

ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXCII
n. 2

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AGENZIA PER LE
ORGANIZZAZIONI NON LUCRATIVE DI UTILITÀ
SOCIALE

(ANNO 2006)

*(Articolo 2, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri
21 marzo 2001, n. 329)*

**Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme assistenziali
(CHITI)**

Trasmessa alla Presidenza il 28 marzo 2007

PAGINA BIANCA

INDICE

Presentazione a cura del professor Stefano Zamagni, Presidente dell'Agenzia per le <i>onlus</i>	Pag.	5
Introduzione a cura del professor Lorenzo Ornaghi, Presidente uscente	»	15
PARTE PRIMA		
<i>Premessa generale con normativa di riferimento</i>	»	21
PARTE SECONDA		
<i>Vigilanza e ispezione</i>	»	28
CAPITOLO 1) Novità principali	»	28
CAPITOLO 2) Vigilanza e ispezione	»	33
PARTE TERZA		
<i>Indirizzo</i>	»	50
CAPITOLO 1) Pareri emessi e tematiche di interesse generale	»	50
CAPITOLO 2) Atti di indirizzo	»	62
PARTE QUARTA		
<i>Promozione</i>	»	65
Premessa	»	65
CAPITOLO 1) Studi e ricerche	»	66
– Par. 1) Borse di studio	»	68
– Par. 2) Il Libro Bianco	»	76
– Par. 3) Il Libro Verde	»	78
– Par. 4) Atti Seminario sull'Amministrazione di sostegno	»	87
– Par. 5) I Registri delle organizzazioni del Terzo Settore	»	90
CAPITOLO 2) COMUNICAZIONE E RELAZIONI ESTERNE	»	94

PAGINA BIANCA

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 nuove 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,

in particolare, il ruolo di raccordo e confronto esercitato dall'Agenzia tra istituzioni pubbliche e Terzo settore.

La genesi dell'Agenzia, che rappresenta una realtà originale nel panorama europeo (a esclusione della Charity Commission inglese, da cui il nostro ente si differenzia non solo per origini storiche, ma anche per struttura e compiti), è certamente da rinvenire nello sviluppo conosciuto dal Terzo settore in Italia negli ultimi anni. Ciò tuttavia non deve indurci a trascurare la dimensione internazionale del mondo non profit. Tra le proprie attribuzioni, l'Agenzia vede anche la promozione di "scambi di conoscenza e forme di collaborazione fra realtà italiane delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti con analoghe realtà all'estero".

Il miglioramento qualitativo delle proprie prestazioni, del resto, passa necessariamente attraverso il confronto con altri soggetti e, nella fattispecie, con le esperienze maturate in altri Paesi, in particolare dell'Unione Europea. Già a partire dal 2003, l'Agenzia ha cercato di corrispondere alla propria vocazione internazionale, sia favorendo la conoscenza del settore non profit in Europa, sia stringendo rapporti con le istituzioni comunitarie maggiormente interessate in tale settore. Positivo risultato di un tale impegno è stato, conta ricordarlo, il convegno europeo "Il Terzo settore e la società civile nella costruzione dello spazio sociale europeo".

Infine è opportuno ripetere, anche in quest'ultima Relazione, alcune più generali considerazioni relative alla struttura dell'Agenzia. Nei cinque anni del suo primo mandato, l'ente si è impegnato particolarmente nel costruire il proprio assetto

interno oltre che il posizionamento verso l'esterno. Dal punto di vista dell'organizzazione interna, anche in base ai criteri previsti dalla Legge per la così detta "sede di prima applicazione" (art. 9 del DPCM 329/01), l'Agenzia ha potuto avvalersi di un numero di unità di personale non superiore a 35 (comprendente sia le posizioni di comando, provenienti da altre Pubbliche Amministrazioni, sia i rapporti di collaborazione esterna). Il reperimento di risorse umane, in assenza di un comparto di contrattazione di riferimento, nonché di una pianta organica approvata dalla vigilante Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha costituito e tuttora rappresenta una sfida importante. Ciò anche in considerazione delle forti limitazioni imposte all'Agenzia sia dalle Leggi Finanziarie, che hanno fortemente ridotto il ricorso a collaborazioni esterne, sia dalla tipologia di rapporto che l'Agenzia ha potuto instaurare con le altre Pubbliche Amministrazioni cedenti il personale.

L'istituto del "comando", infatti, prevede che l'Amministrazione di appartenenza continui a erogare il trattamento fondamentale all'impiegato comandato, mentre spettano all'Agenzia esclusivamente gli oneri accessori. Pertanto, in presenza di tali condizioni solo 12 comandi sono stati attivati in favore dell'Agenzia.

Il concetto di pubblica amministrazione "leggera", quindi, si è sposato con l'impostazione del lavoro di questo nuovo organismo, che ha esternalizzato laddove ha potuto, mantenendo in capo il coordinamento delle attività principali.

Particolarmente importante, per questi aspetti, si è rivelata la stesura del Regolamento di Organizzazione e Funzionamento, approvato dal Consiglio e successivamente dall'ente vigilante.

Per quanto riguarda il versante esterno, l'Agenzia ha dovuto soprattutto definire il proprio ruolo nel panorama della Pubblica Amministrazione, già assai strutturato e consolidato per quel che attiene alle competenze e ai ruoli istituzionali. Ne è derivata una serie di processi che non impropriamente si potrebbero definire di continua "negoziazione" con altri enti. Per esemplificare, l'ambizioso progetto di "fare rete" tra le banche dati già esistenti e rendere uniforme la legislazione su tutto il territorio nazionale ha dovuto mettere in conto una gestazione molto lunga, che non ha potuto prescindere dall'ipotizzare un rafforzamento futuro dei poteri dell'Agenzia stessa, nel senso individuato dal Libro verde. L'evidente presidio di altre Pubbliche Amministrazioni su registri riguardanti categorie giuridiche o fiscali di enti non profit ha segnato la rotta dell'Agenzia per gli accordi interistituzionali.

Un importante Protocollo d'intesa è stato siglato con la Guardia di Finanza, per intensificare le attività di controllo nell'ambito della così detta "vigilanza promozionale". Nel corso dei cinque anni proposte di collaborazione formale tra l'Agenzia e altre Amministrazioni centrali dello Stato (Ministero per gli Affari Regionali, Ministero per le Pari Opportunità, Agenzia delle Entrate, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni) sono state avviate senza peraltro giungere a protocolli o accordi definitivi.

Per quel che attiene al dettato degli art. 3, 4, 5 del DPCM 329/01, l'Agenzia ha svolto pienamente le attività di vigilanza e controllo, di indirizzo e di promozione a essa assegnate, utilizzando tutti gli strumenti previsti dalla Legge e dalle peculiarità dei singoli campi di azione. Di tutto ciò è fornito un puntuale resoconto nelle deliberazioni consiliari di programmazione, oltre che, in maniera sinottica, nelle singole Relazioni Annuali redatte dall'Agenzia e presentate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 2 del DPCM 329/01.

Nel licenziare queste brevi pagine introduttive, sento il dovere di esprimere alcuni sentiti ringraziamenti.

Va manifestata piena riconoscenza, in primo luogo, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, nel corso degli anni, specialmente attraverso la vigilante presenza del Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo, ha garantito alla nostra giovane istituzione un indispensabile e concreto sostegno. Un particolare grazie rinnovo al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e ora al Ministero della Solidarietà Sociale, oltre che al Ministero della Funzione Pubblica: in tempi e in forme diverse, sempre amichevoli, hanno accompagnato la nostra attività.

In quest'occasione devo soprattutto formulare i miei sentimenti di gratitudine a tutti coloro che in questi anni, giorno dopo giorno, hanno contribuito a far crescere l'Agenzia e a darle una sua identità e un suo senso di appartenenza. Ai componenti del Consiglio e a tutti coloro che hanno lavorato per l'Agenzia, esprimo la mia gratitudine e formulo ogni più fervido augurio.

PARTE PRIMA

Premessa generale con normativa di riferimento

Percorso legislativo

L'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, meglio nota con la denominazione sintetica di "Agenzia per le ONLUS", è un'agenzia governativa di diritto pubblico con sede a Milano in Via Dogana n. 4.

L'Agenzia opera sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri (a cui è tenuta ad inviare annualmente una relazione sull'attività svolta) ed è stata istituita con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 settembre 2000¹ con cui si è dato seguito alla delega prevista dall'art. 3 della Legge n. 662 del 23 dicembre 1996².

Successivamente, con il DPCM n. 329 del 21 marzo 2001³, si è provveduto all'emanazione del regolamento dell'Agenzia per le ONLUS, in base al quale, in data 8 marzo 2002, la stessa si è regolarmente insediata.

¹Il D.P.C.M. 26 settembre 2000 istituisce la "Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale" quale organismo di controllo degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS).

La sede della "Agenzia" è prevista a Milano, mentre con un successivo regolamento verranno definite: organizzazione interna; funzionamento; numero dei componenti e relativi compensi; poteri e modalità di funzionamento.

² La **legge 23 dicembre 1996, n. 662** recante "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" all'art.3, comma 190, recita:

"Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri delle finanze, del lavoro e della previdenza sociale [...] è istituito un organismo di controllo degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale".

³ Il **D.P.C.M. 21 marzo 2001, n. 329** "Regolamento recante norme per l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale" prevede:

➤ sede: l'organismo di controllo sugli enti non commerciali e sulle ONLUS, istituito ai sensi dell'art.3, comma 190, della legge n. 662/96, denominato Agenzia, ha sede in Milano;

➤ vigilanza: l'Agenzia opera sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri e per sua delega dei Ministri per la solidarietà sociale e delle finanze.

Composizione

Predisporre annualmente, entro il 1° marzo, una relazione al Presidente del Consiglio sulla attività svolta l'anno precedente. Tale relazione viene presentata al Parlamento entro il 30 marzo;

➤ compiti: nell'esercizio delle attribuzioni previste dall'art.3, commi 191 e 192, della L.23/12/96, n. 662 l'Agenzia:

- esercita i poteri di indirizzo, promozione, vigilanza e ispezione per una corretta ed uniforme osservanza della normativa inerente le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), il Terzo Settore e gli enti non commerciali (di seguito definiti organizzazioni)
- formula proposte in ordine alla normativa delle organizzazioni
- promuove iniziative di studio e di ricerca sulle organizzazioni in Italia e all'estero, nonché raccolta ed aggiornamento dei relativi dati
- promuove campagne per lo sviluppo e la conoscenza delle organizzazioni nonché per valorizzarne il ruolo di promozione civile e sociale
- sostiene la qualificazione degli standard formativi per l'aggiornamento e la formazione del personale addetto alle attività dell'organizzazione
- promuove scambi e forme di collaborazione con partner a livello europeo
- segnala alle autorità competenti distorsioni delle attività determinate dalla normativa in materia, formulando nel contempo proposte di indirizzo ed interpretazione
- vigila sull'attività di raccolta fondi e di sollecitazione della fede pubblica, svolte dalle organizzazioni, al fine di evitare abusi ed assicurare le pari opportunità nell'accesso ai finanziamenti
- definisce proposte sull'organizzazione della anagrafe unica delle ONLUS
- rende parere vincolante sulla devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento delle organizzazioni
- collabora per una uniforme applicazione delle norme tributarie riguardanti il regime fiscale delle organizzazioni
- promuove iniziative di collaborazione, integrazione e confronto fra la pubblica amministrazione e le organizzazioni nel suo complesso;

➤ relazioni con le pubbliche amministrazioni: le PP.AA. possono richiedere all'Agenzia pareri su atti amministrativi di loro competenza riguardanti le organizzazioni.

Le P.A. devono preventivamente richiedere il parere dell'Agenzia in merito a:

- iniziative legislative riguardanti la promozione, l'organizzazione e l'attività degli enti del terzo settore
- individuazione delle categorie di organizzazioni cui destinare contributi pubblici
- organizzazione dell'anagrafe unica delle ONLUS
- tenuta degli albi delle cooperative sociali
- riconoscimento delle organizzazioni non governative (ONG)
- decadenza dalle agevolazioni previste dal D.Lgs.460/97.

I pareri devono essere resi entro trenta giorni dalla richiesta, salvo istruttoria integrativa;

➤ poteri dell'Agenzia: corrispondere con tutte le P.A. e gli enti di diritto pubblico ed instaurare forme di collaborazione utili alla promozione, conoscenza e controllo delle organizzazioni; promuovere indagini conoscitive nei settori di operatività delle organizzazioni; consultare periodicamente le associazioni rappresentative delle organizzazioni riconosciute come parti sociali dal Governo; assumere le seguenti iniziative nell'ambito della propria attività consultiva, di verifica e di controllo:

- invitare i rappresentanti delle organizzazioni a comparire per fornire dati e notizie
 - inviare alle organizzazioni questionari relativi a dati e notizie di carattere specifico
 - richiedere alle P.A., agli enti pubblici, ai soggetti titolari di partita IVA la trasmissione di dati e documenti relativi alle organizzazioni
 - richiedere copia o estratti di documenti ed atti riguardanti le organizzazioni depositati presso notai e gli altri uffici pubblici
 - richiedere all'amministrazione finanziaria l'esecuzione di specifici controlli per verificare i presupposti delle agevolazioni tributarie usufruite o richiesti dalle organizzazioni
 - comunicare agli organi competenti, per l'adozione dei provvedimenti consequenziali all'attività di cui sopra, le violazioni ed anomalie riscontrate durante i controlli
- assicurare la tutela da abusi nell'attività di raccolta fondi e di sollecitazione della fede pubblica mediante specifiche richieste di dati, notizie e documenti agli enti del terzo settore, alle P.A., a società ed imprenditori privati.

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

L'organo collegiale, come da Decreto di nomina del è attualmente così composto:

Stefano Zamagni	Presidente
Luca Antonini	Consigliere
Marida Bolognesi	Consigliere
Massimo Palombi	Consigliere
Edo Patriarca	Consigliere
Adriano Propersi	Consigliere
Giampaolo Rasimelli	Consigliere
Emanuele Rossi	Consigliere
Paola Severini	Consigliere
Gabriella Stramaccioni	Consigliere
Sergio Travaglia	Consigliere

La “Mission” dell’Agenzia per le ONLUS

L'Agenzia per le ONLUS è chiamata ad operare affinché, su tutto il territorio nazionale italiano, sia perseguita una “uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare” concernente le ONLUS, il Terzo Settore e gli enti non commerciali.

L'**ambito di intervento** dell'Agenzia, nonché le **attribuzioni**, le **relazioni con le pubbliche amministrazioni** e i **poteri** di cui essa è dotata per il conseguimento dei suoi scopi, sono definiti dal regolamento normativo.

Ambito di intervento

Il campo di azione dell'Agenzia, in realtà, è assai più ampio di quanto la sua denominazione potrebbe indurre a pensare. Il termine "onlus"⁴, infatti, indica soltanto una parte delle organizzazioni soggette all'esercizio delle funzioni dell'Agenzia.

Secondo quanto previsto dall'art.1 – comma 1 – del DPCM 329/2001, l'Agenzia è infatti definita come *"L'organismo di controllo sugli enti non commerciali e sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale"*. L'Agenzia per le ONLUS, pertanto, ha competenze inerenti a tutte le realtà costitutive del Terzo Settore, del nonprofit e dell'economia sociale italiana.

Attribuzioni

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

- formulare osservazioni e proposte sulla normativa vigente del settore
- promuovere:
 - a) attività di studio e ricerca anche fuori dei confini nazionali,
 - b) campagne per lo sviluppo e la conoscenza delle organizzazioni del terzo settore in Italia,
 - c) azioni di riqualificazione degli standard in materia di formazione e di aggiornamento,
 - d) scambi di conoscenza e collaborazione fra organizzazioni italiane del terzo settore e analoghe realtà estere,

⁴ Le "Organizzazioni non lucrative di utilità sociale", normalmente identificate con l'acronimo "ONLUS", si relazionano al mondo del nonprofit italiano come una parte rispetto al tutto. Le Onlus, infatti, trovano fondamento nel D.Lgs. n. 460/97 con cui il Legislatore, nell'intento di rinnovare parte della normativa fiscale e al fine di permettere ad importanti realtà sociali di attuare in termini innovativi e incentivanti la loro missione statutaria, ha istituito una nuova categoria giuridica attribuendola a tutti quei soggetti (già esistenti o di successiva costituzione) che, per poter fruire degli incentivi previsti dalla legge, sono chiamati a seguire determinate regole nello svolgimento della loro attività e nella loro organizzazione interna.

e) iniziative di collaborazione, integrazione e confronto fra la pubblica amministrazione e le organizzazioni del terzo settore

- curare la raccolta, l'aggiornamento ed il monitoraggio dei dati e dei documenti relativi al settore
- segnalare alle autorità competenti i casi nei quali le norme di legge o di regolamento determinano distorsioni nell'attività delle organizzazioni
- rendere parere vincolante, nei casi di scioglimento degli enti e delle organizzazioni, sulla devoluzione del loro patrimonio ai sensi del D.Lgs 460/97⁵

⁵ Il **Decreto Legislativo 4 dicembre 1997, n. 460** "Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale" all'art.5, comma 2, richiama l'organismo di controllo allorché parla degli enti di tipo associativo ed all'art.10, comma 1, (che di seguito si riporta integralmente) dove definisce le ONLUS e fornisce i criteri cui devono attenersi. Art. 10.

Organizzazioni non lucrative di utilità sociale

1. Sono organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica, i cui statuti o atti costitutivi, redatti nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata o registrata, prevedono espressamente:
- a) lo svolgimento di attività in uno o più dei seguenti settori:
 - 1) assistenza sociale e socio-sanitaria;
 - 2) assistenza sanitaria;
 - 3) beneficenza;
 - 4) istruzione;
 - 5) formazione;
 - 6) sport dilettantistico;
 - 7) tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico di cui alla legge 1 giugno 1939, n. 1089, ivi comprese le biblioteche e i beni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409;
 - 8) tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22;
 - 9) promozione della cultura e dell'arte;
 - 10) tutela dei diritti civili;
 - 11) ricerca scientifica di particolare interesse sociale svolta direttamente da fondazioni ovvero da esse affidata ad università, enti di ricerca ed altre fondazioni che la svolgono direttamente, in ambiti e secondo modalità da definire con apposito regolamento governativo emanato ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400;
- b) l'esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale;
- c) il divieto di svolgere attività diverse da quelle menzionate alla lettera a) ad eccezione di quelle ad esse direttamente connesse;
- d) il divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'organizzazione, a meno che la destinazione o la distribuzione non siano imposte per legge o siano effettuate a favore di altre ONLUS che per legge, statuto o regolamento fanno parte della medesima ed unitaria struttura;
- e) l'obbligo di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse;
- f) l'obbligo di devolvere il patrimonio dell'organizzazione, in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale o a fini di pubblica utilità, sentito l'organismo di controllo di cui all'articolo 3, comma 190, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, salvo diversa destinazione imposta dalla legge;

- collaborare con il Ministero dell'Economia e delle finanze per la uniforme applicazione delle norme tributarie, anche formulando proposte su fattispecie concrete
- elaborare proposte sull'organizzazione dell'anagrafe unica delle onlus

Relazioni con le pubbliche amministrazioni

Il DPCM 329/2001 prevede all'art. 4, comma 1 che le pubbliche amministrazioni possano sottoporre al parere dell'Agenzia gli atti amministrativi di propria competenza riguardanti il Terzo Settore, mentre il comma 2 dello stesso articolo fissa per le stesse l'obbligo di richiedere preventivamente il predetto parere nel caso di:

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

Poteri

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

-
- g) l'obbligo di redigere il bilancio o rendiconto annuale;
 - h) disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalita' associative volte a garantire l'effettivita' del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneita' della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati o partecipanti maggiori d'eta' il diritto di voto per l'approvazione e le modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione;
 - i) l'uso, nella denominazione ed in qualsivoglia segno distintivo o comunicazione rivolta al pubblico, della locuzione "organizzazione non lucrativa di utilita' sociale" o dell'acronimo "ONLUS".

- corrispondenza con le pubbliche amministrazioni e gli enti di diritto pubblico per instaurare forme di collaborazione per l'indirizzo, la promozione, la conoscenza e il controllo del terzo settore
- promozione di indagini conoscitive generali nei settori operativi delle organizzazioni nonprofit
- consultazione periodica delle associazioni rappresentative degli interessi di settore anche con l'invito ad audizioni e mediante la richiesta di compilazione di appositi questionari per la raccolta dati
- richiesta agli organi dell'amministrazione finanziaria di effettuare specifici controlli
- comunicazione agli organi competenti per l'adozione di provvedimenti consequenziali a violazioni eventualmente riscontrate nello svolgimento dell'attività di controllo
- inoltro di specifiche richieste di dati, notizie e documenti alle organizzazioni nonprofit per assicurare la tutela da abusi nell'attività di raccolta di fondi

Conclusioni

L'Agenzia per le ONLUS (ad eccezione della Charity Commission britannica che la precede come storia e da cui si distingue per importanti differenze giuridiche e strutturali) è una realtà originale nel panorama europeo. Essa nasce soprattutto sulla spinta delle esigenze, che la rilevante, veloce e proficua crescita del Terzo Settore e del volontariato italiano, ha proposto alla classe politica. Se questa è la sua radice, però, la sua possibilità di sviluppo non può non tenere conto della dimensione internazionale del settore di cui è chiamata ad occuparsi. La ricerca del miglioramento qualitativo della sua attività, quindi, la sospinge naturalmente al confronto – a partire dal dialogo con i paesi membri dell'Unione Europea - con le esperienze in atto al di fuori dei confini nazionali.

PARTE SECONDA VIGILANZA E ISPEZIONE

Capitolo I – Novità principali

L'art. 15, comma 2 del *Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia per le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale* prevede che il Dipartimento Attività Giuridiche dell'Agenzia per le Onlus svolga le funzioni di vigilanza, controllo, indirizzo e ispezione nell'ambito del Terzo Settore, di cui agli artt. 3 e 4 del D.P.C.M. 329/2001, attraverso la predisposizione di documentazione che si sostanzia principalmente in:

1. pareri obbligatori ma non vincolanti nel caso di decadenza totale o parziale delle agevolazioni previste dal decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, ai sensi della lettera f) dell'art. 4 sopra richiamato;
2. pareri obbligatori, ma non vincolanti alle amministrazioni statali in merito a iniziative legislative e di rilevanza generale riguardanti la promozione, l'organizzazione e l'attività delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti di cui all'art. 4, comma 2;
3. pareri obbligatori e vincolanti sulla devoluzione di patrimonio degli enti o organizzazioni ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. k) del D.P.C.M. n. 329/2001;
4. pareri riguardanti questioni inerenti organizzazioni Onlus ed il Terzo Settore derivanti da quesiti pervenuti all'Agenzia da soggetti privati;
5. risposte a comunicazioni e/o a richieste di parere pervenute da altri soggetti pubblici (Agenzia delle Entrate; Ministero dell'Economia e delle Finanze; Presidenza del Consiglio dei Ministri; Enti Territoriali) come stabilito dall'art. 4, commi 1 e 2 del D.P.C.M. 329/2001;
6. redazione del bollettino ufficiale dell'Agenzia.

Nel corso del **2006**, ultimo anno del primo mandato dell'Agenzia per le Onlus, il Dipartimento Attività Giuridiche, al cui interno operano gli Uffici Vigilanza e Controllo e Indirizzo Normativo, ha teso a perfezionare le proprie pratiche organizzative per la realizzazione delle predette funzioni.

Il trasferimento degli uffici dell'Agenzia in una unica sede dedicata ha permesso al Dipartimento di elaborare un nuovo assetto strutturale ed, altresì, non comportando più l'utilizzo del server del Comune di Milano, partecipando alla realizzazione di un sistema informatico unico per l'Agenzia, di poter progettare dei software per il Dipartimento

finalizzati alla realizzazione e gestione di banche dati, che attualmente risultano difficilmente gestibili con programmi di uso comune.

Il Dipartimento ha, nell'ambito delle **attribuzioni di Vigilanza e Controllo**, operato a sostegno della Commissione Vigilanza e Controllo dell'Agenzia, dando continuità al lavoro istruttorio e di redazione della documentazione sopra citata. Tuttavia, si precisa che il lavoro istruttorio e di redazione dei pareri di cancellazione dall'Anagrafe Unica delle Onlus ha subito una leggera flessione in quanto le predette richieste di parere da parte delle Direzioni Regionali della Agenzia delle Entrate sono diminuite rispetto ai precedenti anni di attività. Pertanto, il Dipartimento si è impegnato ad avviare studi volti ad approfondire tematiche di rilievo tecnico-giuridico, a titolo esemplificativo e non esaustivo, in merito: alla riconducibilità delle attività di integrazione degli immigrati e di sostegno alle popolazioni in via di sviluppo nel settore dell'assistenza sociale; alla disciplina delle società unipersonali, al fine di valutare gli eventuali riflessi sulla possibilità per una Onlus di essere socio unico di una s.r.l.; all'inquadramento e alla sussistenza delle fondazioni non riconosciute; alla partecipazione in associazioni Onlus di enti pubblici e/o società commerciali e/o associazioni di categoria; alle conseguenze derivanti dallo scioglimento o perdita della qualifica di una Onlus; alla possibilità per un ente, a cui è stato notificato il provvedimento di cancellazione dall'Anagrafe Onlus, di continuare ad utilizzare l'acronimo Onlus in pendenza di un giudizio.

Nell'ambito delle **attribuzioni di Indirizzo** il Dipartimento, a supporto della Commissione Indirizzo Normativo, oltre ad aver redatto l'atto di indirizzo sulla nozione di pubblica utilità, ha lavorato sul tema della "soggettività giuridica ed autonomia degli enti di terzo settore", ha formulato un parere relativamente alla circolare 24/E dell'Agenzia delle Entrate del 26 giugno 2006 sugli enti non residenti⁶, rilevando le difficoltà che discenderebbero dall'estensione della qualifica di Onlus agli stessi; ha avviato lo studio sulla disciplina dell'impresa sociale al fine di preparare l'Agenzia per attivarsi in futuro sulle competenze previste dalla relativa disciplina e sul concetto di trasformazione da organizzazione di volontariato in associazione di promozione sociale.

I progetti costituiscono uno strumento di importante espressione dell'attività dell'Agenzia per le Onlus che ne ha attivati, soprattutto negli ultimi due anni, diversi al fine di ampliare la propria conoscenza nel Terzo Settore, evidenziando, in tal modo, la volontà di intervenire in maniera ancora più incisiva nella sua attività di promozione e indirizzo a favore di tale ambito.

⁶ Vedi capitolo III – Attività di indirizzo, Par. I.I. Tematiche significative trattate

I progetti intrapresi derivano da proposte avanzate e deliberate direttamente in sede di Consiglio e riguardano l'analisi di temi o argomenti di rilevante importanza, attinenti il Terzo Settore.

I principali progetti che il Dipartimento ha avviato o per i quali ha fornito un rilevante contributo nel corso del 2006 hanno riguardato:

- 1) il progetto sulla tenuta delle anagrafi/registri degli enti del terzo settore, avviato nel 2005, che, dopo la presentazione nel novembre dello stesso anno del primo rapporto sulla tenuta della maggior parte dei registri, è proseguito con la seconda fase che ha portato alla realizzazione di un seminario cui hanno partecipato i responsabili degli uffici regionali e provinciali per la tenuta dei registri delle associazioni di volontariato⁷. Tale evento ha permesso di verificare la possibilità di redigere linee guida condivise che contribuiscano a superare la disomogenea tenuta dei registri stessi. La seconda fase del progetto si è conclusa nel 2006 con la pubblicazione degli atti del seminario e degli esiti di una successiva parte della ricerca riguardante la tenuta dei registri nazionale e regionali delle APS;
- 2) il progetto relativo alla redazione del Libro Verde che costituisce un lavoro di sintesi contenente le valutazioni dell'Agenzia sullo stato attuale della normativa italiana in materia di nonprofit ed una riflessione strategica sul ruolo presente e futuro dell'Ente;
- 3) il progetto sulle conseguenze ed i risvolti relativi all'applicazione della legge n. 6 del 9 gennaio 2004, che ha introdotto il nuovo istituto dell'amministratore di sostegno a tutela dei soggetti "deboli" e la pubblicazione dei relativi atti;
- 4) il progetto di ricerca sulle case di riposo volto a ricostruire il quadro attuale delle peculiarità riscontrate nei soggetti che svolgono attività socio-assistenziale e sanitaria attraverso la conduzione di case di riposo per anziani private non aventi fini di lucro; esso ha comportato l'intervento di due istituti per la raccolta dei dati e la stesura di un rapporto inerente il risultato della ricerca che ha avuto come esito finale un convegno nel novembre 2006 per la presentazione dei risultati e delle valutazioni inerenti la ricerca, cui è seguita, altresì, la pubblicazione di una sintesi significativa della ricerca, realizzata dal Dipartimento per le Attività Giuridiche e dei rapporti stessi dagli istituti coinvolti nella ricerca e supervisionati dal Dipartimento.

Infine, con riferimento alle attività configurabili nell'ambito della **funzione Ispettiva**, grazie al protocollo d'intesa siglato nell'ottobre 2005 tra l'Agenzia per le Onlus e il Comando Generale della Guardia di Finanza (attraverso uno dei Reparti Speciali del Corpo, il Nucleo

⁷ Vedi capitolo III – Attività di indirizzo, Par. I.1. Tematiche significative trattate

Speciale Entrate dipendente dal Comando Tutela della Finanza Pubblica), nell'anno 2006, hanno iniziato a prendere l'avvio

In base alle previsioni dello stesso Protocollo si è, infatti, avviato un progetto che ha previsto la realizzazione di una prima fase di orientamento formativo rivolto agli operatori deputati alle verifiche sul campo, attraverso l'organizzazione di incontri di prima sensibilizzazione nel corso dei quali sono stati illustrati i tratti civilistici propri degli enti di terzo settore e le discipline relative alle qualificazioni di natura specialistica istituite negli anni dal legislatore. Tale iniziativa ha favorito un utile momento di incontro tra le due realtà istituzionali in quanto ha permesso di verificare quale siano gli obiettivi di entrambi gli organismi e di poter inquadrare più precisamente, attraverso un corretto approccio, l'attività ispettiva nei confronti degli enti di terzo settore tesa non solo all'esclusivo recupero delle somme eventualmente sottratte all'erario, ma anche ad una effettiva "bonifica" dell'intero sistema non profit.

Infatti, lo svolgimento di tale attività ispettiva è reso critico dall'eterogeneità delle disposizioni normative di riferimento che talora si sovrappongono rendendo difficile, di primo acchito, anche l'identificazione del soggetto verso cui la stessa attività è condotta.

Il progetto avviato prevede, altresì, la realizzazione di una seconda fase di formazione finalizzata all'approfondimento della disciplina specialistica fiscale.

Tuttavia, a causa della riduzione della dotazione economica destinata all'Agenzia nel corso dell'anno 2006 non è stato possibile completare il progetto nei tempi pensati.

Lo stesso Protocollo prevede, altresì, un'attività di collaborazione nel controllo degli enti di terzo settore. In tale ambito le segnalazioni effettuate a cura dell'Agenzia per le Onlus di enti per i quali si sospetta una condotta illegittima, sono state solo 9. Tale dato potrebbe sembrare irrisorio ma va letto alla luce del fatto che l'Agenzia non detiene, in quanto non previsto da alcuna norma, documentazione atta alla identificazione degli enti di terzo settore né sussiste alcun obbligo a carico degli stessi di inviare i propri statuti, atti costitutivi e bilanci all'Agenzia in quanto non figura tra i soggetti istituzionali deputati alla tenuta dei registri anagrafici di tali enti. Inoltre, l'Agenzia non ha autorizzazioni all'accesso dei dati anagrafici, fiscali e non, e pertanto la conoscenza di elementi tali da ipotizzare illegalità nella condotta di alcuni enti è in un certo qual senso casuale. Unica tenutaria dell'Anagrafe delle Onlus risulta l'Agenzia delle Entrate che è titolare anche dei poteri e delle funzioni amministrative nei confronti di questi enti e, quindi, destinataria finale degli esiti di qualsiasi attività condotta nei confronti di tali soggetti.

La positiva collaborazione con Guardia di Finanza ha stimolato una riflessione sulle possibilità di rendere più incisive le modalità di espletamento delle attribuzioni di vigilanza e ispezione (art. 3, comma 1, lett. a) e k) del D.P.C.M. 329/2001) proprie dell'Agenzia anche con riferimento all'attività di emissione di pareri vincolanti e obbligatori per la devoluzione del patrimonio nei casi di scioglimento delle onlus.

Tale convincimento è maturato in particolare a seguito sia della richiesta pervenuta dalla Direzione Centrale Amministrazione dell'Agenzia delle Entrate di ricevere copia dei pareri sulla devoluzione di patrimonio delle organizzazioni estinte emessi dall'Agenzia per le Onlus sia in ragione delle note delle Direzioni Regionali delle Entrate che segnalano l'irreperibilità di alcune organizzazioni, che si presume possano essersi estinte, o la cessata attività o l'autocancellazione dall'Anagrafe delle Onlus delle stesse. Considerando, infine, le comunicazioni di privati o delle DRE stesse riguardanti casi di mancata osservanza della disciplina legislativa e regolamentare da parte di alcuni enti, senza che sussistano elementi certi di illegittimità che giustifichino, da subito, il coinvolgimento ispettivo della Guardia di Finanza, si è valutato di proporre all'Agenzia delle Entrate di individuare nuove modalità collaborative che consentano all'Agenzia per le Onlus di acquisire i dati necessari per un corretto e proficuo esercizio del potere di vigilanza e controllo relativo alla destinazione del patrimonio residuo degli enti che risultano estinti.

Capitolo II – Vigilanza e ispezione

Come si è avuto modo di anticipare nel corso del primo capitolo, riguardo all'attività di vigilanza si è riscontrata nel 2006 una lieve flessione in diminuzione delle **istanze ricevute e registrate**, che ammontano complessivamente a **1615** (tra le quali non figurano quindi le richieste inviate via *e-mail*).

Rispetto alle caratteristiche di tali richieste di parere, il grafico n. 1 evidenzia una prima distinzione interessante che concerne la loro differente provenienza. Delle **1615** istanze, infatti, soltanto **97** sono state inoltrate da soggetti privati contro le **1518** provenienti da enti pubblici. A fronte dell'evidente divario nel rapporto tra le due categorie di soggetti individuati è, tuttavia, opportuno evidenziare che, in termini percentuali sul totale delle richieste pervenute, si registra un aumento delle richieste provenienti dai soggetti privati (6% nel 2006 rispetto al 5,1 del 2005). A prima vista si potrebbe ritenere che l'Agenzia abbia acquistato un piccolo margine di visibilità, in realtà la tipologia di richieste giunte dai privati nel corso di questi primi anni di avvio dell'Agenzia si è modificata in quanto inizialmente riguardavano quesiti inerenti temi di tipo tecnico-consulenziale, generalmente rivolti ai commercialisti, mentre recentemente riguardano quesiti di carattere interpretativo più generale, segnale che l'Agenzia sta cominciando ad essere un punto di riferimento più consolidato per il vasto settore del non profit.

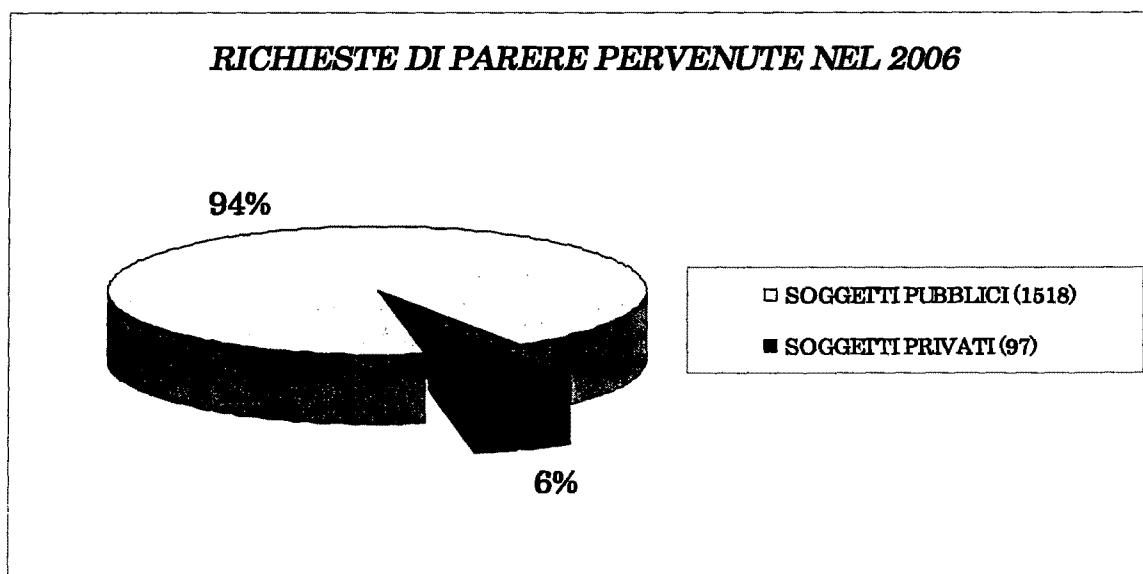


Grafico 1

Il grafico n. 2 mostra, in modo comparativo, il numero di richieste di cancellazione pervenute dalle Direzioni regionali negli anni 2003-2006. Come è possibile notare il picco massimo di richieste si è avuto nel 2005 per diminuire, seppur di poco, nel corso dell'anno 2006. A fronte di tale lieve diminuzione, si evidenzia, tuttavia, che le istruttorie legate alle richieste di cancellazione pervenute nel corso dell'anno 2006 hanno richiesto un elevato impegno per la maggiore complessità delle questioni e/o violazioni evidenziate nelle richieste stesse.

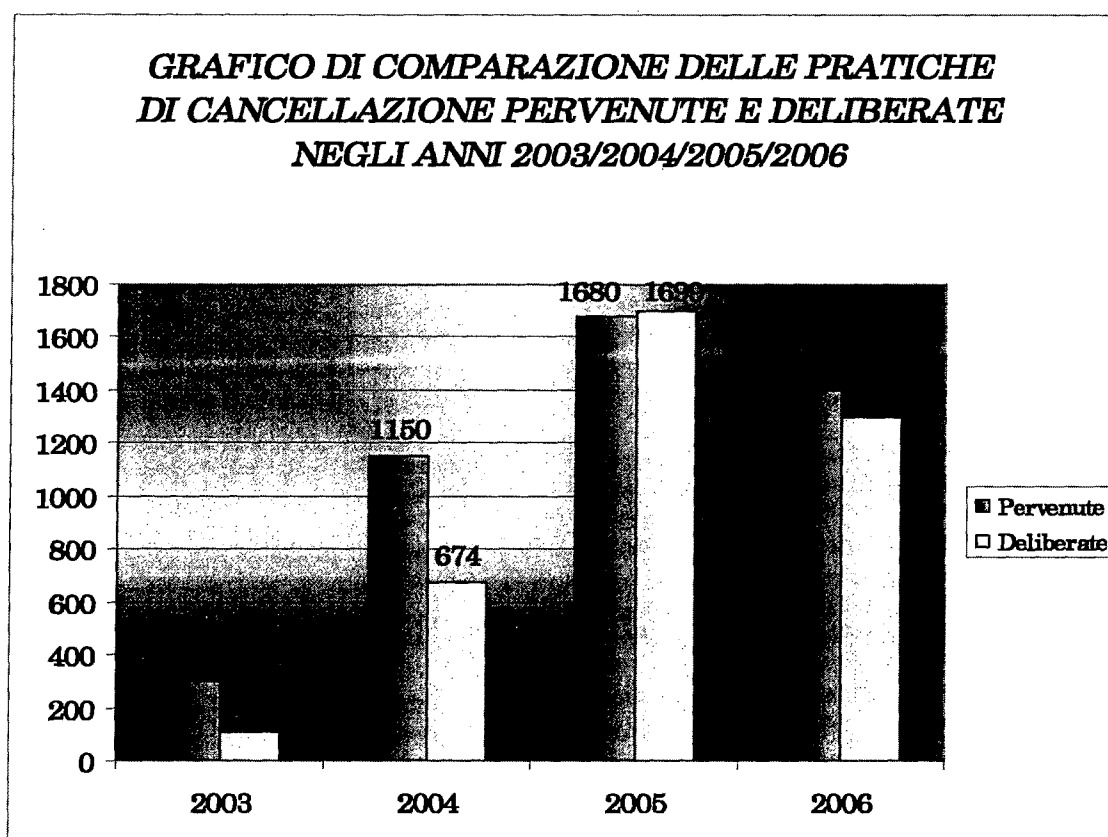


Grafico 2

Nel grafico n. 3 è possibile notare, in dettaglio, le differenti tipologie di **soggetti privati** (organizzazioni e consulenti) che hanno inoltrato richieste all'Agenzia.

Con riferimento alle richieste pervenute da tali soggetti, che rappresentano il **6%** del totale, è opportuno segnalare che **18 su 97** sono richieste di parere sulla devoluzione del

patrimonio di organizzazioni senza fini di lucro⁸, mentre le restanti contengono quesiti interpretativi, dubbi applicativi e specifiche richieste di intervento.

Inoltre, si annoverano numerosi quesiti di interesse generale inviati da soggetti privati che, in taluni casi, hanno dato impulso allo studio di specifici argomenti ed alla successiva emanazione di documenti di indirizzo. Nella maggioranza dei casi, tuttavia, si è provveduto attraverso note di risposta la cui estensione e cura è stata delegata dal Consiglio alla esclusiva competenza del Dipartimento giuridico e, pertanto, tali documenti non sono stati conteggiati nel novero delle deliberazioni assunte nel corso dell'anno.

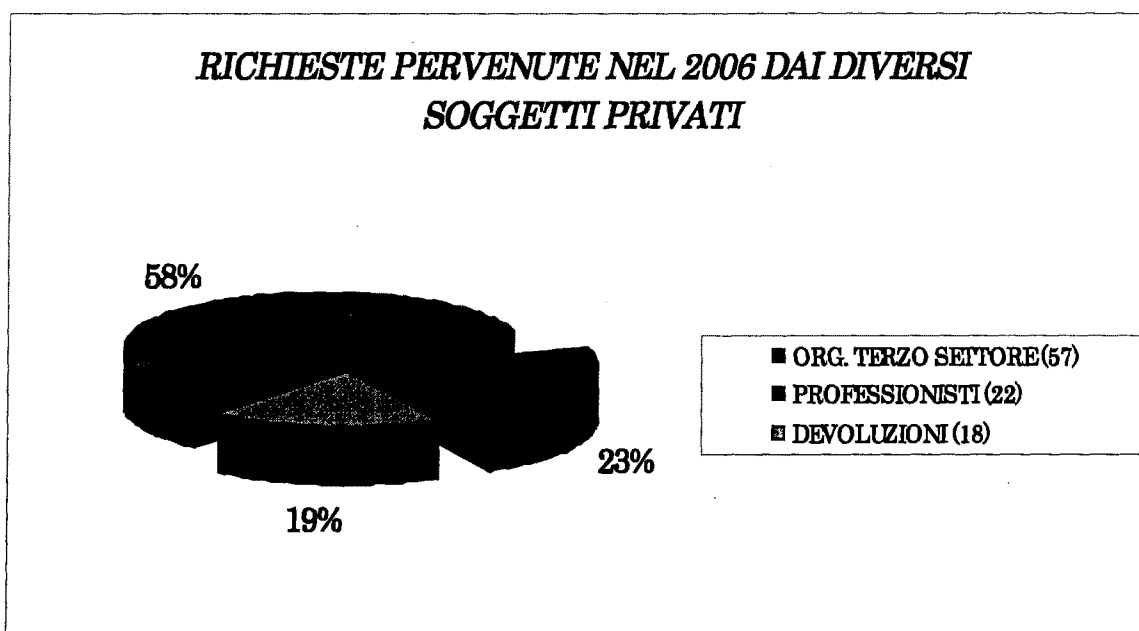


Grafico 3 *Tipologie di richiedenti privati*

Nel grafico n. 4 viene raffigurata la divisione delle richieste pervenute da parte di enti pubblici.

⁸ A questo proposito, si rammenta che secondo le previsioni contenute nel DPCM n. 329 del 21 marzo 2001, art. 3, comma 1, lettera k) *...nei casi di scioglimento degli enti o organizzazioni, [l'Agenzia] rende parere vincolante sulla devoluzione del loro patrimonio ai sensi, rispettivamente, degli articoli 10, comma 1, lettera f) del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e 111, comma 4-quinquies, lettera b) del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e 4, settimo comma, lettera b) del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, fatte salve le normative relative a specifiche organizzazioni ed enti. E' questa la sola fattispecie in cui i pareri obbligatori dell'Agenzia rivestono natura vincolante.*

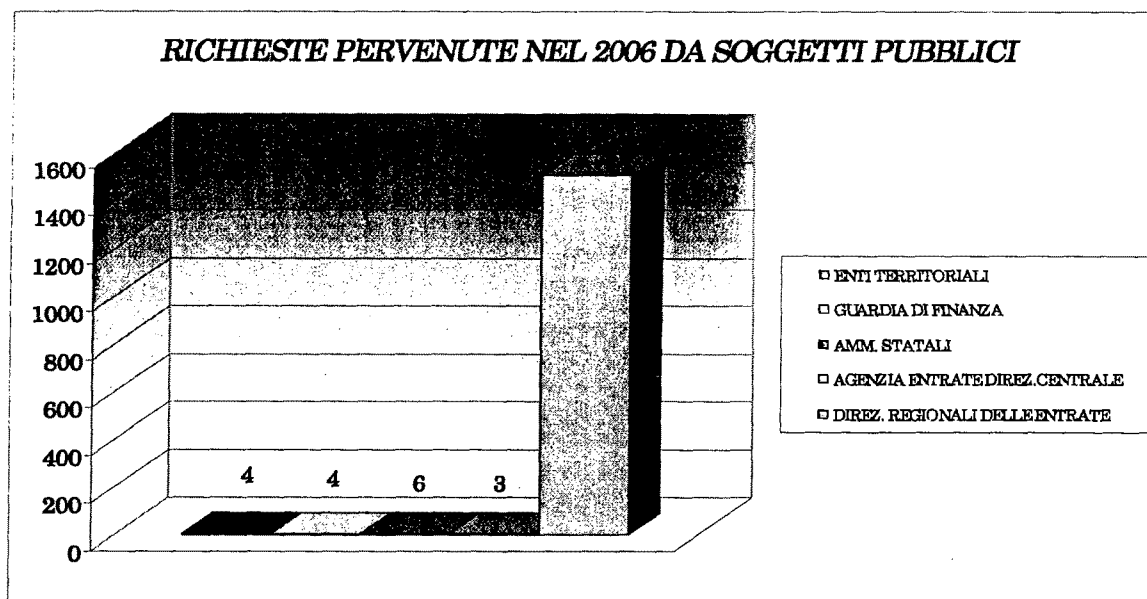


Grafico 4

In particolare, è possibile notare che, a parte alcune sporadiche richieste da parte di enti territoriali, Amministrazioni statali, Guardia di Finanza ed Agenzia delle Entrate-Direzione Centrale, la quasi totalità delle richieste giunge dalle Direzioni Regionali dell'Agenzia delle Entrate.

Si evidenzia che tra le richieste pervenute dagli Enti territoriali non figurano i quesiti sottoposti all'Agenzia dagli Uffici responsabili della tenuta dei registri delle organizzazioni di volontariato giunti a seguito del seminario⁹, giacché, in via sperimentale, sono stati ricevuti e evasi per mezzo di *e-mail*.

A fronte delle **1501** richieste di parere inviate dalle Direzioni Regionali, l'Agenzia per le Onlus ha approvato, con apposito provvedimento, **1296** pareri.

Come indicato nel grafico n. 5, i pareri emessi dall'Agenzia per le Onlus in merito alle richieste di cancellazione dall'omonima Anagrafe, inoltrate dalle Direzioni Regionali delle Entrate, possono essere suddivisi in:

1151 pareri che recano nelle conclusioni un giudizio favorevole alla cancellazione;

73 pareri che esprimono un parere negativo alla cancellazione;

70 pareri che richiedono un supplemento di indagine.

Si segnalano, infine, **2** casi nei quali la richiesta di parere inoltrata dalle Direzioni Regionali all'Agenzia per le Onlus è stata preventiva all'iscrizione dell'ente nella citata Anagrafe.

⁹ Vd. Nota 2.

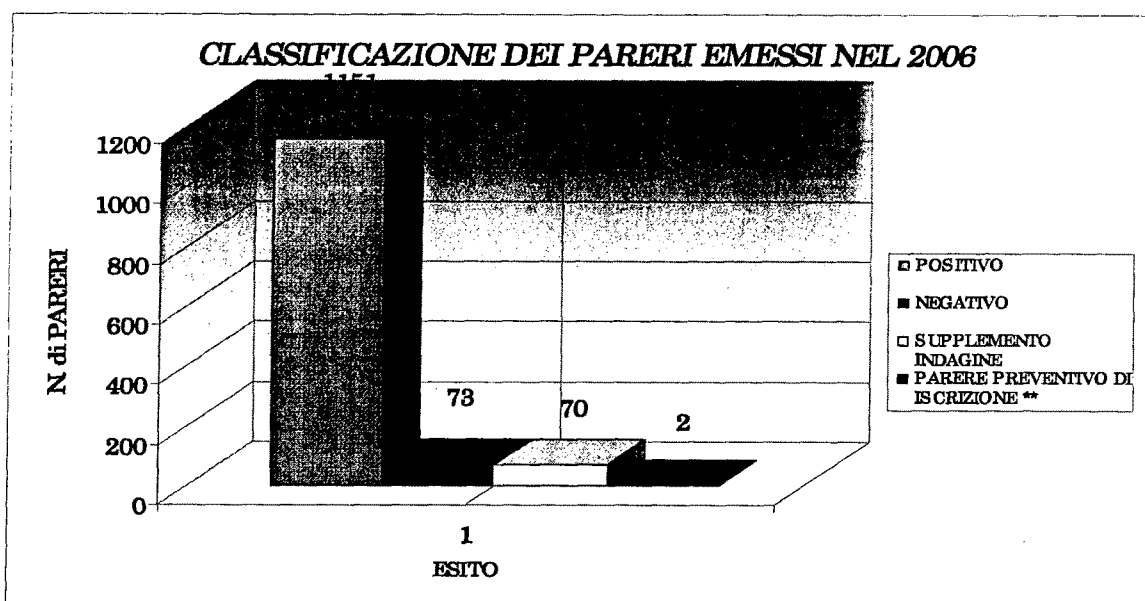


Grafico 5

Nel grafico n. 6 si propone un raffronto degli esiti delle istruttorie condotte nell'anno 2006 con quelli relativi agli anni 2003, 2004 e 2005.

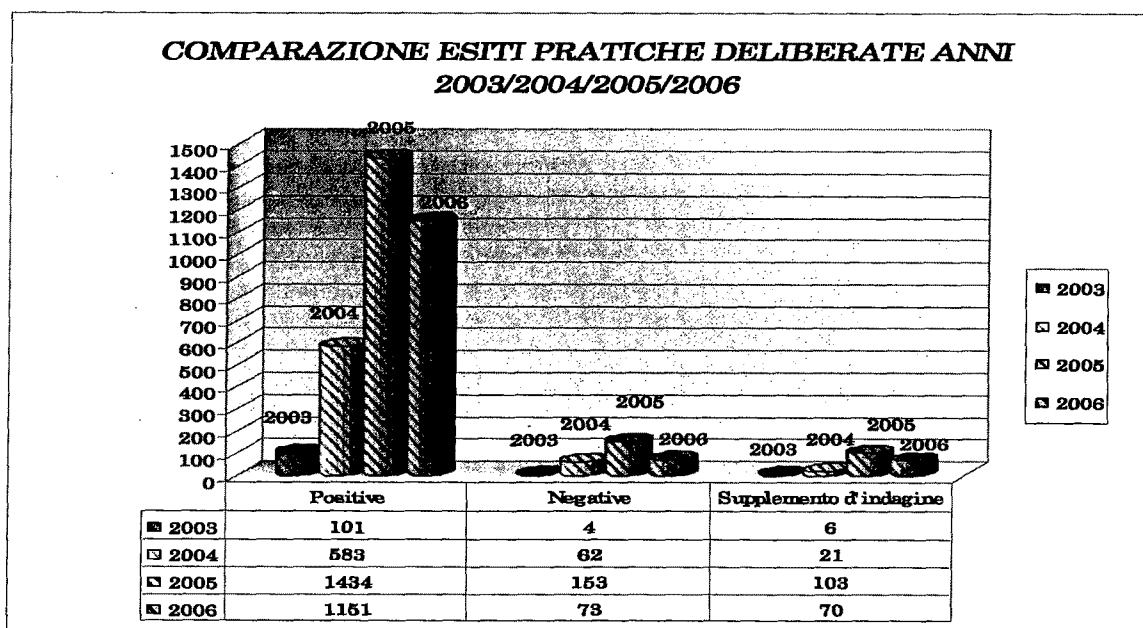


Grafico 6

Come evidenziato dal grafico sopra riportato, i pareri relativi alla richiesta di un supplemento di indagine nel corso del 2006 sono stati 70, contro i 103 del 2005, i 21 del 2004 ed i 6 del 2003. In alcuni casi è stato possibile ottenere un riscontro sostanziale di un'effettiva attività solidaristica che nello statuto era stata espressa in maniera inadeguata, mentre, in altri, si è avuta la conferma che la genericità con la quale era stata espressa l'attività statutaria denunciava una carenza effettiva del precitato requisito in seno all'ente.

In ogni caso, soprattutto in talune regioni, continua a crescere la risposta alle richieste di supplemento di indagine sicuramente utili a contenere il contenzioso. D'altro canto, il Decreto Ministeriale n. 266 del 2003 sui controlli prevede che si proceda a verifiche formali, ma anche sostanziali, prima di ricorrere all'emissione del provvedimento di cancellazione e, pertanto, come riscontrato in diversi casi, il modo migliore con cui procedere di fronte ad uno statuto generico sembra essere quello di raccogliere maggiori elementi di giudizio onde non incorrere in errori amministrativi.

Nel grafico n. 7 sono evidenziate, in numeri assoluti, le richieste di supplemento d'indagine inoltrate dall'Agenzia per le Onlus e le relative risposte pervenute dall'Amministrazione Finanziaria in questi anni¹⁰. Deve segnalarsi, a tal proposito, un dato assai rilevante che consiste in un sostanziale cambiamento di comportamento delle Direzioni Regionali in termini di riscontri ai supplementi d'indagine richiesti dall'Agenzia per le Onlus. Infatti, a fronte di un 22,6% di risposte a tali richieste nel 2005, si rileva un 52,5% riferibile all'anno 2006.

Tale dato non può che essere di conforto, giacché pone le basi per il consolidamento di una modalità istruttoria di approfondimento che l'Agenzia per le Onlus ha sempre ritenuto utile, conveniente e sufficiente, in alcuni casi, per una efficace attività di vigilanza e controllo, oltre che di interazione collaborativa con le organizzazioni del terzo settore.

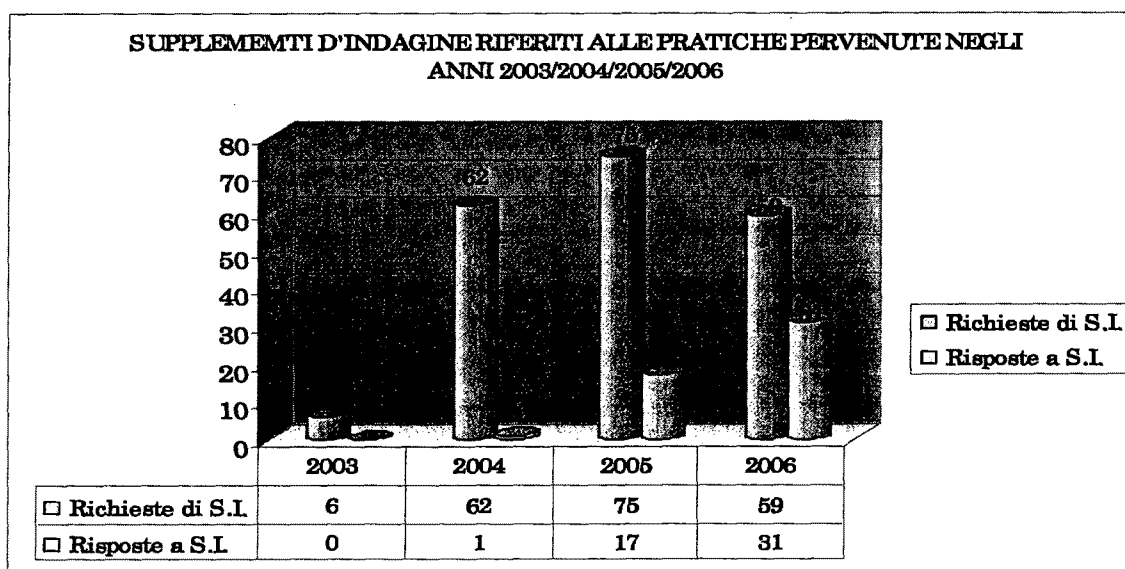


Grafico 7

¹⁰ Si evidenzia che le richieste di supplemento di indagine, in tale caso, si riferiscono alle richieste di parere pervenute nell'anno 2006, mentre i 70 supplementi d'indagine conteggiati nel grafico precedente si riferiscono anche a pratiche giunte nell'anno 2005.

Se si suddividono le varie tipologie di pareri favorevoli alla cancellazione, è possibile evidenziare, secondo quanto riporta il grafico n. 8, che **31** di essi risultano positivi in quanto le richieste si riferivano alle c.d. "Onlus di diritto", ai sensi del disposto del co. 8 dell'art. 10 del D.Lgs. 460/97 e non hanno alcun obbligo di iscrizione nell'Anagrafe delle Onlus; sono, invece, **11** gli organismi che essendo privi di autonomia, in quanto mere articolazioni territoriali di enti a carattere nazionale, non potevano continuare ad essere iscritti nell'Anagrafe. La maggior parte delle cancellazioni (**1109**), infine, trova la sua ragione nella mancanza dei requisiti obbligatori per le onlus, previsti dall'art. 10, co. 1 del D.Lgs. 460/97.

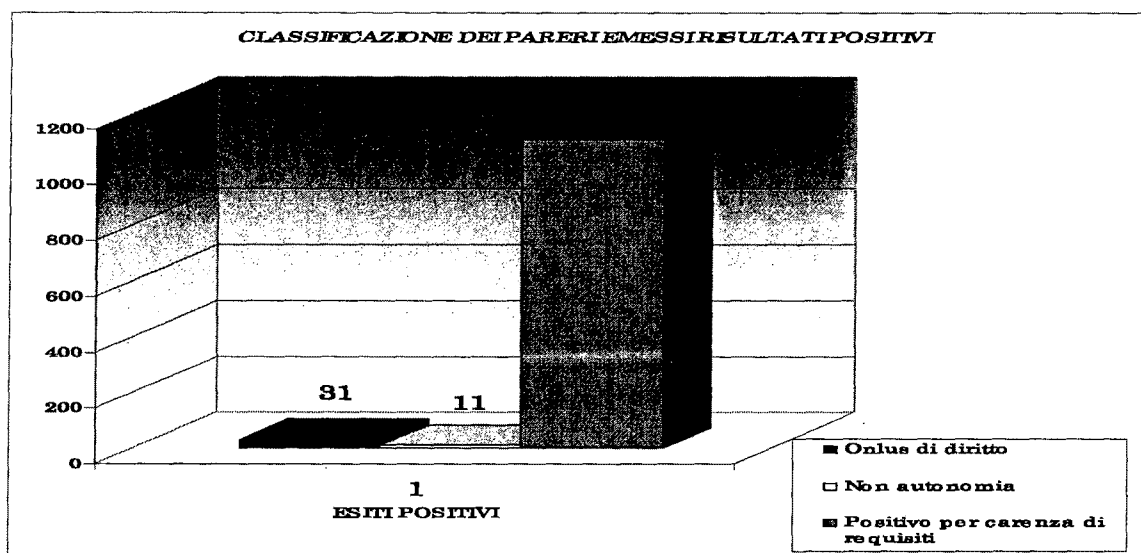


Grafico 8

Il grafico n. 9 prende in considerazione i pareri emanati dall'Agenzia, evidenziando che dei **1296** emessi, **828** sono quelli formulati ai sensi dell'art. 6 (norma transitoria) del D.M. 18 luglio 2003, n. 266; tali casi si riferiscono a quegli organismi che sono stati cancellati per non aver inviato documentazione idonea a consentire il controllo del possesso dei requisiti formali come prevede la norma citata. Il controllo da parte dell'Agenzia per le Onlus, si è limitato alla verifica della correttezza della procedura di acquisizione documentale esperita dall'Amministrazione finanziaria. Sono, inoltre, riportati i dati relativi alle cancellazioni dall'Anagrafe delle Onlus ai sensi dell'art. 4 del D.P.C.M. 21 marzo 2001, n. 329 divise per settori di attività, i supplementi d'indagine, i pareri preventivi e le altre tipologie di comunicazione.

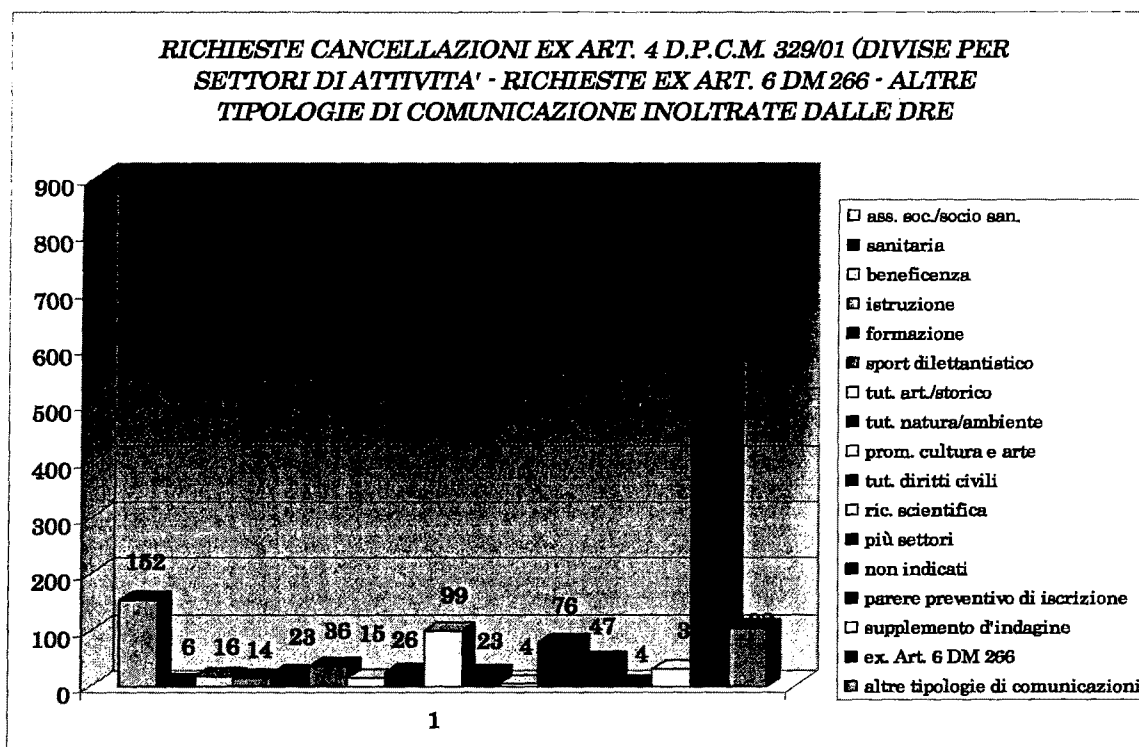


Grafico 9

Il grafico n. 10 pone a confronto le richieste di cancellazione ai sensi dell'art. 6 del D.M. 266 sopra citato, pervenute negli anni 2005/2006 dalle rispettive Direzioni regionali dell'Agenzia delle Entrate e deliberate nel 2006.

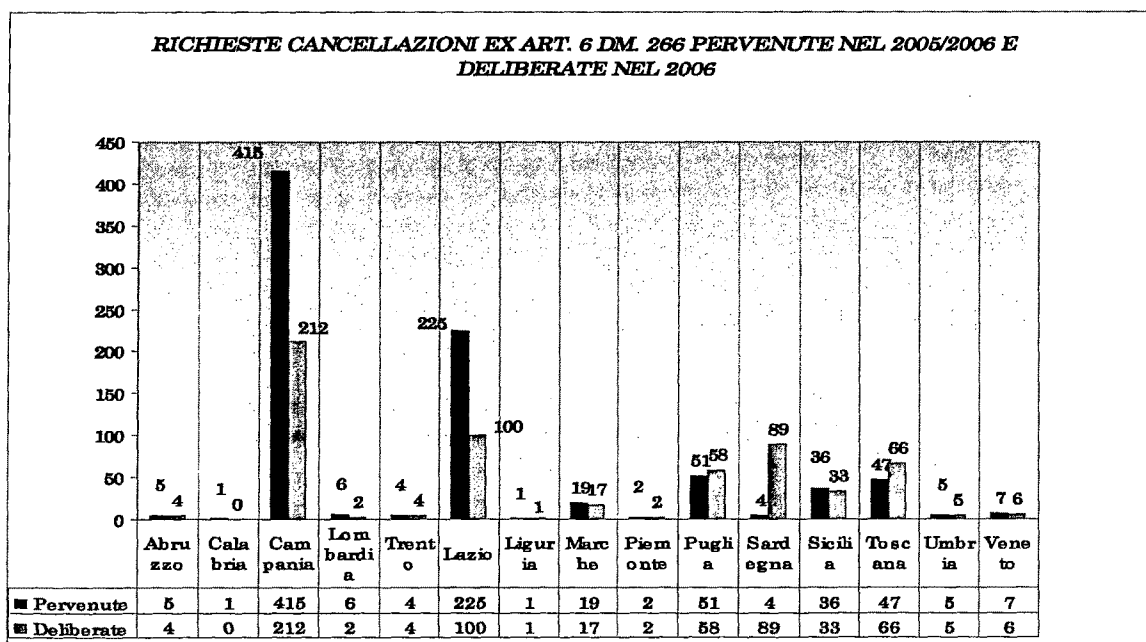


Grafico 10

Il grafico n. 11 pone a confronto le richieste di cancellazione pervenute nel 2006 dalle diverse Direzioni Regionali dell'Agenzia delle Entrate. In particolare, si notano le numerose richieste delle Direzioni regionali della Campania (456), del Lazio (268), e della Sicilia (156).

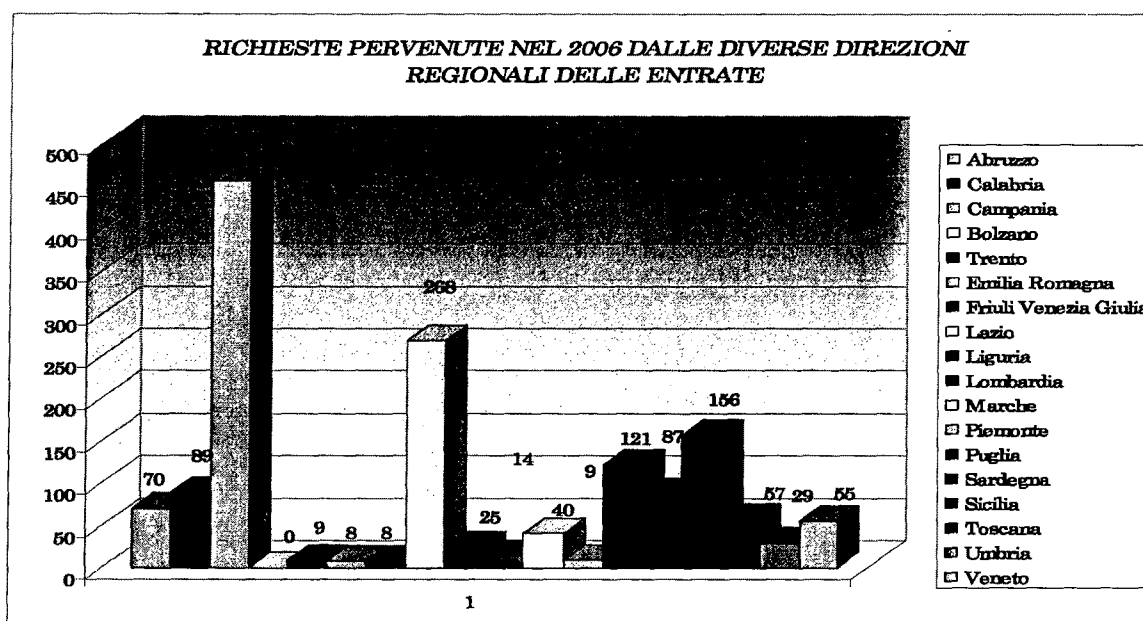


Grafico 11

I grafici che seguono (12 e ss.) riportano le richieste di cancellazione relative all'anno 2006, riferite ad ogni singola regione e suddivise per settore di attività.

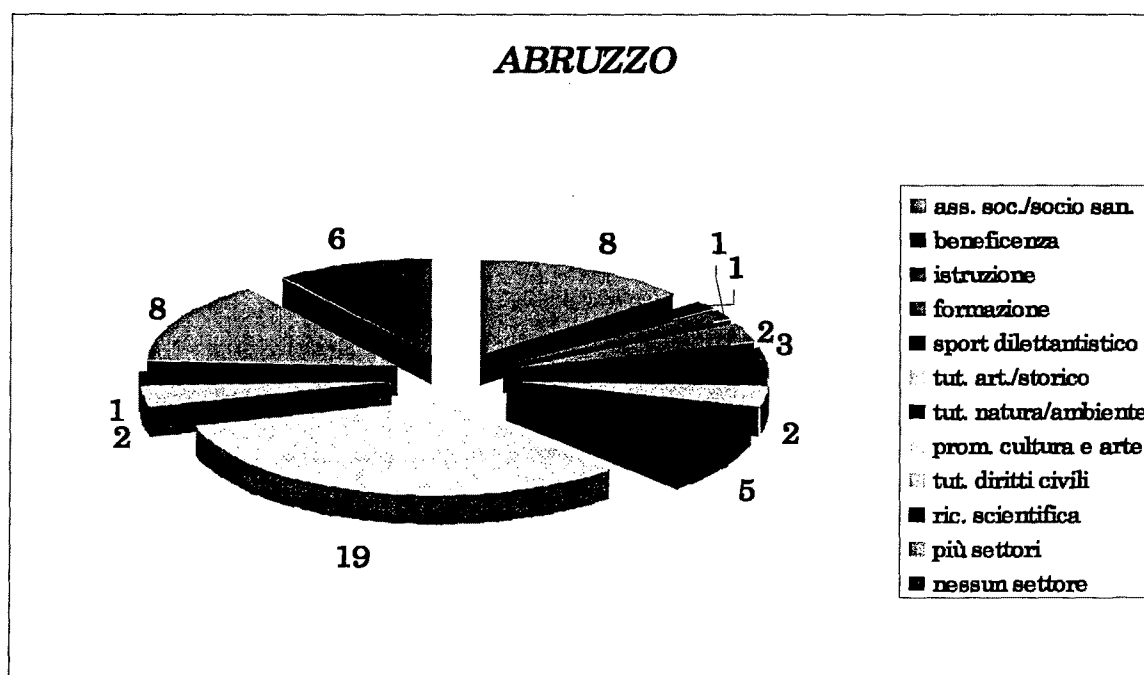


Grafico 12

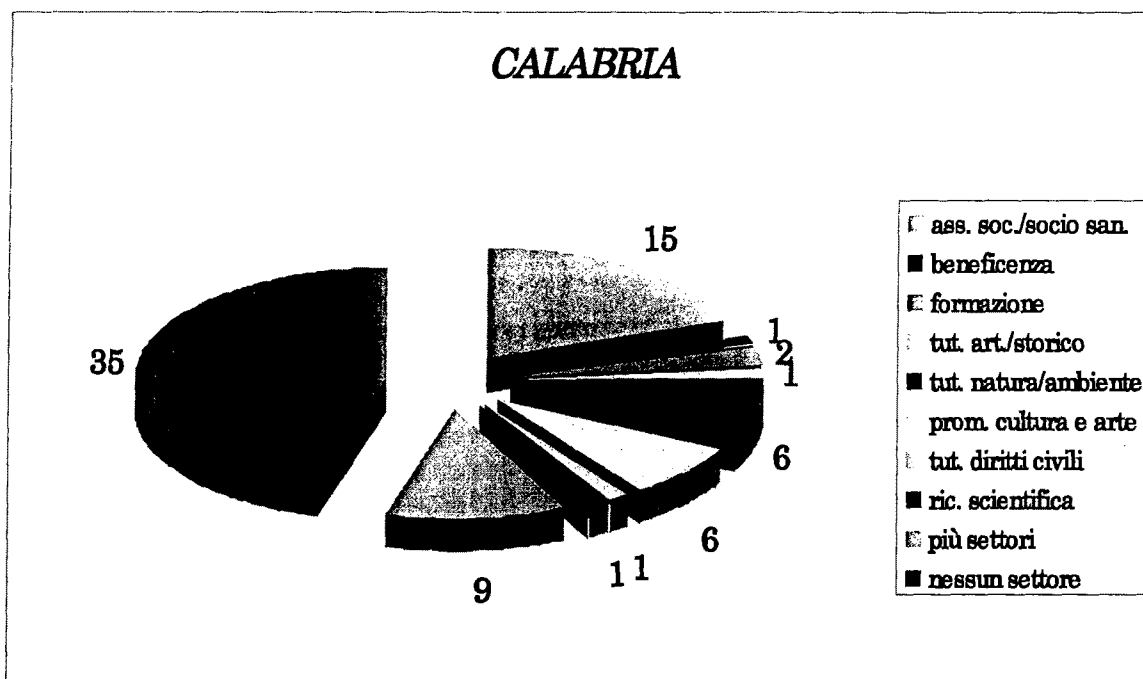


Grafico 13

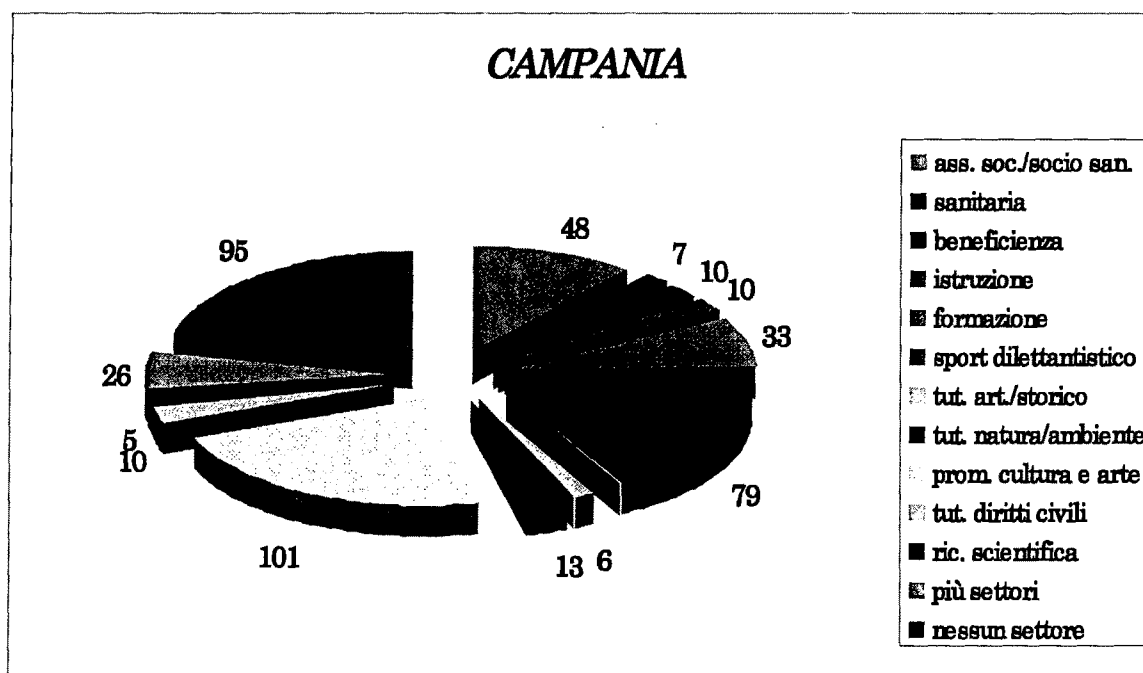


Grafico 14

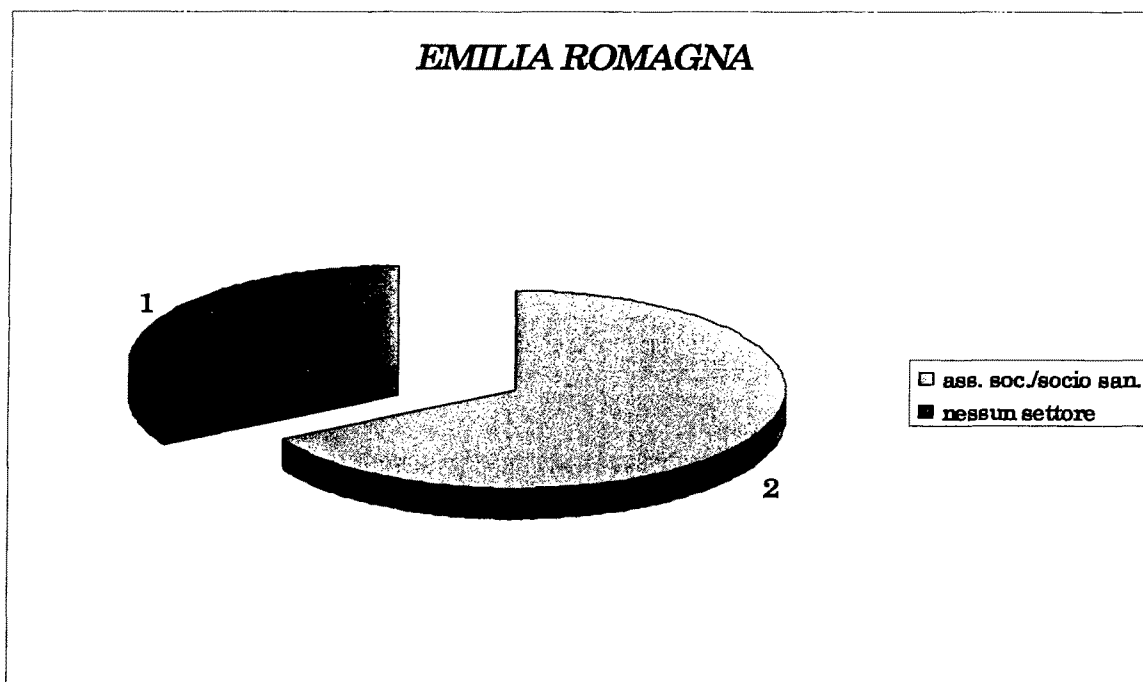


Grafico 15

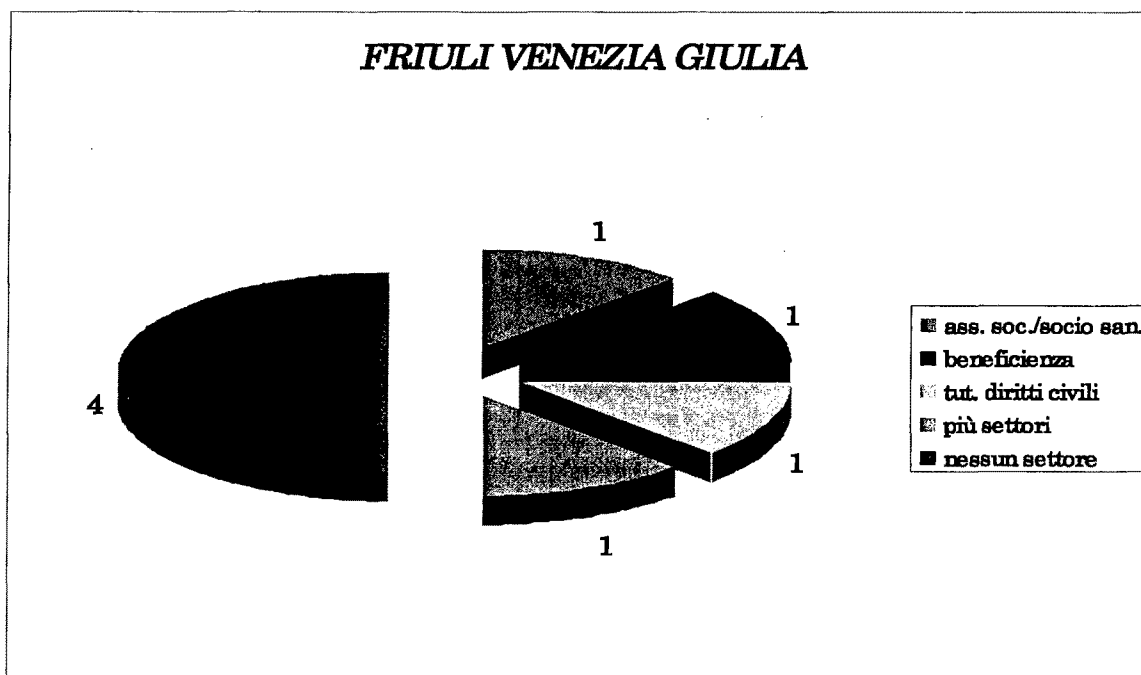


Grafico 16

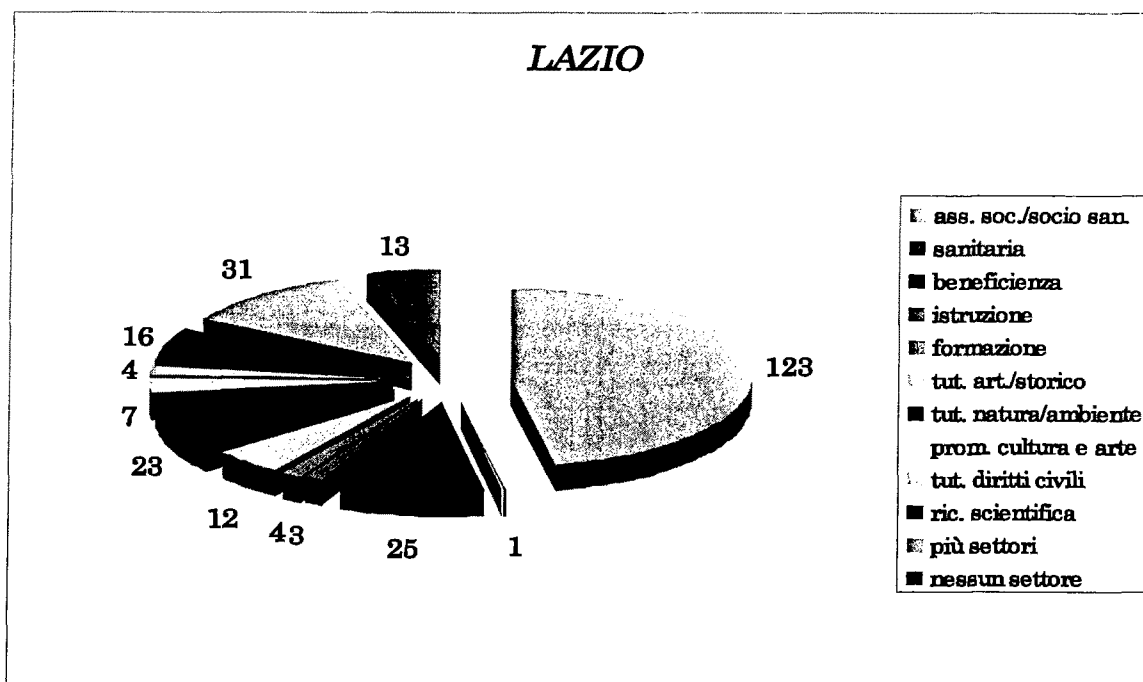


Grafico 17

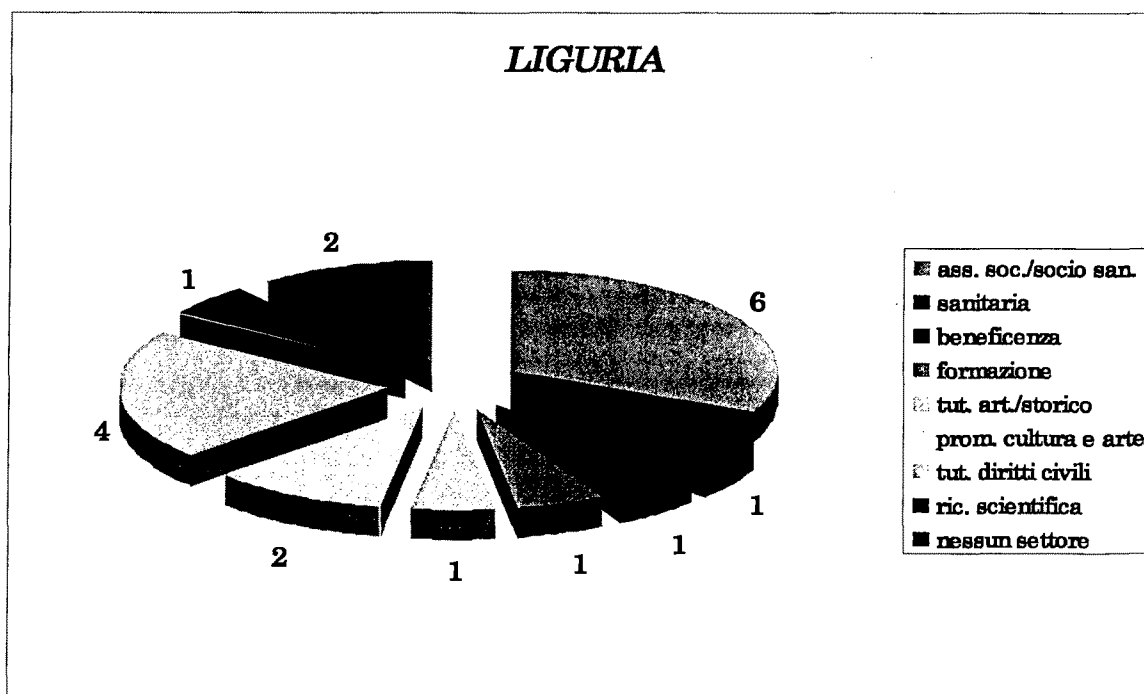


Grafico 18

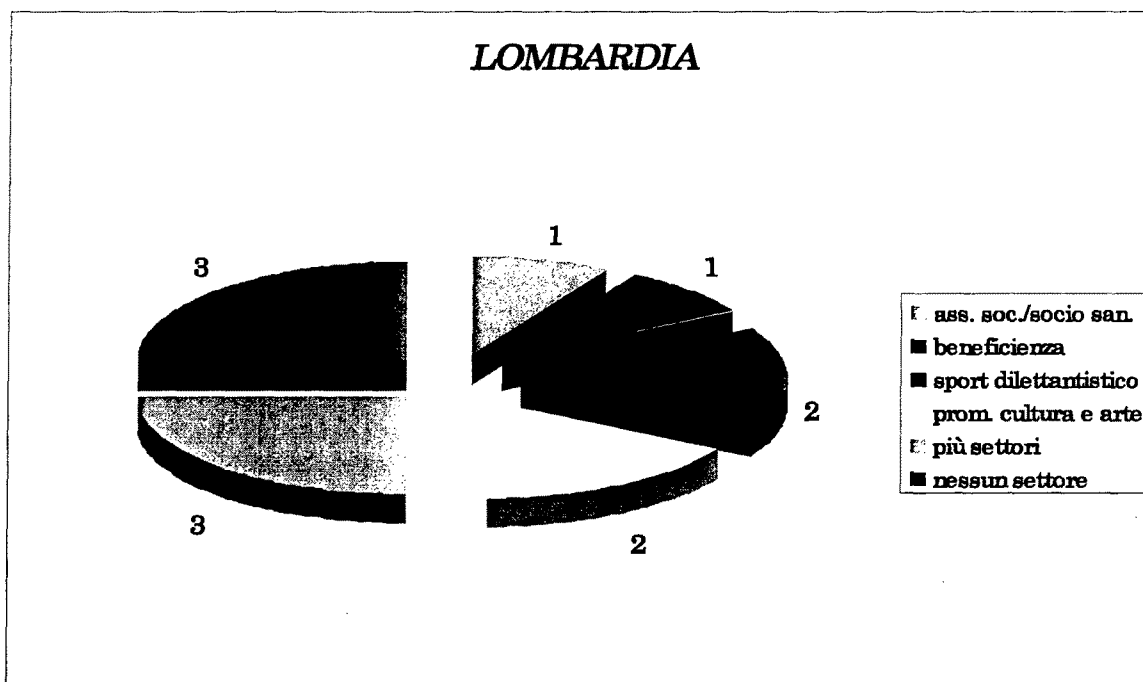


Grafico 19

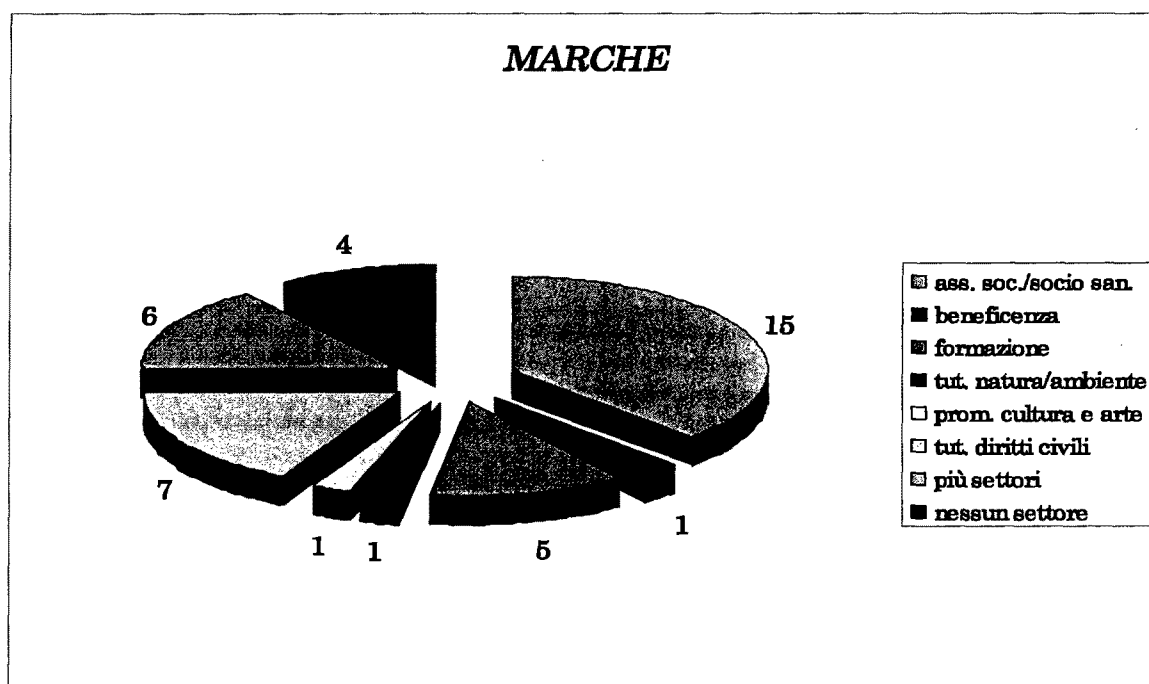


Grafico 20

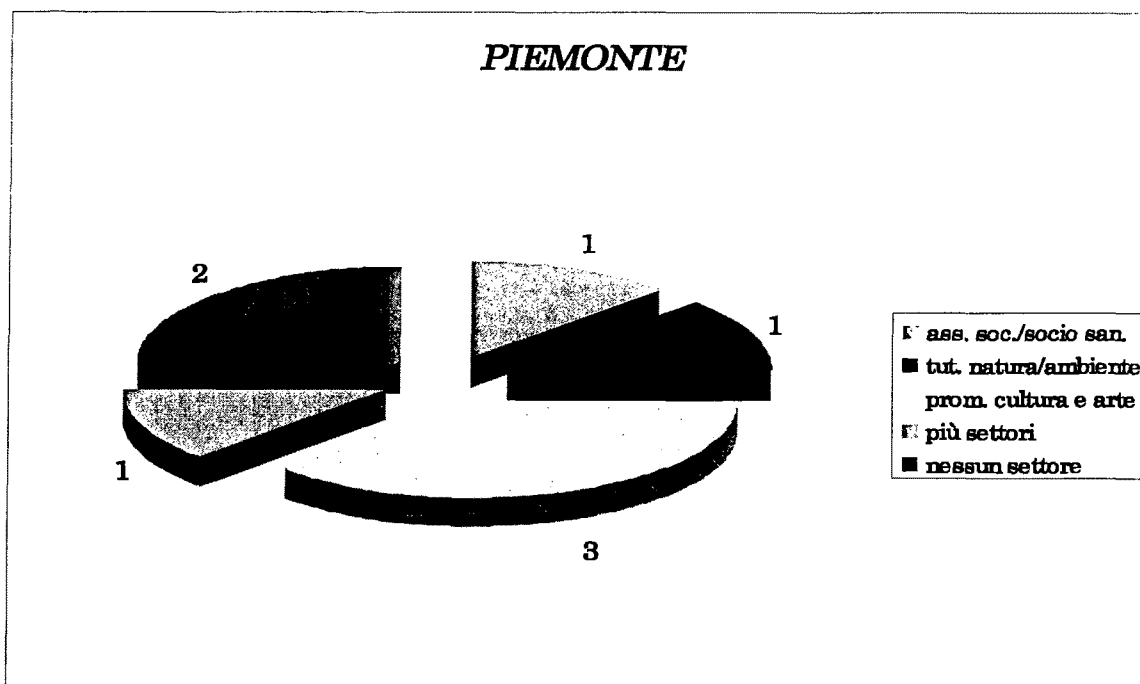


Grafico 21

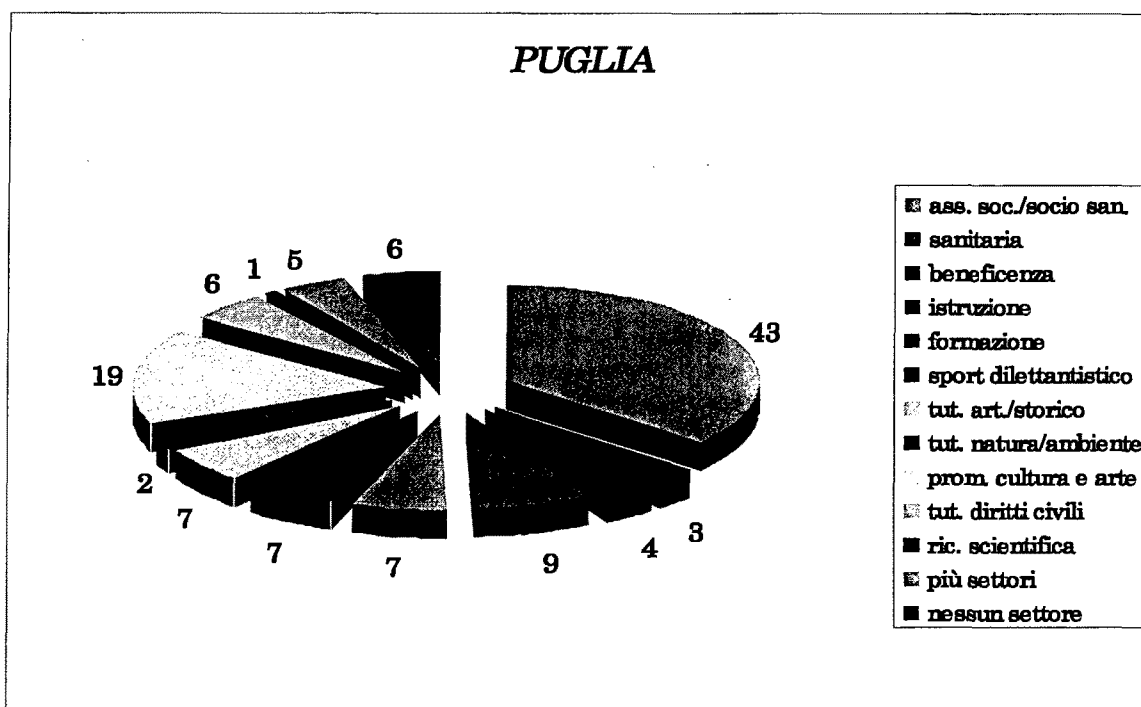


Grafico 22

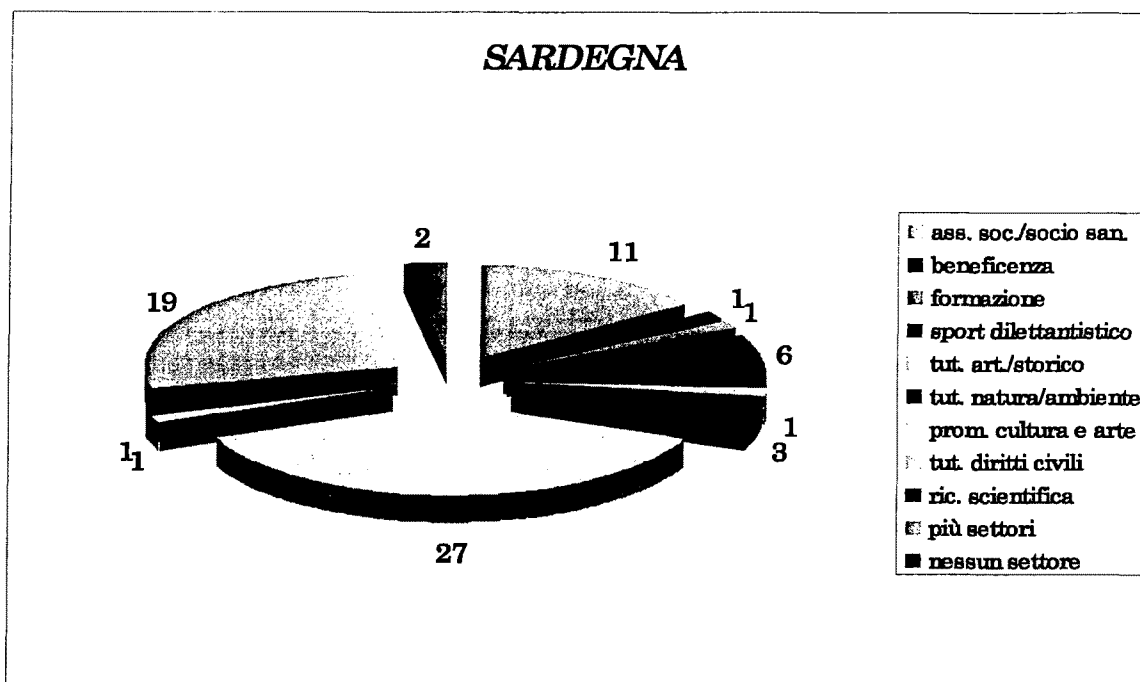


Grafico 23

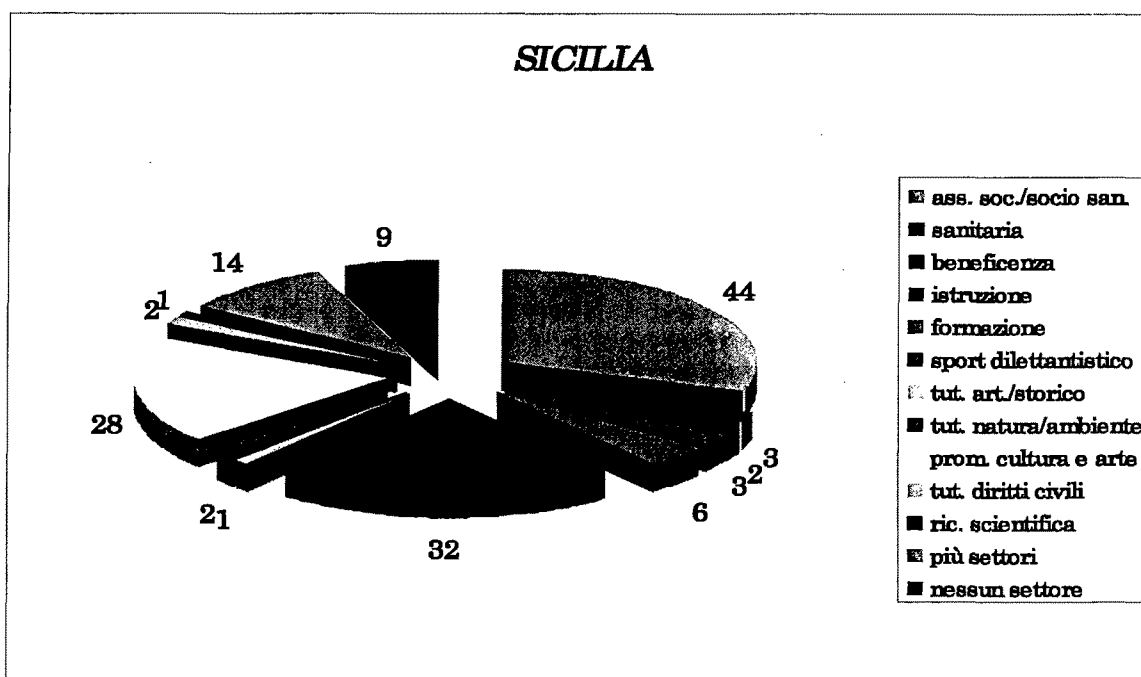


Grafico 24

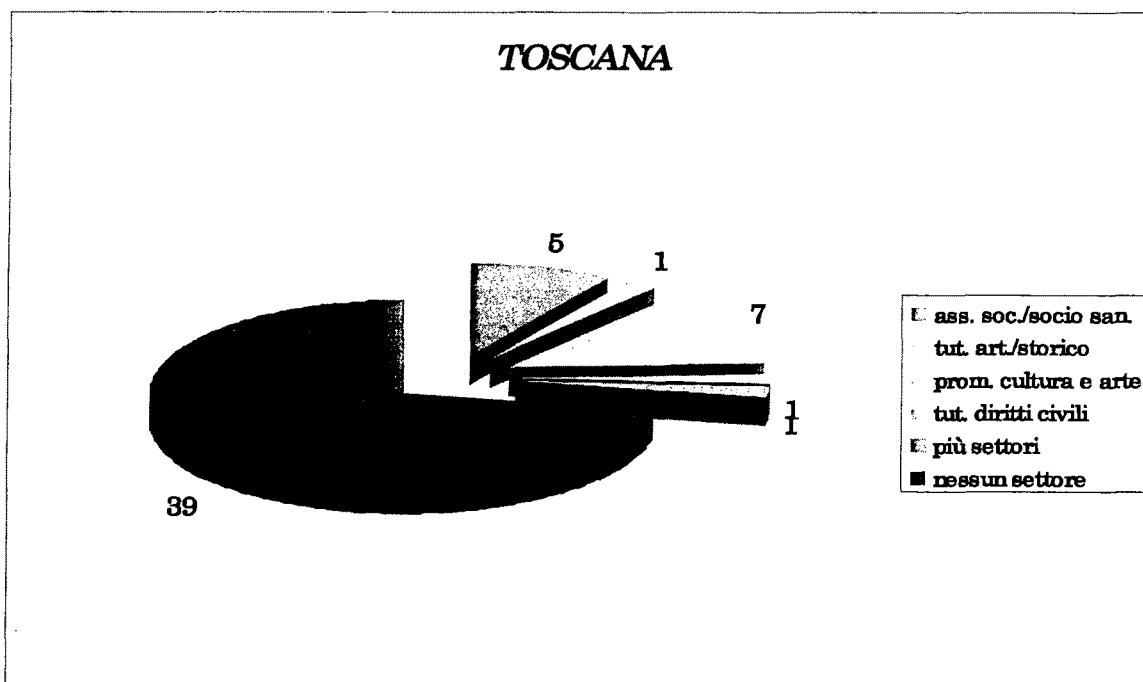


Grafico 25

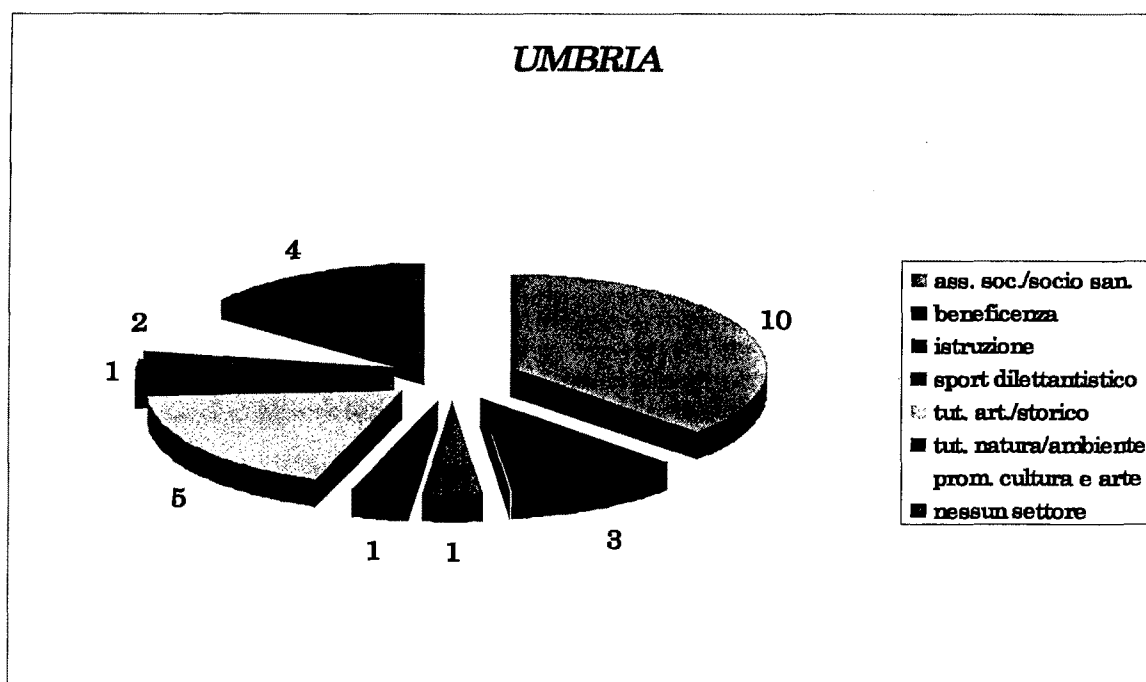


Grafico 26

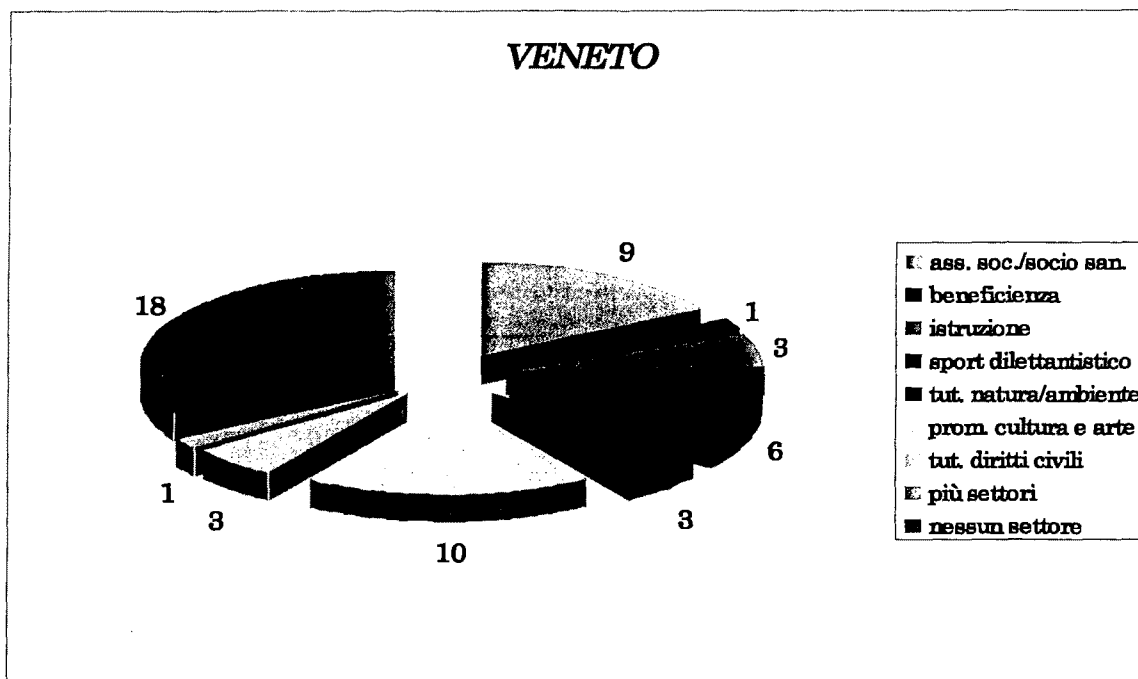


Grafico 27

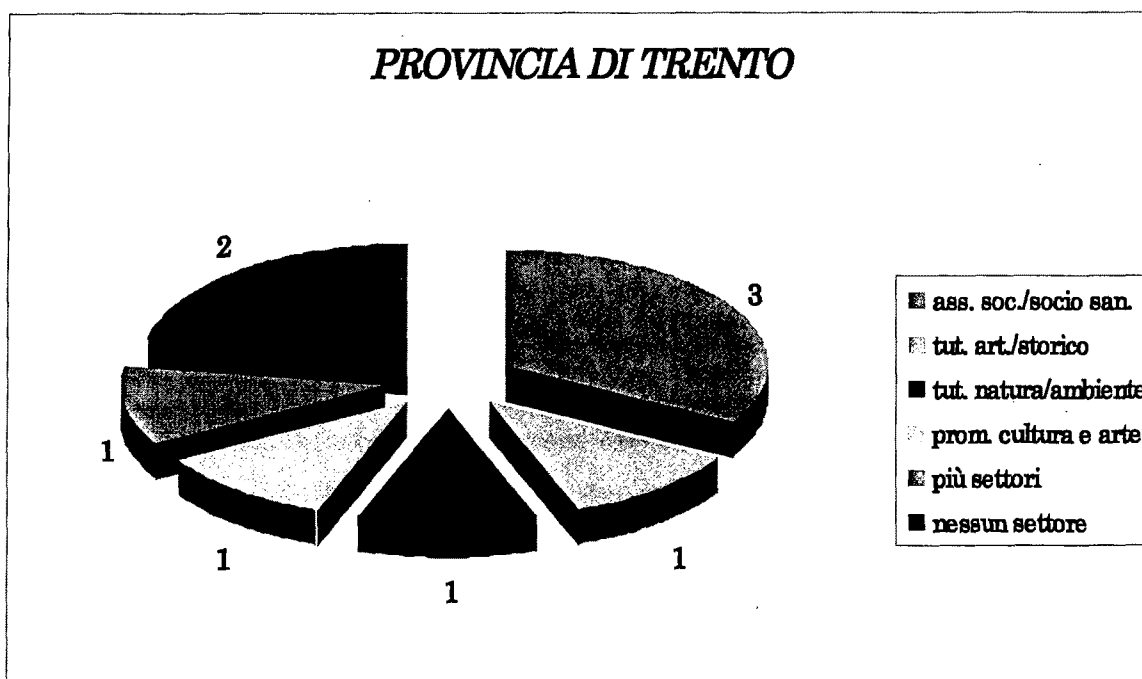


Grafico 28

Parte terza – Attività di Indirizzo

Capitolo I - Pareri emessi e tematiche di interesse generale.

Premessa.

Come si è potuto evincere dalla esposizione riportata nei capitoli precedenti relativi alle attività svolte dal Dipartimento Attività Giuridiche, la cura delle istruttorie e l'elaborazione dei pareri da sottoporre al Consiglio dell'Agenzia ha rappresentato, anche nel 2006, il lavoro prevalente del Dipartimento Attività Giuridiche. In tale contesto è stato possibile approfondire una serie di tematiche rilevanti sul piano interpretativo, sulle quali si è cercato di sviluppare un orientamento condivisibile sul piano applicativo che potesse risultare utile a tutti gli enti di terzo settore. Naturalmente, l'attività di indirizzo nel senso più compiuto, è quella che ha quale esito finale l'emanazione degli Atti di Indirizzo, ma non va trascurata l'eco prodotta da alcuni pareri rilasciati a singoli enti che ha generato un significativo interesse sulle tematiche affrontate. Pertanto, si riportano di seguito alcuni temi significativi e le risposte che l'Agenzia ha reso alle Pubbliche Amministrazioni approvate nel corso dell'anno 2006.

Paragrafo I. I. – Tematiche significative trattate

La “Trasformazione” di organizzazione di volontariato in associazione di promozione sociale: quesito in merito alla sussistenza dell'obbligo di devoluzione del patrimonio di cui all'articolo 5, comma 4, della legge n. 266 del 1991.

Si è valutata la sussistenza o meno dell'obbligo devolutivo previsto dall'articolo 5, comma 4, della legge n. 266 del 1991 in capo ad un'associazione iscritta al registro del volontariato che ha dichiarato di avere cessato l'attività come OdV e di essersi “trasformata” in associazione di promozione sociale.

La normativa vigente per il Terzo Settore non contempla l'ipotesi della "trasformazione" di un ente non profit, e, pertanto, nemmeno lo specifico caso del passaggio da una tipologia regolata da una legge speciale ad un'altra.

Ciò premesso, pur non esistendo un esplicito divieto di trasformazione di una OdV, in quanto nessuna specifica disposizione regola tale situazione, tuttavia, la disciplina specialistica di settore prevista per le OdV prevede che "in caso di scioglimento, cessazione ovvero estinzione delle organizzazioni di volontariato, ed indipendentemente dalla loro forma giuridica, i beni che residuano dopo l'esaurimento della liquidazione sono devoluti ad altre organizzazioni di volontariato operanti in identico o analogo settore (...)". L'interpretazione estensiva di tale clausola potrebbe generare concreti problemi applicativi nei casi di trasformazione, nello specifico per il caso di trasformazione di una OdV in associazione di promozione sociale.

In tale contesto, la cessazione della OdV e la sua trasformazione in associazione di promozione sociale potrebbe generare l'eventuale applicazione della disposizione devolutiva citata, rendendo in concreto impossibile o *contra legem*, ove fosse di fatto avvenuta, la trasformazione stessa.

Tali problemi interpretativi richiedono, pertanto, ulteriori approfondimenti ed una auspicabile collaborazione con i soggetti deputati al controllo degli enti stessi, oltre che interventi legislativi risolutivi.

Tale problematica è stata, ribadita, seppur in un contesto più ampio, anche all'interno del Libro Bianco.

La possibilità per una fondazione non riconosciuta di acquisire la qualifica di Onlus.

La figura della fondazione priva della personalità giuridica non trova nel nostro ordinamento un riconoscimento normativo dal momento che il Legislatore non ha previsto, a differenza di quanto fatto in merito all'associazione, la possibilità per una fondazione di operare senza il suddetto riconoscimento. Per tale ragione, nulla disponendo il legislatore,

dottrina e giurisprudenza si sono variamente espresse sulla possibilità di affermare o meno la giuridica esistenza di tale soggetto senza, tuttavia, giungere ad un orientamento uniforme e costante sul tema.

Tale questione è emersa più volte, nel corso dell'anno 2006, con riferimento a fondazioni iscritte nell'Anagrafe delle Onlus per le quali l'Agenzia delle Entrate ha richiesto pareri segnalando in particolare il mancato riconoscimento della personalità giuridica.

Tuttavia, ad oggi, in assenza di un intervento del Legislatore, si ritiene che l'iscrizione nel Registro delle Persone Giuridiche costituisca un presupposto per il legittimo godimento della qualifica di Onlus da parte di una fondazione.

La possibilità per una Fondazione Onlus di gestire un patrimonio immobiliare e un'azienda Agraria.

Per definizione quando si parla di attività in senso proprio si fa sempre riferimento all'attuazione di un complesso di operazioni reali, tra loro connesse ed organizzate. Pertanto, la stesso non sembra potersi ravvisare nell'ipotesi del semplice possesso di beni immobili finalizzato alla sola eventuale percezione dei frutti. Tale ultima fattispecie rappresenta unicamente una forma di impiego del patrimonio – ovvero un investimento dello stesso - che può determinare il godimento "passivo" dei frutti da esso originati senza implicare in sé lo svolgimento strumentale di alcuna attività.

Sul punto lo stesso Ministero delle Finanze con la circolare 21 giugno 1991 n. 32/430213 ha dichiarato che *"l'attività svolta da enti non commerciali concernente la locazione di beni immobili comunque acquisiti nell'ambito delle finalità istituzionali non è di per sé idonea a far assumere agli enti stessi la soggettività passiva agli effetti del tributo. Infatti, l'utilizzazione di tali beni, finalizzata alla riscossione di canoni, concretizza lo sfruttamento economico di beni patrimoniali e non l'esercizio di impresa neppure nei sensi previsti dall'art. 4 del DPR 633 del 1972 non configurandosi nella fattispecie svolgimento di attività"*

commerciale. E' certo, quindi, che il locare immobili a terzi non costituisce attività di impresa per l'ente non commerciale."

Ciò premesso, si ritiene che la gestione da parte della Fondazione di un patrimonio immobiliare, nel senso sopra precisato, non sia incompatibile con la legittima acquisizione della qualifica di Onlus.

In merito all'Azienda Agraria, che costituisce parte del Patrimonio della Fondazione, si rileva quanto segue.

Il reddito dei terreni è determinato nella misura catastale, cioè in base al reddito medio-ordinario, il quale prescinde dal reddito effettivo. In particolare, il reddito agrario (che unitamente a quello dominicale compone il reddito dei terreni) esprime il risultato reddituale dell'imprenditore agricolo, secondo un criterio forfetario catastale, distinguendosi dall'ordinaria tassazione dell'impresa, basata sui costi e ricavi effettivi. La rendita catastale è determinata facendo riferimento alla produttività normale del terreno ed esclude ogni significato per le attività non considerate nella rendita stessa. La pura coltivazione, qual è il caso presente, dando luogo ad un rapporto diretto con il terreno, non presenta i caratteri dell'attività autonoma.

In considerazione di quanto sopra qualora l'azienda agraria produca solo reddito fondiario e non anche reddito d'impresa, l'attività non si considera tributariamente distinta e rilevante e, pertanto, essa non è ostativa all'assunzione, da parte dell'ente, della qualifica di Onlus.

Quesiti sottoposti all'Agenzia per le Onlus dagli uffici dei registri delle organizzazioni di volontariato.

A seguito del seminario tenutosi nei giorni 21 e 22 giugno 2006, con i responsabili degli uffici competenti alla tenuta dei registri, istituiti ai sensi della legge n. 266/1991, sono stati inviati all'Agenzia per le Onlus diversi quesiti relativi all'interpretazione ed applicazione della normativa relativa alle OdV.

Di particolare interesse sono state le richieste di chiarimenti relative alle attività commerciali e produttive marginali svolte dalle OdV, i cui proventi non costituiscono redditi imponibili "qualora sia documentato il loro totale impiego per i fini istituzionali" (art. 8, comma 4, legge n. 266/1991).

Il primo interrogativo, relativo alla possibilità per un'associazione di volontariato di gestire una scuola materna paritaria, ha trovato risposta positiva nel Decreto Ministeriale 25 maggio 1995 secondo il quale si considera attività commerciale marginale, tra le altre, quella che consiste nella prestazione di servizi resi in conformità alle finalità istituzionali, verso pagamento di corrispettivi specifici che non eccedono del 50% i costi di diretta imputazione (articolo 1, comma 1, lettera e).

In relazione a ciò, nel quesito formulato si richiedeva, inoltre, se con l'espressione "corrispettivi specifici" si dovessero intendere solo le entrate garantite dall'utenza (rette, ecc.) o fossero da considerare tali anche eventuali contributi e/o rimborsi pubblici. Il combinato disposto del D.M. citato e l'articolo 5 della legge 266/91, relativo alle risorse economiche delle OdV, ha portato a concludere che l'espressione "corrispettivi specifici" non sia inclusiva dei contributi erogati da enti pubblici.

Infatti, il comma 3 dell'articolo 1 del D.M. citato, dispone che "non rientrano, comunque, tra i proventi delle attività commerciali e produttive marginali quelli derivanti da convenzioni", mentre, l'art. 5 della Legge quadro citata, considera separatamente i contributi pubblici (lettera c) e i rimborsi derivanti da convenzioni (lettera f) dalle entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali.

Altra questione sollevata è quella relativa al diritto all'informazione e all'accesso. L'articolo 11, comma 1, della legge quadro prevede espressamente che alle OdV iscritte nei registri si applicano le disposizioni sul diritto di accesso previste dal capo V della legge n. 241 del

1990, il cui articolo 22 prevede che tale diritto spetta unicamente ai soggetti “che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”. A questi fini, il comma 2 dell'articolo 11 della legge n. 266/1991 precisa che “sono considerate situazioni giuridicamente rilevanti quelle attinenti al perseguimento degli scopi statutari delle organizzazioni”.

L'oggetto dell'ultimo quesito pervenuto, pur non riguardando specificamente la disciplina sul volontariato bensì la *governance* degli enti di cui al libro I del codice civile, rileva in virtù dell'obbligo per le OdV di organizzarsi su base democratica. Ci è stato chiesto se i membri del Collegio dei Probiviri di un ente senza scopo di lucro debbano essere necessariamente soci.

Si è ritenuto di dare risposta negativa in virtù del fatto che il Collegio dei Probiviri è un organo facoltativo non previsto dal codice civile. In assenza di un obbligo esplicito, in applicazione del principio di cui all'articolo 36, comma 1, del codice civile è da ritenere che la previsione di tale organo e la sua composizione siano rimessi alla libera volontà degli associati.

Oltre ai quesiti relativi alle organizzazioni di volontariato sono pervenute anche richieste di chiarimenti con riferimento alla disciplina delle Associazioni di Promozione Sociale, in particolare in merito alla possibilità di ente di essere contemporaneamente iscritto al Registro Regionale o Provinciale delle Associazioni di Promozione sociale e all'Anagrafe delle Onlus.

Al riguardo sono state esaminate le leggi adottate in applicazione della L. 383/00 dalla Regione e dalla Provincia autonoma che ponevano il quesito. Da un punto di vista formale, si è evidenziato che le clausole statutarie obbligatorie per le APS previste dalle suddette leggi sono analoghe a quelle imposte alle Onlus dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 460/1997. Sotto il profilo sostanziale si è osservato che il perseguimento di fini di utilità

sociale (sancito per le APS) non esclude l'integrazione del perseguimento di finalità solidaristiche secondo le previsioni dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 460/1997. pertanto, si è concluso che, qualora sussistano tutti i requisiti previsti dalla legge, è ammissibile la contestuale iscrizione all'Anagrafe delle Onlus ed al registro delle associazioni di promozione sociale regionale.

Paragrafo I. II. – Le risposte alle richieste delle pubbliche amministrazioni ai sensi del D.P.C.M. 329, art. 4 commi 1 e 2

La Circolare 24/E del 2006 Agenzia Entrate- Direzione Centrale Normativa e Contenzioso

L'Agenzia delle Entrate, Direzione Centrale Normativa e Contenzioso, in data 26 giugno 2006 ha emanato la Circolare n. 24/E con la quale ha riconosciuto la possibilità per un ente non residente di acquisire la qualifica di Onlus.

L'Amministrazione Finanziaria ha provveduto ad inviare il testo della circolare a questa Agenzia, senza richiederne, però, il preventivo parere. Al riguardo, l'Agenzia, in considerazione del fatto che la circolare, sebbene non sia un atto normativo, possa comunque qualificarsi quale "iniziativa di rilevanza generale", ai sensi dell'art. 4, secondo comma, lett. a) del D.P.C.M. 329/01, ha ritenuto opportuno inviare una nota all'Agenzia delle Entrate con la quale rilevava la mancata richiesta di parere preventivo ai sensi della norma sopra richiamata ed esprimeva le proprie osservazioni sul contenuto dell'atto.

In particolare, nella suddetta nota, l'Agenzia per le Onlus, pur condividendo l'apertura dell'Amministrazione Finanziaria a ricercare una soluzione interpretativa che consentisse l'acquisizione della qualifica di Onlus anche agli enti non residenti, ha evidenziato alcune difficoltà applicative che potrebbero derivare dall'estensione della normativa Onlus agli enti non residenti:

- La prima consiste nell'individuazione della specifica normativa di riferimento per l'esatto inquadramento dell'attività istituzionale in uno o più dei settori di cui al comma 1, art. 10 del D.Lgs. 460/97. Ci si riferisce in particolare al fatto se, per gli enti non residenti, tale valutazione debba essere condotta sulla base della normativa italiana o di quella propria del paese in cui l'ente risiede. Infatti, ai fini dell'imposizione sui redditi, si considerano residenti in Italia, ai sensi dell'art. 73, comma 3 del TUIR, gli enti che hanno nel territorio italiano, in alternativa la sede legale, la sede dell'amministrazione o l'oggetto principale dell'attività. Pertanto, un ente, per qualificarsi non residente deve svolgere nel territorio italiano un'attività che non sia quella principale e, solo limitatamente al reddito prodotto da tale attività sarà soggetto ad imposizione fiscale (e ad eventuali agevolazioni).

Tuttavia, per il legittimo godimento della qualifica di Onlus, la verifica sul perseguimento delle finalità di solidarietà sociale deve essere condotta proprio sull'attività principale, che per gli enti non residenti sarebbe quella svolta all'estero.

Oltre al perseguimento di finalità solidaristiche, il D.Lgs 460/97, impone alle Onlus la espressa previsione, nello statuto o atto costitutivo, delle clausole di cui al comma 1 dell'art. 10. Pertanto, l'ente non residente per poter beneficiare del regime agevolativo delle Onlus dovrebbe conformare interamente il proprio Statuto o atto costitutivo, redatto secondo la propria legge nazionale, alla normativa italiana. La necessità di tale adeguamento solleva alcuni problemi di carattere applicativo in merito alle modalità con le quali dovrebbero essere attuate, per gli enti non residenti, le previsioni relative alla devoluzione dell'intero patrimonio ad altre onlus, previo parere vincolante dell'organismo di controllo italiano, nonché all'uso nella denominazione dell'acronimo onlus.

Si è rilevata, infine, la necessità di un chiarimento anche in merito alle modalità con cui gli uffici dell'Amministrazione Tributaria Italiana dovrebbero svolgere, con riferimento agli enti non residenti, l'attività di controllo e verifica dell'osservanza in concreto dei requisiti di cui al D.Lgs. 460/97, come prescritto dall'art. 5, comma 2 del D.M. 266/03.

In conclusione, quindi, questa Agenzia, pur non escludendo la possibilità per un ente non residente di acquisire la qualifica di Onlus, ritiene che il tema richieda un intervento, anche di carattere legislativo, allo scopo di fornire i chiarimenti necessari per il superamento delle problematiche conseguenti all'applicazione della suddetta normativa.

Il Decreto Legislativo n. 155 del 24 marzo 2006, “Disciplina dell’Impresa Sociale” e Agenzia per le Onlus

Con riferimento alla allora emananda disciplina dell’impresa sociale, in data 16 novembre 2005, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali indirizzava una nota a questa Agenzia con la quale richiedeva un parere sul testo della bozza di decreto legislativo perché venisse rilasciato il prescritto parere ai sensi dell’art. 4 comma 2 del DPCM 329/01. Nel testo del parere licenziato in data dal Consiglio dell’Agenzia si evidenziavano alcune criticità, gli aspetti condivisi e alcuni suggerimenti che l’Agenzia auspicava che venissero accolti all’interno del testo definitivo da approvare.

In sintesi, il testo si esprimeva nel senso di apprezzare indubbiamente tale disciplina quale primo passo verso una nuova figura da inserire nel codice civile. Infatti, già molti soggetti aventi natura giuridica disciplinata nel libro I del C.C. svolgono la loro attività con organizzazione d’impresa, pur non distribuendo utili, e si definiscono, ai fini fiscali, enti commerciali, ad esempio gli enti associativi che gestiscono scuole.

“E’ noto che costituisce scelta precisa del legislatore, già espressa nel testo della legge delega, quella per cui l’impresa sociale deve avere per oggetto principale l’esercizio di un’attività qualificabile come economica di produzione o di scambio di beni o di servizi di utilità sociale e comunque connotata dall’assenza di fine di lucro.

Tale ultima scelta, com’è evidente, attua al massimo livello concreto le conclusioni istituzionali di quella parte della dottrina che colloca su piani diversi e autonomi fine ed oggetto dell’attività condotta dal soggetto giuridico ai fini della sua qualifica commerciale in sede di diritto civile.”

Inoltre, il testo sottoposto (e poi approvato) prevede uno spettro ampio di attività nelle quali tali soggetti possono legittimamente operare, in genere, tutte attività alle quali oggi si riconosce un valore sociale. Si auspicava, però, che tale elencazione venisse adottata non con fini esaustivi ma esemplificativi, onde permettere nel tempo di estendere tale disciplina anche ad attività alle quali il legislatore, o autorevole interprete, potesse riconoscere il carattere di utilità sociale. Sarebbe occorso, a tale scopo, accompagnare anche una nozione più generale di attività socialmente utile.

La nuova norma, inoltre, possiede un altro pregio: disciplina in modo più ampio anche il lavoro volontario, oggi previsto solo per le organizzazioni di volontariato e per le cooperative sociali.

Viene estesa la possibilità a tutti i tipi di soggetti giuridici ammessi ad assumere la qualificazione di impresa sociale, di acquisirla, prescindendo dai settori di operatività indicati nell'art. 2 comma 1, a condizione che esercitino attività di impresa ai fini dell'inserimento lavorativo di lavoratori svantaggiati e lavoratori disabili (art. 2, comma 2).

Con riferimento agli auspici espressi, si proponeva di inserire questa nuova figura nel codice civile e che ad essa venisse collegata una propria disciplina fiscale in grado di assorbire i regimi fiscali specialistici già esistenti (ad esempio quello delle onlus). Inoltre, che lo *status* di impresa sociale, guadagnata la sua originaria vocazione civilistica, una volta assunto resti ancorato al permanere del possesso dei requisiti civilistici sulla base dei quali è stato concesso, mentre, il rispetto di ulteriori requisiti di natura fiscale venga valutato solo al fine di riconoscere, per ogni periodo d'imposta, i benefici fiscali che la disciplina tributaria auspicata vorrà riconoscere, individuando, nel contempo, quando il mancato rispetto di taluni requisiti comporti solo la decadenza dai benefici fiscali e quando comporti anche la perdita della qualifica.

In merito al contenuto dell'art. 6, la responsabilità patrimoniale dell'ente e degli amministratori, si suggeriva di restringere il piano di applicazione riferendolo unicamente

agli enti privati senza scopo di lucro che non hanno ottenuto (o non hanno richiesto) la personalità giuridica.

Mentre, rispetto all'art. 10 comma 2 inerente l'adozione delle Linee Guida da predisporre per l'adozione da parte delle imprese sociali del bilancio sociale, si riteneva che le stesse avrebbero potuto essere adottate dal Ministero, non solo sentita l'Agenzia per le onlus, ma in collaborazione con la stessa.

Con riguardo all'art. 12, nel condividere l'utilità del coinvolgimento dei lavoratori dell'impresa, si riteneva, tuttavia non del tutto appropriata l'ipotesi dell'interessamento obbligatorio ("devono essere previste...") dei destinatari delle attività, che spesso possono essere soggetti con caratteristiche di semplici consumatori. Ritenendo, per l'appunto, essere molto atipico il contemplare (comma 2) possibili influenze degli stessi sulle decisioni aziendali e sulla qualità dei beni e dei servizi prodotti o scambiati.

Infine, nella nota presentata al Consiglio in data 20 dicembre 2005, venivano espressi alcuni rilievi critici di seguito riportati e in parte accolti nel testo del decreto legislativo definitivamente approvato:

“ 1) L'Agenzia, da tempo, auspica l'emanazione di una norma di natura civilistica, che modifichi la disciplina del codice civile e non una nuova norma specialistica, anche se indicata nel testo della legge delega (art. 1, comma 1 della L. 118/05) “ad integrazione del codice civile”. Una norma, quindi, che, modificando quest'ultimo, istituisca una nuova figura di soggetto giuridico, colmando la lacuna esistente tra le figure disciplinate nel Libro I del Cod. Civile e nel Libro V del medesimo: ovvero l'impresa non profit.

2) Una mera qualificazione delle figure di natura giuridica già esistenti appare una scelta riduttiva, perché si limita a ratificare ciò che da tempo nel terzo settore si è progressivamente delineato con forza, cioè soggetti giuridici che, pur svolgendo attività di carattere sociale e secondo il *principio non profit*, sono organizzati come

attività d'impresa. La norma nuova, dunque, sceglie come soluzione non quella di individuare un nuovo soggetto, ma uno status che qualifichi soggetti già esistenti, che operano con organizzazione di impresa e svolgono attività di natura commerciale, ma secondo lo spirito del non profit.

- 3) Inoltre, non appare del tutto chiaro se - come recita il disposto del comma 1 dell'art. 1 della bozza di decreto legislativo: "Possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutte le organizzazioni private senza scopo di lucro che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni e servizi di utilità sociale..."- sarà possibile comprendere, tra le organizzazioni private che esercitano la propria attività nei modi indicati dalla nuova norma, anche figure disciplinate dal Libro V del Cod. Civ. Tale eventualità, invero, sembrerebbe avallata dal fatto che l'art. 6, comma 1 del provvedimento appare in qualche modo richiamarle, anche se occorrerebbe una specificazione maggiore di tale estensione in quanto, in linea teorica, lo svolgimento di attività che, pur organizzate con formula imprenditoriale si limitino a produrre lucro oggettivo operando senza fini di lucro, non sembra incompatibile con l'assunzione della qualifica di impresa sociale.
- 4) In particolare, il testo prodotto genera una nuova figura di ibrido che riprende il cliché delle onlus, cioè, un figura che vuole affrontare su un piano civilistico la riforma, scegliendo di qualificare i soggetti a partire dall'indagine sulle attività: settori ammessi e criteri per individuarne l'oggetto, in perfetto stile non profit italiano.
- 5) Però, a fronte di una nuova qualifica civilistica, assumibile a patto che si rispettino determinate condizioni, non corrisponde alcun diretto beneficio. Di conseguenza, ci si domanda quali soggetti decideranno di assumere tale qualifica, poiché ad essa non è collegata, né direttamente, né indirettamente, alcuna agevolazione: né di tipo

fiscale, né di tipo previdenziale; né di tipo pubblico – salvo il fatto che non conservino altra qualifica ad esempio quella di ONLUS.

- 6) Non appare neppure chiaro (art. 13 commi 1 e 2) cosa si prefiguri nei casi di “trasformazione, fusione e scissione” da impresa sociale ad *altro* non identificato. Non è chiaro, in particolare, se si tratti della dismissione della qualifica di impresa sociale (per un ritorno alla originaria forma giuridica, scevra dall'assunzione di status qualificatori ulteriori che la caratterizzino) o di trasformazione ad altra natura giuridica, pur volendo mantenere la “vocazione” di assenza di fine di lucro.

La collocazione, inoltre, della fattispecie *devoluzione di patrimonio* nell'ambito della norma in esame, appare inopportuna: sarebbe auspicabile una previsione a sé stante che preveda una disciplina organica. Quest'ultima, in particolare, dovrebbe includere tra i soggetti destinatari della devoluzione del patrimonio anche soggetti qualificati impresa sociale.”

Capitolo II - Atti di indirizzo

Con riferimento alle tematiche individuate lo scorso anno, sulle quali l'Agenzia aveva valutato di emanare alcuni atti interpretativi ed esplicativi, nel corso dell'anno 2006 il Dipartimento si è visto impegnato nello studio e nella successiva predisposizione dell'atto di indirizzo sulla pubblica utilità, tema discusso nell'arco di tutto il mandato ed estremamente utile per esercitare la funzione dell'espletamento dell'unico parere obbligatorio e vincolante emesso dall'Agenzia, relativo alla devoluzione del patrimonio di quelle organizzazioni che si siano estinte.

L'analisi delle altre tematiche si è rivelata assai complessa ma, al contempo, stimolante e ricco di ulteriori campi di riflessione e, per talune di esse, dopo un approfondito studio, si è

giunti ad alcune rilevanti considerazioni, mentre, per altre, il Dipartimento ha in corso tuttora l'attività di analisi della relativa normativa.

In particolare, l'Agenzia ha valutato l'urgenza di emanare l'Atto di Indirizzo relativo alla "Nozione di pubblica utilità" richiamata nell'art. 10, comma 1, lett. *f*) del D.Lgs. 460/1997 giacché direttamente legato alla specifica attribuzione di legge di cui all'art. 3, co. 1, lett. *k*) del D.P.C.M. n. 329 del 21 marzo 2001 (Regolamento recante norme per l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale).

Lo studio della normativa e la preparazione di un documento che fornisse adeguate basi per la successiva stesura dell'Atto hanno richiesto un notevole arco di tempo e numerosi momenti di confronto e revisione.

Il D.P.C.M. citato ha disposto, infatti, che nei casi di scioglimento degli enti o organizzazioni, l'Agenzia per le Onlus rende parere vincolante sulla devoluzione del loro patrimonio ai sensi, rispettivamente, degli articoli 10, co. 1, lettera *f*), del D.Lgs. 460/1997 e 111 co. 4-*quinquies*, lett. *b*)¹¹ del DPR 917/86 e 4, co. 7, lett. *b*) del DPR 633/1972, fatte salve le normative relative a specifiche organizzazioni ed enti.

La necessità di provvedere ad un chiarimento è sorta dalla concreta esigenza per l'Agenzia di definire la nozione di "fini di pubblica utilità", richiamata dal legislatore nelle disposizioni sopra citate, cui tale enti potrebbero potenzialmente destinare il loro patrimonio residuo.

Ciò premesso, la ricerca ha richiesto inizialmente un'analisi del concetto generale di pubblica utilità delineato nella normativa vigente per soffermarsi, in un secondo tempo e con maggiore specificità, sulle disposizioni legislative che richiamano tale nozione con riferimento a determinati eventi (scioglimento di enti e/o organizzazioni) che possono investire la realtà dei diversi soggetti operanti nel vasto settore del *non profit*.

¹¹ Ora art. 148, co. 8, lett. *b*). Vedi D.Lgs. 12 dicembre 2003 n. 344, Riforma dell'imposizione sul reddito delle società a norma dell'art. 4 della L. 7 aprile 2003, n. 80.

Tale ricerca, scevra dall'intento di voler fissare criteri ermeneutici per l'individuazione della nozione di fini pubblica utilità, si è posta unicamente come punto di partenza per una presa di coscienza del minuzioso ed esteso lavoro interpretativo che l'Agenzia è stata chiamata ad effettuare nel procedimento di valutazione antecedente l'emissione del parere obbligatorio e vincolante sulla devoluzione del patrimonio dell'ente estinguendo.

L'analisi, pertanto, non ha teso all'identificazione del "fine di pubblica utilità" quale concetto statico da determinarsi attraverso un riscontro puntuale di elementi rivelatori della presenza o meno dello stesso, ma ha cercato solo di focalizzare criteri utili e stabili per la valutazione dei fattori sui quali deve basarsi il giudizio dell'Agenzia ai fini dell'emissione del suddetto parere.

In modo estremamente sintetico è possibile evidenziare due elementi necessari e tipizzanti che devono porsi alla base di ogni positiva valutazione in riferimento alla presenza del perseguimento del fine di pubblica utilità:

- a) il rispetto del non *distribution constraint*;
- b) la sussistenza dell'interesse almeno mediato della collettività.

Infatti, risulta evidente che il perseguimento delle finalità di pubblica utilità non può esaurirsi nel solo conseguimento di uno scopo non di lucro ed, in effetti, lo stesso principio del non *distribution constraint* si qualifica solo come divieto di lucro soggettivo ma di per sé non esclude gli egoismi individuali. E', in aggiunta, necessaria la presenza di un ulteriore fattore che si sostanzia nel perseguimento di un interesse della collettività, in ultima analisi anche mediato, ma comunque non finalizzato alla tutela di interessi egoistici particolari.

PARTE QUARTA PROMOZIONE

Premessa: alcuni accenni organizzativi

Il Dipartimento Attività Promozionali opera in base alle norme regolamentari di Organizzazione e Funzionamento dell'Agenzia per le ONLUS.

Al proprio interno si snodano due Uffici:

- Il Centro Studi e Documentazione
- L'Ufficio Comunicazione

Il Dipartimento Attività Promozionali lavora in stretta collaborazione con l'Ufficio di Presidenza¹² e pone la propria attività al servizio di tutta l'Agenzia.

¹² L'Ufficio di Presidenza dell'Agenzia per le ONLUS opera in base a quanto previsto dal DPCM 329/2001 e secondo le disposizioni contenute nel Regolamento di Organizzazione e Funzionamento.

L'Ufficio si occupa:

- di supportare il Presidente in tutte le sue attività all'interno del Consiglio.

Tale supporto si configura come predisposizione di tutta la documentazione prodromica all'assunzione delle decisioni in ambito collegiale, compreso lo svolgimento delle istruttorie atte a raccogliere i dati connessi ai temi trattati.

- di predisporre quanto necessario per le attività di rappresentanza del Presidente verso l'esterno presso altri Enti, sia in termini organizzativi e logistici con intese interistituzionali, sia di contenuto e per questo opera in stretta collaborazione con il Centro Studi e Documentazione.

Coordinato da un Responsabile nominato dal Presidente, l'Ufficio di Presidenza di occupa inoltre:

- del flusso e della gestione della corrispondenza istituzionale, in ingresso e in uscita, che impegna l'Agenzia, attraverso il suo Presidente, verso l'esterno,
- della predisposizione delle comunicazioni del Presidente al Consiglio,
- della cura e dell'invio della convocazione dell'Ordine del giorno dei lavori del Consiglio,
- della collaborazione con il Centro Studi e Documentazione con particolare riferimento alla redazione della Relazione Annuale,
- dell'invio della Relazione Annuale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri così come previsto dalla Legge.

In virtù del suo rango organizzativo, l'Ufficio di Presidenza cura tutti i rapporti con i Ministeri e la Presidenza del Consiglio. Oltre a ciò, rientrano nelle sue competenze tutti i contatti di rappresentanza del Presidente. Per questo motivo, attengono a tale Ufficio la valutazione e lo studio circa la percorribilità, la redazione e la eventuale stipula di Convenzioni, Accordi Istituzionali e Protocolli d'Intesa.

Capitolo 1)

Centro Studi e Documentazione

Nelle precedenti Relazioni Annuali si è già ampiamente dato conto della forte esigenza di concorrere alla “promozione” del Terzo Settore (soprattutto di tipo culturale) anche attraverso una intensa attività di studio ed approfondimento volta ad inquadrare e leggere un mondo estremamente differenziato – sia a livello di soggetti che di ambiti di intervento - e caratterizzato da una sovrabbondante e non sempre coordinata legislazione specialistica e fiscale.

Il programma di ricerca dell'Agenzia, sin dall'inizio, ha sempre puntato a favorire la consapevolezza sia presso gli attori del mondo non profit, sia presso le istituzioni e sia presso la stessa società civile di quella che possiamo chiamare la vocazione “sistematica” e gli effetti “unitari” di questo particolare ambito della nostra società a livello di crescita civile, di educazione alla cittadinanza, di partecipazione responsabile al governo della “cosa pubblica” da parte dei gruppi e delle singole persone. E' la coscienza di essere parte di un “corpus” più ampio che – pur originato ed alimentato da realtà estremamente differenziate – è in grado di generare un valore aggiunto a livello di capitale umano e a “misura d'uomo”.

Un tale approccio non può comunque prescindere dalla conoscenza del particolare, che anzi ne è il presupposto indispensabile. Conscio dell'importanza di un tale contributo, il legislatore ha previsto tra le attribuzioni istituzionali dell'Agenzia la promozione di “iniziative di studio e ricerca delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti” (art. 3, comma 1, DPCM 329/01). Del resto, tale attività di studio ed approfondimento volta ad una buona e continuativa conoscenza del Settore, è in un certo senso propedeutica alle altre attività istituzionali quali le funzioni di garanzia, regolazione, controllo e vigilanza che non possono prescindere da un elevato livello di specializzazione sia nelle discipline economiche che in quelle giuridiche e tecniche.

Più in particolare, il Dpcm 329/01, art. 3, attribuisce all'Agenzia per le Onlus i poteri di indirizzo, promozione e vigilanza specificando che essi devono essere intesi come finalizzati al perseguimento della “uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare per quanto concerne le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, il terzo settore e gli enti non commerciali”.

Per il conseguimento di tali finalità pertanto l'Agenzia può e deve svolgere una serie di compiti ben precisi in vista di una promozione culturale e scientifica del terzo settore:

- promuovere iniziative di studio e ricerca sulla normativa;
- promuovere campagne per lo sviluppo e la conoscenza delle organizzazioni e del terzo settore in generale al fine di promuoverne e diffonderne la conoscenza e di valorizzarne il ruolo di promozione civile e sociale;
- promuovere azioni di qualificazione degli standard in materia di formazione e aggiornamento per l'attività degli operatori del non profit;
- curare l'aggiornamento e il monitoraggio dei dati e dei documenti relativi al settore e infine promuovere scambi di conoscenza e forme di collaborazione tra realtà italiane e analoghe realtà all'estero.

Al fine di poter meglio ottemperare a tali funzioni l'Agenzia si è dotata di uno strumento ad hoc quale è appunto il centro Documentazione e Studi, un'unità organizzativa di secondo livello all'interno del Dipartimento Attività Promozionali, che rappresenta il motore centrale dell'attività di studio e ricerca intesa non solo come aggiornamento interno mediante l'approfondimento di tematiche connesse al Terzo settore, ma anche come possibilità di concorrere alla sua promozione.

Nel concreto, pertanto, il Centro Studi si occupa di:

1. redigere, in stretta collaborazione con l'ufficio di Presidenza, la Relazione Annuale dell'Agenzia, così come previsto dal DPCM 329/2001;
2. elaborare e avviare progetti di ricerca svolti direttamente e tramite l'assegnazione di borse di studio tramite appositi bandi;
3. partecipare ad eventi e organizzare convegni;
4. attività di formazione: corsi in collaborazione con Università;
5. rappresentanza presso organismi esterni;
6. attività di studio finalizzata all'attivazione di forme di collaborazione istituzionale .

Tutte queste attività, e soprattutto quelle relative ai progetti di ricerca ed all'assegnazione delle borse di studio, hanno subito nell'anno 2006 una battuta d'arresto quando è emersa per l'Agenzia la necessità di concentrare tutta la sua attenzione e tutti i suoi sforzi per garantire il miglior esito possibile ad altri grandi progetti quali il Libro Bianco, il Libro Verde e la ricerca sui Registri delle organizzazioni del Terzo Settore.

Tale decisione è stata motivata dall'esigenza di canalizzare tutte le energie in un percorso il cui esito fosse quello di mettere nero su bianco quella che era la visione delle problematiche legate al mondo non profit (problematiche con cui l'Agenzia ha potuto confrontarsi direttamente grazie anche ai rapporti che si sono via via creati negli anni sia con le organizzazioni di Terzo Settore sia con i cittadini) in previsione di poter offrire delle risposte alle stesse. L'Agenzia ha voluto offrire però non solo delle risposte generiche o comunque astratte bensì individuare una serie di strumenti operativi che nel concreto servissero a muovere ulteriori passi in avanti.

Pertanto, accanto alle "focalizzazioni" tipiche delle borse di studio - volte ad esplorare singoli ambiti e segmenti del nonprofit italiano - sono state avviate grandi indagini di natura generale che si sono concretizzate nella redazione del Libro Bianco e del Libro Verde sul Terzo settore, l'organizzazione del Convegno – e la conseguente produzione di atti – sulla figura dell'Amministratore di sostegno (recentemente istituito con L. 6/2004), i registri delle organizzazioni del Terzo Settore.

1) Borse di studio

L'Agenzia ha innanzitutto preso atto che le finalità di cui sopra avrebbero potuto essere utilmente perseguite attraverso la promozione e l'incentivazione di borse di studio e, in sede di conclusione del primo mandato quinquennale degli organi istituzionali, si ritiene utile riproporre un breve excursus su quello che è stato l'impegno profuso in tal senso.

Alcune ricerche hanno puntato sulla dimensione internazionale del Terzo Settore con lo scopo di avviare un lavoro di confronto con esperienze maturate al di fuori dei confini nazionali al fine di mettere a disposizione del mondo del Terzo Settore italiano, ma anche dei legislatori del nostro Paese, una serie di dati, informazioni e pratiche provenienti da esperienze internazionali. Si tratta, in particolare, di uno studio relativo alla legislazione degli enti non lucrativi nella Repubblica federale di Germania (nazione tradizionalmente considerata un punto di riferimento fondamentale in ordine alla riforme fiscali inerenti i singoli settori economici) ed all'attività della Charity Commission in Gran Bretagna, quale modalità di regolamentazione e controllo del settore non profit.

Particolare attenzione è stata inoltre riservata al tema della sussidiarietà sia a livello di studio teorico - con l'attivazione di un'indagine sulla evoluzione e l'affermazione dei

concetti di "sussidiarietà", "iniziativa privata di utilità sociale", "cittadinanza" a partire dal dibattito antecedente la promulgazione della costituzione italiana, sino ai nostri giorni - e sia a livello di concrete applicazioni, in particolare in materia di servizi all'infanzia al fine di verificare il livello quantitativo e qualitativo del contributo che le organizzazioni non profit possono garantire in tale area di "bisogno sociale". Sempre nell'ambito delle concrete applicazioni del principio di sussidiarietà, ricordiamo altre iniziative di studio volte ad approfondire il valore dello sport quale fattore educativo radicato nei singoli contesti territoriali ed in particolare la funzione educativa e sociale delle attività promosse dalle associazioni sportive dilettantistiche e dagli oratori accanto all'analisi di buone prassi di housing sociale (con un confronto rivolto in particolare alla realtà statunitensi) come risposta ai problemi abitativi e sociali dei soggetti deboli della società.

Anche in vista dei suoi compiti di ispezione e vigilanza, l'Agenzia ha attivato ricerche volte a comprendere più da vicino le proporzioni e le dinamiche inerenti gli illeciti nella delicata materia della raccolta fondi da parte degli operatori del mondo non profit (o sedicenti tali) nell'ottica della tutela della fede pubblica. A tale tipo di indagine, si è affiancato un ulteriore approfondimento in materia delle dinamiche di finanziamento delle Onlus (fund raising).

Particolare attenzione è inoltre stata destinata al tema quanto mai attuale del riordino delle IPAB (previsto dalla L. 328/2000), con particolare attenzione ai vincoli e alle opportunità nel nuovo scenario di riferimento, partendo dalle loro origine storiche sino a fotografare la situazione odierna in termini di dimensioni strutturali, patrimoniali, distribuzione geografica, settori di intervento ed all'analisi di alcune normative regionali emanate a seguito del decreto attuativo (D.Lgs. 207/2001).

A livello di realtà operative nel mondo non profit si è infine presa in considerazione l'attività delle organizzazioni non profit in materia di adozione internazionale con la ricerca "Organizzazioni non profit 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". In questa sede si ritiene utile dare conto in modo più dettagliato di quella che è stata l'unica borsa di ricerca avviata nel mese di aprile 2005 e conclusa nei primi mesi del 2006.

L'idea della ricerca era nata dall'esigenza di seguire più da vicino il fenomeno dell'adozione internazionale che negli ultimi anni aveva fatto registrare una grande espansione sia in Italia che all'estero.

E' doveroso premettere che si è dato tanto risalto alla dimensione psicologica del fenomeno; ecco le principali conclusioni cui si è arrivati.

- La prospettiva ecoculturale e l'Adozione Internazionale

I bambini adottati, dunque, dopo aver vissuto situazioni di abbandono o scomparsa dei genitori naturali, deprivazioni affettive, istituzionalizzazioni, talvolta maltrattamenti, dopo aver provato esperienze estremamente drammatiche e dopo aver lasciato il loro paese d'origine, si devono inserire in un Paese sconosciuto e in una famiglia da cui si differenziano per fattori ereditari, etnici, culturali, per stili educativi e abitudini di vita.

I genitori adottivi, d'altra parte, pur essendo animati in genere da forte motivazione alla genitorialità e da buona volontà, devono affrontare un compito molto difficile: aiutare il bambino a rielaborare, integrare e ricomporre in sé le precedenti esperienze relazionali per aprirsi alle nuove. Si tratta di un lungo, complesso e delicatissimo processo relazionale, che presuppone nei genitori disponibilità al cambiamento, alla riflessione su se stessi e sui propri ruoli, al confronto, all'accoglienza, alla valorizzazione e rispetto dell'altro nella sua specificità e diversità.

Attraverso questa ricerca si è voluto approfondire il ruolo determinante interpretato dagli enti autorizzati.

Gli Enti Autorizzati, fin dall'inizio del percorso adottivo delle future coppie adottanti, potrebbe forniscono validi strumenti per conoscere e cercare di comprendere e vivere meglio, cioè in maniera più consapevole, il ruolo di genitore adottivo di un bambino che oltre ad aver avuto un vissuto di abbandono non è proveniente da un uguale background culturale.

Porrei l'accento proprio sull'importanza degli aspetti culturali intercorrenti, attraverso una breve esposizione dell'approccio psicologico ecoculturale.

- La psicologia ecoculturale

In l'età evolutiva pediatri, neuropsichiatri infantili, psicologi, personale paramedico e operatori sociali che hanno avuto formazione in Italia hanno spesso grandi difficoltà con pazienti provenienti da culture diverse e certo non solo per problemi linguistici.

La stessa definizione di concetti come benessere, malattia, rischio, dolore, salute, organizzazione della vita quotidiana si fonda su complessi sistemi di significato che sono culturalmente condivisi, ma largamente impliciti per i pazienti. E' molto probabile che se lo psicologo dello sviluppo non conosce i sistemi culturali di significati, le conoscenze, i valori e le abitudini quotidiane dei suoi pazienti non italiani e delle loro famiglie, il suo intervento non è incisivo e la sua efficacia viene vanificata.

Per impiegare il concetto di cultura in modo efficace è utile pensare alla cultura a tre livelli (Axia, Weisner, 2000) :

- 1°) I modelli culturali; vengono conservati nella mente sotto forma di schemi, script e storie.
- 2°) Pratiche; i modelli culturali portano ad attività quotidiane che vengono socialmente condivise.
- 3°) Esperienze relazionali; gli script culturali portano infine a particolari esperienze relazionali e sociali.

Per trovare il "canale" giusto attraverso cui un intervento o un cambiamento può trovare un luogo vitale e vissuto nei modelli culturali, nelle pratiche e nelle relazioni ed essi connessi, dobbiamo compiere due operazioni. Prima di tutto, bisogna comprendere proprio i modelli culturali, le pratiche, le istituzioni ed i processi relazionali e sociali che fanno parte del sistema culturale dei pazienti. Poi, bisogna individuare le parti del sistema che possono essere discusse, modificate e cambiate. Non è necessario cambiare l'intero sistema (modelli, pratiche e relazioni) per produrre un cambiamento utile. Tuttavia è importante sia avere una teoria ed una conoscenza fondate empiricamente sulle parti del sistema che possono essere cambiate, sia produrre idee su come mutare queste parti che si basino sulla ricerca empirica.

Il primo obiettivo clinico per capire i bambini di culture diverse è cercare di comprendere il sistema di significati legato ai concetti di benessere e di dolore/malattia tipico della loro cultura così come viene espresso dalle routine della vita quotidiana. Capire come le famiglie raggiungono una loro routine quotidiana, cosa ne ricavano e cosa non ne ricavano, ci offre un importante chiave d'accesso per comprendere la loro cultura. In questa ricerca il tipo di approccio a cui ci si attiene tiene fortemente conto del contesto in cui si sviluppa l'individuo, di conseguenza di tutte le influenze ambientali che lo circondano. L'approccio contestuale allo studio dello sviluppo psichico si focalizza sui processi di adattamento ed è caratterizzato dal fatto che bambino e società non sono visti come entità separate, per quanto in interazione. Oggetto di studio è l'unità bambino

inserita nel contesto. Tale unità non può essere separata in parti o in componenti più piccole (Flavell, Miller, Miller, 1993). In generale le principali caratteristiche di questo approccio sono due (Axia, Weisner, 2000):

- La prima è che il contesto sociale viene spesso concettualizzato a livelli diversi che si incastrano l'uno nell'altro (Bronfenbrenner, 1979). Questi livelli possono essere sintetizzati in due livelli principali:

- Il primo è l'ambiente sociale che si trova a diretto contatto quotidiano con il bambino. Una descrizione interessante di questo livello è data dalla nozione di "nicchia evolutiva" proposta da Super e Harnkness (1986). La nicchia evolutiva per lo sviluppo umano incorpora tre aspetti: l'ambiente fisico in cui si realizza lo sviluppo; la psicologia di chi si prende cura del bambino; i costumi.

- Il secondo è dato dal macrolivello rappresentato dalla cultura. La cultura è in se stessa contestualizzata nel tempo e nello spazio. Si potrebbe pensare ad una sorta di "luogo culturale" all'interno del quale il bambino-nel-contesto si sviluppa e matura. Tale luogo non si limita allo spazio fisico, ma indica, tra le altre cose, i modelli mentali, le credenze e le istituzioni così come l'ecologia culturale specifica di ogni comunità umana. La ricerca cross-culturale ha individuato le caratteristiche della dimensione ecoculturale che influenzano la nicchia familiare. Esse sono utili per riflettere sul contesto culturale. Esempi sono: il supporto e l'aiuto ricevuto dalle madri, il ruolo dei fratelli, l'ambiente di lavoro, l'influenza del gruppo di pari e gli aiuti pubblici, il ruolo del padre nei vari momenti dello sviluppo, ecc. (Weisner, 1993).

- La seconda caratteristica importante dell'approccio contestuale è l'idea che il bambino impari ed acquisisca attivamente la sua cultura e sviluppi le capacità più appropriate per l'adattamento a quella cultura, attraverso la sua costante partecipazione alle routine quotidiane organizzate dagli adulti e vissute con loro.

Non è così importante l'analisi dettagliata dei diversi livelli che compongono il contesto, l'oggetto di studio è il "luogo culturale" dello sviluppo. Tale luogo ecoculturale è composto dalla specifica ecologia e dall'ambiente adattato (luogo) in cui il bambino vive e dai significati, valori, credenze e pratiche convenzionali condivise da una data comunità (o cultura) (Weisner, 1993, p.53).

- Lo studio della cultura

Vi sono due modi fondamentali in cui la cultura può essere studiata.

Il primo modo appartiene alla tradizione della psicologia dello sviluppo ed è rappresentato da una miriade di studi cross-culturali. La cultura viene definita da due o più gruppi etnici o nazionali (variabile di disegno) che sono confrontati in qualsiasi dominio dello sviluppo (variabile dipendente).

Questo tipo di approccio, che ha portato tradizionalmente ad importanti risultati, è però prevalentemente di tipo descrittivo e la semplice descrizione delle differenze cross-culturali non basta per comprendere i fattori causali sottostanti.

Entra quindi in campo un secondo modo di guardare alla cultura. Essa può essere vista come un sistema olistico la cui caratteristica centrale è data dai sistemi condivisi dei significati su tutti gli aspetti della vita. I sistemi di significati possono essere distinti in rappresentazioni, norme e organizzazioni cognitive-emotive dell'esperienza vissuta (D'Andrade, 1984), ma si tratta di significati, potenzialmente traducibili linguisticamente. Questi sistemi condivisi di significato (o modelli culturali) vengono vissuti in pratica nel contesto delle routine della vita quotidiana. Per studiarli ci si rifà a lavori sul campo, interviste, osservazioni etnografiche, che costituiscono dei dati empirici utili e validi per la comprensione dei concetti e delle pratiche riguardanti lo sviluppo del bambino. Il lavoro sul campo utilizza delle procedure d'indagine sistematiche che hanno indubbiamente permesso di cercare di capire cosa significa lo sviluppo per i genitori e come sostengono le routine quotidiane (Axia, Weisner, 2000).

- L'adozione e la psicologia culturale

Durante la valutazione psicosociale potrebbe essere significativo conoscere gli schemi d'ambiente, gli script, come le persone organizzano la propria esperienza.

Attraverso importanti strumenti come le interviste familiari culturali, si potrebbe studiare come si modificano le situazioni locali e si potrebbero ottenere importanti informazioni sui sistemi di significato familiari. Questo sia prima dell'adozione, sia a percorso ultimato, per poter riflettere sulle problematiche che si sviluppano quando "irrompe" all'interno delle loro routine un "soggetto" significativo quale può essere un figlio adottivo. Come si modificano le routine quotidiane? Come si riesce a far fronte e ad integrare le diverse realtà, che magari non corrispondono alle precedenti aspettative? Le attività che si svolgevano "prima" hanno uguale importanza?

Con l'arrivo di un bambino si crea una sorta di "emergenza" familiare a cui bisogna saper rispondere, per creare le condizioni ottimali per uno sviluppo positivo.

In un ottica di ricerca sarebbe interessante riscontrare quali cambiamenti avvengono, come le persone fanno fronte a questa particolare emergenza.

Risulta, inoltre, fondamentale una riflessione delle coppie su questi aspetti, ancor prima che il loro progetto si compia. È opportuno riflettere sulle proprie risorse, e sulle risorse ecologiche che ci circondano.

Una volta coronato il progetto adottivo queste riflessioni sulle proprie esperienze e routine e soprattutto sui sistemi di significati che si adoperano risulteranno un mezzo utile sia alla famiglia, sia agli operatori per sostenere appropriatamente la situazione, questo magari non solo alla fine dell'anno di affido pre-adoztivo o del periodo di supervisione richiesto dai paesi di provenienza dei bambini.

Come si è avuto modo di leggere precedentemente su 16 enti partecipanti alla ricerca 7 di questi per quanto riguarda il post adozione si avvalgono di periodici incontri di gruppo, a tema psicologico- educativo e a tema libero. Vengono discussi argomenti di particolare risalto, da temi come la genitorialità adottiva, i principi e le tappe dello sviluppo infantile, i processi di attaccamento e individuazione, l'incidenza dei fattori ereditari ed ambientali sullo sviluppo, la funzione paterna e materna, a temi che trattino *il valore delle "radici" e dell'appartenenza, la rivelazione, e soprattutto si potrebbe rivolgere l'attenzione alle piccole problematiche quotidiane* (specialmente quando l'ingresso del bambino in famiglia è recente), *i rapporti con la scuola, con i gruppi di aggregazione sociale o con le istituzioni.* Si andrebbe ad agire, dunque, su quelle che sono le *risorse ecologiche* degli individui affinché questi si adattino al meglio alle situazioni che richiedono una importante riorganizzazione dei propri stili di vita.

E' proprio il post adozione a mio avviso, il momento in cui si devono ora concentrare gli Enti Autorizzati, infatti non sono pochi i casi di fallimento adottivo. I genitori non devono rimanere e sentirsi soli. La maggior parte dei genitori adottivi sono passati durante gli anni nel tumulto degli alti e bassi dell'infertilità. La maggior parte dei genitori adottivi hanno dovuto vivere il lutto del bambino biologico per volgersi poi verso l'adozione.

Le tappe della pre - adozione, i procedimenti di adozione, l'attesa frenetica, le mille domande da parte di altri sul bambino che deve venire, i preparativi di viaggio, il viaggio in terra straniera ed infine l'arrivo del bambino, lo spostamento orario, lo shock culturale, la barriera della lingua, i problemi medici, ecco tutte le condizioni riunite in un periodo di tempo più o meno prolungato che fanno crescere lo stress ad un livello molto elevato.

Un momento di felicità, l'euforia. Gli amici, la parentela, i regali che affluiscono.

Poi lo shock della realtà : questo bambino è là per restare.

Non è più il bambino di cui si guardava teneramente la foto. Cambiano le abitudini di vita. I sogni, le attese irrealistiche, il rapporto col bambino che tarda a concretarsi, la mancanza di sonno, lo shock della realtà e la delusione di avere un bambino che non sia conforme a quello generato nella loro immaginazione colpisce talvolta con forza i genitori adottivi. Non è tutto tanto bello né tanto rosa come immaginato. Un certo numero di genitori si sente colpevole di provare dei sentimenti di ambivalenza, e di collera verso il proprio bambino. La credenza popolare di amore e di attaccamento istantaneo ne è immaginaria e molto irrealistica. Dopo l'euforia dell'inizio, si succedono i momenti, spesso difficili, di scoperta e di adeguamento al bambino. *La mancanza di preparazione all'arrivo del bambino adottato e la mancanza di sostegno una volta che questo bambino arrivato come esiste nel caso di una nascita, contribuiscono ad aggravare una situazione depressiva.* L'ambiente non comprende perché dopo avere aspettato tanto e tanto voluto questo bambino, una persona si senta depressa. Per timore di deludere e di sconvolgere il loro ambiente, parecchi genitori adottivi tacciono la loro sofferenza, una sofferenza spesso corredata di delusione, di rimorso, di vergogna e di colpevolezza, dunque.

Tutti i genitori adottivi adottano dei bambini che hanno sofferto, ad un grado o ad un altro, di una perdita e dell'abbandono. I bambini hanno spesso delle difficoltà e dei problemi di ordine scolastico, neurologico, psicologico e medico. Non è raro che il bambino si attacca solamente ad uno dei suoi genitori. Il genitore abbandonato si sente triste, e deluso.

Come fare fronte alla situazione?

Accettare che un genitore possa soffrire di depressione post-adozione prepararlo nel caso in cui ciò avvenisse sono due tappe per abbreviare il periodo depressivo.

Discutere di questa possibilità con l'ente di adozione affinché possa aiutare il genitore risulta essere significativamente importante.

Tutto come nel caso dell'arrivo di un bambino biologico, un tempo di adeguamento è necessario. Il massimo di tempo passato vicino e col bambino è essenziale.

L'adozione comporta dei rischi. Le sorprese, le frustrazioni e la regressione fanno parte dei rischi dell'adozione internazionale. L'attaccamento richiede del tempo.

Il periodo dell'adozione non cessa il giorno in cui il bambino supera le porte del suo paese di adozione.

È il punto di partenza di un lungo viaggio

Par. 2) Il Libro Bianco

In merito alla genesi, alle ipotesi di lavoro ed agli obiettivi del Libro bianco sul non profit si è già dato conto in modo esaustivo nelle precedenti Relazioni annuali (2004/2005), essendo il progetto stato formalmente avviato con deliberazione del Consiglio dell'Agenzia del 18 maggio 2004.

La presentazione del lavoro svolto (illustrato al Consiglio dell'Agenzia l'11 maggio 2006), e nella fattispecie della pubblicazione integrale dell'opera prodotta, è avvenuta tramite un convegno organizzato in data 2 ottobre 2006 dal Dipartimento Attività Promozionali. Non è superfluo sottolineare che la scelta della pubblicazione dell'opera completa da parte di un editore di indiscusso prestigio sottolinea la volontà di assicurarne un'adeguata diffusione non solo tra gli "addetti ai lavori" e tra le istituzioni pubbliche interessate, ma anche presso il più vasto pubblico e la comunità scientifica.

In tale sede, si ritiene opportuno – prima di sintetizzare, per quanto possibile e senza pretese di esaustività, le conclusioni del lavoro- ricordare le ragioni ispiratrici di quella che può essere con buona ragione definita una delle ricerche più importanti ed ambiziose promossa dall'Agenzia nei suoi primi anni di vita. In linea generale, è importante richiamare il nesso tra tale iniziativa e quella che è la missione istituzionale dell'Ente, nonché l'accresciuta consapevolezza che esiste un forte legame tra le attività di controllo (vigilanza/ispezione) e l'attività di indirizzo e promozione cui è tenuta l'Agenzia. Nel corso dei primi anni di vita l'Agenzia ha percepito – da parte degli operatori del Settore – una forte domanda di semplificazione e di maggior chiarezza della normativa vigente, estremamente disomogenea e settoriale. Da questa presa d'atto è stata originata anche l'iniziativa di ricerca sui registri del Terzo settore, di cui si darà acconto nel seguito della trattazione.

L'obiettivo principe che ha guidato la redazione del Libro Bianco, essere sintetizzato nella volontà di "realizzare una radiografia la più possibile precisa del Terzo settore italiano e, al tempo stesso, esaminare in dettaglio la normativa che ne regola presenza e attività degli enti non profit nel nostro paese" (nota introduttiva del testo)

Il "Libro bianco" è stato, pertanto, redatto con una duplice finalità: da un lato fare il punto sulla situazione attuale, affiancando alla conoscenza empirica fondata sull'attività di vigilanza un tipo di conoscenza analitica e puntuale derivante da una ricognizione critica e ad ampio raggio, mettendo in luce caratteristiche, dimensioni, diffusione e varietà delle

forme organizzative, dall'altro – una volta inviate le criticità e le problematiche - offrire le linee-guida per interventi politici futuri che mirino a promuovere lo sviluppo del Terzo Settore, suggerendo le condizioni istituzionali in grado di favorire l'espansione dell'offerta di azione volontaria, irrobustire gli assetti organizzativi delle associazioni non profit e aumentare il flusso delle donazioni da parte dei cittadini.

Come già ricordato nelle precedenti Relazioni annuali, si è proceduto con l'istituzione di un ristretto Comitato scientifico (composto da 5 autorevoli esperti di varie discipline) cui si è affiancato un Comitato di redazione, composto da 7 studiosi e ricercatori esperti in materia. La prospettiva adottata è stata congiuntamente sociopolitica, economica e giuridica, un approccio interdisciplinare che annullato il rischio di riflessioni eccessivamente specialistiche e settoriali.

Il lavoro è stato articolato in tre principali parti, coincidenti con i capitoli:

- descrizione storica, attuale e dinamica del Terzo settore in Italia;
- i nodi problematici (confronto tra i dati di realtà e l'assetto normativo in essere) e le linee generali di indirizzo. Viene sottolineata innanzitutto l'esigenza di superare la frammentazione regolativa stabilendo un principio generale di "autonomia soggettiva nella definizione della forma giuridica desiderata. Si pensi al fatto che l'esistenza di numerose "legislazioni speciali" (poco coordinate e coerenti e in assenza di un chiaro disegno ordinatore) ha determinato un legame pressoché automatico tra finalità e forme giuridiche, creando eccessivi vincoli alla capacità di auto-organizzazione della società civile. Una delle sfide fondamentali viene proprio identificata nella capacità di affiancare a disposizioni di tutela una regolazione promozionale, che sappia sostenere lo sviluppo delle realtà del Terzo settore, valorizzando le singole peculiarità, favorendo un ampliamento delle fonti di finanziamento, incentivando "pratiche virtuose" sino a potenziare l'impegno volontario individuale, attraverso forme di riconoscimento e di alternanza tra lavoro-studio-impegno volontario. Viene inoltre affrontato anche l'aspetto fiscale ed in particolare gli effetti economici delle agevolazioni fiscali;

indicazione di nuove possibili prospettive anche di carattere normativo. Un utile criterio, nella prospettiva di una semplificazione normativa, viene individuato nella distinzione tra il profilo del soggetto (da normare con il codice civile, fonte generale del diritto privato comune) e quello dell'attività con finalità sociale (riservata alla legislazione speciale, quale fonte dotata di maggiore flessibilità tramite gli opportuni collegamenti con il codice civile).

Da segnalare che il libro è arricchito da una appendice documentaria che – oltre a fornire ulteriori elementi sulla realtà del Terzo settore (dimensione economica, caratteri ricorrenti dal punto di vista economico-aziendale, evidenze empiriche sulle agevolazioni fiscali) – elenca alcuni indirizzi per una regolamentazione fiscale di supporto all'applicazione delle indicazioni contenute nel Libro Bianco.

Nelle conclusioni, il Libro Bianco identifica le seguenti esigenze:

- necessità di definire una categoria generale, essenziale e semplice, di soggetto non profit, disciplinata all'interno del codice civile;
- necessità di identificare le attività che un ente non profit può svolgere, con la relativa disciplina fiscale;
- necessità di definire una normativa speciale inerente le modalità di controllo delle attività svolte da un ente non profit.

Par. 3) Il Libro Verde

Le competenze dell'Agenzia si estendono anche a enti non commerciali e Terzo settore; inoltre alle funzioni di vigilanza e ispezione si sommano quelle di indirizzo e promozione. La compresenza di tali attribuzioni (la cui ampiezza, peraltro, appare sproporzionata rispetto ai poteri effettivamente disponibili) ha indotto l'Agenzia a interpretare il proprio ruolo cercando di coniugare il proprio profilo istituzionale con un approccio sufficientemente aperto e innovativo. Una scelta ritenuta coerente per un soggetto pubblico e governativo, che deve però presidiare uno snodo strategico per la concreta attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà: il rapporto fra lo Stato e il variegato e vivace cosmo degli enti non lucrativi.

In questo senso, l'Agenzia ha dovuto guardarsi dal duplice rischio di concepirsi ed essere concepita come "controparte" del Terzo settore o, viceversa, come suo "rappresentante" presso il sistema politico-istituzionale, mentre il nonprofit italiano, naturalmente, ha il pieno diritto e la capacità di rappresentarsi autonomamente.

La consapevolezza della propria particolare posizione e la percezione dell'importanza del ruolo attuale e potenziale del mondo nonprofit, tuttavia, hanno fatto emergere l'esigenza di dare vita a forme di **vigilanza promozionale** (o quanto meno di evidenziarne la necessità). Vale a dire, a modalità di controllo in grado di abbinare un giusto rigore con il

riconoscimento della rilevanza sociale, economica e culturale dei soggetti del Terzo settore,

Parimenti, l'Agenzia si è resa conto, anche per l'intensa attività istruttoria esercitata per l'emissione di circa tremila pareri, che un'autentica vigilanza promozionale, per realizzarsi compiutamente, deve essere parte di una nuova **regolazione promozionale** dell'intero settore. Questo obiettivo, però, presuppone una coraggiosa e profonda riforma dell'attuale legislazione sul nonprofit.

Ed è in questa prospettiva che l'Agenzia ha scelto di non limitare la sua attività di indirizzo a singoli aspetti della disciplina, ma di provare a fornire anche un contributo di ampio respiro. A tale proposito, è dapprima maturata l'esigenza di promuovere una ricerca a largo spettro sul Terzo settore italiano; un'indagine che, partendo dalle radici storiche e culturali del fenomeno, provasse a indicarne gli attuali punti di forza, le possibili prospettive di crescita, ma anche i nodi problematici che ne rallentano lo sviluppo. Il risultato di tale lavoro è sintetizzato nel "Libro bianco sul Terzo settore", realizzato da un gruppo di lavoro formato da esperti di varie discipline (economisti, sociologi, politologi, giuristi). e di cui abbiamo parlato più sopra. Questa analisi interdisciplinare (unitamente ai dati desunti da altri studi e in particolare dalla ricerca sui registri delle organizzazioni del Terzo settore), , ha rappresentato uno strumento prezioso per integrare il bagaglio di conoscenze. Il Consiglio dell'Agenzia ha perciò ritenuto che fossero maturi i tempi per elaborare – in prossimità della conclusione del primo mandato quinquennale – un lavoro di sintesi con cui presentare:

- le proprie valutazioni critiche sullo stato attuale della normativa italiana in materia di nonprofit, nonché alcune proposte (in guisa di possibili "linee guida") per procedere a una sua organica rivisitazione e riforma
- una selezione dei temi trattati in questi anni dall'Agenzia e delle sue prese di posizione su singoli aspetti della legislazione. Tutto ciò, sia per evidenziare l'urgenza di porre rimedio almeno ad alcuni casi particolarmente critici sia per dare conferma, con l'ausilio di esempi concreti, della improcrastinabilità di una "riforma" globale;
- una riflessione sul ruolo presente e futuro della stessa Agenzia per le Onlus

Infine, la scelta del titolo ("Libro verde dell'Agenzia per le Onlus"), se da un lato indica il legame con il precedente "Libro bianco", dall'altro ne sottolinea invece alcune

fondamentali differenze quanto alla struttura e agli obiettivi finali (più direttamente propositivi).

In questa sede vogliamo limitarci ad offrire una sintesi del contenuto dello stesso.

CAPITOLO PRIMO: PER UNA RIFORMA DELLA NORMATIVA SUL TERZO SETTORE

Scenario attuale: il codice Civile non attualizzato ha lasciato una pesante eredità. Nello specifico:

- il libro primo del Codice civile risente, nonostante le modifiche intervenute con l'abrogazione di alcune parti, della cosiddetta "logica del sospetto" nei confronti degli enti non lucrativi;
- approccio particolaristico: alle concise norme civilistiche si è sommata una moltitudine di leggi speciali che disciplinano solo segmenti di settore;
- competizione legislativa tra forme giuridico – organizzative differenti e la rincorsa a norme di incentivo particolari;
- mancanza di determinazione delle priorità da parte del legislatore: bisognerebbe adeguare il favore pubblico all'evoluzione della sensibilità collettiva stabilendo le priorità dell'azione di supporto alle organizzazioni di supporto del Terzo settore;
- necessità di coordinamento con la riforma del diritto societario
- carenza normativa sui requisiti di trasparenza delle organizzazioni non profit e necessità di prevedere requisiti minimi di garanzia a tutela dei soggetti deboli.

La riforma della legislazione sul non profit deve proporsi innanzitutto come **semplificazione** volta a facilitare l'attività degli enti e a migliorare il loro rapporto con le istituzioni e i cittadini.

In questo senso un primo pilastro dove fondare l'azione riformatrice consiste nella precisa distinzione tra il profilo del soggetto non profit (la cui disciplina deve essere posta sul piano del diritto generale e quindi nel codice civile) e una collocazione della disciplina dell'attività (in particolare dell'attività dell'utilità sociale) sul piano delle norme speciali.

Inoltre l'esigenza di flessibilità dovrebbe indurre ad elaborare le norme speciali senza eccessive rigidità strutturali e prevedere margini di manovra entro i quali agilmente intervenire.

Un altro tema caldo riguarda la disciplina delle erogazioni liberali: se da una parte si esprime apprezzamento verso quei provvedimenti che sembrano andare verso la sussidiarietà fiscale (più dai meno versi; cinque per mille), occorre sforzarsi di individuare

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;
- **Esplicazione 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

a una scheda sintetica contenuta nella copertina. All'interno delle tre schede sono state segnalate anche le pubblicazioni e il sito internet dell'Agenzia per chi desiderasse approfondire tematiche specifiche.

Ideale la veicolazione della brochure in occasione di fiere ed eventi come dimostrato ampiamente dai quantitativi distribuiti.

In talune occasioni si è altresì ritenuto di estrema importanza approfondire alcune tematiche inerenti progetti attivati dall'Agenzia per le Onlus in collaborazione con svariati enti. Sono state predisposte quindi delle brochure riguardanti argomenti specifici come ad esempio al progetto CEAS.

2.2. Internet

L'Ufficio Comunicazione cura l'aggiornamento del sito internet istituzionale. I contenuti, proposti dall'Ufficio stesso o ricevuti dagli altri Uffici dell'Agenzia, vengono poi approvati dal Consiglio prima della loro pubblicazione in considerazione della loro delicatezza.

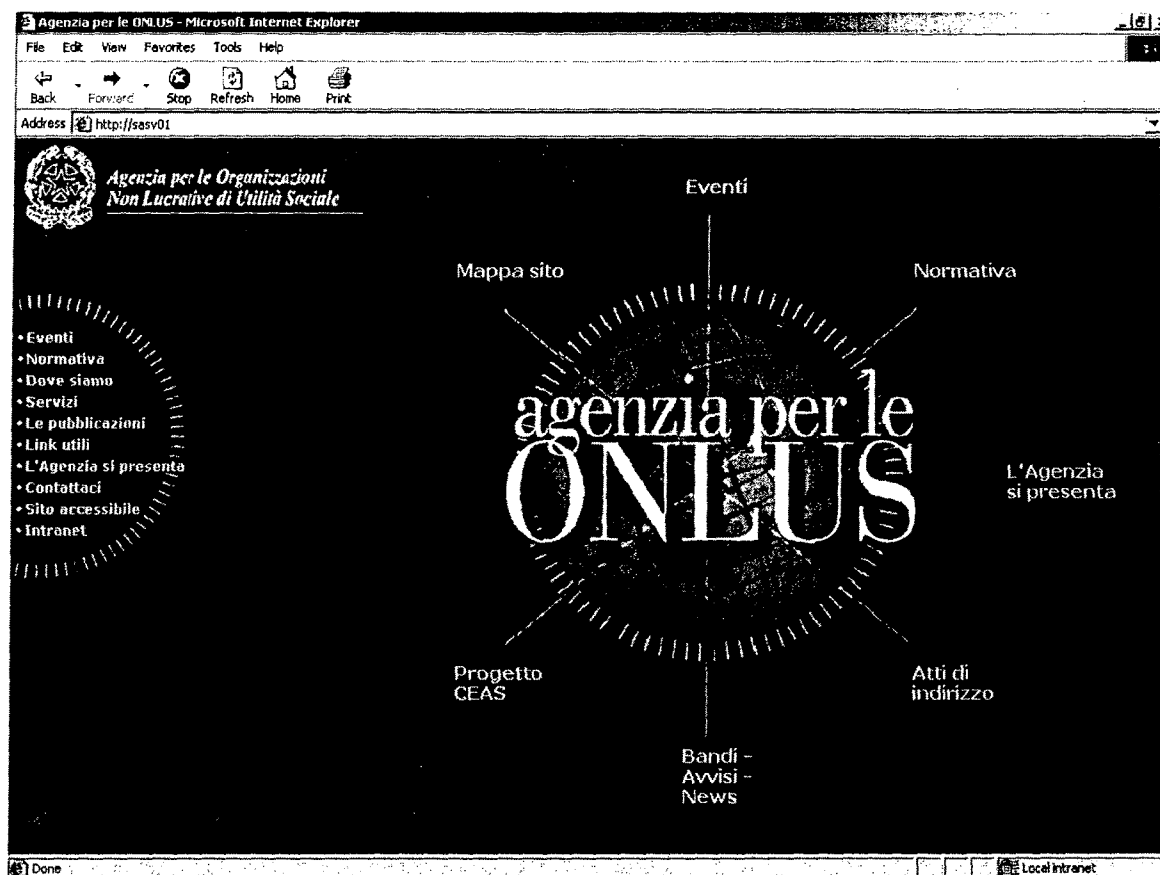
I testi vengono trattati dal punto di vista tecnico affinché rispettino i criteri di accessibilità massima previsti dalla legge e dal punto di vista comunicativo affinché siano adeguati a tipo di strumento atti a divulgarli.

Il sito internet istituzionale ha subito delle sostanziali trasformazioni nel corso dell'anno 2006 in quanto sono state accolte le indicazioni desumibili dalla normativa vigente e caldeggiate dall'Unione Italiana Ciechi, con cui si è scelto di collaborare. Tali indicazioni riguardano l'eliminazione della bipartizione tra contenuti cosiddetti "tradizionali" e contenuti "accessibili", potenziando questi ultimi in modo che trascinassero da una semplice sezione per assurgere a nuovo sito completamente accessibile.

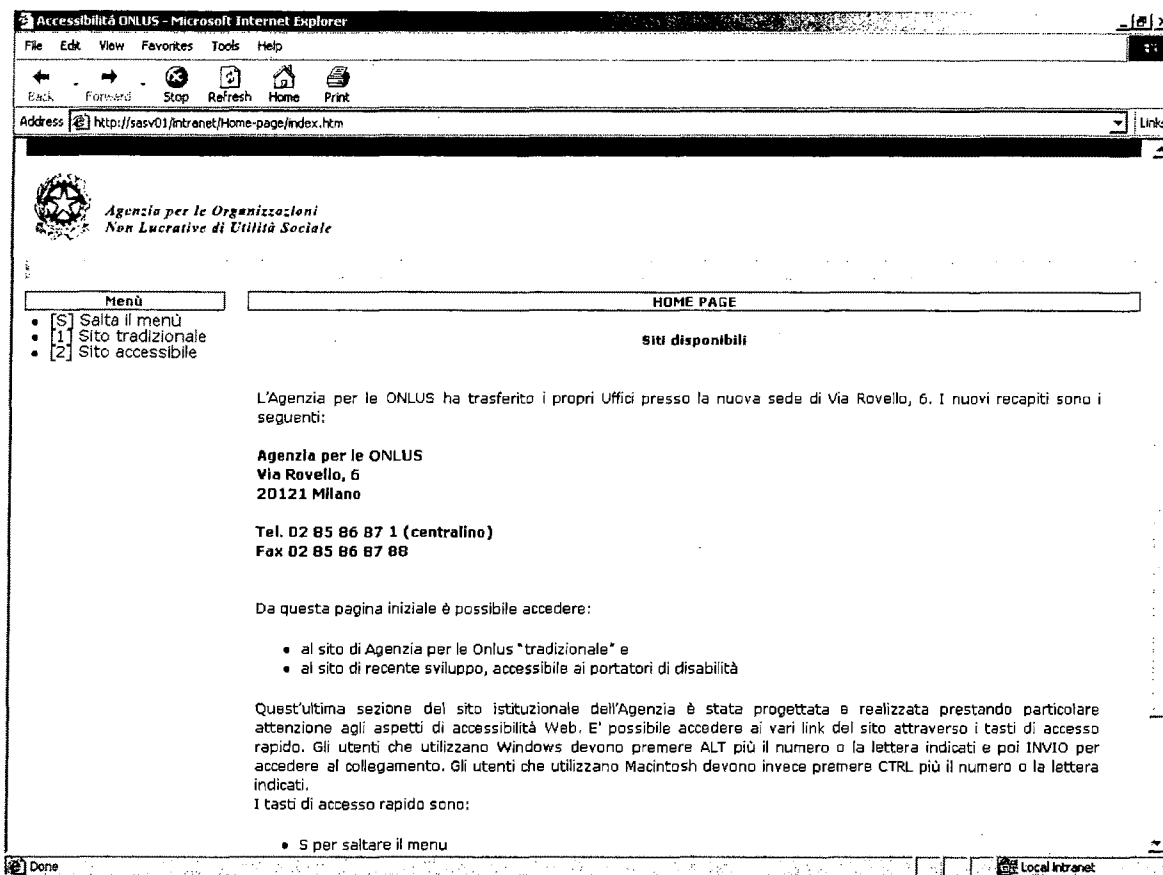
La lavorazione sui contenuti, che il Consiglio dell'Agenzia ha volutamente presidiato in maniera diretta approvandone collegialmente di volta in volta tutti i cambiamenti e le implementazioni redazionali, ha imposto un ripensamento dell'architettura di tutto l'albero delle informazioni, improntata su una maggiore usabilità.

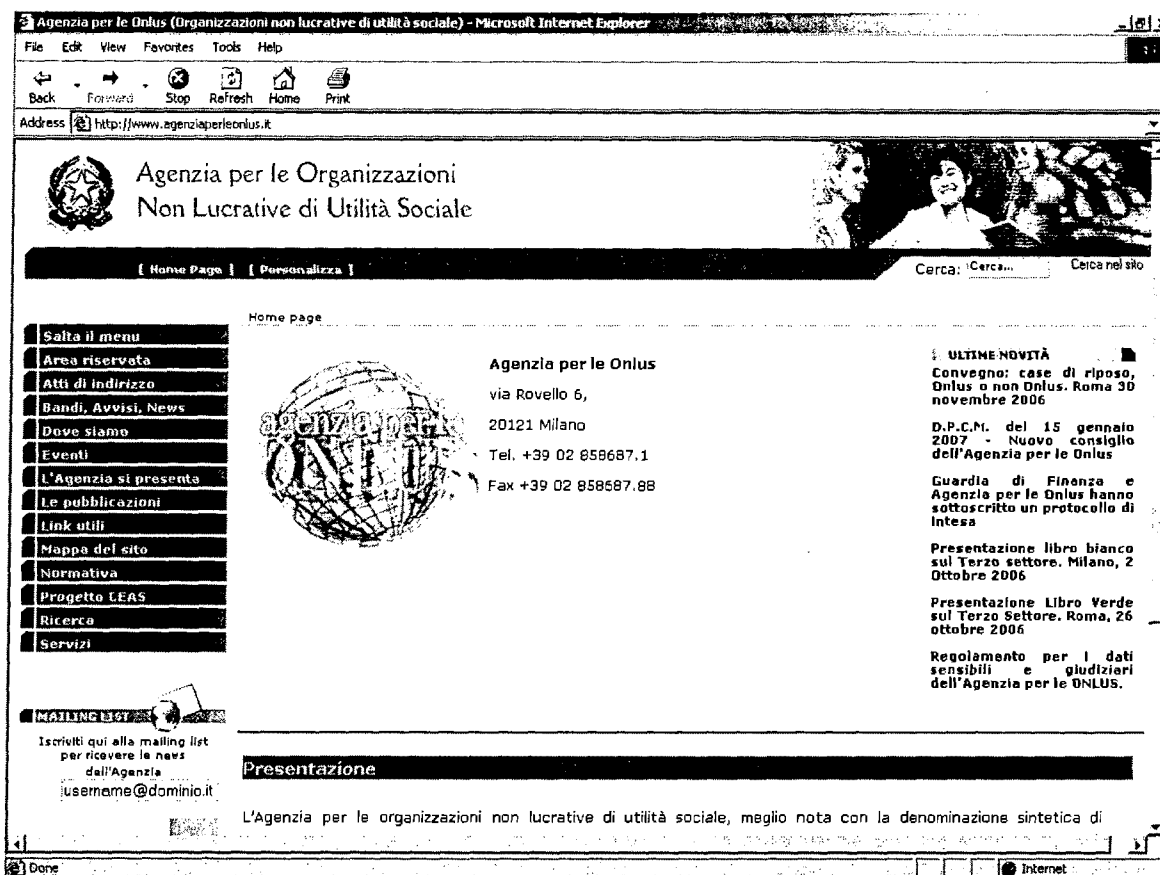
Si vedano qui di seguito gli step evolutivi dell'home page del sito.

1. prima versione



2. versione accessibile



3. versione attualmente in esercizio

Per quanto riguarda il servizio di manutenzione adattativa del sito dell'Agenzia, si segnalano quindi due interventi di particolare importanza:

1. pubblicazione del sito unificato

Si è proceduto, nel mese di luglio 2006, alla pubblicazione del sito unificato implementato secondo le specifiche di accessibilità. Tale attività ha richiesto alcuni adattamenti strutturali necessari per adeguare i nuovi contenuti e conseguente attività di redazione.

La pubblicazione del sito unificato ha richiesto anche un'attività di redazione affinché tutti i contenuti dei due siti precedenti, tradizionale ed accessibile, fossero trasferiti ed adeguati alla nuova struttura del sito accessibile. Il trasferimento, in sintesi, è stato effettuato in tre fasi:

- analisi dei documenti pubblicati sui due siti e confronto per individuare il merge opportuno
- Trasferimento con ripubblicazione della struttura di navigazione e dei contenuti
- Verifica di corrispondenza
- Pubblicazione on-line del novo sito

2. adeguamento usabilità sito

questa attività attivata nel corso dell'anno 2006 è attualmente in corso. L'obiettivo è quello di verificare il pieno rispetto dei paradigmi di usabilità. L'usabilità di un sito è il complemento naturale dell'accessibilità. L'evoluzione delle specifiche di usabilità e accessibilità è continua nel tempo e richiede una costante verifica e adattamento. L'evoluzione stessa degli strumenti di gestione detta le necessità di intervento.

Unitamente a tali attività ci si è posti l'obiettivo di avere ritorni sulla qualità della presenza on-line, per individuare i possibili campi di intervento atti a migliorarne la visibilità.

Il primo passo è quello di analizzare le statistiche degli accessi per capire qual è la qualità dei visitatori e quali sono le informazioni che più sono ricercate.

Questa operazione di analisi dei navigatori consentirà nel tempo di targettizzare il più possibile l'informazione al fine di rispondere maggiormente alle aspettative.

Si dettagliano qui di seguito alcune informazioni relative agli accessi dell'anno 2006:

Definizioni

Richieste

Una richiesta è definita quando ad un web server è richiesto l'invio di una pagina, grafica o altri oggetti. Una Richiesta può essere generata da un visitatore che richiede una pagina o dalla pagina stessa che richiede un oggetto (di solito Grafica).

Visitatori

Un visitatore è definito semplicemente da un unico indirizzo IP. Un unico indirizzo IP potrebbe rappresentare un'unica persona, ma molto spesso l'indirizzo IP rappresenta più persone, nel caso di più computer connessi in rete Aziendale. Utilizzando i cookies, è possibile identificare in modo specifico l'identità dei visitatori.

Visite

Una visita è un insieme di richieste di pagine e grafica visto dal visitatore in un determinato momento. Per esempio: un visitatore potrebbe visitare all'interno del sito 10 pagine HTML e indirettamente richiedere 25 elementi grafici.. Queste 35 richieste rappresentano una visita. Il numero totale di visite è di solito molto più alto del numero dei visitatori perché il visitatore può visitare il sito più di una volta.

Riepilogo

Numero totale delle richieste	764.044
Numero totale dei visitatori	30.096
Numero di visite totali	93.810
Numero medio di visite per giorno	299,7
Numero medio di richieste per visita	8,1
Durata media della visita (in Secondi)	135,63

Si segnala, a sintetico commento dei suddetti dati, che la presenza sul sito di numerosi contenuti scaricabili, in luogo del contenuto inserito direttamente nelle pagine web, facilita

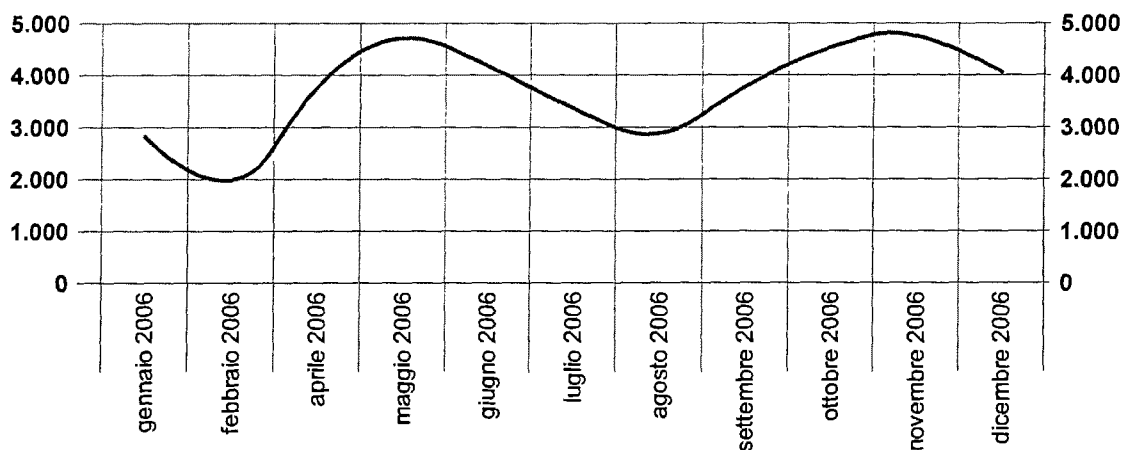
lla lettura degli stessi off line evitando che l'utente rimanga collegato in rete per lungo tempo.

Suddivisione visitatori per mese

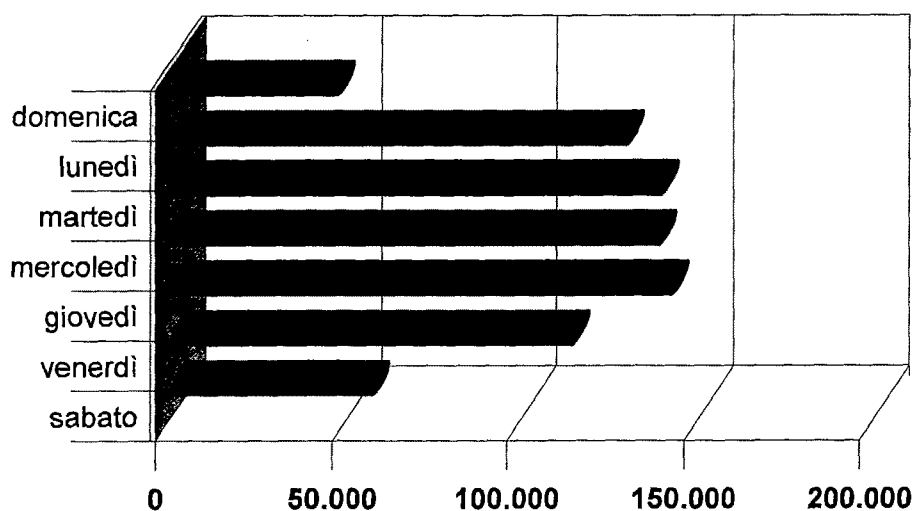
gennaio 2006	2.811
febbraio 2006	1.236
aprile 2006	3.991
maggio 2006	4.917
giugno 2006	4.193
luglio 2006	3.339
agosto 2006	2.646
settembre 2006	3.830
ottobre 2006	4.573
novembre 2006	4.976
dicembre 2006	4.058

Degni di nota sono i picchi degli accessi nei mesi di maggio, ottobre e novembre 2006. L'aumento sensibile dei visitatori, molto ben visibile nell'immagine che segue, è attribuibile ad eventi a cui l'Agenzia per le ONLUS ha deciso di partecipare oppure ha organizzato direttamente.

In particolare si segnala: nel mese di maggio la partecipazione a ForumPA (Roma), nel mese di ottobre, l'organizzazione dell'evento di presentazione del Libro Bianco sul Terzo Settore (2 ottobre 2006) e del Libro Verde dell'Agenzia (26 ottobre 2006) ed infine nel mese di novembre, la partecipazione a ComPA (Bologna).

Suddivisione visitatori per mese

Nell'immagine che segue è possibile rinvenire il numero totale delle richieste suddivise nell'arco della settimana. Se è vero che il maggior numero di esse si concentra nel corso della settimana lavorativa, è altresì vero che le richieste mantengono un livello degno di nota anche nel fine settimana, durante il quale si registra anche un rilevante successo dell'iscrizione alla mailing list dell'Agenzia.

Numero totale delle richieste per giorno della

Siti da cui proviene il visitatore

La tabella qui sotto, mostra da quali altri siti web (si annotano qui soltanto i principali dal punto di vista della rilevanza numerica) proviene il visitatore-tipo

del sito **www.agenziaperleonus.it**

Questo non include i visitatori che sono giunti al sito digitando l'URL corretto, ovviamente, ma solo quelli che vi sono acceduti attraverso un link da un sito esterno.

Sito	Totale richieste
www.google.it	21.867
www.google.com	2.310
www.agenziaperleonus.org	1.516
Yahoo	817
search.msn.it	62
search.alice.it	61
ariane.alice.it	491
www.romacivica.net	362
www.agenziaperleonus.net	27
www.agenziaperleonus.it	207
it.wikipedia.org	207
www.nondrontonline.it	135
www.whois.it	132
www.onditaller.it	129
www.warfare.gov.it	120
search.virgilio.it	117
www.famigliefamiglia.comagnani	114
www.arteattica.it	113
www.arteattica.com	111
it.altpress.com	95
www.italia.gov.it	94
www.sistitiroitalianodolazione.it	87

Media mensile di richieste e visite

Media mensile delle richieste	Media mensile delle visite
69.458,5	8.528,2

Media settimanale di richieste e visite

Media settimanale delle richieste	Media settimanale delle visite
16.978,8	2.084,7

Media giornaliera di richieste e visite

Media giornaliera delle richieste	Media giornaliera delle visite
2.441,0	299,7

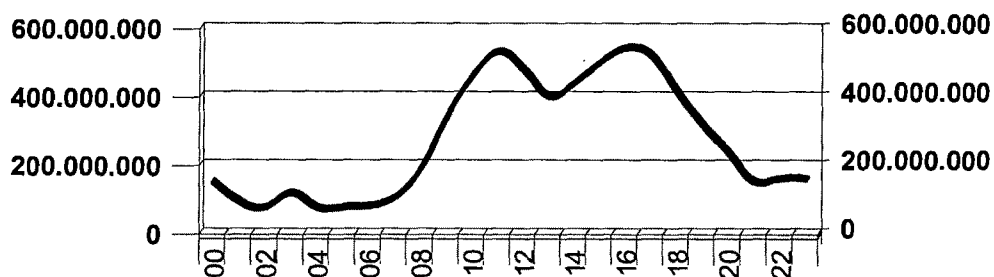
Dall'immagine qui sotto si evince che le ore centrali della giornata risultano essere quelle in cui si registra il maggior numero di informazioni scaricate.

Se questo può sembrare ovvio, di fatto parrebbe disegnare una modifica comportamentale dei visitatori del sito se raffrontato con quanto rilevato nell'arco dell'anno 2003 e 2004, questo da.

Infatti, se attualmente la visita avviene in orario d'ufficio, da una postazione presumibilmente di lavoro, in passato l'accesso al sito si intensificavano in particolar modo nella pausa pranzo, in serata e nel fine settimana.

È ragionevole desumere da tutto ciò una progressiva strutturazione dell'apporto professionale nonprofit nel nostro paese, anche rilevabile da un sistematico interesse per queste tematiche proprio in ambito lavorativo quotidiano, mentre in passato si poteva collegare la richiesta di informazioni sul tema soprattutto ad un approccio più di tipo volontaristico.

Bytes totali per ora



Paesi di provenienza dei visitatori

Paese	Totale delle richieste	Visite
Italy	500.012	34.984
United States	150.343	46.478
Germany	991	313
Netherlands	875	121
Switzerland	640	64
Belgium	483	63
Turkey	176	9
United Kingdom	355	4
France	353	31
Japan	329	38

La provenienza dei visitatori è un indicatore importante per ritrarre eventualmente la progettualità di sviluppo delle attività dell'Agenzia e di conseguenza della sua comunicazione attraverso il web, potenziando, ad esempio, la parte in lingua inglese.

Browser maggiormente utilizzati

Mostra quali web browser sono più comunemente utilizzati da chi visita il sito.

Questo dato è significativo sotto un profilo tecnico perché definisce la tipologia di strumentazione utilizzata dei visitatori del sito. Ciò va tenuto indebito conto nel momento in cui vengono attivati servizi interattivi o modifiche riguardanti la piattaforma web.

Browser	Richieste totali
Netscape 3.x	107.113
Netscape 3.x	106.805
Microsoft IE 3.x	18.897
msnbot/1.0 (http://search.msn.com/msnbot.html)	3.940
MS Web Crl	1.805
Netscape 2.x	3.728

Connesse alla trattazione del sito internet dell'Agenzia, vi sono due ulteriori osservazioni, che riguardano:

- l'iscrizione alla mailing list
- l'attività di risposta alle mail provenienti dall'esterno.

Nel corso dell'anno 2006 oltre 900 navigatori si sono iscritti alla mailing list dell'Agenzia. Attualmente l'Agenzia per le ONLUS non ha attivato alcuna newsletter, ma questo indicatore in continuo aumento è certamente un incentivo a non disattendere le aspettative di un pubblico così numeroso e interessato.

Al fine di poter mantenere un rapporto continuativo con i propri interlocutori, l'Ufficio Comunicazione ha provveduto a costruzione ed implementare nel tempo una mailing list istituzionale targettizzata per eventi di alto profilo (relazione annuale, libro verde, libro bianco), di specifico interesse (fondazioni e ricerca scientifica, ceas) e, come si è detto, per la spedizione delle pubblicazioni sull'attività generale dell'Agenzia (bollettini informativi e relazione annuale secondo le indicazioni del Consiglio).

L'Agenzia, pertanto, ha allo studio una selezione di informazioni che le permettano di raggiungere il proprio pubblico senza stratificarsi su servizi già offerti da più consolidate newsletter, ma differenziandosi e rendendosi ad esse complementari e trasversali per la sua specificità di Pubblica Amministrazione.

Benché l'Agenzia non abbia tra le priorità individuate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui deve annualmente rendicontare rispetto all'attività svolta, la "consulenza ai privati", in base a quanto previsto dalla Legge 150/2000 l'Agenzia per le ONLUS continua ad esaminare i singoli quesiti sottoposti alla sua attenzione dai soggetti privati interessati alle problematiche, alle dinamiche normative del terzo settore, nonché da quelli operanti nell'ambito dello stesso, continuando a tenere attivo un canale comunicativo, attraverso l'indirizzo di posta elettronica del sito dell'Agenzia info@agenziaperleonlus.it.

Dal punto di vista quantitativo si è potuto registrare un aumento del numero di richieste che sono passate da 165 nel 2004 a 280 nel 2005, a 365 nell'anno 2006, segno ormai di come l'identità istituzionale dell'Agenzia per le onlus si sia consolidata come riferimento nel panorama del mondo del nonprofit.

Come già rilevato nel corso dell'anno 2005, progressivamente anche per il 2006 dal punto di vista qualitativo, si registra un sempre maggior spessore dei quesiti posti: non più, o meglio non solo, domande generiche ma richieste dettagliate sia di ordine interpretativo che normativo.

Spesso e volentieri è richiesto all'Agenzia un parere informale su quelli che sono i temi più attuali in materia di nonprofit.

Sulla base di tutti questi dati, il dipartimento attività Promozionali sta lavorando alla realizzazione di un manuale di agevole consultazione contenente le FAQ all'Agenzia, con l'intento di offrire un contributo di primo livello a tutti coloro che a vario titolo operano nel mondo del Terzo Settore.

In ultimo, vale la pena segnalare che anche per l'anno 2006, l'Agenzia per le ONLUS ha rinnovato il dominio del sito www.progettoceas.it, vetrina nel mondo web del più articolato progetto CEAS.



2.3 pubblicità

In occasione di eventi o qualora si ritenga di pubblicizzare l'attività istituzionale dell'Agenzia in senso lato, l'Ufficio Comunicazione si occupa di interfacciarsi con le concessionarie di pubblicità presso stampa, radio, tv e seguire tutte le fare di acquisto e realizzazione degli annunci pubblicitari.

L'esposizione pubblicitaria dell'Agenzia per le ONLUS non ha seguito per l'anno 2006 una pianificazione strategica, ma si è connotata come supporto estemporaneo di attività in calendario.

Occorre a tal proposito citare:

- l'acquisto spazi sui quotidiani ItaliaOggi, Avvenire, Il Sole 24Ore effettuato per la promozione dell'evento di presentazione del Libro Bianco, avvenuto a Milano in data 2 ottobre 2006.
- L'acquisto spazi sul settimanale Vita per la veicolazione della 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.

È attualmente allo studio la prima campagna di promozione dei valori del nonprofit, che contraddistinguerebbe l'Agenzia come prima operazione su più media.

2.4 relazioni con il pubblico

Nel corso degli anni è stata impostata un'attività di monitoraggio dei contatti dall'esterno soprattutto attraverso lo strumento della posta elettronica.

Via via questa attività ha ottenuto una connotazione sempre più specialistica e complessa, tanto da dover essere adeguatamente potenziata. Essa consta della ricezione, della redazione risposta alle mail provenienti dall'esterno, ma anche della loro categorizzazione e archiviazione al fine di poterne rinvenire i tratti ricorrenti, nonché la definizione del profilo del pubblico interlocutore dell'agenzia.

Di questa attività si è data notizia nel precedente paragrafo 2.2.internet.

Su esplicita richiesta del Consiglio, l'Ufficio Comunicazione cura l'organizzazione delle AUDIZIONI con il mondo del Terzo Settore nelle modalità previste dal DPCM 329/2001.

Si tratta di momenti importanti perché offrono occasione all'Agenzia per le onlus di venire a conoscenza di buone pratiche, idee e suggerimenti che possono poi essere rielaborate e riutilizzate come modello per la più vasta realtà del Terzo settore nell'ambito della competenza istituzionale di indirizzo.

3. eventi

Con cadenza annuale l'Agenzia ha scelto di partecipare a due eventi di portata nazionale: ComPA (il Salone Europeo della Comunicazione) a Bologna e ForumPA a Roma.

Su specifiche esigenze istituzionali, vengono poi organizzati convegni o iniziative di cui vengono poi registrati, sbobinati, trascritti ed eventualmente pubblicati.

Nel caso dell'anno 2006, gli eventi qualificanti l'attività dell'Agenzia sono stati:

- la partecipazione a ForumPA a Roma , dal 8-12 maggio 2006;
- la presentazione del Libro Bianco, tenutasi a Milano in data 2 ottobre 2006 presso il Palazzo delle Stelline all'autorevole presenza di Lorenzo Ornaghi, Roberto Formigoni, Roberto Cartocci (curatore del libro Bianco), Giovanni Iudica, Ilvo Diamanti, Mariolina Moioli.
- La Presentazione del Libro Verde, tenutasi a Roma in data 26 ottobre 2006, all'autorevole presenza del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Enrico Letta e di Lorenzo Ornaghi, Maurizio Lupi, Vilma Mazzocco , Antonio De Poli, Felice Scalvini, Nuccio Iovene.
- la partecipazione con uno stand espositivo (e con la partecipazione dei consiglieri alla parte convegnistica) al ComPA di Bologna nei giorni 7,8,9 novembre 2006

In tali occasioni, l'Agenzia, intesa sia a livello di struttura che politico, ha consolidato le proprie relazioni istituzionali, incontrando e scambiando commenti ufficiali con tutti i maggiori esperti delle tematiche legate al Terzo Settore.

L'immagine dell'Agenzia ne è uscita particolarmente rafforzata, come dimostrano i picchi degli accessi al sito internet, l'elevato numero di copie del materiale editoriale dell'Agenzia che sono state veicolate e l'aumento considerevole delle mail che sono giunte alla casella istituzionale info@agenziaperleonline.it

4. marchio istituzionale

l'Ufficio Comunicazione è preposto alla tutela del marchio istituzionale dell'Agenzia, pertanto vigila sull'omogeneità dell'immagine coordinata nonché sul suo utilizzo conforme nell'ambito della concessione dei patrocinii.

Il patrocinio consta esclusivamente nell'implicito "marchio di qualità" sull'iniziativa che viene conferito dalla presenza dell'Agenzia attraverso la sua riconoscibilità dal punto di vista grafico. In nessun caso l'Agenzia ha erogato contributi per la compensazione delle spese connesse al progetto patrocinato.

Nell'ambito dell'anno 2006 il patrocinio è stato concesso a:

- seconda edizione del Salone della Responsabilità Sociale "Dal Dire al Fare" – che si è tenuto presso l'Università IULM nei giorni di giovedì 28 e venerdì 29 settembre 2006.

"Dal Dire al Fare" è un evento promosso da Milano Metropoli Agenzia di Sviluppo, Sodalitas, BIC La Fucina e Università IULM con la partecipazione di Regione Lombardia e Provincia di Milano.

Nel salone sono state allestite due diverse aree espositive: il marketplace (dedicato alle imprese profit) e il Socialplace per le Pubbliche Amministrazioni e il Terzo Settore.

- Convegno internazionale dal titolo: "defining the Third Sector in Europe and the US: a comparative sociological perspective emerges from empirical data, che si è tenuto presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano in data 24 ottobre 2006 alla presenza di autorevoli personalità del mondo del nonprofit internazionale;
- Giornata dedicata all'infanzia, organizzata a Milano dall'Università Cattolica del Sacro Cuore il 20 novembre 2006;
- Convegno dal titolo "La promozione del volontariato giovanile – confrontarsi sui percorsi di sensibilizzazione alla solidarietà, alla cittadinanza attiva e per interrogarsi sulla partecipazione dei giovani", tenutosi il giorno 29 novembre 2006 a Milano, organizzato dal Coordinamento regionale dei CSV, dal Comitato di Gestione dei Fondi per il Volontariato, dall'Ufficio Scolastico Regionale e dal Forum Regionale del Terzo Settore.

5. video istituzionale

L'Ufficio Comunicazione coordina i contributi video che vengono forniti nelle presentazioni ufficiali dell'Ente. Agli atti dell'Agenzia è stata realizzata una documentazione video attinente le sue principali competenze e la figura del suo Presidente.

6. Merchandising

L'Ufficio Comunicazione, effettuato uno studio sul pubblico di riferimento dell'Agenzia, realizza i prodotti di merchandising mirati per gli interlocutori di riferimento e i visitatori degli stand presso le fiere di settore.

Sulla scorta delle sollecitazioni del Consiglio occorre evidenziare come il Dipartimento Attività Promozionali abbia inteso promuovere l'immagine e le attività svolte dall'Agenzia in vari ambiti anche attraverso l'utilizzo di gadget quali strumenti di diretto impatto visivo. Tale semplice modalità comunicativa ha permesso di diffondere il grado di conoscenza del marchio istituzionale oltre ai contenuti ad esso direttamente connessi. Occorre inoltre sottolineare l'impatto immediato del marchio che ha raggiunto una folta schiera di pubblico e ha gradualmente coinvolto fasce culturali e anagrafiche sempre più ampie.

L'utilizzo di gadget è uno degli strumenti di un piano di comunicazione di respiro più ampio che si pone l'obiettivo di attestare l'immagine e il nome dell'Agenzia primariamente nel panorama della Pubblica Amministrazione e nel Terzo Settore.

Molteplici motivazioni hanno quindi indotto a investire su questo particolare strumento di comunicazione:

- la lettura immediata del nome "Agenzia per le Onlus" su tutti gli articoli prodotti riporta in forma estesa la denominazione dell'ente; il tutto viene poi evidenziato dai "colori istituzionali" (colore blu pantone 287; colore grigio cool gray 9; carattere in times bold italic condensato al 90%);
- attirare il maggior numero di persone presso gli stand fieristici attraverso la distribuzione mirata, in momenti specifici della giornata espositiva, dei gadget dell'Agenzia ;
- i gadget sono rappresentativi dei principali rami di attività dell'Agenzia;
- la pubblicità del marchio stampato su shopper, ombrelli, ecc... e le indicazioni chiare dei contatti telefonici e del sito internet raggiungono anche soggetti esterni creando in essi fiducia e sicurezza nei confronti dell'istituzione rappresentata;
- infine un prodotto originale, utile e curato evoca nell'interlocutore l'immagine di un ente moderno ed efficiente,

A tale proposito è interessante distinguere i gadget per tipologia. Macroscopicamente possiamo indicare che il merchandising dell'Agenzia ha definito una fascia alta e una fascia base. In particolare:

- articoli promozionali rivolti al pubblico eterogeneo delle fiere e dei convegni, prodotti in quantità maggiori in considerazione del costo unitario accessibile quali: lampade da lettura, segnalibri, sacchetti, matite, tazze e cuscini gonfiabili da viaggio. In alcuni casi, come ad esempio per le tazze, sono state segnalate le attività svolte dall'agenzia, e sono stati posti in evidenza i contatti e il logo, richiamato sul classico sfondo blu;
- omaggi di rappresentanza da distribuire a personalità, consiglieri e a interlocutori preferenziali esterni dell'Agenzia, come le agende annuali, il calendario 2004, le acqueforti con l'immagine della sede istituzionale realizzate dal Maestro Agostino Zaliani, conosciuto a livello internazionale, i caricabatteria universali con porta USB, i matitoni in alluminio e gli ombrelli.

7. Ufficio Stampa

L'Ufficio Comunicazione coordina i rapporti con i mass media, stampa – radio – tv direttamente o attraverso uffici stampa di volta in volta incaricati.

L'Agenzia per le ONLUS non ha incaricato un Ufficio Stampa esterno in maniera continuativa. Di volta in volta sono state all'occorrenza sollecitate delle collaborazioni con agenzie di stampa di grosso calibro per promuovere eventi particolari, come ad esempio nel caso del Libro Bianco e del Libro Verde.

I risultati ottenuti, in tutti i casi, sono stati particolarmente buoni, con passaggi televisivi e articoli di rilievo sui media nazionali.

Vi è da rilevare, tuttavia, da un punto di vista strettamente tecnico, che un media planning e quindi un rapporto più consolidato con le testate giornalistiche e le televisioni potrebbe sortire un'attestazione più definita dell'Agenzia presso il grande pubblico in modo da chiarire meglio il proprio ruolo e le proprie competenze anche ai non addetti ai lavori. Questa scelta, però, è fortemente connessa ad una riflessione sul posizionamento dell'Ente e soprattutto su quanto lo stesso possa effettivamente avere un impatto concreto e determinante sul cittadino. Qualora mancasse quest'analisi accurata e preventiva, ci si potrebbe imbattere nella gestione di difficili correttivi a consuntivo.

8. comunicazione interna

L'Ufficio comunicazione si occupa dello sviluppo di tutti gli strumenti di comunicazione interna, dalla piattaforma intranet al "kit" di accoglienza per i nuovi collaboratori.

Altre attività svolte dall'Ufficio riguardano:

- supporto alle attività della Commissione per le Attività di Programmazione e Comunicazione
- supporto alle attività della Commissione per le Attività di Promozione
- supporto al Presidente in occasione delle riunioni di Consiglio ed impegni interni.