

quello radicato sul territorio e costituito da strutture medio piccole che pure svolgono una rilevante azione di *welfare* - sarebbe opportuno apportare una correzione alla procedura di riparto, attenuando questa "distorsione", che favorisce grandi enti in grado di investire ingenti risorse in campagne mediatiche, pur non intaccando la sovrana volontà del contribuente nella propria scelta di destinazione; salvaguardando, cioè, il meccanismo di democrazia fiscale diretta.

Il correttivo si potrebbe realizzare stabilendo nella legge una soglia, al di sopra della quale, i soggetti cui è stata destinata – direttamente dalle scelte dirette dei contribuenti – una somma superiore alla soglia stabilita perdano il diritto alla ripartizione delle quote "inoptate" del 5 per mille (cioè quelle per le quali il contribuente ha indicato genericamente la destinazione al terzo settore, ma non ha specificato il codice fiscale di un ente preciso).

Più precisamente, in base a questo correttivo, la somma corrispondente alle quote del 5 per mille ove il contribuente non abbia indicato alcun codice fiscale ai fini della destinazione diretta, ovvero abbia indicato un codice fiscale errato o riferibile ad un soggetto non inserito negli elenchi dei beneficiari, oltre alle somme destinate direttamente dai contribuenti a soggetti che non abbiano raggiunto complessivamente la soglia erogabile, saranno ripartite in proporzione al numero complessivo delle destinazioni dirette, espresse mediante apposizione del codice fiscale, conseguite dai soli soggetti presenti nell'elenco che non abbiano superato la soglia stabilita per il diritto alla ripartizione, fino a concorrenza della soglia stessa.

Esempio

100 euro < Soglia > 10.000 euro

Ente non ha diritto all'attribuzione

Ente non ha diritto al riparto

Ente	n. scelte	Importo scelte espresse
Ente A	20	40 euro
Ente B	100	3.000 euro
Ente C	800	9.000 euro
Ente D	900	10.100 euro

- Ente A non ha diritto alla percezione di 40 euro, che confluiscono nel complesso delle somme inoptate da ripartire.
- Ente B ha diritto alla percezione di 3.000 euro e ad accedere al complesso delle somme inoptate da ripartire in proporzione numero complessivo delle destinazioni dirette.

- Ente C ha diritto alla percezione di 9.000 euro e ad accedere al complesso delle somme inoptate da ripartire, in proporzione numero complessivo delle destinazioni dirette.
- Ente D ha diritto alla percezione di 10.100 euro, ma non ha diritto ad accedere al complesso delle somme inoptate da ripartire.
- Ente B e C dopo l'attribuzione pro-quota del complesso delle somme inoptate non potranno, comunque, essere beneficiari di una somma superiore a 10.000 euro, per evitare che un soggetto che non ha potuto accedere al riparto per avere superato la soglia (Ente D) riceva una somma inferiore rispetto a coloro che hanno usufruito del riparto.

Rendicontazione delle somme

I D.P.C.M. di attuazione del 5 per mille per l'anno 2008 ha introdotto un obbligo di rendicontazione delle somme³⁷.

I soggetti destinatari delle somme, entro un anno dalla ricezione degli importi, sono tenuti a redigere un apposito rendiconto e anche una relazione che illustri gli interventi posti in essere, indicando per ciascuno di essi il costo, suddiviso nelle principali voci di spesa.

Gli enti che hanno percepito contributi di importo superiore a 15 mila euro dovranno trasmettere i rendiconti e le relative relazioni, al Ministero competente alla erogazione delle somme, per consentirne il controllo.

Nell'adempimento imposto agli enti di rendicontazione delle somme si evidenzia una eccessiva ingerenza dell'Amministrazione Pubblica in merito all'utilizzo delle quote del 5 per mille da parte dei beneficiari. La sentenza n. 202/07 della Corte Costituzionale³⁸ ha evidenziato come il 5 per mille dell'IRPEF destinato dai contribuenti "perde la sua natura di entrata tributaria erariale"³⁹. Vale a dire che lo Stato funge solo da "tesoriere", cioè incassa obbligatoriamente il 5 per mille, in nome e per conto degli enti beneficiari, cui dovrà riversarlo obbligatoriamente (mandatario necessario *ex lege*). La sentenza ha precisato quindi come rispetto alle quote del 5 per mille lo Stato non abbia alcun profilo di discrezionalità, svolgendo unicamente una funzione di

³⁷ D.P.C.M. 19 marzo 2008, articolo 8.

³⁸ Sentenza della Corte Costituzionale n.202 del 6 giugno 2007. "... Dalla lettura sistematica delle norme denunciate emerge chiaramente che il titolo di acquisto della quota del 5 per mille dell'IRPEF incassata dall'erario subisce una trasformazione nel caso in cui il contribuente - con apposita dichiarazione di volontà - si sia avvalso della facoltà prevista dalla legge di finanziare i soggetti di cui al censurato comma 337. Infatti, per effetto di tale dichiarazione, la pretesa tributaria dello Stato si riduce della quota del 5 per mille degli "incassi in conto competenza relativi all'IRPEF" (comma 339) del singolo contribuente e il relativo importo viene trattenuto dallo Stato non più a titolo di tributo erariale, ma come somma che lo Stato medesimo è obbligato, come mandatario necessario *ex lege*, a corrispondere ai soggetti indicati dal contribuente stesso, svolgenti attività ritenute meritevoli dall'ordinamento (comma 337) ed inclusi in apposite liste (comma 340). Il finanziamento di detti soggetti è, perciò, direttamente ascrivibile alla volontà del contribuente (commi 337, alinea, e 339) e la quota del 5 per mille dell'IRPEF perde la natura di entrata tributaria erariale ed assume quella di provvista versata obbligatoriamente all'erario per tale finanziamento ...".

³⁹ Cfr. Silvia Cipollina "La Corte costituzionale ed il 5 per mille per il volontariato e la ricerca" in Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, n.3/2007

garanzia del rispetto delle regole, anche allo scopo di impedire comportamenti fraudolenti.

Pertanto al fine di rendere più consapevoli i contribuenti nella loro scelta di destinazione del 5 per mille dovrebbe considerarsi sufficiente che gli enti beneficiari pubblicizzassero e diffondessero i risultati, non solo economici, delle loro attività sociali.

Ciò, si ribadisce, per finalità di trasparenza nei confronti dei cittadini, liberi di scegliere e titolari del diritto sovrano di destinazione di una quota delle loro imposte e non per finalità di controllo di merito da parte dello Stato.

Tale “comunicazione sociale” da parte degli enti non dovrebbe riguardare solamente le modalità di utilizzo del 5 per mille, ma si dovrebbe riferire all’intera gestione dei soggetti beneficiari, si da poter fornire ai contribuenti una informazione sugli enti che hanno deciso di sostenere e finanziare con la loro scelta.

Certamente la maggior parte degli enti beneficiari di somme ingenti del 5 per mille già pubblicano sul proprio sito internet il proprio bilancio e relazionano sulla propria attività.

Sarebbe opportuno prevedere che i soggetti beneficiari di una somma superiore ad una soglia stabilita, sufficientemente elevata, pubblicino i propri bilanci su un sito istituzionale – quale potrebbe essere ad esempio quello dell’Agenzia per le Onlus – utilizzando uno schema standard, così da permettere anche raffronti tra i vari enti e rendere il contribuente maggiormente consapevole in merito alla propria scelta di destinazione⁴⁰.

Ruolo della Agenzia delle Onlus sulla sensibilizzazione rispetto al 5 per mille

L’Agenzia per le Onlus, in considerazione del suo compito istituzionale e della sua autorevolezza e neutralità, dovrebbe potere svolgere un ruolo importante riguardo alla sensibilizzazione dell’istituto del 5 per mille, in modo da rimediare anche alle tipiche asimmetrie informative che possono caratterizzare

⁴⁰ Si segnala l’importante convegno, organizzato dall’Agenzia per le Onlus, che si è svolto lo scorso 22 maggio 2008 a Milano, nel corso del quale sono state presentate le “Linee guida e schemi per la redazione dei Bilanci di Esercizio degli Enti Non Profit” al fine di predisporre i documenti di bilancio secondo modalità specifiche rispettose della natura non profit, omogeneità e trasparenza.

la conoscenza del mondo del Terzo settore. In altre parole, l'Agenzia per le Onlus dovrebbe essere messa in grado di promuovere adeguate campagne informative a favore del Terzo settore, valorizzandone il ruolo rispetto alla creazione di un sistema di welfare efficace, basato sul principio di sussidiarietà orizzontale.

Il 5 per mille di nome e di fatto. Il limite del tetto di spesa

Il DPCM del 20 gennaio 2006 ha stabilito le modalità per la destinazione della quota del 5 per mille dell'Irpef in base alle scelte dei contribuenti, come previsto dalla legge finanziaria 2006. Le disposizioni contenute nel decreto si riferivano alle dichiarazioni dei redditi da presentarsi nell'anno 2006, relative quindi ai redditi dell'anno 2005. La relazione tecnica che ha accompagnato i commi 337 e 340 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2006, ha indicato in 270 milioni per l'anno 2007 l'onere correlato all'erogazione, da parte dello Stato, della quota del 5 per mille dell'Irpef. In ogni caso, le disposizioni in questione non hanno previsto alcun tetto di spesa. Le somme occorrenti per l'erogazione del 5 per mille sono state stanziare sul capitolo 3094 del bilancio del Mef: lo stanziamento iniziale in base alla legge di bilancio 2007 era di 270 milioni, come indicato nella relazione tecnica; con il disegno di legge di assestamento del bilancio 2007 il predetto importo è stato elevato a 317 milioni di euro, in base a quanto comunicato alla Ragioneria dall'Agenzia delle entrate circa le scelte espresse dai contribuenti.

Successivamente, con l'articolo 20 del decreto legge n. 159/2007, convertito dalla legge n. 222/2007, detto stanziamento è stato integrato di ulteriori 150 milioni di euro, pervenendo ad un importo di 467 milioni di euro. L'ammontare complessivo definitivo comunicato dall'Agenzia delle entrate per l'anno 2006 (sul finire del 2007) è stato pari a 345 milioni di euro circa, quindi inferiore allo stanziamento iscritto in bilancio Mef.

La legge finanziaria 2007 ha previsto, a differenza del 5 per mille sulle dichiarazioni presentate nel 2006, un tetto massimo di spesa di 250 milioni di euro per l'anno 2008. A seguito di ciò, il Dpcm 16 marzo 2007, concernente la determinazione delle modalità di destinazione della quota del 5 per mille dell'Irpef, al comma 2 dell'articolo 7 ha previsto un abbattimento proporzionale

delle somme da assegnare ai destinatari delle erogazioni, volto ad impedire il superamento del citato limite di spesa per l'anno 2008 nel caso in cui le somme destinate dai contribuenti superino il predetto importo. L'art. 3, comma 4, della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008) ha innalzato lo stanziamento del 5 per mille dell'esercizio 2007 da 250 milioni di euro a 400 milioni di euro. Tale somma è iscritta sul capitolo 3094 del bilancio del Mef per l'esercizio finanziario in corso.

Come per l'annualità precedente, i dati concernenti le scelte dei contribuenti saranno presumibilmente forniti dall'Agenzia delle entrate nella seconda metà del corrente anno, per poter trasferire entro l'esercizio 2008, le risorse necessarie ai ministeri competenti per l'erogazione dei contributi.

L'articolo 3, comma 5, della legge finanziaria 2008 ha previsto anche per l'esercizio finanziario 2008 (anno d'imposta 2007) la possibilità di destinare il 5 per mille dell'Irpef a determinate finalità. Lo stesso comma ha autorizzato la spesa di 380 milioni di euro per l'esercizio 2009 per le erogazioni ai destinatari delle scelte operate dai contribuenti che saranno operate sulle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2008.

Riguardo a queste evoluzioni, è importante precisare la necessità che per rendere effettivo l'importo destinato dai contribuenti occorre eliminare, soprattutto nell'ottica della norma a regime che supera il periodo della sperimentazione, che sia previsto un tetto massimo, onde evitare che il 5 per mille si traduca in 3 per mille, 2 per mille... rendendo così irrazionale la previsione normativa oltre che ingenerare equivoci e contraddizioni

La corresponsione del 5 per mille

L'iter seguito dalla Pubblica Amministrazione per la corresponsione del 5 per mille è particolarmente complesso e nella pratica si è rivelato fonte di notevolissimi e ingiustificati ritardi nell'assegnazione delle somme ai beneficiari. Il procedimento si svolge nei seguenti termini: il dipartimento della Ragioneria del Ministero dell'Economia e delle Finanze, una volta ricevute dall'Agenzia delle Entrate le quote dei contributi per ciascun beneficiario, raccoglie le spettanze per ciascun soggetto in un Fondo indistinto presso il Ministero

dell'Economia (sul capitolo 3094 del proprio Bilancio) entro un limite massimo stabilito per legge.

Successivamente, l'ammontare viene ripartito in singoli fondi negli stati di previsione dei Ministeri competenti al netto di una quota destinata alla Agenzia per le Onlus, tramite Decreto ministeriale.

Il Decreto ministeriale, una volta firmato dal Ministro, deve passare tutti i controlli amministrativi previsti (Corte dei conti) e, infine, gli Uffici di bilancio dei singoli ministeri provvedono all'effettivo pagamento delle somme ai beneficiari. Normalmente, il DM è in firma al Ministro nel mese di dicembre.

Le criticità rilevate in questa fase riguardano principalmente la tempistica con cui è possibile assegnare le risorse ai singoli Ministeri: gli uffici hanno infatti margini molto ristretti per impegnare in tempo le risorse e per eseguire i pagamenti in conto residui. Tra l'altro possono verificarsi problemi di cassa, ossia di liquidità criticità rilevate in questa fase riguardano principalmente i tempi con cui è possibile assegnare le risorse ai singoli Ministeri, per cui gli uffici hanno tempi molto ristretti per impegnare in tempo le risorse e debbono poi eseguire i pagamenti in conto residui; fra l'altro possono verificarsi problemi di cassa, ossia di liquidità.

Inoltre, un problema non secondario è rappresentato dall'effettiva capacità di pagamento degli uffici dei Ministeri diversi dal MEF. Infatti, mentre quest'ultimo (nella fattispecie l'Agenzia delle entrate) ha a disposizione diverse modalità di pagamento fra cui il mandato collettivo, gli altri Ministeri possono procedere solamente tramite singoli mandati in tesoreria, procedura che risulta complessa per elevati numeri di pagamenti. A ciò si aggiunga l'inserimento di categorie di competenza di Ministeri senza portafoglio (come per le associazioni sportive dilettantistiche).

E' necessario quindi, in vista della stabilizzazione dell'istituto del 5 per mille, prevedere una disciplina più semplice che garantisca tempi certi e brevi per l'erogazione del 5 per mille, semplificando le procedure amministrative a valle del calcolo dei contributi spettanti a ciascun beneficiario: le risorse individuate dalla Agenzia delle Entrate potrebbero rimanere nel bilancio del MEF in modo da fare gestire tutte le erogazioni ai beneficiari direttamente dall'Agenzia con gli strumenti che ritenuti più opportuni, mentre i controlli sui

potenziali beneficiari dovrebbero rimanere in capo alle amministrazioni competenti.

In questo modo non sarebbe più necessario un DM di riparto dei fondi nei bilanci di previsione dei singoli Ministeri e la gestione dei pagamenti rimarrebbe in capo ad un unico soggetto in grado di operare con maggiore efficienza.

Contributo di riflessione e proposta sul Libro Verde del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

Il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali ha presentato in data 25 luglio 2008 al Consiglio dei Ministri il *“Libro Verde sul futuro del modello sociale – La vita buona nella società attiva”* con l’obiettivo di avviare un vero e proprio dibattito pubblico sul futuro del sistema di *welfare* in Italia. Il documento, in analogia con i medesimi strumenti adottati dalla Commissione europea, è infatti rivolto a tutti i soggetti istituzionali, sociali e professionali per consentire di condividere la visione sul disegno di un nuovo modello sociale.

L’Agenzia per le Onlus, consapevole del proprio mandato istituzionale, ha ritenuto opportuno elaborare alcune riflessioni quale utile contributo al dibattito. Si riportano di seguito le considerazioni trasmesse al Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, On. Maurizio Sacconi.

L’Agenzia per le Onlus valuta assai positivamente che nel documento in questione si affermi e si sottolinei con forza che:

- a) “la spesa sociale non va tagliata” (p.11) e pertanto che resti immutato l’impianto universalista del sistema di welfare;
- b) le politiche sociali non mirano solamente a ridisegnare i diritti e le tutele delle persone, ma anche a “costruire una società che sia al contempo dinamica e assai più competitiva” (p.10). Il che significa vedere nel welfare un fattore di sviluppo, cioè di investimento sociale, e non tanto un effetto dello sviluppo e quindi una mera spesa sociale;
- c) si affermi la necessità di un welfare societario, basato su “una virtuosa alleanza tra mercato e solidarietà” (p.16) e dunque che si superi le ormai obsoleta separazione tra pubblico e privato, tra Stato e mercato –

separazione questa che per troppo tempo ha ingessato il dibattito italiano sulle politiche di welfare;

- d) in conseguenza di quanto sopra, venga adeguatamente valorizzato “l'autentico protagonismo della società civile” (p.17) attraverso una effettiva e reale applicazione del principio di sussidiarietà (orizzontale e non solo verticale). Ciò implica che si pensi ai cittadini come ad agenti responsabili e pertanto che compito irrinunciabile di un welfare sussidiario sia, non solo assicurare la fornitura di beni e servizi, ma anche promuovere tutte quelle forme di azione collettiva che hanno effetti pubblici;
- e) il federalismo fiscale e il passaggio dal sistema della spesa storica a quello del costo standard dei servizi non solamente porteranno ad una maggiore responsabilizzazione nella gestione degli interventi, ma libereranno risorse che potranno essere impiegate per superare le varie trappole della povertà. Come noto, infatti, la spesa storica incorpora la spesa sia per i servizi sia per l'inefficienza pregressa.

Ciò premesso, l'Agenzia per le Onlus, in coerenza con le sue funzioni istituzionali e quindi limitatamente all'ambito di sua specifica competenza, avanza le considerazioni e formula i suggerimenti seguenti in vista della redazione del prossimo “Libro Bianco”⁴¹.

1. Il documento non chiarisce (e talvolta confonde) la distinzione, per un verso, tra privato for profit e privato non profit, e per l'altro verso tra associazioni di volontariato (e associazionismo in genere) e soggetti del non profit quali fondazioni, cooperative sociali e imprese sociali. Eppure, il *modus operandi* di tali enti è marcatamente diverso e del pari diversa è la loro funzione all'interno di un sistema di welfare sussidiario.

L'espressione “non profit” mai viene utilizzata nel testo ed il lettore è tratto in inganno quando legge termini quali volontariato e associazionismo (es. p.16) per significare invece gli altri soggetti del mondo non profit. Ora, mentre il volontariato mai potrà sostituire i compiti dell'ente pubblico, il c.d.

⁴¹ La prima edizione del Libro Bianco (ed. Il Mulino) è stata pubblicata nel luglio 2006. Nel 2009 sarà deliberato l'avvio del progetto “Libro Bianco del Terzo settore – Il ed.” le cui premesse sono state gettate già nel 2008 con la costituzione del gruppo di lavoro e la predisposizione di un primo documento preparatorio “Una proposta di revisione organica della legislazione sul terzo settore” presentato ad un seminario a Pisa il 15 dicembre 2008 (cfr. anche parte IV, cap. I, pag. 48).

non profit produttivo (fondazioni, cooperative sociali, imprese sociali) deve poter partecipare ed essere coinvolto nella progettazione ed organizzazione dei servizi sociali. Inoltre, il soggetto “impresa sociale” neppure viene citato. Eppure si tratta di una figura giuridica nuova entrata nel nostro ordinamento nel maggio 2006. Va ricordato che l’impresa sociale è nata proprio per conseguire quegli scopi che il Libro Verde accoglie come suoi.

2. Occorre precisare che già ora il Terzo settore svolge un ruolo di primaria importanza nella implementazione delle politiche sociali. Sono ormai schiera le ricerche empiriche che mostrano, a tutto tondo, come nel nostro paese la coesione sociale e le politiche di inclusione siano da attribuire, in buona parte, agli interventi e alle opere del Terzo settore. Sono i soggetti del Terzo settore i “luoghi relazionali e di servizio” (p.16) per eccellenza, assai più delle “farmacie e delle stazioni dei carabinieri”.
3. La tematica della *governance* merita, per la sua rilevanza, grande attenzione. In primo luogo, andrebbe chiarito che il contributo dei soggetti del Terzo settore che operano nel territorio va acquisito già nella fase della programmazione degli interventi e non già, come oggi avviene, nella fase della esecuzione dopo che altri hanno deciso il da farsi. Non solo, ma anche la verifica e la valutazione dei risultati è operazione alla quale deve essere chiamato il Terzo settore. Secondariamente, il problema della *governance* del sociale non può essere riduttivamente limitato alle sole relazioni industriali. Queste ultime sono bensì una leva strategica per lo sviluppo, ma non sono la unica leva.

Un federalismo all’altezza delle attuali sfide esige che la P.A. sappia identificare i soggetti depositari di risorse - economiche e informative – coinvolgendoli nella gestione dei servizi pubblici. Oltre a risultare pienamente conveniente, una tale strategia favorisce il passaggio ad una concezione del cittadino e dei corpi intermedi della società come “risorse” della collettività e non come soggetti “controllati” dell’istituzione pubblica. Fra l’altro, un tale approccio è pienamente in linea con il sistematicamente ignorato art.4, c.2 della nostra Carta Costituzionale: “Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo la propria possibilità e la propria scelta, una

attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”.

4. Il disegno di un modello di welfare promozionale e abilitante mai potrà trovare piena attuazione se non si favorisce la crescita, intensiva e estensiva, dei soggetti della società civile che qui chiamiamo Terzo settore. Non si può volere la sussidiarietà orizzontale senza la fioritura del Terzo settore. Ciò significa permettere a tali soggetti di diventare autonomi e indipendenti dagli altri due settori, quello pubblico e quello privato). A tale scopo, è urgente:
 - i. stabilizzare l'istituto del 5 per mille. (L'Agenzia per le Onlus ha già provveduto a formulare una proposta organica a tale riguardo, che qui si allega). Va inoltre rivista la legge c.d. “del più dai meno versi” e va introdotto uno schema di deduzioni / detrazioni alle famiglie che acquistano i servizi erogati dai soggetti del Terzo settore;
 - ii. dare ali ai progetti di riforma – già pronti – delle leggi sul volontariato e sulla cooperazione sociale e soprattutto alla riforma del Libro I, Titolo II del Codice Civile – senza la quale mai il nuovo art. 118 della Costituzione potrà trovare concreta applicazione;
 - iii. intervenire sulla norma che regola i capitolati delle gare di appalto delle pubbliche amministrazioni concernenti l'erogazione di servizi alla persona. Come noto, la norma in vigore non tiene conto della qualità relazionale dei servizi erogati dai soggetti del Terzo settore, ciò che rappresenta una palese discriminazione ai danni di questi soggetti, i quali non si vedono riconosciuto il contributo che essi offrono alla produzione del VAS (valore aggiunto sociale).
5. Se l'obiettivo ultimo che il Libro Verde accarezza è quello di muovere un passo importante verso un welfare plurale e, di conseguenza, verso una società a tre settori – pubblico, privato, civile – è evidente che il ruolo e la portata dell'Agenzia per le Onlus non possono restare quelli attuali. Gli attuali soggetti del Terzo settore, che devono evolvere fino ad occupare la sfera del civile, non possono fare a meno di avere la loro Autorità di riferimento. Come i settori pubblico e privato della società hanno le loro autorità, senza le quali malfunzionamenti ed effetti perversi dominerebbero

la scena, allo stesso modo, *mutatis mutandis*, il settore civile non può non avere la sua Autorità cui affidare compiti precisi di regolazione e di monitoraggio. L'Agenzia per le Onlus è pronta per un tale passo.

PARTE III

Area internazionale

Capitolo I

Rapporti con Istituzioni comunitarie

L'universo non profit ha chiaramente una dimensione transnazionale e in Europa può vantare un ruolo sempre più rilevante ed in costante crescita; questo fa sì che l'Agenzia sia sempre più spinta al confronto – a partire dal dialogo con i paesi membri dell'Unione Europea – con le esperienze in atto al di fuori dei confini nazionali.

E l'attività dell'Agenzia nel corso del 2008 ha cercato di contraddistinguersi per un'apertura europea, anche alla luce della carenza di un referente istituzionale italiano riconosciuto, ruolo che l'Agenzia potrebbe naturalmente assumere. Come per i protocolli di intesa e gli accordi istituzionali, così anche l'attività sul fronte internazionale dell'Agenzia può definirsi di tipo trasversale ai vari Servizi.

Rapporti con la Commissione Europea

Gli interventi in area internazionale hanno privilegiato lo sviluppo del protocollo d'intesa con la Rappresentanza Italiana della Commissione Europea⁴², l'esplorazione di tematiche chiave nel dibattito internazionale di settore e la partecipazione a gruppi di studio e lavoro promossi dalle istituzioni comunitarie, in particolare dalla Commissione europea.

Il protocollo di intesa, siglato fra le parti a seguito della deliberazione consiliare n. 330 del 24 settembre 2007, è finalizzato a porre in essere iniziative a favore di manifestazioni a carattere europeo o a promuovere la realizzazione di obiettivi che si iscrivono nel quadro di una politica dell'Unione europea, realizzando azioni di comunicazione su temi prioritari di interesse europeo. In questo ambito di reciprocità è stata condivisa l'iniziativa di disseminazione dei risultati della ricerca promossa dall'Agenzia sul volontariato in Europa, uno dei temi di interesse internazionale su cui l'Agenzia ha concentrato la propria attenzione. I risultati della ricerca, svolta da una équipe di ricercatori esperti

⁴² Cfr. Relazione annuale 2007, parte II, cap. II, pag. 23.

nelle tematiche internazionali, sono contenuti nel volume pubblicato nel mese di giugno a cura dell'Agenzia dal titolo *"Il volontariato in Europa. Dalla partecipazione giovanile al mediattivismo"*. Con questa pubblicazione, presentata ufficialmente in una conferenza tenutasi il 9 dicembre 2008 in collaborazione con la Provincia di Roma⁴³, l'Agenzia ha inteso fare emergere e analizzare uno dei fenomeni più attuali e interessanti di espressione del volontariato giovanile, cioè la partecipazione attraverso l'utilizzo dei nuovi media, che consentono nuove forme di comunicazione e di scambio di esperienze.

L'Agenzia per le Onlus partecipa inoltre agli incontri periodici che la Direzione Generale Giustizia, Libertà e Sicurezza della Commissione europea organizza per realizzare un confronto fra gli Stati membri sul tema più generale dell'antiriciclaggio e lotta al finanziamento del terrorismo e in particolare sugli abusi delle organizzazioni non profit. In questo ambito sono anche discussi gli indirizzi e le strategie utili a prevenire i comportamenti devianti.

II CESE (*Comitato Economico e Sociale Europeo*)

L'Agenzia per le Onlus, al fine di esportare la tradizione e la cultura del non profit italiano, ha operato per valorizzare la propria presenza in ambito CESE, organo consultivo dell'Unione europea che fornisce consulenza qualificata alle maggiori istituzioni UE (Commissione, Consiglio e Parlamento europeo) tramite l'elaborazione di pareri sulle proposte di leggi europee e con pareri elaborati di propria iniziativa. Uno dei principali compiti del CESE è svolgere un ruolo da ponte tra le istituzioni UE e la cosiddetta "società civile organizzata" e, a tal fine, contribuisce a rafforzare il ruolo delle organizzazioni della società civile operando per favorire un dialogo strutturato con le stesse in ambito europeo e internazionale⁴⁴.

⁴³ Cfr. parte IV, cap. I, pag. 48.

⁴⁴ I membri del Comitato sono divisi in tre grandi gruppi: "Datori di lavoro", "Lavoratori" e "Attività diverse" (agricoltori, consumatori, ambientalisti, associazioni delle famiglie, ONG, ecc.). In tal modo costituiscono un vero e proprio ponte tra l'UE e le organizzazioni della società civile degli Stati membri.

In data 7 novembre 2008, presso la sede del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro a Roma, si è tenuta una riunione straordinaria dell'Ufficio di Presidenza del III Gruppo ("Attività diverse") del CESE sul tema "*Statuto fiscale delle organizzazioni della società civile: tra promozione della sussidiarietà e problemi di rapporto con le istituzioni pubbliche*"⁴⁵, cui sono intervenuti il Presidente prof. Stefano Zamagni e alcuni consiglieri dell'Agenzia per le Onlus.

Il confronto si è concentrato in particolare su due questioni specifiche ed esemplificative, quali il regime di sussidiarietà fiscale che si è diversamente sviluppato in alcuni paesi europei e il contenzioso giuridico tra la Commissione europea e le società cooperative a seguito di diversi ricorsi da parte di società private francesi, spagnole e italiane, che hanno messo in discussione le diverse legislazioni fiscali che riconoscono la "differenza cooperativa".

Capitolo II

Studi e ricerche

Servizi alla persona e buoni lavoro in Francia: l'esperienza del *Chèque emploi-service universel*⁴⁶

Nel corso degli ultimi anni, numerosi piani di *welfare* realizzati dalle Amministrazioni nazionali e locali e dagli Enti erogatori si sono caratterizzati per il passaggio dal sistema della corresponsione diretta di denaro a quello della distribuzione di *Voucher* Sociali (o Buoni Servizio). Lo strumento del *voucher* di servizio si caratterizza per offrire ai cittadini una forma di compartecipazione alla spesa per servizi rivolti al soddisfacimento di specifiche finalità rispondenti a scelte programmatiche del livello di gestione.

Tali buoni servizio si sono diffusi sia a livello italiano (nazionale⁴⁷ e regionale) sia a livello dell'esperienza di altri Paesi. La ricerca si è concentrata in particolare sull'evoluzione dei servizi alla persona in Francia – paese a forte tradizione centralista – dove, dal gennaio 2006, è stato introdotto un nuovo strumento per pagare le transazioni: il CESU (*chèque emploi service universel*).

⁴⁵ Cfr. parte IV, cap. I, pag. 48.

⁴⁶ L'abstract della ricerca è stato pubblicato su *Arete* n. 3/2008, pagg. 33 – 62.

⁴⁷ I "titoli per l'acquisto di servizi sociali" sono stati previsti dall'art. 17 della L. 383/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

Si tratta di un metodo di pagamento di servizi alla persona che può essere utilizzato dai privati per pagare tutte le tipologie di servizi alla persona svolti a domicilio e l'assistenza ai bambini anche al di fuori del domicilio. E' un buono che si acquista in banca o in posta e che si può utilizzare per pagare chi fornisce il servizio; incorpora i contributi sociali ed evita a chi se ne serve qualsiasi obbligo di dichiarazione fiscale, contributiva o burocratica. Esistono inoltre CESU pre-finanziati che possono essere co-finanziati dai datori di lavoro pubblici e privati (come benefit per i lavoratori) o da enti pubblici che erogano prestazioni assistenziali. E' stato inoltre recentemente istituito un nuovo organismo – *l'Agence National des services à la personne* (ANSP) – con compiti di coordinamento, comunicazione e promozione e con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo economico e dell'occupazione nel settore dei servizi alla persona, insieme con i diversi enti coinvolti, senza pregiudizio alla competenza delle collettività territoriali.

La ricerca ha preso in esame le formule giuridiche delle tipologie di *voucher* attivate, i destinatari, le procedure e le modalità di gestione (regime previsto per l'accreditamento di imprese e associazioni), al fine di evidenziare *best practices* e criticità.

PARTE IV

Comunicazione

Capitolo I

Eventi

Come recita l'articolo 2 della Legge 150/2000 "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni", "le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni si esplicano [...] anche attraverso la pubblicità, le distribuzioni o vendite promozionali, le affissioni, l'organizzazione di manifestazioni e la partecipazione a rassegne specialistiche, fiere e congressi".

L'Agenzia per le Onlus, pertanto, compatibilmente con le proprie esigenze di Bilancio, non ha sottovalutato anche per l'anno 2008 gli eventi quale strumento di comunicazione.

Sono state organizzate, direttamente o in *partnership* con altri soggetti, alcune iniziative degne di rilevanza, che si sono interrelate con l'attività editoriale, la pubblicità, il sito internet e i rapporti con la stampa in modo da potenziarne la portata.

In un frangente caratterizzato da scarsità di risorse finanziarie, è risultata fondamentale da una parte la ricerca di sinergie e collaborazioni interistituzionali e dall'altra l'affondo sui contenuti quale formula risolutiva per mantenere inalterato, o addirittura consolidare, il posizionamento che l'Agenzia stessa ha costruito nel tempo presso il proprio pubblico.

L'attivazione delle sinergie si è concretizzata nella firma congiunta di alcuni accordi che hanno costruito una rete di rapporti atti a migliorare la posizione dell'Agenzia nel governo del flusso trasversale di informazioni riguardanti il Terzo settore e di competenza specifica di diverse Pubbliche Amministrazioni in base alla legislazione vigente.

Il target individuato quale prioritario per gli eventi può essere individuato nei seguenti segmenti:

- interlocutori istituzionali;
- operatori della Pubblica Amministrazione;
- soggetti del non profit italiano.