

agenzia per le ONLUS

Relazione Annuale sull'attività svolta dall'Agenzia per le Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale

(1° gennaio 2009 - 31 dicembre 2009)

Redatta ai sensi del D.P.C.M. n. 329 del 21 marzo 2001, articolo 2, comma 2



*Agenzia per le Organizzazioni
Non Lucrative di Utilità Sociale*



*Agenzia per le Organizzazioni
Non Lucrative di Utilità Sociale*

**Relazione Annuale sull'attività svolta
dall'Agenzia per le Organizzazioni
Non Lucrative di Utilità Sociale
(1° gennaio 2009 - 31 dicembre 2009)**

Redatta ai sensi del DPCM n. 329 del 21 marzo 2001, art. 2, comma 2

INDICE

| | |
|--|-----------|
| Presentazione a cura del Presidente, professor Stefano Zamagni | 4 |
| La fucina del Terzo settore: un laboratorio aperto su presente e futuro | 9 |
| L'Agenzia per le Onlus e l'accountability del Terzo settore a cura del consigliere Adriano Propersi | 9 |
| Il sostegno a distanza come risorsa per la promozione dei diritti dell'infanzia e lo sviluppo della cooperazione internazionale a cura del consigliere Marida Bolognesi | 14 |
| Linee Guida per la raccolta dei fondi a cura del consigliere Edoardo Patriarca | 19 |
| Per una riforma organica della legislazione sul Terzo settore: le proposte dell'Agenzia per le Onlus a cura del consigliere Emanuele Rossi | 25 |
| I rapporti con l'Agenzia delle Entrate a cura del consigliere Giampiero Rasimelli | 31 |
| Sussidiarietà a cura del consigliere Luca Antonini | 37 |

| | |
|---|------------|
| PARTE I - PREMESSA GENERALE, ATTI NORMATIVI E ORGANIZZAZIONE | 43 |
| Capitolo I - Premessa generale e atti normativi | 43 |
| Capitolo II - Organizzazione e funzionamento | 50 |
| PARTE II - RAPPORTI ISTITUZIONALI | 56 |
| Capitolo I - Attivazione protocolli di intesa - accordi istituzionali | 56 |
| PARTE III - STUDI E PROMOZIONE | 63 |
| Capitolo I - Iniziative strategiche | 63 |
| Capitolo II - Eventi ed editoria | 71 |
| Capitolo III - Iniziative di studio e approfondimento scientifico | 81 |
| PARTE IV - INDIRIZZO NORMATIVO | 87 |
| Capitolo I - Tavolo tecnico con l'Agenzia delle Entrate | 88 |
| Capitolo II - Atti di Indirizzo | 92 |
| Capitolo III - Tematiche di rilevanza generale inerenti allo svolgimento dell'attività nei confronti di privati cittadini, studi professionali e PP.AA. | 101 |
| Capitolo IV - Progetti | 108 |
| PARTE V - VIGILANZA E ISPEZIONE | 112 |
| Capitolo I - Vigilanza | 112 |
| Capitolo II - Attività ispettiva | 123 |
| PARTE VI - PROGETTI E INNOVAZIONE | 124 |
| Capitolo I - Progetto Raccolta Fondi – Elaborazione di Linee Guida per la raccolta dei fondi | 124 |
| Capitolo II - Progetto Sostegno a distanza – Elaborazione di Linee Guida per il sostegno a distanza di minori e giovani | 127 |

Presentazione a cura del Presidente, professor Stefano Zamagni

Il 2009 è stato un anno di lavoro particolarmente intenso per l'Agenzia per le Onlus. Come il lettore potrà verificare anche solo scorrendo le pagine di questa Relazione, in aggiunta alle attività ordinarie, già di per sé alquanto impegnative, l'Agenzia ha approvato le *Linee Guida per la Redazione del Bilancio Sociale delle organizzazioni non profit*; le *Linee Guida per il Sostegno a Distanza di Minori e Giovani*; le *Linee Guida per la tenuta dei Registri Regionali del Volontariato* e, infine, le *Linee Guida per la Raccolta Fondi*, queste ultime in assetto non ancora definitivo. Nelle pagine che seguono sono inseriti brevi saggi, firmati dai consiglieri che hanno coordinato e dato impulso ai lavori dei gruppi di studio appositamente costituiti allo scopo, che illustrano il senso e le caratteristiche di questi documenti, e sulla cui rilevanza è difficile nutrire dubbi. Sempre nel corso del 2009, l'Agenzia ha condotto a termine una sistematica riflessione, avviata nell'anno precedente, intorno alla necessità e all'urgenza di una riforma organica della legislazione sul Terzo settore. La proposta, anch'essa approvata con atto di indirizzo, è illustrata nei suoi contenuti essenziali nello scritto che segue.

Pur nelle diversità dei contenuti specifici e nella varietà dei fini particolari che questi documenti perseguono, c'è un filo rosso che li tiene insieme, conferendo loro una forte unitarietà. Si tratta della *vexata quaestio* concernente la definizione sostantiva, cioè non meramente formale, di ciò che è il Terzo settore. Sono dell'idea che la concettualizzazione, ancor'oggi dominante, di Terzo settore non consenta a quest'ultimo di reclamare per sé funzioni che vadano oltre la mera supplenza o *compiti di advocacy*, né consenta a questo mondo vitale di spiccare quel volo che tanti si augurano. Infatti, la definizione ancora dominante di Terzo settore vede questo come la sfera sociale cui afferiscono tutti quei soggetti che non hanno titolo per rientrare né nel mercato (Primo settore) né nello Stato (Secondo settore).

Si noti subito l'asimmetria: mentre la distinzione tra Terzo settore e Stato si appoggia su un fondamento oggettivo, quale è quello basato sulla dicotomia pubblico-privato, la distinzione tra Terzo settore e mercato postula, perché essa abbia senso, che il mercato venga visualizzato come lo spazio occupato per intero da agenti che sono motivati all'azione dal fine lucrativo. Solo così, infatti,

si possono tenere tra loro separati soggetti – pensiamo a una cooperativa sociale e a un'impresa commerciale – che posseggono la medesima natura giuridica (quella di enti privati), ma che perseguono obiettivi diversi. Tanto ciò è vero che, negli ambienti anglosassoni, le organizzazioni di cui qui si tratta vengono genericamente indicate con l'espressione di enti non profit, per sottolineare appunto il fatto che la loro specificità sta tutta nel rispetto del vincolo di non distribuzione degli utili.

Ora, se le organizzazioni della società civile – ovvero le organizzazioni delle libertà sociali, come le ha chiamate Gustavo Zagrebelsky – appartengono alla sfera del privato ma non a quella del mercato, vuol dire che la loro specificità identitaria non può essere posta nella dimensione economica, ma in quella sociale. Ecco perché, agli inizi degli anni '80 del secolo scorso, tali organizzazioni vennero designate – soprattutto nella letteratura sociologica – con l'espressione di “privato sociale”, un'espressione questa che allora rappresentava fedelmente ed efficacemente la realtà dell'epoca. Tale definizione ha iniziato a scricchiolare in seguito all'affermazione in senso quantitativo e alla diffusione su tutto il territorio nazionale di soggetti imprenditoriali connotati da due elementi specifici. Primo, una organizzazione produttiva del tutto simile a quella delle imprese for profit (e dunque connotata da elementi quali professionalità, produzione di beni e servizi, non erraticità e così via); secondo, il perseguimento di interessi collettivi affatto analoghi a quelli perseguiti da associazioni (di volontariato, di promozione sociale) e da fondazioni (di impresa, di comunità). Si pensi alle cooperative sociali e alle neonate imprese sociali: si tratta di soggetti che stanno *nel* (cioè dentro il) mercato, ma non fanno proprio il fine dell'agire capitalistico che è quello del profitto. In quanto operanti con sistematicità e regolarità nel mercato, tali soggetti sono simili alle società commerciali e dissimili da fondazioni e associazioni; in quanto non mirano al profitto, essi sono simili a fondazioni e associazioni, e dissimili dalle società di cui al Libro V del Codice Civile.

Sono dell'avviso che fino a che non si troverà una sistemazione giuridica adeguata per questi enti, veri e propri Giano bifronte, le difficoltà di cui siamo a conoscenza non potranno essere risolte – difficoltà, si badi, che non sussistono invece per le associazioni e le fondazioni, cioè per i soggetti del privato sociale

in senso proprio. Ora, non v'è chi non veda come la vera novità dell'ultimo quarto di secolo sia proprio l'irrompere nella nostra società di questa nuova tipologia di soggetti imprenditoriali. Associazioni e fondazioni, infatti, esistono da secoli (si pensi alle Misericordie e alle varie Confraternite le cui radici affondano nel tardo Medioevo). Ecco perché ritengo sia giunto il tempo di dare acconcia sistemazione alla categoria di impresa civile: il sostantivo dice che si tratta di enti che operano nel rispetto dei familiari canoni del mercato: efficienza, competitività, innovatività, sviluppo; l'aggettivo dice che il fine perseguito è il soddisfacimento di bisogni collettivi o la tutela di interessi generali. Non penso si possa continuare ancora a lungo a costringere la realtà, in rapida evoluzione, entro l'ormai obsoleto schema dualistico del pubblico e del privato.

Se colgo nel segno, il significato profondo del nuovo Titolo V della nostra Carta Costituzionale, e in particolare dell'art.118, è quello di parlare a favore della costituzionalizzazione del civile. Invero, la distinzione, introdotta nella modernità, tra pubblico e privato non fa più presa sulla realtà non solamente perché essa lascia fuori segmenti importanti della società – come appunto non pochi dei soggetti del Terzo settore – ma anche perché c'è conflazione tra le due sfere. Come osserva Gunther Teubner (*La cultura del diritto nell'epoca della cooperazione. Le costituzioni civili*, Armando, Roma, 2005), la conflazione deriva dalla circostanza che il contratto – che è lo strumento principe che muove la sfera del privato – deve sempre più includere gli aspetti di carattere pubblico che esso provoca. Ciò in quanto la contrattazione privata produce sempre esternalità pecuniarie (positive o negative, a seconda dei casi) che ricadono in capo a soggetti terzi rispetto alle parti in causa. La ricerca di Teubner ci conferma che la società odierna può darsi ordini di tipo costituzionale che emergono dalla società civile, e non solo dal corpo politico.

Chiaramente, se si desidera che il civile possa svolgere questa funzione integratrice, esso non può non porsi il problema della propria normatività, e quindi dei modi della propria rappresentanza. In buona sostanza, chi ritiene che il modello di ordine sociale basato sulla dicotomia pubblico-privato continui a essere sufficiente, non ha bisogno di porsi il problema della *rappresentanza del civile*, dal momento che quest'ultima viene, per così dire, incorporata, ovvero sussunta nella rappresentanza politica. Proprio come ancor oggi accade di

frequente: il sistema politico vede il Terzo settore come forza di sostegno agli attori politici in campo e non già come espressione di una modalità nuova e originale di realizzare opere che hanno sì ricadute sul pubblico, ma sono di natura civile. Chi invece riconosce al Terzo settore un “potere istituyente”, ed è convinto che, nelle attuali condizioni storiche, esso abbia già acquisito la capacità di darsi un assetto costituzionale, deve anche ammettere che la questione della rappresentanza non può essere ulteriormente procrastinata.

Su quale base poggia una tale esigenza? Sulla constatazione che il sistema politico non riesce più ad assolvere il compito della rappresentanza dell'intera area del sociale. Infatti, la crescita rapida del pluralismo sociale è oggi tale che gli individui non possono più dirsi rappresentati da una sola organizzazione – fosse pure un grande partito oppure un grande sindacato. È il fatto della pluriappartenenza, il fatto cioè che le persone nella società odierna possono scegliere la propria identità come risultato di appartenenze plurime, a far sì che il tradizionale sistema della rappresentanza non sia più sufficiente a coprire tutti gli ambiti in cui si esprime l'esistenzialità delle persone. Posso anche aderire ad un partito politico ed essere iscritto a un sindacato, ma questi due luoghi istituzionali non mi bastano più per dare piena espressione alla mia identità, oltre che alla piena tutela ai miei interessi.

Fino a un passato recente, al tavolo della decisione pubblica partecipavano solo coloro che avevano titolo, vale a dire coloro che potevano dimostrare di rappresentare interessi organizzati di gruppi o di categorie di cittadini. Lo spiazzamento del civile a opera del pubblico che ne è derivato ha fatto sì che, fino a tempi recentissimi, la società fosse organizzata attorno a pochi attori sociali e che al suo interno la capacità di azione collettiva fosse controllata da alcuni grandi partiti che operavano in collegamento con reti di associazioni collaterali. Tanto è vero che, per i soggetti della società civile portatori di cultura, avere accesso alla sfera pubblica significava, basicamente, far eleggere alcuni dei propri membri in questa o quella organizzazione partitica. Nulla di più.

Ebbene, la novità importante di questo nostro tempo è la presa d'atto della inefficienza oltre che delle gravi lacune che il modello fordista di organizzazione sociale ci ha lasciato in eredità. È quando ci si confronta con i

problemi connessi ai nuovi rischi sociali, alla nuova configurazione del mercato del lavoro, ai conflitti identitari, ai paradossi della felicità, e così via, che si inizia a percepire cosa significa aver lasciato ai margini il civile, impedendogli di fatto di esprimere tutta la sua carica progettuale. Ed è precisamente a questo punto che si comincia anche a comprendere perché il Terzo settore non possa non aspirare a diventare parte sociale, preoccupandosi, in conseguenza, di sciogliere il nodo della sua rappresentanza, secondo forme che ancora devono essere trovate.

Nel licenziare questa Relazione annuale desidero esprimere un ringraziamento sincero ai Consiglieri, ai Revisori dei Conti, ai dirigenti e al personale tutto dell'Agenzia per le Onlus per l'impegno profuso e per la leale partecipazione alle plurime attività. Non minore riconoscenza voglio esprimere al dottor Gianni Letta, sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla dottoressa Diana Agosti; all'onorevole Maurizio Sacconi, Ministro del Lavoro e della Solidarietà Sociale; all'Agenzia delle Entrate e agli amici del Forum del Terzo settore per la proficua e intelligente cooperazione.

Mi piace chiudere con un pensiero che prendo a prestito da Paulo Coelho. Ogni essere umano – ha scritto il noto premio Nobel per la letteratura – nel corso della propria esistenza può adottare due atteggiamenti: costruire o piantare. I costruttori, presto o tardi, concludono quello che stavano facendo. Quando la costruzione è finita, la vita perde di significato. Quelli che piantano, invece, soffrono con la tempesta e le stagioni, raramente riposano. Ma, al contrario di un edificio, il giardino non cessa mai di crescere. Il Terzo settore italiano, oggi più che mai, ha bisogno di piantatori.

Stefano Zamagni, Presidente

La fucina del Terzo settore: un laboratorio aperto su presente e futuro

L'Agenzia per le Onlus e l'accountability del Terzo settore, a cura del consigliere Adriano Propersi

L'*accountability*, cioè il “rendere conto” delle proprie attività a tutti i soggetti interessati, è un valore per tutte le attività umane svolte in forma organizzata, siano esse pubbliche, che profit o non profit.

Nel caso del settore non profit il “rendere conto” è particolarmente importante in relazione ai caratteri del Terzo settore, ove sono assenti gli interessi proprietari, non esistono gli azionisti che finanziano la gestione e, sebbene vengano svolte funzioni sociali o ideali, generalmente di interesse pubblico, non vi sono finanziamenti pubblici prestabiliti.

Gli Amministratori degli enti non profit pertanto devono rendicontare a tutti i soggetti interessati come si è svolta l'attività ideale e sociale che l'ente ha condotto.

Nel corso del 2009 l'Agenzia per le Onlus ha emanato due fondamentali linee di indirizzo in tema di *accountability*: quelle sul bilancio d'esercizio e quelle sul bilancio sociale.

Le Linee Guida e gli schemi per la redazione del bilancio d'esercizio degli enti non profit sono state emanate dall'Agenzia per le Onlus, in quanto a esse è delegato il potere di indirizzo normativo con riferimento a tutto il Terzo settore (art. 3, DPCM 21 marzo 2001, n. 329).

L'Agenzia ha posto fra i suoi obiettivi prioritari quello di favorire la diffusione di pratiche uniformi nella redazione dei bilanci di esercizio degli enti non profit, in quanto si ritiene fondamentale la trasparenza e l'*accountability* degli enti, che si realizza innanzitutto con la rappresentazione sistematica e ordinata dei loro dati contabili sintetizzata nel bilancio d'esercizio.

L'Agenzia ha colto l'esigenza diffusa nel Terzo settore di avere riferimenti precisi in materia di rendicontazione attraverso il bilancio di esercizio, in mancanza di specifiche norme di settore. La normativa civilistica e fiscale sui bilanci infatti è strutturata per la rappresentazione delle attività delle imprese, la

cui finalità principale consiste nella realizzazione di profitti: tutto il sistema informativo per le imprese, pertanto, è strutturato per rappresentare i risultati di cicli produttivi finalizzati alla creazione di valore per l'azionista e non si adatta alla rappresentazione di gestioni erogative o produttive di valori sociali non finalizzate al profitto. Si pensi alla struttura e alla finalità del conto economico delle imprese, che è costruito per la rappresentazione della formazione del reddito di esercizio (utile o perdita), inteso quale indicatore sintetico di risultato. Subito si coglie la non adeguatezza dello strumento relativamente agli enti non profit le cui gestioni, per definizione, non hanno finalità reddituali. Occorre considerare, inoltre, l'informativa collegata al bilancio (relazione degli amministratori e nota integrativa) per gli enti non profit che non può seguire le prescrizioni dettate per le imprese, ma deve dare conto di gestioni che non hanno per scopo il lucro, bensì una "missione" da compiere.

Da tempo la dottrina e la prassi hanno evidenziato le lacune del bilancio di esercizio delle imprese al fine di rappresentare le attività di un ente non profit¹ e l'Agenzia ha ritenuto, pertanto, di procedere alla redazione di Linee Guida specifiche e schemi di bilancio adatti al Terzo settore.

L'Agenzia ha costituito una Commissione di studio ad alto profilo scientifico, rappresentativa dell'Accademia e degli operatori, con lo scopo di redigere Linee Guida per la redazione dei bilanci.

Il 22 maggio 2008 è stato presentato in un convegno pubblico un primo studio sul tema, che è stato successivamente sottoposto alla sperimentazione del mondo non profit.

Nei mesi seguenti si è proceduto al confronto con il variegato mondo del Terzo settore, attraverso gli enti di secondo livello che lo rappresentano e, dopo le opportune correzioni e integrazioni, si è arrivati all'emanazione di Linee Guida e di schemi di bilanci per il settore non profit, avvenute con l'atto di indirizzo approvato dal Consiglio dell'Agenzia nella seduta dell'11 febbraio 2009.

Lo scopo del documento è quello di spingere gli enti alla redazione di bilanci uniformi, che consentano anche confronti nel tempo e fra i vari soggetti, oltre che

¹ Si veda Propersi A., *Le aziende non profit, i caratteri, la gestione, il controllo*, Etas Libri, 1999, p. 77 e ss. Si veda anche il documento del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti sul bilancio degli enti non profit del 2001.

di cominciare a introdurre le regole principali per la valutazione delle poste più importanti del bilancio d'esercizio.

L'Agenzia ha anche emanato le Linee Guida e gli schemi del bilancio d'esercizio delle imprese sociali a seguito di delega del Ministero dello Sviluppo economico². Le regole di bilancio per le imprese sociali sono coerenti con il documento generale sui bilanci degli enti non profit, ma tengono conto della finalità produttiva sociale specifica delle imprese sociali.

Con delibera del Consiglio dell'Agenzia del 12 novembre 2009 è stato approvato l'atto di indirizzo con le Linee Guida sui bilanci sociali. Con tale documento si completa il sistema informativo che l'Agenzia per le Onlus ritiene utile e necessario per gli enti non profit.

In assenza di un dettato normativo specifico per il Terzo settore, l'Agenzia ha ritenuto utile fornire indicazioni essenziali per garantire la massima trasparenza e completezza delle informazioni e anche per rendere uniformi e comparabili le informazioni stesse nello spazio e nel tempo.

Il sistema informativo individuato non può seguire gli schemi e la prassi delle imprese commerciali, data la diversità genetica del mondo non profit rispetto alle imprese che operano con fini lucrativi. Tale sistema informativo per gli enti non profit, come si è detto, si basa innanzitutto sul bilancio di esercizio. Questo primo documento è essenziale in quanto presenta i "numeri" finanziari, patrimoniali ed economici degli enti da cui non si può prescindere per una prima e necessaria conoscenza delle loro condizioni aziendali. D'altronde i dati contabili possono non essere sufficienti per chiarire la natura e la portata delle attività esplicate dagli enti. Ecco allora la necessità, ancora maggiore rispetto a quanto avviene per il mondo profit, di spiegare i numeri illustrando la "missione" svolta in armonia con gli scopi statutari istituzionali degli enti. Per i piccoli enti tale obiettivo si può raggiungere con una specifica "relazione di missione" che, come previsto dal documento sul bilancio di esercizio, integri la necessaria informativa degli

² Decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 24 gennaio 2008 *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 dell'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155*, pubblicato nella gazz. uff. dell'11 aprile 2008, n. 86. Cfr. *Relazione annuale 2008*, parte VI, cap. IV, pp. 80 – 81

Amministratori, con notizie riguardanti l'attività istituzionale svolta. Per gli enti di maggiori dimensioni si ritiene utile e necessario redigere un documento a parte che viene denominato "bilancio sociale", che può avere un contenuto più vasto di un bilancio di missione limitato a illustrare l'attività istituzionale, e che tenda a rappresentare, oltre che la missione, l'impatto delle attività aziendali su tutti gli *stakeholders* interessati all'attività dell'ente.

Anche per tale obiettivo si è costituito un gruppo di lavoro di operatori, allargato a componenti scientifiche, per creare un "modello di accompagnamento" alla redazione del bilancio sociale che ciascun ente redigerà secondo le sue specificità proprie.

Per aiutare questo processo di accompagnamento si è stilata una parte generale con i principi che devono caratterizzare il bilancio sociale, richiamandosi alla più accreditata dottrina aziendalistica in materia; sono indicate le parti essenziali del documento che ciascun ente potrà compilare in relazione alla sua attività, e si è corredato il documento con una corposa serie di indicatori che, per settori operativi, possano guidare la redazione di quelle informazioni qualitative e quantitative necessarie per spiegare lo stato dell'arte della missione statutaria che l'ente sta perseguendo.

È bene sottolineare che lo spirito di questo documento deve essere quello di evidenziare i problemi dell'ente, indicarne le priorità e individuare le soluzioni compatibili con la struttura esistente e le risorse disponibili. Certamente non deve essere visto come uno strumento di marketing o di raccolta fondi, ma deve nascere da un percorso organizzativo che coinvolga tutte le componenti dell'organizzazione, in vista di una crescita interna ed esterna dell'ente.

Non si tratta di qualcosa di nuovo in senso proprio, ma di un aggiornamento di quanto già veniva fatto nell'800 con riferimento alle Opere Pie. Si pensi che, già nel 1887, nel libro *Opere pie ed altri istituti pubblici minori. Lezioni d'amministrazione e ragioneria pubblica secondo le leggi italiane* (Loescher, Roma), Michele Riva scriveva, con riferimento a quelli che erano denominati "conti morali", integrativi dei bilanci di esercizio, che non "deve solamente dire 'vi furono tante spese, tante rendite e tanto profitto netto', ...ma bisogna che, salendo in un campo più elevato, metta a confronto i bisogni che si avevano da soddisfare coi mezzi adoperati per farvi fronte; fa d'uopo che dimostri le cause

di quei bisogni, e le difficoltà vinte; è mestieri che metta in evidenza quali furono i risultamenti sia economici, sia giuridici, sia morali e che per queste dimostrazioni si valga non solo dei conti economici, ma ancora di dati statistici e degli altri fatti che si avverarono. È mestieri che dimostri per quali vicende è passato l'ente e in quali condizioni è rimasto; quali saranno le vicende ed i bisogni futuri; che dica delle condizioni interne, del modo con cui procedettero i servizi, le riforme che si eseguirono; che faccia spiccare i periodi più scabrosi che furono attraversati e quali i criteri che vennero messi in atto. In una parola che dia e presenti lo stato e la vera vita dell'ente durante il periodo amministrativo. Ecco il vero resoconto”.

I tempi sono cambiati, ma le esigenze di chiarezza e trasparenza restano immutate e, con i documenti presentati, l'Agenzia vuole tracciare una guida utile per l'operatività degli enti, aggiornata alle esigenze dei diversi comparti operativi del vasto e variegato mondo non profit.

Adriano Propersi, Consigliere dell'Agenzia per le Onlus

Il sostegno a distanza come risorsa per la promozione dei diritti dell'infanzia e lo sviluppo della cooperazione internazionale, a cura del consigliere Marida Bolognesi

A partire dal 2008, il Consiglio dell'Agenzia ha avviato una attenta riflessione sul tema del sostegno a distanza, individuando in questa azione solidaristica sia una fonte importante di promozione dei diritti dell'infanzia, in particolare il diritto allo studio e alla formazione, sia una risorsa utile per lo sviluppo della cooperazione internazionale. Il sostegno a distanza (SaD), infatti, agisce coinvolgendo contemporaneamente il diretto beneficiario della donazione e la comunità di appartenenza che trae vantaggio dalla realizzazione in loco, ad esempio, dei progetti educativi e dalla loro continuità nel tempo.

Nel rispetto delle competenze attribuite dal DPCM n. 329/2001, l'Agenzia ha valutato che la produzione di un documento di Linee Guida fosse la strada più idonea a fare emergere le caratteristiche peculiari del sostegno a distanza e a promuovere il principio di trasparenza che deve permeare l'intero operato degli enti attivi in tale settore. Dare aiuto e sostenere chi è in difficoltà non può prescindere, infatti, dall'agire etico e dall'assunzione di precise responsabilità da parte degli enti che si occupano di SaD. Va sottolineato, inoltre — considerato che in materia di sostegno a distanza non sono attualmente vigenti norme o altre disposizioni specifiche — che la scelta di redigere delle Linee Guida è stata ritenuta opportuna non solo per porre all'attenzione degli enti non profit principi etici e di comportamento, ma anche per definire una cornice di regolazione entro cui collocare l'accentuata varietà di stili e di pratiche che caratterizza il settore.

Pertanto, con la deliberazione n. 66 del 12 marzo 2009, il Consiglio dell'Agenzia ha approvato la realizzazione di un progetto sul sostegno a distanza e la contestuale istituzione di un Comitato scientifico che avesse in carico l'elaborazione delle Linee Guida, formato da esperti del settore, giuristi e rappresentanti di reti e coordinamenti SaD:

Michele Augurio (per la CAI, Commissione Adozioni internazionali)

Carla Bottazzi (per il Coordinamento Elsad, Provincia di Milano)

Antonio Crinò (per il Comitato Coresad)

Vincenzo Curatola (per ForumSaD Nazionale)

Marco De Cassan (esperto del settore, ricercatore del Centro Studi Sociali Luigi Scrosoppi)

Gianbattista Graziani (per CEA, Coordinamento Enti Autorizzati)

Paola Gumina (per il Coordinamento La Gabbianella)

Filippo Pizzolato (docente di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Milano-Bicocca)

Patrice Simonnet (per il Coordinamento CINI)

Dania Tondini (per la Fondazione Avsi)

I Consiglieri dell'Agenzia per le Onlus Edoardo Patriarca ed Emanuele Rossi.

Il documento finale, la cui elaborazione si è snodata nel corso del 2009, è quindi il risultato di un lungo percorso di studio, analisi, riflessione e confronto che l'Agenzia ha realizzato con la partecipazione attiva delle organizzazioni del settore. Pur nella consapevolezza che le azioni di sostegno a distanza evolvono in funzione dei bisogni emergenti e riguardano oggi figure differenziate di beneficiario, non più riferibili esclusivamente ai bambini, ma alle fasce deboli in generale, la scelta dell'Agenzia è stata quella di focalizzare l'attenzione sui minori e sui giovani. Ciò si deve al dato oggettivo che il sostegno a distanza rivolto ai bambini e agli adolescenti rappresenta tuttora la maggior parte delle azioni intraprese, così come alla constatazione che la possibilità di promuovere concretamente il diritto allo studio e alla formazione nei Paesi in via di sviluppo si svolge con cadenze e tempi diversi, coinvolgendo i giovani oltre l'età dell'infanzia.

Le *Linee Guida per il sostegno a distanza di minori e giovani*, presentate ufficialmente presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 23 novembre 2009, fanno esplicito o implicito riferimento a principi costituzionali, di cui si presentano come interessante declinazione.

Implicato, prima di tutto, è il principio di solidarietà che le Linee Guida interpretano come capacità di porre in essere una relazione fra il sostenitore e il beneficiario, pur con la necessaria mediazione dell'organizzazione. Una modalità che implica anche una forma di responsabilizzazione del sostenitore, una sua crescita di consapevolezza e conoscenza che non sempre accompagna

le varie azioni di solidarietà. In secondo luogo, è richiamato il principio di sussidiarietà *orizzontale*, costituzionalizzato nell'art. 118, che viene accolto secondo varie dimensioni, fra le quali l'assunzione di responsabilità verso il "bene comune" e la promozione della rete di formazioni sociali in cui è inserito il beneficiario; infine, ma non ultimo, le Linee Guida sostengono la tutela privilegiata dell'infanzia, così come dichiarato in premessa nella Convenzione Onu del 1989 sui diritti dei bambini e degli adolescenti.

Le Linee Guida, pertanto, non solo riconoscono l'alto valore etico e sociale del SaD, ma concretamente promuovono il diritto dei bambini e degli adolescenti a costruire per sé e per la propria comunità le strade del miglioramento e del futuro. È propria e tipica del sostegno a distanza, infatti, la continuità dell'impegno economico che il donatore si assume, ed è un merito del sostenitore che mantiene l'impegno se i progetti di sviluppo si realizzano e giungono a compimento. La responsabilizzazione del sostenitore nella donazione è solo una delle caratteristiche che distingue il sostegno a distanza dalle forme più generiche di donazione liberale. Nel SaD emerge forte anche il valore della "reciprocità", in quanto fra sostenitore e beneficiario, pur nell'ambito della fondamentale mediazione posta in essere dall'organizzazione non profit, si stabilisce un rapporto che sollecita la vicinanza, la comprensione di contesti socioculturali lontani e diversi, il desiderio di conoscere gli esiti della donazione per sentirsi parte attiva di un progetto. Allo stesso modo, il beneficiario è motivato a corrispondere al sostenitore i progressi intrapresi e a riconoscere nel gesto della donazione l'opportunità di un cambiamento reale, non essendo destinatario di beneficenza ma soggetto attivo di solidarietà. Nel sostegno a distanza, le persone sono portate a incontrarsi e a gettare ponti che facilitano lo scambio e la relazione. Responsabilità, reciprocità, crescita culturale e di consapevolezza, possibilità di incidere concretamente nei processi di sviluppo di una comunità, qualificano il SaD come forma di solidarietà continuativa e prospettica che, unitamente ad altri progetti di cooperazione internazionale, contribuisce a creare le condizioni per la sostenibilità degli interventi, finalizzati a ridurre le grandi disuguaglianze nel mondo.

Le *Linee Guida per il sostegno a distanza di minori e giovani* individuano una cornice di principi e di obiettivi finalizzati a tutelare in modo triangolare il sostenitore, il beneficiario della donazione e l'operato dell'organizzazione non profit, attraverso la garanzia della trasparenza, la correttezza dell'informazione e della comunicazione, la professionalità degli interventi. Nel documento, infatti, ampio spazio è assegnato agli impegni che l'organizzazione SaD deve garantire per qualificare la propria attività in senso complessivo, come la redazione di documenti contabili adeguati, la definizione chiara e puntuale dei progetti, la specifica finalità di auto-sviluppo che il progetto intende perseguire, le forme di sostegno al beneficiario e i rapporti tra il sostenitore e il beneficiario della donazione. Rilevanza particolare è dedicata alla tutela dell'immagine del minore, spesso utilizzata nelle campagne promozionali per intercettare con facilità il potenziale donatore, e al rispetto della "privacy", così come al dovere da parte delle organizzazioni di informare e tenere prontamente aggiornati i sostenitori sull'evoluzione dei progetti a cui hanno aderito.

Condividere le regole e scegliere la strada della libera adesione alle Linee Guida, con l'impegno da parte delle organizzazioni non profit di informare periodicamente l'Agenzia sui progetti attivati nei vari Paesi, sugli eventuali mutamenti relativi alle strategie di lavoro e di trasmettere, se richiesti, i documenti di bilancio, è sembrato anche un modo "maturo" di intendere la stessa attività di vigilanza istituzionalmente delegata all'Agenzia. Una scelta che crediamo possa far crescere anche la qualità dei progetti SaD, grazie a una maggiore conoscenza delle diverse metodologie di lavoro e alla valorizzazione delle buone pratiche.

Obiettivo dell'Agenzia per il 2010 è dare seguito al percorso sin qui intrapreso istituendo un elenco delle organizzazioni SaD che aderiranno alle Linee Guida; la fase di attuazione delle Linee Guida non potrà però prescindere dalla realizzazione di azioni di accompagnamento e monitoraggio che l'Agenzia porrà in essere in forma condivisa con le organizzazioni SaD, continuando una metodologia di lavoro che già da ora ha raggiunto obiettivi auspicati da tempo e da più parti.

La costituzione di un Osservatorio, quale ulteriore obiettivo da realizzarsi nel 2010 e quale istanza di studio, raccolta dati e confronto qualitativo con i soggetti

impegnati nelle attività SaD, sarà anche il luogo dedicato alla promozione del sostegno a distanza in tutte le sue forme e alla diffusione delle buone pratiche, unitamente all'allestimento di uno spazio web dedicato al sostegno a distanza e all'interattività con gli enti.

Marida Bolognesi, Consigliere dell'Agenzia per le Onlus

Linee Guida per la raccolta dei fondi, a cura del consigliere Edoardo Patriarca

Premessa

Il DPCM n. 329/2001, che regola le attribuzioni e i poteri assegnati all'Agenzia per le Onlus, comprende all'art. 3 la vigilanza "sull'attività di raccolta di fondi e di sollecitazione della fede pubblica (...), allo scopo di assicurare la tutela da abusi e le pari opportunità di accesso ai mezzi di finanziamento". Il tema della raccolta fondi e delle tutele connesse rappresenta infatti uno degli ambiti maggiormente considerati dagli enti non profit e dalla cittadinanza, in quanto la trasparenza delle azioni collegate e la certezza della destinazione dei fondi raccolti sono percepiti come fattori di affidabilità e credibilità per la valorizzazione e il sostegno del Terzo settore e della società civile nel suo insieme.

Con l'obiettivo di esercitare e rendere concreta tale attribuzione, con propria deliberazione n. 5 del 15 gennaio 2008, l'Agenzia ha promosso uno specifico progetto, articolato in fasi, mirato a produrre apposite Linee Guida. Valutando la complessità, la delicatezza e la vastità dell'intervento, e trattandosi inoltre di una iniziativa destinata a coinvolgere l'intero Terzo settore e non una sua porzione definita, il Consiglio dell'Agenzia ha deciso di conferire al progetto uno sviluppo graduale, che potesse tenere nella giusta considerazione tutti gli elementi interessati alla problematica e i vari soggetti istituzionali titolari di competenze e funzioni in tale ambito.

Lo scopo delle *Linee Guida per la raccolta dei fondi*, tuttavia, non è da ricercarsi solo nell'esigenza di regolare e rendere più trasparente tale attività, ma anche nel voler sostenere la capacità peculiare del Terzo settore di realizzare iniziative e progetti di solidarietà importanti e utili per le comunità. Con questo documento l'Agenzia per le Onlus intende promuovere anche la consapevolezza che, più le organizzazioni sapranno agire con legittimità e migliorare la qualità delle proprie azioni e dei risultati, più aumenteranno la fiducia dei cittadini italiani nell'operato del Terzo settore e il desiderio di donare per sentirsi parte del mondo e contribuire a costruirne la parte migliore.

Itinerario

Le principali tappe dell'itinerario intrapreso dall'Agenzia per le Onlus si sintetizzano nelle seguenti:

1. svolgimento di una ricerca su un gruppo campione di associazioni di medio-piccole dimensioni, per raccogliere dati e informazioni sulle modalità di raccolta dei fondi, ma anche le criticità che le raccolte possono manifestare e gli elementi che invece possono rappresentare indicatori di buone prassi; la ricerca è stata curata dall'Istituto Italiano della Donazione, che ha prodotto un documento conclusivo dal titolo *Ricerca sull'attività di raccolta fondi nel Terzo settore*, il quale ha rappresentato la base di discussione e di analisi per le successive elaborazioni del testo delle Linee Guida;

2. istituzione di un Comitato scientifico, con il compito di analizzare i dati emersi dalla ricerca, di approfondire i temi salienti correlati alla raccolta fondi e di individuare le linee tecnico-scientifiche di supporto alla elaborazione del testo; il Comitato scientifico, che ha concluso il suo lavoro nel mese di luglio 2009, è composto da docenti universitari, esperti del settore e rappresentanti di organizzazioni e reti;

3. istituzione, in parallelo e a supporto del Comitato scientifico, di un Gruppo di lavoro finalizzato a svolgere approfondimenti settoriali correlati, in particolare, alle questioni pertinenti l'attività di vigilanza sulla raccolta dei fondi, composto da Consiglieri dell'Agenzia, rappresentanti della Guardia di Finanza, dell'Agenzia delle Entrate e da funzionari del Servizio Indirizzo e Vigilanza dell'Agenzia;

4. svolgimento di circa 30 audizioni con organizzazioni di medio-grande entità, per individuare dall'esperienza concreta di chi realizza da molti anni campagne di raccolta fondi gli elementi di rilievo da sottoporre all'attenzione del Comitato scientifico e del Consiglio dell'Agenzia per le Onlus per le opportune analisi e valutazioni.

I risultati del percorso di studio e di confronto sui temi legati alla raccolta fondi hanno evidenziato in primo luogo come la raccolta di fondi sia un'attività in espansione e rappresenti oggi, per molte organizzazioni, la principale fonte di approvvigionamento; in secondo luogo, dall'analisi dei dati è emersa sempre più forte l'esigenza degli enti di migliorare le strategie e le tecniche di raccolta per

ottenere risultati efficaci, in considerazione del fatto che le difficoltà economiche di molte famiglie e cittadini italiani portano a una diminuzione delle donazioni liberali.

Struttura delle Linee Guida per la raccolta dei fondi

Nella seduta consiliare del 15 ottobre 2009, l'Agenzia ha approvato il documento conclusivo, decidendo al contempo di avviare una fase di confronto con le associazioni, che fosse la più ampia ed estesa possibile, al fine di rilevare osservazioni e commenti sul testo e sulla sua effettiva applicabilità. Le audizioni, in forma collettiva, saranno organizzate in diverse città italiane (Roma, Milano – già effettuate – Firenze, Napoli e Palermo), per consentire la massima partecipazione e si concluderanno entro la primavera del 2010.

Come si evince dall'itinerario che l'Agenzia ha condotto, il documento finale è il risultato di elaborazioni condivise, alle quali hanno contribuito tutti i soggetti coinvolti nello sviluppo del progetto: il Comitato scientifico appositamente istituito, l'Agenzia delle Entrate, la Guardia di Finanza, il Consiglio dell'Agenzia per le Onlus, i funzionari dell'Area Progetti e Innovazione e del Servizio Indirizzo e Vigilanza. In linea generale, le Linee Guida si propongono di orientare le organizzazioni a comunicare al donatore, al destinatario della donazione, agli organi di controllo e al pubblico in generale le informazioni riguardanti le raccolte di fondi. Forniscono anche indicazioni concrete sulle regole e sui comportamenti da adottare nell'ambito di specifiche modalità di raccolta, al fine di assicurare che la stessa avvenga nel rispetto delle tutele poste a garanzia del donatore e del destinatario della donazione, qualunque sia lo strumento di raccolta utilizzato dall'ente.

Il documento è composto di tre parti:

Linee Guida

È la parte fondante del documento, contiene i principi essenziali e basilari da rispettare nell'occorrenza di raccolte di fondi, volti a tutelare contemporaneamente e in modo triangolare il donatore, il destinatario della donazione e la stessa organizzazione. L'Agenzia ha individuato nella

trasparenza, nell'accessibilità e nella rendicontabilità i tre principi cardine delle Linee Guida.

La trasparenza è considerata il tratto comune dei principi ispiratori, in quanto la direzione verso cui le Linee Guida orientano è quella di esplicitare con chiarezza le finalità della raccolta, la quantità dei proventi raccolti, le modalità di utilizzo delle risorse, dando conto complessivo del proprio operato in modo visibile, attivando tutti i possibili canali che consentano la veicolazione delle informazioni.

I tre principi fondamentali non sono posti, quindi, in maniera astratta, cioè come meri principi ispiratori di un comportamento, ma sono resi concreti attraverso delle operazioni che le organizzazioni sono invitate a compiere:

- per la trasparenza, il *Documento della trasparenza*: s'intende la redazione di una scheda informativa che accompagna le raccolte e che comprende le informazioni ritenute rilevanti ai fini della trasparenza; la scheda è redatta in autonomia dall'ente ed è resa disponibile ai donatori, ai destinatari, agli organi di controllo e al pubblico in generale, preferibilmente attraverso la pubblicazione sul sito Internet dell'organizzazione;

- per la rendicontabilità, il *Rendiconto*: si intende la descrizione delle attività svolte e la rilevazione analitica dei valori economici dell'attività di raccolta fondi realizzata. Il riferimento generale per svolgere la rendicontazione è rappresentato dalle *Linee Guida per la redazione del Bilancio di Esercizio* emanate dall'Agenzia per le Onlus. In particolare, è richiamata la 'relazione di missione' nell'ambito del più generale Conto Economico Gestionale, in quanto tale relazione, che può considerarsi come un bilancio sociale in formato ridotto, consente la descrizione e il commento delle attività svolte nell'esercizio, oltre che l'esposizione dei risultati conseguiti e delle prospettive sociali.

- per l'accessibilità, l'individuazione di una *procedura di accesso*: si intende l'individuazione di modalità e strumenti che consentono ai donatori e ai destinatari della donazione l'accesso alle informazioni riguardanti la raccolta dei fondi, siano esse riferite alla trasparenza, siano esse pertinenti alla rendicontazione. L'ente decide al proprio interno, in

base alle caratteristiche della propria struttura, come organizzarsi per rispondere a chi fa richiesta di informazioni e comunica tali modalità al pubblico.

Allegato n. 1 - Comportamenti, tecniche e strumenti per le buone prassi nella raccolta dei fondi

Comprende alcune schede relative ai principali strumenti utilizzati dalle associazioni per raccogliere i fondi: *direct mail*, *telemarketing*, *face-to-face*, imprese for profit, grandi donatori, eventi, salvadanai, lasciti testamentari; l'Allegato è da considerarsi in evoluzione, così come in evoluzione sono gli strumenti di raccolta attivati dalle organizzazioni e lo scenario più generale delle strategie di marketing. Con questa sezione, l'Agenzia si propone un duplice scopo:

- integrare sul piano operativo le Linee Guida, al fine di tradurre in comportamenti adeguati i principi ispiratori dell'attività di raccolta fondi;
- fornire alle organizzazioni indicazioni concrete sull'applicazione di determinati strumenti, al fine di raggiungere esiti positivi in senso complessivo, riferibili non soltanto all'efficacia della raccolta ma anche al profilo etico che sempre deve accompagnare e sostenere le azioni di chi la effettua.

Ogni scheda è articolata in due paragrafi:

1. Preparazione, policy e procedure interne

Descrive le modalità più consone alla preparazione della raccolta attraverso un determinato strumento, la valutazione dei fattori di rischio e di successo, gli aspetti gestionali da considerare per ottenere risultati di efficienza e di efficacia.

2. Regole e comportamenti

Indica le regole e i comportamenti da adottare nell'ambito applicativo di un determinato strumento per garantire al donatore la trasparenza, la chiarezza e la completezza delle informazioni, e le opportunità di accesso alle informazioni.

Allegato n. 2 – I profili fiscali delle erogazioni liberali

Riporta due tabelle di sintesi delle norme che conferiscono agevolazioni fiscali, con riferimento ai beneficiari dell'agevolazione (persone fisiche e imprese), alla tipologia di agevolazione e ai destinatari dell'erogazione.

Edoardo Patriarca, Consigliere dell'Agenzia per le Onlus

Per una riforma organica della legislazione sul Terzo settore: le proposte dell'Agenzia per le Onlus, a cura del consigliere Emanuele Rossi

Tra i compiti assegnati all'Agenzia per le Onlus, la legge n. 662/1996 indica quello di "formulare proposte di modifica della normativa vigente"; il decreto attuativo, emanato con DPCM del 21 marzo 2001 n. 329, stabilisce, all'art. 3, comma 1 lettera b), che all'Agenzia spetta "formulare osservazioni e proposte in ordine alla normativa delle organizzazioni, del Terzo settore e degli enti".

Nell'adempimento di tale mandato, l'Agenzia ha dapprima operato mediante un'opera di ascolto e di attenta analisi della situazione in essere, al fine di valutare quali proposte di revisione normativa fossero opportune e necessarie nell'attuale fase della vita sociale e istituzionale del nostro Paese. Tale opera, realizzata anche mediante numerose audizioni con i soggetti del Terzo settore, ha fatto emergere l'esigenza di interventi sulla legislazione vigente anche penetranti e significativi. Ma soprattutto è emersa la consapevolezza della necessità di segnare una "seconda fase" nella legislazione in materia, che metta a frutto i diversi interventi sin qui realizzati in una logica di settorializzazione soggettiva (vale a dire legata a profili soggettivi e organizzativi dei diversi "segmenti" del Terzo settore: volontariato, cooperative sociali, associazioni di promozione sociale, ecc.), per ripensarli globalmente in una logica di normazione coerente e organica.

Ciò ha trovato conforto in quanto contenuto nel *Libro bianco sul futuro del modello sociale*, presentato nel corso del 2009 dal Ministro per il Welfare, onorevole Maurizio Sacconi, secondo cui è "necessario aprire una "stagione costituente" per il Terzo settore dedicata a produrre le soluzioni legislative idonee a promuoverne le straordinarie potenzialità".

Invito che trova eco nella Risoluzione del Parlamento europeo del 19 febbraio 2009, la quale, nel prendere in considerazione l'"economia sociale" (termine cui può riferirsi l'azione posta in essere da almeno alcune delle organizzazioni del Terzo settore), invita i legislatori nazionali a provvedere "al riconoscimento dell'economia sociale e dei soggetti che ne fanno parte", impegnando la Commissione europea a "definire chiare regole che identifichino quali entità possano operare legalmente come imprese dell'economia sociale e a introdurre

efficaci barriere giuridiche di accesso affinché solo le organizzazioni appartenenti all'economia sociale possano beneficiare dei finanziamenti destinati alle imprese dell'economia sociale o di politiche pubbliche concepite a favore di queste ultime”.

Per rispondere a tali convergenti sollecitazioni, l'Agenzia ritiene che sia il momento di razionalizzare e semplificare l'attuale quadro normativo-costituito, come noto, da una disorganica stratificazione legislativa prodotta nel corso di ormai un ventennio, inserendo le proposte di revisione all'interno di un quadro di riferimento unitario e coerente: il Terzo settore è infatti cresciuto, si è sviluppato e differenziato nel corso di questi anni, mentre la legislazione è intervenuta per singoli segmenti e talvolta sovrapponendo alcune previsioni ad altre, anche con riguardo ai medesimi soggetti (si pensi ad esempio a una cooperativa sociale che può essere anche Onlus e, in più, impresa sociale), con la conseguenza di ingabbiare in rigidi schemi disciplinari, anziché rendere più agile e funzionale, un fenomeno ricco e complesso quale quello in questione. In più, è constatazione condivisa la necessità di adeguare la disciplina alle molteplici esigenze coinvolte, talora suggerite dalla prassi e rese necessarie dall'accelerazione socio-economica verificatasi al riguardo, prendendo atto del sempre maggiore coinvolgimento del Terzo settore nel nostro sistema di welfare.

Su un diverso piano si pone la necessità di rendere la legislazione in materia coerente e adeguata alla nuova prospettiva costituzionale, avviata dalla riforma del Titolo V della Carta introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Per questo complesso di ragioni, l'Agenzia ha avviato un lavoro tendente a offrire alcune possibili risposte alle esigenze indicate: interpretando quindi il mandato ricevuto dalle norme all'inizio richiamate – oltre che nel senso di formulare singole e puntuali proposte di modifica delle diverse discipline –, anche nella direzione di una proposta di revisione organica della legislazione riguardante il Terzo settore. La via che si è scelta per realizzare tale intento non è stata quella di predisporre un articolato, operazione che avrebbe richiesto non solo eccessivo tempo ed energia, ma che sarebbe potuta risultare impossibile perché implicante alcune scelte politiche che non spettano all'Agenzia, e che invece possono e devono essere effettuate nelle sedi rappresentative a ciò deputate. Piuttosto, si è scelto di elaborare un documento contenente indirizzi,

anche abbastanza dettagliati, ma che ha l'intento primario di costituire un "indice", il più possibile completo, degli argomenti e delle tematiche che dovrebbero essere considerati sistematicamente al fine di operare una revisione organica della materia.

Il documento è frutto di un lavoro durato alcuni mesi, che ha visto impegnato un gruppo di studio costituito con la partecipazione di alcuni esperti del mondo scientifico, e che è stato condotto anche mediante l'interlocuzione con il mondo di riferimento, nonché con un confronto specifico con il Forum nazionale del Terzo settore. Del gruppo di studio hanno fatto parte, insieme ad alcuni componenti dell'Agenzia (Giampiero Rasimelli, Marida Bolognesi, Luca Antonini, Adriano Propersi e il sottoscritto), alcuni esponenti del mondo scientifico che, in modo del tutto volontario, hanno attivamente e fattivamente collaborato alla stesura del testo e che in quest'occasione sento il dovere, a nome dell'Agenzia tutta, di ringraziare pubblicamente: si tratta della professoressa Alessandra Albanese, docente di Diritto amministrativo nell'Università di Firenze; del professor Francesco Barachini, docente di Diritto commerciale nell'Università di Pisa; del professor Luciano Brusciuglia, docente di Diritto civile nell'Università di Pisa; del professor Francesco Donato Busnelli, docente di Diritto civile nella Scuola superiore Sant'Anna di Pisa; del professor Antonio Cetra, docente di Diritto commerciale nell'Università di Lecce; del professor Pierluigi Consorti, docente di Diritto del Terzo settore nell'Università di Pisa; del professor Francesco Dal Canto, docente di Diritto costituzionale nell'Università di Pisa; del professor Alessandro Giovannini, docente di Diritto tributario nell'Università di Siena; dell'avvocato Paolo Michiara, del Foro di Parma; del professor Francesco Rigano, docente di Diritto costituzionale nell'Università di Pavia; del professor Vincenzo Tondi Della Mura, docente di Diritto costituzionale nell'Università di Lecce. Le funzioni di segreteria scientifica sono state svolte dalla dottoressa Elena Vivaldi del Centro WISS della Scuola superiore Sant'Anna di Pisa.

La prima bozza del documento è stata discussa all'interno di un seminario, svoltosi nel mese di dicembre 2008 presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, cui hanno partecipato esponenti della comunità scientifica e del Terzo settore. Successivamente il gruppo di lavoro ha rielaborato un testo e lo ha trasmesso al Consiglio dell'Agenzia.

Sulla base di questo testo, l'Agenzia ha elaborato il proprio documento finale, che viene qui presentato, e che è stato trasmesso al Governo, nel rispetto delle competenze dell'Agenzia.

Il documento è diviso in capitoli, ciascuno relativo agli ambiti di materia nel quale si ritiene necessario intervenire mediante la revisione della normativa.

Il primo e preliminare capitolo è dedicato al tema dell'identità del Terzo settore, partendo dalla considerazione di come sia ormai giunto il momento di definire sul piano normativo cosa sia il Terzo settore, alla cui definizione hanno sin qui contribuito criteri prevalentemente di tipo economico e sociologico, ma i quali non consentono oggi con chiarezza di segnarne i confini e insieme di marcare la differenza con i concetti di enti non profit, privato sociale e così via. Connessa al tema dell'identità del Terzo settore complessivamente individuato sta poi l'esigenza di definire le peculiarità che costituiscono i diversi segmenti del Terzo settore: esigenza sin qui non adeguatamente soddisfatta dalla legislazione relativa, anche in ragione delle modalità e dei tempi nei quali essa è stata approvata, e nondimeno oggi quanto mai necessaria.

All'interno del secondo capitolo vengono affrontati i profili civilistici della legislazione sul Terzo settore, intendendo con tale espressione le regole di produzione dell'azione cui devono informarsi i soggetti (enti) che intendono operare nell'ambito delle diverse aree che lo costituiscono. La proposta del documento, al riguardo, è ispirata alla logica di fondo in forza della quale sarebbe opportuno configurare degli statuti di attività, da variare in relazione ai settori di intervento e delle modalità con cui s'intende effettuare l'intervento.

Ai profili di diritto tributario è dedicato il terzo capitolo: profili di importanza fondamentale per la corretta gestione del mondo del Terzo settore ed anche per favorirne un adeguato e regolare sviluppo, come dimostrato emblematicamente dal decreto legislativo n. 460/1997 relativo alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Non si deve infatti dimenticare che la realizzazione di principi costituzionali giustamente ritenuti fondamentali per il nostro assetto sociale (quali, fra gli altri, il principio del primato della persona e dei suoi diritti, in specie di quelli sociali, il principio di solidarietà, quello di sussidiarietà, e altri ancora) passa anche attraverso la predisposizione di regole fiscali capaci di favorire e

insieme regolamentare il mondo del Terzo settore. Sulla base di alcuni principi ispiratori che vengono individuati, il documento propone alcuni interventi assai puntuali, ma anche una sorta di mutamento di prospettiva: la possibilità di “elaborare normativamente, per la prima volta, un’autonoma categoria di enti del Terzo settore o enti non lucrativi, con ampliamento del ventaglio dei soggetti passivi dell’I.re.s. e conseguente elaborazione di nuove regole di determinazione della base imponibile e di applicazione delle agevolazioni”.

Il quarto capitolo è dedicato al tema dei rapporti fra istituzioni pubbliche e soggetti del Terzo settore: tema che, occorre ricordarlo, è stato alla base dei primi interventi legislativi relativi al Terzo settore (legge quadro sul volontariato, legge sulle cooperative sociali), che proprio a questo limitato aspetto tendevano a dare risposta (sebbene poi le relative leggi siano state assunte come discipline quadro dell’intero fenomeno considerato). Detto tema richiede oggi, alla luce delle richiamate evoluzioni normative ad amministrative, un momento di attenta e organica riconsiderazione, specie in ordine alla necessaria chiarezza concettuale che deve essere svolta in relazione a istituti quali l’autorizzazione, l’accreditamento, il convenzionamento. In detto capitolo viene anche affrontato il tema, assai delicato ma proprio per questo richiedente un intervento che si ispiri ad una logica di riforma organica, della tenuta dei registri, che assurgono al ruolo – spesso – di vera e propria fonte di legittimazione per l’esistenza e l’operatività del Terzo settore.

Viene, poi, preso in specifica considerazione il tema della rappresentanza del Terzo settore, cui è dedicato il quinto capitolo del documento: tema che, pur attenendo prevalentemente all’ambito delle relazioni fra soggetti rappresentati e istituzioni pubbliche, chiama in causa in modo rilevante anche aspetti più strettamente correlati alla diversa identità dei soggetti non profit.

L’ultimo capitolo è dedicato alle forme di sostegno economico agli enti del Terzo settore, e in esso si cerca di operare una ricognizione a tutto campo delle possibili fonti di finanziamento (da quelle pubbliche a quelle private, da quelle in essere e stabilmente normate a quelle adottate non stabilmente; si pensi ad esempio al c.d. cinque per mille) per offrire soluzioni adeguate e compatibili con il quadro costituzionale. Non credo sia necessario sottolineare l’importanza di questi profili, e di come essi possano risultare decisivi (spesso nel bene, più

spesso nel male) per affermare o negare il consenso sociale al Terzo settore e la sua stessa credibilità nel perseguimento delle finalità a esso assegnate.

Chiude il documento una breve indicazione dei possibili ulteriori compiti che potrebbero essere assegnati all'Agenzia per le Onlus (che si auspica possa essere rinominata del Terzo settore, coerentemente con le funzioni ad essa attribuite), al fine di rendere maggiormente efficaci le innovazioni di cui si propone l'introduzione e consentire quindi all'intero sistema di operare correttamente.

Il documento, ovviamente, non è un lavoro concluso. Al contrario esso vuole costituire l'inizio di una fase nella quale si apra un dibattito, il più possibile ampio e partecipato, tra coloro che hanno da dire e interloquire sui temi che esso affronta: l'Agenzia confida e auspica che questo possa realizzarsi.

Un'ultima considerazione. La scelta di non predisporre un articolato lascia impregiudicata la valutazione in ordine allo strumento normativo mediante il quale realizzare la revisione: se, in altri termini, imboccare la via di un testo unico che raccolga e metta a sistema la legislazione statale vigente ovvero seguire la strada, forse più agibile, di una riforma dei diversi atti normativi che tuttavia risponda, per quanto detto, a una logica di revisione organica. Si tratta di una scelta che non potrà che fare il Governo qualora condivida l'esigenza che è stata alla base del presente lavoro e intenda metterne a frutto i risultati.

L'Agenzia per le Onlus si rende disponibile come sede di confronto tra le varie posizioni e di supporto alla traduzione normativa delle proposte che sono state presentate.

Emanuele Rossi, Consigliere dell'Agenzia per le Onlus

I rapporti con l'Agenzia delle Entrate, a cura del consigliere Giampiero Rasimelli

All'insediamento di questo Consiglio dell'Agenzia per le Onlus, sotto la guida del Presidente Zamagni, si manifestò subito la consapevolezza della crucialità del rapporto con l'Agenzia delle Entrate. Le competenze della nostra Agenzia consegnate nel decreto istitutivo sono infatti di vigilanza, controllo, indirizzo e promozione del Terzo settore e certamente le prime due, ma anche le altre competenze, è impensabile che vengano svolte senza una collaborazione e una azione comune con l'Agenzia delle Entrate. Non avendo infatti un potere ispettivo, sanzionatorio e di definizione regolamentare, le azioni dell'Agenzia per le Onlus si limitano nel migliore dei casi al parere obbligatorio, alla segnalazione o sollecitazione rispetto ai problemi presi in esame, all'emanazione di atti di indirizzo autorevoli, ma privi di strumentazione operativa. È una carenza normativa che riguarda l'istituzione dell'Agenzia per le Onlus, che noi pensiamo debba essere almeno in parte corretta in futuro dal legislatore, ma, in ogni caso, il rapporto con l'Agenzia delle Entrate è e sarebbe imprescindibile per la corretta ed efficace attuazione delle competenze assegnate.

Da una fase di marcata conflittualità determinatasi durante il primo mandato della nostra Agenzia, si è passati, nel 2007 e nel 2008, a definire una metodologia di confronto che permettesse l'affermarsi del principio di massima collaborazione e della capacità di gestione costruttiva degli eventuali elementi di dissenso.

È stato un lavoro importante e intenso che ha preso le mosse dalla sigla di un *Protocollo di intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra Agenzia delle Entrate e Agenzia per le Onlus* dove si indica il comune impegno per assicurare il conseguimento dell'obiettivo di una corretta ed uniforme applicazione della normativa tributaria agli enti di Terzo settore e a questo fine si stabilisce una modalità di confronto sulle questioni sia di ordine generale che particolare, che verranno ritenute rilevanti e meritevoli di analisi da ciascuna Agenzia.

Come viene più ampiamente illustrato in altra parte di questa relazione sulla attività dell'Agenzia per le Onlus 2009, nelle varie riunioni del tavolo di lavoro attivato dal Protocollo di Intesa tra le due Agenzie si sono affrontati una lunga

serie di temi importanti che si aggiungono al grande lavoro che riguarda l'esame costante delle procedure di iscrizione e cancellazione degli enti nell'Anagrafe Unica delle Onlus.

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

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

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

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

Come si vede si tratta in gran parte di temi che hanno a che fare con ciò che viene dopo la stagione della legislazione soggettiva che ha normato i soggetti di Terzo settore e cioè con la necessità di riconoscere le funzioni reali che essi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Giampiero Rasimelli, Consigliere dell'Agenzia per le Onlus

Sussidiarietà, a cura del consigliere Luca Antonini

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

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

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

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

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

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

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

l'art. 2: "Lo Stato assicura veramente la sua democraticità, ponendo a base del suo ordinamento il rispetto dell'uomo che non è soltanto individuo, ma che è società nelle sue varie forme, società che non si esaurisce nello Stato. La libertà dell'uomo è pienamente garantita, se l'uomo è libero di formare degli aggregati sociali e di svilupparsi in essi. Lo Stato veramente democratico riconosce e garantisce non soltanto i diritti dell'uomo isolato, che sarebbe in realtà un'astrazione, ma i diritti dell'uomo associato secondo una libera vocazione sociale".

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

Il Libro bianco ha quindi posto al centro quel principio di sussidiarietà che trova oggi un esplicito riconoscimento nella Costituzione: a seguito della riforma del 2001, l'art. 118, ultimo comma, prevede che "Stato, Regioni, città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Non è semplicemente un piccolo comma aggiunto all'art.118 della Costituzione, quanto piuttosto una riconsiderazione complessiva

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

del nostro stare insieme, che esplicita con chiarezza quanto si poteva già ritenere racchiuso nell'art. 2 Cost., ma che la prassi attuativa aveva spesso tranquillamente disconosciuto.

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

È a questo livello che si apre oggi la sfida del passaggio dalla “libertà mediante lo Stato” a quella della “libertà mediante la società”.

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

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

⁵ Sen A., *Lo sviluppo è libertà. Perché non c’è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2000, p. 79

quello ex ante; considera l'interesse generale (cioè il bene comune) non più come monopolio esclusivo del potere pubblico, ma come un'auspicata prospettiva dell'agire privato.

La *welfare society* ha peraltro storicamente rappresentato una delle risorse più decisive dello sviluppo economico, culturale e sociale del nostro Paese: tuttavia, essa è rimasta soffocata, per motivi essenzialmente ideologici, per un lungo periodo che inizia a datare dall'Unità d'Italia e arriva fino agli ultimi anni della Prima Repubblica. Sulla famiglia, sulla scuola non statale, sulla sanità, sulle formazioni sociali hanno inciso numerosi decenni di legislazione non sussidiaria.

Solo a partire dagli anni '90 è iniziata una progressiva inversione di tendenza: la legge Bassanini ha previsto la sussidiarietà come uno dei principi cui informare il terzo decentramento amministrativo e si è assistito sia a una nuova valorizzazione del Terzo settore in alcune materie (ad es. nella cd legge Turco, di riforma dell'assistenza sociale, e nella cd legge Biagi, di riforma del mercato del lavoro), sia al riconoscimento giuridico di singoli soggetti del privato sociale.

Rispetto a questa nuova attenzione al principio di sussidiarietà hanno svolto un ruolo importante, da un lato, la recezione del principio nei Trattati Europei (a partire da quello di Maastricht del 1992) e, dall'altro, l'esempio della Regione Lombardia che dal 1995 ha voluto qualificare se stessa come la Regione della Sussidiarietà, sviluppando in tal senso la propria produzione legislativa.

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

Rimane però ancora molto da fare per strutturare in modo organico le reali potenzialità riformatrici del principio di sussidiarietà: la modernizzazione dell'ordinamento italiano, da questo punto di vista, oltre che da ataviche

resistenze a livello statale, non è stata nemmeno favorita dalla resistenza a dare compiuta attuazione al *federalizing process*.

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

Nell'ambito del nuovo federalismo fiscale potrà avvenire un significativo incremento del riconoscimento del sistema del Terzo settore: le Regioni e gli enti locali potranno, infatti, sviluppare questo settore attraverso esenzioni, detrazioni e deduzioni politiche mirate a valorizzare le specificità sociali presenti sui territori.

È opportuno precisare che già nell'ambito dei limitati margini di manovra loro consentiti dal vecchio art. 119 Cost., diverse Regioni ed enti locali già si sono mossi in questa direzione. Alcune analisi svolte a tutto campo sulla legislazione regionale hanno infatti dimostrato una molteplicità di interventi⁷. Riguardo all'Irap, ad esempio, le Regioni hanno fatto largo uso dei poteri loro concessi, introducendo esenzioni o significative modulazioni delle aliquote.

Da questo punto di vista, l'ampliamento dei poteri regionali di manovra che la nuova legge sul federalismo fiscale introduce potrà consentire non solo l'implementazione dell'esistente, ma anche lo sviluppo di ulteriori politiche fiscali orientate alla sussidiarietà. La legge delega sul federalismo fiscale (L. n. 42 del

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

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

2009), infatti, prevede espressamente tra i principi generali di coordinamento all'art. 2 la “definizione di una disciplina dei tributi regionali e locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale”. Questa e altre disposizioni potranno quindi permettere lo sviluppo della tendenza che già in passato si è affermata, e consentire ulteriori innovazioni: così la leva fiscale, a livello regionale e locale, potrà diventare — molto di più rispetto alla situazione attuale — uno strumento per introdurre politiche a favore del sistema non profit.

Luca Antonini, Consigliere dell'Agenzia per le Onlus

PARTE I – PREMESSA GENERALE, ATTI NORMATIVI E ORGANIZZAZIONE

Capitolo I - Premessa generale e atti normativi

L'Agenzia per le Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale, meglio nota con l'acronimo 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 a inviare annualmente una relazione sull'attività svolta), ed è stata istituita con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 settembre 2000⁸ con cui si è dato seguito alla delega prevista dall'art. 3 della Legge n. 662 del 23 dicembre 1996⁹.

Successivamente, con il DPCM n. 329 del 21 marzo 2001, si è provveduto all'emanazione del regolamento dell'Agenzia per le Onlus, in base al quale, in data 8 marzo 2002, la stessa si è regolarmente insediata.

Mission e attribuzioni dell'Agenzia per le Onlus

L'Agenzia per le Onlus è chiamata a operare affinché, su tutto il territorio nazionale italiano, sia perseguita una "uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare"¹⁰ concernente le Onlus, il Terzo settore e gli enti non commerciali.

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

- formulare osservazioni e proposte sulla normativa vigente del settore;
- promuovere attività di studio e ricerca in Italia e all'estero, campagne per lo sviluppo e la conoscenza delle organizzazioni del Terzo settore in Italia, azioni di qualificazione degli standard in materia di formazione e di aggiornamento, scambi di conoscenza e collaborazione fra organizzazioni italiane del Terzo

⁸Il DPCM del 26 settembre 2000 istituisce la "Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale" quale organismo di controllo degli enti non commerciali e delle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus).

⁹La legge n. 662 del 23 dicembre 1996 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".

¹⁰ Art. 3, comma 1, DPCM 329/2001

settore e analoghe realtà estere, iniziative di collaborazione, integrazione e confronto fra la Pubblica Amministrazione e il Terzo settore;

- curare la raccolta, l'aggiornamento e il monitoraggio dei dati e dei documenti relativi al settore;
- segnalare alle autorità competenti i casi nei quali le norme di legge o di regolamento determinano distorsioni nell'attività delle organizzazioni;
- rendere parere vincolante, nei casi di scioglimento degli enti e delle organizzazioni, sulla devoluzione del loro patrimonio ai sensi del D. Lgs 460/97;
- collaborare con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per la uniforme applicazione delle norme tributarie, anche formulando proposte su fattispecie concrete;
- elaborare proposte sull'organizzazione dell'anagrafe unica delle Onlus.

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

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

Poteri

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

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

controllo di tale ambito¹¹. Nell'ambito dell'attività di controllo, rientra la verifica dei presupposti soggettivi necessari per ottenere la qualifica di Onlus, anche attraverso l'emissione di pareri obbligatori, ma non vincolanti, richiesti dall'Amministrazione Finanziaria. L'Agenzia realizza, altresì, un controllo diretto sul patrimonio degli enti attraverso l'emissione del parere obbligatorio e vincolante sulla destinazione del patrimonio residuo degli enti in caso di loro scioglimento o estinzione per una qualunque causa. Infine, l'attività di vigilanza si caratterizza quale vigilanza "promozionale" che mira cioè a valorizzare gli enti di Terzo settore anche attraverso la promozione di codici di autoregolamentazione peculiari del settore (cd. Linee Guida);

- **promozione** (soprattutto di tipo "culturale") del Terzo settore, anche attraverso l'attivazione di forme di collaborazione con alcune Pubbliche Amministrazioni tramite una strategia di comunicazione integrata. L'Agenzia provvede, in tale prospettiva, ad assegnare borse di ricerca di tipo monografico; realizza prodotti editoriali fra i quali il *Bollettino informativo* e la *Relazione annuale*, divulgati su tutto il territorio nazionale e fruibili attraverso il sito internet istituzionale; edita, inoltre, diverse pubblicazioni anche a carattere scientifico. L'Agenzia, oltre a curare il rapporto con le Università e gli enti di ricerca, organizza e partecipa a eventi nazionali e internazionali che abbiano rilevanza per il mondo non profit anche allo scopo di accrescere la visibilità del Terzo settore italiano nell'ambito delle istituzioni europee;

- **indirizzo**, per favorire l'uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare. A tal fine, l'Agenzia formula osservazioni e proposte di modifica della normativa vigente, elabora linee di indirizzo interpretativo nei casi in cui le norme determinino distorsioni nell'attività delle organizzazioni, suggerisce nuove proposte di legge. L'attività di indirizzo viene perseguita anche attraverso lo strumento delle audizioni, cioè di incontri con soggetti esterni volti ad acquisire dai soggetti di Terzo settore informazioni utili all'esercizio delle proprie attribuzioni. L'attività di indirizzo è strettamente legata a quelle di vigilanza, controllo e promozione, dalle quali trae preziosi spunti di riflessione.

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

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

Il campo di azione dell'Agenzia, in realtà, è assai più ampio di quanto la sua denominazione potrebbe indurre a pensare. Il termine "Onlus"¹², infatti, indica soltanto una parte delle organizzazioni soggette all'esercizio delle funzioni dell'Agenzia.

Secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 1, del DPCM 329/2001, l'Agenzia è infatti definita come "l'organismo di controllo sugli enti non commerciali e sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale". Essa, pertanto, ha per legge competenze inerenti a tutta la sfera delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, degli enti non commerciali e del Terzo settore, nella sua più ampia accezione, cui andranno ad aggiungersi i soggetti delle nuove imprese sociali¹³, ovvero un'area molto più ampia di quella che l'attuale denominazione dell'Agenzia indurrebbe a ritenere.

Considerato pertanto che la denominazione di Agenzia per le Onlus – pur trovando specifico riferimento nella normativa originaria – non è pienamente rispondente alle competenze attribuite, e tenuto conto della necessità di conferire ai soggetti del Terzo settore un riferimento più diretto e correlato con l'effettiva sfera di competenze dell'Agenzia, il Consiglio di Amministrazione ha ritenuto – già nel 2007 – di proporre agli organi vigilanti la modificazione della denominazione Agenzia per le Onlus in Agenzia per il Terzo settore.

Attuale composizione e obiettivi programmatici 2007 – 2011

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

¹² Le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, normalmente identificate con l'acronimo Onlus, si relazionano al mondo del non profit italiano come una parte rispetto al tutto. Le Onlus, infatti, trovano fondamento nel D. Lgs. n. 460/97 con cui il legislatore, nell'intento di rinnovare parte della normativa fiscale e al fine di permettere a importanti realtà sociali di attuare in termini innovativi e incentivanti la loro missione statutaria, ha istituito una nuova categoria giuridica attribuendola a tutti quei soggetti (già esistenti o di successiva costituzione) che, per poter fruire degli incentivi previsti dalla legge, sono chiamati a seguire determinate regole nello svolgimento della loro attività e nella loro organizzazione interna.

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

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). L'organo collegiale nel corso del 2009 era 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, cessato dalla carica il 05/01/2009 e sostituito da Massimo Giusti, nominato con il DPCM del 4 dicembre 2009 su proposta della Conferenza permanente per rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome

Gabriella Stramaccioni, Consigliere

Sergio Travaglia, Consigliere

Durante la prima seduta del nuovo organo consiliare¹⁴, si era rilevato che se il primo mandato dell'Agenzia aveva necessariamente dovuto incentrare la propria attività sul versante della vigilanza e del controllo, il secondo mandato avrebbe dovuto proporsi come quello della promozione e dell'indirizzo.

Quali strumenti importanti per il conseguimento di tali obiettivi erano a suo tempo 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 e in considerazione della modifica in corso del Codice Civile¹⁵;

¹⁴ La prima seduta del nuovo Consiglio si è svolta in data 8 febbraio 2007.

¹⁵ Si tratta della riforma del *Libro I, Titolo II in materia di associazioni e fondazioni*.

4) effettuazione di una nuova rilevazione statistica tramite appositi accordi con l'Istat 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 alla promozione del Terzo settore dal mondo dell'informazione e della comunicazione (in particolare la televisione).

E nel prosieguo della presente relazione si dà proprio conto dell'impegno che l'Agenzia ha profuso anche nel corso del 2009 per il raggiungimento di questi obiettivi, a suo tempo delineati.

Si ricorda infine che, In occasione della presentazione della Relazione annuale 2008, il Presidente, professor Stefano Zamagni ha ribadito nel suo intervento alcuni punti fondamentali in merito alle possibili iniziative e collaborazioni per il prossimo futuro:

- necessità di una riforma organica della legislazione relativa al Terzo settore;
- creazione di una Agenzia europea per il Terzo settore, di cui l'Italia potrebbe essere promotrice, guida e sede ufficiale, anche come seguito e richiamo della Sentenza della Corte di Giustizia europea del 27/01/2009 (in tema di deducibilità di donazioni disposte in favore di enti stabiliti in uno Stato membro diverso da quello del donatore), e della risoluzione del 19/02/2009 del Parlamento Europeo sull'economia sociale nella quale si è invitato tutti i governi nazionali ad adeguare le rispettive normative sulla concorrenza¹⁶;
- concretizzare e dare vita al protocollo di intesa tra Rai e Agenzia, perché "il Terzo settore, in Italia, ha estremo bisogno di una comunicazione che narri il bene che esso produce";

¹⁶ Cfr. Stefano Zamagni, *Terzo settore e economia sociale nella risoluzione del Parlamento Europeo*, "Aretè" n. 2-2009, pp. 5 – 8.

- collaborazione, attraverso tavoli tecnici, per l'implementazione della riforma del welfare anche per quanto riguarda la stesura dei piani di azione previsti a seguito del *Libro bianco* del Ministro Sacconi;
- dare luce al nuovo DPCM che dilati il campo d'azione dell'Agenzia, ne potenzi la capacità di intervento, ne fissi – dopo otto anni dalla sua costituzione – la dotazione organica di personale¹⁷. Questo anche alla luce delle notevoli sinergie intervenute nel corso del 2008 con l'Istat, con l'Agenzia delle Entrate e con il Forum del Terzo settore.

¹⁷ Cfr. anche parte I, cap. II, pagg. 52 – 53

Capitolo II - Organizzazione e funzionamento

Lo stato dell'arte

La prima deliberazione approvata dal Consiglio nell'anno 2009 riguardava la riorganizzazione funzionale della struttura resa necessaria a seguito delle disposizioni contenute nella Legge 6 agosto 2008, n. 133. L'assetto interno è stato ridisegnato per aderire in modo più marcato ai principi fondamentali che hanno ispirato la più recente normativa in merito di organizzazione della Pubblica Amministrazione e per rendere maggiormente coerente il quadro di relazione tra le risorse e le attività istituzionali. Tale provvedimento non è da considerarsi l'unico strumento del processo riorganizzativo, ma va correlato ad altre significative decisioni adottate dall'organo collegiale, quali la modifica del regolamento di organizzazione e funzionamento e del regolamento di contabilità, succedutisi a breve distanza di tempo, e l'approvazione delle Linee Guida per la gestione amministrativa per l'anno 2009.

È rimasto ancora in sospeso il processo di consolidamento e di stabilizzazione della struttura poiché la determinazione della dotazione organica non è ancora avvenuta; il percorso finalizzato ad autorizzare la copertura delle posizioni vacanti non è di conseguenza iniziato e la medesima incertezza e incostanza della assegnazione finanziaria, perno centrale di ogni evoluzione, non ha ancora trovato controindicazioni.

L'Agenzia non ha trascurato di predisporre all'evenienza, prendendo in esame le varie soluzioni organizzative di possibile introduzione e mettendo in cantiere una concreta proposta che potrà assumere condizioni di fattibilità qualora si risolvessero le problematiche connesse alla definizione della natura giuridica e delle fonti finanziarie.

Alcuni fatti particolari hanno caratterizzato i primi mesi della vita finanziaria dell'Agenzia dell'anno 2009:

- la drastica riduzione del finanziamento ordinario, sceso al valore di euro 850.000;
- il mantenersi di un volume di uscite, che tra spese incompressibili, istituzionali e di personale si è attestato negli ultimi esercizi su un valore non inferiore a euro 2.400.000;

- il sopravvenire di finanziamenti straordinari nelle ultime settimane dell'esercizio 2008 che hanno permesso di colmare il differenziale, avviare una significativa programmazione e ipotizzare di costituire accantonamenti per sostenere il differenziale che si sarebbe mantenuto nell'anno successivo.

La manovra cautelante ha, in effetti, consentito di impostare una gestione non ansiogena dell'esercizio 2009 e anche dell'esercizio 2010. Non può oggettivamente produrre ulteriori effetti per l'anno 2011, annualità che necessiterà dell'assegnazione di una nuova dotazione straordinaria qualora il finanziamento ordinario dovesse ripetersi sugli stessi livelli.

Si rappresenterà di conseguenza nel rendiconto economico-finanziario dell'anno 2009 una situazione caratterizzata da un volume finanziario molto consistente e non coerente con le occorrenze dell'Agenzia che è da interpretarsi come contenitore della finanziabilità a seguire, oltretutto costituire il sostegno della finanziabilità di un volume di progetti, iniziative e interventi che si è attestato su ordini di grandezza non inferiori a euro 400.000 annui.

La discontinuità dei finanziamenti ha inevitabilmente prodotto e continua a produrre alcune difficoltà nella programmazione delle attività e comporta una maggiore densità di atti amministrativi, intensità di valutazioni e di decisioni, che non costituiscono fattori di fluidità in un assetto organizzativo sostanzialmente precario e complicato.

La programmazione dell'anno 2009 si è tuttavia svolta in modo pieno ed importante, segnando l'attuazione di alcuni importanti progetti strategici, quali le Linee Guida sul bilancio di esercizio degli enti non profit, le Linee Guida sul bilancio di missione, le Linee Guida sul sostegno a distanza, le Linee Guida sulla gestione dei registri delle associazioni di volontariato e l'avvio dell'attuazione di altri interventi finalizzati a produrre le Linee Guida sulla raccolta fondi; l'individuazione della proposta della fattibile riforma della normativa sul Terzo settore; l'attivazione del progetto per la realizzazione del *Libro bianco sul Terzo settore*: con ogni probabilità una migliore programmabilità degli interventi avrebbe potuto consentire la loro attuazione in tempi più rapidi e avrebbe consentito di sviluppare in modo più coinvolgente fasi di sperimentazione o di prova o confronti aperti. Tuttavia gli

esiti conseguiti fanno ritenere che si è realmente svolto un lavoro importante nel quale hanno concorso in modo pieno i componenti dell'organo collegiale, gli esperti esterni, quando coinvolti, e il personale interno.

Si può ragionevolmente ritenere il 2009 come il momento centrale dell'attività dell'attuale consiliatura, non solo perché il terzo, ma anche considerando che il lavoro avviato inizia la sua fase di completamento, attraverso la resa di alcuni prodotti di alto profilo, cui seguiranno, a breve, gli esiti delle attività di analisi, riflessione e proposta che toccheranno ambiti di primaria importanza per le organizzazioni del Terzo settore.

L'assetto organizzativo mantiene i piani della temporaneità: va segnalato, al fine di rendere in modo pieno la situazione, che a conclusione dell'anno 2009 si registra la defezione di alcune unità di personale, richiamate dagli enti di appartenenza. Il primo gennaio del 2009 erano complessivamente presenti presso l'Agenzia quindici risorse provenienti da altre amministrazioni pubbliche; il primo gennaio 2010 registra la presenza in servizio di nove unità.

Per far fronte alle non diminuite esigenze funzionali non rimane altra misura da adottare che quella del potenziamento dei servizi di supporto alle attività istituzionali.

Relativamente alla valutazione dei costi dei rimborsi agli enti di appartenenza la tensione alla diminuzione delle spese di personale, logica che da tempo sottende alle disposizioni in materia di organizzazione del sistema pubblico, è conseguentemente rispettata.

Peraltro, tale voce costituisce un elemento parziale di un'ipotetica analisi dei costi della gestione in quanto il peso del costo della parte fondamentale del trattamento economico è sostenuto dalle amministrazioni che assegnano il personale in comando presso l'Agenzia.

Nel corso dell'anno si è peraltro sviluppata una riflessione più attenta attorno agli istituti del trattamento accessorio che, unitamente a valutazioni più generali sul piano organizzativo (mirate ad inquadrare la transizione verso il sistema contrattualistico di futura applicabilità del comparto degli enti pubblici non economici), hanno introdotto già nel secondo semestre dell'anno

il modello del progetto finalizzato che sarà più ampiamente applicato nell'anno 2010.

Si sono avviate nella prima parte dell'anno le indispensabili procedure di gara per l'affidamento dei servizi inerenti agli ambiti dell'area amministrativa e dell'area giuridica, aventi validità temporale di un anno, per via della impossibilità di programmare su tempi maggiormente lunghi.

La vita amministrativa e istituzionale dell'Agenzia si è arricchita di una significativa novità con l'insediamento, avvenuto nel mese di febbraio 2009, del Collegio dei revisori. Con l'avvento dei revisori è venuta inevitabilmente a cadere ogni esitazione in merito alla valutazione delle modalità di attuazione dei comportamenti e delle scelte dell'organo collegiale, se mai fossero insorti dubbi in proposito.

Se si è immaginato un sistema di controlli sull'Agenzia non pienamente definito, dovuto prevalentemente alle permanenti incertezze in merito alla natura giuridica dell'Agenzia, che la vedono in bilico tra la considerazione di soggetto indipendente e quella di soggetto dotato di bassa autonomia, l'avvio dell'azione di verifica metodica dei componenti l'organismo di revisione fornisce le naturali garanzie di equilibrio della gestione e di convenienza del procedere che non attengono solo agli aspetti della forma.

Raggiunti in breve i chiarimenti in merito agli strumenti e alle modalità funzionali il collegio dei revisori ha iniziato a svolgere in modo accurato e pronto il proprio compito.

L'attività amministrativa dell'Agenzia non ha mostrato flessioni rispetto all'anno precedente, anzi si è registrata una più alta produzione di atti e di relazioni esterne. Per un verso è incrementata l'attività di carattere consultivo provocata prevalentemente dalle Direzioni regionali dell'Agenzia delle Entrate, ma si è annotato un accresciuto impegno nella costruzione e nello sviluppo di rapporti con altri soggetti istituzionali e con soggetti privati per la verifica delle condizioni utili ad avviare forme di collaborazione operativa. Con ogni probabilità l'azione promozionale svolta in precedenza ha procurato l'effetto di meglio far conoscere l'Agenzia per le Onlus e di stimolare approfondimenti e ipotesi.

Area Progetti - Il sistema informativo e i supporti tecnologici

Tra gli obiettivi identificati quali prioritari occorre far cenno a quelli inquadrabili nell'ambito dell'innovazione.

La cura dello sviluppo del sistema informativo dell'Agenzia rientra tra questi. Una particolare scansione del sistema informativo riguarda la cura e la raccolta dei dati delle organizzazioni del Terzo settore, compito espressamente statuito dal DPCM 329/01, principale fonte di riferimento dell'Agenzia. Stabilito di coinvolgere il Politecnico di Milano - Dipartimento d'informatica, in funzione della propria nota capacità di intervento, si è avviato lo studio per la realizzazione di un progetto teso a costituire un punto di incontro informativo per condurre ad una mappatura dei soggetti del Terzo settore attraverso il coinvolgimento delle realtà istituzionali che operano a favore di essi sull'intero territorio nazionale. Questa ipotesi di lavoro risponde alla tendenza (mai così sostenuta anche sul piano della disciplina) a valorizzare e ottimizzare le attività delle singole istituzioni pubbliche che hanno costanza e consistenza di rapporti con le organizzazioni dell'universo non profit, e all'esigenza di allineare la capacità di conoscenza e di lettura dei fenomeni sociali a fini di *policy*.

Si è, quindi, avviata una fase di cointeressamento di alcune Pubbliche Amministrazioni detentrici della titolarità di procedimento nella gestione dei registri ad una sperimentazione, alla analisi tecnica e alla predisposizione del prototipo dello strumento di raccordo. Il progetto non può risolversi in tempi brevi, ma è stato avviato con fiducia.

Contemporaneamente, si sono avviate le procedure per l'acquisizione di un sistema di video conferenza e per la progettazione e attuazione di un portale dell'Agenzia che, riassorbendo lo strumento inizialmente adottato per la gestione funzionale e la comunicazione esterna, rappresenterà in futuro lo strumento avanzato di gestione amministrativa e di governo della missione istituzionale. Su questo fronte non ci si intende muovere in modo del tutto autonomo: costituiscono elementi portanti di una modalità di intervento, per un soggetto di modeste dimensioni organizzative qual è l'Agenzia, la realizzazione di un asse tecnico fondamentale con una istituzione del territorio

(che possa assicurare il sostegno delle primarie strutture portanti dell'architettura del progetto), e la relazionabilità con altri soggetti istituzionali nazionali, a partire dalle intese con il CNIPA¹⁸ che, nello specifico intervento, può assumere non solo il ruolo di supervisione, ma anche quello di orientamento e indirizzo sulle modalità, sulle specifiche tecniche, sul raccordo con gli altri soggetti istituzionali e operativi.

¹⁸ Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione - cfr. *Relazione annuale 2008*, parte II, cap. I, p. 21.

PARTE II - RAPPORTI ISTITUZIONALI

Capitolo I - Attivazione protocolli di intesa - accordi istituzionali

L'attività condotta dall'Agenzia per le Onlus — che vede tra le proprie attribuzioni quella di promuovere iniziative di collaborazione, di integrazione e di confronto fra la Pubblica Amministrazione, con particolare riferimento agli enti locali e le realtà delle organizzazioni e degli enti¹⁹ — nel corso del 2009 ha operato per promuovere iniziative volte a dare attuazione e impulso all'integrazione operativa di coordinamento e collaborazione tra vari soggetti istituzionali, attraverso la sottoscrizione di Protocolli d'Intesa, in coerenza e in attuazione del mandato conferitole e proseguendo sulla strada già attivamente intrapresa nel corso degli anni 2007 e 2008.

Si tratta evidentemente di un' "attività trasversale", attinente ai specifici servizi, e i relativi protocolli verranno pertanto illustrati più in dettaglio nel prosieguo della presente relazione; si ritiene necessario tuttavia — per maggiore chiarezza espositiva — fornire già da ora un sintetico elenco degli stessi.

Protocolli di intesa attivati (sottoscritti)

- Protocollo di intesa con il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC) – Roma, 27 gennaio 2009

La sottoscrizione del protocollo di intesa si inserisce nell'ottica dell'obiettivo perseguito dall'Agenzia di diffondere presso le organizzazioni non profit la cultura dell'*accountabilty* quale modalità determinante per la crescita del settore. In particolare trattasi dell'adozione di strumenti volti alla rendicontazione/ valutazione per assicurare l'efficacia e l'efficienza della gestione. E l'impegno profuso dall'Agenzia nella redazione delle Linee Guida sui bilanci di esercizio degli enti non profit²⁰ e delle Linee Guida per la redazione del bilancio sociale²¹ rende chiaramente conto della strada intrapresa. La stessa organizzazione di convegni o seminari accreditati dal CNDCEC²² con il riconoscimento di crediti

¹⁹ DPCM 329/2001, art. 3, lett. I).

²⁰ Presentate in un convegno pubblico il 22 maggio 2008. Cfr. *Relazione annuale 2008*, parte VI, cap. IV, pp. 82 – 83.

²¹ Cfr. il contributo del Consigliere Adriano Propersi, pp. 9 – 13.

²² Convegno *Linee Guida e schemi per la redazione del bilancio di esercizio degli enti non profit* (Milano, 22 maggio 2008); *Controllo per lo sviluppo del Terzo settore* (Milano, 23 ottobre 2008), organizzato in collaborazione con la Guardia

formativi ai dottori commercialisti evidenzia la comune ottica condivisa dai due soggetti istituzionali.

Un ulteriore passaggio in tale ottica è stata la successiva sottoscrizione, in data 13 novembre 2009, di un protocollo di intesa “a tre”: Agenzia per le Onlus, CNDCEC e OIC (Organismo Italiano di contabilità). Il tavolo tecnico a tal fine istituito ha quale sua prima missione la statuizione dei principi contabili per il mondo non profit perché “le organizzazioni non lucrative hanno un bisogno insopprimibile di applicare al proprio interno principi contabili adeguati e specificamente calibrati sulla loro identità” (Stefano Zamagni).

- Protocollo di intesa con l'Università Bocconi di Milano – Milano, 30 gennaio 2009

Il protocollo di intesa consentirà per i prossimi tre anni una intensa collaborazione interistituzionale e lo svolgimento congiunto di programmi di ricerca, di formazione e di tutte le attività a essi collegate, con particolare riferimento alle aree tematiche economico-aziendali relative alle Onlus, al Terzo settore e agli enti non commerciali. L'accordo rende conto dell'attenzione che l'Agenzia intende riservare “al mondo della formazione superiore e della volontà di colmare il divario tra la realtà del Terzo settore e la produzione di pensiero scientifico a esso dedicato”²³.

- Intesa con il Forum del Terzo settore, (Perugia, 1° aprile 2009)

L'accordo di collaborazione è un atto di grande rilevanza poiché due soggetti con vocazione differente – l'uno (il Forum), il principale soggetto di rappresentanza del Terzo settore, e l'altro (l'Agenzia) il principale soggetto istituzionale deputato al controllo e alla promozione – si “mettono insieme” per facilitarne la crescita e lo sviluppo. Il protocollo assume, quindi, un ruolo strategico, sottoscritto con la volontà non di normare l'esistente ma piuttosto di

di Finanza; *Presentazione delle Linee Guida per la redazione del bilancio sociale delle organizzazioni non profit* (Milano, 5 febbraio 2010).

²³ Dichiarazione del Presidente, professor Stefano Zamagni in occasione della sottoscrizione dell'accordo (30 gennaio 2009).

favorire la partecipazione attiva dei cittadini in un'ottica sussidiaria favorendone l'autorganizzazione.

- Accordo di collaborazione con IULM – Libera Università di Lingue e Comunicazione, (Milano, 10 novembre 2009)

L'accordo istituzionale tra i due enti – che consentirà una nuova collaborazione interistituzionale per i prossimi tre anni – ha lo scopo di innalzare il livello della comunicazione sociale in Italia, costruire un sempre più efficace codice di comunicazione, sviluppare percorsi formativi rivolti agli operatori del non profit e della comunicazione sociale, nonché far crescere la consapevolezza degli strumenti comunicativi e delle loro potenzialità nel mondo del Terzo settore italiano. Una prima iniziativa che ha coinvolto contestualmente, assieme all'Agenzia per le Onlus, il Forum del Terzo settore e lo IULM (oltre ad altri soggetti istituzionali quali Festival Internazionale del Giornalismo, la Regione Umbria²⁴, Acri, Ordine dei Giornalisti della Regione Umbria) è l'iniziativa relativa al Premio Internazionale Comunicazione per il Sociale²⁵, realizzato con la finalità di valorizzare i lavori dedicati al sociale nelle varie categorie previste dal bando (radio e televisione, stampa, web).

- Accordo di collaborazione con il CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro), (novembre 2009)

L'accordo di collaborazione nasce sostanzialmente dalla volontà del Comitato Osservatorio sull'economia sociale – recentemente istituito nell'ambito del CNEL – di avviare uno studio sulle misure fiscali adottate dai Paesi europei per il sostegno all'attività degli enti non profit. L'Agenzia per le Onlus ha ritenuto di grande interesse, alla luce dei suoi compiti istituzionali, collaborare alla realizzazione di tale progetto di ricerca che intende principalmente fornire, sulla base dell'esperienza comparata, concreti modelli

²⁴ Cfr. accordo sottoscritto tra l'Agenzia per le Onlus, la Regione Umbria e il Festival internazionale del Giornalismo nel 2008 (Relazione annuale 2008, pp. 22 – 23).

²⁵ Cfr. la presente relazione, parte III, cap. I, pp. 67 – 69.

di confronto riguardo alle agevolazioni fiscali al non profit, con particolare riguardo a meccanismi simili a quelli del 5 per mille italiano²⁶.

È possibile rinvenire la genesi della collaborazione nel Convegno del 7 novembre 2008 organizzato a Roma dal CESE (Comitato economico e sociale europeo)²⁷, in collaborazione con Agenzia per le Onlus e CNEL, sul tema *Statuto fiscale delle organizzazioni della società civile: tra promozione della sussidiarietà e problemi di rapporto con le istituzioni pubbliche*²⁸. Da tale incontro è emerso con evidenza che il 5 per mille, introdotto nel nostro Paese nel 2006, non è una novità italiana ma è stato implementato già da diverso tempo in alcune realtà dell'Est europeo, da qui l'esigenza di meglio conoscere queste esperienze.

- Accordo di collaborazione con il Consiglio Nazionale del Notariato, (Milano, 2 dicembre 2009)

L'accordo recentemente sottoscritto si pone tra le proprie finalità:

- studiare le problematiche in tema di non profit, nel rispetto delle specifiche missioni istituzionali;
- progettare e proporre l'attuazione di iniziative congiunte sui temi e sulle problematiche del Terzo settore al fine di sostenerne la valenza sociale, di promuovere i valori che lo contraddistinguono, di porre in evidenza l'impatto delle esperienze del Terzo settore nel sistema economico e occupazionale e le sue potenzialità;
- sviluppare azioni in materia di sensibilizzazione, formazione e aggiornamento.

Il tavolo tecnico istituito da rappresentanti di Agenzia per le Onlus e Consiglio Nazionale del Notariato si propone di elaborare a breve modelli di statuto per gli enti del Terzo settore e di aiutare la stessa Agenzia nei rapporti

²⁶ Per ulteriori approfondimenti in merito al progetto di ricerca (i cui esiti sono comunque previsti nell'anno 2010) si rinvia alla parte III, cap. III, pp. 82.

²⁷ Il CESE è l'organo consultivo dell'Unione europea che fornisce consulenza qualificata alle maggiori istituzioni Ue (Commissione, Consiglio e Parlamento europeo) tramite pareri sulle proposte di legge europee e con pareri elaborati di propria iniziativa; uno dei suoi compiti principali è quello di svolgere un ruolo da ponte tra le istituzioni Ue e la cosiddetta "società civile organizzata".

²⁸ Cfr. *Relazione annuale 2008*, parte III, cap. I, pp. 42-43.

con le Entrate per favorire interpretazioni e orientamenti comuni della disciplina fiscale di settore.

Accordi in itinere (in fase di perfezionamento)

- protocollo di intesa con l'Istituto Italiano della Donazione finalizzato ad attuare forme di collaborazione, quali la realizzazione di iniziative comuni e scambi informativi.
- rapporti con il Comune di Milano:
 - in funzione dell'Expo 2015: l'Agenzia per le Onlus è stata già formalmente coinvolta nell'evento innanzitutto con la nomina del proprio Presidente, prof. Stefano Zamagni, in seno al Comitato Scientifico, e, in prospettiva, con la sottoscrizione di un protocollo d'intesa nel quale saranno presumibilmente declinate una serie di azioni con cui il nostro Ente sarà chiamato a dare il proprio contributo;
 - per affrontare in modo congiunto le soluzioni ipotizzate e per affrontare le problematiche di carattere sociale in ambito locale, al fine di migliorarne i contenuti e gli effetti, e per il conseguimento di un elevato livello qualitativo degli interventi e delle prestazioni.
- rapporti con la Fondazione Pubblicità Progresso, volti ad individuare ambiti di possibile collaborazione quali il sostegno ad attività di promozione afferenti l'ambito del Terzo settore (in particolare, la sensibilizzazione sull'applicazione dello strumento del cinque per mille)
- accordo di collaborazione con il Coordinamento nazionale dei centri di servizio per il volontariato (approvazione schema)

Altri rapporti istituzionali "intrecciati"

Oltre ai rapporti istituzionali che si concretizzano nella sottoscrizione di protocolli di intesa / accordi di collaborazione, l'Agenzia per le Onlus ha sviluppato e curato nel corso del 2009 numerosi rapporti istituzionali.

Di seguito si dà conto dei principali:

- designazione presso l'Osservatorio Nazionale sul volontariato²⁹ del rappresentante dell'Agenzia. Con l'esaurirsi del mandato del Consigliere Paola Severini, che ha ricoperto per anni l'incarico, il CdA dell'Agenzia ha acquisito la disponibilità del Consigliere Gabriella Stramaccioni a rappresentare l'Agenzia nell'ambito dell'Osservatorio.
- rapporti con il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali
 - in merito agli strumenti della *social card* e bonus alle famiglie. Rispetto a tali strumenti di sostegno al reddito varati nel 2009, l'Agenzia per le Onlus ha avuto numerose occasioni di confronto con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al fine di individuare un suo eventuale ruolo per agevolare la gestione degli strumenti sull'intero territorio nazionale e per facilitare i rapporti tra le istituzioni locali ed i soggetti del Terzo settore.
 - contatti con il Direttore generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali (dottorssa Marina Gerini);
 - punto di interesse per il Ministero, eventualmente da affrontare in modo congiunto: proposte di revisione della normativa sul Terzo settore.
- contatti con la Regione Toscana e la Regione Lombardia in merito alla costituzione della cosiddetta Borsa Sociale, proposta che nasce dall'esigenza di offrire opportunità di accesso al mercato dei capitali a imprese (le cd. Imprese sociali) non orientate solo al profitto ma anche alla generazione di valore sociale e ambientale, ovvero il bene comune³⁰.
- contatti con la Protezione civile – ipotesi di evento a L'Aquila per valorizzare l'intervento delle organizzazioni del Terzo settore nell'emergenza terremoto.
- Presidenza della Repubblica – incontro del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano con le rappresentanze del volontariato (4 dicembre

²⁹ Ex L. 266/1991, art. 12. L'Osservatorio è presieduto dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.

³⁰ Il progetto di fattibilità, che vede come capofila il centro di ricerca sulla sostenibilità Avanzi, e che ha avuto il sostegno di Regione Toscana e Regione Lombardia, è stato presentato ufficialmente a Milano in data 28 gennaio 2010 al seminario *Verso la borsa sociale*, patrocinato dall'Agenzia per le Onlus (Cfr. "Areté" n. 3/2009, Davide Dal Maso e Davide Zanoni, *Verso la Borsa sociale*, pp. 35 – 52).

2009)³¹. Alla celebrazione della Giornata del Volontariato è intervenuto in rappresentanza dell'Agenzia il Presidente, professor Stefano Zamagni.

I rapporti con il CESE (Comitato economico sociale europeo) hanno visto un importante sviluppo in occasione della riunione straordinaria indetta a Praga il 13 marzo 2009 sul tema *Europe without Barriers. The participation of organised civil society*, cui ha partecipato, in rappresentanza dell'Agenzia, il Responsabile del Servizio Studi e Promozione.

L'intervento si è svolto nell'ambito della sessione tematica inerente la sostenibilità finanziaria delle Organizzazioni non profit (*A Europe of active citizenship: the sustainable financing of NGOs*)³².

³¹ L'intervento del Presidente della Repubblica sarà pubblicato su "Areté" n. 1/2010.

³² Il testo completo dell'intervento è stato pubblicato su "Areté" n. 2/2009, pp. 10-14.

PARTE III - STUDI E PROMOZIONE

Capitolo I - Iniziative “strategiche”

Piano di comunicazione per l'anno 2009

Il piano di comunicazione dell'Agenzia per le Onlus per l'anno 2009 è stato approvato con propria deliberazione n. 61 dell'11 febbraio 2009 e debitamente comunicato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi di quanto previsto dalla L. n. 150/2000 *Disciplina delle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni*.

Le relative priorità sono state individuate nel potenziamento:

- della comunicazione istituzionale ovvero attestare l'immagine dell'Agenzia presso la Pubblica Amministrazione, le Università, il mondo del non profit e i cittadini;
- della promozione del non profit nel suo complesso creando consapevolezza circa il valore della realtà italiana in tutte le proprie peculiarità.

I conseguenti strumenti sono stati individuati in:

- eventi;
- editoria;
- *new media* (sito internet, televideo);
- relazioni con stampa/tv/radio;
- pubblicità;
- relazioni pubbliche.

Il piano di comunicazione identifica un quadro di riferimento strategico funzionale agli obiettivi politico-istituzionali, eventualmente integrabile in corso d'anno e comunque assolutamente conseguente la disponibilità economico-finanziaria. Di fatto, il piano di comunicazione rimanda a successivi e separati atti l'approvazione puntuale di ciascun progetto di comunicazione al fine di assicurarne l'effettiva copertura finanziaria.

Realizzazione della rivista quadrimestrale “Aretè”

L'anno 2009 ha visto – con crescenti consensi fra il pubblico degli addetti ai lavori – il prosieguo della realizzazione e della divulgazione della rivista Aretè, pubblicazione quadrimestrale di carattere scientifico, specificamente rivolta ai soggetti e alle tematiche del Terzo settore, al mondo della Pubblica Amministrazione e alle Università, edita dall'Agenzia a partire dal 2008.

La rivista, stampata in circa 3.000 copie è divulgata senza costi aggiunti a biblioteche, Pubbliche Amministrazioni, centri di servizio per il volontariato, interlocutori preferenziali del Terzo settore e a tutti coloro che fanno specifica richiesta alla redazione. Il Consiglio dell'Agenzia, anche in un'ottica di contenimento della spesa, ha in corso di valutazione la possibilità di spedire Aretè in abbonamento e quindi dietro un minimo corrispettivo che copra almeno i costi vivi della pubblicazione e consenta così la sua continuità nel tempo. Al momento non è stata ancora assunta una decisione definitiva in tal senso.

L'Agenzia ha realizzato come previsto i tre numeri annuali della rivista che ha continuato a riscuotere un notevole successo presso gli addetti ai lavori e anche presso autorevoli firme che hanno risposto positivamente alla richiesta di intervento effettuata dalla redazione.

Il primo numero ha presentato, oltre alla nota introduttiva del Presidente Stefano Zamagni sul tema *Crisi finanziaria e Terzo settore*, e al contributo del Direttore responsabile Francesco Iaquineta su *EXPO 2015 e Terzo settore*, contributi autorevoli quali: *Botti vecchie per vino nuovo: nuovi trend di sviluppo delle cooperative sociali in Italia*, di Luca Fazzi, *Applicare il principio di sussidiarietà orizzontale negli enti locali. Note di metodo*, di Elisabetta Ferrari, *Alcune recenti prospettive per la ricerca sull'impresa sociale*, di Salvatore D'Acunto, *Volontariato: quali riforme? Quali percorsi*, di Ilaria Lucaroni e Giuliana Gemelli, *La realizzazione di utili non esclude il fine solidaristico della Onlus*, di Francesca Biondi Dal Monte. Il primo numero della rivista ha inoltre pubblicato: il resoconto della VIII Edizione de *Le giornate di Bertinoro per l'Economia Civile. Qualità e Valore nel Terzo settore, 10, 11 ottobre 2008*, di Paolo Venturi; la recensione di Elena Vivaldi al testo di Angelo Lippi e Valeria Fabbri dal titolo //

segretariato sociale. Storia e modelli organizzativi; la recensione di Sara Rago al testo di Vittorio Pelligra dal titolo *Imprese sociali. Scelte individuali e interessi comuni*; la recensione di Tommaso Reggiani al testo *Un mondo senza povertà* di Muhammad Yunus; la recensione di Francesco Dal Canto al testo *I servizi sociali e le regioni* di Elena Vivaldi; la scheda di aggiornamento sull'attività dell'Agenzia per le Onlus di Monica Nava.

In allegato al primo numero di "Aretè" 2009 è stato distribuito anche il fascicolo *Linee Guida e schemi per la redazione dei bilanci di esercizio degli enti non profit*, atto di indirizzo che l'Agenzia per le Onlus ha approvato in data 11 febbraio 2009 al fine di fornire alle organizzazioni indicazioni e schemi utili per "dare conto" delle proprie attività.

Il secondo numero ha pubblicato i rilevanti interventi: *Terzo settore e economia sociale nella risoluzione del Parlamento europeo* del Presidente Stefano Zamagni; *Europa senza barriere: la partecipazione della società civile*, del Direttore responsabile Francesco Iaquinta, *Verso un modello di welfare partecipato: l'esperienza della Regione Sardegna*, di Vittorio Pelligra; *La definizione dei criteri di eleggibilità degli enti beneficiari tra vincoli normativi ed autonomia decisionale: quali prerogative per le fondazioni di origine bancaria*, di Luigi Maruzzi e Francesco Pierotti; *Culture organizzative della cooperazione sociale in Italia. Uno studio empirico sulla realtà del Veneto*, di Sara Longhi; *Partnership sociali tra pubblico, privato e Terzo settore: verso l'identificazione di "buone pratiche" nei servizi alla persona*, di Giovanna Rossi e Lucia Boccacin; *Politiche per l'impresa sociale*, di Paolo Venturi e Flaviano Zandonai; *Una nuova legge sul volontariato: temi e prospettive*, del Consigliere Emanuele Rossi, Relazione svolta al Convegno nazionale *Una nuova legge sul volontariato? – Pisa, 9 novembre 2007*, di Pierluigi Consorti; *Identità e trasformazione del volontariato. Riflessioni alla luce del caso toscano*, di Andrea Salvini. Il secondo numero della rivista ha pubblicato anche: la recensione di Monica Nava al testo *Buone regole per la cura dell'altro Not – for – profit e governance: perché ARGIS?*, a cura di Veronica Ronchi; la recensione di Francesca Rizzi al testo *Il fund raising in Italia. Storia e prospettive*, a cura di Bernardino Farolfi e Valerio Melandri; il resoconto di Lorella Sfondrini alla Settima edizione del *Premio*

Sodalitas Giornalismo per il sociale: l'attualità dei temi trattati fa guardare con ottimismo al futuro dell'informazione sociale, la recensione di Sara Rago al testo *Il voto nel portafoglio*, di Leonardo Becchetti con Monica Di Sisto e Alberto Zoratti; la recensione di Andrea Cazzaro al libro intervista *Non – Profit* di Luigi Bobba, a cura di Gabriella Meroni; la recensione di Costantino Coros al testo *E ti co-munico. Etica e marketing nella comunicazione delle ONG italiane*, di Ezio Margelli; la recensione di Stefano Palumbo al testo *Nuove direttrici di sviluppo per l'economia civile*, di Antonello Scialdone; la scheda di aggiornamento sull'attività dell'Agenzia per le Onlus di Patrizia Caiazza.

Il terzo numero ha pubblicato gli articoli: *Il Terzo settore nella Caritas in Veritate*, del Presidente Stefano Zamagni, *Stati Generali EXPO 2015 (Milano, 16 – 17 luglio 2009). Il ruolo del Terzo settore* del Direttore responsabile Francesco Iaquina; l'intervento di Gianni Letta alla Presentazione della Relazione annuale dell'Agenzia per le Onlus – Anno 2008; *Il contributo del Terzo settore nel promuovere partnership sociali e buone pratiche nei servizi alla persona: indicazioni da un'indagine sociologica*, di Giovanna Rossi e Lucia Boccacin; *Verso la Borsa Sociale*, di Davide Dal Maso e Davide Zanoni; *Lavoro e professioni sociali. Un esempio di coordinamento da parte dell'autorità centrale in un contesto federalista* di Angelo Marano; *Il progetto culturale di Euricse per lo sviluppo della ricerca sulle cooperative e le imprese sociali*, di Carlo Borzaga, *Fare rete per innovare: una sintesi della terza edizione dell'Osservatorio Isnet sulle imprese sociali*, di Laura Bongiovanni e Paolo Venturi; *Organizzazioni di volontariato e impresa sociale: evidenze empiriche toscane*, di Luca Bagnoli e Giacomo Manetti; *Quale riforma legislativa per il volontariato?*, del Consigliere Emanuele Rossi; *Il volontariato nell'epoca delle autonomie*, di Francesco Dal Canto; *Per rilanciare il volontariato, non basta la revisione della L. 266, ci vogliono nuove politiche pubbliche*, di Mimmo Lucà; l'intervento di Gianni Salvadori al Convegno nazionale *Una nuova legge sul volontariato*, Pisa, 9 novembre 2007.

Il terzo numero ha, inoltre, pubblicato il resoconto di Elettra Stradella del seminario di ricerca *Il futuro del Terzo settore nei servizi alle persone* (29 - 30 giugno 2009), organizzato congiuntamente dalla Fondazione Emanuela Zancan

e dall'Agenzia per le Onlus, il resoconto del convegno *Beyond the welfare state, towards subsidiarity* (28 giugno-1 luglio 2009), di Elisabetta Ferrari, la recensione di Giulia Ventura al testo *L'agire responsabile. La responsabilità sociale d'impresa tra opportunismi e opportunità* di Barbara Sena, la recensione di Sara Rago al testo *Microfinanza. Dare credito alle relazioni*, di Antonio Andreoni e Vittorio Pelligra; la recensione di Lorella Sfondrini al testo *Comprendere la povertà – Modelli di analisi e schemi di intervento nelle esperienze di Caritas e Isfol*, di Francesco Marsico e Antonello Scialdone, la scheda di aggiornamento sull'attività dell'Agenzia per le Onlus di Monica Nava.

In allegato al terzo numero di "Aretè" 2009 è stato distribuito anche il fascicolo *Proposta per una riforma organica della legislazione sul Terzo settore*, documento frutto di un lavoro realizzato da un gruppo di studio coordinato dal consigliere Emanuele Rossi³³.

Complessivamente i numeri del 2009 sono:

- autori: n. 48;
- articoli / contributi: n. 50;
- pagine: n. 424.

Come è evidente, nel corso dell'anno 2009 si è dato maggior spazio a interventi di esterni; questo nasce dal crescente successo conseguito dalla rivista presso il pubblico "specializzato" da cui il notevole incremento della richieste di pubblicazione di articoli e saggi brevi.

Premio Internazionale Comunicazione per il sociale – Festival del Giornalismo di Perugia

In occasione della III Edizione del Festival internazionale del Giornalismo, iniziativa culturale unica nel panorama internazionale svoltosi dal 1° al 5 aprile 2009 a Perugia, l'Agenzia per le Onlus, Regione Umbria e l'organizzazione del Festival Internazionale del Giornalismo hanno sottoscritto un accordo per dar

³³ Cfr. contributo del consigliere Emanuele Rossi, pp. 25 – 30.

vita, nell'ambito delle attività del Festival, a un premio giornalistico rivolto al Terzo settore, denominato Premio giornalistico per il sociale³⁴.

Il premio, indetto con apposito bando approvato nella sua versione definitiva con deliberazione n. 377 del 15 ottobre 2009 e diffuso a partire dallo scorso mese di novembre (con scadenza il 28 febbraio 2010), è articolato nelle categorie stampa, radio-tv, web, e premierà quei lavori volti a valorizzare esperienze positive del non profit italiano, o comunque un nuovo codice di comunicazione nel linguaggio del sociale. Il bando prevede l'istituzione di un Premio speciale internazionale destinato a un singolo individuo, testata, organizzazione o gruppo distintisi a livello internazionale. I membri della giuria sono stati definiti in numero di sette; oltre ai rappresentanti dei soggetti promotori dell'iniziativa (Agenzia per le Onlus, Regione Umbria, Festival Internazionale del Giornalismo) sono previsti i rappresentanti di:

- Ordine dei giornalisti della Regione Umbria;
- IULM – Libera Università di Lingue e Comunicazione, con la quale in data 10 novembre 2009 è stato sottoscritto un protocollo di intesa con lo scopo di “innalzare il livello della comunicazione sociale in Italia, costruire un sempre più efficace codice di comunicazione sociale in Italia, nonché far crescere la consapevolezza degli strumenti comunicativi e delle loro potenzialità nel mondo del Terzo settore italiano”;
- Forum del Terzo settore;
- ACRI - Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio che ha altresì approvato l'erogazione a favore del Premio di un importo complessivo di euro 15.000,00 da destinarsi ad attività connesse quali spese di promozione e diffusione dell'iniziativa;

La premiazione dei lavori selezionati avverrà con cerimonia pubblica nell'edizione 2010 del Festival di Perugia.

Si noti che tale iniziativa è un utile strumento per il perseguimento di obiettivi strategici che la seconda consigliatura dell'Agenzia si era data all'inizio del suo mandato, e che si era proposta d'improntare, in particolare, alla promozione e all'indirizzo³⁵.

³⁴ Cfr. *Relazione annuale 2008*, parte II, cap. I, p. 22.

³⁵ Cfr. *Relazione annuale 2007*, parte V, cap. V, pp. 88 – 90.

Monitoraggio 5 per mille e iniziative di promozione dell'istituto

Il sopracitato Piano di Comunicazione 2009 già contemplava l'opportunità di un intervento specifico in materia di cinque per mille attraverso una campagna informativa su tale istituto.

Anche alla luce delle proprie disponibilità finanziarie, l'Agenzia ha ritenuto di sostenere la campagna pubblicitaria CSVnet (Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato) unitamente al Forum del Terzo settore e a CONVOL (Conferenza Permanente Presidenti Associazioni e Federazioni Nazionali di Volontariato). Tale iniziativa è stata utilmente promossa nei mesi di maggio – luglio a ridosso delle scadenze per la dichiarazione dei redditi.

L'Agenzia per le Onlus è inoltre stata chiamata a esercitare il proprio ruolo istituzionale a seguito del sisma del 6 aprile 2009 che ha colpito alcune zone dell'Italia centrale (in particolare l'Abruzzo), nel momento in cui il Ministero dell'Economia e delle Finanze aveva annunciato la proposta di inserire lo strumento del 5 per mille tra le modalità per finanziare gli interventi da realizzare³⁶.

Realizzazione del prodotto editoriale *Il cos'è del Terzo settore*

La genesi del prodotto editoriale *Il cos'è del Terzo settore* risale ai primi mesi del 2009. Essa nasce da un'intuizione del Consigliere Sergio Travaglia, che aveva il proposito di realizzare una pubblicazione a carattere divulgativo (una sorta di dizionario del Terzo settore), che fosse uno strumento di interpretazione della complessa situazione attuale di non facile percezione per i non addetti ai lavori, che fungesse da glossario, e che servisse anche come chiave di lettura per indirizzare il lettore nelle sue valutazioni.

Dopo l'apprezzamento da parte del Consiglio, il Servizio Studi e Promozione ha elaborato diverse ipotesi progettuali in merito alla realizzazione di un prodotto

³⁶ In seguito è pervenuta una nota dalla Prefettura de L'Aquila trasmessa a numerosi soggetti istituzionali, alle organizzazioni sindacali e ad altri soggetti di rilevanza sociale con la quale è stata inviata copia del decreto inerente all'individuazione dei soggetti (fondazioni, associazioni, comitati e altri enti) di cui all'art. 27 della L. 133/1999 per il cui tramite sono effettuabili le erogazioni liberali deducibili a favore delle popolazioni colpite dal sisma.

editoriale nella forma di un dizionario dei termini del Terzo settore che si configurasse quale strumento semplice e di agile consultazione, caratterizzato per precisione lessicale, facilità di approccio e profondità dei contenuti.

La fase pre-progettuale ha visto lo svolgimento di numerosi incontri del Gruppo di lavoro a tal fine istituito (Consigliere Sergio Travaglia, coordinatore; Consigliere Edoardo Patriarca; Consigliere Adriano Propersi; Direttore Generale Gabrio Quattropani; Responsabile Servizio Studi e Promozione Francesco Iaquina); inizialmente si era ipotizzato l'affidamento della redazione e successiva stampa a una nota casa editrice, con lo svolgimento da parte dell'Agenzia della necessaria attività di coordinamento, supervisione e coinvolgimento redazionale che vigilasse l'omogeneità generale del linguaggio dell'opera, valutandone l'appropriatezza rispetto al target di riferimento.

In seguito, anche alla luce di un dibattito in sede di Consiglio, è emersa la necessità di attribuire all'iniziativa maggiore rilevanza istituzionale e la conseguente necessità di individuare una formula diversa nella gestione della parte redazionale che si è concretizzata nella redazione del documento in modo diretto da parte degli stessi consiglieri dell'Agenzia e del personale interno.

Il timing previsto individua la conclusione dei lavori entro la pausa estiva e la successiva pubblicazione a partire dal mese di settembre.

Il prodotto editoriale è pertanto destinato ad assumere la forma di una raccolta di voci del Terzo settore, corredata da una serie di capitoli integrativi, a carattere divulgativo e didascalico.

Capitolo II - Eventi ed editoria

Come recita l'articolo 2 della Legge 150/2000 *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, “le attività di informazione e di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni si esplicano [...] anche attraverso la pubblicità, le distribuzioni o vendite promozionali, le affissioni, l'organizzazione di manifestazioni e la partecipazione a rassegne specialistiche, fiere e congressi”.

L'Agenzia per le Onlus, pertanto, compatibilmente con le proprie esigenze di Bilancio, non ha sottovalutato anche per l'anno 2009 gli eventi quale strumento di comunicazione. Sono state organizzate, direttamente o in partnership con altri soggetti, alcune iniziative degne di nota, che hanno affiancato l'attività editoriale, la pubblicità, il sito internet e i rapporti con la stampa potenziandone la portata.

In un frangente caratterizzato da scarsità di risorse finanziarie, è risultata fondamentale da una parte la ricerca di sinergie e collaborazioni interistituzionali e, dall'altra, l'affondo sui contenuti quale formula risolutiva per mantenere inalterato, o addirittura consolidare, il posizionamento che l'Agenzia stessa ha costruito nel tempo presso il proprio pubblico.

L'attivazione delle sinergie si è concretizzata nella firma congiunta di alcuni accordi che hanno consolidato una rete di rapporti atti a migliorare la posizione dell'Agenzia nel governo del flusso trasversale di informazioni riguardanti il Terzo settore e di competenza specifica di diverse Pubbliche Amministrazioni in base alla legislazione vigente.

Il target individuato quale prioritario per gli eventi può essere schematizzato nei seguenti segmenti:

- interlocutori istituzionali;
- operatori della Pubblica Amministrazione;
- soggetti del non profit italiano.

L'Agenzia, tramite il Servizio Studi e Promozione, nel corso del 2009 si è occupata dell'organizzazione diretta (anche in collaborazione con altri soggetti istituzionali) dei seguenti eventi:

- Seminario presentazione volume *La società civile tra eredità e sfide*, in partnership con l'Associazione Cittadinanza Attiva (Milano, 21 gennaio 2009);
- Premio Comunicazione per il Sociale (Perugia, 1° aprile 2009): presentazione dell'iniziativa nel contesto del Festival del Giornalismo di Perugia;
- Seminario di studio sul tema *Il futuro del Terzo settore nei servizi alle persone*, organizzato congiuntamente alla Fondazione Zancan (Malosco - TN, 28 giugno – 1° luglio 2009)
- Seminario *Una riforma per il Mutuo Soccorso* (Milano, 29 aprile 2009);
- Presentazione della *Relazione annuale 2008* (Roma – Palazzo Chigi, 6 luglio 2009);
- Presentazione delle *Linee Guida per il Sostegno a distanza*, nell'ambito del convegno promosso dalla Regione Friuli – Venezia Giulia congiuntamente all'Agenzia (Trieste, 10 ottobre 2009);
- Presentazione delle medesime *Linee Guida per il Sostegno a distanza* (Roma – Palazzo Chigi, 23 novembre 2009).

Nel 2009, l'Agenzia ha inoltre attivamente partecipato – tramite presentazioni o seminari – ai seguenti eventi:

- Seminario *L'economia sociale in Europa – La risoluzione del Parlamento europeo*, organizzato dal CNEL (Roma, 28 aprile 2009);
- Iniziativa pubblica di presentazione e di promozione delle *Linee Guida sui bilanci di esercizio delle organizzazioni non profit* promossa dal Centro Servizi per il volontariato della provincia di Cosenza (Cosenza, 26 giugno 2009).

Partecipazione a Convegni, Seminari e incontri

L'Agenzia per le Onlus, 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:

- al seminario *Meno assistenzialismo, più diritti e servizi alle persone* indetto da Fnp Cisl (Roma, 13 – 14 gennaio 2009);
- al III workshop *Profit – non profit. Impresa e comunità locali*, promosso dalla Fondazione Vodafone presso l'Università Luiss Guido Carli (Roma, 23 gennaio 2009);
- alla conferenza regionale del Terzo settore *Solidali e volontari – Il Terzo settore protagonista dello sviluppo*, promossa dalla Regione Liguria (Genova, 23 gennaio 2009);
- all'incontro *Quale Europa per i giovani*, promosso dall'Associazione Athenaeum NAE presso l'Università La Sapienza (Roma, 26 gennaio 2009);
- all'iniziativa del Consorzio cooperative sociali della Sardegna (Cabras, 2 febbraio 2009);
- al convegno *La gestione anticipata della fragilità: per un modello integrato dei servizi territoriali*, promosso dalla Provincia di Parma e dalla locale AUSSL (6 febbraio 2009);
- al Forum della società civile *Democrazia partecipativa in Europa verso la settima legislatura del Parlamento Europeo*, promosso dalla Rappresentanza italiana della Commissione europea e dalla Regione Toscana (Firenze, 20-21 febbraio 2009);
- all'incontro *La cooperazione. Tra mercato e democrazia economica*, promosso dalla Federazione trentina della cooperazione (Trento, 16 febbraio 2009);

- all'iniziativa *Parole tra continenti*, a cura di LVIA, Associazione di cooperazione e volontariato internazionale e sostenuta da istituzioni locali (Cuneo, 25 febbraio 2009);
- al seminario delle cooperative sociali aderenti a Legacoop Emilia Romagna (Riccione, 5 marzo 2009);
- al X *Forum del sostegno a distanza Crisi economica e nuove povertà. La necessità di essere solidali. Nuove strategie per la cooperazione internazionale e per la pace* (Milano, 6 – 8 marzo 2009);
- al seminario *Professione e sviluppo. Il ruolo del Terzo settore nel mondo del lavoro*, promosso dalla LUISS (Roma, 27 marzo 2009);
- al convegno *Bilanciamoci: trasparenza e qualità dei Centri di servizio per il volontariato*, a cura del CSVnet presso la sede del CNEL (Roma, 3 aprile);
- al convegno sul volontariato negli ospedali (Torino, 4 aprile 2009 e Roma, 16 aprile 2009);
- al convegno *L'economia sociale nella crisi finanziaria* promosso dalla Fondazione Ispirazione Onlus (Treviso, 18 aprile 2009);
- all'iniziativa *Biennale democrazia*, promossa dal Comune di Torino (24 aprile 2009);
- alla riunione con rappresentanti dell'A.B.I., della Borsa Italiana, e del centro di ricerca e consulenza Avanzi quale gruppo di contatto preposto alle verifiche di fattibilità del progetto promosso dalla Regione Toscana finalizzato al decollo della Borsa Sociale italiana (Milano, 8 maggio 2009)³⁷;
- alla manifestazione indetta dal Comune di Bologna sul tema *Politiche familiari e ruolo del Terzo settore* (Bologna, 15 maggio 2009);
- alla rassegna del sociale *Manifesta*, promossa dalla Provincia di Lecco (Osnago, LC – 16 maggio 2009);
- al convegno delle A.C.L.I. sulle imprese sociali (Milano, 18 maggio 2009);
- all'iniziativa pubblica sul rapporto tra crisi economia e Terzo settore (Modena, 25 maggio 2009);

³⁷ Cfr. parte II, cap. I, p. 61.

- all'iniziativa promossa dal Partito Democratico sulle linee di riforma del Terzo settore (Roma, 26 maggio 2009);
- alla presentazione del Libro di Luigi Bobba *Non profit* (Milano, 27 maggio 2009)³⁸;
- all'iniziativa *Terrafutura* (Firenze, 29 maggio 2009);
- al seminario internazionale promosso dal CESVI *Why waste a crisis alliance 2015* (Bergamo, 12 giugno 2009);
- alla presentazione delle *Linee Guida sui bilanci di esercizio delle organizzazioni di volontariato*, organizzata da CSVnet (Roma, 19 giugno 2009);
- al seminario *Anziani e partecipazione sociale*, promosso dalla Commissione politiche sociali del CNEL (Roma, 23 giugno 2009);
- alla tavola rotonda sul tema del sostegno all'impegno civile volontario delle persone anziane promossa da Auser (Associazione per l'autogestione dei servizi e la solidarietà), nel contesto della propria Assemblea nazionale annuale (Roma, 25 – 26 giugno 2009);
- alla cerimonia del 235° anniversario della fondazione del Corpo della Guardia di Finanza (Milano, 26 giugno 2009);
- 20° Conferenza Internazionale della John Hopkins University – *Beyond the welfare state towards subsidiarity* (Milano, 29 giugno 2009)³⁹;
- alla manifestazione del premio Giorgio Foschini – XVIII edizione, relazione sul tema *Le radici remote della crisi finanziaria attuale* (Ferrara, 30 giugno 2009);
- al *First International Conference on sustainable management of public and non for profit organisations* (SMOG) (Forlì, 1° luglio 2009);
- al convegno *Una nuova economia*, promosso da ACLI (Brescia, 3 luglio 2009);
- alla Manifestazione Valle d'Aosta solidale (Courmayeur, 23 agosto 2009);
- all'incontro *Crisi ed economia sociale di mercato*, durante il Meeting di Rimini 2009 (Rimini, 28 agosto 2009);

³⁸ Cfr. "Aretè" n. 2/2009, Andrea Cazzaro, presentazione del libro-intervista *Non profit* di Luigi Bobba, a cura di Gabriella Meroni, pp. 130-132.

³⁹ Cfr. "Aretè" n. 3/2009, Elisabetta Ferrari, *Sussidiarietà lombarda e "new governance" alla Johns Hopkins a confronto: spunti e prospettive di superamento del vecchio welfare*, pp. 143 - 148.

- alla Summer school dell'Associazione Abele (Cesena, 29 agosto 2009);
- al convegno nazionale dei consiglieri ecclesiastici della Coldiretti sul tema Etica ed Economi oggi (Roma, 9 settembre 2009);
- all'iniziativa pubblica promossa dalla Caritas (Brescia, 12 settembre 2009);
- all'iniziativa pubblica sui cento anni di vita delle Fondazioni Bancarie (Cento – FE, 18 settembre 2009);
- all'iniziativa *L'impresa sociale: una proposta per crisi economica*, promossa dall'Osservatorio sull'impresa sociale Bepi Tomai (Milano, 24 settembre 2009);
- alla tavola rotonda *Il privato sociale*, inserita nell'ambito della rassegna *Il festival del diritto* (Piacenza, 25 settembre 2009);
- alla presentazione di un'iniziativa di Unicredit Banca su un nuovo modello di servizi rivolti ad attività non profit presso la Camera dei Deputati (Roma, 14 ottobre 2009);
- alla manifestazione *Le giornate di Bertinoro per l'economia civile* – IX edizione (Bertinoro, 16 – 17 ottobre 2009), con la concessione del patrocinio dell'Agenzia⁴⁰;
- al seminario organizzato dall'Assessorato agli affari sociali della Regione Umbria (Perugia, 22 ottobre 2009);
- all'iniziativa promossa da Euricse *European research institute on cooperative and social enterprises* (Trento, 23 ottobre 2009);
- al seminario promosso da Assolombarda sulle cause della crisi economica (Milano, 26 ottobre 2009);
- alla IV Conferenza nazionale dell'Istituto Italiano della Donazione (Napoli, 26 ottobre 2009), con concessione del patrocinio da parte dell'Agenzia⁴¹;
- al seminario promosso dalla Fondazione La Pira (Firenze, 4 novembre 2009);

⁴⁰ Cfr. parte III, cap. II, p. 79.

⁴¹ Cfr. parte III, cap. II, p. 79.

- al convegno nazionale di Anfaci (Associazione nazionale dei funzionari dell'Amministrazione civile dello Stato) sul tema *Sviluppo economico e modelli sociali per una governance che assicuri coesione e diritti* (Bologna, 7 novembre 2009);
- all'iniziativa *L'associazionismo di promozione sociale oggi: identità, potenzialità e problemi aperti*, promossa dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, e dall'Osservatorio nazionale dell'associazionismo (Milano, 10 novembre 2009);
- alla manifestazione *Cooperare cambia*, X convention del gruppo cooperativo CGM (Genova, 11 – 13 novembre 2009);
- al convegno *Il minore richiede una famiglia: fare famiglia oggi* promosso dalla Fondazione Ferraro (Caserta, 9 ottobre 2009);
- al convegno sul volontariato in Europa promosso da CSVnet unitamente ad altri Centri Servizio (Lucca, 12-13 novembre 2009);
- al X convegno nazionale della Società italiana di storia della ragioneria tenutosi presso l'Università Bocconi (Milano, 5-6 novembre 2009);
- al convegno Riforma del Non Profit. Situazione Attuale e Possibili Scenari Futuri, organizzato dall'Associazione Ethicando (Milano, 27 novembre 2009);
- al convegno sul volontariato a cura del CSV (Palermo, 16 dicembre 2009);
- all'iniziativa pubblica a cura del Comitato Nazionale del Microcredito (Bologna, 18 dicembre 2009).

Il Presidente, professor Stefano Zamagni, inoltre:

- ha presieduto la Giuria per la selezione del Premio per il Giornalismo promosso annualmente da Sodalitas – *Sodalitas Social Award* (premiazione, Milano - 21 aprile 2009)⁴²;
- ha rilasciato un'intervista alla Rai -Tg 1 sui temi del non profit (7 luglio 2009);

⁴² Cfr. "Areté", n. 2/2009, Lorella Sfondrini, *Settima edizione del Premio Sodalitas Giornalismo per il sociale: l'attualità dei temi trattati fa guardare con ottimismo al futuro dell'informazione sociale*, pp. 120-123.

- è intervenuto nella giornata di venerdì 17 luglio agli Stati generali di Expo 2015, promossa dalle istituzioni milanesi;
- ha riferito alla Commissione VII della Camera dei Deputati sul tema della riforma della scuola (Roma, 5 novembre 2009).

Pubblicazione del bollettino ufficiale

In base alla regolamentazione interna dell'Agenzia, il Servizio Studi e Promozione si occupa della pubblicazione del Bollettino Informativo dell'Agenzia per le Onlus, mentre la parte contenutistica compete al Servizio Indirizzo e Vigilanza.

Il Bollettino Informativo, previsto dall'art. 7, comma 3 del DPCM 329/2001, viene pubblicato da alcuni anni esclusivamente sul sito internet istituzionale www.agenziaperleOnlus.it al fine di ridurre i costi di realizzazione (impaginazione, stampa, distribuzione).

La pubblicazione, registrata al Tribunale di Milano il 28 dicembre 2002 al n. 732, divulga i pareri espressi dal Consiglio dell'Agenzia in merito ai quesiti posti dalle Direzioni Regionali dell'Agenzia delle Entrate. I pareri vengono resi opportunamente anonimi per la salvaguardia dei dati personali.

Altri prodotti editoriali

Il Servizio Studi e Promozione ha direttamente curato la realizzazione di alcuni prodotti editoriali (compreso il relativo editing), intrattenendo i rapporti con i fornitori addetti alla grafica e alla stampa delle pubblicazioni.

In particolare trattasi – oltre al testo della *Relazione annuale 2008* (compreso l'*Executive summary*, il *Summary* e il cd) – delle pubblicazioni:

- *Linee Guida per il sostegno a distanza di minori e giovani (Sad)*⁴³;
- Il volume *Beni confiscati alle mafie: il potere dei segni. Viaggio nel paese reale tra riutilizzo sociale, impegno e responsabilità* (compreso il relativo cd)⁴⁴.

⁴³ Cfr. l'intervento del cons. M. Bognesi, pp. 14- 18 e parte VI, cap. II, pagg. 127- 128.

⁴⁴ Cfr. parte III, cap. III, p. 81.

Marchio istituzionale

L'Agenzia per le Onlus, con decisione di Consiglio, può concedere il proprio patrocinio a iniziative meritevoli di potersi fregiare del marchio istituzionale dell'Ente, quindi anche del sigillo di Stato. Il patrocinio, quindi, non si sostanzia, di norma, nell'erogazione di un contributo, ma 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.

Nell'ambito dell'anno 2009 il patrocinio è stato concesso a numerosi eventi:

- realizzazione di un Osservatorio di sostegno al non profit promossa dall'Istituto Italiano della Donazione con l'obiettivo di fornire alle organizzazioni del Terzo settore dati e informazioni utili per l'elaborazione delle strategie di management delle stesse;
- V Conferenza Internazionale della Comunicazione Sociale da parte della Fondazione Pubblicità Progresso;
- Quinta Edizione del Salone della Responsabilità Sociale *Dal dire al fare* (Milano, 29 – 30 settembre 2009);
- Conferenza Internazionale della Comunicazione Sociale (Milano, 27 ottobre 2009);
- Eurosanitas, simposio internazionale dedicato a cura, terapie, governance ed etica (Padova, 29 – 31 ottobre 2009);
- Manifestazione *Le giornate di Bertinoro per l'economia civile* – IX edizione (Bertinoro, 16 – 17 ottobre 2009);
- IV Conferenza nazionale della Donazione organizzata da Istituto Italiano della Donazione (Napoli, 26 ottobre 2009).

È stato inoltre concesso il patrocinio in relazione alla stampa di materiale promozionale per il sostegno del dispositivo del 5 per mille per il quale il CSV.net⁴⁵ ha previsto una importante campagna di diffusione.

⁴⁵ Coordinamento nazionale dei centri di servizio per il volontariato.

Rapporti con la stampa/radio/tv/web

L'Agenzia per le Onlus ha mantenuto costanti contatti con i giornalisti di stampa, radio, televisione e web, informandoli di tutte le iniziative istituzionali. Per scelta istituzionale e per ristrettezze di bilancio non è stato esternalizzato l'ufficio stampa, né è stata attivata una rassegna stampa continuativa.

Il Servizio Studi e Promozione in occasione dei diversi eventi e sottoscrizioni protocolli di intesa ha provveduto a redigere e diffondere tempestivamente i relativi comunicati stampa.

Da un punto di vista macroscopico è possibile registrare un cambiamento di registro comunicativo da parte degli *opinion maker* rispetto all'Agenzia e alle sue attività. I giornalisti dimostrano non solo di conoscere l'Ente, ma anche di possedere gli elementi per poter fare un affondo specifico sulle sue competenze e sulle attività affidategli dalla normativa istitutiva. Ciò risulta assolutamente significativo nell'ottica di un più solido posizionamento dell'Agenzia sia sui media di settore che su quelli generalisti.

Cura e aggiornamento redazionale del sito internet

Il sito internet dell'Agenzia si è confermato come strumento preferenziale di informazione per i propri interlocutori, contando su sempre più numerosi accessi annuali. La relativa implementazione è stata svolta in modo continuativo e trasversale a tutte le attività dell'Agenzia curandone l'aggiornamento con gli eventi (programmazione, comunicati stampa, documenti ex post), atti indirizzo, documenti prodotti dall'Agenzia e da altri soggetti istituzionali di interesse.

A titolo esemplificativo si ricorda che, a seguito di un apposito invito da parte dell'Agenzia delle Entrate, si è provveduto a inserire sul sito dell'Agenzia le informazioni e la modulistica afferente ai bonus per le famiglie per l'anno 2009.

In merito agli eventi il sito istituzionale è stato un utile canale per la loro promozione, consentendo un risparmio di risorse ovviando all'invio cartaceo degli inviti per le iniziative e di tempo per gli accrediti dei partecipanti.

Capitolo III - Iniziative di studio e approfondimento scientifico

Il DPCM 329/01, art. 3, prevede che l'Agenzia per le Onlus – per il conseguimento delle proprie finalità istituzionali – possa “promuovere iniziative di studio e di ricerca sulla normativa”. In tale ambito rientrano iniziative di studio e approfondimento scientifico tra cui progetti di ricerca con assegnazione di borse di studio sulle principali tematiche del Terzo settore.

Realizzazione e pubblicazione di una ricerca riguardante *Le buone prassi nel riutilizzo sociale di beni confiscati alle mafie*

La ricerca, realizzata dalla Fondazione Libera Informazione, raccoglie per la prima volta un quadro dettagliato e analitico delle “buone prassi” di utilizzo dei beni confiscati, esperienze attraverso le quali le comunità locali hanno dato risposta alla domanda di legalità che la cittadinanza pone in aree soffocate dalla criminalità.

L'attenzione è in particolare rivolta all'impegno profuso da soggetti del Terzo settore nel dare concreta applicazione alla L. 109/1996 *Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati*.

Dall'indagine svolta è emerso che per il 40% dei casi i beni confiscati sono affidati ad associazioni, nel 27% a cooperative e nel 18% a enti – istituzioni; il Terzo settore, complessivamente, rappresenta il 73% del totale dei soggetti affidatari con un ruolo decisamente propositivo.

“Il messaggio è che quando apparati e organi dello Stato, da un lato, e soggetti della società civile organizzata – operatori sociali, associazioni di promozione sociale, imprese sociali – dall'altro, cooperano fattivamente i frutti positivi arrivano copiosi, contribuendo a creare una nuova cultura. (...) È oggi ampiamente noto, e da tutti accettato, che il fattore decisivo di sviluppo, sia economico sia civile, di un territorio o di un paese è il livello di capitale sociale da esso accumulato. La lotta per la legalità passa attraverso l'intensificazione del processo di accumulazione di tale capitale” (dalla prefazione alla pubblicazione a cura del Presidente, professor Stefano Zamagni).

Il testo contiene inoltre un'interessante prefazione di Antonio Maruccia, Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati a organizzazioni criminali.

Il documento è stato prodotto nei tempi previsti (fine settembre 2009) e si è proceduto alla stampa cartacea e su cd. L'8 febbraio del 2010 è stato presentato, a Roma, con un evento ufficiale.

Avvio del progetto di ricerca sulle misure fiscali adottate in ambito europeo a favore del settore non profit (cofinanziato dal CNEL)

L'Agenzia per le Onlus ha sottoscritto – come già ricordato nella parte relativa agli accordi istituzionali⁴⁶ – un accordo di collaborazione con il CNEL mirante a delineare il Comitato Osservatorio sull'economia sociale, e a delineare obiettivi e modi per svolgere apposite indagini, analizzare e elaborare proposte finalizzate a introdurre dispositivi, a modificare o correggere gli esistenti al fine di migliorare gli istituti di sostegno al Terzo settore in Italia, con particolare riferimento al cinque per mille, recentemente introdotto.

Tale accordo prevede l'ideazione e la realizzazione da parte dell'Agenzia di una ricerca in tema di misure fiscali adottate in ambito europeo per il sostegno dell'attività degli enti non profit e la successiva diffusione degli esiti. A tal fine il CNEL ha stanziato un finanziamento complessivo di euro 20.000,00 da utilizzarsi per la realizzazione del suddetto progetto di ricerca.

La genesi di tale iniziativa (i cui esiti sono previsti nel 2010) risale ai rapporti instaurati con il CNEL in occasione della Conferenza annuale del C.E.S.E. svoltasi a Roma nel novembre 2008, nel corso della quale si era riscontrato un interesse diffuso per lo sviluppo di una indagine su dispositivi analoghi a quello del cinque per mille, relativamente alle differenti modalità della loro applicazione nei Paesi europei (soprattutto dell'Est).

Lavori preparatori per l'attuazione del censimento ISTAT delle ONP

La cura della raccolta, dell'aggiornamento e del monitoraggio dei dati e dei documenti delle organizzazioni del Terzo settore compare tra le attribuzioni affidate all'Agenzia dal DPCM n. 329/2001. A tal fine, è stata siglata nel giugno

⁴⁶ Cfr. anche parte II, cap. II, pp. 58-59.

2007 un'intesa con l'Istituto Nazionale di Statistica⁴⁷. Il Comitato di coordinamento del protocollo ha declinato l'accordo in impegni operativi, nel corso di incontri periodici del tavolo tecnico, con particolare riferimento al coinvolgimento dell'Agenzia nell'organizzazione strategica del Censimento sulle organizzazioni non profit.

L'Agenzia per le Onlus ha ricoperto un ruolo di rilievo nell'organizzazione strategica del prossimo Censimento Istat dedicato alle organizzazioni non profit, realizzando una funzione di tipo consultivo e tecnico. Il compito dell'Agenzia nell'organizzazione del censimento è stato descritto nel corso dell'Interconferenza Istat del novembre 2007, *Censimenti generali 2010-2011. Criticità e innovazioni*; la relazione è stata pubblicata negli atti del citato Convegno Istat e nel primo numero della rivista "Aretè" (n. 1, 2008, pp. 116-128).

Nel mese di ottobre 2008 è stato costituito il Comitato consultivo per l'impostazione dei censimenti sulle istituzioni non profit, con il fine di condividere gli elementi teorici e operativi che sostengono la rilevazione censuaria. Il contributo dei rappresentanti dell'Agenzia al suddetto Comitato si è manifestato nella partecipazione ai numerosi incontri avvenuti nelle sedi Istat, nello scambio a distanza di note, pareri e commenti, e nella presentazione (ottobre 2008) di una relazione dal titolo: *Elementi di qualità e proposte sui contenuti informativi del questionario per il Censimento delle istituzioni non profit*.

Per le funzioni di tipo più operativo interne a questo processo, tra cui la preparazione di un questionario, si è costituito un gruppo di lavoro interno al Comitato consultivo con il mandato di: valutare la struttura del questionario di rilevazione; selezionare gli argomenti rilevanti ai fini della definizione dei contenuti informativi; formulare i quesiti da includere nel questionario. Nel corso di numerosi incontri, il Gruppo ha messo a punto, nel mese di luglio del 2009, una versione definitiva del questionario da utilizzare per la rilevazione.

Al momento, e a esaurimento della fase di coinvolgimento dell'Agenzia nella fase tecnico-propedeutica, il processo di realizzazione della rilevazione censuaria è in attesa del provvedimento legislativo di finanziamento, il cui ritardo causerà uno slittamento nella tempistica di attuazione.

⁴⁷ Cfr. *Relazione annuale 2007*, parte II, cap. II, pp. 18-19 ; *Relazione annuale 2008*, parte VII, cap. III, pp. 90-91.

Convenzioni con Università per progetti di ricerca e borse di dottorato – attività di monitoraggio

Fra le attribuzioni assegnate all'Agenzia per le Onlus ai sensi del DPCM n. 329/2001, l'art. 3, lettera c) evidenzia la "promozione di iniziative di studio, ricerca delle organizzazioni, del Terzo settore e degli enti in Italia e all'estero".

Per rispondere a questo obiettivo, l'Agenzia ha costruito intese con diversi atenei, che si sono sostanziate, alla fine del 2007, nella stipula di accordi e convenzioni per progetti di ricerca e borse di dottorato. I progetti di ricerca concordati riguardano temi di interesse istituzionale e sociale. L'Agenzia si propone come ente finanziatore dell'attività di ricerca prevista negli accordi e, nel rispetto dell'autonomia e della competenza scientifica delle Università, anche da referente istituzionale per il confronto e la disseminazione dei risultati. Gli accordi sono diventati operativi a partire dall'anno 2008; conseguentemente, parte dei progetti di ricerca sono stati conclusi e altri in fase di avanzata realizzazione, mentre le borse di dottorato, di durata triennale, seguono le scadenze previste dalla normativa. Nel corso del 2009 l'impegno prevalente si è focalizzato sul monitoraggio costante dello sviluppo di tali iniziative⁴⁸.

Università con cui sono stati sottoscritti accordi

1. Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa – Centro di ricerca WISS

Il ruolo delle Onlus nelle politiche di accoglienza e integrazione per gli immigrati

Il rapporto di ricerca nasce dalla constatazione che il contributo del settore non profit nel predisporre e gestire interventi a favore degli stranieri è di assoluta importanza. L'indagine vuole censire i principali interventi sino a ora adottati, in termini di modalità di gestione ed efficacia anche tramite l'analisi di alcuni specifici esempi sul territorio nazionale. In particolare, i punti analizzati sono i seguenti: la legislazione statale in materia di immigrazione; il ruolo delle Onlus nell'ambito degli interventi finanziati con il fondo per l'inclusione sociale degli immigrati; l'attività delle Onlus iscritte al registro di cui all'art. 42 del D. Lgs.

⁴⁸ Cfr. *Relazione annuale 2008*, parte VII, cap. II, pp. 88-89.

286/199849; Regioni, enti locali, Onlus e immigrazione; Onlus e immigrazione - alcuni settori specifici di intervento.

2. Università del Molise – Facoltà di Economia

Normative regionali su autorizzazione e accreditamento di soggetti del Terzo settore

Il rapporto di ricerca vuole procedere all'analisi della normativa delle Regioni italiane, già in vigore o in corso di approvazione, in materia di autorizzazione e accreditamento dei soggetti erogatori di servizi sociali, al fine di ricostruire il quadro giuridico in base al quale, nei prossimi anni, verrà a svilupparsi il rapporto tra organizzazioni del Terzo settore e amministrazioni locali nel sistema dei servizi sociali regionali ⁵⁰.

3. Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Partnership e buone pratiche nei servizi alla persona: il contributo del Terzo settore italiano

La ricerca prende in esame, sotto il profilo sociologico, il fenomeno delle partnership sociali nell'area dei servizi alla persona, nella prospettiva di un possibile sviluppo di un modello di welfare "societario" e plurale, fondato sul principio di sussidiarietà e basato sull'attivazione di una pluralità di soggetti non solo pubblici, ma anche privati e di privato sociale. L'indagine si pone quindi i seguenti obiettivi: identificazione in Italia di esperienze di partnership realizzate tra soggetti di Terzo settore, soggetti istituzionali e, ove possibile, soggetti di mercato, finalizzati all'erogazione di servizi e prestazioni nell'area dei servizi alla persona; individuazione di modelli di partnership sociali che consentano di predisporre risposte ai bisogni; identificazione di potenziali "buone pratiche" cioè di processi di erogazione di prestazioni che risultino significativi quanto a efficacia, efficienza e innovazione nella risposta ai bisogni sociali ⁵¹.

⁴⁹ Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

⁵⁰ Una sintesi del rapporto di ricerca sarà pubblicato su "Aretè" n. 1/2010: Elena Ferioli, *L'accREDITAMENTO dei servizi sociali ed il Terzo settore: una nuova sfida per il mondo del non profit?*

⁵¹ In data 2 febbraio 2010 si è svolto un seminario di presentazione presso l'Università Cattolica. Estratti della ricerca sono stati pubblicati su "Aretè" n. 2/2009 (Giovanna Rossi, Lucia Boccacin, *Partnership sociali tra pubblico, privato e Terzo settore: verso l'identificazione di "buone pratiche" nei servizi alla persona*) e n. 3/2009 (Giovanna Rossi, Lucia Boccacin, *"Il contributo del Terzo settore nel promuovere partnership sociali e buone pratiche nei servizi alla persona: indicazioni da un'indagine sociologica"*).

4. Università di Pisa – Facoltà di Scienze Politiche

Raccolta e analisi dei dati relativi al ruolo svolto dalle Onlus nel campo della disabilità

La ricerca si è posta i seguenti obiettivi: cogliere gli elementi di novità nella legislazione regionale successiva al 2001 in merito alla regolamentazione delle politiche assistenziali in favore delle persone disabili, con particolare riferimento alle Onlus; individuare la tipologia di servizi offerti e le peculiarità degli utenti accolti; valutare l'incidenza dei soggetti Onlus tra quelli che si occupano di dare risposte ai soggetti disabili.

5. Università degli Studi di Roma Tor Vergata – Dottorato di ricerca in area economica (Economia e Istituzioni dei mercati monetari e finanziari; avviato nel 2008)

6. Alma Mater Studiorum, Università di Bologna – Dottorato di ricerca in area sociologica (Sociologia; avviato nel 2008)

7. Università degli Studi di Milano – Dottorato di ricerca in area giuridica (avviato nel 2008)

PARTE IV - INDIRIZZO NORMATIVO

Premesse

Come è noto, fra i compiti istituzionali dell'Agenzia l'art. 3 del DPCM n. 329 del 21 marzo 2001 annovera quello inerente alla "vigilanza e ispezione per la 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". Altresì, alla stessa Agenzia spetta il compito di segnalare alle autorità competenti "i casi nei quali norme di legge o di regolamento determinano distorsioni nell'attività delle organizzazioni, del Terzo settore e degli enti, formulando proposte di indirizzo e interpretazione".

In ragione di ciò, anche nel corso del 2009, l'Agenzia ha affrontato l'analisi di specifiche tematiche all'interno del Tavolo Tecnico istituito con l'Agenzia delle Entrate⁵² al fine di pervenire, attraverso il comune impegno e nell'ambito delle rispettive attribuzioni, all'individuazione di soluzioni in merito ad alcuni problemi interpretativi, che successivamente saranno meglio individuati, inerenti alle organizzazioni di Terzo settore.

Si segnala, inoltre, l'emanazione di due atti di Indirizzo in relazione i) alle *Linee Guida e schemi per la redazione dei bilanci di esercizio degli enti non profit* e ii) all'*Esenzione dal pagamento dell'imposta di registro riguardante gli atti fondativi per le Organizzazioni di Volontariato*⁵³.

Deve, infine, evidenziarsi l'attività svolta in relazione alla trattazione di tematiche di rilevanza generale derivanti dalla collaborazione istituzionale con le diverse PP.AA. (art. 4 del DPCM 329/01).

⁵² L'accordo tra le due Agenzie è stato sottoscritto in data 16 maggio 2007. Per maggiori dettagli, cfr. Relazione annuale 2007, parte II, cap. II, p. 18.

⁵³ Per l'approfondimento delle tematiche si rinvia al cap. II, pp. 92 -101.

Capitolo I - Tavolo tecnico con l'Agenzia delle Entrate

Nel corso del 2009 sono proseguiti i lavori del Tavolo Tecnico istituito tra l'Agenzia per le Onlus e l'Agenzia delle Entrate⁵⁴, impegnato nel risolvere — nell'ambito delle rispettive attribuzioni — i problemi interpretativi che, di volta in volta, hanno coinvolto le organizzazioni di Terzo settore.

In tale sede, l'Agenzia per le Onlus ha prodotto specifici documenti al fine di approfondire alcune questioni di particolare complessità e interesse e derivanti sia dall'attività di vigilanza in relazione alla redazione dei pareri di cancellazione degli enti dall'Anagrafe delle Onlus rilasciati alle Direzioni Regionali delle Entrate, sia da singole sollecitazioni pervenute da privati e dalle PP.AA.

Nel merito, i documenti prodotti hanno avuto a oggetto le seguenti tematiche: *i)* la partecipazione di società commerciali ed enti pubblici nelle Onlus, *ii)* la detenzione da parte di una Onlus di partecipazioni di maggioranza o totalitarie in una società di capitali; *iii)* l'imposta di registro per gli atti costitutivi delle Organizzazioni di Volontariato; *iv)* l'iscrivibilità delle fondazioni non riconosciute nell'Anagrafe delle Onlus; *v)* l'istituto del *trust* e la potenziale assunzione della qualifica di Onlus; *vi)* l'equiparabilità, in taluni casi, per le Onlus che operano nel settore della promozione della cultura e dell'arte, tra finanziamenti provenienti dall'Amministrazione centrale dello Stato e quelli provenienti dalle amministrazioni regionali o provinciali; *vii)* l'individuazione delle categorie di soggetti svantaggiati in relazione al settore della tutela dei diritti civili⁵⁵.

Il confronto in merito ad alcuni dei temi sopra indicati, avviato nell'agosto del 2008, risulta tuttora aperto nel tentativo di giungere a posizioni condivise che possano rispondere, da un lato, alle esigenze degli enti di Terzo settore tesi a realizzare la propria mission in modo efficace ed efficiente, dall'altro, alle esigenze delle PP.AA. incaricate di prevenire eventuali abusi e comportamenti elusivi che risulterebbero dannosi per l'erario e per lo stesso Terzo settore.

Al Tavolo tecnico vi è stato, inoltre, un articolato e proficuo dibattito con l'Agenzia delle Entrate in merito ad alcune criticità generate dall'approvazione del D.L. n. 185 del 29/11/2008, convertito con modificazioni dalla L. n. 2. del 28

⁵⁴ Cfr. intervento cons. G. Rasimelli, pp. 31-36.

⁵⁵ Per ognuno degli argomenti richiamati il Servizio Indirizzo e Vigilanza ha prodotto specifici documenti di approfondimento che sono stati oggetto delle riunioni del tavolo tecnico con l'Agenzia delle Entrate.

gennaio 2009, Il provvedimento legislativo appena richiamato contiene due importanti disposizioni inerenti agli enti di Terzo settore sulle quali questa Agenzia ha aperto un confronto attivo con l'Agenzia delle Entrate.

In particolare, in merito all'art. 9 del citato decreto questa Agenzia ha ritenuto opportuno evidenziare che la norma, pur aprendo un canale di liquidità per i soggetti creditori attraverso la cessione pro soluto del credito, con la possibilità per gli enti di incassare i crediti per la fornitura di beni e servizi dagli stessi vantati nei confronti delle PP.AA., tuttavia dispone che sia concessa "priorità alle ipotesi nelle quali sia contestualmente offerta una riduzione dell'ammontare del credito originario". A tal proposito, l'Agenzia ha ritenuto opportuno evidenziare, con l'invio di una nota indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e ai ministeri di riferimento⁵⁶, come tale disposizione possa produrre ripercussioni negative nei confronti di alcuni enti di Terzo settore, in particolare per le cooperative sociali che, non perseguendo fine di lucro, dispongono di un margine molto basso tra costi e ricavi e, pertanto, corrono il rischio di una riduzione eccessiva del guadagno – se non addirittura di una perdita – derivante proprio dalla riduzione dell'ammontare del credito originario. Ciò in quanto l'equazione del prezzo di un soggetto non profit è differente, sotto il profilo strutturale, dall'equazione del prezzo di un soggetto for profit.

La seconda questione ha riguardato l'art. 30 del citato decreto. In tale contesto, il dibattito è stato nel merito assai articolato giacché sono stati analizzati i differenti aspetti applicativi della disposizione.

Il primo, inerente al co. 4 dell'art. 30 – che ha aggiunto il co. 2 bis all'art. 10 del D. Lgs. 460/97 – il quale ha ricondotto nel settore Onlus della beneficenza anche le erogazioni a favore di enti senza scopo di lucro che operino prevalentemente nei settori di cui al comma 1, lett. a) del citato art. 10 per la realizzazione di "progetti di utilità sociale".

La novità introdotta con il citato comma prevede, dunque, che sia considerata attività di beneficenza la concessione di erogazioni gratuite in denaro di somme provenienti *i)* dalla gestione patrimoniale o *ii)* da donazioni appositamente raccolte indirizzate a soggetti senza scopo di lucro (dunque anche non Onlus)

⁵⁶ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Ministero dello Sviluppo Economico.

operanti prevalentemente (ma non esclusivamente) in uno o più degli 11 settori propri delle Onlus al fine di realizzare in modo diretto progetti di utilità sociale.

Le variabili da considerare al fine della corretta applicazione della disposizione sono molteplici e tutte di notevole importanza e complessità. È opportuno porre attenzione alle due macrotipologie di soggetti coinvolti dalla disposizione e cioè i nuovi enti che possono assumere la qualifica di Onlus (cd. soggetti attivi) operando nel settore della beneficenza ed i nuovi enti che possono ricevere le erogazioni (cd soggetti passivi).

Con riferimento alla prima categoria, la disposizione consente ad una nuova platea di enti (cioè quelli che effettuano attività erogativa con le nuove modalità previste) di rivestire la qualifica di Onlus. In tale contesto è opportuno utilizzare alcune precauzioni in quanto l'iscrizione nel settore della beneficenza può essere richiesta da enti che erogano direttamente a soggetti che potranno essere privi delle stringenti clausole richieste alle Onlus e che operino solo “prevalentemente” in uno o più tra gli undici settori Onlus.

Con riferimento alla seconda categoria, cioè agli enti che ricevono l'erogazione, l'applicazione del comma *2-bis* pone alcune questioni pratiche da valutare quali: *i)* la necessità di stabilire, in assenza di definizioni legislative, cosa debba intendersi per progetto di utilità sociale, *ii)* la mancanza di certezza per le Onlus eroganti e destinatarie che il progetto finanziato possa essere definito a priori “di utilità sociale”, *iii)* la necessità di stabilire la “prevalenza” di operatività degli enti destinatari delle erogazioni nei settori propri delle Onlus. In merito a tale questione l'Agenzia ha, pertanto, evidenziato l'opportunità di operare una specifica riflessione rispetto alla definizione, forse troppo vaga, di “progetti di utilità sociale”.

La seconda questione, inerente ai commi da 1 a *3-bis* del citato decreto anticrisi, è stata oggetto di un prolungato momento di confronto con l'Agenzia delle entrate. Già all'indomani dell'uscita della Circ. n. 12/2009, emanata dall'amministrazione finanziaria ed esplicativa dell'art. 30 citato, si è svolto un primo momento di lavoro con riferimento alla compilazione da parte degli enti associativi del c.d. Modello EAS⁵⁷, finalizzato a contenere i dati necessari

⁵⁷ Il modello EAS (acronimo di Enti Associativi) è il modello – approvato con provvedimento dell'Agenzia delle Entrate del 02.09.09 – per la comunicazione di dati e notizie rilevanti ai fini fiscali da parte degli enti associativi, da presentare ai

all'amministrazione finanziaria per "finalità esclusivamente fiscali ... ed esigenze di controllo".

I momenti di confronto tra le due Agenzie, con la partecipazione rilevante di soggetti privati rappresentativi del Terzo settore, hanno permesso di giungere a un primo importante risultato, ovvero quello del rinvio dei termini della presentazione del modello. Ciò ha consentito di svolgere con maggiore efficacia una campagna di corretta informazione nei confronti dei numerosi organismi non profit coinvolti dall'invio, per i quali si era evidenziata una generalizzata disinformazione sulle modalità di compilazione del modello e, in alcuni casi, sull'obbligatorietà o meno dell'invio. Successivamente, il confronto si è indirizzato sul contenuto del modello con l'introduzione di importanti modifiche concordate tese a una semplificazione sia in relazione ai soggetti destinatari dell'obbligo sia alla struttura e al contenuto del modello e dunque con particolare riferimento ai quesiti contenuti nello stesso.

La collaborazione tra le due Agenzie ed i soggetti rappresentativi del Terzo settore ha prodotto ottimi risultati giacché il numero di modelli pervenuti all'Agenzia delle Entrate è risultato assai elevato.

Infine, è opportuno richiamare la questione legata, alla possibilità di accesso da parte di questa Agenzia ai dati riguardanti gli enti registrati nell'Anagrafe delle Onlus. Tale accesso è strettamente legato al corretto svolgimento dell'attività di vigilanza e controllo sugli enti di Terzo settore. L'accesso diretto alla consultazione dei dati inerenti all'anagrafe Onlus è, come si può immaginare, requisito indispensabile per l'Agenzia in relazione all'esigenza di effettuare rapide verifiche sulla presenza degli enti nella citata anagrafe. Tale necessità è evidente nei casi di rilascio del parere sulla devoluzione del patrimonio di enti che abbiano perso, per qualsiasi ragione, la qualifica di Onlus ma anche ogniquale volta vi siano segnalazioni o richieste di verifica da parte delle PP.AA. o dei privati cittadini che abbiano motivo di dubitare di un ente a causa di comportamenti poco trasparenti tenuti dallo stesso. E ancora, tale accesso risulta necessario in relazione allo svolgimento di una corretta attività di vigilanza sull'attività di raccolta fondi e di sollecitazione della fede pubblica, attività

sensi dell'articolo 30 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla Legge n. 2 del 28 gennaio 2009.

quest'ultima individuata in via diretta dalla lett. *h*), co. 1, art. 3 del DPCM n. 329/01.

Capitolo II - Atti di indirizzo

1. Atto di indirizzo Linee Guida per la redazione del bilancio di esercizio degli enti non profit

Con la deliberazione del Consiglio n. 58 dell'11 febbraio 2009, è stato definitivamente approvato l'atto di indirizzo contenente le *Linee Guida e gli schemi per la redazione dei bilanci di esercizio degli enti non profit*⁵⁸, già presentato ufficialmente nel maggio 2008 nella sua versione di sperimentazione⁵⁹.

L'obiettivo dell'Agenzia è stato quello di predisporre delle Linee Guida che favorissero la diffusione di pratiche omogenee per la redazione del bilancio di esercizio degli enti non profit. È infatti noto che, pur in presenza di obblighi specifici circa la predisposizione del bilancio da parte delle organizzazioni non profit, il legislatore non ha fornito principi e criteri per la redazione dei documenti di rendicontazione e bilancio, pertanto nel tempo diversi sono stati i tentativi di colmare tale vuoto. L'Agenzia ha voluto elaborare un documento modulare, ma omogeneo nei criteri, per dare riferimenti chiari e specifici in materia di rendicontazione per il comparto non profit che ha sino a ora sfruttato, per quanto compatibile con le proprie necessità, la normativa civilistica e fiscale delineata per rappresentare l'attività d'impresa. Dottrina e prassi hanno evidenziato, più volte, la necessità di avere Linee Guida specifiche e schemi di bilancio adatti a rappresentare le peculiarità delle attività svolte dagli enti di Terzo settore.

Lo scopo del documento, redatto da una Commissione di studio di alto profilo scientifico, è proprio quello di spingere gli enti ad adottare un modello di bilancio trasparente e adeguato alle esigenze di rappresentazione della propria attività economica.

Quanto alla struttura del documento, le Linee Guida individuano, in primo luogo, i soggetti interessati dal documento e, successivamente, illustrano in

⁵⁸ Il documento è stato pubblicato come allegato supplemento della rivista "Areté" n. 1/2009.

⁵⁹ In data 22 maggio 2008 l'Agenzia aveva organizzato un Convegno, con il patrocinio e contributo della Fondazione Cariplo, per la presentazione delle Linee Guida e schemi per la redazione dei bilanci di esercizio degli enti non profit. Tale Convegno aveva dato avvio alla seconda fase del progetto il cui obiettivo è quello di giungere alla stesura di un documento condiviso anche dai soggetti destinatari dello strumento di rendicontazione proposto.

dettaglio i documenti di bilancio (stato patrimoniale, rendiconto gestionale, nota integrativa e relazione di missione). I quattro documenti citati costituiscono nel loro complesso il bilancio di esercizio. In particolare, lo stato patrimoniale individuato per gli enti non profit deve essere redatto secondo quanto previsto per le società dall'art. 2424 del cod. civ., con alcune modifiche e aggiustamenti che tengono opportunamente conto delle peculiarità che contraddistinguono la struttura del patrimonio degli enti non profit. Il rendiconto gestionale ha, invece, lo scopo di rappresentare il risultato gestionale di periodo e di illustrare le modalità con le quali si sia pervenuti al risultato di sintesi. Il risultato ottenuto misura l'andamento economico della gestione. Ovviamente, anche in questo caso la traslazione logica tra rendiconto dell'ente profit e non profit non può avvenire in quanto questi ultimi non orientano i propri comportamenti gestionali secondo le logiche del mercato capitalistico. Con riferimento ai documenti appena citati (stato patrimoniale e rendiconto gestionale) è stata, inoltre, prevista, una possibilità di semplificazione per gli enti minori i cui ricavi e proventi siano inferiori ai 250.000 euro annui. Essi potranno redigere, in luogo dei due documenti citati, un solo prospetto denominato "rendiconto degli incassi, dei pagamenti e situazione patrimoniale". La nota integrativa ha, invece, la funzione di illustrare o integrare i dati e le informazioni contenute nello stato patrimoniale e nel rendiconto gestionale. Anche in questo caso è stato previsto che gli enti minori possano non redigere tale nota ovvero predisporla secondo un apposito schema semplificato. Infine, la Relazione di missione è il documento che accompagna il bilancio in cui gli amministratori espongono e commentano le attività svolte nell'esercizio. La sua funzione è quella di esprimere il giudizio degli amministratori sui risultati conseguiti, integrando gli altri documenti di bilancio per garantire un'adeguata rendicontazione sull'operato dell'ente e sui risultati ottenuti con una particolare attenzione al perseguimento della missione istituzionale. Con la redazione e la diffusione di queste Linee Guida — non obbligatorie per gli enti non profit — l'Agenzia ritiene di aver approntato uno strumento idoneo ad assicurare una progressiva e maggiore trasparenza nella rendicontazione degli enti del Terzo settore nella prospettiva di valorizzare al meglio l'attività del comparto non profit.

Il documento redatto dall'Agenzia contiene, inoltre, le Linee Guida e schemi per la redazione del bilancio di esercizio e del bilancio consolidato delle imprese sociali. Il documento è stato emanato ai sensi di quanto disposto dal D. Lgs. n. 155/2006 istitutivo dell'impresa sociale e dai successivi decreti ministeriali attuativi⁶⁰.

Il Decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 24 gennaio 2008 ha, infatti, previsto 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 dell'articolo 5, comma 5 del citato decreto n. 155/2006. Detto decreto ha previsto che tra i documenti che l'impresa sociale deve depositare presso il registro delle imprese vi siano anche "un documento che rappresenti adeguatamente la situazione patrimoniale ed economica dell'impresa" e "per i gruppi di impresa sociale" il medesimo documento in forma consolidata. Pertanto, le imprese sociali sono tenute ad adottare tali Linee Guida redatte dall'Agenzia per le Onlus, come ha stabilito il citato decreto ministeriale, per esplicita previsione normativa. In relazione a tali Linee Guida è opportuno evidenziare che, in considerazione dell'eterogeneità della forma giuridica degli enti che possono assumere la qualifica di impresa sociale, si è ritenuto opportuno distinguere i soggetti che per legge sono tenuti a redigere il bilancio ai sensi dell'art. 2423 cod.civ. e ss. dalle altre organizzazioni. Gli schemi ipotizzati non sono stati previsti in modo rigido in quanto devono costituire un'indicazione minima generale che consenta ai singoli enti di apportare modificazioni ed integrazioni che si ritengano opportune per migliorare la qualità delle informazioni rivolte ai terzi.

2. Atto di indirizzo in relazione all'esenzione dal pagamento dell'imposta di registro riguardante gli atti fondativi per le Organizzazioni di Volontariato

Con la deliberazione del Consiglio n. 60 dell'11 febbraio 2009, è stato approvato l'atto di Indirizzo di carattere generale contenente chiarimenti in relazione all'esenzione dal pagamento dell'imposta di registro riguardante gli atti fondativi delle Organizzazioni di Volontariato. In esso viene operata una

⁶⁰ Cfr. *Relazione annuale 2008*, parte VI, cap. IV, pp. 80-81.

disamina dell'attuale situazione derivante dall'emanazione della Legge quadro nazionale e dalle rispettive e successive leggi regionali e provinciali.

L'Agenzia ha, in particolare, soffermato la propria attenzione sull'obbligo di registrazione degli atti fondativi delle Organizzazioni di Volontariato chiarendo che, in ogni caso, l'obbligo di registrazione degli stessi grava sull'organizzazione solo nel momento in cui essa richieda l'iscrizione negli omonimi registri regionali e/o provinciali.

In riferimento all'imposta di Registro è stato, pertanto, evidenziato che è la stessa Legge quadro sul volontariato a disporre che "gli atti costitutivi delle organizzazioni di volontariato di cui all'articolo 3, costituite esclusivamente per fini di solidarietà, e quelli connessi allo svolgimento delle loro attività sono esenti dall'imposta di bollo e dall'imposta di registro" (art. 8, co. 1). Ne consegue che, per disposizione di legge, le Organizzazioni di Volontariato sono esonerate dal pagamento di tali imposte.

L'amministrazione finanziaria ha recepito questa disposizione diramando le modalità applicative agli uffici periferici attraverso la circolare n. 3 del 25 febbraio 1992 e chiarendo che le organizzazioni di volontariato sono esonerate dal pagamento dell'imposta. Tuttavia, poiché si sono registrate ancora difficoltà procedurali nell'applicazione della citata disposizione, l'Agenzia per le Onlus, con un atto di indirizzo concordato con l'Amministrazione finanziaria, ha emanato ulteriori chiarimenti per ribadire che la registrazione degli atti fondativi delle Organizzazioni di Volontariato può avvenire senza il pagamento dell'imposta di registro e per chiarire le modalità inerenti alla dimostrazione dell'avvenuta iscrizione nel Registro ai fini dell'esenzione oltre che per l'eventuale recupero dell'imposta dovuta, in caso di mancata iscrizione dell'organizzazione.

L'auspicio è che gli uffici periferici dell'amministrazione finanziaria possano applicare tale agevolazione in maniera puntuale e senza incorrere in eventuali divergenze interpretative sul territorio nazionale, come sino ad ora è stato segnalato a questa Agenzia dagli enti interessati.

3. Atto di indirizzo Linee Guida sulla gestione dei registri del volontariato

Con la deliberazione del Consiglio n. 484 del 2 dicembre 2009, è stato approvato dal Consiglio dell'Agenzia, nella forma di atto di indirizzo, il documento *Linee Guida per la tenuta dei registri del volontariato*.

L'Agenzia per le Onlus durante il 2009 ha proseguito l'attività volta a fornire un contributo concreto nell'individuazione degli strumenti per uniformare la tenuta dei registri degli enti non profit in Italia, già iniziata nel 2004. In particolare, nel corso dell'ultimo anno si è completato il lavoro di redazione delle *Linee Guida per la tenuta dei registri del volontariato*. Tale documento è stato realizzato proseguendo il percorso di collaborazione e confronto intrapreso nel 2008⁶¹ ed ha coinvolto un gruppo di lavoro, riunitosi sette volte, costituito da rappresentanti delle Regioni e dell'Agenzia.

I primi mesi del 2009 (gennaio-marzo) sono stati dedicati all'elaborazione dei dati raccolti tramite i questionari compilati dagli uffici incaricati della tenuta dei registri (regionali o provinciali). Frutto di questo lavoro è stato il documento "analisi dati aggregati" che è stato presentato al gruppo di lavoro nel corso della riunione tenutasi a marzo, al fine di avviare il confronto sulle tematiche che hanno presentato maggiori criticità e dubbi interpretativi e per le quali si riscontrano trattamenti differenti a seconda dell'ufficio registrante competente.

I mesi di aprile e maggio sono stati impiegati per la creazione dell'indice e per la stesura dei primi paragrafi: il lavoro è stato presentato alla riunione svoltasi il 4 giugno durante la quale è stata conclusa la trattazione delle tematiche contenute nel documento "analisi dati aggregati".

I mesi successivi (giugno-novembre) sono stati dedicati alla stesura delle Linee Guida secondo una metodologia di lavoro che prevedeva la redazione di una parte del testo e l'invio del documento a tutte le Regioni (non solo quelle partecipanti al GdL) in modo da ricevere le relative osservazioni, elaborarle e discuterle nel corso delle riunioni del Gruppo di Lavoro.

Tale metodologia lavorativa è stata adottata allo scopo di creare la massima adesione delle Regioni al testo attraverso un loro coinvolgimento attivo nell'elaborazione dei principi contenuti nelle Linee Guida.

⁶¹ Cfr. *Relazione Annuale 2008*, parte VII, cap. I, pp. 86 ss.

Nel mese di settembre 2009, in previsione delle elezioni regionali del marzo del 2010, è pervenuta dalle Regioni la richiesta di abbreviare i tempi per il completamento delle Linee Guida, e la successiva approvazione da parte del Consiglio dell'Agenzia e da parte della Commissione della conferenza delle Regioni. Tale circostanza, unitamente alla limitata disponibilità di fondi destinati al progetto, non ha permesso di organizzare seminari e tavoli tecnici inerenti alle tematiche più complesse, quali la devoluzione del patrimonio e l'accessibilità ai terzi del registro. Nel mese di dicembre del 2009 Le Linee Guida per la tenuta dei registri del volontariato sono state definitivamente approvate sia dal Consiglio dell'Agenzia, sia dal Coordinamento Tecnico della Conferenza delle Regioni. L'approvazione delle Linee Guida ha rappresentato un primo importante risultato nell'ambito di un più ampio progetto — approvato dalla Commissione Politiche Sociali nel mese di marzo 2008 — relativo alla stesura delle Linee Guida sui registri delle organizzazioni di volontariato e promozione sociale.

Si ha motivo di ritenere che il *know-how* acquisito grazie alla realizzazione di questo progetto possa essere sfruttato per la redazione di Linee Guida per la registrazione delle Associazioni di Promozione Sociale e, parimenti, funga da impulso per lo sviluppo di ulteriori progetti volti alla razionalizzazione del sistema di registrazione degli enti di Terzo settore e alla uniformazione delle prassi adottate dagli uffici competenti.

Linee Guida per la tenuta dei registri del volontariato

Mediante un lavoro congiunto tra l'Agenzia per le Onlus e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome si è giunti alla predisposizione di Linee Guida per la gestione dei registri per le organizzazioni di volontariato, che costituiscono una prima concreta realizzazione dell'attività dell'Agenzia tesa a elaborare strumenti efficaci per rendere il più possibile omogenei i criteri per la tenuta dei registri degli enti non profit. In tale contesto, le Linee Guida riferite ai registri per le organizzazioni di volontariato costituiscono un passaggio di non secondaria importanza, stante la particolare rilevanza del volontariato sia nel contesto del Terzo settore che, più in generale, nell'assetto comunitario della società italiana.

L'importanza del documento congiuntamente elaborato, ed approvato prima dall'Agenzia e successivamente dalla Conferenza, si giustifica in primo luogo proprio in relazione alle modalità mediante le quali si è giunti alla predisposizione e alla condivisione di esso.

Per quanto riguarda la procedura seguita, va segnalato come le Linee Guida siano il frutto di un lavoro che ha preso avvio nel 2008 (cfr. *Relazione annuale 2008*, parte VII, cap. I, pag. 86 ss.), sulla base di un Protocollo d'intesa tra la Conferenza Stato, Regioni e l'Agenzia per le Onlus, e che ha coinvolto un gruppo di lavoro costituito da funzionari regionali e dell'Agenzia: ciò ha consentito la realizzazione di un costante confronto dell'Agenzia con le Regioni e Province autonome, nonché tra le stesse Regioni e Province, sì che il risultato raggiunto non si configura come una imposizione di qualcuno a qualcun altro, quanto piuttosto come una sorta di autoregolazione, nella quale il ruolo dell'Agenzia è assimilabile a quello del facilitatore nei processi delle dinamiche di gruppo. Per favorire inoltre la effettiva compartecipazione di tutte le Regioni e Province autonome, il testo delle Linee Guida e l'avanzamento dei lavori sono stati regolarmente condivisi, sì che l'esito finale è, almeno nella sostanza, largamente soddisfacente per le varie parti interessate.

Tutto ciò è, peraltro, coerente con la natura propria del tipo di atto che si è utilizzato, vale a dire le Linee Guida: esse si inscrivono in quell'ambito oggi definito della *soft law*, la cui efficacia e conseguente validità è rimessa alla libera accettazione da parte dei destinatari, sul presupposto della bontà dei suoi contenuti, più che sulla forza cogente derivante dalla sua forma.

E questo è, infatti, l'altro aspetto di importanza del documento, sul quale è forse opportuno spendere qualche parola al fine chiarire il contesto nel quale esso viene a operare.

La legge quadro sul volontariato (legge dell'11 agosto 1991 n. 266) stabilisce, all'art. 6, che "Le Regioni e le Province autonome disciplinano l'istituzione e la tenuta dei registri generali delle organizzazioni di volontariato", e che tale iscrizione "è condizione necessaria per accedere ai contributi pubblici nonché per stipulare le convenzioni e per beneficiare delle agevolazioni fiscali".

Tutto l'impianto regolativo introdotto dalla legge si fonda, pertanto, su questo aspetto preliminare: la predisposizione di registri su base regionale (e delle

province autonome) e la connessa iscrizione in essi degli enti che ne facciano richiesta. A seguito di tale registrazione le organizzazioni di volontariato possono non tanto esistere e svolgere la loro attività (questa è riconosciuta a tutti, anche agli enti non iscritti, in forza della libertà di associazione sancita dalla Costituzione), quanto accedere ai benefici previsti dalla legge stessa.

I criteri per la predisposizione dei registri sono di competenza delle Regioni e delle Province autonome alle quali spetta altresì operare per la revisione periodica dei registri “al fine di verificare il permanere dei requisiti e l’effettivo svolgimento dell’attività di volontariato da parte delle organizzazioni iscritte”. Nel caso in cui un’organizzazione non risponda più ai requisiti stabiliti per l’iscrizione, le medesime regioni devono disporre la cancellazione dal registro con provvedimento motivato.

Tale impianto regolativo, nell’attribuire alle Regioni e alle Province autonome l’individuazione dei criteri per chiedere e ottenere l’iscrizione, se, da un lato, ha favorito la possibilità per gli enti regionali di definire gli stessi sulla base delle caratteristiche e delle esigenze del proprio territorio, dall’altro ha creato non poche difficoltà e asimmetrie, particolarmente rilevanti per quelle organizzazioni che operano in diverse regioni. Scopo delle Linee Guida è, pertanto, quello di offrire strumenti — a disposizione delle amministrazioni responsabili della tenuta dei registri — per giungere ad una maggiore omogeneità, a partire dall’utilizzazione di un linguaggio condiviso e dal modo di intendere alcuni concetti contenuti nella legislazione. Sarà compito delle Regioni e delle Province di Trento e Bolzano, qualora ne confermino la condivisione, farle proprie e utilizzarle secondo il loro prudente apprezzamento, tenuto conto, comunque, della disciplina vigente in ciascuna Regione o Provincia autonoma.

Il documento è strutturato in tre parti: la prima individua i requisiti che gli enti devono possedere per ottenere l’iscrizione, fornendo per ognuno di essi una breve descrizione; la seconda riguarda gli ulteriori elementi di valutazione che rilevano, in particolare, ai fini della revisione dei registri e dei controlli; la terza concerne la tenuta dei registri e in specie il tema dei controlli, le procedure di revisione dei registri e di cancellazione delle organizzazioni dagli stessi.

Tra i contenuti del documento merita di essere sottolineata la previsione che attribuisce all’ufficio registrante la verifica della coincidenza tra quanto indicato

nella domanda di iscrizione dell'ente e l'attività descritta nello statuto: verifica che assume particolare delicatezza nel caso in cui l'ente svolga attività non soltanto in uno dei settori indicati nel registro ma in più di essi. Si chiede inoltre alle Regioni di valutare la natura giuridica dell'ente che richiede l'iscrizione, specificando che devono essere escluse le organizzazioni che assumono forme giuridiche non conciliabili con lo scopo solidaristico: valutazione che dovrà essere compiuta da ogni Regione sulla base delle indicazioni contenute nelle Linee Guida.

Altro aspetto di una certa rilevanza riguarda le modalità mediante le quali deve essere intesa l'assenza della finalità di lucro, richiesta come requisito indefettibile dalla legge quadro; al riguardo, le Linee Guida specificano che detto requisito non esclude la possibilità per le organizzazioni di volontariato di conseguire risultati economici positivi che contribuiscano a sostenere le attività dell'organizzazione stessa attraverso il rafforzamento patrimoniale e finanziario. Il divieto posto dalla legge riguarda invece il cosiddetto "lucro soggettivo", ossia l'impossibilità per l'organizzazione di distribuire utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'organizzazione: impossibilità che si estende anche a quelle modalità di utilizzazione di detti elementi che, se pur apparentemente non contrarie a norme di legge, costituiscono di fatto un aggiramento del vincolo in esame (realizzando quindi una ripartizione di utili in via indiretta). Alla luce di questo si precisano anche i criteri mediante i quali devono intendersi i rimborsi spese che possono essere riconosciuti, da parte delle organizzazioni, ai propri volontari: dopo aver richiamato l'art. 2, comma 2 della legge quadro, in forza del quale può essere riconosciuto al volontario solo il rimborso delle spese "effettivamente sostenute per l'attività prestata, entro i limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse", nelle Linee Guida si precisa che "l'uso dell'espressione *"effettivamente"* comporta che siano rimborsabili unicamente le spese adeguatamente documentate (c.d. rimborso a pie' di lista), restando escluso, invece, il rimborso forfettario che potrebbe celare una forma di retribuzione indiretta per l'attività prestata".

Altri contenuti riguardano i criteri mediante i quali intendere e definire la democraticità della struttura, quale obbligo di osservare e garantire, all'interno dell'organizzazione di volontariato, la parità di trattamento tra gli aderenti e la

loro effettiva partecipazione alla vita associativa; nonché le modalità di predisposizione del bilancio — legislativamente obbligatorio — e le modalità di approvazione dello stesso.

Mediante questi e altri contenuti delle Linee Guida sarà possibile — almeno questo è l'auspicio — coniugare omogeneità e differenziazione, che costituiscono i due poli all'interno dei quali si muove la prospettiva regionalista fatta propria nel nostro ordinamento.

Concluso il lavoro relativo ai registri per le organizzazioni di volontariato, ora potrebbero aprirsi per l'Agenzia e la Conferenza delle Regioni altri tavoli di impegno, a partire da quello per l'elaborazione di analoghe Linee Guida per le Associazioni di promozione sociale, in un'ottica complessiva tesa a razionalizzare il sistema di registrazione degli enti di Terzo settore mediante la circolazione di buone prassi amministrative che consentano di operare con maggiore omogeneità.

Capitolo III - Tematiche di rilevanza generale inerenti allo svolgimento dell'attività nei confronti di privati cittadini, studi professionali e PP.AA.

Temi di rilevanza generale derivanti da quesiti formulati da soggetti privati

Con riferimento ai quesiti pervenuti all'Agenzia da soggetti privati inerenti alle organizzazioni di Terzo settore si evidenzia che, sebbene il Consiglio dell'Agenzia abbia stabilito che la stessa non sia tenuta a offrire specifica assistenza ai privati, viene tuttavia prestata attenzione ai temi di rilevanza generale. A tal proposito, il Servizio per le Attività Giuridiche è stato impegnato nell'analisi di alcune questioni di particolare interesse interpretativo.

Parere in relazione alla contestuale iscrizione di un'organizzazione nel Registro del volontariato e della promozione sociale

Particolare interesse ha rivestito il quesito pervenuto a questa Agenzia e attinente alla contestuale iscrizione di un'organizzazione nei registri del volontariato e della promozione sociale.

La questione sollevata ha indotto l'Agenzia a operare un'analisi parallela che consentisse di identificare con chiarezza i caratteri distintivi tipizzanti le Organizzazioni di Volontariato (OdV) e le associazioni di promozione sociale.

L'analisi delle due tipologie di soggetti ha evidenziato numerosi elementi di analogia tra le due forme di organizzazioni ma, al contempo, anche alcune rilevanti differenze. L'analisi minuziosa svolta sulle due normative di riferimento ha prestato attenzione a specifici elementi (il fine perseguito, la gratuità dell'attività prestata, la figura degli amministratori, gli aspetti obbligatori di contenuto e forma dello statuto, le modalità di finanziamento, le modalità di iscrizione nei relativi Registri e le disposizioni fiscali) e ha evidenziato la presenza di elementi comuni e differenze che, tuttavia, non hanno permesso di escludere, in linea teorica, la contestuale iscrizione dell'ente nei due registri citati.

Pertanto, un'organizzazione potrebbe avere, sulla base dell'analisi operata, caratteristiche organizzative e requisiti formali che rispettano i vincoli di entrambe le leggi di riferimento. Tuttavia, si evidenzia che l'autonomia regionale nella gestione dei relativi registri si è spesso espressa nel senso di escludere la possibilità di ottenere la contestuale iscrizione in entrambi i registri. Le Regioni, infatti, invitano le organizzazioni che chiedono la duplice iscrizione nei registri ad effettuare ponderate valutazioni sull'attività che concretamente intendono realizzare al fine di scegliere a quale dei due registri intendono accedere.

Anomalie nella governance di una sezione territoriale di un'organizzazione non lucrativa

A seguito di differenti e separate richieste pervenute da diversi soci della sezione di un'organizzazione non lucrativa, strutturata a livello nazionale mediante sezioni territoriali autonome, l'Agenzia, operando in base al proprio

potere di vigilanza⁶² e avendo ravvisato violazioni delle norme di legge, statutarie e regolamentari interne dell'organizzazione, è intervenuta a correggere alcuni aspetti inerenti la *governance* tali da compromettere la regolare gestione dell'attività. Infatti, i problemi di *governance* riscontrati attecchivano alle modalità di elezione degli organi dell'ente, le quali impedivano la democratica partecipazione dei soci alla vita dell'organizzazione.

Successivamente all'intervento dell'Agenzia per le Onlus, i vertici dell'organizzazione a livello nazionale hanno avuto un incontro con il Presidente della sezione interessata che, recependo i rilievi mossi, si è impegnato a modificare lo statuto della stessa, al fine di garantire il rispetto in concreto del principio di democraticità di cui alla lett. h), comma 1, art. 10 del D. Lgs. n. 460/1997, eliminando in tal modo i comportamenti lesivi lamentati.

A tal proposito, il D. Lgs. n. 460/1997 ha previsto l'obbligo, per l'ampio *genus* degli enti di tipo associativo (art. 5) e per la circoscritta *species* delle Onlus (art. 10, lett. h), di prevedere una disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative volta 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.

In merito a quanto sopra, questa Agenzia sottolinea come la previsione normativa citata sia motivata dalla necessità di evitare che pochi soggetti, come invece accaduto nella sezione in esame, possano impadronirsi della struttura associativa per il perseguimento di interessi privati, negando in tal modo agli altri soci i diritti di partecipare alla gestione dell'ente. Infatti, il principio di democraticità espresso dalla lett. h), comma 1, art. 10 del D. Lgs. n. 460/1997 ha lo scopo di garantire la tutela effettiva degli aderenti alle Onlus e allo stesso tempo assicurare la libertà di espressione e di riferimento ai valori propri dell'ente.

⁶² In relazione alle attribuzioni previste all'art. 3, commi 191 e 192 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, per quanto concerne le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale, il Terzo settore e gli enti non commerciali.

Pareri rilasciati alle PP.AA.

In relazione ai pareri rilasciati alle amministrazioni statali e agli altri soggetti pubblici, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2 del DPCM 329/2001, il servizio nel corso del 2009 ha registrato un incremento della propria attività. Si espone di seguito la questione più rappresentativa tra quelle affrontate nel corso dell'anno.

Parere in relazione alla legittima iscrivibilità nel registro del volontariato di un ente che svolge attività nel campo delle adozioni internazionali

La questione sottoposta all'Agenzia da un ente territoriale inerisce all'iscrivibilità nel registro del volontariato di cui alla L. 266/91 di un'organizzazione che svolga attività di adozioni internazionali, riconosciuta come organizzazione non governativa idonea dal Ministero degli affari esteri (ai sensi della L. 49/87). Tale quesito è stato affrontato, innanzitutto, attraverso un'analisi comparata delle discipline previste dalle rispettive normative di riferimento al fine di valutare la compatibilità dei requisiti in esse previsti.

In particolare, nell'ambito della Legge 266/91, l'attività di volontariato è quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, all'interno dell'organizzazione in cui il volontario opera, mentre l'organizzazione deve operare senza fini di lucro anche indiretto per fini di solidarietà avvalendosi in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti.

Le ONG (Organizzazioni Non Governative), invece, si possono avvalere di volontari in servizio civile e di cooperanti. Ai sensi dell'art. 31 della legge 49/87 sono considerati volontari in servizio civile i cittadini che, in possesso delle conoscenze tecniche e delle qualità personali necessarie, abbiano stipulato un contratto di cooperazione della durata di almeno due anni con il quale si siano impegnati a svolgere attività di lavoro autonomo di cooperazione nei Paesi in via di sviluppo. Il contratto deve prevedere anche il trattamento economico e al volontario sono inoltre riconosciuti i contributi previdenziali assistenziali presso il fondo pensioni dei lavoratori dipendenti. Inoltre, i volontari impiegati nelle ONG che abbiano già maturato una precedente esperienza e siano chiamati a svolgere funzioni di rilevante responsabilità potranno percepire un trattamento economico maggiore in considerazione del ruolo e dell'esperienza.

Da quanto evidenziato, emerge che la tipologia di risorse umane impiegate nelle OdV (Organizzazioni di Volontariato) e nelle Ong⁶³ presentano caratteristiche differenti. La Odv si avvale, infatti, di personale che presta la propria attività in modo totalmente gratuito, per il quale non sono richieste particolari competenze professionali e, solo in via residuale, per acquisire eventuali professionalità può avvalersi di personale retribuito. La qualità di volontario, inoltre, “è incompatibile con qualsiasi rapporto di contenuto patrimoniale con l’organizzazione” (art. 2, comma 3 della L. 266/91).

Anche quanto disposto dall’art. 13 della L. 266/91 per il quale “è fatta salva la normativa vigente per le attività di volontariato non contemplate nella presente legge, con particolare riferimento alle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo, di protezione civile e a quelle connesse con il servizio civile sostitutivo di cui alla Legge n. 772 del 15 dicembre 1972”, si ritiene debba intendersi nel fatto che l’introduzione della disciplina delle Organizzazioni di Volontariato non ha modificato la nozione di volontario o volontariato contenuta nelle normative preesistenti e ivi richiamate. E, infatti, la stessa L. 266/91 quando fornisce la definizione di attività di volontariato (art. 3), precisa che si tratta del significato che tale espressione assume “ai fini della presente legge”.

Il secondo punto del quesito preso in esame riguarda la possibilità per una Organizzazione di Volontariato di operare nel campo delle adozioni internazionali. Al riguardo, l’ente territoriale richiedente evidenziava che, trattandosi di attività svolta su mandato delle coppie adottanti, ciò configurava una violazione del principio di personalità, spontaneità, libertà e gratuità, peculiare dell’agire volontario che “non può essere svolto su mandato ricevuto da terzi”. Inoltre, veniva evidenziato che quanto corrisposto dalle coppie adottanti a titolo di rimborso spese per i servizi erogati dall’organizzazione non era ammissibile in quanto tra le voci di finanziamento ammesse dall’art. 5 della L. 266/91, l’unica riferibile ai rimborsi è quella relativa alle entrate derivanti da convenzioni.

⁶³ Le Ong pur essendo essenzialmente associazioni che impiegano “volontari” in possesso di competenze specifiche e attivi nei Paesi in via di sviluppo, costituiscono una realtà molto diversa dal volontariato comunemente inteso perché la loro struttura operativa è professionalmente finalizzata allo svolgimento delle attività di cooperazione e composta da cooperanti integrati professionalmente nell’organizzazione di cui fanno parte.

L'Agenzia ha evidenziato che non appare chiaro il rilievo operato in merito all'incompatibilità tra la definizione di attività di volontariato, contenuta nella legge quadro 266/91 con la previsione di cui all'art. 31 della L. 184/83 secondo cui "gli aspiranti all'adozione, che abbiano ottenuto il decreto di idoneità, devono conferire incarico a curare la procedura di adozione ad uno degli enti autorizzati".

Infatti, la previsione che i terzi a cui l'attività dell'organizzazione si rivolge conferiscano un incarico alla medesima al fine di seguire la procedura adottiva, non risulta in sé contraria al principio di "personalità, spontaneità, libertà e gratuità" di cui all'art. 2 dell'art. L. 266/91.

Tale contrasto potrebbe, eventualmente, realizzarsi ove i genitori adottanti fossero essi stessi aderenti all'organizzazione.

In merito ai corrispettivi pagati dalle coppie adottive a fronte dei servizi erogati dalle Organizzazioni di Volontariato, si evidenzia che, ai sensi dell'art. 5 della L. 266/91, le OdV traggono le risorse economiche per il loro funzionamento e per lo svolgimento della propria attività da:

- a) contributi degli aderenti;
- b) contributi di privati;
- c) contributi dello Stato, di enti o di istituzioni pubbliche finalizzati esclusivamente al sostegno di specifiche e documentate attività progetti;
- d) contributi di organismi internazionali;
- e) donazioni e lasciti testamentari;
- f) rimborsi derivanti da convenzioni;
- g) entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali.

Con successivo D.M. 25 maggio 1995 il legislatore ha indicato i criteri per l'individuazione delle attività commerciali e produttive marginali svolte dalle Organizzazioni di Volontariato. Tra le fattispecie elencate nell'art. 1 del richiamato decreto sono previste anche "le attività di prestazione di servizi rese in conformità alle finalità istituzionali, non riconducibili nell'ambito applicativo dell'art. 111, comma 3, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre del 1986, n. 917, verso pagamento di corrispettivi specifici che non eccedano del 50% i costi di diretta imputazione".

In merito alle somme versate agli enti autorizzati alla procedura di adozione internazionale dalle coppie adottanti, la Commissione Adozioni Internazionali (CAI) ha predisposto delle tabelle contenenti parametri in base ai quali è possibile stabilire il minimo e il massimo dei costi praticabili affinché le adozioni si realizzino in completa adesione ai principi della Convenzione dell'Aja e alle disposizioni della legge di ratifica.

Al riguardo, infatti, l'art. 31 della Convenzione richiamata dispone che "1. Non è consentito alcun profitto materiale indebito in relazione a prestazioni per una adozione internazionale. 2. Possono essere richiesti e pagati soltanto gli oneri e le spese, compresi gli onorari, in misura ragionevole, dovuti alle persone che sono intervenute nell'adozione. 3. I dirigenti, gli amministratori e gli impiegati degli organismi che intervengono nell'adozione non possono ricevere una remunerazione sproporzionata in rapporto ai servizi resi".

Pertanto, sembrerebbe possibile ritenere che l'applicazione delle tabelle elaborate dalla CAI da parte degli enti possa, in via teorica, permettere di qualificare quanto corrisposto dalle coppie adottanti "attività produttiva" dell'organizzazione avendo poi però cura che rientri nel limite stabilito dall'art. 1 del D.M. 25.5.2005.

Si noti, infatti, che le attività commerciali produttive e marginali, sebbene debbano essere rese in conformità ai fini istituzionali, devono essere distinte dall'attività istituzionale dell'Organizzazione di Volontariato. Queste ultime sono consentite in quanto da queste si possono trarre le risorse per svolgere l'attività istituzionale.

Tuttavia, in ragione dei differenti e complessi profili che tale tipologia di attività prospetta, la questione è ancora allo studio, e ha l'obiettivo di arrivare a una corretta qualificazione delle suddette entrate all'interno delle forme di finanziamento consentite per tali organizzazioni.

Capitolo IV - Progetti

Scheda di mantenimento dei requisiti per l'iscrizione nei registri del volontariato della Regione Lombardia

Con riferimento al progetto avviato e concluso dalla Regione Lombardia nell'anno 2009, sembra doveroso premettere che l'Agenzia per le Onlus ha partecipato alla sua realizzazione in continuità con il lavoro avviato dalla stessa fin dall'anno 2004, nell'ambito del complesso sistema di registrazione degli enti non profit in Italia. Il costante rapporto di collaborazione con le altre Pubbliche Amministrazioni che caratterizza l'attività dell'Agenzia è risultato fondamentale per il coinvolgimento della stessa nel progetto.

A tal proposito, è stato costituito un gruppo di lavoro interistituzionale per l'adeguamento delle schede annuali sul mantenimento dei requisiti di iscrizione nei registri del volontariato e dell'associazionismo con l'esame, altresì, di ulteriori questioni riguardanti la disciplina di settore.

È intervenuto un decreto del Direttore Generale della Direzione Famiglia e Solidarietà Sociale della Regione Lombardia n. 3752 del 20 aprile 2009 per la costituzione del gruppo di lavoro, composto unicamente da esperti in materia, cui hanno partecipato la Responsabile del Servizio Attività Giuridiche e due collaboratrici.

Nel merito si è posta attenzione al registro delle Organizzazioni di Volontariato ed in particolare agli aspetti riguardanti il mantenimento dei requisiti da parte delle OdV ai fini della conservazione della propria iscrizione.

Il suddetto gruppo è stato costituito al fine di studiare e approfondire l'aggiornamento e la creazione di strumenti per l'adeguamento del Modello unico di relazione annuale sull'attività delle Organizzazioni di Volontariato iscritte nel registro generale regionale del volontariato e della scheda per il mantenimento annuale dei requisiti di iscrizione nei registri provinciali e regionale, nonché per l'attività di rilevazione statistica delle associazioni, per lo studio di informatizzazione on-line di tali schede e per l'esame di ulteriori questioni riguardanti la disciplina delle Organizzazioni di Volontariato e delle Associazioni. La partecipazione dell'Agenzia è stata in particolare motivata dall'esigenza di raccordare tale lavoro con gli strumenti realizzati dalla stessa per migliorare

l'*accountability* degli enti non profit, in particolare con le Linee Guida e con gli schemi di bilancio di esercizio per gli enti non profit finalizzati a favorire la diffusione di pratiche uniformi nella redazione dei bilanci di esercizio degli enti e a soddisfare l'esigenza diffusa nel Terzo settore di avere riferimenti precisi in materia di rendicontazione.

Linee Guida per la redazione del bilancio sociale delle organizzazioni non profit⁶⁴

Il progetto sulle Linee Guida per la redazione del bilancio sociale⁶⁵, giunto, dopo quasi due anni, alla fase finale, completa l'insieme di strumenti informativi che l'Agenzia per le Onlus ritiene utile e necessario per gli enti non profit. L'approvazione del documento nella seduta del 2 dicembre 2009 ha avviato la fase di presentazione e divulgazione del documento e, in questa sede, viene offerta una sintesi al fine di delineare i contenuti essenziali del documento.

Il bilancio sociale è uno strumento di *accountability*, di rendicontazione delle responsabilità, dei comportamenti e dei risultati sociali, ambientali ed economici delle attività svolte da un'organizzazione. Attualmente tale documento non è previsto come obbligatorio da disposizioni normative, fatta eccezione per le fondazioni bancarie, le imprese sociali e le cooperative sociali⁶⁶, ma resta uno strumento volontario, che viene adottato allorquando l'organizzazione non profit ritenga di "dare conto" del proprio agire ai vari portatori d'interesse (*stakeholders*).

In assenza di un modello di rendicontazione sociale univoco per il settore non profit il documento prodotto dall'Agenzia ha il fine di offrire a tutti i soggetti interessati un'informativa strutturata e puntuale non ottenibile a mezzo della sola informazione economica contenuta nel bilancio di esercizio.

⁶⁴ Cfr. contributo cons. A. Propersi, pp. 9-13.

⁶⁵ Il documento è scaricabile sul sito istituzionale dell'Agenzia www.agenziaperleonlus.it.

⁶⁶ Le fondazioni bancarie devono redigere un documento più circoscritto del bilancio sociale, ovvero il "bilancio di missione", e inserirlo in una specifica sezione della relazione al bilancio (D. lgs. 153/99); alle imprese sociali e relative strutture di gruppo è stato imposto l'obbligo di redazione del bilancio sociale, anche su base consolidata, in base alle previsioni dell'art. 10, comma 2, del D. Lgs n. 155 del 24 marzo 2006 e del relativo Decreto ministeriale di attuazione che prevede uno schema sintetico del documento; infine, devono redigere il bilancio sociale le cooperative sociali per le quali, in alcune Regioni, sono stati previsti principi, elementi informativi e i criteri minimi di redazione del bilancio sociale, nonché la tempistica per l'adeguamento all'obbligo di redazione annuale dello stesso e la redazione del bilancio sociale quale condizione per l'accesso agli incentivi regionali, all'accreditamento per la stipulazione di contratti con il sistema pubblico o il mantenimento dell'iscrizione all'albo.

Le presenti Linee Guida intendono: *i)* descrivere il significato ed il contenuto informativo essenziale, nonché le modalità di redazione del bilancio sociale; *ii)* individuare i contenuti minimali uniformi del bilancio sociale, al fine di garantire agli *stakeholders* informazioni utili, chiare e attendibili circa l'organizzazione che redige il documento; *iii)* agevolare lo sviluppo, all'interno della organizzazione non profit, di un sistema informativo di natura non esclusivamente contabile, utile ai fini sia della rendicontazione, sia di un affinamento dei processi di pianificazione, programmazione e controllo, capace di esprimere la multidimensionalità dei risultati raggiunti (sociali e ambientali, oltre che economici).

In ragione delle esigenze e della specificità del settore non profit e della sua operatività che tende ormai a travalicare i confini nazionali sono state scelte, come principale riferimento della struttura di bilancio sociale per le organizzazioni non profit, le Linee Guida proposte dalla "GRI" (Global Reporting Initiative) nella sua ultima versione, pubblicata nel 2006 (GRI3), apportando ad esse alcuni adattamenti suggeriti dalle specificità del settore non profit¹².

Con riferimento alla struttura del documento, esso si articola in tre sezioni:

- finalità e caratteristiche del bilancio sociale, in cui sono definiti lo scopo e i principali elementi che caratterizzano questo documento di rendicontazione;
- contenuti del bilancio sociale, in cui sono indicati la struttura e le informazioni che lo stesso deve contenere;
- realizzazione del bilancio sociale, in cui si definisce la metodologia per la sua realizzazione e la sua implementazione.

¹² Oltre che alle Linee Guida della GRI, si è fatto riferimento anche ai *Principi di redazione del bilancio sociale* del Gruppo di Studio per il bilancio sociale (Gbs), che costituisce il modello più diffuso in ambito nazionale, e ad altri schemi di rendicontazione definiti in Italia, tra cui alcuni specificamente dedicati al settore non profit. Inoltre, sono stati considerati i seguenti documenti:

- *Social Statement*, progetto CSR-SC del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2002;
- *Il bilancio sociale nelle aziende non profit: principi generali e Linee Guida per la sua adozione* della Commissione aziende non profit del consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC), 2004;
- *Raccontiamoci responsabilmente. Guida operativa per il Bilancio Sociale delle Avis della Lombardia*, Avis regionale Lombardia, 2007;
- *Le Linee Guida per il bilancio sociale e di missione delle OdV*, del coordinamento nazionale dei centri di servizio per il volontariato (CSVnet), 2008;
- Decreti attuativi 24 gennaio 2008 per la Legge delega 118/05 e il Decreto Legislativo 155/06 della legge sulle imprese sociali;
- *Bilancio sociale per le cooperative sociali – guida per la realizzazione*, Confcooperative e Federsolidarietà, 2009;
- *Linee Guida per il bilancio sociale delle cooperative sociali della Lombardia*, Regione Lombardia, circolare n. 23 del 29/5/2009 (BURL n. 23, 8 giugno 2009);
- G.B.S. – Gruppo di Studio per il bilancio sociale, *La rendicontazione sociale per le aziende non profit, documenti di ricerca n. 10*, Giuffrè Editore, ottobre 2009.

Gli allegati costituiscono parte integrante del documento e forniscono un supporto concreto alla stesura del bilancio sociale.

In particolare, gli allegati 1 e 2 contengono le schede relative alle informazioni (essenziali e volontarie) da raccogliere per la stesura del documento.

L'allegato 3 fornisce una tavola di raccordo tra il bilancio sociale della singola organizzazione e il contenuto delle presenti Linee Guida, che consente la verifica del rispetto del modello proposto dall'Agenzia per le Onlus, ferma restando la libertà per l'organizzazione di strutturare il bilancio sociale nel modo ritenuto più consono ed efficace, oltre che coerente con le peculiarità operative.

PARTE V - VIGILANZA E ISPEZIONE

Gli artt. 3 e 4 del DPCM 329/2001 prevedono, come peraltro già richiamato nelle Relazioni annuali precedenti, che l'Agenzia per le Onlus svolga le funzioni di vigilanza, controllo e ispezione nei confronti del Terzo settore.

Il Servizio indirizzo e vigilanza ha, nell'ambito delle attribuzioni di Vigilanza e controllo, operato a sostegno della commissione vigilanza e controllo dell'Agenzia, dando continuità al lavoro istruttorio e di redazione della documentazione inerente alle pratiche trattate.

Nel corso del 2009, il servizio indirizzo e vigilanza, al cui interno operano gli uffici vigilanza e controllo e indirizzo normativo, ha migliorato le proprie pratiche organizzative per la realizzazione delle predette funzioni.

Capitolo I - Vigilanza

Inquadramento programmatico – piano operativo attività 2009

L'Agenzia svolge l'attività di vigilanza soprattutto attraverso il lavoro della Commissione Vigilanza, in seno alla quale si procede a una puntuale disamina delle pratiche che poi vengono iscritte all'ordine del giorno delle sedute del Consiglio, risparmiando così un'analisi dettagliata in seno all'organo consiliare di quella che resta la principale attività di vigilanza dell'Agenzia. In tal modo la commissione assicura una accurata pre-analisi delle questioni che vengono poi in modo sintetico sottoposte alla valutazione del Consiglio per l'adozione dei conseguenti provvedimenti deliberativi.

La Commissione esamina, pertanto, i pareri predisposti dagli uffici riguardanti le istanze inoltrate dall'Agenzia delle Entrate e finalizzate alla cancellazione dall'Anagrafe delle Onlus delle organizzazioni iscritte e le richieste di parere preventivo all'iscrizione; i pareri in merito alla devoluzione di patrimonio richiesti dalle organizzazioni che si estinguono o che decidono di cancellarsi dall'Anagrafe delle Onlus; le tematiche di rilevanza generale, oltre che le schede di approfondimento e di studio realizzate per il Consiglio sui temi che vengono richiesti. Nel corso del 2009 sono state effettuate 12 sedute della Commissione per le attività di Vigilanza e Controllo.

Pareri obbligatori e non vincolanti di cancellazione dall'anagrafe unica delle Onlus su istanza delle Direzioni regionali delle Entrate

L'attività di vigilanza, finalizzata alla verifica della sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi per beneficiare dei diversi regimi agevolativi previsti per gli enti di Terzo settore, è stata finora prevalentemente caratterizzata dalla redazione di pareri obbligatori ma non vincolanti in 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 DPCM 329/2001.

Tale attività, nel 2009, ha subito un'evoluzione rispetto agli anni passati, in quanto non solo le richieste pervenute hanno registrato una flessione in aumento a livello numerico⁶⁷ ma, inoltre, in molti casi le stesse hanno presentato una maggiore complessità istruttoria, prospettando lo studio di nuove tematiche e un approccio più approfondito degli argomenti già oggetto di analisi negli anni precedenti.

A fronte di 1278 richieste di parere inviate dalle Direzioni regionali dell'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia per le Onlus ha approvato, con apposito provvedimento, n. 1127 pareri.

Come indicato nel grafico n. 2⁶⁸, i pareri emessi dall'Agenzia per le Onlus in merito alle richieste di cancellazione dall'anagrafe unica delle Onlus, possono essere suddivisi nel seguente modo:

| Esito del parere | Numero pareri emessi |
|--------------------------------------|----------------------|
| Positivo alla cancellazione | 1053 |
| Negativo alla cancellazione | 19 |
| Richiesta di supplemento di indagine | 55 |

Nella tabella n. 5, che pone a confronto le richieste di cancellazione pervenute nel 2009 dalle diverse Direzioni regionali dell'Agenzia delle Entrate, si evidenzia che le Direzioni Regionali che hanno inviato il numero più consistente di

⁶⁷Vedi grafico n. 1, p. 117.

⁶⁸ Il grafico richiamato è a p. 118.

richieste di pareri sono state quelle della Sicilia, della Campania e della Lombardia⁶⁹.

Anche quest'anno diverse sono state le richieste di parere inerenti alla questione della partecipazione in una Onlus da parte di soggetti cd esclusi quali enti pubblici e società commerciali.

Ciò costituisce una conferma del fatto che l'attività di vigilanza rappresenta da sempre un ambito privilegiato dal quale emergono i problemi pratici degli enti di Terzo settore riguardanti l'applicazione della normativa. Tali tematiche spesso divengono oggetto di trattazione nei diversi tavoli tecnici Istituzionali cui l'Agenzia per le Onlus partecipa.

In diversi casi l'approfondimento delle suddette tematiche è stato provocato dalle richieste stesse 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 più volte 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 maggiore complessità. Inoltre, l'Agenzia delle Entrate ha risposto con maggiore frequenza alle richieste di supplemento d'indagine formulate nei pareri dall'Agenzia per le Onlus. Ciò avvalorava l'utilità dell'attività consultiva svolta da questa Agenzia, tesa anche alla prevenzione del contenzioso.

L'intensificarsi dei rapporti interlocutori e di confronto tra l'Agenzia e le Direzioni regionali ha permesso di rafforzare ulteriormente la funzione di vigilanza e controllo.

Infine, sembra opportuno sottolineare che la maggior parte delle cancellazioni trova, ancora una volta, la propria ragione nell'assenza, negli statuti, dei requisiti formali obbligatori previsti per le Onlus, dall'art. 10, co. 1 del D.Lgs.n.460/1997.

⁶⁹ Vedi tabella p. 121.

Pareri obbligatori e vincolanti sulla devoluzione di patrimonio

Con riferimento all'attività di vigilanza inerente all'emissione di pareri obbligatori e vincolanti sulla devoluzione di patrimonio degli enti o delle organizzazioni, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. k) del DPCM n. 329/2001, si rappresenta che nel 2009 si è registrato un considerevole aumento delle richieste che si sono quasi triplicate rispetto al 2008⁷⁰.

La maggiore sinergia acquisita con l'Agenzia delle Entrate, la quale segnala costantemente agli enti che perdono la qualifica di Onlus l'obbligo di richiedere il parere devolutivo all'Agenzia per le Onlus, ha generato una migliore conoscenza delle procedure da seguire nei casi di perdita della qualifica di Onlus e di scioglimento degli enti di tipo associativo sottoposti al vincolo devolutivo. A tal proposito, è evidente 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, permette di operare verifiche incrociate tra questi ultimi e quelli che effettivamente richiedono il parere di devoluzione, consentendo all'Agenzia di esercitare un controllo più mirato in relazione all'emissione dell'unico parere obbligatorio e vincolante.

La collaborazione costante tra le due Agenzie è ormai divenuto strumento efficace per la corretta ed efficace applicazione della normativa e, al contempo, ha reso gli enti di Terzo settore più informati sia in merito alle funzioni che l'organo di controllo esercita, sia in relazione agli obblighi di legge che gravano su di loro.

L'aumento delle richieste di parere dipende, soprattutto, dagli interventi risolutivi inerenti alla devoluzione del patrimonio degli enti che, pur avendo perso la qualifica di Onlus, non abbiano l'intenzione di procedere allo scioglimento e dunque alla loro estinzione.

In tale delicato contesto la collaborazione tra le due Agenzie aveva portato all'emanazione, nell'ottobre del 2007, della Circolare 59/E (*Indirizzi interpretativi su alcune tematiche rilevanti. Tavolo tecnico tra Agenzia delle Entrate e Agenzia per le Onlus*) nella quale, tra le varie tematiche, era stata affrontata anche quella inerente alla citata perdita di qualifica di Onlus senza scioglimento, giungendosi

⁷⁰ Per il dettaglio si rimanda al grafico n. 6 a p. 122.

alla formulazione di un nuovo principio interpretativo da applicarsi a tale specifica casistica.

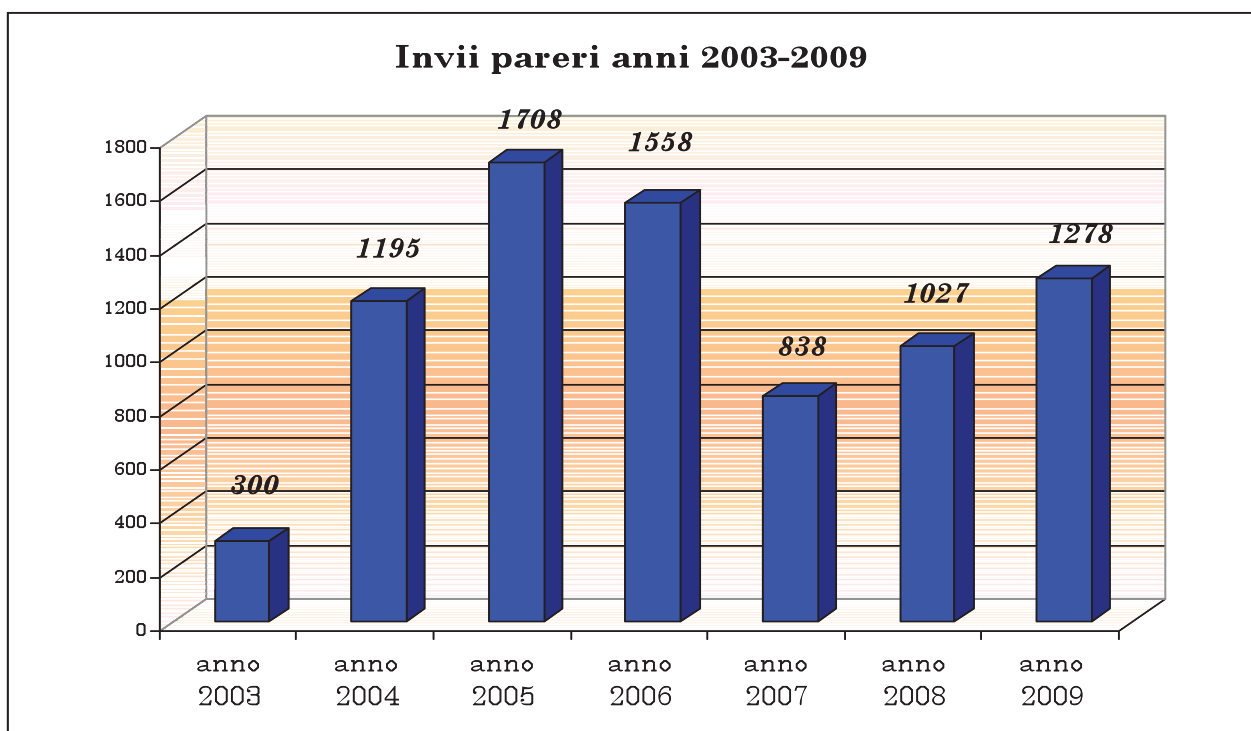
Successivamente, con delibera n. 128 del 7 marzo 2008, questa Agenzia aveva emanato un proprio atto di indirizzo teso ad approfondire alcuni aspetti sostanziali e di rilievo derivanti dall'applicazione della novella interpretazione condivisa con l'Agenzia delle Entrate e, altresì, a individuare la corretta procedura da seguire in tali specifici casi⁷¹.

La soluzione di questa complessa vicenda ha certamente introdotto maggiore trasparenza e certezza in tale contesto, permettendo agli enti che palesavano dubbi in un ambito così delicato di poter affrontare, senza timore, decisioni che, altrimenti, avrebbero potuto compromettere l'esistenza degli enti che avessero deciso di perdere la qualifica di Onlus senza procedere allo scioglimento dell'ente.

⁷¹ Informazioni più dettagliate sulla questione sono reperibili nella parte della *Relazione annuale 2008*, nella parte dedicata all'indirizzo normativo (pp. 73 ss.).

Dati e grafici

Di seguito si propone una breve illustrazione grafica del lavoro svolto nel 2009. Il **grafico n. 1** mostra una comparazione tra i pareri deliberati dall'anno 2003 all'anno 2009.

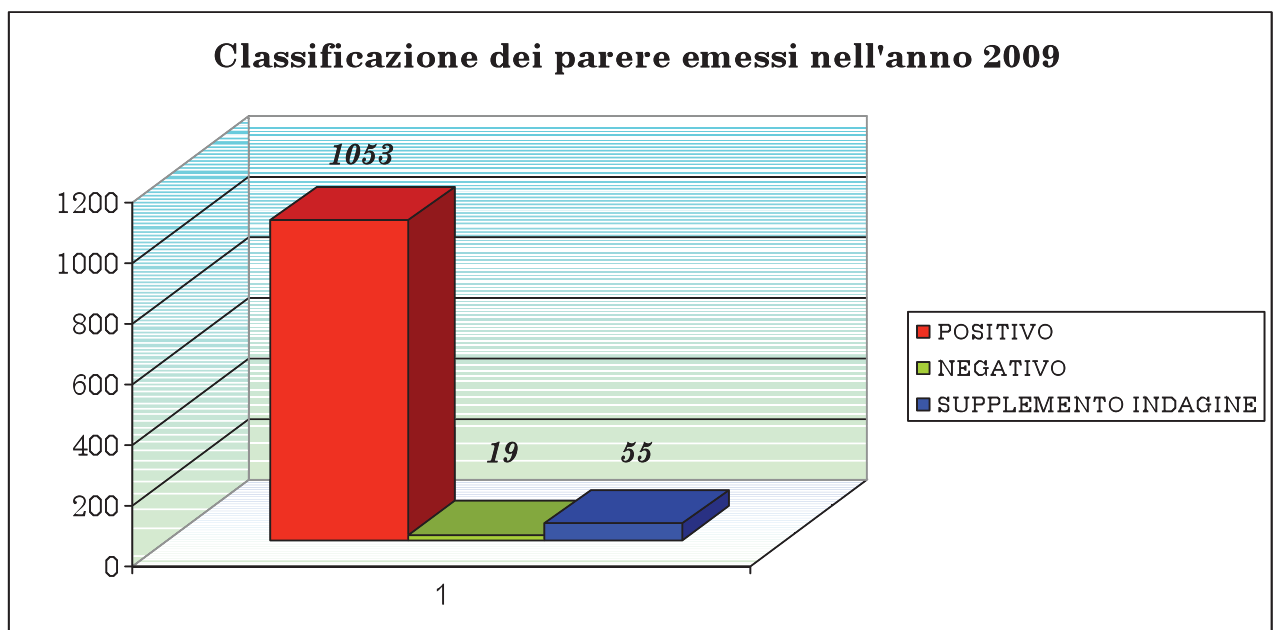


Il **grafico n. 2** rappresenta la totalità dei pareri deliberati dall'Agenzia per le Onlus nel 2009 suddivisi in base agli esiti dell'istruttoria:

n. 1053 recano giudizio favorevole alla cancellazione;

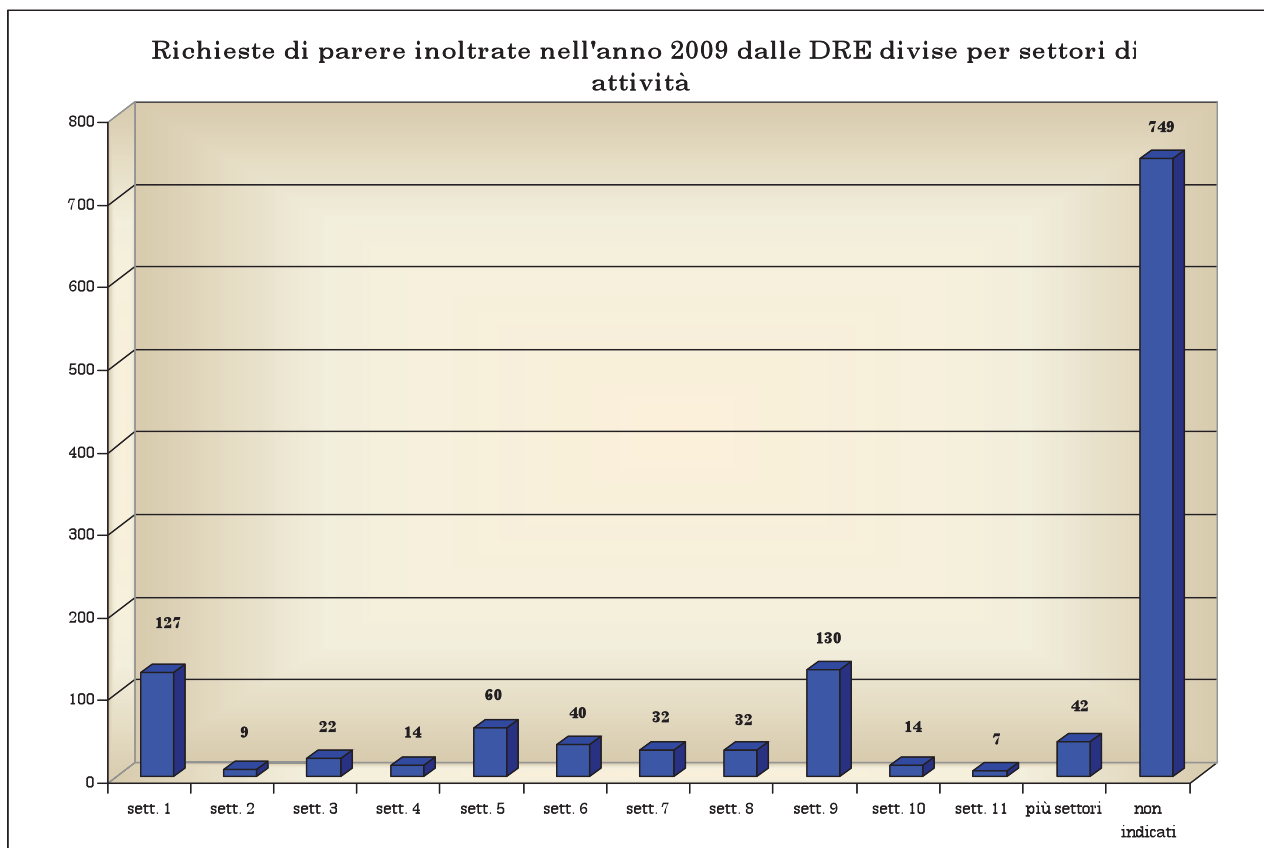
n. 55 esprimono parere negativo alla cancellazione;

n. 19 con cui si richiede un supplemento di indagine.

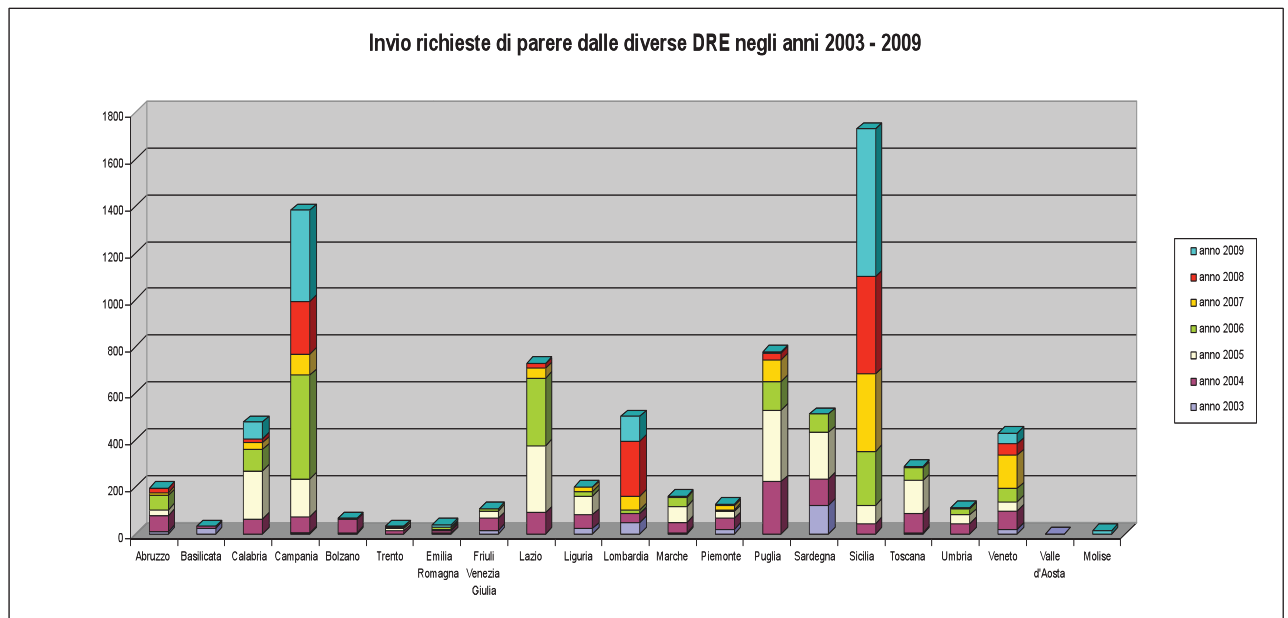


Il **grafico n. 3** riporta le richieste di cancellazione relative all'anno 2009 suddivise per settore di attività.

Con riferimento ai settori di attività, si evidenzia che sono molteplici i casi (749), in cui l'organizzazione non risulta operare in alcun settore tra quelli previsti dalla lett. a), comma 1, art. 10 del D. Lgs. n. 460/1997.



Il **grafico n. 4** riporta le richieste di parere di cancellazione pervenute dalle differenti Direzioni regionali dall'anno 2003 all'anno 2009, da cui è possibile evincere, quale dato di novità, l'invio di richieste di pareri di cancellazione da parte della DRE del Molise.



La **tabella n.5** pone a confronto le richieste di cancellazione pervenute dall'anno 2003 all'anno 2009 dalle diverse Direzioni regionali dell'Agenzia delle Entrate: in particolare, si notano nell'anno 2009 le numerose richieste provenienti dalle Direzioni Regionali della Sicilia (631), della Campania (388) e della Lombardia (105).

| Regione | Anno 2003 | Anno 2004 | Anno 2005 | Anno 2006 | Anno 2007 | Anno 2008 | Anno 2009 |
|----------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Abruzzo | 11 | 66 | 27 | 59 | 14 | 17 | 3 |
| Basilicata | 23 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Calabria | 0 | 63 | 207 | 90 | 29 | 18 | 69 |
| Campania | 5 | 68 | 161 | 443 | 91 | 226 | 388 |
| Bolzano | 5 | 55 | 4 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Trento | 0 | 12 | 9 | 9 | 1 | 0 | 0 |
| Emilia Romagna | 2 | 13 | 4 | 7 | 1 | 3 | 8 |
| Friuli Venezia Giulia | 15 | 51 | 32 | 8 | 1 | 0 | 0 |
| Lazio | 0 | 90 | 287 | 288 | 41 | 21 | 1 |
| Liguria | 21 | 60 | 79 | 21 | 17 | 0 | 1 |
| Lombardia | 50 | 36 | 3 | 13 | 59 | 236 | 105 |
| Marche | 4 | 44 | 68 | 40 | 2 | 2 | 0 |
| Piemonte | 20 | 45 | 30 | 9 | 16 | 5 | 1 |
| Puglia | 0 | 222 | 307 | 121 | 94 | 29 | 6 |
| Sardegna | 121 | 112 | 199 | 79 | 0 | 0 | 0 |
| Sicilia | 0 | 45 | 76 | 232 | 330 | 415 | 631 |
| Toscana | 3 | 85 | 139 | 54 | 1 | 3 | 3 |
| Umbria | 0 | 43 | 37 | 28 | 0 | 2 | 2 |
| Veneto | 20 | 77 | 39 | 57 | 141 | 50 | 46 |
| Valle d'Aosta | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Molise | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 13 |
| Totale | 300 | 1195 | 1708 | 1558 | 838 | 1027 | 1278 |

Con riferimento all'attività di vigilanza riguardante l'emissione di pareri obbligatori e vincolanti sulla devoluzione di patrimonio degli enti e delle organizzazioni, rilasciati ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. k) del DPCM n. 329/2001, si riscontra un notevole incremento nelle richieste pervenute all'Agenzia per le Onlus, come rappresentato dal **grafico** sottostante **n. 6** che effettua un confronto delle richieste di devoluzione pervenute dall'anno 2003 a oggi.



Capitolo II - Attività ispettiva

Con riferimento alla funzione ispettiva, si richiama il Protocollo d'Intesa sottoscritto nell'anno 2006 tra l'Agenzia per le Onlus e la Guardia di Finanza e finalizzato anche al comune obiettivo della repressione delle frodi perpetrate attraverso false iniziative rivolte alla beneficenza e alla solidarietà sociale, in base al quale si esplica l'attività di controllo, su iniziativa della Guardia di Finanza o su richiesta della stessa Agenzia, della reale ed effettiva sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi che legittimano gli enti non commerciali e le Onlus ad usufruire delle agevolazioni loro riconosciute.

È proprio la consapevolezza dell'esistenza di tale distorsioni 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 della reale destinazione delle risorse che conseguono.

L'attività ispettiva nei confronti degli enti di Terzo settore viene pertanto svolta sempre tenendo in considerazione che l'obiettivo primario non è solamente l'esclusivo recupero delle somme eventualmente sottratte all'erario, ma soprattutto un'effettiva "bonifica" dell'intero sistema non profit.

In tale prospettiva, il servizio indirizzo e vigilanza si attiva, inviando una segnalazione alla Guardia di Finanza e richiedendone l'intervento di carattere ispettivo, ogni qual volta ravvisi violazioni o anomalie nella attività di un'organizzazione a seguito di comunicazioni provenienti da parte di soggetti privati, di PP.AA., o in base a qualsiasi altro attendibile elemento di cui venga a conoscenza.

PARTE VI - PROGETTI E INNOVAZIONE

L'Area progetti e innovazione è incardinata nella Direzione generale e ha in carico la realizzazione dei progetti che il Consiglio dell'Agenzia ritiene rilevanti per lo sviluppo delle finalità strategiche dell'ente.

Capitolo I - Progetto Raccolta Fondi – Elaborazione di Linee Guida per la raccolta dei fondi

Con deliberazione n. 5 del 15 gennaio 2008, il Consiglio ha approvato la realizzazione di un progetto finalizzato a elaborare delle Linee Guida in materia di raccolta dei fondi⁷². La tematica è considerata di importanza strategica, in quanto la trasparenza delle azioni e la certezza della destinazione dei fondi sono ritenuti tra i fattori di maggiore affidabilità e credibilità per la valorizzazione e il sostegno del Terzo settore. Pur non avendo carattere vincolante, le Linee Guida agiscono sulla sfera della *moral suasion* e possono rappresentare un corpo di riferimenti per il Terzo settore, per i codici etici degli enti e per i codici deontologici dei responsabili e degli operatori delle organizzazioni non profit. La pubblicazione delle Linee Guida è prevista entro il primo semestre del 2010.

Il 2009 è stato dedicato in prevalenza alla realizzazione delle attività finalizzate a completare la stesura del testo del documento (comprensivo di allegati), all'attivazione dei tavoli tecnici con i soggetti istituzionali portatori di competenze in materia di raccolta fondi e di vigilanza (Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza), allo svolgimento delle prime audizioni pubbliche e collettive con le organizzazioni del Terzo settore per valutare l'accoglienza del documento, i punti critici e le eventuali difficoltà applicative da parte degli enti che intendessero aderirvi.

⁷² Cfr. intervento cons. E. Patriarca, p. 19-24.

Nel corso del 2009 si sono realizzate pertanto le seguenti azioni:

1. periodiche riunioni del Comitato scientifico preposto a supportare sul piano tecnico-scientifico l'elaborazione del documento *Linee Guida per la raccolta fondi*, la cui attività si è conclusa il 9 luglio 2009;

2. periodiche riunioni ristrette con i componenti del Comitato scientifico incaricati di redigere la sezione specialistica delle Linee Guida dedicata all'applicazione degli strumenti di raccolta (*direct mail, telemarketing, face-to-face*, imprese for profit, grandi donatori, eventi, salvadanai, lasciti testamentari, donazioni online);

3. periodiche riunioni del Tavolo tecnico istituito in parallelo e a complemento del Comitato scientifico per discutere e definire le questioni giuridiche, fiscali e di vigilanza connesse alla stesura del documento, in particolare ad alcune sue parti (obblighi fiscali, rendicontazione, raccolte attraverso denaro contante); il Tavolo tecnico è composto da Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza, Consiglieri dell'Agenzia e funzionari degli uffici, nello specifico del Servizio Indirizzo e Vigilanza e dell'Area Progetti e Innovazione;

4. redazione del documento finale, che risulta composto di tre parti: 1. *Linee Guida* (parte fondante del documento, che evidenzia i principi di riferimento delle raccolte: trasparenza, rendicontabilità, accessibilità); 2. allegato n. 1 *Comportamenti, tecniche e strumenti per le buone prassi nella raccolta dei fondi*; 3. allegato n. 2 *I profili fiscali delle erogazioni liberali*; il documento, nella sua versione completa, è frutto di elaborazioni condivise alle quali hanno contribuito tutti i soggetti coinvolti nello sviluppo del progetto;

5. approvazione del documento conclusivo con deliberazione consiliare 374 del 15 ottobre 2009; connessa a tale decisione è la volontà del Consiglio di avviare una fase di confronto con le

organizzazioni, il più possibile capillare e diffuso sul territorio, per rilevare osservazioni e criticità sui contenuti del documento ed eventuali difficoltà applicative; il Piano di comunicazione relativo al Progetto Raccolta Fondi, anch'esso approvato dal Consiglio, prevede la programmazione di cinque audizioni, pubbliche e collettive, da organizzarsi nelle città di Roma, Milano, Firenze, Napoli e Palermo nel periodo fine 2009-primavera 2010; infatti, fra i poteri attribuiti all'Agenzia dal DPCM n. 329/2001, all'art. 5 è posto l'invito ai rappresentanti delle organizzazioni del Terzo settore e degli enti a comparire per fornire dati e notizie, che nella prassi operativa si traduce per l'Agenzia nella possibilità di organizzare delle audizioni;

6. svolgimento, in data 10 novembre 2009 a Roma presso il CNEL, della prima delle audizioni programmate; a essa hanno partecipato 35 associazioni, erano circa 60 i presenti, per la maggior parte rappresentanti di organizzazioni e di coordinamenti nazionali;

7. svolgimento, in data 23 novembre 2009 a Roma, di un incontro con i gestori di telefonia mobile (Telecom, Vodafone, Wind e H3G), con lo scopo di produrre in forma congiunta una scheda sulla *Raccolta fondi tramite Sms*, da allegare alle Linee Guida, ritenendo che tale forma di raccolta sia oggi fra le più utilizzate e fra le più efficaci, e che pertanto non possa non essere inclusa fra gli strumenti di raccolta individuati nell'Allegato n. 1;

8. svolgimento, in data 12 gennaio 2010 a Milano, della seconda delle audizioni programmate; ad essa hanno partecipato oltre 60 organizzazioni, circa 100 i presenti, soprattutto rappresentanti di grandi, medie e piccole associazioni.

Capitolo II - Progetto Sostegno a distanza – Elaborazione di Linee Guida per il sostegno a distanza di minori e giovani⁷³

Analogamente al progetto di elaborazione di Linee Guida in materia di Raccolta fondi, con deliberazioni n. 109 del 7 maggio 2008 e n. 212 del 16 luglio 2008, il Consiglio ha approvato la realizzazione del progetto volto a fornire alle associazioni che operano in ambito SaD regole e indicazioni sul sostegno a distanza. Nel corso del 2008 le principali attività svolte hanno riguardato la realizzazione di azioni volte ad approfondire la tematica del sostegno a distanza e a organizzare seminari di studio aperti alle organizzazioni impegnate nel SaD, con l'obiettivo di raccogliere dati e di inquadrare in modo più certo l'evoluzione del settore.

Con deliberazione n. 66 del 12 marzo 2009, il Consiglio dell'Agenzia ha approvato l'istituzione di un Comitato scientifico con lo scopo di elaborare il documento *Linee Guida per il sostegno a distanza di minori e giovani*; tale comitato, coordinato dal Consigliere Marida Bolognesi, è composto da alcuni Consiglieri dell'Agenzia (Edoardo Patriarca ed Emanuele Rossi), da ricercatori esperti del settore, docenti universitari e rappresentanti di reti e coordinamenti SaD, CEA (coordinamento enti autorizzati) e ELSAD (coordinamento enti locali per il SaD).

Nel corso del 2009 si sono realizzate le seguenti azioni:

1. periodiche riunioni del Comitato scientifico, che attentamente ha trattato e vagliato principi, regole e contenuti da considerare nella stesura delle Linee Guida; il lavoro del Comitato scientifico si è concluso il 16 giugno 2009, dopo la stesura in progress di quattro bozze del documento, a loro volta discusse in sede consiliare;
2. attivazione di un gruppo di lavoro ristretto composto dal Consigliere coordinatore del progetto, da alcuni componenti del Comitato scientifico e dai funzionari dell'Area progetti e innovazione finalizzato a predisporre la modulistica utile per aderire alle Linee Guida e per la conseguente

⁷³ Cfr. intervento cons. Bolognesi, pp. 14-18.

iscrizione all'“Elenco delle organizzazioni SaD”, che sarà tenuto e gestito dagli uffici dell'Agenzia; il risultato di tale intervento è costituito dagli Allegati n. 1 e n. 2 delle *Linee Guida per il sostegno a distanza di minori e giovani*, relativi al formulario di adesione alle Linee Guida e allo schema di Relazione annuale sulle attività SaD, che gli enti aderenti saranno tenuti a consegnare all'Agenzia quale adempimento che supporta la corretta applicazione delle Linee Guida;

3. collaborazione all'organizzazione del seminario regionale *Il sostegno a distanza: una riflessione partecipata sui principi, lo sviluppo e le identità*”, promosso dal ForumSaD Friuli Venezia Giulia, con la partecipazione della Provincia di Trieste e della Regione Autonoma FVG (Trieste, 10 ottobre 2009); la presenza dell'Agenzia a tale seminario, preliminare alla pubblicazione delle Linee Guida SaD, ha rappresentato l'occasione per realizzare un ampio confronto con gli enti impegnati nel SaD e con le istituzioni pubbliche che promuovono la cooperazione internazionale e la solidarietà;

4. pubblicazione delle *Linee Guida per il sostegno a distanza di minori e giovani* e presentazione delle stesse presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 23 novembre 2009, nell'ambito delle iniziative promosse per celebrare il ventennale della sottoscrizione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

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

Vice Direttore Generale

Francesco Iaquinta

Direttore Generale

Gabrio Quattropiani



agenzia per le ONLUS

www.agenziaperleonlus.it



*Agenzia per le Organizzazioni
Non Lucrative di Utilità Sociale*

Via Rovello, 6 - 20121 Milano
Tel. 02/858687.1 - Fax 02/85868788