

una sua crescita di consapevolezza e conoscenza che non sempre accompagna le varie azioni di solidarietà. In secondo luogo è richiamato il principio di sussidiarietà *orizzontale*, costituzionalizzato nell'art. 118, che viene accolto secondo varie dimensioni, fra le quali l'assunzione di responsabilità verso il "bene comune" e la promozione della rete di formazioni sociali in cui è inserito il beneficiario; infine, ma non ultimo, le Linee Guida sostengono la tutela privilegiata dell'infanzia, così come dichiarato in premessa nella Convenzione Onu del 1989 sui diritti dei bambini e degli adolescenti.

Le Linee Guida, pertanto, non solo riconoscono l'alto valore etico e sociale del SaD, ma concretamente promuovono il diritto dei bambini e degli adolescenti a costruire per sé e per la propria comunità le strade del miglioramento e del futuro. E' propria e tipica del sostegno a distanza, infatti, la continuità dell'impegno economico che il donatore si assume ed è merito del sostenitore che mantiene l'impegno se i progetti di sviluppo si realizzano e giungono a compimento. La responsabilizzazione del sostenitore nella donazione è solo una delle caratteristiche che distingue il sostegno a distanza dalle forme più generiche di donazione liberale. Nel SaD emerge forte anche il valore della "reciprocità", in quanto fra sostenitore e beneficiario, pur nell'ambito della fondamentale mediazione posta in essere dall'organizzazione non profit, si stabilisce un rapporto che sollecita la vicinanza, la comprensione di contesti socioculturali lontani e diversi, il desiderio di conoscere gli esiti della donazione per sentirsi parte attiva di un progetto. Allo stesso modo, il beneficiario è motivato a corrispondere al sostenitore i progressi intrapresi e a riconoscere nel gesto della donazione l'opportunità di un cambiamento reale, non essendo destinatario di beneficenza ma soggetto attivo di solidarietà. Nel sostegno a distanza, le persone sono portate ad incontrarsi ed a gettare ponti che facilitano lo scambio e la relazione. Responsabilità, reciprocità, crescita culturale e di consapevolezza, possibilità di incidere concretamente nei processi di sviluppo di una comunità, qualificano il SaD come forma di solidarietà continuativa e prospettica che, unitamente ad altri progetti di cooperazione internazionale, contribuisce a creare le condizioni per la sostenibilità degli interventi, finalizzati a ridurre le grandi disuguaglianze nel mondo.

Le *“Linee Guida per il sostegno a distanza di minori e giovani”* individuano una cornice di principi e di obiettivi finalizzati a tutelare in modo triangolare il sostenitore, il beneficiario della donazione e l'operato dell'organizzazione non profit, attraverso la garanzia della trasparenza, la correttezza dell'informazione e della comunicazione, la professionalità degli interventi. Nel documento, infatti, ampio spazio è assegnato agli impegni che l'organizzazione SaD deve garantire per qualificare la propria attività in senso complessivo, come la redazione di documenti contabili adeguati, la definizione chiara e puntuale dei progetti, la specifica finalità di auto-sviluppo che il progetto intende perseguire, le forme di sostegno al beneficiario e i rapporti tra il sostenitore e il beneficiario della donazione. Rilevanza particolare è dedicata alla tutela dell'immagine del minore, spesso utilizzata nelle campagne promozionali per intercettare con facilità il potenziale donatore, ed al rispetto della "privacy", così come al dovere da parte delle organizzazioni di informare e tenere prontamente aggiornati i sostenitori sull'evoluzione dei progetti a cui hanno aderito.

Condividere le regole e scegliere la strada della libera adesione alle Linee Guida, con l'impegno da parte delle organizzazioni non profit di informare periodicamente l'Agenzia sui progetti attivati nei vari Paesi, sugli eventuali mutamenti relativi alle strategie di lavoro e di trasmettere se richiesti i documenti di bilancio, è sembrato anche un modo "maturo" di intendere la stessa attività di vigilanza istituzionalmente delegata all'Agenzia. Una scelta che crediamo possa far crescere anche la qualità dei progetti SaD, grazie ad una maggiore conoscenza delle diverse metodologie di lavoro e la valorizzazione delle buone pratiche.

Obiettivo dell'Agenzia per il 2010 è dare seguito al percorso sin qui intrapreso istituendo un Elenco delle organizzazioni SaD che aderiranno alle Linee Guida; la fase di attuazione delle Linee Guida non potrà però prescindere dalla realizzazione di azioni di accompagnamento e monitoraggio che l'Agenzia porrà in essere in forma condivisa con le organizzazioni SaD, continuando una metodologia di lavoro che già da ora ha raggiunto obiettivi auspicati da tempo e da più parti.

La costituzione di un Osservatorio, quale ulteriore obiettivo da realizzarsi nel 2010 e quale istanza di studio, raccolta dati e confronto qualitativo con i soggetti impegnati nelle attività SaD, sarà anche il luogo dedicato alla promozione del sostegno a distanza in tutte le sue forme ed alla diffusione delle buone pratiche, unitamente all'allestimento di uno spazio web dedicato al sostegno a distanza e all'interattività con gli enti.

Marida Bolognesi  
(Consigliere dell'Agenzia per le Onlus)

***Linee guida per la raccolta dei fondi a cura del cons. Edoardo Patriarca***Premessa

Il D.P.C.M. n.329/2001, che regola le attribuzioni e i poteri assegnati all'Agenzia per le Onlus, comprende all'art. 3 la vigilanza "sull'attività di raccolta di fondi e di sollecitazione della fede pubblica (...), allo scopo di assicurare la tutela da abusi e le pari opportunità di accesso ai mezzi di finanziamento". Il tema della raccolta fondi e delle tutele connesse rappresenta infatti uno degli ambiti maggiormente considerati dagli enti non profit e dalla cittadinanza, in quanto la trasparenza delle azioni collegate e la certezza della destinazione dei fondi raccolti sono percepiti come fattori di affidabilità e credibilità per la valorizzazione e il sostegno del Terzo settore e della società civile nel suo insieme.

Con l'obiettivo di esercitare e rendere concreta tale attribuzione, con propria deliberazione n. 5 del 15 gennaio 2008, l'Agenzia ha promosso uno specifico progetto, articolato in fasi, mirato a produrre apposite Linee guida. Valutando la complessità, la delicatezza e la vastità dell'intervento, e trattandosi inoltre di una iniziativa destinata a coinvolgere l'intero Terzo settore e non una sua porzione definita, il Consiglio dell'Agenzia ha deciso di conferire al progetto uno sviluppo graduale, che potesse tenere nella giusta considerazione tutti gli elementi interessati dalla problematica e i vari soggetti istituzionali titolari di competenze e funzioni in tale ambito.

Lo scopo delle "Linee guida per la raccolta dei fondi", tuttavia, non è da ricercarsi solo nell'esigenza di regolare e rendere più trasparente tale attività, ma anche nel voler sostenere la capacità peculiare del Terzo settore di realizzare iniziative e progetti di solidarietà importanti e utili per le comunità. Con questo documento l'Agenzia per le Onlus intende promuovere anche la consapevolezza che più le organizzazioni sapranno agire con legittimità e migliorare la qualità delle proprie azioni e dei risultati, più aumenteranno la fiducia dei cittadini italiani nell'operato del Terzo settore e il desiderio di donare per sentirsi parte del mondo e contribuire a costruirne la parte migliore.



### Itinerario

Le principali tappe dell'itinerario intrapreso dall'Agenzia per le Onlus si sintetizzano nelle seguenti:

1. svolgimento di una ricerca su un gruppo campione di associazioni di medio-piccole dimensioni, per raccogliere dati e informazioni sulle modalità di raccolta dei fondi, ma anche le criticità che le raccolte possono manifestare e gli elementi che invece possono rappresentare indicatori di buone prassi; la ricerca è stata curata dall'Istituto Italiano della Donazione, che ha prodotto un documento conclusivo dal titolo "Ricerca sull'attività di raccolta fondi nel Terzo settore", il quale ha rappresentato la base di discussione e di analisi per le successive elaborazioni del testo delle Linee Guida;
2. istituzione di un Comitato scientifico, con il compito di analizzare i dati emersi dalla ricerca, di approfondire i temi salienti correlati alla raccolta fondi e di individuare le linee tecnico-scientifiche di supporto alla elaborazione del testo; il Comitato scientifico, che ha concluso il suo lavoro nel mese di luglio 2009, è composto da docenti universitari, esperti del settore e rappresentanti di organizzazioni e reti;
3. istituzione, in parallelo e a supporto del Comitato scientifico, di un Gruppo di lavoro finalizzato a svolgere approfondimenti settoriali correlati in particolare alle questioni pertinenti l'attività di vigilanza sulla raccolta dei fondi, composto da Consiglieri dell'Agenzia, rappresentanti della Guardia di Finanza, dell'Agenzia delle Entrate e da funzionari del Servizio Indirizzo e Vigilanza dell'Agenzia;
4. svolgimento di circa 30 audizioni con organizzazioni di medio-grande entità, per individuare dall'esperienza concreta di chi realizza da molti anni campagne di raccolta fondi gli elementi di rilievo da sottoporre all'attenzione del Comitato scientifico e del Consiglio dell'Agenzia per le Onlus per le opportune analisi e valutazioni.

I risultati del percorso di studio e di confronto sui temi legati alla raccolta fondi hanno evidenziato in primo luogo come la raccolta di fondi sia un'attività in espansione e rappresenti oggi per molte organizzazioni la principale fonte di approvvigionamento; in secondo luogo, dall'analisi dei dati è emersa sempre

più forte l'esigenza degli enti di migliorare le strategie e le tecniche di raccolta per ottenere risultati efficaci, in considerazione del fatto che le difficoltà economiche di molte famiglie e cittadini italiani portano a una diminuzione delle donazioni liberali.

#### Struttura delle "Linee guida per la raccolta dei fondi"

Nella seduta consiliare del 15 ottobre 2009, l'Agenzia ha approvato il documento conclusivo, decidendo al contempo di avviare una fase di confronto con le associazioni, che fosse la più ampia ed estesa possibile, al fine di rilevare osservazioni e commenti sul testo e sulla sua effettiva applicabilità. Le audizioni, in forma collettiva, saranno organizzate in diverse città italiane (Roma, Milano – già effettuate - Firenze, Napoli e Palermo) per consentire la massima partecipazione e si concluderanno entro la primavera del 2010.

Come si evince dall'itinerario che l'Agenzia ha condotto, il documento finale è il risultato di elaborazioni condivise, alle quali hanno contribuito tutti i soggetti coinvolti nello sviluppo del progetto: il Comitato scientifico appositamente istituito, l'Agenzia delle Entrate, la Guardia di Finanza, il Consiglio dell'Agenzia per le Onlus, i funzionari dell'Area Progetti e Innovazione e del Servizio Indirizzo e Vigilanza. In linea generale, le Linee Guida si propongono di orientare le organizzazioni a comunicare al donatore, al destinatario della donazione, agli organi di controllo e al pubblico in generale le informazioni riguardanti le raccolte di fondi. Forniscono anche indicazioni concrete sulle regole e sui comportamenti da adottare nell'ambito di specifiche modalità di raccolta, al fine di assicurare che la stessa avvenga nel rispetto delle tutele poste a garanzia del donatore e del destinatario della donazione, qualunque sia lo strumento di raccolta utilizzato dall'ente.

Il documento è composto di tre parti:

#### Linee guida

E' la parte fondante del documento, contiene i principi essenziali e basilari da rispettare nell'occorrenza di raccolte di fondi, volti a tutelare contemporaneamente e in modo triangolare il donatore, il destinatario della

donazione e la stessa organizzazione. L'Agenzia ha individuato nella trasparenza, nell'accessibilità e nella rendicontabilità i tre principi cardine delle linee guida.

La trasparenza è considerata il tratto comune dei principi ispiratori, in quanto la direzione verso cui le linee guida orientano è quella di esplicitare con chiarezza le finalità della raccolta, la quantità dei proventi raccolti, le modalità di utilizzo delle risorse, dando conto complessivo del proprio operato in modo visibile, attivando tutti i possibili canali che consentono la veicolazione delle informazioni.

I tre principi fondamentali non sono posti, quindi, in maniera astratta, cioè come meri principi ispiratori di un comportamento, ma sono resi concreti attraverso delle operazioni che le organizzazioni sono invitate a compiere:

- per la Trasparenza, il *Documento della Trasparenza*: si intende la redazione di una scheda informativa che accompagna le raccolte e che comprende le informazioni ritenute rilevanti ai fini della trasparenza; la scheda è redatta in autonomia dall'ente ed è resa disponibile ai donatori, ai destinatari, agli organi di controllo e al pubblico in generale, preferibilmente attraverso la pubblicazione sul sito Internet dell'organizzazione;
- per la Rendicontabilità, il *Rendiconto*: si intende la descrizione delle attività svolte e la rilevazione analitica dei valori economici dell'attività di raccolta fondi realizzata. Il riferimento generale per svolgere la rendicontazione è rappresentato dalle "Linee Guida per la redazione del Bilancio di Esercizio" emanate dall'Agenzia per le Onlus. In particolare è richiamata la 'relazione di missione', nell'ambito del più generale Conto Economico Gestionale, in quanto tale relazione, che può considerarsi come un bilancio sociale in formato ridotto, consente la descrizione e il commento delle attività svolte nell'esercizio, oltre che l'esposizione dei risultati conseguiti e delle prospettive sociali.
- per l'Accessibilità, l'*individuazione di una procedura di accesso*: si intende l'individuazione di modalità e strumenti che consentono ai donatori e ai destinatari della donazione l'accesso alle informazioni riguardanti la raccolta dei fondi, siano esse riferite alla trasparenza,

siano esse pertinenti alla rendicontazione. L'ente decide al proprio interno, in base alle caratteristiche della propria struttura, come organizzarsi per rispondere a chi fa richiesta di informazioni e comunica tali modalità al pubblico.

#### Allegato n. 1 - Comportamenti, tecniche e strumenti per le buone prassi nella raccolta dei fondi

Comprende alcune schede relative ai principali strumenti utilizzati dalle associazioni per raccogliere i fondi: *direct mail*, *telemarketing*, *face-to-face*, imprese for profit, grandi donatori, eventi, salvadanai, lasciti testamentari; l'Allegato è da considerarsi in evoluzione, così come in evoluzione sono gli strumenti di raccolta attivati dalle organizzazioni e lo scenario più generale delle strategie di marketing. Con questa sezione, l'Agenzia si propone un duplice scopo:

- integrare sul piano operativo le Linee guida, al fine di tradurre in comportamenti adeguati i principi ispiratori dell'attività di raccolta fondi;
- fornire alle organizzazioni indicazioni concrete sull'applicazione di determinati strumenti, al fine di raggiungere esiti positivi in senso complessivo, riferibili non soltanto all'efficacia della raccolta ma anche al profilo etico che sempre deve accompagnare e sostenere le azioni di chi la effettua.

Ogni scheda è articolata in due paragrafi:

##### *1. Preparazione, policy e procedure interne*

Descrive le modalità più consone alla preparazione della raccolta attraverso un determinato strumento, la valutazione dei fattori di rischio e di successo, gli aspetti gestionali da considerare per ottenere risultati di efficienza e di efficacia.

##### *2. Regole e comportamenti*

Indica le regole e i comportamenti da adottare nell'ambito applicativo di un determinato strumento per garantire al donatore la trasparenza, la chiarezza e la completezza delle informazioni, le opportunità di accesso alle informazioni.



Allegato n. 2 – I profili fiscali delle erogazioni liberali

Riporta due tabelle di sintesi delle norme che conferiscono agevolazioni fiscali, con riferimento ai beneficiari dell'agevolazione (persone fisiche e imprese), alla tipologia di agevolazione e ai destinatari dell'erogazione.

Edoardo Patriarca  
(Consigliere dell'Agenzia per le Onlus)

***Per una riforma organica della legislazione sul Terzo settore: le proposte dell'Agencia per le Onlus a cura del cons. Emanuele Rossi***

Tra i compiti assegnati all'Agencia per le Onlus, la legge n. 662/1996 indica quello di "formulare proposte di modifica della normativa vigente"; il decreto attuativo, emanato con D.P.C.M. 21 marzo 2001 n. 329, stabilisce, all'art. 3, comma 1 lettera b), che all'Agencia spetti "formulare osservazioni e proposte in ordine alla normativa delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti".

Nell'adempimento di tale mandato, l'Agencia ha dapprima operato mediante un'opera di ascolto e di attenta analisi della situazione in essere, al fine di valutare quali proposte di revisione normativa fossero opportune e necessarie nell'attuale fase della vita sociale ed istituzionale del nostro Paese. Tale opera, realizzata anche mediante numerose audizioni con i soggetti del terzo settore, ha fatto emergere l'esigenza di interventi sulla legislazione vigente anche penetranti e significativi. Ma soprattutto è emersa la consapevolezza della necessità di segnare una "seconda fase" nella legislazione in materia, che metta a frutto i diversi interventi, sin qui realizzati in una logica di settorializzazione soggettiva (vale a dire legata a profili soggettivi ed organizzativi dei diversi "segmenti" del terzo settore: volontariato, cooperative sociali, associazioni di promozione sociale, ecc.), per ripensarli globalmente in una logica di normazione coerente ed organica.

Ciò ha trovato conforto in quanto contenuto nel Libro bianco sul futuro del modello sociale, presentato nel corso del 2009 dal Ministro per il Welfare on. Maurizio Sacconi, secondo cui è "necessario aprire una "stagione costituente" per il terzo settore dedicata a produrre le soluzioni legislative idonee a promuoverne le straordinarie potenzialità".

Invito che trova eco nella Risoluzione del Parlamento europeo del 19 febbraio 2009, la quale, nel prendere in considerazione l'"economia sociale" (termine cui può riferirsi l'azione posta in essere da alcune almeno delle organizzazioni del terzo settore), invita i legislatori nazionali a provvedere "al riconoscimento dell'economia sociale e dei soggetti che ne fanno parte", impegnando la Commissione europea a "definire chiare regole che identifichino quali entità possano operare legalmente come imprese dell'economia sociale e a introdurre

efficaci barriere giuridiche di accesso affinché solo le organizzazioni appartenenti all'economia sociale possano beneficiare dei finanziamenti destinati alle imprese dell'economia sociale o di politiche pubbliche concepite a favore di queste ultime".

Per rispondere a tali convergenti sollecitazioni, l'Agenzia ritiene che sia il momento di razionalizzare e semplificare l'attuale quadro normativo - costituito, come noto, da una disorganica stratificazione legislativa prodotta nel corso di ormai un ventennio - inserendo le proposte di revisione all'interno di un quadro di riferimento unitario e coerente: il terzo settore è infatti cresciuto, si è sviluppato e differenziato nel corso di questi anni, mentre la legislazione è intervenuta per singoli segmenti e talvolta sovrapponendo alcune previsioni ad altre, anche con riguardo ai medesimi soggetti (si pensi ad esempio ad una cooperativa sociale che può essere anche ONLUS e, in più, impresa sociale), con la conseguenza di ingabbiare in rigidi schemi disciplinari, anziché rendere più agile e funzionale, un fenomeno ricco e complesso quale quello in questione. In più, è constatazione condivisa la necessità di adeguare la disciplina alle molteplici esigenze coinvolte, talora suggerite dalla prassi e rese necessarie dall'accelerazione socio-economica verificatasi al riguardo, prendendo atto del sempre maggiore coinvolgimento del terzo settore nel nostro sistema di welfare. Su un diverso piano si pone la necessità di rendere la legislazione in materia coerente ed adeguata alla nuova prospettiva costituzionale, avviata dalla riforma del Titolo V della Carta introdotta con la legge costituzionale n. 3/2001.

Per questo complesso di ragioni l'Agenzia ha avviato un lavoro tendente ad offrire alcune possibili risposte alle esigenze indicate: interpretando quindi il mandato ricevuto dalle norme all'inizio richiamate - oltre che nel senso di formulare singole e puntuali proposte di modifica delle diverse discipline -, anche nella direzione di una proposta di revisione organica della legislazione riguardante il terzo settore. La via che si è scelta, per realizzare tale intento, non è stata quella di predisporre un articolato: operazione che avrebbe richiesto non solo eccessivo tempo ed energia, ma che anche sarebbe potuta risultare impossibile perché implicante alcune scelte politiche che non spetta all'Agenzia di effettuare, e che invece possono e devono essere adottate nelle sedi rappresentative a ciò deputate. Piuttosto, si è scelto di elaborare un documento

contenente indirizzi, anche abbastanza dettagliati, ma che ha l'intento primario di costituire un "indice", il più possibile completo, degli argomenti e delle tematiche che dovrebbero essere considerati sistematicamente al fine di operare una revisione organica della materia.

Il documento è frutto di un lavoro durato alcuni mesi, che ha visto impegnato un gruppo di studio costituito con la partecipazione di alcuni esperti del mondo scientifico e che è stato condotto anche mediante l'interlocuzione con il mondo di riferimento, nonché con un confronto specifico con il Forum nazionale del terzo settore. Del gruppo di studio hanno fatto parte, insieme ad alcuni componenti dell'Agenzia (Giampiero Rasimelli, Marida Bolognesi, Luca Antonini, Adriano Propersi ed il sottoscritto), alcuni esponenti del mondo scientifico, che in modo del tutto volontario hanno attivamente e fattivamente collaborato alla stesura del testo e che in quest'occasione sento il dovere, a nome dell'Agenzia tutta, di ringraziare pubblicamente: si tratta della prof. ssa Alessandra Albanese, docente di Diritto amministrativo nell'Università di Firenze; del prof. Francesco Barachini, docente di Diritto commerciale nell'Università di Pisa; del prof. Luciano Brusciuglia, docente di Diritto civile nell'Università di Pisa; del prof. Francesco D. Busnelli, docente di Diritto civile nella Scuola superiore Sant'Anna di Pisa; del prof. Antonio Cetra, docente di Diritto commerciale nell'Università di Lecce; del prof. Pierluigi Consorti, docente di Diritto del terzo settore nell'Università di Pisa; del prof. Francesco Dal Canto, docente di Diritto costituzionale nell'Università di Pisa; del prof. Alessandro Giovannini, docente di Diritto tributario nell'Università di Siena; dell'Avv. Paolo Michiara, del Foro di Parma; del prof. Francesco Rigano, docente di Diritto costituzionale nell'Università di Pavia; del prof. Vincenzo Tondi Della Mura, docente di Diritto costituzionale nell'Università di Lecce. Le funzioni di segreteria scientifica sono state svolte dalla dott. ssa Elena Vivaldi del Centro WISS della Scuola superiore Sant'Anna di Pisa.

La prima bozza del documento è stata discussa all'interno di un seminario, svoltosi nel mese di dicembre 2008 presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, cui hanno partecipato esponenti della comunità scientifica e del terzo



settore. Successivamente il gruppo di lavoro ha rielaborato un testo e lo ha trasmesso al Consiglio dell'Agenzia.

Sulla base di esso, l'Agenzia ha elaborato il proprio documento finale, che viene qui presentato, e che è stato trasmesso al Governo, nel rispetto delle competenze dell'Agenzia.

Il documento è diviso in capitoli, ciascuno relativo agli ambiti di materia nel quale si ritiene necessario intervenire mediante la revisione della normativa.

Il primo e preliminare capitolo è dedicato al tema dell'identità del terzo settore, partendo dalla considerazione di come sia ormai giunto il momento di definire sul piano normativo cosa sia il "terzo settore", alla cui definizione hanno sin qui contribuito criteri prevalentemente di tipo economico e sociologico, ma i quali non consentono oggi con chiarezza di segnarne i confini ed insieme di marcarne la differenza con i concetti di "enti non profit", "privato sociale" e così via. Connessa al tema dell'identità del terzo settore complessivamente individuato sta poi l'esigenza di definire le specifiche identità che costituiscono i diversi segmenti del terzo settore: esigenza sin qui non adeguatamente soddisfatta dalla legislazione relativa, anche in ragione delle modalità e dei tempi nei quali essa è stata approvata, e nondimeno oggi quanto mai necessaria.

All'interno del secondo capitolo vengono affrontati i profili civilistici della legislazione sul terzo settore, intendendo con tale espressione le regole di produzione dell'azione cui devono informarsi i soggetti (enti) che intendono operare nell'ambito delle diverse aree che lo costituiscono. La proposta del documento, al riguardo, è ispirata alla logica di fondo in forza della quale sarebbe opportuno configurare degli statuti di attività, da variare in relazione ai settori di intervento e delle modalità con cui s'intende effettuare l'intervento.

Ai profili di diritto tributario è dedicato il terzo capitolo: profili di importanza fondamentale per la corretta gestione del mondo del terzo settore ed anche per favorirne un adeguato e regolare sviluppo, come dimostrato emblematicamente dal decreto legislativo n. 460/1997 relativo alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Non deve infatti dimenticarsi che la realizzazione di principi costituzionali giustamente ritenuti fondamentali per il nostro assetto sociale (quali - fra gli altri - il principio del primato della persona e dei suoi diritti - in

specie di quelli sociali -, il principio di solidarietà, quello di sussidiarietà, ed altri ancora) passa anche attraverso la predisposizione di regole fiscali capaci di favorire e insieme regolamentare il mondo del terzo settore. Sulla base di alcuni principi ispiratori che vengono individuati, il documento propone alcuni interventi assai puntuali, ma anche una sorta di mutamento di prospettiva: la possibilità di “elaborare normativamente, per la prima volta, un’autonoma categoria di enti del terzo settore o enti non lucrativi, con ampliamento del ventaglio dei soggetti passivi dell’I.re.s. e conseguente elaborazione di nuove regole di determinazione della base imponibile e di applicazione delle agevolazioni”.

Il quarto capitolo è dedicato al tema dei rapporti fra istituzioni pubbliche e soggetti del terzo settore: tema che, occorre ricordarlo, è stato alla base dei primi interventi legislativi relativi al terzo settore (legge quadro sul volontariato, legge sulle cooperative sociali), che proprio a questo limitato aspetto tendevano a dare risposta (sebbene poi le relative leggi siano state assunte come discipline quadro dell’intero fenomeno considerato). Detto tema richiede oggi, alla luce delle richiamate evoluzioni normative ad amministrative, un momento di attenta ed organica riconsiderazione, specie in ordine alla necessaria chiarezza concettuale che deve essere svolta in relazione a istituti quali l’autorizzazione, l’accreditamento, il convenzionamento. In detto capitolo viene anche affrontato il tema, assai delicato ma proprio per questo richiedente un intervento che si ispiri ad una logica di riforma organica, della tenuta dei registri, che assurgono al ruolo – spesso - di vera e propria fonte di legittimazione per l’esistenza e l’operatività del terzo settore.

Viene poi preso in specifica considerazione il tema della rappresentanza del terzo settore, cui è dedicato il quinto capitolo del documento: tema che, pur attenendo prevalentemente all’ambito delle relazioni fra soggetti rappresentati e istituzioni pubbliche, chiama in causa in modo rilevante anche aspetti più strettamente correlati alla diversa identità dei soggetti non profit.

Ed infine l’ultimo capitolo è dedicato alle forme di sostegno economico agli enti del terzo settore, cercando di operare una ricognizione a tutto campo delle possibili fonti di finanziamento (da quelle pubbliche a quelle private, da quelle in essere e stabilmente normate a quelle adottate non stabilmente; si pensi ad esempio al c.d. cinque per mille) per offrire soluzioni adeguate e compatibili con

il quadro costituzionale. Non credo sia necessario sottolineare l'importanza di questi profili, e di come essi possano risultare decisivi (spesso nel bene, più spesso nel male) per affermare o negare il consenso sociale al terzo settore e la sua stessa credibilità nel perseguimento delle finalità ad esso assegnate.

Chiude il documento una breve indicazione dei possibili ulteriori compiti che potrebbero essere assegnati all'Agenzia per le Onlus (che si auspica possa essere rinominata del Terzo settore, coerentemente con le funzioni ad essa attribuite), al fine di rendere maggiormente efficaci le innovazioni di cui si propone l'introduzione e consentire quindi all'intero sistema di operare correttamente.

Il documento, ovviamente, non è un lavoro concluso. Al contrario esso vuole costituire l'inizio di una fase nella quale si apra un dibattito, il più possibile ampio e partecipato, tra coloro che hanno da dire ed interloquire sui temi che esso affronta: l'Agenzia confida ed auspica che questo possa realizzarsi.

Un'ultima considerazione. La scelta di non predisporre un articolato lascia impregiudicata la valutazione in ordine allo strumento normativo mediante il quale realizzare la revisione: se - in altri termini - imboccare la via di un testo unico che raccolga e metta a sistema la legislazione statale vigente ovvero seguire la strada, forse più agibile, di una riforma dei diversi atti normativi che tuttavia risponda, per quanto detto, ad una logica di revisione organica. Si tratta di una scelta che non potrà che fare il Governo qualora condivida l'esigenza che è stata alla base del presente lavoro e intenda metterne a frutto i risultati.

L'Agenzia per le Onlus si rende disponibile come sede di confronto tra le varie posizioni e di supporto alla traduzione normativa delle proposte che sono state presentate.

Emanuele Rossi  
(Consigliere dell'Agenzia per le Onlus)

***I rapporti con l'Agazia delle Entrate a cura del cons. Giampiero Rasimelli***

All'insediamento di questo Consiglio dell'Agazia per le Onlus, sotto la guida del Presidente Zamagni, si manifestò subito la consapevolezza della crucialità del rapporto con l'Agazia delle Entrate. Le competenze della nostra Agazia consegnate nel decreto istitutivo sono infatti di vigilanza, controllo, indirizzo e promozione del terzo settore e certamente le prime due, ma anche le altre competenze, è impensabile che vengano svolte senza una collaborazione e una azione comune con l'Agazia delle Entrate. Non avendo infatti un potere ispettivo, sanzionatorio e di definizione regolamentare, le azioni dell'Agazia per le Onlus si limitano nel migliore dei casi al parere obbligatorio, alla segnalazione o sollecitazione rispetto ai problemi presi in esame, all'emanazione di atti di indirizzo autorevoli, ma privi di strumentazione operativa. E' una carenza normativa che riguarda l'istituzione dell'Agazia per le Onlus, che noi pensiamo debba essere almeno in parte corretta in futuro dal legislatore, ma, in ogni caso, il rapporto con l'Agazia delle Entrate è e sarebbe imprescindibile per la corretta ed efficace attuazione delle competenze assegnate.

Da una fase di marcata conflittualità determinatasi durante il primo mandato della nostra Agazia, si è passati nel 2007 e nel 2008 a definire una metodologia di confronto che permettesse l'affermarsi del principio di massima collaborazione e della capacità di gestione costruttiva degli eventuali elementi di difforme giudizio.

E' stato un lavoro importante e intenso che ha preso le mosse dalla sigla di un "Protocollo di intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra Agazia delle Entrate e Agazia per le Onlus" dove si indica il comune impegno per assicurare il conseguimento dell'obbiettivo di una corretta ed uniforme applicazione della normativa tributaria agli enti di terzo settore e a questo fine si stabilisce una modalità di confronto sulle questioni sia di ordine generale che particolare, che verranno ritenute rilevanti e meritevoli di analisi da ciascuna Agazia.

Come viene più ampiamente illustrato in altra parte di questa relazione sulla attività dell'Agazia per le Onlus 2009, nelle varie riunioni del tavolo di lavoro