia stessa e della sua attività. All'Agenzia verrà devoluto il cinque per cento del cinque per mille raccolto, da cui si dovranno decurtare eventuali altri trasferimenti.
- 4) Il Ministro ha valutato positivamente il lavoro intrapreso dall'Agenzia per le ONLUS con la RAI per affrontare insieme le tematiche legate al sociale. Ha manifestato la propria disponibilità a realizzare in forma congiunta campagne di comunicazione sociale anche attraverso l'utilizzo di spazi e mezzi del servizio pubblico multimediale RAI.
- 5) Ha concluso, infine, ribadendo l'impegno del Ministero della Solidarietà Sociale a che il Terzo Settore possa crescere nelle sue molteplici forme e proprio per questo ha fatto in modo che per la finanziaria 2008 e 2009 il tetto del cinque per mille venisse elevato da 250 a 400 milioni di euro.

Roma, 8 novembre 2007. Firmato il protocollo d'intesa tra Ministero della Solidarietà Sociale e Agenzia per le ONLUS.

Si è svolta ieri presso la sede del Ministero della Solidarietà Sociale la cerimonia di firma del Protocollo d'Intesa tra il Ministero e l'Agenzia per le ONLUS, che ha formalizzato una ormai quotidiana collaborazione tra i due Enti.

Hanno sottoscritto l'accordo il Ministro della Solidarietà Sociale Paolo Ferrero, il Presidente dell'Agenzia per le ONLUS Stefano Zamagni, Nel corso della cerimonia il Ministro Ferrero ha manifestato la propria soddisfazione per la firma del documento, da cui sortiranno progetti di lavoro comune ed anche una condivisione fisa di alcuni spazi presso la sede ministeriale di Via Fornovo a Roma, al fine di poter stabilizzare anche dal punto di vista operativo l'attività comune. Ha sottolineato altresì, la necessità di mettere il Terzo Settore al centro dell'attenzione della politica italiana affinché si assista da una parte alla crescita delle risorse dedicate al sociale e dall'altra alla conseguente crescita e consolidamento del tessuto sociale in quanto tale.

"Il meccanismo del cinque per mille, inoltre, si è rivelato una modalità utile di sostegno allo sviluppo dei corpi intendi della società, che sono un punto decisivo del grado di tenuta del nostro Paese. Per questo motivo tale meccanismo deve essere definito in maniera stabile, ha poi continuato il Ministro, e quindi deve essere reinserito nella Legge Finanziaria."

Il Presidente dell'Agenzia per le ONLUS Stefano Zamagni è intervenuto per sottolineare come tutto il recente dibattito sulla sicurezza nel nostro Paese si ricolleggi alla registrazione di una progressiva attenuazione dei legami sociali. "La sicurezza cede davanti a legami sociali deboli e il Terzo settore è un costruttore di questi legami, è un costruttore di democrazia."

È proprio in questo senso che l'Agenzia per le ONLUS si sta muovendo, anche stringendo rapporti con soggetti istituzionali importanti, per il conseguimento di obiettivi concreti in tempi ragionevoli. Si pensi ad esempio, alla collaborazione tra Ministero della Solidarietà Sociale e Agenzia nella redazione dei quattro regolamenti per l'applicazione della legge sull'impresa sociale, che consentiranno la nascita di fatto nel prossimo anno di questi soggetti economici che agiranno con criteri imprenditoriali

ma senza perseguire fini lucrativi. Ha ricordato, infine, che il 21 novembre prossimo si svolgerà alla Camera dei Deputati, Palazzo San Macuto, una giornata di Studio dedicata al tema "Terzo Settore, fattore di innovazione e protagonista di un nuovo welfare", organizzata dall'Agenzia per le ONLUS, a cui parteciperà, il Presidente del Consiglio Romano Prodi, lo stesso Ministro Ferrero e il Sottosegretario Enrico Letta, oltre ad autorevoli voci del mondo del nonprofit italiano.

Milano, 22 novembre 2007. Inaugurata la sede dell'Agenzia per le ONLUS a Roma.

Il 20 novembre scorso a Roma, è stata inaugurata la sede dell'Agenzia per le ONLUS concessa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La sede, nel quartiere romano di Trastevere, è in Piazza Santa Apollonia, 14 presso un immobile della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

I nuovi spazi saranno utilizzati come punto di appoggio operativo per tutte quelle attività, che necessariamente coinvolgono l'Agenzia con le altre amministrazioni centrali dello stato.

La sede principale rimane, comunque, a Milano in Via Rovello n. 6.

All'inaugurazione della sede era presente il Consigliere di Stato Generale Antonio Ragusa, che ha curato il coordinamento di tutte le operazioni di approntamento dei locali.

Milano, 22 novembre 2007 - Firmato il Protocollo di intesa tra la Rappresentanza dell'Unione Europea in Italia e l'Agenzia per le ONLUS.

Nella sede romana dell'Agenzia per le ONLUS, il Direttore della Rappresentanza UE in Italia, Pier Virgilio Dastoli e il Presidente dell'Agenzia per le ONLUS Stefano Zamagni hanno siglato in data 20 novembre u.s. il Protocollo d'intesa finalizzato alla realizzazione di iniziative comuni per lo sviluppo del processo di europeizzazione del terzo settore.

L'iniziativa prende spunto dall'osservazione del ruolo sempre più rilevante dell'universo nonprofit anche a livello comunitario, dove cresce il dialogo con la società civile e aumentano le iniziative dedicate a questo settore.

L'Agenzia per le Onlus, nell'ambito della propria strategia di promozione e di relazioni interistituzionali, ha ritenuto di collaborare in maniera più strutturata con la Rappresentanza della Commissione europea in Italia affinché:

- il nonprofit italiano potesse partecipare in modo più incisivo ed efficace ai numerosi processi di valorizzazione messi in campo dall'Unione Europea,
- l'Italia potesse proporre la specificità del proprio modello a livello europeo, promuovendone il confronto con altre realtà omologhe sviluppate in altri paesi dell'Unione.

In questa prospettiva, il Protocollo d'intesa permetterà di rendere operative forme di collaborazione volte alla promozione e al monitoraggio di attività di ricerca sul mondo

nonprofit, alla divulgazione degli esiti di queste attività attraverso iniziative di studio e approfondimento organizzate in maniera congiunta, allo scambio di informazioni sulle missioni istituzionali dei due Enti, alla valorizzazione, a livello nazionale, delle iniziative che l'Unione Europea rivolge al mondo nonprofit.

Milano, 22 novembre 2007. Successo di partecipazione per la giornata di studio sul nonprofit organizzata ieri dall'Agenzia per il Terzo Settore alla Camera dei Deputati.

Sala gremita e interventi di relatori illustri hanno caratterizzato la giornata di studio a Palazzo San Macuto scandita al mattino di ieri dal convegno "Terzo Settore, fattore di innovazione e protagonista di un nuovo welfare" e al pomeriggio dalla tavola rotonda "Politiche e assetti normativi per valorizzare le energie della sussidiarietà".

Il Presidente dell'Agenzia per il Terzo Settore, così verrà modificato il nome dell'Agenzia per le ONLUS in ragione della sua normativa istitutiva che le attribuisce poteri sul Terzo Settore nella sua generalità e non solo sul sottoinsieme delle ONLUS, è intervenuto sottolineando in particolare tre punti:

1) il nonprofit italiano deve trovare un meccanismo di finanziamento che costituisca il presupposto per la sua indipendenza. Il cinque per mille è una modalità, ad esempio, che si inserisce proprio in questa direzione ed è per questo che deve avere una certa stabilizzazione e strutturazione nel tempo. Essa ha un valore non solo reale, ma anche simbolico per la vera attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale che rappresenta nonché esempio di democrazia.

Sempre sul versante del finanziamento, l'Agenzia si sta impegnando attivamente per l'adozione del nuovo regolamento relativo all'emissione dei Titoli di Solidarietà previsti dal D.Lgs. 460/97, quale forma di sostegno del nonprofit italiano non tanto per l'attività ordinaria, già peraltro coperta con iniziative di fund raising, quanto piuttosto per gli investimenti di medio-lungo termine.

2) il rapporto tra terzo e settore e pubblica amministrazione è uno degli argomenti di attualità di questo frangente di sviluppo del nonprofit italiano, soprattutto in relazione alla capacità di acquisto della Pubblica Amministrazione, che si esplica attraverso le gare d'appalto. Mentre nel consumo privato si assiste alla crescita di modalità di scelta cosiddette "etiche" o comunque in qualche modo attente al Terzo Settore, nell'ambito della P.A. questo ancora non può avvenire. Mancano, infatti, regole amministrativo-contabili atte a tener conto di aspetti importanti e documentati che possano consentire alla P.A. di superare il principio di economicità (gare al massimo ribasso). Per questo motivo occorre fornire alle ONP criteri credibili per misurare la loro performance e l'efficacia dei servizi erogati. L'Agenzia ha attivato a tal fine due progetti: uno per la redazione del bilancio di esercizio e uno per il bilancio di missione.

3) un ultimo punto riguarda il Protocollo d'Intesa tra Agenzia e ISTAT per il censimento generale del 2009. La collaborazione tra questi due enti, che si sta già concretizzando in iniziative comuni, sfocerà nella rilevazione statistica realizzata con regole più consone a rappresentare il nonprofit, non adeguatamente rappresentato nei dati a disposizione in questo momento.

Il Presidente del Consiglio Romano Prodi, intervenuto al Convegno, ha ribadito la condivisione delle strategie d'azione dell'Agenzia. Il Presidente del Consiglio, a cui l'Agenzia deve rendicontare annualmente sull'attività svolta in base a quanto

prescritto dal DPCM 329/2001, ha esplicitato l'impegno preciso del Governo per consolidare la struttura dell'Agenzia rafforzandone i poteri e la stabilità economica.

Ha, inoltre, partecipato al Convegno il Ministro della Solidarietà Sociale Paolo Ferrero, che ha sottolineato l'importanza della stabilizzazione del cinque per mille nel panorama legislativo italiano.

Agenzia per le organizzazioni
non lucrative di utilità sociale

RELAZIONE ANNUALE 2007

Via Rovello, 6
20121 Milano
tel. 02 858687.1
fax 02 85868788
www.agenziaperleonus.it
e-mail: info@agenziaperleonus.it

Pubblicazione dell'Agenzia per le ONLUS

Ufficio di Presidenza
Dipartimento per le Attività Promozionali
Direttore

Francesco Iaquinta

Direttore Generale

Gabrio Quattropani
