

Quarta Relazione Annuale

Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale

(predisposta ai sensi del DPCM 329/01 art. 2, c. 2)

PARTE TERZA

Promozione

Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale

PAGINA BIANCA

Capitolo I - Studi e ricerche

Ci si è già soffermati, nelle precedenti Relazioni Annuali⁷, sulle ragioni per cui l'Agenzia ha inteso – e tuttora intende – la propria attività di studio e ricerca non solo come occasione di aggiornamento interno mediante l'approfondimento di tematiche connesse al Terzo settore, ma anche come possibilità di concorrere alla sua promozione. Vale a dire, per cercare di contribuire a una maggior e miglior conoscenza di questo prezioso e plurale ambito economico, culturale e sociale sia presso le pubbliche amministrazioni, sia presso quella stessa società civile di cui pure esso costituisce una delle espressioni eminenti⁸; tenuto conto, naturalmente, delle risorse disponibili e dei confini fissati dal DPCM 329/01.

Si è dunque cercato di condurre tale impegno temperando due esigenze distinte e solo in apparenza contrastanti: il mantenimento di un adeguato profilo istituzionale e la valorizzazione della peculiarità dell'Agenzia, nonché della sua missione (avendo ben presente che detta peculiarità deriva, innanzitutto, dalla natura e dalla funzione peculiare dei soggetti di cui la nostra istituzione è chiamata a occuparsi).

La compresenza dei due elementi or ora ricordati (senso istituzionale e consapevolezza della propria posizione/missione rispetto a un preciso contesto di riferimento) ha dunque orientato l'azione promozionale dell'Agenzia secondo una duplice impostazione. Per un verso, si è privilegiato un approccio sistematico alle questioni trattate unitamente a una loro valutazione in termini di interesse generale. Per l'altro, si è posta una grande attenzione affinché le analisi e le proposte dell'Agenzia non apparissero (e soprattutto non fossero!) disancorate da riferimenti reali e perciò astrattamente schematiche. Non si è voluto calare nessun suggerimento, per così dire, "dall'alto"; viceversa, si è ricercato tenacemente un continuo confronto costruttivo con le realtà del

⁷ Si vedano su questo punto specialmente: Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA (8 marzo 2002 – 31 dicembre 2002), Parte Seconda, Capitolo III, pp. 72,73 e Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA (1 gennaio 2003 – 31 dicembre 2003), Parte Quarta, Premessa e Capitolo I, pp. 119-125.

⁸ Del resto, per diretta ammissione di numerosi operatori del settore, il mondo *nonprofit* non sembra essere sufficientemente noto neppure a se stesso. Tutto ciò può spiegarsi in base a molteplici e spesso comprensibili ragioni, che non è possibile approfondire in questa sede: dalla marcata diversificazione interna del privato sociale italiano (quanto a: natura giuridica, ispirazione ideale, ambito di impegno, modalità organizzativa, ecc.) alla netta preponderanza di piccole e piccolissime organizzazioni, dalla rapida e imponente crescita occorsa negli ultimi due decenni alla difficoltà nel dar vita a nuove e trasversali forme di rappresentanza. Tali fattori, naturalmente, non rappresentano sempre e comunque connotazioni negative (per esempio, la preponderanza delle organizzazioni di piccole dimensioni denota anche il radicamento popolare e territoriale del mondo *nonprofit*, nonché la sua spontaneità di fondo). Resta il fatto, però, che considerati nel loro insieme essi costituiscono una pre-condizione che non agevola la maturazione di visioni sistemiche e improntate a una connotazione più ampia della funzione strategica del Terzo settore.

Terzo settore e anche con altri soggetti impegnati a favorire un ulteriore sviluppo del privato sociale italiano: associazioni di tutela e rappresentanza del settore, università e altri centri di ricerca, istituzioni e organismi pubblici (anche di livello europeo e internazionale) che interagiscono con segmenti più o meno rilevanti dell'economia civile e sociale. L'impegno promozionale dell'Agenzia, ancora, ha cercato di fare tesoro dell'esperienza acquisita nel corso dell'espletamento dei poteri di controllo e di tenere debitamente conto del ruolo attualmente rivestito dal mondo *nonprofit* in Italia così come in Europa, della sua identità storica e culturale, oltre che delle sue potenzialità inesprese o non ancora pienamente realizzate.

Le motivazioni che si trovano alla base di questa scelta originaria, con il passare del tempo, sono rimaste intatte e, anzi, la loro fondatezza si è resa viepiù evidente. Sarebbe perciò ridondante riproporre – seppur con parole cangianti – riflessioni già esposte in passato⁹, mentre può forse essere utile tratteggiare velocemente alcuni aspetti del processo di ulteriore chiarificazione a cui si è or ora accennato.

In primo luogo, grazie alle molteplici occasioni di incontro con rappresentanti di enti *nonprofit* presenti e operanti nel nostro Paese¹⁰, ma anche con tanti cittadini che beneficiano dei servizi erogati da tali realtà, l'Agenzia ha avuto modo di sperimentare in modo cospicuo la veridicità dell'assunto secondo cui il *testimonial* più efficace per promuovere il Terzo settore altri non è se non il Terzo settore medesimo. Non si tratta di un semplice slogan ad effetto. E' possibile constatare, infatti, che quanto più si forniscono a persone, imprese commerciali e amministrazioni pubbliche informazioni precise e corrette sull'effettiva funzione economica, sociale, culturale, educativa svolta dalle organizzazioni non lucrative, tanto più si registra – di norma – un incremento della disponibilità delle prime a valorizzare e sostenere le iniziative proposte da queste ultime. Da questo punto di vista, ancor più delle informazioni veicolate sottoforma di nozioni teoriche (di cui pure v'è grande bisogno), risulta efficace la realizzazione di momenti di conoscenza diretta dei singoli interventi promossi e gestiti da enti *nonprofit* ovvero del loro quotidiano impegno. L'Agenzia ha potuto verificare più volte come dall'incontro fra semplici cittadini e operatori (volontari e non solo) delle organizzazioni possa svilupparsi quel clima di fiducia, simpatia umana e solidarietà che agevola la maturazione di nuove e diversificate forme di adesione: dal sopraggiungere di nuovi volontari alla realizzazione

⁹ Si veda la prima nota a piè pagina del presente Capitolo I.

¹⁰ Si rammenta che, secondo l'VIII Censimento dell'Industria e dei Servizi (ISTAT, 2001), in Italia vi sono 235.232 istituzioni *nonprofit*. Una cifra che è verosimilmente cresciuta nell'ultimo lustro.

(per emulazione, rielaborazione o espansione) di nuove iniziative e sinergie, talvolta anche tra soggetti *for profit* e soggetti *nonprofit*, dalle donazioni in denaro e/o in natura alla segnalazione di opportunità e di bisogni. E' facile comprendere, perciò, come i fattori appena elencati rientrino tra quelli indispensabili per dare corso a un'ulteriore crescita quantitativa e qualitativa dell'iniziativa privata in campo sociale.

Secondariamente, si è potuto percepire con chiarezza, in questi anni, il peso che ancora rivestono determinati pregiudizi e luoghi comuni nelle rappresentazioni diffuse del privato sociale. A cominciare, restando sul piano generale, dalla difficoltà dell'opinione pubblica nel metabolizzare l'idea che un servizio pubblico possa essere erogato anche da soggetti di natura privata. Difficoltà, questa, che non viene meno neppure di fronte al requisito della "non lucratività" di tali soggetti. Del resto, non è facile cancellare l'eredità culturale derivante da lunghi decenni in cui ci si è abituati a identificare *tout court* i "servizi pubblici" con i "servizi erogati dallo Stato" (o "dal parastato"), così come non è semplice estirpare il pregiudizio secondo cui un "privato" debba necessariamente avere un "tornaconto" altrettanto privato e tangibile quale remunerazione del suo impegno. Non aiuta, in questo senso, la risonanza avuta da alcuni casi di degenerazione del fenomeno (ancorché assai limitati e, per certi aspetti, "fisiologici" rispetto ai comportamenti della netta maggioranza di enti onestamente guidati e socialmente utili) e neppure soccorre il persistere (anche e soprattutto nei mezzi di comunicazione di massa) di una descrizione eccessivamente pietistica e residuale del Volontariato, nonché del Terzo settore in generale. Una visione da "angolo dei buoni sentimenti" dove il termine "angolo" (nel senso di spazio angusto, di nicchia) tende fatalmente a prevalere nell'immaginario collettivo, prefigurando una sorta di separazione di quelle esperienze dalla quotidianità.

A questa artificiosa separazione si riconnette anche il pervicace preconcetto secondo cui vi sarebbe una certa inconciliabilità fra lo status di ente *nonprofit*, efficienza organizzativa e qualità dei servizi resi. Non sfuggirà quanto sia pericolosa, a questo riguardo, anche una certa benevolenza con cui talora si tende a trattare questo (spesso soltanto presunto) deficit qualitativo. Questo genere di tolleranza, infatti, si fonda in ultima istanza su una concezione del mondo *nonprofit* come ambito necessariamente dilettantesco e amatoriale. Tale visione delle cose, seppure contenga qualche dato di realismo e persino di buon senso comune (in genere le menzogne più pericolose hanno questa ibrida natura), nell'assurgere a paradigma esclusivo o prevalente tende a confinare l'azione del Terzo settore e del Volontariato al di fuori dell'azione pubblica vera e propria o, nei casi migliori, ai margini della stessa. In tal modo, il contributo del Terzo

settore/Volontariato viene limitato e costretto in ruoli assai particolari, quali, per esempio, quello di "pioniere" in ordine all'intercettazione e al primo trattamento di nuovi bisogni sociali: un ruolo sperimentale e di frontiera. Preclusioni e delimitazioni che rischiano di minare alla radice la stessa possibilità di realizzare quella riforma autenticamente sussidiaria del sistema di *welfare*, di cui pure si continua a constatare l'esigenza. Si fatica ancora, insomma, a uscire dalla dicotomia Stato-Mercato, che spesso viene re-introdotta in modo surrettizio (si pensi alla duplice tentazione di ridurre il Terzo settore a mero supplente delle pubbliche amministrazioni ovvero a ramo *not for profit* di imprese orientate al profitto).

Si può ben comprendere, dunque, come il tentativo di ridurre la negativa influenza dei pregiudizi testé ricordati implichi la prosecuzione e il rafforzamento di un lavoro innanzitutto di tipo culturale. Un lavoro, beninteso, che tutti coloro che hanno a cuore la crescita del Terzo settore devono cercare di condurre sinergicamente e strategicamente. Un lavoro, la cui ineludibilità si può cogliere anche in relazione – per fare soltanto alcuni esempi lampanti – all'ambiguità con cui ancor oggi vengono utilizzati (talvolta anche in ambito normativo) concetti quali: "sussidiarietà", "interesse generale", "pubblica utilità", "beneficenza", "persona svantaggiata" e altri ancora.

Anche alla luce delle considerazioni sin qui esposte, e in vista dell'approssimarsi di importanti scadenze istituzionali, l'Agenzia per le Onlus ha deciso di introdurre alcuni significativi mutamenti nell'attività di studio condotta nel 2005¹¹. Si è cercato, in particolare, di concentrare gli sforzi per concludere nel modo migliore possibile alcune ambiziose e impegnative indagini avviate negli anni precedenti e di limitare, conseguentemente, l'attivazione di nuove iniziative di ricerca di minore impatto e di tipo più specialistico. Dopo avere scandagliato il Terzo settore sia nel senso della sua costitutiva complessità e varietà interna, sia nel senso delle sue molteplici correlazioni con altri fenomeni (anche di natura internazionale o transnazionale) sotto il profilo, di volta in volta, giuridico, economico,

¹¹ Cambiamenti in parte prefigurati sin dal 2004. Già nel corso della Seduta del 6 luglio 2004, infatti, il Consiglio dell'Agenzia, su suggerimento del Presidente, decise che tutte le iniziative di studio avrebbero dovuto rapportarsi in maniera più diretta alle tematiche su cui si stavano sviluppando le attività di indirizzo, promozione e controllo. Rispetto a questa esigenza di maggior coordinamento e unitarietà, si chiese al responsabile del "servizio documentazione e studi" (Dr. Fausto Maconi), a cui si era altresì chiesto di far parte del Comitato di esperti incaricati di redigere il Libro Bianco sul Terzo settore, di adoperarsi per migliorare il livello di raccordo tra le indagini specialistiche – incluse quelle attivate, senza deliberazione del Consiglio, dall'Ufficio di Presidenza – le ricerche di più ampio respiro e le principali aree di interesse generale fatte proprie dall'Agenzia. Aree che possono sinteticamente riassumersi nelle seguenti linee di sviluppo:

- a) Relazioni fra Terzo settore italiano e contesto internazionale, con particolare riferimento all'Unione Europea;
- b) Connessioni (attuali e potenziali) tra sviluppo del Terzo settore e sviluppo economico, culturale e scientifico del "sistema Italia";
- c) lettura critica e propositiva della normativa di settore, a partire dalla necessità di affiancare e sostenere la ricerca finalizzata alla redazione del Libro bianco sul Terzo settore.

sociologico e politico, è dunque prevalso il bisogno di addivenire a momenti di sintesi superiore. Vale a dire, alla formazione di una visione d'insieme da cui – tra l'altro ed eventualmente – l'Agenzia possa attingere per formulare proposte per una riforma generale dell'ordinamento legislativo vigente in materia di *nonprofit*.

Allo stesso modo, anche l'approccio multidisciplinare con cui è stato concepito e realizzato il programma di ricerca dell'Agenzia negli anni precedenti, per non degenerare dal rango di ricognizione ad ampio raggio a "ricognizione dispersiva", presupponeva un'evoluzione in senso "interdisciplinare". E proprio l'approccio interdisciplinare – come si è in parte anticipato nel corso della precedente Relazione Annuale, nella quale si dava conto dell'andamento dei lavori in corso¹² – ha contraddistinto la realizzazione delle due principali ricerche concluse nel 2005 dall'Agenzia: il Libro Bianco sul Terzo settore e la Ricerca sui Registri delle organizzazioni di Terzo settore.¹³

Nei prossimi paragrafi, anche allo scopo di rendere con maggiore chiarezza la dinamica dei passaggi or ora sintetizzati e prima di soffermarsi sulle caratteristiche delle ultime due grandi indagini citate, si comincerà con l'esporre il lavoro inerente le ricerche di minor estensione. Naturalmente senza la pretesa, nell'un caso e nell'altro, di riassumere compiutamente la ricchezza dei rispettivi contenuti e dei possibili spunti di riflessione.

¹² Su questo punto, si veda: Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA (1° gennaio 2004 – 31 dicembre 2004), Parte Seconda, Capitolo II, pp. 105-131.

¹³ Entrambe le ricerche saranno integralmente pubblicate nel corso dell'anno 2006.

1.1 Progetti di ricerca annuali conclusi nel 2005¹⁴

A) Progetto: Servizi all'infanzia e sussidiarietà orizzontale: sperimentazione e innovazione. Esperienze comunali e/o regionali di enti nonprofit e organizzazioni non lucrative di utilità sociale: criteri e valutazione dell'efficienza¹⁵

La ricerca in oggetto è stata svolta quasi integralmente nell'anno 2004; tuttavia, si è definitivamente conclusa alla fine del mese di gennaio 2005. Tale studio si è principalmente incentrato sul caso di realtà (semplici enti *nonprofit* oppure Onlus¹⁶) che

¹⁴ Tutti i progetti di ricerca conclusi nel 2005 hanno avuto inizio nel corso del 2004, pertanto, la precedente Relazione Annuale aveva già dato conto – a seconda dei casi e dell'avanzamento – della loro attivazione, degli obiettivi che si prefiggevano, delle metodologie prescelte, dei risultati già raggiunti (incluse, nel caso delle indagini più evolute, alcune anticipazioni dei contenuti). Ciò premesso, nel dare doverosamente conto della definitiva conclusione dei lavori, si proverà a limitare quanto più possibile la proposizione di informazioni e annotazioni già esposte in passato (si provvederà, peraltro, a indicare in nota le pagine della Relazione Annuale 1° gennaio 2004 – 31 dicembre 2004 dedicate a ciascuna ricerca) per concentrare gli sforzi nel resoconto delle novità di rilievo sopraggiunte.

¹⁵ Si veda anche: Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, *RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA* (1 gennaio 2004 – 31 dicembre 2004), Parte Prima, Capitolo III, p. 47.

¹⁶ Si coglie l'occasione per rammentare che l'acronimo Onlus sintetizza la formula "Organizzazioni non lucrative di utilità sociale" e che la figura delle "Onlus" è stata introdotta con l'approvazione del *D.Lgs. n. 460/97 (Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale)*. Il legislatore, con tale norma, 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. A questo proposito, è forse opportuno ricordare il fatto che la stessa denominazione della nostra istituzione ("Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale") – benché il DPCM 329/01 le assegni competenze che non si limitano alla sfera delle Onlus e che riguardano l'intero Terzo settore – è in qualche modo collegata al predetto Decreto Legislativo n. 460 del 4 dicembre 1997, il quale, all'art.5, comma 2, parla per la prima volta di un organismo di controllo per gli enti di tipo associativo che avrebbero ottenuto, appunto, la qualificazione di Onlus. I criteri per divenire Onlus sono invece riportati all'art. 10 del provvedimento: *1. Sono organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica, i cui statuti o atti costitutivi, redatti nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata o registrata, prevedono espressamente: a) lo svolgimento di attività in uno o più dei seguenti settori: 1) assistenza sociale e socio-sanitaria; 2) assistenza sanitaria; 3) beneficenza; 4) istruzione; 5) formazione; 6) sport dilettantistico; 7) tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico di cui alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, ivi comprese le biblioteche e i beni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409; 8) tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22; 9) promozione della cultura e dell'arte; 10) tutela dei diritti civili; 11) ricerca scientifica di particolare interesse sociale svolta direttamente da fondazioni ovvero da esse affidata ad università, enti di ricerca ed altre fondazioni che la svolgono direttamente, in ambiti e secondo modalità da definire con apposito regolamento governativo emanato ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400; b) l'esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale; c) il divieto di svolgere attività diverse da quelle menzionate alla lettera a) ad eccezione di quelle ad esse direttamente connesse; d) il divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'organizzazione, a meno che la destinazione o la distribuzione non siano imposte per legge o siano effettuate a favore di altre Onlus che per legge, statuto o regolamento fanno parte della medesima ed unitaria struttura; e) l'obbligo di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse; f) l'obbligo di devolvere il patrimonio dell'organizzazione, in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale o a fini di pubblica utilità, sentito l'organismo di controllo di cui all'articolo 3, comma 190, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, salvo diversa destinazione imposta dalla legge; g) l'obbligo di redigere il bilancio o rendiconto annuale; h) disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati o partecipanti maggiori d'età il diritto di voto per l'approvazione e le modificazioni dello statuto e dei*

realizzano servizi per l'infanzia. In particolare, la ricercatrice si è intrattenuta nella descrizione e nell'analisi di alcuni casi virtuosi di collaborazione fra enti pubblici e realtà private non lucrative, che si possono così riassumere:

a) l'esperienza dei cosiddetti "nidi in casa" presenti nel territorio milanese, secondo due applicazioni ritenute significative, una delle quali gestita da una Cooperativa Sociale¹⁷;

b) le esperienze di gran lunga più diffuse e sperimentate da tempo, vale a dire gli asili nido;

c) il servizio *Tagesmutter* sviluppatosi nella Regione Trentino Alto Adige - Provincia autonoma di Trento. Quest'ultimo modello è risultato di particolare interesse in quanto sembra facilitare il rapporto immediato con le istituzioni, costituendo, nello stesso tempo, un mezzo privilegiato per favorire il dialogo tra genitori e organizzazioni e, quindi, un migliore controllo della qualità del servizio.

Tutte queste esperienze nazionali, infine, sono state confrontate con il modello prevalente in Austria, dove la gestione del servizio avviene in forza di una positiva armonizzazione tra enti pubblici e realtà private (associe o individuali).

Nel dare atto che l'elaborato finale presentato dalla ricercatrice contiene spunti interessanti, occorre però ammettere che il lavoro non ha colto sino in fondo il *target* per cui era stato concepito. In particolare non è riuscito a porre in adeguata evidenza le possibili prospettive di sviluppo che il Terzo settore potrà avere in questo delicato ambito di intervento. Non si è colto sino in fondo il nesso sussistente tra l'iniziativa del privato sociale e la profondità dei bisogni che le famiglie (specialmente le nuove famiglie) si trovano a dover fronteggiare per coniugare al meglio impegno professionale e cura dei propri figli. Allo stesso modo non ci si è soffermati sufficientemente sui nodi problematici che gli enti non lucrativi incontrano nella gestione dei servizi alla maternità e all'infanzia.

B) Progetto: Ricerca sulla tipologia e sulle fattispecie degli abusi nell'attività di raccolta fondi e di sollecitazione della fede pubblica di cui all'art. 3 lett. l) del DPCM 329/01, nonché sulla diffusione del fenomeno sino a oggi accertato, con particolare riguardo agli atti penalmente perseguibili¹⁸

regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione; i) l'uso, nella denominazione ed in qualsivoglia segno distintivo o comunicazione rivolta al pubblico, della locuzione "organizzazione non lucrativa di utilità sociale" o dell'acronimo "ONLUS".

¹⁷ Com'è noto, in base alle previsioni contenute nel D.Lgs. 460/97, istitutivo delle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, le cooperative sociali (al pari delle organizzazioni di volontariato e delle organizzazioni non governative) sono considerate Onlus di diritto.

¹⁸ Si veda: Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, *RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA* (1° gennaio 2004 – 31 dicembre 2004), Parte Prima, Capitolo III, pp. 47-50.

Anche in questo lavoro, brillantemente condotto dall'assegnataria della borsa di ricerca e anch'esso conclusosi al termine del mese di gennaio 2005, sono emersi diversi elementi di primario interesse specialmente nell'ottica di un possibile intervento legislativo finalizzato a garantire maggiore affidabilità e trasparenza nelle raccolte di fondi. Spunti che traggono origine, non solo da un attento esame della situazione attuale della normativa penale italiana, ma anche dal paragone tra detta situazione ed esperienze normative internazionali, a partire dagli ordinamenti inglese e statunitense.

Un primo elemento di riflessione verte sull'utilità che potrebbe avere, ai fini della prevenzione degli abusi, l'istituzione di un pubblico registro per le raccolte fondi¹⁹. Tale strumento, infatti, potrebbe limitare il fenomeno delle sollecitazioni fasulle, consentendo un maggiore controllo sull'utilizzo dei fondi raccolti, e potrebbe essere gestito dallo stesso organismo di controllo del settore (auspicabilmente senza dare corso a eccessi burocratici). L'iscrizione al registro, in questa prospettiva, dovrebbe comportare pochi ma precisi obblighi volti a migliorare la trasparenza delle campagne di sollecitazione della fede pubblica, a partire dalla predisposizione di specifici bilanci e/o rendiconti sull'attività di *fund raising* svolta da ciascun ente, sino alla comunicazione delle informazioni relative a:

- metodologie utilizzate per raccogliere le elargizioni;
- destinazione dei fondi raccolti;
- professionisti coinvolti nell'elaborazione e attuazione delle raccolte di fondi.

La regolamentazione e il controllo su questo genere di attività svolta dalle organizzazioni *nonprofit* eviterebbe, almeno in parte, che le scorrettezze commesse da pochi possano arrecare danno all'immagine dell'intero settore e nuocere, così facendo, alla netta maggioranza di enti che svolgono seriamente la loro missione e soprattutto ai loro beneficiari. La ricerca, poi, nell'evidenziare che le misure inibitorie contenute nel D.Lgs. 460/97 non esauriscono tutte le possibili fattispecie di illeciti potenzialmente perpetrabili da parte delle Onlus, rinvia alla normativa generale che regola la materia punitiva tributaria.²⁰ Su questo punto, il lavoro mostra come la dottrina tenda a ritenere che la norma speciale non esclude l'applicazione delle fattispecie generali tributarie. Tutto ciò, anche in considerazione del fatto che la prima punisce una condotta diversa rispetto alle seconde, vale a dire, l'indebita elezione di un regime agevolato e non già le effettive conseguenze evasive che ne derivano. D'altro canto, il regime sanzionatorio prescritto dal decreto sulle Onlus è deputato alla tutela della pubblica fede dei soggetti appartenenti

¹⁹ Questa ipotesi, come vedremo meglio nelle pagine successive, si interseca con la riflessione condotta dall'Agenzia in diverse circostanze e sviluppata soprattutto nella ricerca sulla tenuta dei registri pubblici degli enti *nonprofit*.

²⁰ Normativa che, peraltro, viene espressamente richiamata nel preambolo dello stesso art. 28 del D.Lgs. 460/97.

all'ente e dei terzi, e non all'interesse dello Stato alla riscossione dei tributi (scopo delle fattispecie tributarie). A partire da questa presa d'atto e prima di passare all'analisi delle singole tipologie di illeciti fiscali potenzialmente realizzabili da enti non commerciali e da Onlus, la ricerca propone qualche riflessione sulle modifiche apportate al precitato *D.Lgs. 460/97*. Tra le altre cose, da tali considerazioni emerge che la responsabilità penale sussiste solo per poche condotte caratterizzate da una rilevante "offensività" per gli interessi dell'Erario. Ogni fattispecie che si riferisce all'inosservanza di obblighi strumentali, pertanto, viene punita quasi esclusivamente sul piano amministrativo dal *D.Lgs. 471/97* e l'eventuale conseguenza evasiva viene sanzionata a parte, con tipologie specifiche di danno. Ancora, si sottolinea che la nuova disciplina dei reati tributari, introdotta dal *D.Lgs. 74/2000*, criminalizza solo le condotte evasive di effettiva gravità offensiva, lasciando, anche per le ipotesi di violazioni sostanziali, ampio spazio alla repressione amministrativa. Date le premesse or ora esposte, l'indagine entra nel merito delle diverse ipotesi di illecito che si ritiene utile elencare in estrema sintesi:

- dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici, sanzionata *dall'art. 3 del D.Lgs. 74/2000*;
- reato di emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, descritta *dall'art. 8 del precitato D.Lgs. 74/2000*;
- truffa *ex art. 640 c.p.*²¹;
- truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche;
- indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato – introdotta nel nostro ordinamento con la *L. 300/2000 (Ratifica di Convenzioni in materia di corruzione di pubblici ufficiali)*;
- fattispecie di reato disciplinata *dall'art. 646 C.P.*²²;
- in ipotesi marginali, infine, si paventano la possibilità della responsabilità per estorsione e l'ipotesi di circonvenzione di incapaci²³ e si segnala che dall'entrata in vigore del *D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231* sussiste anche la responsabilità degli enti per i reati commessi da uno degli organi che occupano posizioni di vertice ovvero

²¹ Tale delitto si configura quando... chiunque, con artifici o raggiri, inducendo taluno in errore, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno ...

²² In tal caso, il delitto sussiste quando chiunque, per procurare a sé od altri un ingiusto profitto, si appropria del denaro o della cosa mobile altrui di cui abbia, a qualsiasi titolo, il possesso ...

²³ Ai sensi dell'art. 643 C.P. il delitto sussiste quando chiunque, per procurare a sé o ad altri un profitto, abusando dei bisogni, delle passioni o dell'inesperienza di una persona minore, ovvero abusando dello stato d'infermità o deficienza psichica di una persona, anche se non interdetta o inabilitata, la induce a compiere un atto, che importi qualsiasi effetto giuridico per lei o per altri dannoso ... La ratio di tale incriminazione è la tutela della sfera di libertà di determinazione della persona, piuttosto che della sfera dei suoi interessi patrimoniali.

subordinata a questi in loro nome. Con detto decreto, infatti, è stato superato il principio *societas delinquere non potest* ed espressamente introdotto nel nostro ordinamento un organico sistema della responsabilità *ex crimine* delle persone giuridiche. In tal modo il nostro legislatore ha inteso armonizzarsi con la maggior parte dei sistemi europei (Francia, Regno Unito, Olanda, Danimarca, Portogallo, Irlanda, Svezia, Finlandia).

Nella sua parte conclusiva, la ricerca tratta delle strategie condotte a partire dal basso per rispondere alla sempre maggiore domanda di trasparenza e consolidare la fiducia dei propri donatori. Tra i vari tentativi, ci si sofferma soprattutto sull'adozione da parte delle organizzazioni *nonprofit* di forme di autoregolamentazione e, in particolare, si analizza il caso della "Carta della donazione". Si tratta del primo codice etico italiano per l'autoregolamentazione della raccolta fondi nel settore del *nonprofit*, promosso da alcuni enti particolarmente rappresentativi e da tempo impegnati su questi temi.

La ricerca, infine, presenta alcune osservazioni sul ruolo attuale dell'Agenzia per le Onlus nella sua funzione di tutela della pubblica fede che mette conto riportare almeno in parte:

4.3.4 Il ruolo dell'Agenzia nella rilevazione dei comportamenti illeciti

Nella sua funzione di tutela della pubblica fede, anche alla luce di quelli che sono i poteri che le sono stati conferiti, l'attività primaria dell'Agenzia consiste nel coadiuvare le autorità ordinariamente preposte all'accertamento ed alla repressione dei comportamenti illeciti, nella rilevazione degli stessi²⁴. Per l'espletamento di tale suo compito è stato auspicato che l'Agenzia si apra quanto più possibile alle segnalazioni di irregolarità provenienti dal basso, da parte cioè di chi opera nella prassi, presumibilmente in possesso di informazioni di prima mano sulla gestione degli enti²⁵. Quindi, fonte di segnalazioni di abusi potranno essere, accanto agli organi preposti ai controlli fiscali sugli enti collettivi ed alle altre P.A. che gestiscono gli albi ed i registri delle non profit, i sostenitori ed i beneficiari ed i soci delle non profit, le stesse organizzazioni non lucrative, gli enti di rappresentanza del settore, i media, etc. Occorre, tuttavia, precisare che la funzione di vigilanza dell'Agenzia per le Onlus deve essere sempre attiva, anche a prescindere dalle sollecitazioni dei soggetti interessati²⁶ (...).

²⁴ COLOMBO M. – LA PORTA S., in *G.U. il Decreto: L'Agenzia per le Onlus alla prova dei fatti*, in *Enti non profit*, 5, 2001, p. 321; PETTINATO S., *Agenzia per le Onlus: dati i compiti, quale funzionalità possibile?*, in *Terzo Settore*, n. 7-8, 2002, p. 76.

²⁵ STALTERI M., *Enti non profit e tutela della fiducia*, Torino, 2002, p. 356.

²⁶ PETTINATO S., *ibid.*, p. 73.

L'Agenzia potrebbe divenire quel punto di riferimento per la collettività, sinora mancante, nella raccolta di tutte le segnalazioni di abusi concernenti la falsa solidarietà. E' interessante, a tale scopo, andare a vedere come la Charity Commission ha provveduto a rendere noto lo stesso servizio: segnalandolo sul proprio sito internet, indicando i numeri telefonici a cui rivolgersi e le informazioni che occorre fornire, esplicando dettagliatamente la procedura che la stessa entità è solita seguire in seguito alla ricezione di segnalazioni²⁷. E' stato sottolineato come non gioverebbe all'Agenzia operare imponendo delle barriere di tipo quantitativo circa la possibilità di proporre una segnalazione (es. richiedendo la firma ad una certa percentuale di associati), ma che piuttosto servirebbe concentrare l'attenzione sul profilo qualitativo, cercando di selezionare di volta in volta le informazioni utili ricevute sulla base della loro serietà o altro, in presenza di elementi circostanziati²⁸. A tal proposito, può ancora costituire un utile spunto operativo andare a vedere quelle che sono le informazioni che la Charity Commission richiede a chiunque intenda segnalare delle scorrettezze commesse da una charity. Nello specifico, il soggetto che presenta un reclamo deve: specificare il nome dell'organizzazione non profit in oggetto; fare un riassunto del proprio reclamo e delle ragioni dello stesso; indicare i beni che ritiene essere stati male utilizzati o a rischio; segnalare prove documentali in supporto alle proprie supposizioni; indicare i tentativi fatti di presentare le proprie rimostranze all'organizzazione non profit; specificare un eventuale precedente contatto o corrispondenza con la Commissione sull'indagine in questione; fornire dettagli su ogni pregressa comunicazione alla polizia o autorità; rilasciare il proprio nome indirizzo numero di telefono, ed il tipo di rapporto sussistente con l'organizzazione in oggetto.

La richiesta di accompagnare ogni segnalazione all'Agenzia con informazioni di questo genere potrebbe evitare (...) reclami poco fondati. Quindi, l'attività di vigilanza dell'Agenzia, oltre a costituire un'estensione delle occasioni di rilevazione di irregolarità, può espletare una sorta di funzione di "filtro" e di selezione di quelle segnalazioni che si basano effettivamente su elementi circostanziati, che con i suoi poteri di indagine può ulteriormente verificare e arricchire di elementi di prova. In tal modo, l'organismo di controllo provvederà a segnalare alle competenti autorità amministrative e giurisdizionali (polizia giudiziaria, pubblico ministero, amministrazione finanziaria), preposte alla repressione delle condotte illecite, solo quei casi di abusi da essa riscontrati che presentino concreti elementi di fondatezza. Si evitano, pertanto, non solo inutili segnalazioni alle autorità, ma, per contro, anche che casi di effettive irregolarità godano di

²⁷ Il sito è www.charity-commission.gov.uk.

una sostanziale immunità a causa della mancanza di quel minimo di elementi essenziali necessari perché vengano presi in considerazione dalle autorità competenti. Elementi che l'Agenzia con i suoi poteri di indagine e grazie alla sua approfondita conoscenza del settore ed alla rete di rapporti di cui dispone sarebbe in grado di procurarsi.

Qualora, nell'esercizio delle sue funzioni, l'Agenzia venga a conoscenza di comportamenti illeciti, è tenuta a segnalarli alle autorità competenti, come previsto dall' art. 5 lett. e) del D.P.C.M. 329/01. Se, poi, l'organismo rilevi la sussistenza di elementi di sospetto circa la possibile integrazione di una condotta criminosa, essa ha l'obbligo di denuncia di reato, come prescritto per tutti i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio, qualora abbiano notizia di un reato perseguibile d'ufficio (art. 331 C.P.P.)²⁹. Per quei reati che, invece, sono perseguibili solo a querela della persona offesa (ad es. la truffa), l'Agenzia ha comunque la possibilità di presentare un esposto alla magistratura. Si potrebbe, tuttavia, ipotizzare che anche per queste fattispecie di reato, l'Agenzia stessa possa presentare una querela in qualità di soggetto volto alla tutela della fiducia e per tanto leso nel diritto all'immagine.

Nella sua attività di vigilanza sulle raccolte fondi l'Agenzia può venire, altresì, a conoscenza di comportamenti illeciti che possono rientrare nella sfera di tutela amministrativa di alcune autorità indipendenti. Si pensi, ad esempio, agli illeciti connessi al trattamento dei dati personali che un'associazione può commettere nella gestione di una banca dati. In tale caso l'Agenzia per le Onlus deve presentare una segnalazione all'Autorità garante per la tutela della privacy, chiamata a conoscere i reclami in materia ed a fare indagini attraverso diversi poteri, anche sanzionatori³⁰.

4.3.5 La collaborazione con altri enti

(...)E' lo stesso Regolamento dell'Agenzia che, all'art. 5 lett. a), include tra i poteri della stessa quello di corrispondere con tutte le P.A. e gli enti di diritto pubblico e di instaurare con essi forme di collaborazione utili anche ai fini del controllo delle organizzazioni del Terzo settore e degli enti non lucrativi in Italia³¹.

²⁸ STALTERI M., *op. cit.*, Torino, 2002, p. 356, nota n. 269.

²⁹ Per la definizione di pubblico ufficiale e di incaricato di pubblico servizio occorre far riferimento agli artt. 357 e 358 del codice penale.

³⁰ La legge, infatti, le attribuisce il potere di vietare il trattamento dei dati quando vi ravvisi un concreto pericolo di pregiudizio rilevante ai danni di uno o più soggetti interessati. Può inoltre chiedere ai soggetti coinvolti nel trattamento dei dati delle banche di fornire informazioni ed esibire documenti. Infine, dispone di potere di accesso alle banche dati e di fare ispezioni e verifiche sui luoghi ove si svolge l'attività di trattamento, previa autorizzazione del tribunale.

³¹ In materia di relazioni con le altre amministrazioni l'art. 4 del Regolamento, poi, prevede che le pubbliche amministrazioni interessate possono sottoporre a parere dell'Agenzia gli atti amministrativi di propria competenza riguardanti le organizzazioni, il Terzo settore e gli enti e che le amministrazioni statali sono tenute a richiedere preventivamente il parere dell'Agenzia in relazione a: iniziative legislative e di rilevanza generale riguardanti la promozione, l'organizzazione e l'attività delle organizzazioni, del Terzo settore e degli enti; l'individuazione delle

Tra le P.A. e gli enti pubblici con i quali si ritiene possa essere utile che l'Agenzia instauri rapporti di collaborazione costanti vi sono tutti quegli organismi preposti alla tenuta dei registri nazionali, regionali o provinciali degli enti del Terzo settore. Questi, infatti, seppure adibiti al controllo delle non profit sotto profili differenti, possono venire a conoscenza anche di illeciti connessi alla raccolta fondi. Già si è parlato, poi, dell'essenziale collaborazione in materia con la Guardia di Finanza e gli Uffici dell'Agenzia delle Entrate, sia per quanto attiene l'accertamento delle condotte illecite sia per quanto attiene la repressione delle stesse. Così come sarebbe auspicabile instaurare un coordinamento tra l'Agenzia per le Onlus e gli uffici della magistratura inquirente preposti all'accertamento di quegli illeciti maggiormente connessi alla raccolta fondi, come le truffe. Così come potrebbe essere utile al fine di monitorare le raccolte fondi mettersi in comunicazione con gli uffici comunali preposti a dare l'autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico per tutte quelle raccolte fondi che si svolgono in "piazza". Da ultimo, tra le autorità indipendenti, già si è citato il Garante della tutela della privacy, ma si ricorda anche l'Autorità per le telecomunicazioni per quanto concerne la vigilanza sui mass media.

Nel corso del lavoro si è più volte evidenziato come spesso siano gli stessi soggetti appartenenti al mondo del non profit a venire a conoscenza di scorrettezze commesse da enti del settore stesso. Molto utile, pertanto, potrebbe essere stabilire contatti diretti con i gruppi di associazioni e gli enti a cui aderiscono diverse realtà del Volontariato, dell'associazionismo e della cooperazione sociale. Tra questi si citano i diversi CSV (Centri Servizi per il Volontariato) sparsi su tutto il territorio nazionale; il Forum permanente del Terzo settore; Sodalitas; il MoVi (Movimento di Volontariato Italiano) ed il Summit della Solidarietà. Poiché l'attività di vigilanza dell'Agenzia ha come oggetto anche le raccolte fondi realizzate tramite i mezzi di comunicazione di massa, anche un contatto diretto con quelle imprese che si occupano della loro gestione parrebbe opportuno. In primo luogo, per esercitare un controllo su quei media che vengono utilizzati come spazio pubblicitario dalle non profit, in secondo luogo perché, spesso, come si è potuto documentare nel primo capitolo, essi costituiscono un'importante fonte di informazione sugli illeciti commessi dalle non profit (...).

4.3.6 Altre possibilità operative dell'Agenzia

categorie delle organizzazioni, del Terzo settore e degli enti cui destinare contributi pubblici; l'organizzazione dell'anagrafe unica delle Onlus, di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460; la tenuta dei registri e degli albi delle cooperative sociali previsti dalla legge 8 novembre 1991, n. 381; il riconoscimento delle organizzazioni non governative ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49; la decadenza totale o parziale delle agevolazioni previste dal decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460.

Per il suo compito di vigilanza l'Agenzia può fare uso, oltre che degli specifici poteri di indagine di cui si è parlato, anche dei risultati delle attività conoscitive, di ricerca e di raccolta di dati sul Terzo settore che rientrano anch'esse nelle attribuzioni generali dell'organismo.

Rientrando tra le attribuzioni dell'Agenzia anche quella della promozione di "azioni di qualificazione degli standard in materia di formazione e di aggiornamento per lo svolgimento delle attività delle organizzazioni, del Terzo settore e degli enti" (art. 3. lett. e) del DPCM 329/01), essa potrebbe assumere un ruolo propulsivo nella diffusione di "buone pratiche" concernenti la trasparenza delle organizzazioni nell'attività di raccolta fondi e nella destinazione dei proventi. In tal senso potrebbe contribuire alla promozione di codici di autoregolamentazione del tipo di quelli di cui si è trattato nel Capitolo III e, soprattutto, al rispetto degli stessi da parte dei soggetti aderenti. Si è visto come, ad esempio, la Carta della Donazione sia sprovvista di un organo esterno e indipendente avente il compito di controllare sul rispetto della stessa. Ci si chiede se in qualche modo tale funzione potrebbe essere esperita dall'Agenzia (...).

Da parte di alcuni, al fine di arginare la facile dispersione dei fondi raccolti in occasione di grandi sollecitazioni organizzate per gravi catastrofi (si pensi alla raccolta per il Molise di cui si è parlato nel Cap. I), è stata auspicata la costituzione di un registro di conti correnti bancari e postali per effettuare le elargizioni. L'Agenzia potrebbe proporsi per la gestione di un simile strumento di prevenzione degli abusi³².

Ancora, presso l'Agenzia potrebbe essere costituito un pubblico registro delle raccolte fondi o un albo professionale delle figure coinvolte nella sollecitazione della fede pubblica, al pari di quelli esistenti nei Paesi anglosassoni³³.

Dato che rientra tra le attribuzioni generali dell'organismo anche quella di formulare osservazioni e proposte in ordine alla normativa relativa alle organizzazioni soggette alla sua vigilanza (art. 3, 1°, lett. b), l'Agenzia potrebbe farsi promotrice di normative che regolamentino i diversi aspetti delle raccolte fondi che abbiamo visto, nel corso del cap. I, essere ancora privi di una regolamentazione nel nostro Paese.

Il Regolamento attribuisce all'Agenzia altresì la possibilità di predisporre appositi questionari da inviare alle organizzazioni del Terzo settore, con l'invito a riconsegnarli compilati (art. 5 lett. d) punto 2). Molto utile potrebbe essere diffondere un questionario tra gli operatori del settore in modo che l'Agenzia possa comprendere in quale modo possa

³² Sul punto BONACINA R., *E ora un registro per i conti correnti*, su www.vita.it del 21 ottobre 2003.

³³ Sul punto MELANDRI V., *Il controllo sull'attività di "fund raising": una proposta di regolamentazione*, in *Terzo settore*, 10, 2003, p. 34.