

L'Agenzia nel corso del 2008 ha organizzato i seguenti eventi:

- Convegno di presentazione delle linee guida sui bilanci di esercizio - Milano, 22 maggio 2008⁴⁸;
- Presentazione Relazione Annuale 2007 – Roma, Palazzo Chigi, 9 luglio 2008;
- Seminario “Sostegno a distanza: elementi di conoscenza e strategie di sviluppo” – Milano, 6 ottobre 2008⁴⁹;
- Convegno “Controllo per lo sviluppo del terzo settore” – Milano, 23 ottobre 2008⁵⁰;
- Convegno “Statuto fiscale delle organizzazioni della società civile: tra promozione della sussidiarietà e problemi di rapporto con le istituzioni pubbliche” – Roma, 7 novembre 2008⁵¹;
- Conferenza “Il volontariato giovanile in Europa” - Roma, 9 dicembre 2008⁵²;
- Convegno sul tema “Una proposta di revisione della legislazione sul terzo settore” – Pisa, 15 dicembre 2008⁵³.

Nel 2008, l'Agenzia ha inoltre attivamente partecipato – tramite presentazioni/seminari – ai seguenti eventi:

- Civitas edizione 2008 (Padova, 9 – 11 maggio 2008);
- Festival Internazionale dell'alimentazione organizzato da Expo 2015 (Milano 21 ottobre 2008);
- Seminario sul tema “Il ruolo del Terzo settore nell'Expo 2015 – scenari di collaborazione con le autonomie locali” nell'ambito della manifestazione Fieraforum Risorse Comuni 2008 VII edizione, promosso da ANCI Lombardia (Milano, 25 novembre 2008)⁵⁴.

⁴⁸ Cfr. parte VI, cap. IV, pag. 84.

⁴⁹ Cfr. parte VII, cap. I, pag. 88.

⁵⁰ Cfr. parte V, cap. II, pag. 72.

⁵¹ Cfr. parte III, cap. I, pag. 45.

⁵² Cfr. parte III, cap. I, pag. 44. Convegno realizzato in collaborazione con la Provincia di Roma nel corso del quale è stata presentata la ricerca “Il volontariato in Europa. Dalla partecipazione giovanile al mediattivismo”.

⁵³ Cfr. parte II, cap. I, pag. 39.

⁵⁴ Cfr. parte IV, cap. III, pagg. 59 – 62.

Partecipazione a Convegni, Seminari e incontri

L'Agenzia per le Onlus, consapevole dell'importanza di una attività di sensibilizzazione e promozione del Terzo settore a livello capillare, ha ritenuto di partecipare a numerose iniziative esterne (incontri, dibattiti, giornate di studio, seminari, conferenze...) promosse da varie realtà, aderendo tramite la partecipazione di propri consiglieri a buona parte delle proposte pervenute, garantendo sempre il massimo della coerenza possibile e una unitarietà di fondo all'azione dei suoi rappresentanti.

Si segnala in particolare la partecipazione ai seguenti eventi:

- Iniziativa "Terzo settore tra economia e solidarietà sociale" promossa da Regione Toscana (Firenze, 18 gennaio);
- Incontro sulle Fondazioni bancarie promosso dall'Aspen Institute Italia (Roma, 23 gennaio 2008);
- Iniziativa promossa dal Coordinamento nazionale dei Cesv per la presentazione delle linee guida per la redazione del bilancio di missione e del bilancio sociale delle organizzazioni di volontariato (Roma, 1 febbraio 2008);
- Scuola del Volontariato di Parma promossa dal Co.ge. dell'Emilia Romagna in occasione di un modulo formativo inerente gli aspetti sociali del volontariato (Parma, 2 febbraio 2008);
- Incontro promosso da Assifero - Associazione Italiana Fondazioni ed Enti di Erogazione (Milano, 8 febbraio 2008);
- Convegno "La prima comunità di pratica open source del terzo settore" presso la sede del CNR (Roma, 11 febbraio 2008);
- Celebrazioni della "VI giornata mondiale contro il cancro infantile" indette da Federazione Italiana Associazioni Genitori Onco-Ematologia Pediatrica - FIAGOP (Roma – 15 febbraio 2008);
- Incontro promosso da ONG LVIA – Associazione di Cooperazione e Volontariato Internazionale in occasione dell'apertura dell'8° edizione dell'evento culturale PAROLE fra CONTINENTI;

- 9° Forum nazionale del sostegno a distanza (Brescia, 29 febbraio – 1 marzo 2008);
- “Crescere o migliorare” (Torino, 25 ottobre 2008), a cura di Terramadre;
- Meeting sul volontariato (Torino, 1 marzo 2008);
- Incontro promosso con la comunità economica e finanziaria dall’Autorità Garante della Concorrenza – AGCM (Milano, 10 marzo 2008);
- Iniziativa Social Matching Minimarketico sulla cooperazione di solidarietà sociale promossa dall’Associazione Isnet (Bologna, 29 marzo 2008);
- Convegno nazionale “Spazi di partecipazione civile e capitale sociale” promosso dal Laboratorio dell’Economia civile della Camera di Commercio di Perugia (4 – 5 aprile 2008);
- Convegno “Cinque per mille” promosso dal periodico Vita e dall’Ordine dei dottori commercialisti (Milano, Fondazione Ambrosianeum – 22 aprile 2008);
- Manifestazione Terrafutura (Firenze, 23 maggio 2008);
- Convegno “Il valore della cooperazione” promosso da BCC (Sesto San Giovanni, MI – 24 maggio 2008);
- Convegno promosso da Adiconsum (Milano, 5 giugno 2008);
- Convegno nazionale UCID sul tema “Etica e Nuovo umanesimo di impresa” (Genova, 6 giugno 2008);
- VIII giornata della Fondazione Acri “Fondazioni: una risorsa per l’innovazione” (Roma, 11 giugno 2008);
- Incontro programmatico del volontariato milanese promosso da Ciessevi (Milano, 14 giugno 2008);
- 41° incontro nazionale di studi promosso dall’A.C.L.I. (Perugia, 12 settembre 2008);
- VI workshop nazionale “Governare e gestire l’impresa sociale” a cura di IRIS Network (18 – 19 settembre 2008, Riva del Garda, TN);
- I rapporto sull’economia sociale curato dal CNEL (Roma, 30 settembre 2008);
- Primo Festival della Cooperazione (Mantova, 26 ottobre 2008);
- Iniziativa pubblica sul tema Dono, gratuità e dintorni (Milano, 28 ottobre 2008);

- Manifestazione annuale della giornata del risparmio a cura dell'A.C.R.I. (Roma, 31 ottobre 2008);
- Festival della Scienza 2008 (Genova, 3 novembre 2008);
- XV Congresso Nazionale della Società italiana delle cure palliative (Giardini Naxos, 5 novembre 2008);
- Iniziativa pubblica promossa dall'Università Gregoriana sul cooperativismo (Roma, 20 novembre 2008);
- Convegno promosso da Agesci Puglia (22 – 23 novembre 2008);
- Convention della Lega delle cooperative del Sociale (Loppiano, Firenze – 26 novembre 2008);
- Manifestazione Handimatica promossa da Asphi tecnologie per i diversamente abili (Bologna, 27 novembre 2008);
- Convegno di chiusura della celebrazione dei 10 anni di vita del CSV di Milano (Milano, 29 novembre 2008);
- Convegno “Nuovo welfare e servizi alla persona” promosso dall'Università di Padova (Rovigo, 2 dicembre 2008);
- 50° Congresso Nazionale Pubbliche Assistenze promosso dall'A.N.P.AS (Roma, 3 dicembre 2008);
- Celebrazioni per il 60° anniversario della Costituzione Italiana (Padova);
- Convegno Atema-Vita “Il cammino del management italiano verso la nuova impresa sociale” (Milano, 12 dicembre 2008);
- Convegno nazionale Animi – immigrati imprenditori (13 dicembre 2008);
- Incontro “Bambini sicuri nel 2008” organizzato da La Voce del Bambino Onlus (Milano, 17 dicembre 2008);
- Riunione commissione bilanci curata da Argis – Fondazione Eni (18 dicembre 2008);
- Iniziativa di presentazione dell'annuario della Conferenza del volontariato in ambito penitenziario.

Capitolo II

Editoria, Internet

Realizzazione rivista quadrimestrale “Areté”

L'anno 2008 ha rappresentato l'inizio della realizzazione e della divulgazione della rivista Areté (registrazione al Tribunale di Milano n. 167 del 15 marzo 2004), quadrimestrale scientifico ideato dal Dipartimento Comunicazione⁵⁵ e gestito da una redazione interna. La rivista, stampata in 3000 copie è divulgata senza costi aggiunti a biblioteche, pubbliche amministrazioni, centri di servizio per il volontariato, interlocutori preferenziali del Terzo settore e tutti coloro che fanno specifica richiesta alla redazione. Il Consiglio dell'Agenzia, anche in un'ottica di contenimento della spesa, ha in corso di valutazione la possibilità di spedire Areté in abbonamento e quindi dietro un minimo corrispettivo che copra almeno i costi vivi della pubblicazione e consenta così la sua continuità nel tempo. Al momento non è stata ancora assunta una decisione definitiva in tal senso.

L'Agenzia ha realizzato i primi tre numeri della rivista, che hanno riscosso un notevole successo presso gli addetti ai lavori e anche presso autorevoli firme che hanno risposto positivamente alla richiesta di intervento effettuata dalla redazione.

Il primo numero, di impronta squisitamente giuridica, ha presentato, oltre alle note introduttive del Presidente Stefano Zamagni e del Direttore Responsabile della rivista Francesco Iaquinta, contributi autorevoli quali: la nota introduttiva del Presidente emerito dell'Agenzia per le Onlus Prof. Lorenzo Ornaghi, "Il principio di sussidiarietà: un fondamento del nuovo *welfare*" del Consigliere Luca Antonini, "Report attività dell'Agenzia - Anno 2007" di Francesco Iaquinta, "I soggetti esclusi dall'ambito Onlus, con particolare riguardo alle fondazioni partecipate da enti pubblici" del Consigliere Emanuele Rossi, "Il futuro del *fund raising* in Italia" di Valerio Melandri, "*Accountability* e

⁵⁵ Servizio Comunicazione ex deliberazione n. 316 del 24 ottobre 2008 – vd. parte I, cap. II, pag. 16.

governance degli Enti non profit a proposito della riforma del Libro I, Titolo II del codice civile” del Consigliere Adriano Propersi, “Le audizioni dell’Agenzia per le Onlus” di Maria Elisa Borrelli, “I titoli di solidarietà: una proposta di intervento” di Andrea Cazzaro, “Il censimento degli enti non profit: problemi e proposte” di Tiziana Altì, “Gare d'appalto e Terzo settore” di Giovanni Cacchi. Il primo numero della rivista ha inoltre pubblicato: la recensione del Consigliere Luca Antonini al testo di Lorenza Violini, Carlo Lauro, Maurizio Maccarini, Daniele Capone dal titolo “Politiche sussidiarie nel settore dell’istruzione: il caso del buono scuola in Lombardia”; la recensione di Eliana Maschio al testo di Alceste Santuari dal titolo “Le Onlus. Profili civili, amministrativi e fiscali”; la recensione di Luca Pietro Vanoni al testo di Giorgio Vittadini dal titolo “Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà”; il resoconto di Lorella Sfondrini del Convegno “Terzo settore, fattore di innovazione e protagonista di un nuovo *welfare*” – Roma, 21 novembre 2007; il resoconto di Francesca Biondi Dal Monte del convegno nazionale sul tema “Una nuova legge sul volontariato” – Pisa, Scuola Superiore S.Anna, 9 novembre 2007; la recensione di Paolo Coluccia al testo di Patrick Viveret dal titolo “Ripensare la ricchezza. Dalla tirannia del Pil alle nuove forme di economia sociale”; l’intervento di Pier Luigi Porta “L’io e il tu: dalla economia alla vita”; la scheda di aggiornamento sull’attività dell’Agenzia per le Onlus di Monica Nava.

Il secondo numero, di taglio invece più sociologico, ha pubblicato i rilevanti interventi: “Da settore terzo a settore civile” del Presidente Stefano Zamagni, Intervento del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Gianni Letta alla presentazione della relazione annuale 2007 dell’Agenzia per le Onlus, “L’inefficacia dei soggetti del sociale nella crisi del sociale” di Giuseppe De Rita, “Dal *welfare* pubblico al governo della rete: la *welfare society* realizzata in Lombardia” di Roberto Formigoni, “Il capitale sociale delle reti associative civili e i beni relazionali” di Pierpaolo Donati, “Leader del Terzo settore e capitale sociale” di Ivo Colozzi, “Un Terzo settore più europeo: un percorso e una proposta” del Consigliere Edoardo Patriarca, “La valutazione dei progetti di servizio civile (Una questione cruciale per gettare qualche luce sulle prospettive di un’esperienza in crisi di identità)” di Francesco Dal Canto, “Della natura giuridico-amministrativa dell’Agenzia per le Onlus e del

suo futuro” di Gabrio Quattropiani, “La comunicazione, strumento di sviluppo per il Terzo settore” di Rossella Sobrero, “Dalla partecipazione giovanile al mediattivismo” di Fabio Ciconte, “Devoluzione di patrimonio: il parere obbligatorio e vincolante dell’Agenzia per le Onlus” di Paolo Pesticcio. Il secondo numero della rivista ha pubblicato anche: la recensione di Stefano Stortone al testo “Capitale sociale e Partnership tra Pubblico, Privato e Terzo settore” a cura di Lucia Boccaccin e Giovanna Rossi, la recensione di Elena A. Ferioli al testo “I servizi sociali tra universalismo e selettività” di Annalisa Gualdani, la recensione di Marino Poddesu al testo “Governare il cambiamento nella Pubblica Amministrazione - L’esperienza del Piano Sociale del Comune di Trento”, la recensione di Carlo Borzaga al testo “Governance per le imprese sociali e il nonprofit” di Luca Fazzi, la recensione di Vilma Mazza al testo “Competenze, conoscenze e strategie. Verso il futuro della cooperazione sociale in Toscana” di Andrea Volterrani e Andrea Bilotti, il resoconto di Francesca Pasi del Convegno del 22 maggio 2008 “Linee guida e schemi per la redazione dei bilanci degli enti non profit”; la scheda di aggiornamento sull’attività dell’Agenzia per le Onlus di Monica Nava.

Il terzo numero, di impronta economica, ha pubblicato gli articoli: “Per l’efficacia dei soggetti del sociale” del Presidente Stefano Zamagni, “L’evoluzione millenaria alla base del Terzo settore” del Consigliere Sergio Travaglia, “Servizi alla persona e buoni lavoro in Francia: l’esperienza del *Chèque emploi-service universel*” di Monica Bergo, “Un mercato dei capitali per imprese a scopo sociale” di Davide Dal Maso e Davide Zanoni, “L’uso sociale dei beni confiscati alle mafie e la loro promozione culturale, educativa ed economica” del Consigliere Gabriella Stramaccioni, “L’esperienza tributaria tecnica della prima consiliatura dell’Agenzia per le Onlus” di Salvo Pettinato, “Attività di assistenza socio-sanitaria con particolare riferimento alle Case di Riposo e all’antiusura” di Patrizia Marsiglia, “L’acquisto di utilità sociale nelle cooperative sociali di tipo B e sue potenzialità” di Laura Bongiovanni, “Giornata mondiale della donazione di sangue: il modello organizzativo della Provincia di Cuneo” di Giorgio Groppo, la recensione di Andrea Bassi al testo “Terzo settore, mondi vitali e capitale sociale” a cura di Pierpaolo Donati e Ivo Colozzi, la recensione di Sara Fasoli al testo “Beni pubblici e servizi sociali in tempi di

sussidiarietà” a cura di Carlo Magnani, la recensione di Paolo Coluccia al testo “Il libro dell’economia partecipativa. La vita dopo il capitalismo” di Michael Albert, la recensione di Tiziana Alti al testo “*Welfare* locale e democrazia partecipativa” a cura di Massimo Paci, la recensione di Giacomo Degli Antoni a “*FAIR, For a new recognition of skills informally and non formally developed in the fair trade sector (2004-2007)*, Volontari e operatori del commercio equo e solidale”; la scheda di aggiornamento sull’attività dell’Agenzia per le Onlus di Monica Nava.

Pubblicazione bollettino ufficiale

In base alla regolamentazione interna dell’Agenzia, il Dipartimento Attività Promozionali⁵⁶ si occupa della pubblicazione del Bollettino Informativo dell’Agenzia per le Onlus, mentre la parte contenutistica compete al Dipartimento Indirizzo e Vigilanza⁵⁷.

Il Bollettino Informativo, previsto dall’art. 7, comma 3 del DPCM 329/2001, viene pubblicato da alcuni anni esclusivamente sul sito internet istituzionale www.agenziaperleonlus.it al fine di ridurre i costi di realizzazione (impaginazione, stampa, distribuzione).

La pubblicazione, registrata al Tribunale di Milano il 28 dicembre 2002 al n. 732, divulga i pareri espressi dal Consiglio dell’Agenzia in merito ai quesiti posti dalle Direzioni Regionali dell’Agenzia delle Entrate⁵⁸. I pareri vengono resi opportunamente anonimi per la salvaguardia dei dati personali.

Cura e aggiornamento redazionale del sito internet

Il sito internet dell’Agenzia si è posto sempre più quale strumento preferenziale di informazione per i propri interlocutori, contando su oltre 45 mila accessi annuali.

Oltre 3000, inoltre, sono i navigatori iscritti alla *mailing list* che si appresta a diventare più strutturata al fine di poter rappresentare un punto informativo di settore. Nel corso dell’anno 2008, l’utilizzo della *newsletter* è stato collegato agli

⁵⁶ Servizio Comunicazione ex deliberazione n. 316 del 24 ottobre 2008 – vd. parte I, cap. II, pag. 16.

⁵⁷ Servizio Indirizzo e vigilanza ex deliberazione n. 316 del 24 ottobre 2008 – vd. parte I, cap. II, pag. 16.

⁵⁸ Cfr. parte VI, cap. IV, pag. 85.

eventi dell'Agenzia che sono stati promossi anche attraverso questo canale consentendo così un risparmio di risorse, ovviando all'invio cartaceo degli inviti per le iniziative, e di tempo per gli accrediti dei partecipanti.

Marchio istituzionale

L'Agenzia per le Onlus, con decisione di Consiglio, può concedere il proprio patrocinio ad iniziative meritevoli di potersi fregiare del marchio istituzionale dell'Ente, quindi anche del sigillo di Stato. Il patrocinio, quindi, non si sostanzia, di norma, nell'erogazione di un contributo, ma 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 2008 il patrocinio è stato concesso a numerosi eventi:

- Terre di Mezzo, progetto *Faccia per Faccia* per l'implementazione di attività di *corporate social responsibility* in occasione della V edizione di *Fa' la cosa giusta!*, Fiera dedicata al consumo critico e agli stili di vita sostenibili (Milano, 11 aprile 2008);
- Mostra d'arte solidale "Goccia dopo goccia – Acqua per la vita" organizzata da Ucodep – Unità e cooperazione per lo sviluppo dei popoli (Arezzo, maggio – giugno 2008);
- Festival del *Fund raising* promosso da Assif – Associazione Italiana Fundraisers (Castrocaro Terme, 8 – 10 maggio 2008);
- Manifestazione "Dal dire al fare";
- Manifestazione nell'ambito delle giornate della cultura ebraica (Milano, 7 settembre 2008);
- Evento "Le giornate di Bertinoro per l'Economia civile" promosso da AICCON, Associazione italiana per la promozione della cultura della cooperazione e del non profit sul tema specifico "Qualità e valore del terzo settore" (Bertinoro, FC – 10 – 11 ottobre 2008);

- V edizione di Rexpò – Spazio euro mediterraneo della responsabilità sociali (Cosenza, 22 – 26 ottobre 2008);
- III Conferenza nazionale della Donazione (Milano, 3 novembre 2008);
- IV Conferenza Internazionale della Comunicazione Sociale (Milano, 26 – 27 novembre 2008).

E' stato inoltre concesso il patrocinio in relazione alla stampa di materiale promozionale per il sostegno del dispositivo del 5 per mille per il quale il CSV.net⁵⁹ ha previsto una importante campagna di diffusione.

Rapporti con la stampa/radio/tv/web

L'Agenzia per le Onlus attraverso il proprio Ufficio Editoria e Media ha mantenuto costanti contatti con i giornalisti di stampa, radio, televisione e web informandoli di tutte le iniziative istituzionali. Per scelta istituzionale e per ristrettezze di bilancio non è stato esternalizzato l'ufficio stampa, né è stata attivata una rassegna stampa continuativa.

Da un punto di vista macroscopico è possibile registrare un cambiamento di registro comunicativo da parte degli *opinion maker* rispetto all'Agenzia e alle sue attività. I giornalisti dimostrano non solo di conoscere l'Ente ma anche di possedere gli elementi per poter fare un affondo specifico sulle sue competenze ed attività affidategli dalla normativa istitutiva. Ciò risulta assolutamente significativo nell'ottica di un più solido posizionamento dell'Agenzia sia sui media di settore che su quelli generalisti.

Capitolo III

Iniziative di studio e approfondimento scientifico

Il DPCM 329/01, art. 3, prevede che l'Agenzia per le Onlus – per il conseguimento delle proprie finalità istituzionali – possa “*promuovere iniziative di studio e di ricerca sulla normativa*”. In tale ambito rientrano iniziative di studio e approfondimento scientifico tra cui progetti di ricerca con assegnazione di borse di studio sulle principali tematiche del Terzo settore.

A fine 2007, l'Agenzia aveva attivato tre borse di studio, di cui una illustrata nella sezione internazionale⁶⁰, condotte e concluse nel corrente anno.

⁵⁹ Coordinamento nazionale dei centri di servizio per il volontariato.

Si riportano di seguito brevi sintesi degli elaborati prodotti.

I tributi comunali e le agevolazioni per le Onlus: il banco di prova del principio di sussidiarietà

Negli ultimi tempi il dibattito sul federalismo fiscale ha assunto dimensioni notevoli, soprattutto con riferimento alla sua mancata attuazione. La stessa Corte costituzionale ha sottolineato l'urgenza di dare attuazione legislativa al dettato del nuovo art. 119 della Costituzione, pronunciando che: "appare evidente che l'attuazione del federalismo fiscale sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione" (sent. n. 370/03).

Risulta sempre più evidente e problematica la situazione del nostro Paese dove, nonostante la riforma del Titolo V del 2001 abbia decentrato alcune competenze legislative, ancora vige un sistema di finanza regionale a carattere sostanzialmente "derivato". Tale sistema dissocia la responsabilità impositiva da quella di spesa, rendendo ingovernabili i conti pubblici e favorendo la duplicazione di apparati e strutture. La nuova autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, prevista dalla Costituzione, necessita di una fase di attuazione, il cui protagonista è lo Stato. Quest'ultimo, infatti, deve delineare la struttura di coordinamento della finanza del Paese, dando le direttive entro le quali gli enti territoriali possono intervenire con proprie misure. Solo così potrà delinearsi un vero modello di federalismo fiscale in grado di offrire alle realtà regionali e locali anche nuovi strumenti per valorizzare il principio di sussidiarietà orizzontale, sino a permettere la sperimentazione di politiche innovative sul piano delle politiche fiscali di vantaggio, come ad esempio nei confronti delle Onlus.

In tale contesto di generale quiescenza, in attesa della legge organica di coordinamento della finanza pubblica, anche il sistema tributario dei comuni risulta sostanzialmente bloccato⁶¹, seppure qualche segnale positivo nel biennio 2006-2007 è emerso con l'introduzione dell'Imposta di scopo per la realizzazione delle opere pubbliche (Isop) e con la rivitalizzazione delle

⁶⁰ Cfr. parte III, cap. I, pagg. 45 – 46.

⁶¹ Si fa riferimento a quanto disposto dall'art. 3, comma 1, lett. a) della legge n. 289/02 (legge finanziaria per l'anno 2003) che ha introdotto il blocco dell'efficacia delle deliberazioni comunali concernenti l'aumento dell'aliquota di variazione in aumento di quella di compartecipazione operato inizialmente.

addizionali. Le istanze del federalismo, una nuova concezione della fiscalità – non solo strumento di prelievo, ma anche di sviluppo – il rovesciamento della logica *bottom-down* nella distribuzione delle competenze: tutti questi elementi convergono nel concentrare l'attenzione pubblica e istituzionale sul Comune. Grazie al nuovo Titolo V, il livello comunale costituisce uno snodo centrale per lo sviluppo di un Welfare State che tenga conto della vera novità, inseritasi prepotentemente tra i pilastri pubblico e privato: il Terzo settore.

Il trattamento fiscale delle Onlus da parte dei Comuni rappresenta un banco di prova privilegiato per valutare la sensibilità istituzionale diffusa tra i livelli di governo più vicini al cittadino, e dunque per avanzare proposte che tengano conto della loro concreta condotta. È l'Imposta comunale sugli immobili, in particolare, a rivestire un singolare interesse: possibilità di detrazione e deduzione, oltre ad alcuni altri spazi normativi, sono aspetti che consentono, almeno limitatamente, diversificate soluzioni da parte dei Comuni.

La ricerca si è quindi posta come obiettivo di passare in rassegna, da un lato, le potenzialità della normativa, dall'altro, le *best practices* adottate e da proporre all'attenzione generale.

Verifica della sussidiarietà: lo sviluppo del *welfare* nell'hinterland della provincia di Milano

Il principio di sussidiarietà orizzontale – che regola i rapporti tra cittadini, formazioni sociali intermedie ed enti pubblici - è presupposto imprescindibile per lo sviluppo del Terzo settore e, alle luce di questo, l'Agenzia ha inteso promuovere una ricerca sul tema. La ricerca vuole presentare, dopo un'introduzione che illustra il significato del principio di sussidiarietà orizzontale, le realtà del Terzo settore attive nell'hinterland sud-ovest di Milano, le criticità emerse per poi proporre un possibile modello di *governance* territoriale. L'obiettivo è verificare sul campo se il principio di sussidiarietà trova o meno effettiva applicazione; si è cercato cioè di costituire un primo e "rudimentale" osservatorio locale sul suo stato di attuazione.

Per verificare quanto le relazioni tra enti pubblici e società civile organizzata nelle sue molteplici forme associative tengano conto del principio di

sussidiarietà orizzontale è stato costruito uno schema generale di riferimento nel quale sono stati individuati quattro modelli:

- 1) *“pura esternalizzazione dei servizi”*: l’ente locale affida un servizio pubblico ad un privato in *outsourcing*. E’ una logica *top-down* in cui la pubblica amministrazione si pone come unico soggetto programmatore e coordinatore e il ruolo del privato è completamente subordinato alle direttive ricevute;
- 2) *“metodo di attuazione del principio di sussidiarietà per progetti”*: l’ente pubblico fissa le direttive strategiche d’intervento, gli obiettivi di ordine generale e valuta i progetti proposti. Al soggetto pubblico compete inoltre la responsabilità del controllo circa la realizzazione del progetto e l’efficacia dell’intervento;
- 3) *“valorizzazione delle iniziative private”*: il soggetto pubblico riconosce o sostiene le iniziative dei soggetti privati che, in tal caso, operano e progettano in estrema autonomia anche a livello di leve strategiche e programmazione; alla pubblica amministrazione rimane la competenza di controllare l’iniziativa del privato. Un esempio significativo è l’istituto della *Tagesmutter* nato spontaneamente nelle Province di Trento e Bolzano e recepito solo successivamente dalla normativa regionale.
- 4) *“attuazione della sussidiarietà senza apparato istituzionale”*: il pubblico si priva completamente del ruolo di responsabile dell’erogazione dei servizi e svolge un mero ruolo di regolatore. La società civile è autonoma nell’organizzare la risposta ai propri bisogni lasciando libero l’utente di scegliere il servizio che meglio risponde alle sue esigenze; è questo il passaggio da *welfare state* a *welfare society*. I relativi strumenti sono: il *voucher*, il buono servizio, la deduzione e detrazione fiscale.

Gli ambiti di azione delle realtà di Terzo settore prese in esame sono stati il settore socio-sanitario e assistenziale, le associazioni sportive, le associazioni per il tempo libero, il settore istruzione/formazione e le associazioni per la cultura.

Le criticità emerse sono state le seguenti:

- tendenza dell'ente locale a sostituirsi ai privati: il Terzo settore risulta subordinato alle direttive degli enti locali, svolgendo una funzione meramente esecutoria;
- criteri di erogazione dei finanziamenti alle associazioni: sono spesso adottate logiche decisionali interne che mirano alla conservazione e al consolidamento del proprio ruolo in determinati ambiti o servizi al di fuori di qualsiasi logica sussidiaria;
- mancanza di spazi ove istituire le sedi associative e strutture adeguate nell'ambito sportivo e del tempo libero;
- non chiara concezione del principio di sussidiarietà da parte degli enti locali che prediligono un sistema di governo della società civile di tipo statalista-accentratore che tende a considerare marginalmente il Terzo settore;
- rapporti poco collaborativi tra i diversi soggetti del Terzo settore: spirito di antagonismo data la mancanza di strutture e di spazi adeguati e non chiara distribuzione delle risorse da parte degli enti locali.

La ricerca si conclude con la proposta di un modello di *governance* territoriale sottolineando, innanzitutto, la necessità di una progettualità condivisa e caratterizzata da due fattori fondanti:

- gli attori portatori di interesse, aspettative e attese;
- i meccanismi di regolazione e di scambio di contributi e ricompense. In particolare, la costruzione di reti pubblico-privato rappresenta un importante passaggio evolutivo perché crea opportunità non solo a livello gestionale (varietà delle professionalità, capacità d'investimento in infrastrutture, economie di scala e di scopo, ..), ma è anche apportatrice di maggiore coesione sociale.

Dal punto di vista sostanziale, pare necessaria la costituzione di un "tavolo delle associazioni" attorno al quale partecipino l'ente locale e le associazioni (con una loro specifica rappresentanza) che affianchino i singoli assessorati anche nella definizione delle strategie e degli interventi da attuare nei singoli ambiti. Compito di questo nuovo soggetto sarà pertanto quello di dar

vita ad una progettualità di ampio respiro che coinvolga tanto il pubblico quanto il privato nella sua definizione, applicazione e ricerca di finanziamenti. Non si tratta dunque di un ennesimo ente che si aggiunge alla articolazione istituzionalmente stratificata sul territorio ma del risultato di tre componenti: un programma di sviluppo con i relativi progetti attuativi, una intesa tra soggetti pubblici e privati, il territorio di riferimento.

La *governance* deve pertanto essere la conseguenza delle intese tra attori pubblici e privati che mettono a disposizione risorse, capacità progettuale e gestionale, rete di relazioni per un programma di sviluppo e che abbia come punto di forza l'impegno convergente di tutti i soggetti, ciascuno secondo la propria vocazione e capacità.

La ricerca è stata presentata al seminario "Il ruolo del Terzo settore per l'Expo 2015: scenari di collaborazione con le Autonomie locali", svoltosi in collaborazione con Ancitel il 25 novembre 2008 nell'ambito della 7° edizione di Risorse Comuni⁶².

Tenuto altresì conto degli interessanti spunti di riflessione per modelli di governance, si è ritenuto di pubblicare un abstract della ricerca su *Arete'* n. 1/2009.

⁶² Cfr. anche parte IV, cap. I, pag. 48.

PARTE V

Vigilanza e Ispezione

Nel corso del 2008 il Dipartimento Attività Giuridiche⁶³, che supporta il Consiglio e le Commissioni Vigilanza e Controllo (di seguito solo Commissione Vigilanza) ha proseguito il proprio operato nell'ambito delle attribuzioni di Vigilanza e Controllo ed Indirizzo Normativo secondo le modalità già illustrate nelle precedenti relazioni⁶⁴, garantendo continuità al lavoro istruttorio e di redazione dei pareri di cancellazione dall'Anagrafe Unica delle Onlus, oltre che all'approfondimento di tematiche di rilievo tecnico-giuridico.

Capitolo I

Vigilanza

Inquadramento programmatico - piano operativo attività 2008

L'Agenzia svolge l'attività di vigilanza principalmente attraverso il lavoro della Commissione Vigilanza, la quale procede con l'esame delle pratiche iscritte all'ordine del giorno delle proprie sedute e, successivamente, le sottopone alla valutazione del Consiglio per l'adozione dei conseguenti provvedimenti deliberativi.

La Commissione esamina, pertanto, i pareri predisposti dagli uffici sulla base delle istanze finalizzate alla cancellazione e delle richieste di parere preventivo all'iscrizione inoltrate dall'Agenzia delle Entrate; i pareri in merito alla devoluzione di patrimonio richiesti dalle organizzazioni che si estinguono o che decidono di cancellarsi dall'Anagrafe delle Onlus; le tematiche di rilevanza generale; oltre che le schede di approfondimento e di studio realizzate per il Consiglio sui temi che vengono richiesti. Nel corso del 2008 sono state effettuate 12 sedute della Commissione Vigilanza.

⁶³ Servizio Indirizzo e vigilanza ex deliberazione n. 316 del 24 ottobre 2008 – vd. parte I, cap. II, pag. 16.

⁶⁴ Cfr. Relazione annuale 2007, parte III, pagg. 29 – 40.

Pareri obbligatori e non vincolanti di cancellazione dall'Anagrafe Unica delle Onlus su istanza delle Direzioni Regionali delle Entrate

L'attività di vigilanza configurata nella redazione di pareri obbligatori ma non vincolanti in merito alla decadenza totale o parziale delle agevolazioni previste dal decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 - sulla base delle istanze inoltrate dalle Direzioni Regionali delle Entrate ai sensi dell'art. 4, lett. f) del D.P.C.M. 329/2001, con la verifica, pertanto, della sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi per beneficiare legittimamente da parte degli enti non commerciali delle agevolazioni - ha registrato un incremento rispetto all'anno 2007, oltre ad una maggiore complessità delle materie affrontate (vd. graf. n. 1).

A tal proposito, l'emissione dei pareri ha comportato lo studio di nuove tematiche ed un approccio più approfondito degli argomenti già oggetto di analisi negli anni passati. Nell'anno 2008, ancora una volta, l'attività di vigilanza ha fornito una base fondamentale di elementi per l'esame e la risoluzione dei problemi pratici legati alla vita delle Onlus ed, altresì, per l'interpretazione ed applicazione della normativa di riferimento, da affrontare nei Tavoli istituzionali ove partecipa l'Agenzia.

In particolare, sono state approfondite, e costituiscono tuttora oggetto di analisi e confronto nel Tavolo tecnico istituzionale con l'Agenzia delle Entrate, le seguenti tematiche che vengono brevemente menzionate per essere trattate nel merito nella parte dedicata all'attività di Indirizzo normativo⁶⁵:

- i limiti di ammissibilità della partecipazione ad una Onlus da parte di soggetti esclusi da tale qualifica (es. società commerciali ed enti pubblici), con particolare riferimento ai chiarimenti forniti dall'Agenzia delle Entrate con circolare n. 59/E del 31 ottobre 2007, secondo cui la qualifica di Onlus non deve essere negata ad organizzazioni partecipate da enti pubblici e/o società commerciali qualora questi non esercitino un'influenza dominante nelle determinazioni della onlus stessa;
- i limiti alla detenzione, da parte di onlus, di partecipazioni in società commerciali, con particolare riferimento ai chiarimenti forniti dall'Agenzia delle Entrate con la sopraccitata circolare n. 59/E del 31 ottobre 2007;

⁶⁵ Cfr. parte VI, pagg. 74 – 86.

- la necessità o meno del requisito del riconoscimento della personalità giuridica in capo alle fondazioni di ricerca ai fini dell'attribuzione della qualifica di Onlus;
- l'iscrivibilità o meno nell'Anagrafe delle Onlus di fondazioni prive di personalità giuridica, tenendo presente che per l'iscrizione non è richiesto il possesso di una particolare forma giuridica, potendo assumere la qualifica di Onlus, in via generale, oltre alle fondazioni, alle associazioni e ai comitati, anche altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica, purché rispettino i requisiti previsti dal comma 1, art. 10 del D.Lgs. n. 460/1997;

L'Agenzia per le Onlus, nel corso del 2008, ha intensificato l'attività di collaborazione, oltre che con l'Agenzia delle Entrate, anche con diversi Ministeri, altre Pubbliche Amministrazioni e soggetti istituzionali in merito alle materie e ai temi rientranti nelle attribuzioni dell'Agenzia, volta al miglioramento della normativa inerente il Terzo settore.

Pareri in risposta alle questioni poste dalle organizzazioni di Terzo settore, privati cittadini, studi professionali e amministrazioni pubbliche

Nonostante l'Agenzia abbia valutato, nel silenzio della normativa, di non svolgere un'attività di consulenza ai privati, anche per ragioni organizzative interne, l'elevato numero di richieste pervenute evidenzia come la stessa sia stata considerata, da sempre, un importante punto di riferimento.

Infatti, i soggetti che operano nel Terzo settore, pur avendo propri organismi di rappresentanza (Forum del Terzo Settore, ForumSad, CSV...) spesso hanno individuato nell'Agenzia il soggetto deputato ad esercitare una funzione di indirizzo, oltre che di controllo, in grado di garantire forme di dialogo, di collaborazione e di coordinamento tra le loro realtà ed i diversi interlocutori della Pubblica Amministrazione.

Molte delle istanze formulate dai privati cittadini hanno riguardato l'acquisizione di informazioni in merito ad organizzazioni ed enti di Terzo settore, finalizzate a soprattutto ad ottenere rassicurazioni sulla loro affidabilità. In altri casi, invece, si è trattato di quesiti di carattere tecnico relativi all'applicazione della normativa di Terzo settore e non, denunce di presunte

violazioni poste in essere da organizzazioni non profit, segnalazioni da parte di professionisti di sovrapposizioni normative di difficile soluzione, per le quali si ritiene necessario un intervento legislativo, questioni giuridiche in generale e richieste di devoluzione, alle quali viene dedicato di seguito un apposito paragrafo.

Le richieste più diffuse, infine, hanno avuto ad oggetto profili sulla *governance* degli enti, questioni correlate all'attività istituzionale ed eventualmente alle attività connesse, alle modifiche statutarie e chiarimenti sulla normativa da applicare al caso specifico. Tali quesiti sono stati talora complessi, molto specifici e circostanziati tanto da richiedere un'analisi istruttoria particolarmente approfondita.

In particolare, nell'ambito delle istanze pervenute da privati è possibile individuare due tipologie: a) quesiti molto eterogenei e tecnicamente complessi; b) richieste di intervento da parte dell'Agenzia per le Onlus in situazioni che presentano anomalie o irregolarità nella vita di un'organizzazione.

Il Dipartimento Attività Giuridiche⁶⁶, alla luce della decisione adottata dal Consiglio dell'Agenzia nel luglio 2007 di esaminare, esclusivamente i casi suscettibili di avere una rilevanza generale al fine di predisporre e divulgare documenti interpretativi tesi a regolare i casi specifici prospettati dagli interlocutori stessi, ha elaborato diversi documenti in risposta alle richieste che presentavano un interesse generale.

In merito ai pareri rilasciati alle amministrazioni statali e agli altri soggetti pubblici, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2 del D.P.C.M. 329/2001, il Dipartimento ha incrementato la propria attività attraverso la redazione di documenti di studio che saranno illustrati di seguito nella parte dedicata all'Indirizzo normativo⁶⁷.

Si deve rilevare, infine, un notevole aumento anche delle istanze provenienti dalle altre Pubbliche Amministrazioni, quali enti locali (comuni e province) ed autorità competenti (Comandi della Polizia di Stato o Procure della Repubblica) con riferimento a chiarimenti e segnalazioni in merito ad enti operanti nel Terzo settore, per le quali si rinvia una specifica trattazione nella sezione dedicata all'attività ispettiva.

⁶⁶ Servizio Indirizzo e vigilanza ex deliberazione n. 316 del 24 ottobre 2008 – vd. parte I, cap. II, pag. 16.

⁶⁷ Cfr. parte VI, pagg. 74 – 86.

Dati e Grafici

Come si è avuto modo di anticipare, riguardo all'attività di vigilanza si è riscontrato nel 2008 un aumento delle richieste di carattere tecnico-giuridico che ammontano complessivamente a 1200 (tra le quali, si noti bene, non sono comprese quelle telefoniche o via e-mail). E' cresciuto il numero delle richieste presentate direttamente dagli organismi di Terzo settore, a differenza degli anni precedenti in cui tali i quesiti pervenivano in maggior numero dai professionisti.

Il grafico n. 1 rappresenta numericamente tutte le richieste pervenute, provenienti dalle Direzioni Regionali delle Entrate, dagli enti territoriali, dalle Amministrazioni Statali e dai privati.

Tale dato, confrontato con il dato rilevato nel 2007, denota un aumento, in valore assoluto, del numero di richieste pervenute.

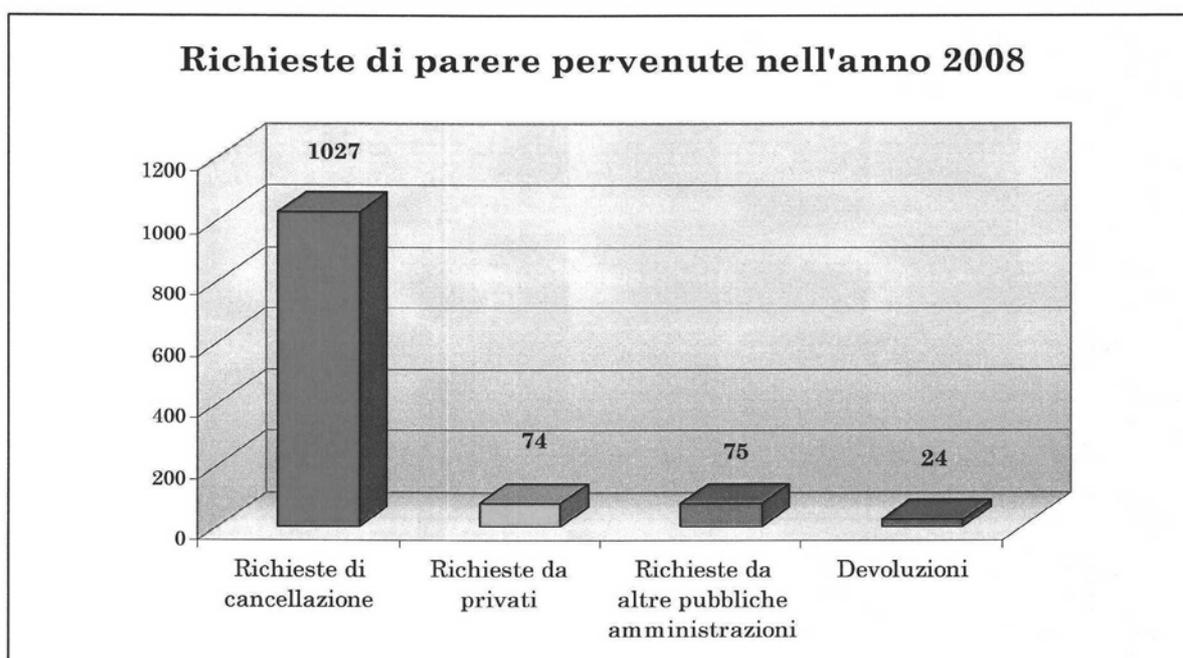


Grafico n. 1

Il grafico n. 2 rappresenta, suddivise per provenienza geografica, le istruttorie riguardanti le richieste di cancellazione pervenute confermandone l'aumento in termini quantitativi. La maggior parte ha riguardato i temi legati ai settori dell'assistenza sociale e socio sanitaria, dell'assistenza sanitaria o casi di difficile inquadramento e riconducibilità ai settori propri delle Onlus (vd. graf. n. 4). In linea generale emerge una maggiore complessità delle questioni e/o violazioni evidenziate dalle Direzioni Regionali delle Entrate.