

1.2 Progetti di ricerca annuali attivati nel 2005

Come si è avuto modo di precisare in sede di premessa del presente capitolo, l'Agenzia per le Onlus ha deciso di non attivare nuove ricerche nel 2005 al fine di concentrare i propri sforzi per garantire il miglior esito possibile ai due grandi progetti di ricerca promossi nel 2004 (Libro bianco sul Terzo settore e Ricerca su "I registri delle organizzazioni di Terzo settore"). Tuttavia, dall'incontro fra l'Agenzia per le Onlus e una delle organizzazioni maggiormente impegnate nella promozione del Sostegno a Distanza (SAD) e anche in forza degli spunti di riflessione emersi in occasione della partecipazione del Presidente dell'Agenzia al VI Forum SAD, è nata l'esigenza di dare vita a due borse di studio finalizzate, rispettivamente, ad approfondire alcuni aspetti riferibili al predetto tema del Sostegno a Distanza e al tema delle adozioni internazionali. Di seguito si riportano alcune brevi indicazioni relative alle due ricerche poi attivate nel corso del 2005.

A) Progetto: Considerazioni in merito al valore aggiunto creato dalla pratica del sostegno a distanza nei paesi beneficiari in termini di sviluppo: gli effetti di una nuova pratica educativa come strumento di valorizzazione del capitale umano e sociale.

L'ambizioso obiettivo di questa ricerca consiste nel monitoraggio delle organizzazioni attive nel campo del Sostegno a Distanza (SAD), nell'analisi delle principali metodologie di intervento utilizzate dalle stesse e, soprattutto, degli scopi che esse tentano di conseguire. Il rinvenimento di informazioni utili sugli aspetti ora elencati, inoltre, dovrebbe costituire un adeguato punto di partenza per una seconda parte dello studio che dovrebbe provare a giungere (ma l'impresa è tutt'altro che agevole) a individuare almeno alcuni indici con cui rilevare l'eventuale formazione di un "valore aggiunto" (inteso non solo in termini strettamente economici) tanto nei paesi beneficiari dell'azione del sostegno a distanza, quanto nei paesi, per dir così, "donatori".

L'idea di una borsa di studio di questo genere nasce innanzitutto dalla constatazione che la pratica del sostegno a distanza ha assunto in Italia delle dimensioni particolarmente significative.

Pur essendo stata assegnata già in data 15 aprile 2005, lo stato di avanzamento dei lavori presenta un certo ritardo e si prevede la concessione di una proroga di 3 mesi rispetto alla data di consegna definitiva del lavoro.

B) Progetto: Organizzazioni nonprofit e adozione internazionale: alcune riflessioni sul ruolo attuale e potenziale delle organizzazioni e individuazione delle modalità di ottimizzazione del loro intervento, anche mediante l'analisi di case history e buone pratiche

Questa seconda ricerca, finanziata anch'essa con apposita borsa di studio, è stata attivata nel mese di aprile del 2005. Si è infatti avvertita l'esigenza di seguire da vicino il fenomeno dell'adozione internazionale che, negli ultimi anni, ha avuto una grande espansione in Italia, come in tutti i principali paesi industrializzati dell'Occidente.

Il tema dell'adozione, inoltre, si interseca con quello della multietnicità. In una visione dell'adozione internazionale come incontro tra due mondi e due culture, del resto, trova spazio l'idea di un ri-adattamento dell'individuo (bambino), della coppia e della famiglia, anche rispetto alla comunità e alla cultura di appartenenza, nonché alla propria "ecologia". Tutti gli attori coinvolti in tale processo, non a caso, sono stati via via obbligati a rivedere le proprie posizioni e modalità di lavoro.

Con tale ricerca ci si propone di conoscere a fondo le pratiche degli Enti autorizzati dalla Commissione per le Adozioni Internazionali, durante tutto l'iter adottivo, per comprendere quali siano le "buone pratiche" e quali siano le informazioni più significative in questo delicato processo di formazione di una nuova famiglia, nonché allo scopo di offrire un orientamento agli operatori dei servizi su quello che risulta essere un segmento molto delicato del percorso adottivo, cioè quello dell'intermediazione con i paesi esteri. In tal senso, si cercherà di rispondere alle molte domande sull'argomento attraverso un questionario semistrutturato inviato alle organizzazioni che si renderanno disponibili. I risultati di tale analisi conoscitiva verranno esposti e analizzati. Si cercherà, ancora, di prendere in considerazione i vari aspetti psicologici implicati in questo importante processo. Conseguentemente lo studio in essere dovrebbe procedere secondo le seguenti fasi:

- individuazione dell'oggetto dell'analisi e costruzione di una traccia del questionario semistrutturato;
- costruzione di un questionario a domande aperte e strutturate;
- prima rilevazione (in cui verranno effettuati i primi contatti, con intervista per verificare la disponibilità dell'Ente a partecipare all'indagine);
- invio del questionario;
- costruzione delle tabelle di decodifica dei dati secondo filoni tematici;

- elaborazione dei risultati ottenuti tramite analisi del materiale empirico, ovvero delle variabili numeriche e dei brani d'intervista, attraverso un approccio di tipo qualitativo.

Sulla base della definizione degli obiettivi, oggetto d'analisi di tale ricerca sono quindi risultati essere gli Enti Autorizzati dalla Commissione per le Adozioni Internazionali C.A.I. (presso il Consiglio dei Ministri). Tali enti informano, formano e affiancano i futuri genitori adottivi nel percorso dell'adozione e inoltre curano lo svolgimento (anche all'estero) delle procedure necessarie per la realizzazione dell'adozione stessa. I predetti enti, infine, assistono i futuri genitori nel rapporto con le autorità dei paesi esteri, sostenendoli poi nel percorso post-adozione. La legge 476/98 ha reso obbligatorio l'intervento degli enti autorizzati, modificando la precedente normativa che permetteva invece di rivolgersi direttamente alle autorità straniere. Tali enti sono soggetti alla vigilanza ed ai controlli della Commissione per le Adozioni Internazionali, che può revocare l'autorizzazione in caso di inadempienze gravi o limitarne e sospenderne le attività in caso di inadempienze meno gravi.

La loro presenza sul territorio nazionale – nel mese di dicembre 2004 risultavano iscritti all'albo 70 enti a cui si aggiunge il Servizio Sociale Internazionale che garantisce le attività di intermediazione nei paesi in cui non è presente alcun soggetto autorizzato – è tutt'altro che omogenea. Inoltre, la distribuzione di frequenza degli ingressi collegata a ciascun ente autorizzato evidenzia capacità piuttosto diversificate tra le varie realtà, che sono dovute principalmente alla diversa competenza territoriale degli enti.

Rispetto alle organizzazioni oggetto dell'indagine, si è stabilita una prima forma di rilevazione telefonica, così da raggiungere tutti gli enti presenti sul territorio nazionale per concordare le modalità di consegna/spedizione del questionario.

Il predetto questionario è stato predisposto dall'aggiudicataria della borsa di studio ritenendo, per quanto attiene ai dati di tipo anagrafico e prettamente informativo, di utilizzare domande strutturate mentre per valutare idiosincrasie degli enti sul loro personale modo di operare si è preferito indicare domande di tipo aperto che permettessero di descrivere nel dettaglio la modalità di approccio propria.

E' stato inoltre stilato l'elenco degli enti che si sono telefonicamente dichiarati disponibili ed ai quali è stato inviato il questionario. Anche in questo caso, a svariati mesi dall'assegnazione della borsa di studio, sembra palesarsi purtroppo un certo ritardo rispetto ai tempi previsti per la consegna (aprile 2006).

1.3 Prosecuzione della ricerca sul rapporto tra Unione Europea ed economia sociale⁵³

Nel 2005 l'indagine sulle relazioni fra economia sociale⁵⁴ e Unione Europea – il cui percorso di ricerca è iniziato nel 2004 – si è focalizzata soprattutto sull'approfondimento delle fonti comunitarie disponibili sull'argomento. Infatti, come già si era segnalato nella precedente Relazione Annuale, l'oggettiva carenza di fonti scientifiche, confermatasi nel procedere dei lavori, unitamente all'inesistenza di dati desumibili dai siti Internet delle Istituzioni Comunitarie per i decenni 1954-1995, ha fatto sì che lo sforzo di censire e reperire la documentazione idonea si protraesse a lungo anche nell'anno di riferimento della presente Relazione, assumendo una grande centralità.

Ciononostante, l'attenzione posta nel soddisfare a tale esigenza ha permesso di sviluppare, negli ultimi mesi del 2005, una ricostruzione il più possibile organica delle complesse relazioni e intersezioni tra le diverse istituzioni dell'Unione Europea e la galassia delle organizzazioni *nonprofit*. L'accurata opera di studio e comparazione di documenti – per lo più in lingua inglese e francese – portata avanti in questi mesi si è poi arricchita di indagini sul campo presso alcune istituzioni nazionali ed europee. Sulla base delle indicazioni ricevute, pertanto, è stato possibile approfondire quanto era presente *in nuce* nella traccia della ricerca, dettagliando, alla luce di nuove fonti e nuova documentazione, come il percorso dell'economia sociale in Europa (e segnatamente dell'economia riferibile agli enti senza fini di lucro) sia assai più articolato di quanto si possa pensare e, nello stesso tempo, come esso sia, per diversi aspetti, ancora inesplorato. La chiave interpretativa di tipo sociologico (a tratti dominante) risulta, in questo senso, incompleta e non pienamente adeguata nell'illustrare un cammino che si caratterizza come crocevia, non solo di questioni sociali, ma anche economiche, politiche e culturali.

In considerazione della trasversalità e interdisciplinarietà dell'oggetto di studio, si è perciò insistito nel dare profondità all'indagine storica, guardando ai decenni della storia

⁵³ 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. 41,42.

⁵⁴ La scelta dell'espressione "economia sociale" si è resa necessaria, perché all'interno dei documenti comunitari essa viene utilizzata molto di frequente anche per indicare ciò che, in molti altri contesti, si è usi definire come "Terzo settore". La locuzione "economia sociale" emerge soprattutto nei paesi francofoni a partire dagli anni '80 e tende a indicare globalmente organizzazioni cooperative, mutualistiche ed enti *nonprofit*, evidenziando primariamente la connotazione sociale delle attività offerte e lasciando in secondo piano quella economica.

comunitaria come un perno su cui costruire lo schema da cui sono scaturiti i rapporti tra realtà del Terzo settore e Casa europea.

In questo senso, il prosiegua dell'indagine ha mostrato come gli ambiti comunitari in tema di *nonprofit* non siano sempre una garanzia di continuità e coerenza. Sovente si ha l'impressione che (ma è forse un fatto tipico di molte istituzioni politiche) con il variare degli interlocutori si sia dovuto, almeno su determinate questioni tutt'altro che secondarie, ripartire daccapo. Una condizione, questa, che di fatto sottrae tempo prezioso alla necessaria opera di aggiornamento – da condurre alla luce dei rilevanti mutamenti del quadro generale dell'Europa e dell'Europa nel mondo – dei legami e delle sinergie fra le politiche comunitarie e, per usare un termine forse desueto, i corpi intermedi delle società civili presenti nel vecchio continente.

La ricerca, dunque, soprattutto nello stadio centrale della sua evoluzione non attenua l'alternarsi di quelle luci e ombre che già si erano profilate nelle fasi iniziali di studio. Proprio da tale consapevolezza, tuttavia, giungono stimoli importanti per cercare di comprendere con maggior attenzione le problematiche europee con cui sono alle prese gli attori non lucrativi. Problematiche dalla cui soluzione o mancata soluzione dipenderanno gli sviluppi che il Terzo settore riuscirà ad avere nell'Europa del futuro e quindi, in ultima istanza, da cui dipenderà, almeno in parte, l'identità della stessa Europa. Si tratta di questioni aperte che i cittadini europei vivono quotidianamente (a partire da coloro che più direttamente partecipano a iniziative private di interesse generale, ma senza dimenticare gli ancor più numerosi beneficiari dei servizi erogati da tali realtà, che in genere appartengono a categorie svantaggiate di cittadini). Delineare la storia, le fasi alterne di questo rapporto è perciò il cuore della ricerca.

D'altro canto, la forte crescita del Terzo settore, la cui dimensione europea tende sempre più a manifestarsi, rivela come in futuro i modelli di società, convivenza e cittadinanza dell'Unione Europea difficilmente potranno prescindere dal ruolo di attori che si pongono oltre lo Stato e oltre il Mercato. In particolare, in vista del costituirsi di quello che è stato indicato come il "Mercato europeo della qualità sociale". Lo studio sviluppato dall'Agenzia per le Onlus, che nel 2005 è proseguito positivamente, rappresenta quindi uno strumento da cui attingere non solo per reperire informazioni e dati, ma anche per portare alla luce rapporti, nodi strutturali, questioni aperte su cui verrà costruita l'Europa del futuro.

1.4 Il Progetto di ricerca “I registri delle organizzazioni del Terzo settore”⁵⁵

Come si è avuto modo di anticipare nella premessa di questo capitolo, la ricerca che ci si accinge a presentare può essere definita una delle più importanti tra quelle sin qui realizzate dall'Agenzia per le Onlus. Infatti, si tratta di un lavoro che, oltre a essere stato svolto con grande perizia, verte intorno a un tema di primario interesse per la vita degli enti *nonprofit* nel nostro Paese; più precisamente, sul rapporto in termini di comunicazione e trasparenza fra enti *nonprofit*, società civile e sistema delle pubbliche amministrazioni. Un tema che, tra l'altro, è assai prossimo ad alcuni punti qualificanti della missione assegnata per legge alla stessa Agenzia.

Benché il progetto di ricerca sui registri delle organizzazioni del Terzo settore sia stato realizzato in piena autonomia rispetto al lavoro denominato “Libro bianco sul Terzo settore” (sui cui esiti ci si soffermerà nel prossimo paragrafo), le due iniziative possono senz'altro essere viste e considerate anche in modo complementare. Da un lato, la ricerca di cui ci si sta occupando, nell'approfondire le caratteristiche e le criticità dei processi di registrazione pubblica degli enti, completa la ricognizione effettuata dagli estensori del Libro bianco sulla situazione attuale del Terzo settore italiano e sullo stato della normativa che ne regola la presenza e l'azione. Dall'altro, essa arricchisce la riflessione sulle possibili riforme con cui provare a migliorare le possibilità di sviluppo del privato sociale, mettendone a fuoco uno degli aspetti decisivi: il rapporto di fiducia fra Terzo settore, istituzioni pubbliche e singoli cittadini. Cittadini che, di volta in volta, possono essere donatori, volontari, beneficiari e così via degli enti non lucrativi.

Come nel caso del Libro bianco, anche l'indagine sui registri pubblici è stata ideata e discussa sin dal 2003, per poi essere elaborata e avviata nel corso del 2004. La parte prevalente del lavoro è stata però condotta e, di fatto, conclusa nel 2005 (fatta salva la sistemazione degli ultimi dettagli che sono stati perfezionati nelle prime settimane del 2006). Data la rilevanza della ricerca, non si ritiene di proporre, in questa sede, stralci dell'elaborato finale, il cui significato fatalmente rischierebbe di venire depauperato se estrapolati dal loro contesto organico e naturale. Del resto, per decisione unanime del

⁵⁵ Il progetto, su cui si è cominciato a discutere sin dal 2003, è stato elaborato e avviato nel 2004. Su questo punto, si veda il breve accenno contenuto in: Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, *RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA* (1° gennaio 2004 – 31 dicembre 2004), Parte Prima, Capitolo II, pp. 37,38.

Consiglio dell'Agenzia, l'opera sarà integralmente pubblicata nel corso del 2006⁵⁶. E' giusto però ripercorrere sinteticamente, in sede di Relazione Annuale 2005, alcuni dei dati salienti riferibili alla genesi, agli obiettivi, allo svolgimento e alla conclusione di tale indagine.

Come si è accennato poc'anzi, il lavoro si concentra su un tema cruciale per la vita presente e per i possibili sviluppi futuri del mondo *nonprofit* che in Italia rappresenta una presenza secolare, che fa della solidarietà, della beneficenza e della promozione del benessere collettivo l'obiettivo della propria attività altruistica e senza fine di lucro. Un vero e proprio cosmo di enti e organizzazioni che oggettivamente contribuisce al progresso e alla tutela dei diritti civili, sociali ed economici dei cittadini, sia collaborando con lo Stato e con le imprese di mercato nella produzione di servizi di pubblica utilità, sia promuovendo un nuovo e fondamentale canale di partecipazione dei cittadini alla vita sociale.

Negli ultimi anni, inoltre, il Terzo settore ha assunto un ruolo meno marginale in relazione al sistema di *welfare* italiano, dando vita a uno spazio di produzione sociale diverso tanto dalla tradizionale re-distribuzione statale, quanto dai meccanismi classici di mercato. Uno spazio che, lungi dal promuovere una cultura e una prassi di "separazione", fondandosi sul principio di sussidiarietà orizzontale, fa appello alla cooperazione tra i diversi attori pubblici e privati impegnati nella produzione di beni e nell'erogazione di servizi destinati all'intera comunità (specialmente alle persone più svantaggiate). In questo contesto, il processo di decentramento, promosso con la riforma del Titolo V della nostra Costituzione, ha dato vita a un "nuovo" principio organizzativo di governo del territorio, che affida alle Regioni e agli enti locali nuove responsabilità nei processi decisionali e gestionali locali. È in questo quadro che si vengono delineando i caratteri di una nuova politica di *welfare* che vede la presenza di una pluralità di attori. Questo sistema di *governance* multilivello, che si trova all'esatto incrocio fra sussidiarietà orizzontale e sussidiarietà verticale, rinviene negli enti senza fini di lucro una preziosa risorsa per rafforzare i meccanismi di promozione sociale che, grazie alla propria radicata presenza locale, contribuisce alla realizzazione di un processo di *policy-making* sempre più sensibile ai bisogni particolari della comunità.

La crescente importanza assunta dal Terzo settore ha spinto il legislatore italiano a rivolgere la propria attenzione verso il vasto e multiforme universo delle organizzazioni

⁵⁶ Si ha motivo di confidare nel fatto che, al momento della pubblicazione della presente Relazione Annuale, la ricerca possa già essere a disposizione dei lettori interessati ad approfondire l'argomento. D'altro canto, una prima significativa anticipazione di una parte dei risultati è già stata pubblicata e presentata il 10 novembre 2005 presso la Camera dei Deputati alla presenza del Presidente Onorevole Pierferdinando Casini.

nonprofit, diverse tra loro per storia, forma giuridica, struttura, dimensioni e aree di intervento, ma contraddistinte dal comune impegno di perseguire finalità collettive di utilità sociale. Così, alla disciplina “generale” civilistica, contenuta nei pochi e scarni articoli del Libro I del Codice Civile del 1942, il legislatore ha affiancato, nel corso degli ultimi due decenni, una disciplina “speciale” - particolarmente abbondante ma poco coordinata e coerente - che regola, nel dettaglio, le diverse “forme giuridico-organizzative” che il settore ha via via manifestato e prodotto nel corso degli anni. Organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, associazioni di promozione sociale, organizzazioni non lucrative di utilità sociale e organizzazioni non governative sono solo alcune delle molteplici forme speciali che, sulla base della legislazione nazionale in materia, può assumere un ente che intende operare nel Terzo settore.

Questa abbondante produzione di legislazione speciale, cresciuta per strati e senza un chiaro disegno ordinatore, ha talvolta contribuito a creare separazioni artificiali ed iniquità di trattamento tra i diversi enti del Terzo settore, concedendo ad alcuni soggetti giuridici incentivi e benefici che vengono, invece, negati ad altri, sulla base di logiche non chiaramente intelligibili. Oltre a ciò, la legislazione nazionale ha, talvolta, fatto ricorso allo strumento della “legge quadro”, rinviando alle singole Regioni l'onere di provvedere all'applicazione delle disposizioni in essa contenute. Proprio la legislazione regionale di attuazione ha prodotto nuovi elementi di distinzione e di separazione entro il settore, contribuendo ulteriormente ad aumentare la confusione già prodotta dalla legislazione nazionale abbondante e poco coordinata.

Quasi tutte le leggi che riguardano le organizzazioni *nonprofit*, prevedendo e concedendo incentivi a gruppi particolari di soggetti giuridici, si sono preoccupate sia di definire le condizioni che debbono essere rispettate dagli enti per godere di tali benefici, sia di istituire elenchi, albi, anagrafi o registri (come li chiameremo d'ora in poi) delle organizzazioni che – nel rispetto delle normative in materia – hanno diritto al trattamento privilegiato. Il registro rappresenta, dunque, un fondamentale strumento di attuazione delle previsioni normative, poiché elenca l'insieme delle organizzazioni che, alla luce della propria struttura organizzativa e delle finalità perseguite, possono usufruire di incentivi di natura fiscale (dall'esenzione di talune imposte alla possibile deducibilità, per il donatore, delle donazioni effettuate alle organizzazioni iscritte) e stipulare convenzioni con gli enti pubblici e privati. Oltre a ciò, i registri svolgono una funzione informativa e segnaletica consentendo ai cittadini ed alle imprese di distinguere le organizzazioni “meritevoli e certificate” da quelle che “lodevoli” non sono.

Queste funzioni di “identificazione e certificazione” dei soggetti meritevoli e di “segnalazione” degli stessi all’intera collettività – tipiche di ogni registro d’impresa – sono particolarmente rilevanti nel caso delle organizzazioni *nonprofit*. La natura “immateriale” dei servizi erogati da molte organizzazioni *nonprofit* rende spesso complessa e costosa, da parte del cittadino/cliente, la valutazione della qualità delle prestazioni ricevute da queste organizzazioni. La presenza di una sorta di “bollino blu”, rappresentato dall’iscrizione in un registro pubblico, contribuisce a ridurre i costi e la fatica di una simile valutazione. Questa difficoltà, unita alla necessità di mantenere un’elevata reputazione per “sopravvivere”, rende le organizzazioni *nonprofit* particolarmente cagionevoli ed esposte ai contraccolpi di eventuali comportamenti poco corretti. Infatti, la perdita di fiducia dei cittadini nei confronti di un’organizzazione *nonprofit*, rea di aver tenuto un comportamento scorretto, può facilmente tradursi in una forte penalizzazione per tutto il settore, causando riduzioni dell’apporto del lavoro volontario o contrazioni delle risorse liberalmente erogate dai cittadini e dalle imprese pubbliche e private. Elementi, questi ultimi, che costituiscono oggi due condizioni necessarie per l’attività di gran parte del Terzo settore, per la preservazione della sua identità e dell’originalità del proprio apporto sociale. Proprio al fine di evitare simili problematiche, nel sistema di *common law* inglese è presente un’istituzione (la *Charity Commission*) espressamente deputata alla tenuta del registro di tutte le *charities* nazionali.

Le funzioni di certificazione e d’informazione svolte dai registri sono, tuttavia, assicurate solo qualora la tenuta di questi ultimi sia caratterizzata da un’applicazione corretta ed uniforme della normativa, tale da non produrre vantaggi ingiustificati a favore di alcuni soggetti iscritti e da consentire ai cittadini un agevole accesso alle informazioni contenute all’interno dei registri stessi. In questa prospettiva, il processo di registrazione deve rispettare gli elementari principi di efficienza, di equità e di trasparenza.

Perché tali principi siano onorati, l’iscrizione degli enti deve avvenire secondo *standard* comuni, condivisi da tutti gli uffici registranti, e prevedere periodici controlli della conformità dell’azione dell’ente alla disciplina normativa in materia. L’esistenza di *standard* condivisi garantisce equità di trattamento a favore di tutti i soggetti regolati, mentre il controllo sulla condotta e sull’attività dei soggetti iscritti costituisce un requisito indispensabile per garantire nel tempo il valore della certificazione e, dunque, l’efficienza del registro come strumento di controllo.

Infine, registri “trasparenti” e accessibili senza costo a tutti i cittadini agevolano la fruizione delle informazioni, contribuendo ad orientare l’individuo che voglia donare risorse

o fruire dei beni o dei servizi prodotti da enti *nonprofit*. Al contrario, la mancanza di informazioni o la loro difficile reperibilità influenzano e inficiano le decisioni degli individui, privandoli di alcuni elementi decisionali e di alcune informazioni necessarie per effettuare una scelta ponderata e consapevole. Si può concludere che la violazione di uno o più di questi principi comprometterebbe, gravemente, la credibilità su cui poggia il sistema di registrazione, minandone l'utilità.

Proprio l'importanza del sistema dei registri degli enti di Terzo settore, unita alla delicatezza della gestione, ha indotto l'Agenzia per le Onlus a indagare le norme e le prassi amministrative che ne regolano l'esistenza in Italia. Il presente documento ha lo scopo di riferire, nel dettaglio, gli esiti di questa ricerca, finalizzata a verificare in quale misura i registri italiani delle organizzazioni nonprofit consentano di svolgere le funzioni di certificazione e di informazione per le quali sono stati concepiti.

La ricerca, in quanto tale, può forse essere sintetizzata in alcuni punti fondamentali che si proverà qui a sottolineare brevemente, rinviando, naturalmente, per una loro compiuta illustrazione e trattazione, alla lettura del volume in corso di pubblicazione o quanto meno, alla parziale anticipazione già editata dall'Agenzia⁵⁷.

- a) La ricerca parte da una premessa: i meccanismi di registrazione delle organizzazioni senza scopo di lucro (registri, anagrafi, elenchi creati da diverse leggi) sono importanti perché svolgono tre diverse - ma ugualmente rilevanti - funzioni per il settore: 1) i registri identificano e certificano le organizzazioni meritevoli di quei trattamenti agevolativi e di favore (non esclusivamente tributari) che sono stabiliti dalla legge, evitando che gli stessi siano goduti da organizzazioni non meritevoli; 2) l'applicazione uniforme dei criteri d'identificazione stabiliti dalla legge garantisce equità di trattamento alle diverse organizzazioni senza scopo di lucro che chiedono di accedere ai benefici previsti, evitando approcci discriminanti; 3) l'iscrizione ad un registro garantisce ai cittadini l'informazione sulle caratteristiche delle organizzazioni, consentendo ai primi di entrare in contatto con le seconde (ad esempio per effettuare donazioni) con un elevato grado di fiducia ed evitando il costoso processo di raccolta delle informazioni sul loro operato.
- b) La ricerca prosegue con un'ipotesi: gli attuali sistemi di registrazione ed anagrafe non svolgono efficacemente le proprie funzioni a causa sia del modello normativo adottato dal nostro paese nel regolare il Terzo settore, che

⁵⁷ Su questo punto si veda quanto riportato nella nota precedente.

delle procedure amministrative utilizzate dai processi di registrazione. Ciò nuoce gravemente al settore (ne rallenta lo sviluppo, aumenta il rischio di comportamenti opportunistici, ne mina la credibilità) e rischia, dunque, di mettere in discussione i nuovi assetti del *welfare* e di mettere a repentaglio uno dei pochi luoghi di partecipazione alla vita pubblica.

- c) La ricerca raccoglie dei dati che paiono confermare l'ipotesi: sono oltre 300 i registri di organizzazioni *nonprofit* esistenti ed analizzati nella ricerca e le prassi che sovrintendono alla tenuta dei registri sono tutt'altro che omogenee; le procedure adottate (in sede di determinazione dei requisiti degli enti, di iscrizione degli stessi, di controllo sulla permanenza dei requisiti, di cancellazione dai registri, di trasparenza nella diffusione delle informazioni) non garantiscono affatto certificazione, equità e trasparenza.
- d) L'Agenzia per le Onlus propone poi una tesi che spiega i dati: le prassi diversificate sono l'esito dell'approccio normativo italiano al Terzo settore (che ha creato molte leggi per tipologie organizzative senza chiaro quadro generale; quasi ogni legge ha avuto "recepimenti locali" e ha dato luogo alla proliferazione dei registri; la proliferazione – unita a norme non chiare – genera un problema di mancata uniformità delle procedure) e della mancanza di un organismo di coordinamento e controllo dotato di poteri sufficienti per ovviare ai problemi di mancata uniformità delle prassi.
- e) L'Agenzia avanza quindi una proposta: sarebbe opportuno riflettere su due livelli di riforma: 1) una riforma della legislazione del settore *nonprofit* che vada nella direzione di una semplificazione ed unificazione delle regole (ma su questo punto si sofferma il "Libro bianco" che l'Agenzia ha predisposto)⁵⁸; 2) una riforma del sistema di regolazione che vada nella "direzione inglese" di un'unica autorità di registrazione e controllo, o almeno di un'unica autorità titolare del coordinamento, dell'interpretazione e dell'applicazione delle norme sul *nonprofit*.

In conclusione, è importante riferire che, alla luce dell'interesse dei risultati conseguiti e dei numerosi stimoli pervenuti all'Agenzia in questo senso, il Consiglio ha deciso di far proseguire il lavoro, incaricando gli estensori della ricerca di raccogliere dati e informazioni anche su quelle aree che, per ragioni di tempo, non si era riusciti ad esplorare o ad esplorare sino in fondo.

⁵⁸ Su questo punto si rinvia al paragrafo immediatamente successivo.

1.5 Il Libro bianco sul Terzo settore

In merito alla genesi, agli obiettivi e anche relativamente ad una prima parte dei contenuti della ricerca finalizzata alla redazione di un “Libro bianco sul Terzo settore”, ci si è già ampiamente soffermati nella Relazione Annuale sull’attività svolta nel 2004⁵⁹ e – limitatamente alla ricostruzione del dibattito interno all’Agenzia ed ai passi formali che hanno preceduto l’avvio di tale progetto – anche nella Relazione Annuale sul 2003.⁶⁰ In questo paragrafo, pertanto, si cercherà di limitare la replica di informazioni già fornite precedentemente alle sole indicazioni ritenute strettamente necessarie.

A partire dalla premessa or ora enunciata, appare doveroso – nel dar conto della conclusione dei lavori – ricordare, seppur in estrema sintesi, le ragioni che hanno condotto il Consiglio dell’Agenzia a promuovere la redazione di un Libro bianco sul Terzo settore, nonché le impostazioni metodologiche in base a cui sono stati svolti i predetti lavori. Tutto ciò per un duplice e complementare scopo: per un verso, si tratta di richiamare il nesso esistente tra tale iniziativa e la missione istituzionale affidata all’Agenzia, per l’altro di sottolineare la pregnanza dei risultati raggiunti, i quali – si può anticiparlo sin d’ora – pur non rappresentando ufficialmente la posizione dell’Agenzia per le Onlus e benché non coincidano necessariamente su ogni singolo punto con le opinioni di tutti i componenti del Consiglio, hanno però soddisfatto le aspettative della nostra istituzione. Una soddisfazione che si può constatare anche nella decisione assunta dall’organo direttivo dell’Agenzia (dopo che, naturalmente, si è confrontato con i comitati che hanno redatto il documento) di proporre la pubblicazione integrale dell’opera prodotta a un editore d’indiscusso prestigio e di primaria importanza, al fine di garantirne un’adeguata diffusione, non solo tra gli “addetti ai lavori” e tra le istituzioni pubbliche interessate, ma anche presso l’opinione pubblica e la comunità scientifica della nostra Nazione.

A) Le ragioni della redazione di un Libro Bianco sul Terzo settore in relazione all’attività di indirizzo dell’Agenzia per le Onlus

Nella precedente Relazione Annuale, dopo aver ricostruito i passi che hanno preceduto la decisione formale⁶¹ di dar corso a quella che può essere definita la ricerca

⁵⁹ 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 e ibid., Allegato n. 7 (*Traccia Libro bianco (versione provvisoria)*) pp. 353-357.

⁶⁰ Si veda: Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, RELAZIONE ANNUALE SULL’ATTIVITA’ SVOLTA (1° gennaio 2003 – 31 dicembre 2003), Parte Quarta, Capitolo I, pp. 125-129.

⁶¹ Deliberazione del Consiglio dell’Agenzia per le Onlus n. 180 del 18 maggio 2004.

più importante e ambiziosa promossa dall'Agenzia nei suoi primi quattro anni di vita, ci si era soffermati ampiamente sulle ragioni che hanno determinato tale scelta.

Si era sottolineata, in primo luogo, l'accresciuta percezione, da parte dell'Agenzia, dello stretto rapporto sussistente fra le attività di controllo (vigilanza e ispezione) e l'attività di indirizzo che essa è chiamata ad esercitare. Nella stessa sede, inoltre, si era cercato di mostrare come fosse viepiù maturata, in seno alla nostra istituzione, la convinzione di dover provare a compiere un passo in avanti per quanto concerne l'esercizio dei poteri di indirizzo e di promozione descritti dal DPCM 329/01. Un'esigenza, questa, che nasceva (e che tuttora nasce) dal desiderio di corrispondere sempre più e sempre meglio ad una richiesta che si avvertiva provenire (e che ancora si avverte) dagli operatori del Terzo settore e, in parte, anche dai beneficiari/utenti dei loro servizi. Operatori e beneficiari con cui l'Agenzia ha avuto modo, nel corso degli anni, di interloquire a vario titolo e che le avevano espresso, in ultima istanza, il bisogno di una maggiore chiarezza, coerenza e coerenza della disciplina vigente in materia di Terzo settore. Bisogno condiviso, peraltro, anche da molte pubbliche amministrazioni interessate a collaborare con gli enti non lucrativi; *in primis* dagli enti territoriali.

Pertanto, il tentativo di non eludere questa domanda (sempre più diffusa) di semplificazione, chiarificazione e ottimizzazione delle norme; il tentativo di accrescere la qualità del proprio contributo su di una materia indubbiamente cruciale per il destino del settore *nonprofit* ha condotto l'Agenzia alla decisione di non limitarsi soltanto a intervenire sulle specifiche questioni riscontrate nell'espletamento dell'attività di vigilanza, ma di completare questo genere di interventi mediante momenti di analisi, sintesi e proposta di più ampio respiro. E' a partire da questa consapevolezza che si sono sviluppate sia l'ipotesi di incaricare un gruppo di esperti per effettuare una ricognizione oggettiva della situazione del Terzo settore in Italia, sia l'idea di analizzare la quantità e la qualità dei registri pubblici per le organizzazioni *nonprofit*.⁶² Più in generale, è in questo contesto e secondo questa prospettiva che va letta quella variazione generale al programma complessivo di studi e ricerche di cui si è detto in sede di premessa al presente capitolo.

In particolare, l'ipotesi del Libro bianco ha da subito raccolto un largo consenso ed è stata concepita soprattutto come la possibilità di affiancare alla conoscenza empirica e induttiva fondata sul lavoro di vigilanza un tipo di conoscenza analitica e deduttiva derivante da una ricognizione critica e ad ampio raggio del rapporto fra economia sociale e legislazione. Due premesse da cui più agevolmente avrebbero potuto essere tratti gli

⁶² Ipotesi da cui è nata la ricerca di cui si è detto nel paragrafo precedente.

elementi da combinare per poi provare, eventualmente, a formulare una proposta globale per fornire indicazioni utili al legislatore anche in vista di una riforma complessiva dell'ordinamento vigente⁶³. D'altro canto, le iniziali perplessità dell'Agenzia (di cui si era dato conto addirittura nella prima Relazione Annuale⁶⁴) circa l'arretratezza dell'impianto civilistico del nostro ordinamento in materia di Terzo settore e la grave mancanza di sistematicità di una normativa specialistica stratificata e sbilanciata sul versante tributario si sono ulteriormente confermate. Come si è già avuto modo di dire, pertanto, il 18 maggio 2004, con l'adozione della Deliberazione n. 180 (*Progetto di realizzazione di un libro bianco sul non profit*), sono stati istituiti un Comitato Scientifico composto da 5 autorevoli esperti di varie discipline (giuristi, economisti, politologi e sociologi) e un Comitato di Redazione formato da 7 studiosi e ricercatori anch'essi esperti nelle discipline testé riferite. Nel Comitato di Redazione è stato inserito anche il Responsabile del Servizio Documentazione e Studi dell'Agenzia (Dr. Fausto Maconi) a cui, inoltre, è stato richiesto di garantire il collegamento tra i predetti gruppi di lavoro, il Consiglio dell'Agenzia e il Direttore Generale dell'Agenzia (Dr. Gabrio Quattropiani), il quale ha avuto modo di seguire diverse sedute di lavoro dei Comitati.

Il Consiglio dell'Agenzia, dunque, ha delucidato gli studiosi coinvolti nell'esecuzione del progetto circa i propri obiettivi prioritari, che possono essere riassunti sommariamente in tre punti fondamentali e tra loro strettamente collegati:

- a) una valutazione attenta dell'effettiva dimensione economica, sociale e culturale di quel vasto e variegato mondo definito, di volta in volta, con molti nomi differenti (Terzo settore, privato sociale, solidarietà organizzata, *nonprofit*, terzo sistema, terza dimensione, economia civile e sociale, e così via). Tale valutazione avrebbe dovuto soffermarsi con cura sia sui punti di forza e sulle potenzialità del *nonprofit* italiano, sia sui nodi problematici con cui questo insieme di enti è chiamato a cimentarsi;

⁶³ L'intenzione or ora enunciata è nel frattempo divenuta un vero e proprio obiettivo programmatico che l'Agenzia per le Onlus cercherà di realizzare entro la fine del mandato dei Consiglieri in carica (31 dicembre 2006). Quest'ultimo elaborato dovrebbe essere redatto direttamente e collegialmente dal Consiglio dell'Agenzia con l'ausilio tecnico del responsabile scientifico del Centro studi (che ha già preso parte anche ai lavori per la preparazione del Libro bianco). Attingendo ulteriormente dal gergo dei documenti comunitari, l'idea è quella di preparare una sorta di "Libro Verde" conclusivo (assai più agile del voluminoso Libro bianco) nel quale inserire, accanto ad una valutazione dell'esperienza maturata dall'Agenzia (inclusiva di una valutazione sulla posizione e sul ruolo dell'Agenzia medesima), una serie di indicazioni (sottoforma di principi e linee guida) da consegnare al legislatore quale contributo per quella riforma generale della legislazione in materia di *nonprofit* da tante parti auspicata e purtroppo sin qui mai effettuata. In questo impegno, naturalmente, si cercherà di fare tesoro, oltre che dei suggerimenti contenuti nel Libro bianco (in particolare di quelli contenuti nella *Parte Terza* dell'elaborato significativamente intitolata – salvo variazioni di carattere editoriale – *Verso una nuova disciplina degli enti nonprofit*), di tutte le conoscenze ed esperienze acquisite.

⁶⁴ Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA (8 marzo 2002 – 31 dicembre 2002), Parte Terza, Capitolo II, pp. 99-102.

- b) una volta acquisita una percezione più precisa dell'oggetto "Terzo settore" e del contesto in cui questo fenomeno complesso vive e opera, si sarebbe poi dovuto procedere a scandagliare con perizia il rapporto sussistente fra Terzo settore e legislazione vigente. In questo senso, il Consiglio ha ritenuto di interpretare la propria missione (che contempla l'impegno sia "per l'uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare ..." ⁶⁵, sia per la formulazione di "osservazioni e proposte in ordine alla normativa delle organizzazioni [non lucrative], del Terzo settore e degli enti [non commerciali]" ⁶⁶) non soltanto nel senso di verificare la piena e corretta applicazione di uno schema (la tale legge, il tale regolamento) alla fattispecie concreta, ma anche e soprattutto nel senso di un attento e prudente approccio volto a constatare anche l'effettiva utilità generale delle norme che pure si richiede di rispettare. ⁶⁷
- c) In ultimo, dall'esame delle grandi questioni or ora presentate avrebbero dovuto scaturire anche elementi utili per esaminare i punti di forza ovvero i punti debolezza del sistema di regolazione e controllo del settore. Un tema, questo, che chiama in causa direttamente il ruolo, la posizione istituzionale e la missione della stessa Agenzia per le Onlus, specialmente in rapporto al ruolo, alla posizione e alla missione degli altri numerosi enti preposti al controllo di uno dei molti segmenti in cui si suddivide il Terzo settore italiano. A partire, come si può bene immaginare, dal rapporto con l'Agenzia delle Entrate. Una riflessione che, come si può agevolmente intuire, si collega direttamente alla ricerca presentata nel paragrafo precedente.

B) Impostazione metodologica e sviluppo dei lavori per la redazione del Libro Bianco sul Terzo settore

Dopo oltre 18 mesi di stretta e assidua collaborazione il Comitato Scientifico e il Comitato di Redazione hanno terminato la stesura del testo definitivo del Libro bianco (commissionato in data 18 maggio 2004), che è stato consegnato al Consiglio dell'Agenzia in data 5 dicembre 2005.

⁶⁵ DPCM 329/01 (*Regolamento recante norme per l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*), art. 3, comma unico, lettera a).

⁶⁶ *ibid.*, art. 3, comma unico, lettera b).

⁶⁷ Norme, regolamenti e loro interpretazioni che non debbono essere considerate soltanto singolarmente, ma che debbono essere anche inquadrare in un contesto generale che talora condiziona nella pratica l'esito che il singolo legislatore si prefiggeva di raggiungere. la loro valenza e il loro impatto sulla realtà tipo di azione che esercita all'interno di un'azione globale della normativa vigente.

L'attività dei Comitati che, dopo una prima breve fase, hanno di fatto lavorato come un unico gruppo di lavoro, si è svolta in piena autonomia, caratterizzandosi per una valutazione critica del Terzo settore in Italia a partire da una prospettiva non esclusivamente normativa, ma anche sociologica ed economico-aziendale. In questo senso, si può senz'altro affermare che, fedelmente a quanto esplicitamente richiesto dall'Agenzia, il Libro Bianco nasce da un contesto interdisciplinare frutto di una continua e condivisa operazione di sintesi e "contaminazione" dei differenti apporti. Impostazione che può leggersi anche in parti eminentemente tecniche quali le appendici documentarie e di approfondimento.

E' possibile affermare, inoltre, che il lavoro non ha eluso nessuno dei tre obiettivi principali:

- a) fotografare il Terzo settore italiano nel suo contesto sociale, economico e giuridico;
- b) individuare i problemi che esso è chiamato ad affrontare, con particolare riferimento all'attuale assetto normativo;
- c) portare alla luce le prospettive di sviluppo del settore di cui un'eventuale riforma della legislazione dovrebbe tener conto (inclusa la questione decisiva della regolazione e dei controlli sugli enti).

Soprattutto, l'elaborato cerca di portare alla luce i concetti cardine in cui si possono individuare le fondamenta su cui poggia l'azione complessiva del settore *nonprofit*, così come anche gli elementi di vantaggio e di forza ovvero di vulnerabilità e di debolezza. Il tutto, si ribadisce, secondo una prospettiva nel contempo politologico-sociologica, economica⁶⁸ e giuridica. Lo stesso punto di osservazione e di prospettiva da cui, del resto, sono state analizzate le principali tendenze che sembrano palesarsi nel prossimo futuro. Si è in tal modo realizzato un prodotto che, nel trascendere il mero dato scientifico, sembra adattarsi agevolmente sia all'interlocuzione con i referenti politico-istituzionali dell'Agenzia, sia con le realtà del Terzo settore e, più in generale, con i cittadini interessati a comprendere meglio che cosa sia e che cosa possa divenire il Terzo settore nella società italiana e "per" la società italiana.

L'approccio metodologico perseguito, pertanto, ha consentito una risposta articolata e composita ai quesiti posti inizialmente dall'Agenzia. Una risposta che può trovare un suo momento di sintesi alta nell'identificazione di possibili linee guida per un'evoluzione regolamentare del comparto in funzione propulsiva.