

forme di incentivazione fiscale del settore poco oneroso per l'erario e capaci di stimolare la fiducia del donatore (rimando al Libro bianco che presenta varie considerazioni sulle deduzioni d'imposta, sulle limitazioni e sulla regolarità delle donazioni).

CAPITOLO II: NECESSITA' DI UNA NUOVA DISCIPLINA DEL TERZO SETTORE – ESPERIENZE ED INTERVENTI DELL'AGENZIA PER LE ONLUS

L'Agenzia per le onlus , nel corso dell'espletamento della sua attività istruttoria finalizzata all'emissione di pareri, ha avuto modo di riscontrare incoerenze e lacune riferibili ad aspetti specifici della disciplina degli enti non profit.

- **Effetti delle carenze statutarie per il mantenimento della qualifica di onlus:** sarebbe opportuna l'introduzione di una graduazione legislativa delle fattispecie di non rispondenza contemplando per talune di esse forme sanzionatorie alternative ovvero parziali;
- **Delineazione del concetto di attività esclusiva per le onlus:** sarebbe opportuna la formulazione di una disposizione generale che, nel presupposto di un'assoluta marginalità o complementarietà, attesti che tutte le iniziative di tipo strumentale poste in essere, ammesse in quanto tali su base statutaria, non violino il requisito dell'unicità esclusiva dell'oggetto istituzionale;
- **Esplorazione concreta del concetto di attività occasionale, a ogni fine cui esso rileva, per gli enti del Terzo settore (enti non societari privi di finalità lucrative:** l'occasionalità di una data iniziativa è frequentemente un elemento decisivo, in diritto tributario, per garantire un certo trattamento impositivo piuttosto che un altro. Sarebbe opportuno prestabilire in via generale un numero di soglia annuale tale da garantire incontestabilmente l'invocabilità sicura degli effetti attenuativi dell'occasionalità tributaria;
- **Incoerenza nel trattamento tributario di enti svolgenti la medesima attività – il caso della scuola materna:** si configura una situazione in cui gli enti che esercitano la medesima attività di scuola materna rivolta ai cittadini di ogni condizione, per il semplice fatto di usare forme giuridiche differenti finiscono per beneficiare di regimi tributari differenti (esempio: associazione e cooperativa sociale di tipo A)

- **Alcuni problemi nell'applicazione della nozione di onlus alle organizzazioni che svolgono attività di ricerca scientifica:** il *D.Lgs. 460/97* stabilisce che le organizzazioni che svolgono attività di ricerca scientifica di interesse sociale possono godere dello status di Onlus, a parte altri requisiti incidenti sulle possibili commesse di attività a enti determinati, solo nella misura in cui esse siano costituite in forma di fondazione (*art. 10*). Le medesime attività, quindi, svolte da organizzazioni che rivestano natura giuridica di associazione (riconosciuta e non) non sono invece ritenute meritevoli di generare l'importante qualifica soggettiva citata.

Anche in questo caso, una simile disparità di trattamento appare poco comprensibile poiché il beneficio sociale derivante dallo svolgimento di attività di ricerca non dovrebbe subire differenti trattamenti erariali solo per la differenza della natura giuridica del soggetto che svolge la attività di ricerca stessa (quando siano rispettati tutti i vincoli di non lucratività stabiliti dalla stessa legislazione sulle Onlus).

- **Il ruolo delle organizzazioni intermediarie di fondi e la nozione di Onlus:** la definizione di Onlus prevista dal *D.Lgs. 460/97* – e soprattutto l'interpretazione della stessa che viene data dalla amministrazione finanziaria attraverso la nozione di beneficenza – trascura quelle realtà che operano come "organizzazioni intermediarie" nella raccolta e nella distribuzione di fondi, sul modello delle *community foundations* o dei *community chests* americani. Tali realtà, poco diffuse o sostanzialmente inesistenti nel momento della approvazione della legge, sono ora cresciute anche nel nostro Paese – sia nella forma delle organizzazioni laiche, come le fondazioni delle comunità locali, come pure in quella delle organizzazioni legate alla raccolta di fondi per le opere assistenziali di enti religiosi – e rappresentano un'innovazione significativa nell'organizzazione della filantropia e dell'attività caritativa italiana.

Diventa dunque urgente, vista la crescente diffusione di queste istituzioni e la permanente carenza ed ambiguità della regolazione delle fondazioni di raccolta ed erogazione, che venga assunta senza riserve una posizione da cui desumere che l'organizzazione della raccolta è sempre attività di piena beneficenza nel presupposto che le erogazioni successive riguardino contesti di soggetti economicamente non dotati. A tal fine, non si ritiene necessario proporre una regolazione organica di questo peculiare comparto del settore nonprofit, potendo

bastare un chiaro inquadramento, nell'alveo del moderno concetto di "beneficenza", dell'attività di raccolta e di distribuzione di fondi.

- **Organizzazioni attive nel settore dell'assistenza e riconoscimento della qualifica di onlus:** un'accezione restrittiva del concetto di assistenza ha indotto l'amministrazione finanziaria dello stato a negare, in qualche caso la qualifica di onlus a soggetti attivi nel campo dell'assistenza sociale ed eroganti servizi pagati direttamente dagli utenti finali. Secondo l'Agenzia, la natura solidaristica di tali organizzazioni e il connesso diritto a godere dello status di onlus è garantita pienamente per norma esplicita dal fatto di operare nel settore dell'assistenza sociale.

Antiusura ed assistenza sociale: E' molto interessante anche il caso di una fondazione che svolge la sua attività nel campo della prevenzione del fenomeno dell'usura. L'organizzazione aveva indicato quale settore di operatività prevalente, all'atto di iscrizione all'Anagrafe unica delle Onlus, quello della tutela dei diritti civili, di cui al *n. 10), lett. a), c. 1, dell'art. 10 del D.Lgs 460/97*. In realtà, come evidenziato dal Consiglio dell'Agenzia mediante un apposito parere approvato con delibera, è la stessa *L.108/96 (Disposizioni in materia di usura)*, a cui tale ente si riferisce, a inserire l'attività di prevenzione dell'usura nell'alveo dell'assistenza sociale (*n. 1, lett. a), c. 1, dell'art. 10 del D.Lgs 460/97*).

La fondazione inoltre risulta iscritta all'elenco (che si trova presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze) delle fondazioni e associazioni che hanno lo scopo di prevenire il fenomeno dell'usura, anche attraverso forme di tutela, assistenza e informazione.

L'attività di questa fondazione va quindi inquadrata all'interno del puro assistenzialismo sociale anche alla luce della recente *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali n. 328 del 2000* e da quanto riportato al *c. 2 dell'art. 128 del D.Lgs. 112/98* ove si afferma che: "per servizi sociali si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione dei servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia".

- **Case di riposo:** Nel 2004, l'Agenzia delle Entrate - Direzione Centrale Normativo e Contenzioso ha inoltrato all'Agenzia per le Onlus uno *schema di circolare concernente le case di riposo per anziani*. Tale questione era già stata oggetto di interpretazione da parte dell'Agenzia delle Entrate (*circolare n. 168/E del 26 giugno 1998*). In quel caso si sosteneva che per le attività a cosiddetto "solidarismo immanente", rientranti tra quelle di cui al *c. 4 dell'art. 10 del D.Lgs. 460/97*, le condizioni di svantaggio dei destinatari dovevano essere presupposto essenziale delle attività stesse. Il legislatore annovera tra le attività di assistenza sociale e socio-sanitaria anche la gestione delle case di riposo per anziani. Pertanto, è implicito che si possano ricondurre tali organizzazioni tra quelle che operano nell'ambito del settore 1), *lett. a) del c. 1, art. 10 del D.Lgs. 460/97*. In particolare, sono ricomprese nell'assistenza sociale e socio-sanitaria anche le prestazioni sanitarie di completamento assistenziale finalizzate ad assicurare un'esistenza dignitosa a coloro che versano in condizioni di disagio. In tal senso, possono rientrare in questi ultimi ambiti anche le attività istituzionali svolte dalle case di riposo per anziani. L'Agenzia delle Entrate, invece, nel nuovo schema di circolare pone l'accento sull'aspetto del disagio economico a tal punto da affermare che: "le case di riposo possono legittimamente assumere la qualifica di Onlus solo se svolgono attività di assistenza sociale e socio-sanitaria nei confronti di soggetti che versano in condizioni di disagio anche sotto l'aspetto economico; la condizione di disagio economico sussiste solo nell'ipotesi in cui la retta di ricovero praticata dalla casa di riposo grava sull'ospite in misura non superiore alla metà del suo ammontare; ogni singola prestazione assume rilievo nell'ambito dell'attività istituzionale svolta da una casa di riposo Onlus solo a condizione che, quest'ultima, autonomamente o in concorso con enti pubblici, si faccia carico della prevalente copertura economica della retta di ricovero." L'Agenzia per le Onlus, al contrario, non ha ritenuto convincente il criterio secondo cui la "condizione di bisogno" debba ritenersi commisurabile e dipendente dal pagamento di una retta.
- **Promozione della cultura e dell'arte (effetti della modificazione dell'art. 117 della Costituzione sul D. Lgs. 460/97)**
In relazione alle realtà che operano nel campo della promozione della cultura e dell'arte hanno assunto una notevole importanza i cambiamenti introdotti dal nuovo art. 117 della Costituzione che ha sostanzialmente modificato il riparto delle

competenze legislative tra Stato e Regioni a statuto ordinario. Infatti, mentre l'abrogato art. 117 elencava le materie per le quali la potestà legislativa competeva alle regioni, la nuova versione contiene un elenco delle materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e un altro elenco di materie riservate alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni. La nuova norma, inoltre, prevede che spetti alle Regioni la potestà legislativa in riferimento a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato o a quella concorrente. La stessa potestà regolamentare, inoltre, è elevata al rango costituzionale.

Nonostante tali rilevanti modificazioni, per le organizzazioni attive nel settore della promozione della cultura e dell'arte (di cui al settore *n. 9 elencato nell'art. 10 del D.Lgs. 460/97*), si continua a prevedere che il riconoscimento del fine di solidarietà sociale (a cui si collegano, a loro volta, il riconoscimento della qualifica di Onlus e quindi delle relative agevolazioni fiscali) può intendersi perseguito, in caso di carenza di soggetti svantaggiati, solo nel caso in cui vi sia il finanziamento da parte dell'Amministrazione Centrale dello Stato. E' evidente, pertanto, che tale disposizione deve essere rivalutata.

- **Le ex IPAB e le ipotesi di trasformazione adottate in sede regionale.**

La riforma costituzionale che ha riservato alla potestà legislativa esclusiva delle regioni la materia dell'assistenza (*Costituzione Italiana, Art. 117, c. 4*).

Le regioni, quindi, alla luce di tale innovazione hanno dunque acquisito il potere, con il solo limite del *rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*, di regolamentare la trasformazione delle IPAB. Sino a oggi, inoltre, soltanto la Legge Regionale della Lombardia ha previsto una sostanziale libertà di trasformazione in enti di diritto pubblico o privato, garantendo a entrambi la partecipazione al sistema integrato dei servizi sociali, socio-sanitari ed educativi di cui alla *L. 328/2000*. Altre regioni, invece, hanno previsto una serie di requisiti e di parametri di vario genere (patrimoniali, di ambito di intervento, di tipologia di servizi...) necessari per accedere alla trasformazione in aziende di servizi alla persona, prevedendo la possibilità di divenire persone giuridiche private solo in casi residuali.

In questo caso, pur nel pieno rispetto delle prerogative delle singole regioni, l'Agenzia non può fare a meno di rilevare come il principio di sussidiarietà orizzontale, assunto nel nostro ordinamento al rango costituzionale (*Costituzione Italiana, Art. 118*), trovi ancora difficile attuazione anche in contesti determinati dall'applicazione del principio di sussidiarietà in senso verticale.

CAPITOLO III: AGENZIA PER LE ONLUS VERSO UNA EFFICACE REGOLAZIONE PROMOZIONALE DEL TERZO SETTORE

Per essere massimamente efficace, la riforma della normativa dovrebbe accompagnarsi alla creazione di un valido sistema di vigilanza e controllo che contribuisca a garantire la collettività riguardo alla meritorietà degli enti di Terzo Settore e delle finalità da loro perseguite, come pure a tutelare gli enti stessi da indebite ingerenze della amministrazione pubblica. Il settore non profit italiano soffre infatti anche della inefficacia dei processi di vigilanza e controllo generata da un sistema di norme inadeguato. Tale inadeguatezza interessa in primo luogo l'Agenzia per le onlus che, nel suo primo mandato, ha sofferto grandemente a causa di un rapporto inadeguato tra le funzioni e i poteri attribuiti. Tale inadeguatezza ha riguardato in particolare due elementi attraverso cui la legislazione italiana ha strutturato il processo vigilanza e controllo dell'operato delle organizzazioni di Terzo Settore: l'azione di interpretazione della normativa e il sistema dei registri.

Per quanto riguarda il primo elemento, il lavoro interpretativo dovrebbe essere compito proprio dell'agenzia per le onlus (questa conclusione deriva sia dal dettato legislativo che dall'osservazione fatto secondo cui è necessario affidare tale compito ad un soggetto terzo rispetto alle parti in causa).

Si è al contrario sperimentato un frequente intervento dell'Agenzia delle Entrate che, con risoluzioni e circolari, ha svolto un ampio lavoro interpretativo delle norme.

Per quanto attiene invece al secondo elemento, bisogna ricordare che in Italia le procedure di registrazione sono affidate a soggetti decentrati e non coordinati tra di loro che non adottano standard comuni e condivisi ed operano secondo procedure differenti. In questo contesto l'agenzia per le onlus – date le disposizioni legislative – non è in grado di influenzare in alcun modo i processi di iscrizione e cancellazione delle organizzazioni dai rispettivi registri. Il massimo potere dell'Agenzia si esercita attraverso l'emissione di un parere – obbligatorio ma non vincolante – nel solo caso

della cancellazione di una onlus dall'apposita anagrafe operata dalle direzioni regionali delle entrate.

Per una Agenzia più compiuta ed efficace è necessario:

- Modificare l'equilibrio tra le attribuzioni assegnate all'agenzia per le onlus dall'art. 3 del Dpcm 329/01 e i poteri che la stessa ha a disposizione, consentendo a questo organismo di svolgere appieno i compiti che la legge gli assegna;
- Dotare l'Agenzia per le onlus dei poteri necessari ad emanare indicazioni vincolanti rispetto all'interpretazione della normativa;
- Di conseguenza attribuire all'agenzia per le onlus la gestione diretta dell'Anagrafe delle onlus, attualmente detenuta dalle Direzioni regionali della Agenzia delle Entrate. Inoltre attribuire all'Agenzia la gestione dell'anagrafe del comparto "onlus" potrebbe rappresentare il primo passo verso la creazione di un "Registro unificato" delle organizzazioni del Terzo settore;
- Consentire all'Agenzia di introdurre sistemi di monitoraggio e di verifica da esercitare periodicamente sugli enti interessati, nonché ad avviare azioni volte a migliorare la trasparenza degli stessi;
- Una sana forma di realismo non può far dimenticare che la realizzazione di tali proposte non può prescindere dalla soluzione del problema della stabilizzazione dell'Agenzia e del suo personale.

Par. 4) Atti del convegno sull'Amministratore di sostegno:

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

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

Sotto il profilo dell'architettura legislativa il legislatore ha seguito la strada del modificare il codice civile e per effetto della nuova normativa, la disciplina degli istituti relativi alla protezione dei soggetti inidonei alla cura dei propri interessi ha subito importanti modifiche:

più in particolare nel corpo del codice civile è stata inserita, anzitutto, la nuova misura dell'amministrazione di sostegno e sono state cambiate, inoltre, alcune disposizioni normative relative agli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'obiettivo che ci si è posti nell'organizzazione del seminario sull'attuazione della legge 6/2004 "Istituzione dell'Amministratore di Sostegno" e' stato quello di verificare, ad un anno dall'emanazione della legge, lo stato di applicazione della legge in oggetto.

L'Agenzia per le Onlus, ponendosi nel suo ruolo di punto di riferimento del Terzo Settore italiano e in virtù delle attribuzioni che le sono conferite dal Dpcm 329/01, ha ritenuto importante promuovere un'iniziativa quale quella del Convegno in oggetto per creare un'occasione di incontro e confronto tra i diversi soggetti che in un qualunque modo sono coinvolti con le novità apportate dalla legge n. 6 del 2004.

Il seminario si è svolto a Roma, presso la Camera dei Deputati in data 23 giugno 2005 e ha visto la partecipazione di autorevoli esperti di settore, esponenti di enti e rappresentanti del Governo.

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

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

Par. 5) Progetto di ricerca "I Registri delle organizzazioni del Terzo Settore"

Lo strumento della pubblicazione è stato (ritenuto utile)utilizzato anche in altre occasioni quale veicolo informativo dei risultati ottenuti da ricerche e/o interventi su tematiche che nel tempo si sono presentate come importanti per il mondo del terzo settore. L'Ufficio di Presidenza ha dato vita ad una collana editoriale **"Interventi, ricerche e contributi"** il cui primo numero -*"Incontri e dialoghi con il non profit"* ha avuto come obiettivo quello di conferire unitarietà e sistematicità agli interventi del Presidente dell'Agenzia e, al contempo, di rendere testimonianza della fecondità scaturita dal dialogo tra l'Agenzia per le onlus e la multiforme galassia dei suoi interlocutori.

Il secondo numero *"I Registri delle organizzazioni del terzo settore: garanzia per i cittadini, trasparenza ed equità delle procedure"* espone i risultati di una ricerca svolta dall'Agenzia per le onlus che ben documenta le problematiche e le carenze dell'attuale sistema di registrazione delle organizzazioni di Terzo Settore.

In merito a tale progetto di ricerca si è già dato conto nella precedente relazione annuale; di fatto, lo studio avviato nel corso del 2004 ha visto svolgersi la parte prevalente del lavoro nel 2005, mentre la sistemazione degli ultimi dettagli è stata perfezionata nelle prime settimane del 2006.

Senza avere l'ambizione in alcun modo di proporre in questa sede stralci dell'elaborato finale, rischiando di falsarne il significato estrapolandoli dal loro contesto organico, si ritiene tuttavia opportuno riferire alcuni elementi significativi in merito alla genesi, agli obiettivi ed alla conclusione di tale ricerca. Si tratta di uno studio che – analogamente al Libro Bianco al quale può considerarsi complementare – può a bene diritto essere considerato una delle ricerche più importanti tra quelle realizzate dall'Agenzia. Il tema affrontato è davvero di primario interesse per il mondo del Terzo settore; si tratta del rapporto in termini di comunicazione, trasparenza e fiducia fra enti non profit, singoli

cittadini (che possono porsi alternativamente come donatori, volontari e beneficiari) e amministrazioni pubbliche.

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

Per un quadro completo del contesto di riferimento occorre tenere presente che nel corso degli ultimi anni il sistema del nonprofit ha assunto un ruolo sempre meno marginale nel sistema del welfare del nostro Paese, dando vita ad un sistema distintivo rispetto al tradizionale sistema pubblico di assistenza/cura e al mercato tout court, e caratterizzato da una pluralità di attori. Un simile processo ha subito un'ulteriore accelerazione a seguito del processo di decentramento promosso con la riforma del Titolo V della Costituzione che ha affidato alle Regioni e agli enti locali nuovi compiti nei processi decisionali e gestionali locali; si tratta di una governance multilivello che vede nei soggetti del mondo non profit una risorsa quanto mai preziosa per la realizzazione di una politica sempre più vicina ai cittadini.

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

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

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

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

La ricerca prende avvio da una premessa: i meccanismi di registrazione delle organizzazioni senza scopo di lucro sono importanti perché svolgono importanti funzioni per il settore: 1) i registri identificano e certificano le organizzazioni meritevoli di quei trattamenti agevolati che sono stabiliti dalla legge; 2) l'applicazione uniforme dei criteri di identificazione delle organizzazioni meritevoli, garantisce equità di trattamento, evitando discriminazioni di sorta; 3) l'iscrizione ad un registro di un'organizzazione rappresenta una garanzia per i cittadini che intendono entrare a vario titolo in contatto con tali organizzazioni.

La ricerca prosegue con un'ipotesi: gli attuali sistemi di registrazione ed anagrafe non svolgono efficacemente le proprie funzioni, ciò nuoce gravemente al settore dal momento che ne rallenta lo sviluppo e ne mina la credibilità.

La ricerca raccoglie dati che paiono confermare l'ipotesi: sono oltre 300 i registri di organizzazioni non profit esistenti ed analizzati nella ricerca e le modalità che sovrintendono alla tenuta dei registri non sono omogenee dal momento che le prassi amministrative adottate sono spesso molto diversificate da ufficio ad ufficio a partire dalla fase dell'iscrizione sino a quelle della verifica del permanere dei requisiti richiesti ed alle cancellazioni (non sono garantite certificazione, equità e trasparenza).

L'Agenzia per le Onlus propone una tesi che spiega i dati: le prassi diversificate sono esito dell'approccio normativo italiano al Terzo Settore (legislazioni speciali per tipologie di organizzazioni e "recepimenti locali") e della mancanza di un organismo di coordinamento e controllo dotato di poteri sufficienti per ovviare ai problemi di mancata uniformità.

L'Agenzia ha quindi avanzato una proposta di riforma del sistema che prevede da un lato una riforma del settore non profit nella direzione di una semplificazione ed unificazione delle regole (su tale tema si sofferma con dovizia di particolari il Libro Bianco) e dall'altro una riforma del sistema di regolazione che si ispiri alla "soluzione inglese" con una sola autorità deputata alla registrazione e al controllo, o perlomeno al coordinamento, interpretazione e applicazione della normativa.

Proprio a seguito degli stimoli emersi e dell'interesse suscitato dagli esiti della ricerca, con particolare riferimento al dibattito seguito alla presentazione del Rapporto finale (Roma, 10

novembre 2005), il Consiglio ha valutato di approfondire il lavoro svolto con la raccolta di dati e informazioni anche su quelle aree, che per motivi di tempo, non era stato possibile esplorare sino in fondo.

Si ricorda infine la “bozza di raccomandazione” del luglio 2005 della Direzione Generale Giustizia, Libertà e Sicurezza della Commissione Europea che denuncia il rischio che proprio le organizzazioni del Terzo settore possano svolgere il ruolo di intermediari nel trasferimento di fondi a sostegno di attività criminali. Questo mette in evidenza ancora maggiore l'urgenza di attribuire ad un unico soggetto specializzato tutti quei compiti – selezione, registrazione, vigilanza ed assistenza – indispensabili per un'operazione di certificazione e di informazione efficiente, equa e trasparente dei registri.

Un ulteriore documento di sintesi relativo all'esito della suddetta ricerca è stato pubblicato come supplemento alla pubblicazione dell'Ufficio di Presidenza in occasione della presentazione ufficiale degli esiti della ricerca che si è svolta a Roma presso la Sala del Mappamondo della Camera dei Deputati.

Capitolo 2

Ufficio Comunicazione

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

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

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

Nell'ambito del quarto anno di vita dell'Agenzia sono stati portati a compimento i progetti più qualificanti del primo mandato e di cui si è data contezza nella parte dedicata a "studi e ricerche" (Parte quarta – CAPITOLO 1).

Questi progetti (si pensi al Libro Bianco, al Libro Verde, alla versione completamente accessibile del sito internet, alla ricerca sui registri del nonprofit italiano... ecc.) sono stati adeguatamente accompagnati da un progetto di comunicazione che creasse consapevolezza circa il Terzo Settore in Italia, sistematizzandone le informazioni in una sorta di "Testo Unico" di riferimento per renderle più fruibili.

2.1 - Editoria

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

Il piano editoriale dell'Agenzia approvato con deliberazione di Consiglio ha previsto le seguenti pubblicazioni per l'anno 2006:

1. IL BOLLETTINO INFORMATIVO trimestrale redatto ex art. 7 comma 3 del DPCM 329/01 – registrazione al Tribunale Civile e Penale di Milano al n. 732 del 28.12.2002
2. LA RELAZIONE ANNUALE redatta ex art. 2 del medesimo decreto,
3. La pubblicazione dell'ufficio di presidenza – interventi ricerche contributi: "I registri delle organizzazioni del Terzo Settore: garanzie per i cittadini, trasparenza ed equità delle procedure" - registrazione al Tribunale Civile e Penale di Milano al n. 167 del 15/03/2004.

Con specifico riferimento al Bollettino informativo, il Consiglio dell'Agenzia, dopo aver preso atto dell'aumento notevole degli atti amministrativi oggetto di pubblicazione, si è espresso:

- in una prima fase con la contrazione della frequenza della pubblicazione, che da quadrimestrale è divenuta trimestrale,
- in una seconda fase con la decisione di smaterializzare completamente la pubblicazione e pubblicare soltanto attraverso il sito internet istituzionale il testo dei bollettini in formato .pdf, da far confluire in un idoneo cd atto ad essere veicolato in fiere e convegni, oltre che di uso più agevole per gli addetti ai lavori.

La Relazione Annuale 2005, redatta nel 2006, è stata capillarmente distribuita all'indirizzario istituzionale, nonché alle Biblioteche, in formato cartaceo e in formato elettronico nell'ambito del cd relativo alle pubblicazioni 2005.

L'Ufficio Comunicazione si occupa poi di confezionare anche altre pubblicazioni secondo un'unica linea grafica ed editoriale, che possono essere realizzate come output di specifici progetti oppure riguardanti la pubblicazione degli atti di convegni organizzati dall'Agenzia.

Nell'anno 2006, nello specifico, questa tipologia di pubblicazioni ha riguardato:

- il Libro Verde (cfr. Parte quarta – capitolo 1 – paragrafo 3) quale lascito politico al termine del primo mandato alla nuova Agenzia, postalizzato a tutti i parlamentari e distribuito nell'ambito dell'evento di presentazione avvenuto presso la Camera dei Deputati a Palazzo San Macuto in data 26 ottobre 2006,

- la pubblicazione della ricerca sui registri del Terzo Settore a seguito dell'omonima ricerca, distribuita nel corso degli eventi organizzati dall'Agenzia e postalizzata agli interlocutori istituzionali individuati dal Consiglio;
- la pubblicazione dell'abstract della ricerca sui registri del Terzo Settore, anticipata nel corso dell'evento di presentazione nel novembre 2005 e successivamente utilizzata come agile strumento di esplicazione dei contenuti della ricerca in occasione di incontri, convegni, eventi;
- la pubblicazione del cosiddetto "summary sulla ricerca effettuata sulle Case di Riposo" a seguito dell'omonima ricerca.
- La pubblicazione "CEAS – CITTADINANZA EUROPEA ATTIVA E SOLIDALE: UNA STORIA ANCORA IN CAMMINO" – Volontariato e Scuola in un dialogo costante per l'azione civica, realizzata nell'ambito del progetto CEAS e veicolata col settimanale Vita.

Per quanto attiene alla distribuzione del Libro Bianco, edito dalla casa editrice Il Mulino, è stata assicurata dall'editore stesso la diffusione del testo presso tutte le librerie giuridiche delle città capoluogo di provincia e dall'Agenzia, che ha provveduto a farne una mirata distribuzione nell'ambito dell'evento di presentazione avvenuto il 2 ottobre al Palazzo delle Stelline a Milano e a postalizzarlo a tutti i propri interlocutori istituzionali, in particolare al Governo, a tutti i Parlamentari, ad opinion maker.

In ultimo l'Ufficio Comunicazione redige e pubblica altri documenti che attengono all'attività editoriale e riguardano il materiale utilizzato nel corso delle fiere, dei convegni e in tutte quelle occasioni in cui è utile promuovere l'immagine dell'Ente. Si tratta di leaflet e brochure sia per singoli progetti, sia di taglio istituzionale puro.

Per questa tipologia di prodotti, nell'anno 2006 si è realizzata una brochure dal taglio storico sulla nuova sede dell'Agenzia divulgato in occasione dell'importante evento di inaugurazione della stessa, avvenuto il 27 marzo 2006.

La brochure istituzionale è stata adottata come strumento di sicuro e immediata percezione delle attività dell'Agenzia per le Onlus. Tale pubblicazione costituisce infatti il primo veicolo cartaceo pubblicitario utile a diffondere l'operato e le funzioni dell'Agenzia. L'apprendimento risulta immediatamente fruibile grazie alla suddivisione dell'attività dell'Agenzia in aree tematiche (vigilanza, indirizzo e promozione), ciascuna corrispondente