

Presentazione

Con il Decreto del Presidente del Consiglio del 15 gennaio 2007 chi scrive è stato nominato Presidente dell'Agenzia per le Onlus per il quinquennio 2007 - 2011 e succedo in questa carica al Prof. Lorenzo Ornaghi, primo Presidente dell'Agenzia. E' per me motivo di onore e di conforto sapere di poter contare, nello svolgimento di questo secondo mandato, sulla passione e sulla competenza dei nove Consiglieri di nuova nomina (Luca Antonimi, Marida Bolognesi, Massimo Palombi, Emanuele Rossi, Gabriella Stramaccioni, Sergio Travaglia, Edo Patriarca, Adriano Propersi, Giampiero Rasimelli), e di un Consigliere già componente del precedente Consiglio, la Dott.ssa Paola Severini.

Desidero esprimere un sincero ringraziamento al Presidente e al Consiglio di questa 'Agenzia che, nel corso del primo quinquennio di esistenza della stessa, hanno saputo costruire dal nulla un modello organizzativo di Agenzia che rappresenta un'eredità importante da custodire e soprattutto da sviluppare. Si tratta di un patrimonio costituito non solo dalle iniziative e dai progetti avviati e portati a termine con successo, dei quali questa Relazione dà ampio resoconto con riferimento specifico al 2006 ma anche e soprattutto del capitale reputazionale accumulato: l'Agenzia ha infatti fatto sì che la realtà del Terzo Settore, in tutte le sue variegate espressioni, venisse più approfonditamente conosciuta e apprezzata dalle Istituzioni e dagli stessi cittadini.

Se oggi Istituzioni e cittadini vedono la realtà del Terzo Settore con occhi diversi considerandola una risorsa preziosa in quanto portatrice di valori ed ideali propri della specificità della società civile, ciò è anche merito non secondario del lavoro svolto dall'Agenzia durante il suo primo mandato.

La creazione dell'Agenzia, vera e propria novità nel panorama istituzionale del nostro paese, va vista come l'esito della volontà di sostenere la realtà del mondo non profit a partire dalla presa d'atto di quanto esso sia fattore decisivo a livello di crescita civile e coesione sociale, di educazione alla cittadinanza

solidale, di pratica di sussidiarietà, di partecipazione responsabile al governo della “cosa pubblica” e finanche di corresponsabilità del cittadino per l’indirizzo e l’attuazione delle politiche pubbliche.

Ne deriva che la creazione dell’Agenzia non nasce dalla volontà di mero controllo nei confronti della varie espressioni della società civile; le attribuzioni ad essa riconosciute dal Dpcm 329/01 sono di largo respiro: coadiuvare direttamente il legislatore nell’attività di indirizzo; collaborare con altre istituzioni nell’attività di vigilanza (nella fattispecie concreta con l’Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza); impegnarsi assiduamente per la realizzazione di una efficace attività promozionale mediante progetti di ricerca, formazione, organizzazione di eventi, diffusione della cultura del non profit.

Numerosi e di varia natura sono stati gli ostacoli che l’Agenzia ha dovuto affrontare sin dall’inizio del suo mandato nell’espletamento della propria missione istituzionale, difficoltà che in parte sono state brillantemente superate, in parte ancora permangono; tra esse primo fra tutti il divario tra le ampie attribuzioni fissate dal DPCM 329/01 e gli effettivi strumenti, ivi comprese le risorse, messe a disposizione dell’Agenzia stessa. Ridurre un tale divario è uno dei primi obiettivi che mi propongo di conseguire.

Il fatto di avere oggi a disposizione un luogo di osservazione privilegiato, in cui poter raccogliere e strutturare informazioni, elaborare riflessioni, cogliere bisogni emergenti e tentare di offrire risposte adeguate, è presupposto necessario, sia pure non sufficiente, perché quell’obiettivo possa essere raggiunto.

Il mondo non profit, e quello italiano in particolare, è una realtà in continuo divenire, che è causa ed effetto ad un tempo dell’attuale contesto storico. Si pensi solo al processo di decentramento avviato con la riforma del Titolo V della Costituzione che ha assegnato alle Regioni e agli enti locali nuove competenze in ambiti nei quali operano tradizionalmente gli enti non profit. Il Terzo settore non può dunque prescindere da quanto avviene nelle altre sfere della società italiana.

Di qui l'impegno dell'Agenzia di porsi come luogo in cui si avanzano proposte di modifica degli assetti esistenti in stretto rapporto dialogico con gli altri soggetti istituzionali e non. Quindi non un ente, con obiettivi esclusivamente conoscitivi e di aggiornamento interno delle tematiche connesse al non profit, ma un soggetto che sappia coniugare conoscenze e progettualità, contribuendo così alla promozione non solo del Terzo Settore, ma anche degli altri comparti in cui si articola la nostra società.

Giova ricordare che le istituzioni europee pongono da tempo particolare attenzione a proposte e progetti relativi al "settore non lucrativo", importante "attore" della vita di un Paese, espressione autentica di una matura e creativa società civile, anche tenuto conto degli orientamenti sociali prioritari sul piano comunitario in un'ottica di una sempre maggiore coesione economica e sociale (Trattato di Amsterdam). Si pensi altresì all'importante contributo fornito dal Terzo settore alla promozione dell'occupazione (il Fondo sociale europeo è destinato in parte alla "valorizzazione dei nuovi giacimenti occupazionali, in particolare nell'economia sociale (terzo settore)". A questo quadro che accomuna i Paesi comunitari si aggiunge un ulteriore elemento "unificante", ovvero la progressiva ridefinizione dei sistemi di welfare, il che aprirà nuovi e maggiori spazi di azione alle numerose e diversificate realtà del Terzo settore.

Va da sé che pensare alla dimensione internazionale del Terzo settore non deve indurci a focalizzare la nostra attenzione solo sull'ambito europeo ma deve invece essere stimolo per un orizzonte più ampio tenuto conto parimenti di ciò che si può apprendere e di ciò che si può veicolare in termini di esperienze e di maturazione della società civile nel governo della "cosa pubblica".

Sotto il profilo dell'internazionalizzazione, vi sono altri obiettivi, sicuramente impegnativi ma necessari, che si cercherà di raggiungere con slancio: innanzitutto, l'affermazione di un ruolo dell'Agenzia in seno alla comunità internazionale. L'Agenzia deve poter essere coinvolta in modo più decisivo, in virtù della sua specifica conoscenza del settore non profit, nella attività di supporto informativo e consulenza giuridica. Inoltre la cooperazione in materia di monitoraggio e controllo delle organizzazioni non profit al

fine di prevenire l'impiego strumentale delle organizzazioni senza scopo di lucro per sostenere il terrorismo internazionale, non può non coinvolgere in maniera adeguata questa Agenzia la quale non si sottrarrà di certo ai compiti che sarà chiamata a svolgere.

Da ultimo l'Agenzia per le Onlus darà un contributo fondamentale al necessario dialogo tra le realtà del Terzo Settore e le istituzioni pubbliche. Invero, proprio alle "relazioni con le pubbliche amministrazioni" è dedicato uno specifico articolo del DPCM 329/2001 (art. 4). Si tratta non solo di realtà "statali" (Presidenza del Consiglio, Ministero del welfare, Ministero del Tesoro, Ministero dell'Istruzione, Direzioni Regionali delle Entrate...) ma anche di un vasto insieme di interlocutori quali Regioni ed enti locali, in considerazione del processo di decentramento avviato con la riforma del Titolo V della Costituzione che ha provveduto ad assegnare a tali istituzioni locali nuovi competenze in ambiti nei quali operano tradizionalmente soggetti del Terzo settore. A tale insieme si devono poi aggiungere quegli interlocutori non istituzionali, ma non per questo meno importanti, quali le piccole organizzazioni sparse qua e là sul territorio e i gruppi spontanei di cittadini. In buona sostanza l'Agenzia persegue l'ambizioso, ma indispensabile progetto di porsi quale livello istituzionale attraverso cui gli enti pubblici locali e i loro cittadini possono da una parte essere valorizzati per le loro "buone pratiche" e dall'altra essere aiutati e, se necessario, guidati su percorsi di sussidiarietà orizzontale

In tale senso, le istituzioni centrali dello Stato devono essere certe di poter trovare nell'Agenzia per le onlus quella "lente di ingrandimento" che permette loro di mettere a fuoco virtù e distorsioni che caratterizzano il settore.

Nel corso dei suoi primi cinque anni di vita, l'Agenzia per le Onlus è venuta in contatto con un'ampia serie di problematiche del mondo non profit e di tutte le realtà soggette alla sua specifica missione. In particolare, molto significativo è stato il costante rapporto con le Direzioni Regionali dell'Agenzia delle Entrate.

Queste ultime, prima di cancellare un ente dall'Anagrafe, sono tenute a chiedere preventivo parere, obbligatorio ma non vincolante, all'Agenzia per le Onlus. Come è noto il "nodo cruciale" è rappresentato dalla legittimazione o meno di usufruire di agevolazioni fiscali da parte dell'ente.

Preme qui sottolineare il progressivo affermarsi del concetto di Onlus quale soggetto meramente fiscale e non civilistico, con quello che non è azzardato definire un eccessivo sbilanciamento verso il versante tributario. Tuttavia un primo tentativo di equilibrare tale situazione è rinvenibile in una sentenza del Tar Lazio (n. 13087/2004) il quale ha dichiarato la competenza dell'Autorità giudiziaria amministrativa – anziché delle Commissioni Tributarie Provinciali - a valutare la legittimità della perdita di qualifica di Onlus precisando che ciò non avrebbe "risvolti soltanto di carattere fiscale, ma si traduce nella perdita d'immagine e di una serie di benefici previsti dalla legge ad altri fini". Del resto la possibilità di concedere o meno benefici fiscali (tramite l'individuazione di ambiti di intervento) a soggetti operanti in settori di utilità sociale in un moderno sistema di welfare, non può certo dirsi di competenza della sola amministrazione tributaria.

Di un'altra questione questa Agenzia dovrà occuparsi. Essa concerne il dibattito, ancora aperto, in merito alla figura dell'impresa sociale, "nuovo soggetto" introdotto nel nostro ordinamento dal recente decreto legislativo 155 del 24 marzo 2006 (attuativo della Legge delega 228/2005). Avendo stabilito che "possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutte le organizzazioni private, ivi compresi gli enti di cui al libro V del codice civile, che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generali", viene riconosciuta la soggettività e l'autonomia di quelle realtà che non producono profitto in senso stretto, pur essendo titolari di un proprio patrimonio.

Ciò costituisce un ulteriore e importante passo avanti verso un modo di guardare il mondo del non profit con un ottica “civilistica”, vale a dire meno orientata al mero controllo e sanzionamento, e più volta ad una vera e propria attività promozionale del settore.

Un ultimo accenno va a quell'autentico bacino di risorse valoriali e di innovatività sociale che è rappresentato dal mondo del volontariato. Mai si dirà abbastanza del valore strategico nelle attuali società post-industriali del principio di gratuità nelle sue multiformi espressioni. Vedere il volontariato secondo tale prospettiva significa attribuire maggiore peso al “controllo sostanziale” rispetto al “controllo formale”.

Il nostro sguardo sul mondo non profit non può prescindere da una visione dello stesso in termini di “ricchezza” che deve essere mantenuta e aiutata a crescere piuttosto che di un insieme di realtà da ridurre a “contenitori”, belli da un punto di vista estetico, ma limitati nella loro efficacia.

L'Agenzia non si sottrae a questa sfida e lo fa con la consapevolezza che esistono limiti strutturali (si pensi al taglio del 40% delle risorse operato per il bilancio 2007) che devono essere superati : è necessario in questo senso operare in forza dell'art. 10 del Dpcm 329/01 relativamente alla possibilità di reperire fondi esterni.

L'Agenzia per le ONLUS, forte dell'esperienza maturata in questi anni, si accinge ora ad affrontare il secondo mandato. Il lascito politico racchiuso nel Libro Verde ha evidenziato i possibili punti di tangenza per il passaggio del testimone:

- 1. il riequilibrio tra attribuzioni e poteri attraverso l'emanazione di indicazioni vincolanti e la stabilizzazione della struttura amministrativa,*
- 2. l'accesso all'Anagrafe Unica delle ONLUS, attualmente per Legge di competenza dell'Agenzia delle Entrate, prodromica alla creazione di un Registro Unico del Terzo Settore pur nel rispetto delle attuali competenze.*

3. l'attivazione di iniziative di controllo e monitoraggio per ciò che concerne la raccolta fondi mediante la sollecitazione della fede pubblica. Quest'ultimo aspetto darebbe all'Agenzia quella rilevanza immediata presso il cittadino atta a caratterizzarla quale riferimento fiduciario unico per la tutela e la garanzia nell'atto della donazione, momento fondamentale per la vita e lo sviluppo del Terzo Settore.

Ciò che mi auguro è che nei prossimi cinque anni l'Agenzia sappia adempiere appieno alla sua missione istituzionale e ciò allo scopo di rendere sempre più concreta la consapevolezza che la crescita del Terzo settore rappresenta davvero una risorsa decisiva per lo sviluppo socioeconomico del nostro Paese e un'opportunità insostituibile di progresso civile.

Stefano Zamagni

PAGINA BIANCA

Lorenzo Ornaghi

*Presidente dell'Agenzia per le Organizzazioni non
lucrative di utilità sociale*

Milano, dicembre 2006

PAGINA BIANCA

Introduzione e ringraziamenti

È questa la quinta Relazione dell'Agenzia per le Onlus, l'ultima del primo mandato quinquennale. Come nelle relazioni degli anni precedenti, anche in questa è sembrato utile coniugare la doverosa e approfondita esposizione dell'attività svolta dall'Agenzia con la considerazione e la valutazione delle funzioni, delle grandi potenzialità e anche dei limiti attuali dell'Agenzia stessa.

Proprio perché giunge al termine del mandato, tale relazione può costituire una linea d'arrivo e un punto di partenza. Nell'elencare alcuni dei principali risultati conseguiti essa intende infatti costituire l'ulteriore sollecitazione a rafforzare l'azione di indirizzo, promozione, vigilanza e ispezione dell'Agenzia.

Nelle pagine che seguono vengono esposte le attività della nostra istituzione, così da mettere in rilievo le ragioni profonde per cui tali funzioni sono state avviate e si sono rapidamente sviluppate. Attraverso una ricostruzione dettagliata emergono non solo i punti di forza, ma anche quelle carenze e difficoltà dell'Agenzia, che l'esperienza maturata in questo lustro ha consentito di evidenziare.

I risultati dell'attività svolta nel 2006 avvalorano, ancora una volta, la bontà della scelta di istituire un organismo pubblico espressamente dedicato alle realtà del Terzo settore, confermando l'utilità sociale di un soggetto concepito e strutturato con responsabilità non di mero controllo, bensì di promozione dell'intero settore non lucrativo, oltre che di monitoraggio del quadro normativo che ne disciplina presenza e azione.

In quest'ultimo anno, tuttavia, si è acuita la consapevolezza del divario tra le ampie attribuzioni assegnate dal DPCM 329/01 al nostro ente e gli strumenti conferiti a quest'ultimo per funzionare in modo efficace e tempestivo. Di una tale consapevolezza si troveranno numerose tracce nella presente Relazione, le quali, anziché testimonianza di disagio o spirito critico, vogliono indicare la strada di una rapida sempre più feconda crescita.

La sintetica ricostruzione del lavoro svolto nello scorso anno dall'Agenzia diventa più completa alla luce del "Libro bianco sul Terzo settore" e del "Libro verde dell'Agenzia per le Onlus", pubblicati alla fine del 2006.

Il Libro bianco è il risultato di un'approfondita ricerca che, promossa e direttamente condotta dall'Agenzia, costituisce una minuziosa radiografia e una sistematica valutazione delle organizzazioni non profit, delle loro attuali dinamiche, delle loro aspettative e difficoltà.

Il Libro verde può essere considerato non tanto una sorta di compendio di ciò che l'Agenzia, sulla base della propria esperienza quinquennale, considera urgente e utile per il Terzo settore, quanto e soprattutto uno strumento di base per l'agenda del Legislatore. La pubblicazione del Libro verde è stata preceduta anche dalla pubblicazione della ricerca "I registri delle organizzazioni del Terzo settore: garanzie per i cittadini, trasparenza ed equità delle procedure".

Il rendiconto di ciò che è stato fatto nel 2006 consente di rilevare come gli impegni e le responsabilità dell'Agenzia si siano ampliati non solo quantitativamente, ma anche e soprattutto qualitativamente. E tale ampliamento qualitativo sottolinea,