

### **L'assetto organizzativo**

Non essendo mutate nel corso dell'anno precedente le condizioni generali di funzionamento, l'assetto interno, agli inizi del 2008, si componeva di un nucleo operativo formato da quattordici unità, rispetto al quale si sono aggiunte due ulteriori risorse, assegnate dalla Provincia di Milano. Il numero complessivo delle risorse è inferiore rispetto al riferimento teorico di 35 unità previsto dal DPCM 329/01 (art. 9).

Non si è fatto ricorso a rapporti di collaborazione coordinata e continuativa con finalità di integrare la dotazione di risorse umane, per via delle restrizioni poste dalle disposizioni in materia, che stabiliscono un limitato tetto di spesa per interventi di tale natura, ed anche per via delle concrete consistenti difficoltà ad avviare rapporti di collaborazione per un ridotto arco di tempo.

Il supporto funzionale agli uffici è stato assicurato da società esterne, individuate mediante procedure di gara, che nelle differenti aree di attività, hanno permesso di far fronte alle esigenze operative, con interventi per assistenza tecnica, per prestazioni di tipo specialistico e per la messa a disposizione di strumentazione. Tale soluzione può forse non essere ritenuta in assoluto ottimale, in quanto non consente di investire prioritariamente sulle singole risorse in un quadro di sviluppo della struttura, ma è da considerarsi una importante utile risposta alle esigenze emerse, in un panorama dai contorni non ancora definiti e dai vincoli assodati.

Durante l'anno 2008 si è mantenuta una articolazione della struttura in cinque unità organizzative, quale rappresentazione di un assetto funzionale che tende a mantenere una utile gradualità di consolidamento e sviluppo, rapportabile agli importanti compiti istituzionali che l'Agenzia presenta. Si è fatta opzione di cambiare la denominazione delle unità organizzative che la componevano in quanto il termine "Servizio" anziché "Dipartimento" è apparso maggiormente coerente con le definizioni tecniche correlate, senza prefigurare cambiamenti operativi<sup>17</sup>.

Le disposizioni in materia di strutturazione delle pubbliche amministrazioni introdotte con il Decreto Legge n. 112 del 25 giugno 2008,

<sup>17</sup> Ex deliberazione n. 316 del 24 ottobre 2008 "Modificazioni al Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia per le Onlus".

come modificato con la legge di conversione n. 133 del 6 agosto 2008, hanno indotto ad ulteriori riflessioni in campo organizzativo, che hanno suggerito di impostare la struttura interna su tre distinte aree:

- la *Direzione generale*, preposta alla cura del contesto concernente l'organo collegiale, anche in tema di gestione dei progetti strategici, e al presidio degli ambiti della contabilità e finanza, della gestione delle risorse e della programmazione;
- il *Servizio Indirizzo e Vigilanza*, incaricato della gestione degli interventi inerenti le materie prioritariamente designate quali compiti istituzionali;
- il *Servizio Studi e Promozione*, al quale è stato affidato il ruolo di sostenere il Terzo settore attraverso ricerche ed analisi, progetti ed interventi, adeguate forme di comunicazione.

La formalizzazione delle decisioni inerenti la struttura è stata completata successivamente alla chiusura dell'esercizio 2008.

La semplificazione della struttura organizzativa tiene inevitabilmente conto della conclamata tendenza a ridurre i costi del sistema pubblico e a rendere una differente consistenza al rapporto tra risorse economiche ed attività istituzionale, senza ridurre compiti ed attribuzioni.

L'orientamento del Consiglio dell'Agenzia nel complesso contesto attuale è quello di estendere la sfera di competenza, per incrementarne la valenza e l'autonomia amministrativa. Nel corso dell'anno 2008 si è avanzata agli organi vigilanti la proposta per una riformulazione dell'Agenzia per le Onlus, indicando nella titolazione di "Agenzia del Terzo settore" il primo elemento della richiesta, in modo tale da potere identificare in modo diretto l'esatta sfera di riferimento delle sue attività, e nell'ampliamento delle competenze la prefigurazione di una più riconoscibile autorevolezza istituzionale verso un universo, quello del Terzo settore, in costante crescita ed evoluzione<sup>18</sup>.

### **La programmazione e la gestione**

Sono stati predisposti e adottati i necessari strumenti di programmazione e di gestione per garantire l'ordinato svolgersi della vita amministrativa, scandita

---

<sup>18</sup> Cfr. parte I, cap. I, pagg. 11 – 12.

nei tempi e nei modi dettati dalla disciplina e dall'impianto regolamentare esistente.

Il Consiglio dell'Agenzia ha di conseguenza approvato i provvedimenti deliberativi concernenti gli aggiornamenti delle indicazioni contenute nel Regolamento di organizzazione e di funzionamento, nel Regolamento di contabilità, nel manuale di gestione del protocollo e dei flussi documentali, nel Regolamento sui procedimenti amministrativi, nonché quelli relativi alla gestione delle risorse umane, alla regolazione interna dell'ordinaria attività amministrativa, al regolamento per il conferimento di incarichi dirigenziali, al sistema di valutazione dei dirigenti, per citare in modo sintetico i più rilevanti.

Si mantiene una particolare attenzione alla pubblicazione delle norme che riguardano la vita istituzionale dell'Agenzia ed il Terzo settore nel suo complesso, affinché si possa in tempi brevi prevederne l'applicazione agli effetti interni e in relazione ai programmi di intervento. Si ritiene utile che, con la disponibilità delle adeguate risorse, si riesca a sistematizzare la funzione.

Le criticità sin qui esposte hanno posto in risalto le difficoltà insite nella programmazione delle attività istituzionali, sia che si dispieghi in un arco temporale di tre anni che di uno solo. Tuttavia, le risposte date alla particolare situazione dal contingente di risorse disponibili sono sempre state confacenti alle necessità. Ne va dato merito a quanti si sono impegnati negli anni sugli obiettivi posti. In molti soggetti presenti sono affiorate insospettabili doti di flessibilità accanto a quelle desumibili in partenza di serietà di impegno e di motivazioni di fondo.

Tuttavia l'esigenza di accrescere le competenze, di stabilizzare ruoli e trattamenti, di introdurre nuovi elementi progettuali diviene sempre più percepibile e si rende necessario affrontare questi aspetti per poter mantenere l'alto livello di resa complessiva sinora proposto.

### **Attività amministrativa**

L'attività amministrativa e contabile dell'Agenzia si ispira al dettato del DPR n. 97 del 27 febbraio 2003 "Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici", di cui al regolamento di contabilità interno. L'attività ordinaria del Dipartimento Amministrativo e Finanziario, ora Servizio

Amministrazione<sup>19</sup>, consiste principalmente nella predisposizione del bilancio preventivo e del consuntivo annuali, delle variazioni al bilancio, nel presidio della gestione finanziaria, delle scritture contabili e della regolarità contabile degli atti e provvedimenti dell'Agenzia. Si occupa della gestione amministrativa del personale, dell'erogazione del relativo trattamento economico e delle indennità ai consiglieri. Ha inoltre funzione di supporto sia amministrativo che economico-contabile ai vari centri di responsabilità ed al Consiglio. Cura, oltre a ciò, i rapporti con l'Istituto tesoriere, con i fornitori, con il costituendo collegio dei revisori e con gli organi vigilanti.

In particolare, il Servizio nel corso del 2008, ha svolto le seguenti attività:

- gestione fatture ed esecuzione pagamenti, con contestuale imputazione contabile ai sistemi integrati di contabilità analitica ed economica, ex DPR 97/2003;

- gestione aspetti fiscali e tributari;

- gestione rapporti con il Tesoriere dell'Ente;

- gestione del personale;

- gestione cassa economale (ex artt. 29, 30 del Regolamento di contabilità);

- provveditorato ed economato (ex art. 39 del Regolamento di contabilità): comprende tutti gli aspetti inerenti l'acquisizione e la gestione di beni e servizi dell'Agenzia. Particolarmente rilevante, stante il completamento dell'allestimento e del funzionamento della nuova sede, risulta essere l'attività relativa alla gestione della manutenzione ordinaria e dell'assistenza tecnica. L'attività amministrativa ha riguardato altresì l'organizzazione e l'istruttoria di gare di appalto per l'acquisizione di beni e servizi e la gestione dei contratti in essere, tenendo conto delle procedure stabilite dall'Autorità per i lavori pubblici, anche dal punto di vista informatico.

- gestione polizze assicurative;

- approvvigionamento di beni ordinari di consumo;

- predisposizione atti amministrativi di competenza: in particolare sono stati predisposti il conto consuntivo dell'esercizio 2007, tre variazioni al bilancio di previsione per l'anno 2008, bilancio di previsione per l'esercizio 2009

<sup>19</sup> Ex deliberazione del Consiglio dell'Agenzia n. 316 del 24 ottobre 2008 – vd. parte I, cap. II, pag. 16.

e i relativi allegati (relazione finanziaria, relazione amministrativa della gestione, relazione programmatica, nota preliminare al bilancio, ...).

Nel corso del 2008 sono inoltre state implementate le seguenti attività di carattere “straordinario”:

- progetto inventario: è stato realizzato l’inventario fisico e contabile dell’Agenzia, con una verifica esatta dei cespiti e dei valori da caricare tra le attività patrimoniali, completando così il passaggio dalla contabilità prettamente finanziaria a quella economico patrimoniale attraverso un supporto informatico, secondo i criteri previsti dal D.P.R. 97/2003;

- trasmissione in via telematica dei bilanci: trattasi della trasmissione in via telematica del bilancio d’esercizio preventivo, del conto consuntivo e delle eventuali variazioni e assestamenti, al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato a decorrere dall’anno finanziario appena trascorso ex art. 32 del decreto legge 30/12/2005, n. 273 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51.

Si evidenzia infine che le attività prettamente amministrative hanno registrato un incremento nel corso del corrente esercizio a motivo degli accresciuti impegni istituzionali, anche per effetto dei numerosi progetti avviati negli ultimi mesi del 2007, ma ancor oggi in corso di realizzazione.

E’ infine opportuno evidenziare che nonostante l’Agenzia abbia iniziato la propria effettiva attività nel marzo 2002, l’esercizio 2008 è stato, insieme all’anno 2007, l’unico nel quale sia significativo parlare di “gestione” amministrativa della sede e degli uffici.

## **PARTE II**

### **Rapporti istituzionali**

#### **Capitolo I**

##### **Attivazione protocolli di intesa - accordi istituzionali**

L'attività condotta dall'Agenzia per le Onlus - che vede tra le proprie attribuzioni quella di promuovere iniziative di collaborazione, di integrazione e di confronto fra la pubblica amministrazione, con particolare riferimento agli enti locali e le realtà delle organizzazioni e degli enti - nel corso del 2008 ha avuto tra le sue finalità quella di promuovere iniziative volte a dare attuazione ed impulso all'integrazione operativa di coordinamento e collaborazione tra vari soggetti istituzionali, attraverso la sottoscrizione di Protocolli d'Intesa, in coerenza e in attuazione del mandato conferitole, proseguendo sulla strada già attivamente intrapresa nel corso del 2007.

Si tratta evidentemente di un' "attività trasversale", attinente ai specifici Servizi, e i relativi protocolli verranno pertanto illustrati più in dettaglio nel prosieguo della presente relazione; si ritiene tuttavia – per maggiore chiarezza espositiva – fornire già da ora un sintetico elenco degli accordi stessi.

#### **Protocolli di intesa attivati**

##### Ministero della Pubblica Istruzione<sup>20</sup>

L'Agenzia per le Onlus, in data 15 gennaio 2008, ha stipulato un Protocollo d'Intesa con il Ministero della Pubblica Istruzione nel cui "*Piano per il Ben..essere dello studente*" attivato dallo stesso Ministero è contemplata l'azione denominata "*A scuola di volontariato*" con l'intento di sensibilizzare i giovani sui temi della solidarietà e di promuovere l'attività di volontariato nel percorso formativo. Per l'attuazione dell'intesa è stato istituito un Comitato tecnico nazionale paritetico, composto da membri designati dal Ministero e dall'Agenzia per le Onlus, che provvederà a formulare nel corso dell'anno 2009 le linee operative di tale programma.

<sup>20</sup> Cfr. parte VII, cap. IV, pag. 92.

### Italia Lavoro S.p.A.

L'incontro dell'Agenzia per le Onlus e Italia Lavoro Spa<sup>21</sup> – formalizzato in una convenzione sottoscritta in data 17 marzo 2008 – è nato sostanzialmente dall'evoluzione delle dinamiche economiche e giuridiche del sistema normativo e regolamentare delle Onlus e degli Enti non commerciali derivanti dalla comune attenzione allo sviluppo del Terzo settore nel Paese ed in particolare dall'introduzione della figura giuridica dell'impresa sociale. Di fatto l'Agenzia ha uno specifico ruolo nella disciplina che la riguarda<sup>22</sup> e, tra i suoi compiti, ha anche quello di costituire un soggetto di riferimento e di indirizzo, attraverso la costruzione di standard e modelli che, riprodotti ed utilizzati, possano renderne leggibile le *performance* attraverso lo sviluppo di apposite metodologie di rendicontazione nonché la misurazione economica dell'impatto sociale, occupazionale e produttivo.

### CNIPA – Centro Nazionale per l'Informatica per la Pubblica Amministrazione

L'importante ruolo che l'impiego di nuove tecnologie può giocare nell'espletamento dei compiti istituzionali che l'Agenzia è chiamata a svolgere e l'utile sinergia con le attività proprie della missione affidata al Centro Nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione<sup>23</sup>, quali “la cultura dell'innovazione nel settore pubblico e il supporto verso le singole amministrazioni”, hanno portato alla sottoscrizione di un importante accordo di collaborazione.

Il fine principale dell'accordo, siglato il 6 maggio scorso a Roma, consiste nel progettare e realizzare interventi di reciproco interesse ed utilità che si

---

<sup>21</sup> Italia Lavoro è una società per azioni, totalmente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Opera, per legge, come ente strumentale del Ministero del Lavoro della salute e delle politiche sociali per la promozione e la gestione di azioni nel campo delle politiche del lavoro, dell'occupazione e dell'inclusione sociale.

<sup>22</sup> Cfr. decreti attuativi dlgs 24 marzo 2006, n. 155, cfr. parte VI, cap. IV, pag. 84.

<sup>23</sup> Il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attuazione delle politiche formulate, a nome del Governo dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, con la missione di contribuire alla creazione di valore per cittadini e imprese da parte della Pubblica Amministrazione, fornendo a questa supporto nell'uso innovativo dell'informatica e, più in generale, dell'ICT (*Information and Communication Technology*).

inquadrano nella sfera degli adempimenti istituzionali e nella prospettiva di arricchire, implementare e valorizzare il contesto del Terzo settore.

Sarà inoltre dedicata particolare attenzione allo studio ed alla verifica delle condizioni necessarie per la realizzazione di architetture di cooperazione applicativa e di interconnessione, finalizzate alla condivisione, integrazione e circolarità del patrimonio informativo tra pubbliche amministrazioni e ciò per assicurare una reale interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi, ricercando il coinvolgimento e la cooperazione dei soggetti del Terzo settore interessati. L'accordo prevede infine l'istituzione di un Tavolo tecnico, costituito da due rappresentanti per ciascuna delle parti, con compiti di programmazione, coordinamento e monitoraggio delle attività da realizzare e di delineazione delle priorità di attuazione.

#### Protocollo di intesa con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome

La collaborazione, già avviata nel 2007<sup>24</sup>, si è concretizzata nella sottoscrizione di un protocollo di intesa (settembre 2008) che prevede, come obiettivo prioritario, il tema della gestione dei registri delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale, per consentire una più agevole armonizzazione dei principi e delle linee guida ad uso delle istituzioni nonché una concertazione dell'azione amministrativa ai fini di una sua semplificazione<sup>25</sup>.

#### Approvazione accordo tra l'Agenzia per le Onlus, Regione Umbria e Festival Internazionale del Giornalismo.

In occasione della III Edizione del Festival Internazionale del Giornalismo, iniziativa culturale unica nel panorama internazionale, che si terrà dal 1° al 5 aprile 2009 a Perugia, l'Agenzia per le Onlus, la Regione Umbria e l'organizzazione del Festival Internazionale del Giornalismo hanno sottoscritto, in data 18 dicembre 2008, un accordo per dar vita, nell'ambito delle attività del Festival, ad un premio giornalistico rivolto al Terzo settore, denominato Premio Giornalistico per il Sociale.

<sup>24</sup> Cfr. Relazione annuale 2007, parte II, cap. II, pag. 24.

<sup>25</sup> Cfr. parte VI, cap. IV, pagg. 82 – 83.



Il premio - che verrà indetto con apposito bando da definire nell'ambito di un Tavolo di lavoro costituito dai referenti nominati dai tre partner - si articolerà nelle categorie stampa, radio-tv, web, e premierà quei lavori volti a valorizzare esperienze positive del non profit italiano, o comunque un nuovo codice di comunicazione nel linguaggio del sociale, e si esplicherà in due momenti distinti: la presentazione del Premio nell'aprile del 2009 e la consegna dello stesso che, indicativamente, potrà avvenire entro aprile 2010.

### **Accordi in itinere (in fase di perfezionamento)**

- Convenzione tra l'Agenzia per le Onlus e Scuola Superiore S. Anna di Pisa finalizzata a definire le forme di un rapporto di collaborazione in relazione a problematiche e temi di comune interesse afferenti il Terzo settore<sup>26</sup>.
- Approvazione protocollo d'intesa finalizzato ad attuare rapporti di collaborazione con il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili;
- Convenzione con Università Luigi Bocconi di Milano finalizzata ad attivare rapporti di collaborazione operativa in relazione a problematiche e temi di comune interesse;
- Convenzione quadro per iniziative di formazione ed orientamento con la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli (L.U.I.S.S.) di Roma.

In fase di studio sono inoltre:

- rapporti di collaborazione con le Istituzioni milanesi (Comune di Milano, Provincia di Milano e Regione Lombardia);
- rapporti con il Comune di Milano in funzione dell'Expo 2015: l'Agenzia per le Onlus è stata già formalmente coinvolta nell'evento innanzitutto con la nomina del proprio Presidente, prof. Stefano Zamagni, in seno al Comitato Scientifico, ed - in prospettiva - con la sottoscrizione di un protocollo d'intesa nel quale saranno presumibilmente declinate una serie di azioni con cui il nostro Ente sarà chiamato a dare il proprio contributo.

<sup>26</sup> Cfr. parte VII, cap. II, pag. 89.

- protocollo di intesa con la RAI<sup>27</sup>;
- protocollo di intesa con la Fondazione Pubblicità Progresso<sup>28</sup>;
- accordo di collaborazione con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM);
- protocollo di intesa con la Fondazione per il Sud<sup>29</sup>.

## **Capitolo II**

### **Contributi di riflessione e proposta**<sup>30</sup>

#### **Contributo di riflessione e proposta sul 5 per mille: una disciplina legislativa per razionalizzare e rendere stabile l'istituto**

Il 5 per mille è un istituto che è stato previsto in via sperimentale con la legge finanziaria per il 2006 e poi confermato negli anni successivi. Si tratta di un meccanismo che realizza una forma di democrazia fiscale, che permette la libertà di scelta dei contribuenti sulla destinazione di una quota delle proprie imposte. Ha infatti permesso ai contribuenti di decidere la destinazione diretta del 5 per mille dell'imposta sul reddito; ha favorito lo sviluppo della *accountabilty*, cioè della "resa del conto", perché l'ente che ne beneficia, se vuole essere nuovamente scelto l'anno successivo, ha interesse a dimostrare come ha speso le risorse ricevute.

Fin dal primo anno della sua applicazione il meccanismo del 5 per mille ha ottenuto, da parte dei contribuenti italiani, un'adesione maggiore di ogni previsione: 15.854.201 contribuenti hanno effettuato la relativa destinazione su un totale di 26.391.963 dichiarazioni. Sono state nettamente superate le previsioni fatte in sede di finanziaria per il 2006 che ipotizzavano un'adesione intorno al 40%; questa ha invece superato il 60%.

Il 5 per mille, integrandosi con altre recenti innovazioni, applicative della cd. sussidiarietà fiscale orizzontale, come la "più dai meno versi" (art. 14 del

<sup>27</sup> Cfr. Relazione annuale 2007, parte II, cap. II, pag. 25.

<sup>28</sup> Attiva dal 1971 (prima come Associazione e poi, dal 2005, come Fondazione), "Pubblicità Progresso" con la sua attività e grazie al contributo di chi ne fa parte (utenti, organizzazioni professionali, imprese e organizzazioni di mezzi, interassociazioni), ha promosso e promuove l'impiego della comunicazione sociale di qualità tra gli strumenti operativi di enti, istituzioni, pubblica amministrazione e organizzazioni non profit.

<sup>29</sup> La Fondazione per il Sud nasce il 22 novembre 2006, quale frutto principale di un protocollo d'intesa per la realizzazione di un piano di infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno firmato nel 2005 dal Forum del Terzo Settore e dall'Acri, in rappresentanza delle fondazioni di origine bancaria.

<sup>30</sup> Contributi presenti sul sito istituzionale [www.agenziaperleonus.it](http://www.agenziaperleonus.it).

D.L. n. 35 del 14 marzo 2005), consente un miglioramento del regime fiscale relativo alle erogazioni al Non Profit, che vedeva l'Italia in storico ritardo rispetto ad altri Paesi. In Germania, Spagna, Usa, Gran Bretagna, ecc. le donazioni al Non profit sono, infatti, deducibili per importi compresi, in media, tra il 10% e il 50% del reddito.

Anche la Corte costituzionale si è recentemente espressa a favore del meccanismo del 5 per mille. Nella sent. 202/2007 ha affermato: "Tali norme sono dirette ad evitare che la scelta del singolo cittadino di effettuare un esborso con finalità riconosciute come 'etiche' o 'sociali' possa incontrare ostacoli o disincentivi. Questo obiettivo viene perseguito, appunto, mediante una 'detassazione' corrispondente all'entità dell'esborso 'etico' o 'sociale', così da rendere economicamente indifferente per il cittadino e, quindi, non onerosa, la scelta se effettuare o no detto esborso. ... Tale riduzione del tributo erariale è coerente con l'intento del legislatore di perseguire una politica fiscale diretta a valorizzare, in correlazione con un restringimento del ruolo dello Stato, la partecipazione volontaria dei cittadini alla copertura dei costi della solidarietà sociale e della ricerca".

Peraltro, nel primo anno di applicazione di questa "partecipazione volontaria" ai costi della solidarietà, il Terzo settore dal punto di vista quantitativo e qualitativo, ha nettamente superato gli altri soggetti previsti come potenziali beneficiari (ricerca scientifica, Università, Comuni). Il Terzo settore ha infatti ottenuto il 9.418.595 preferenze, di cui meno del 10% rivolte genericamente senza indicare il beneficiario. Il Terzo settore, quindi, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, ha nettamente superato gli altri soggetti previsti come potenziali beneficiari (ricerca scientifica, Università, Comuni), rispetto ai quali il numero delle destinazioni generiche è stato peraltro assai elevato (dal 40 al 70%).

Tali dati dimostrano in modo molto netto la fiducia che gli italiani ripongono nel Terzo settore, che si qualifica come protagonista di un *Welfare* moderno in grado di rispondere in modo efficace alle esigenze della popolazione.

Da un altro punto di vista, tali dati dimostrano anche quanto sia opportuno che, considerata conclusa in modo più che soddisfacente la fase di

sperimentazione, il meccanismo del 5 per mille venga stabilizzato mediante una apposita legge, evitando così che la sua attivazione resti soggetta alle decisioni della legge finanziaria annuale, con tutte le conseguenze negative per i soggetti beneficiari che ciò comporta. Tale stabilizzazione dovrebbe realizzarsi, negli auspici di chi scrive, mediante alcune necessarie previsioni che, alla luce della fase sin qui realizzata, possano consentire a detto meccanismo di essere perfezionato nella sua operatività, senza però alterarne il funzionamento di fondo e in particolare la valenza democratica

Anzi, proprio questa valenza deve essere potenziata in modo da garantire il più alto grado di applicazione dei principi di sussidiarietà e trasparenza evitando che le asimmetrie organizzative e informative - che possono ancora caratterizzare il Terzo settore - incidano oltre modo sul funzionamento del meccanismo del 5 per mille, così come su quello di altri analoghi strumenti di detassazione per il Non Profit, andando a svantaggio dell'universo del Terzo settore considerato nel suo complesso. Il presente atto di indirizzo intende quindi sintetizzare le principali problematiche emerse nell'applicazione dell'istituto del 5 per mille e proporre alcune ipotesi a supporto della realizzazione di un articolato che punti a regolare stabilmente l'istituto, superando le criticità presenti nelle disposizioni vigenti. Principale obiettivo è, pertanto, il superamento della fase sperimentale del 5 per mille, legata ogni anno al tortuoso iter di approvazione della manovra finanziaria, definendo una procedura: stabile e standardizzata; semplificata, rispetto all'attuale eccessivamente burocraticizzata.

In tale direzione si muove anche una recente proposta formulata dall'*Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà*.

### **I soggetti beneficiari**

In ciascun anno di applicazione della norma sono stati cambiati i soggetti destinatari del 5 per mille, generando inevitabili confusioni e difficoltà tra gli stessi enti.

Nell'ottica del superamento della sperimentazione dell'istituto occorrerà individuare stabilmente i soggetti che potranno essere ammessi al beneficio.

Un'elencazione non esaustiva potrebbe essere rappresentata dalla seguente:

- a) organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni;
- b) associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e provinciali previsti dall'articolo 7, commi 1, 2, 3 e 4, della legge 7 dicembre 2000, n. 383;
- c) associazioni e fondazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460;
- d) fondazioni nazionali di carattere culturale (Circolare Agenzia Entrate n.27/E del 26 marzo 2008).

In sede di prima applicazione della normativa "a regime" i soggetti che intenderanno beneficiare del 5 per mille presenteranno domanda "una tantum" di iscrizione, al fine di predisporre un elenco, che diventerà permanente ed a cui potranno aggiungersi i soggetti che ne facciano richiesta successivamente.

Occorrerà prevedere modalità e termini entro i quali:

- comunicare le variazioni relative a soggetti già presenti nell'elenco;
- presentare nuove domande di iscrizione.

### **Forme di pubblicità dell'elenco dei soggetti ammessi al beneficio**

La definizione di un elenco "stabile" e la certezza da parte degli enti di esservi inclusi a tempo indeterminato (senza le problematiche legate alla transitorietà della norma) comporterebbe:

- una semplificazione per i contribuenti nella scelta del soggetto al quale destinare il 5 per mille delle proprie imposte;
- la possibilità per gli enti di pianificare campagne di sensibilizzazione nei confronti dei propri stakeholder, al fine di incentivare l'importante canale di *fund raising* rappresentato dal 5 per mille.

A tal fine sarebbe opportuno individuare adeguati strumenti di pubblicizzazione dell'elenco da affiancare alla consueta consultazione sul sito

dell'Agenzia delle Entrate, coinvolgendo anche gli enti locali, gli enti rappresentativi del Terzo Settore e la stessa Agenzia per le Onlus, cioè soggetti presso cui l'elenco dovrebbe essere visibile e consultabile.

### **Validazione dei soggetti ammessi al beneficio**

Una delle maggiori criticità nell'applicazione dell'istituto del 5 per mille si è riscontrata nelle procedure di validazione dei soggetti che avevano presentato domanda di inserimento nell'elenco.

Tra le cause di esclusione degli enti dal riparto del 5 per mille le più numerose sono state rappresentate da:

- invio della documentazione richiesta oltre il termine previsto;
- mancata allegazione del documento di identità del legale rappresentante dell'ente;
- autocertificazione non conforme a quella richiesta.

Si tratta di aspetti che possono essere frutto di errori meramente "formali", in quanto tali sanabili attraverso la richiesta da parte dell'amministrazione pubblica competente di integrazione della documentazione richiesta.

In realtà ciò ha comportato l'esclusione di svariati enti dall'ammissione al beneficio del riparto del 5 per mille, generando, altresì, un cospicuo contenzioso, con la conseguenza, tra l'altro, di rallentare a dismisura, la procedura di erogazione delle somme destinate dai contribuenti agli enti che ne avevano pieno diritto<sup>31</sup>.

Nell'ottica di semplificazione e di razionalizzazione dell'istituto del 5 per mille sarebbe opportuno che gli enti già iscritti in appositi registri tenuti dall'Amministrazione Pubblica – riferimento ai soggetti di cui alla precedente elencazione al punto 2 lettera a) ONLUS; lettera b) Associazioni di promozione sociale; lettera d) Associazioni sportive dilettantistiche – non debbano inviare alcuna documentazione ulteriore rispetto alla domanda di iscrizione<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Relativamente al 5 per mille 2006 gli enti esclusi per mancata o tardiva presentazione della documentazione sono stati circa 5.600, vale a dire il 20% di coloro che avevano presentato domanda. (Fonte: Agenzia delle Entrate – Conferenza stampa del 12 ottobre 2007).

<sup>32</sup> Questa procedura è applicata già oggi, con riferimento al 5 per mille per l'anno 2008. E' il caso delle Associazioni sportive dilettantistiche per le quali non è previsto alcun adempimento. La loro iscrizione è avvenuta "d'ufficio", con un mero "trasferimento" di tutti i nominativi presenti nel Registro del Coni a quello dei beneficiari del 5 per mille. Le ASD non devono inviare alcuna autocertificazione. Il limite di questa procedura – è opportuno precisarlo – è che ha trasferito

Nell'ottica di semplificazione e di razionalizzazione dell'istituto del 5 per mille sarebbe opportuno che gli enti già iscritti nell'apposito elenco di cui al Punto 2) non debbano inviare alcuna documentazione ulteriore rispetto alla domanda di iscrizione”

Le Amministrazioni Pubbliche, infatti, devono verificare d'ufficio le qualifiche soggettive, ove queste siano reperibili presso le Amministrazioni stesse. E' un principio sancito dalla legge 7 agosto 1990 n.241 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi” e ribadito nella legge 27 luglio 2000 n.212 “Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente”<sup>33</sup>.

L'invio dell'autocertificazione e della documentazione correlata resterebbe in capo, quindi, solo ai soggetti di cui al precedente punto 2 lettera c) associazioni e fondazioni riconosciute che operano nei settori, che operano nei settori delle Onlus e lettera d) fondazioni nazionali di carattere culturale, con una notevole semplificazione e riduzione di costi, soprattutto per le amministrazioni pubbliche coinvolte nel processo di validazione (i.e. Direzione Regionali delle Entrate).

### **La destinazione del 5 per mille**

La norma prevede che il contribuente possa destinare la quota del 5 per mille della propria IRPEF netta ai soggetti ammessi al beneficio. A partire dall'anno 2001 sono stati introdotti regimi agevolati per titolari di partita IVA, allo scopo di incentivare le nuove iniziative imprenditoriali e di lavoro autonomo<sup>34</sup>.

Da ultimo la legge finanziaria 2008 per semplificare e snellire gli adempimenti e ridurre le imposte ha introdotto, un nuovo regime dedicato ai contribuenti cosiddetti minimi<sup>35</sup>.

I regimi in commento prevedono l'applicazione di un'imposta sostitutiva dell'IRPEF, pertanto per i contribuenti che vi hanno aderito e' preclusa la

---

in blocco un numero enorme di soggetti ulteriori potenziali beneficiari rendendo molto più complicata la gestione dell'istituto.

<sup>33</sup> Le procedure di validazione per l'anno 2008, introdotte dal D.P.C.M. 19 marzo 2008 e recentemente pubblicato in G.U., generano talune situazioni paradossali: ad esempio le Onlus c.d. di opzione devono inviare alla Direzione Regionale delle Entrate competente per territorio l'autocertificazione contenente anche il proprio numero di iscrizione all'Anagrafe delle Onlus. Numero di iscrizione che le stesse DRE hanno attribuito e di cui spesso sono anche gli unici soggetti ad esserne a conoscenza.

<sup>34</sup> Legge 23 dicembre 2000 n.388, articolo 13 “Regime fiscale agevolato per le nuove iniziative imprenditoriali e di lavoro autonomo”, c.d. “forfettini”.

<sup>35</sup> Legge 24 dicembre 2007 n.244, articoli da 96 a 117 “Regime fiscale semplificato ed agevolato (c.d. regime dei contribuenti minimi).

possibilità di destinare il 5 per mille dell'IRPEF, dal momento che versano un'altra imposta.

In considerazione dell'elevato numero di contribuenti che vi hanno optato e delle intenzioni espresse dal Ministero dell'Economia e delle Finanze di estendere ulteriormente la platea dei soggetti che possono accedere a tali regimi, sarebbe opportuno prevedere la possibilità di destinare anche il 5 per mille delle imposte sostitutive e non solo dell'IRPEF.

### **Razionalizzazione del riparto del 5 per mille, in particolare in modo da non penalizzare i soggetti medio piccoli**

Il grande consenso ottenuto dall'istituto del 5 per mille, già dal primo anno di introduzione, ha comportato una polverizzazione delle scelte espresse dai contribuenti in favore di una vastissima platea di beneficiari, rallentando anche il procedimento di erogazione delle somme attribuite.<sup>36</sup> Al fine di rendere pienamente efficace l'istituto sarebbe opportuno stabilire una soglia minima (ad esempio 100 euro), al di sotto della quale, la quota del 5 per mille destinata agli enti non sia loro attribuita, ma vada ad aggiungersi al complesso delle quote del 5 per mille dei contribuenti che non hanno indicato alcun codice fiscale, ovvero abbiano indicato un codice fiscale errato o riferibile ad un soggetto non inserito nell'elenco, per il successivo riparto.

In questo modo si evita il costo burocratico di gestione di importi di fatto insignificanti per i beneficiari. Sostanzialmente si dovrebbe stabilire che i soggetti cui è stata destinata una somma inferiore alla soglia stabilita perdano il diritto alla percezione di detti importi, a favore di una pragmatica efficienza dell'istituto nel suo complesso.

Un problema inverso di verifica per i soggetti che hanno ottenuto moltissime destinazioni. I dati disponibili in merito al primo anno di applicazione dell'istituto del 5 per mille per l'anno 2006 evidenziano come oltre l'80% dell'importo destinato dai contribuenti a favore degli enti del terzo settore sia andato appannaggio di meno di cinquanta soggetti.

Per favorire ed incrementare la funzione dell'istituto del 5 per mille come reale strumento di sostegno a tutto il mondo del Terzo Settore - in particolare

<sup>36</sup> Nel primo anno di applicazione quasi 2500 enti sono stati destinatari di meno di 100 euro. (Fonte: Agenzia delle Entrate – Conferenza stampa del 12 ottobre 2007).