

# agenzia per le ONLUS

## Relazione Annuale sull'attività svolta dall'Agenzia per le Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale

(1° gennaio 2008 - 31 dicembre 2008)

Redatta ai sensi del D.P.C.M. n. 329 del 21 marzo 2001, articolo 2, comma 2



*Agenzia per le Organizzazioni  
Non Lucrative di Utilità Sociale*



*Finito di stampare nel mese di Aprile 2009  
Impaginazione e stampa: Arti Grafiche Fiorin - San Giuliano Milanese*



*Agenzia per le Organizzazioni  
Non Lucrative di Utilità Sociale*

---

**Relazione Annuale sull'attività svolta dall'Agenzia  
per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale  
(1° gennaio 2008 - 31 dicembre 2008)**

**Redatta ai sensi del D.P.C.M. n. 329 del 21 marzo 2001, art. 2, comma 2.**

## INDICE

### Presentazione

a cura del Prof. Stefano Zamagni, Presidente dell'Agenzia per le Onlus

## PARTE I

### PREMESSA GENERALE, ATTI NORMATIVI E ORGANIZZAZIONE

#### Capitolo I

*Premessa generale, atti normativi e organizzazione*..... pag. 7

#### Capitolo II

*Organizzazione e funzionamento*..... pag. 12

## PARTE II

### RAPPORTI ISTITUZIONALI

#### Capitolo I

*Attivazione protocolli di intesa - accordi istituzionali*..... pag. 20

#### Capitolo II

*Contributi di riflessione e proposta*..... pag. 24

## PARTE III

### AREA INTERNAZIONALE

#### Capitolo I

*Rapporti con Istituzioni comunitarie*..... pag. 41

#### Capitolo II

*Studi e ricerche*..... pag. 43

## PARTE IV

### COMUNICAZIONE

#### Capitolo I

*Eventi*..... pag. 45

#### Capitolo II

*Editoria, Internet*..... pag. 50

#### Capitolo III

*Iniziative di studio e approfondimento scientifico*..... pag. 55

## **PARTE V VIGILANZA E ISPEZIONE**

<i>Capitolo I</i> <i>Vigilanza</i> .....	<i>pag.</i>	60
<i>Capitolo II</i> <i>Attività ispettiva</i> .....	<i>pag.</i>	69

## **PARTE VI INDIRIZZO**

<i>Capitolo I</i> <i>Tavolo tecnico con l’Agenzia delle Entrate</i> .....	<i>pag.</i>	72
<i>Capitolo II</i> <i>Atti di Indirizzo</i> .....	<i>pag.</i>	73
<i>Capitolo III</i> <i>Tematiche di rilevanza generale inerenti allo svolgimento dell’attività di Collaborazione con le PP.AA.</i> .....	<i>pag.</i>	75
<i>Capitolo IV</i> <i>Progetti</i> .....	<i>pag.</i>	80

## **PARTE VII PROMOZIONE**

<i>Capitolo I</i> <i>Progetti</i> .....	<i>pag.</i>	86
<i>Capitolo II</i> <i>Studi e ricerche</i> .....	<i>pag.</i>	88
<i>Capitolo III</i> <i>Rapporti con ISTAT e attività statistica</i> .....	<i>pag.</i>	90
<i>Capitolo IV</i> <i>Promozione di specifiche missioni di intesa con il Ministero della Pubblica Istruzione</i> .....	<i>pag.</i>	92
<i>Capitolo V</i> <i>Audizioni</i> .....	<i>pag.</i>	93

## **Presentazione**

L'anno 2008 ha visto, per un verso, il consolidamento delle iniziative avviate dall'Agazia per il Terzo settore nel corso del 2007, per l'altro verso, la messa in cantiere di nuovi e importanti progetti. Questa Relazione annuale offre un resoconto puntuale ed esaustivo delle une e delle altre. In questa sede, mi limito a soffermare un attimo l'attenzione su un paio soltanto di iniziative. La prima concerne la decisione dell'Agazia di arrivare all'emanazione, con proprio atto di indirizzo, di linee guida per la redazione del bilancio sociale – *rectius*, bilancio di missione – delle organizzazioni non profit.

Quale la *ratio* di un simile provvedimento? Quella di contribuire a diffondere nella cultura del nostro Paese la fondamentale distinzione tra *fine* e *risultato* di un'azione, vale a dire la differenza tra giudizio di efficienza e giudizio di efficacia. E' questo un modo concreto per esaltare l'identità propria dei soggetti di Terzo settore. E' un fatto che ancora molto diffuso è il convincimento in base al quale l'*unico* banco di prova per giudicare dell'operato di una organizzazione non profit (ONP) debba essere quello dell'efficienza. Solamente se queste dimostrano di essere più efficienti delle organizzazioni private o di quelle pubbliche esse acquistano il "diritto di cittadinanza" nelle nostre società, con tutto ciò che questo comporta a livello pratico. Ma dove conduce un tale modo di concettualizzare la funzione specifica delle ONP? A far diventare l'efficienza l'*unico* principio sul quale fondare l'accettabilità di un determinato ordine sociale. Perché mai il principio di reciprocità – che è il principio che informa di sé il *modus operandi* dei soggetti di cui qui ci si occupa – non dovrebbe giocare un ruolo altrettanto importante di quello di efficienza? Rispondere che ciò andrebbe a discapito della produttività – e cioè dell'efficienza – sarebbe cadere nella fallacia tautologica.

Il primo passo per evitare uno scoglio del genere è allora quello di precisare la differenza tra fine e risultato di un'azione, quale che essa sia. Esempio. Una persona ammalata riceve un certo trattamento terapeutico. Il risultato dell'azione compiuta dalla struttura sanitaria che l'ha presa in carico è rappresentato dall'esito della cura erogata ed è misurabile secondo canoni tecnici fissati in ambito medico. Il fine dell'azione, invece, potrebbe essere, in un caso, l'ottenimento di un profitto, in un altro caso, il conseguimento di un'utilità collettiva. Ora, mentre l'efficienza è la proprietà della relazione tra azione compiuta e risultato conseguito, l'efficacia dice

della relazione tra azione e fine che si intende raggiungere. Se dunque si confonde risultato e fine di un'azione, si ha che efficienza e efficacia diventano tra loro indistinguibili. Accade così che quando il banco di prova per giudicare delle varie forme di impresa è solamente quello dell'efficienza (confusa con l'efficacia), l'ONP perde sempre nel confronto con la organizzazione for profit gemella. Eppure, il valore di un risultato non si misura con gli stessi indicatori con cui si misura il valore di un fine. Il fatto - troppo spesso trascurato - è che le persone hanno preferenze non solo sui risultati, ma anche sui fini che muovono un'azione. Il che significa che non è plausibile l'assunto base della mentalità economica secondo cui *goods are goods* (i beni sono beni). Al consumatore importa conoscere anche il fine per cui un'azione viene posta in essere; ad esempio, gli importa conoscere da *chi* provengono i beni di cui fa domanda e *come* questi sono stati prodotti.

Generalizzando un istante, è noto che il beneficio che le persone traggono dal consumo di un bene non dipende solamente dalle caratteristiche oggettive di quel bene, ma anche dal loro coinvolgimento o dalla loro partecipazione all'atto stesso della scelta. Ecco perché il criterio di efficienza, da solo, non può essere invocato per decidere "cosa" produrre. La ragione è che mentre con un bene privato il più coincide con il meglio (più se ne consuma e più aumenta l'utilità che se ne trae), ciò non è quasi mai vero con i beni relazionali quali sono tipicamente, i servizi alla persona.

Ecco perché è così importante arrivare a definire indicatori di efficacia per i soggetti di Terzo settore. Solamente se arriveranno – sperabilmente in tempi brevi - a misurare quanto valore aggiunto sociale riescono a produrre con le loro molteplici attività, le ONP potranno reclamare per sé quell'autonomia e quella indipendenza (anche economico-finanziaria) cui mirano ormai da un paio di decenni. E' in vista di tale obiettivo ultimo che vanno lette le iniziative avviate da questa Agenzia nel corso del 2008.

Di un secondo intervento desidero qui brevemente dire. Il 2008 ha visto l'avvio di un'importante iniziativa editoriale dell'Agenzia: la pubblicazione del quadrimestrale *Aretè*, rivista che ha conosciuto vasta e positiva accoglienza nel mondo del Terzo settore, dell'Università e del pubblico in generale. Nella grande tradizione metafisica, *Aretè* è la virtù intesa come azione, come opera che rende possibile la vita buona e che rende felici. La felicità – insegnava Aristotele – non può ridursi ad un istante, non può dipendere da un evento, ma deve durare nel

tempo. Ecco perché la virtù non basta possederla, ma occorre esercitarla costantemente attraverso le opere. A differenza della tradizione moralistica – di derivazione stoica – che ha fatto di tutto per rendere poco attraente la vita virtuosa, caricandola di pesi e di divieti spesso insopportabili, il guadagno specifico che ci offre l'etica delle virtù è quella di mostrarci che la vita virtuosa è la vita migliore non solo per gli altri, ma anche per se stessi. La radice antica di *aretè* è “ar” che è la stessa di arte e di “aristos”, cioè eccellente: la virtù rende la vita qualcosa di eccellente, di grande.

Il termine *aretè*, tuttavia, è connotato da una seconda qualificazione: la virtù è pienamente tale quando è virtù civile, quando cioè il suo campo di azione è la *polis*, la Città. Non c'è vita buona, e tanto meno eccellente, in isolamento, senza il confronto – e magari il conflitto – con l'altro. Virtuoso, dunque, è chi eccelle nell'arte di gettare ponti e di costruire relazioni umane, perché è solo nella vita in comune che l'essere umano - animale sociale - può fiorire in pienezza. D'altro canto, non è forse vero che il fare opere e costruire (e ricostruire) il legame sociale definisce la ragion d'essere dei soggetti del Terzo settore?

Una risposta affermativa a tale domanda ci viene dalla penna di un grande poeta e letterato. Scrive Giacomo Leopardi nello *Zibaldone*: “Se l'idea del giusto e dell'ingiusto, del buono e del cattivo morale non esiste o non nasce per sé, nell'intelletto degli uomini, niuna legge di niun legislatore può far che un'azione o un'omissione sia giusta né ingiusta, buona né cattiva. Perocchè non vi può esser niuna ragion per la quale sia giusto né ingiusto, buono né cattivo, l'ubbedire a qualsivoglia legge, e niun principio vi può avere sul quale si fondi il diritto che alcuno abbia di comandare a chi che sia”. (*Zibaldone*, 3349-3350)

E' questa la mira e quindi il senso ultimo dell'azione dei soggetti del Terzo settore – una mira che l'Agenzia tutta, con i suoi consiglieri e con il personale che con dedizione e competenza in essa opera, gelosamente difende. In vista di ciò, l'aiuto e l'incoraggiamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministro del Welfare e del Lavoro, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sono particolarmente apprezzati. Ad essi va la riconoscenza e la gratitudine dell'Agenzia.

Stefano Zamagni  
Presidente

## **PARTE I**

### **Premessa generale, atti normativi e organizzazione**

#### ***Capitolo I***

##### ***Premessa generale e atti normativi***

L'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, meglio nota con la denominazione sintetica di "Agenzia per le Onlus", è un'agenzia governativa di diritto pubblico con sede a Milano in Via Rovello n. 6.

L'Agenzia opera sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri (a cui è tenuta ad inviare annualmente una relazione sull'attività svolta) ed è stata istituita con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 settembre 2000<sup>1</sup> con cui si è dato seguito alla delega prevista dall'art. 3 della Legge n. 662 del 23 dicembre 1996<sup>2</sup>.

Successivamente, con il DPCM n. 329 del 21 marzo 2001, si è provveduto all'emanazione del regolamento dell'Agenzia per le Onlus, in base al quale, in data 8 marzo 2002, la stessa si è regolarmente insediata.

##### ***Mission e attribuzioni dell'Agenzia per le Onlus***

L'Agenzia per le Onlus è chiamata ad operare affinché, su tutto il territorio nazionale italiano, sia perseguita una *"uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare"*<sup>3</sup> concernente le ONLUS, il Terzo settore e gli enti non commerciali.

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

- formulare osservazioni e proposte sulla normativa vigente del settore;
- promuovere attività di studio e ricerca in Italia e all'estero, campagne per lo sviluppo e la conoscenza delle organizzazioni del Terzo settore in Italia, azioni di qualificazione degli standard in materia di formazione e di aggiornamento, scambi di conoscenza e collaborazione fra organizzazioni italiane del Terzo settore

---

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

<sup>2</sup>La legge 23 dicembre 1996, n. 662 recante "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" all'art.3, comma 190, recita: "Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri delle finanze, del lavoro e della previdenza sociale [...] è istituito un organismo di controllo degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale".

<sup>3</sup>Art. 3, comma 1, DPCM 329/2001.

e analoghe realtà estere, iniziative di collaborazione, integrazione e confronto fra la Pubblica Amministrazione e il Terzo settore;

- curare la raccolta, l'aggiornamento ed il monitoraggio dei dati e dei documenti relativi al settore;

- segnalare alle autorità competenti i casi nei quali le norme di legge o di regolamento determinano distorsioni nell'attività delle organizzazioni;

- rendere parere vincolante, nei casi di scioglimento degli enti e delle organizzazioni, sulla devoluzione del loro patrimonio ai sensi del D.Lgs 460/97;

- collaborare con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per la uniforme applicazione delle norme tributarie, anche formulando proposte su fattispecie concrete;

- elaborare proposte sull'organizzazione dell'anagrafe unica delle Onlus.

Il DPCM 329/2001 prevede che le pubbliche amministrazioni possano sottoporre al parere dell'Agenzia gli atti amministrativi di propria competenza riguardanti il Terzo settore. Viene inoltre fissato per le stesse l'obbligo di richiedere preventivamente il predetto parere nei seguenti casi:

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

## **Poteri**

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

- **vigilanza e controllo**, per favorire la corretta applicazione della normativa da parte degli organismi di Terzo settore; a tal fine sono state strutturate forme di collaborazione sinergiche con altri enti pure preposti al controllo di tale

ambito<sup>4</sup>. Nell'ambito dell'attività di controllo, rientra la verifica dei presupposti soggettivi necessari per ottenere la qualifica di Onlus, anche attraverso l'emissione di pareri obbligatori, ma non vincolanti, richiesti dall'Amministrazione Finanziaria. L'Agenzia realizza, altresì, un controllo diretto sul patrimonio degli enti attraverso l'emissione del parere obbligatorio e vincolante sulla destinazione del patrimonio residuo degli enti in caso di loro scioglimento o estinzione per una qualunque causa. Infine, l'attività di vigilanza si caratterizza quale vigilanza "promozionale" che mira cioè a valorizzare gli enti di Terzo settore anche attraverso la promozione di codici di autoregolamentazione peculiari del settore;

- **promozione** (soprattutto di tipo "culturale") del Terzo settore, anche attraverso l'attivazione di forme di collaborazione con alcune Pubbliche Amministrazioni tramite una strategia di comunicazione integrata<sup>5</sup>. L'Agenzia provvede, in tale prospettiva, ad assegnare borse di ricerca di tipo monografico; realizza prodotti editoriali fra i quali il Bollettino informativo e la Relazione annuale, divulgati su tutto il territorio nazionale e fruibili attraverso il sito internet istituzionale; edita inoltre diverse pubblicazioni anche a carattere scientifico. L'Agenzia, oltre a curare il rapporto con le Università e gli enti di ricerca, organizza e partecipa ad eventi nazionali ed internazionali che abbiano rilevanza per il mondo non profit anche allo scopo di accrescere la visibilità del Terzo settore italiano nell'ambito delle istituzioni europee;

- **indirizzo**, per favorire l'uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare. A tal fine, l'Agenzia formula osservazioni e proposte di modifica della normativa vigente, elabora linee di indirizzo interpretativo nei casi in cui le norme determinino distorsioni nell'attività delle organizzazioni, suggerisce nuove proposte di legge. L'attività di indirizzo viene perseguita anche attraverso lo strumento delle audizioni, cioè di incontri con soggetti esterni volti ad acquisire dai soggetti di Terzo settore informazioni utili all'esercizio delle proprie attribuzioni. L'attività di indirizzo è strettamente legata a quelle di vigilanza, controllo e promozione, dalle quali trae preziosi spunti di riflessione.

---

<sup>4</sup> Cfr. protocolli di intesa con la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle Entrate (Relazione annuale 2007, parte II, cap. II, pag. 18 – parte III e parte IV, pagg. 29 - 53).

<sup>5</sup> Cfr. rapporti con la RAI e altre agenzie di Comunicazione di massa (Relazione annuale 2007, parte II, cap. II, pagg. 25 – 27).

## **Ambito di intervento – nuova denominazione “Agenzia per il Terzo Settore”**

Il campo di azione dell’Agenzia, in realtà, è assai più ampio di quanto la sua denominazione potrebbe indurre a pensare. Il termine “onlus”<sup>6</sup>, infatti, indica soltanto una parte delle organizzazioni soggette all’esercizio delle funzioni dell’Agenzia.

Secondo quanto previsto dall’art. 1, comma 1, del DPCM 329/2001, l’Agenzia è infatti definita come *“l’organismo di controllo sugli enti non commerciali e sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale”*. Essa, pertanto, ha per legge competenze inerenti a tutta la sfera delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, degli enti non commerciali e del Terzo settore, nella sua più ampia accezione, cui andranno ad aggiungersi i soggetti delle nuove imprese sociali<sup>7</sup>, ovvero un’area molto più ampia di quella che l’attuale denominazione dell’Agenzia indurrebbe a ritenere.

Considerato pertanto che la denominazione di Agenzia per le Onlus – pur trovando specifico riferimento nella normativa originaria – non è pienamente rispondente alle competenze attribuite, e tenuto conto della necessità di conferire ai soggetti del Terzo settore un riferimento più diretto e correlato con l’effettiva sfera di competenze dell’Agenzia, il Consiglio di Amministrazione ha ritenuto – già nel 2007 - di proporre agli organi vigilanti la modificazione della denominazione “Agenzia per le Onlus” in “Agenzia per il Terzo Settore”.

Infine, come già ricordato nella precedente Relazione annuale, uno degli obiettivi sostanziali del quinquennio 2007 – 2011, è la trasformazione dell’Agenzia in Autorità a tutti gli effetti. In particolare, è stato avviato un confronto con la Presidenza del Consiglio<sup>8</sup> teso a creare le condizioni per la stesura del testo di un nuovo Dpcm in relazione ad attribuzioni, poteri, organizzazione e finanziamento dell’Agenzia per il Terzo settore, senza escludere l’introduzione di poteri ispettivi e sanzionatori<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Le “Organizzazioni non lucrative di utilità sociale”, normalmente identificate con l’acronimo “ONLUS”, si relazionano al mondo del non profit italiano come una parte rispetto al tutto. Le Onlus, infatti, trovano fondamento nel D.Lgs. n. 460/97 con cui il Legislatore, nell’intento di rinnovare parte della normativa fiscale e al fine di permettere ad importanti realtà sociali di attuare in termini innovativi e incentivanti la loro missione statutaria, ha istituito una nuova categoria giuridica attribuendola a tutti quei soggetti (già esistenti o di successiva costituzione) che, per poter fruire degli incentivi previsti dalla legge, sono chiamati a seguire determinate regole nello svolgimento della loro attività e nella loro organizzazione interna.

<sup>7</sup> La figura dell’impresa sociale è stata prevista dal D.lgs. 24 marzo 2006, n. 155 “Disciplina dell’impresa sociale, a norma della Legge 13 giugno 2005, n. 118”. L’Agenzia per le Onlus ha collaborato alla stesura dei conseguenti decreti attuativi (cfr. parte VI, cap. IV, pagg. 80 – 81).

<sup>8</sup> In tale processo, sono stati necessariamente coinvolti il Ministero dell’Economia e delle Finanze, l’Agenzia delle Entrate e il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

<sup>9</sup> Cfr. parte I, cap. II, pag. 16.

## **Attuale composizione e obiettivi programmatici 2007 – 2011**

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

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 gennaio 2007 sono stati nominati i membri dell'organo collegiale per il quinquennio 2007 – 2011 (secondo mandato dell'Agenzia).

L'organo collegiale nel corso del 2008 era così composto:

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

Durante la prima seduta del nuovo organo consiliare<sup>10</sup>, si era rilevato che se il primo mandato dell'Agenzia aveva necessariamente dovuto incentrare la propria attività sul versante della vigilanza e del controllo, il secondo mandato avrebbe dovuto proporsi come quello della promozione e dell'indirizzo.

Quali strumenti importanti per il conseguimento di tali obiettivi erano a suo tempo stati individuati:

- 1) ampliamento e approfondimento delle Audizioni, fondamentale punto di tangenza e interlocuzione con il composito mondo del Terzo settore;
- 2) organizzazione di seminari di studio con le Direzioni Regionali dell'Agenzia delle Entrate e con la Guardia di Finanza;

---

<sup>10</sup> La prima seduta del nuovo Consiglio si è svolta in data 8 febbraio 2007.

3) attivazione di una cosiddetta “manutenzione legislativa” a dieci anni dall’approvazione del D.lgs. 460/97 ed in considerazione della modifica in corso del Codice Civile<sup>11</sup>;

4) effettuazione di una nuova rilevazione statistica tramite appositi accordi con l’ISTAT (prevista per il 2009) tenuto conto dell’esistenza di una grossa percentuale del Terzo settore “nascosto” e quindi sottorappresentato dai dati attualmente disponibili (l’ultimo censimento del non profit italiano risale al 1999 ed è stato reso noto nel 2001);

5) maggiore apertura europea al fine di poter esportare la tradizione e la cultura del non profit italiano;

6) maggiore spazio dedicato alla promozione del Terzo settore dal mondo dell’informazione e della comunicazione (in particolare la televisione).

E nel prosieguo della presente relazione si dà proprio conto dell’impegno che l’Agenzia ha profuso nel corso del 2008 per il raggiungimento di questi obiettivi, a suo tempo delineati.

## **Capitolo II**

### **Organizzazione e funzionamento**

#### **La dotazione finanziaria**

L’equilibrio economico del Bilancio di previsione per l’esercizio 2008 dell’Agenzia è stato sostenuto da voci di entrata riferite a tre distinte fonti: la assegnazione ordinaria riferita alle disposizioni della Legge 13 maggio 1999, n. 133<sup>12</sup>, fissata per l’anno 2008 con la legge finanziaria<sup>13</sup> nella misura di Euro 1.343.120; la quota a valere sul dispositivo del cinque per mille dell’anno 2007<sup>14</sup> che, sulla base del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 aprile 2008, è stata definita nell’importo di Euro 1.250.000; l’introito di interessi attivi, preventivamente valutati in Euro 25.000.

---

<sup>11</sup> Si tratta della riforma del Libro I, Titolo II in materia di associazioni e fondazioni.

<sup>12</sup> “Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale”, art. 14, comma 3.

<sup>13</sup> “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”, Legge 24 dicembre 2007, n. 244.

<sup>14</sup> Fissata con l’art. 1, commi 1235 e seguenti della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 nella misura dello 0,5 per cento del cinque per mille dell’imposta sul reddito delle persone fisiche in relazione alle indicazioni dei contribuenti.

Il bilancio di previsione era stato progettato sulla scorta di dati attendibili ma non definitivi. La reale entità delle somme attive è stata conosciuta solo ad esercizio inoltrato. Su tali elementi si è prefigurata la conseguente variazione di bilancio. Solo in quella fase è stato possibile sviluppare una adeguata programmazione di attività oltre a garantire il sostegno alle spese fondamentali ed insopprimibili.

Il Consiglio ha provveduto ad assegnare priorità a qualche progetto di rilievo, che potesse essere portato a completamento in tempi medio-brevi. L'opzione di privilegiare gli interventi finalizzati a definire linee guida e schemi sui bilanci di esercizio e di missione delle organizzazioni non profit e delle imprese sociali e sulle raccolte di fondi è risultata opportunamente centrata.

Nella seconda parte dell'anno il mantenersi di un forte stato di incertezza sull'entità dei finanziamenti per l'anno 2009 ha indotto il Consiglio a raffreddare i piani di intervento, ipotizzando rinvii operativi per le iniziative in cantiere, con l'obiettivo fondamentale di ricercare e di individuare le possibilità di finanziamento per il futuro e di destinare alle spese occorrenti per la necessaria sopravvivenza dell'Agenzia le entità di quelle economie che si sarebbero ricavate.

Nei fatti è accaduto che dalla primaria fonte finanziaria dell'Agenzia, il Fondo per le politiche sociali, si sarebbe attribuito per l'anno 2009 un contingente finanziario di Euro 846.511, nettamente inferiore alla assegnazione dell'anno precedente ed alla soglia necessaria al funzionamento dell'Agenzia. Non erano considerate preventivabili altre entrate. Di conseguenza si è deciso di rinviare a tempi migliori la realizzazione di alcuni interventi e di contenere al meglio ogni spesa, con il fine di costituire un importante avanzo di amministrazione sull'esercizio 2008, che sarebbe risultato utile a sostenere la situazione finanziaria per l'esercizio successivo.

La mancanza di dati certi ha fatto sì che non fosse possibile costruire il progetto di bilancio di previsione 2009 entro la fine di ottobre<sup>15</sup>. Solo sul finire dell'anno si sono acquisiti i principali dati mancanti ed il provvedimento riferito al bilancio di previsione 2009 è stato approvato nella seduta di Consiglio del 19 dicembre.

---

<sup>15</sup> Ex art. 7, Regolamento di contabilità dell'Agenzia per le Onlus.

Tale bilancio è stato costruito sulla scorta di un avanzo di amministrazione valutato in circa 400 mila Euro, della dotazione di 2 milioni di Euro autorizzati dall'art. 5 bis della Legge 4 dicembre 2008 n. 189<sup>16</sup> e di un contributo a carattere straordinario di Euro 1.250.000 che la Presidenza del Consiglio ha deciso di concedere per incontrare le incerte oggettive condizioni esistenti.

Il fatto che ogni anno si risponda positivamente alle richieste di finanziamento, periodicamente avanzate, pone in evidenza che c'è una reale attenzione verso l'Agenzia per le Onlus da parte del sistema istituzionale e che al tempo stesso sussiste una reale difficoltà nella definizione del peso specifico dell'Ente, anche per via dei numerosi incroci di competenze e di attribuzioni che ne costituiscono l'universo istituzionale di riferimento.

Il determinarsi, per il terzo anno consecutivo, di un contesto nel quale gli interventi finanziari di carattere straordinario risultano essere economicamente più rilevanti di quelli ordinari e la rilevata discontinuità in tema di finanziamenti, nel tempo e negli importi, portano ad uno stato di malagevole programmazione.

### **L'assetto organizzativo**

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

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

Il supporto funzionale agli uffici è stato assicurato da società esterne, individuate mediante procedure di gara, che nelle differenti aree di attività, hanno permesso di far fronte alle esigenze operative, con interventi per assistenza tecnica, per prestazioni di tipo specialistico e per la messa a disposizione di

---

<sup>16</sup> La Legge 189/2008 ha convertito il Decreto legge n. 154 del 7 ottobre 2008 "Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali".

strumentazione. Tale soluzione può forse non essere ritenuta in assoluto ottimale, in quanto non consente di investire prioritariamente sulle singole risorse in un quadro di sviluppo della struttura, ma è da considerarsi una importante utile risposta alle esigenze emerse, in un panorama dai contorni non ancora definiti e dai vincoli assodati.

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

Le disposizioni in materia di strutturazione delle pubbliche amministrazioni introdotte con il Decreto Legge n. 112 del 25 giugno 2008, come modificato con la legge di conversione n. 133 del 6 agosto 2008, hanno indotto ad ulteriori riflessioni in campo organizzativo, che hanno suggerito di impostare la struttura interna su tre distinte aree:

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

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

La semplificazione della struttura organizzativa tiene inevitabilmente conto della conclamata tendenza a ridurre i costi del sistema pubblico e a rendere una

---

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

differente consistenza al rapporto tra risorse economiche ed attività istituzionale, senza ridurre compiti ed attribuzioni.

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

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

Sono stati predisposti e adottati i necessari strumenti di programmazione e di gestione per garantire l'ordinato svolgersi della vita amministrativa, scandita nei tempi e nei modi dettati dalla disciplina e dall'impianto regolamentare esistente.

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

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

Le criticità sin qui esposte hanno posto in risalto le difficoltà insite nella programmazione delle attività istituzionali, sia che si dispieghi in un arco temporale di tre anni che di uno solo. Tuttavia, le risposte date alla particolare situazione dal

---

<sup>18</sup> Cfr. parte I, cap. I, pag. 10.

contingente di risorse disponibili sono sempre state confacenti alle necessità. Ne va dato merito a quanti si sono impegnati negli anni sugli obiettivi posti. In molti soggetti presenti sono affiorate insospettabili doti di flessibilità accanto a quelle desumibili in partenza di serietà di impegno e di motivazioni di fondo.

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

### **Attività amministrativa**

L'attività amministrativa e contabile dell'Agenzia si ispira al dettato del DPR n. 97 del 27 febbraio 2003 "Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici", di cui al regolamento di contabilità interno. L'attività ordinaria del Dipartimento Amministrativo e Finanziario, ora Servizio Amministrazione<sup>19</sup>, consiste principalmente nella predisposizione del bilancio preventivo e del consuntivo annuali, delle variazioni al bilancio, nel presidio della gestione finanziaria, delle scritture contabili e della regolarità contabile degli atti e provvedimenti dell'Agenzia. Si occupa della gestione amministrativa del personale, dell'erogazione del relativo trattamento economico e delle indennità ai consiglieri. Ha inoltre funzione di supporto sia amministrativo che economico-contabile ai vari centri di responsabilità ed al Consiglio. Cura, oltre a ciò, i rapporti con l'Istituto tesoriere, con i fornitori, con il costituendo collegio dei revisori e con gli organi vigilanti.

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

- gestione fatture ed esecuzione pagamenti, con contestuale imputazione contabile ai sistemi integrati di contabilità analitica ed economica, ex DPR 97/2003;
- gestione aspetti fiscali e tributari;
- gestione rapporti con il Tesoriere dell'Ente;
- gestione del personale;
- gestione cassa economale (ex artt. 29, 30 del Regolamento di contabilità);

---

<sup>19</sup> Ex deliberazione del Consiglio dell'Agenzia n. 316 del 24 ottobre 2008 – vd. parte I, cap. II, pag. 15.

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

- gestione polizze assicurative;
- approvvigionamento di beni ordinari di consumo;
- predisposizione atti amministrativi di competenza: in particolare sono stati predisposti il conto consuntivo dell'esercizio 2007, tre variazioni al bilancio di previsione per l'anno 2008, bilancio di previsione per l'esercizio 2009 e i relativi allegati (relazione finanziaria, relazione amministrativa della gestione, relazione programmatica, nota preliminare al bilancio, ...).

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

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

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

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

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

## **PARTE II**

### **Rapporti istituzionali**

#### ***Capitolo I***

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

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

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

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

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

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

---

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

## Italia Lavoro S.p.A.

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

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

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

Il fine principale dell'accordo, siglato il 6 maggio scorso a Roma, consiste nel progettare e realizzare interventi di reciproco interesse ed utilità che si inquadrano nella sfera degli adempimenti istituzionali e nella prospettiva di arricchire, implementare e valorizzare il contesto del Terzo settore.

---

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

<sup>22</sup> Cfr. decreti attuativi dlgs 24 marzo 2006, n. 155, cfr. parte VI, cap. IV, pagg. 80 – 81.

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

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

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

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

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

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

Il premio - che verrà indetto con apposito bando da definire nell'ambito di un Tavolo di lavoro costituito dai referenti nominati dai tre partner - si articolerà nelle categorie stampa, radio-tv, web, e premierà quei lavori volti a valorizzare

---

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

<sup>25</sup> Cfr. parte VI, cap. IV, pagg. 83 – 84.

esperienze positive del non profit italiano, o comunque un nuovo codice di comunicazione nel linguaggio del sociale, e si esplicherà in due momenti distinti: la presentazione del Premio nell'aprile del 2009 e la consegna dello stesso che, indicativamente, potrà avvenire entro aprile 2010.

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

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

In fase di studio sono inoltre:

- rapporti di collaborazione con le Istituzioni milanesi (Comune di Milano, Provincia di Milano e Regione Lombardia);
- rapporti con il Comune di Milano in funzione dell'Expo 2015: l'Agenzia per le Onlus è stata già formalmente coinvolta nell'evento innanzitutto con la nomina del proprio Presidente, prof. Stefano Zamagni, in seno al Comitato Scientifico, ed - in prospettiva - con la sottoscrizione di un protocollo d'intesa nel quale saranno presumibilmente declinate una serie di azioni con cui il nostro Ente sarà chiamato a dare il proprio contributo.
- protocollo di intesa con la RAI<sup>27</sup>;
- protocollo di intesa con la Fondazione Pubblicità Progresso<sup>28</sup>;

---

<sup>26</sup> Cfr. parte VII, cap. II, pag. 88.

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

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

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

## **Capitolo II**

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

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

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

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

Il 5 per mille, integrandosi con altre recenti innovazioni, applicative della cd. sussidiarietà fiscale orizzontale, come la "più dai meno versi" (art. 14 del D.L. n. 35 del 14 marzo 2005), consente un miglioramento del regime fiscale relativo alle erogazioni al Non Profit, che vedeva l'Italia in storico ritardo rispetto ad altri Paesi. In Germania, Spagna, Usa, Gran Bretagna, ecc. le donazioni al Non profit sono, infatti, deducibili per importi compresi, in media, tra il 10% e il 50% del reddito.

---

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

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

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

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

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

Da un altro punto di vista, tali dati dimostrano anche quanto sia opportuno che, considerata conclusa in modo più che soddisfacente la fase di sperimentazione, il meccanismo del 5 per mille venga stabilizzato mediante una apposita legge, evitando così che la sua attivazione resti soggetta alle decisioni della legge finanziaria annuale, con tutte le conseguenze negative per i soggetti beneficiari che ciò comporta. Tale stabilizzazione dovrebbe realizzarsi, negli auspici di chi scrive, mediante alcune necessarie previsioni che, alla luce della fase sin qui realizzata, possano consentire a detto meccanismo di essere perfezionato

nella sua operatività, senza però alterarne il funzionamento di fondo e in particolare la valenza democratica

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

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

### **I soggetti beneficiari**

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

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

Un'elencazione non esaustiva potrebbe essere rappresentata dalla seguente:

- a) organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni;
- b) associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e provinciali previsti dall'articolo 7, commi 1, 2, 3 e 4, della legge 7 dicembre 2000, n. 383;

- c) associazioni e fondazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460;
- d) fondazioni nazionali di carattere culturale (Circolare Agenzia Entrate n.27/E del 26 marzo 2008).

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

Occorrerà prevedere modalità e termini entro i quali:

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

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

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

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

A tal fine sarebbe opportuno individuare adeguati strumenti di pubblicizzazione dell'elenco da affiancare alla consueta consultazione sul sito dell'Agenzia delle Entrate, coinvolgendo anche gli enti locali, gli enti rappresentativi del Terzo Settore e la stessa Agenzia per le Onlus, cioè soggetti presso cui l'elenco dovrebbe essere visibile e consultabile.

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

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

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

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

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

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

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

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

Le Amministrazioni Pubbliche, infatti, devono verificare d'ufficio le qualifiche soggettive, ove queste siano reperibili presso le Amministrazioni stesse. E' un principio sancito dalla legge 7 agosto 1990 n.241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" e

---

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

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

ribadito nella legge 27 luglio 2000 n.212 “Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente”<sup>33</sup>.

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

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

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

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

I regimi in commento prevedono l’applicazione di un’imposta sostitutiva dell’IRPEF, pertanto per i contribuenti che vi hanno aderito e’ preclusa la possibilità di destinare il 5 per mille dell’IRPEF, dal momento che versano un’altra imposta.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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 somme<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> D.P.C.M. 19 marzo 2008, articolo 8.

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 Costituzionale<sup>38</sup> ha evidenziato come il 5 per mille dell'IRPEF destinato dai contribuenti "perde la sua natura di entrata tributaria erariale"<sup>39</sup>. 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 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

---

<sup>38</sup> 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 ...".

<sup>39</sup> 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.

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, pubblichino 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 destinazione<sup>40</sup>.

### **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 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

---

<sup>40</sup> 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.

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:

“la spesa sociale non va tagliata” (p.11) e pertanto che resti immutato l’impianto universalista del sistema di welfare;

- a) 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;
- b) 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;
- c) 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;
- d) 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”<sup>41</sup>.

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

---

<sup>41</sup> 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 – II 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. 46).

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. 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 transazionale 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 Europea<sup>42</sup>, 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 nelle tematiche internazionali, sono contenuti nel volume pubblicato nel mese di giugno a cura dell'Agenzia dal

---

<sup>42</sup> Cfr. Relazione annuale 2007, parte II, cap. II, pag. 23.

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 Roma<sup>43</sup>, 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’elaborazioni 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 internazionale<sup>44</sup>.

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

---

<sup>43</sup> Cfr. parte IV, cap. I, pag. 46.

<sup>44</sup> I membri del CESE rappresentano un ampio ventaglio di interessi economici, sociali e culturali nei rispettivi paesi. All’interno 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.

"Statuto fiscale delle organizzazioni della società civile: tra promozione della sussidiarietà e problemi di rapporto con le istituzioni pubbliche"<sup>45</sup>, 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***<sup>46</sup>

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 (nazionale<sup>47</sup> 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*). Si tratta di un metodo di pagamento di servizi alla persona che può essere utilizzato dai privati per pagare tutte le tipologie di servizi alle persone svolti a domicilio e

---

<sup>45</sup> Cfr. parte IV, cap. I, pag. 46.

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

<sup>47</sup> 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".

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.

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

- Convegno di presentazione delle linee guida sui bilanci di esercizio - Milano, 22 maggio 2008<sup>48</sup>;
- Presentazione Relazione Annuale 2007 – Roma, Palazzo Chigi, 9 luglio 2008;
- Seminario “Sostegno a distanza: elementi di conoscenza e strategie di sviluppo” – Milano, 6 ottobre 2008<sup>49</sup>;
- Convegno “Controllo per lo sviluppo del terzo settore” – Milano, 23 ottobre 2008<sup>50</sup>;
- Convegno “Statuto fiscale delle organizzazioni della società civile: tra promozione della sussidiarietà e problemi di rapporto con le istituzioni pubbliche” – Roma, 7 novembre 2008<sup>51</sup>;
- Conferenza “Il volontariato giovanile in Europa” - Roma, 9 dicembre 2008<sup>52</sup>;
- Convegno sul tema “Una proposta di revisione della legislazione sul terzo settore” – Pisa, 15 dicembre 2008<sup>53</sup>.

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)<sup>54</sup>.

---

<sup>48</sup> Cfr. parte VI, cap. IV, pag. 82.

<sup>49</sup> Cfr. parte VII, cap. I, pag. 88.

<sup>50</sup> Cfr. parte V, cap. II, pagg. 69 - 70.

<sup>51</sup> Cfr. parte III, cap. I, pagg. 42 - 43.

<sup>52</sup> Cfr. parte III, cap. I, pagg. 41 - 42. 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”.

<sup>53</sup> Cfr. parte II, cap. I, pag. 37.

<sup>54</sup> Cfr. parte IV, cap. III, pagg. 57 – 59.

## **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 Comunicazione<sup>55</sup> 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 Iaquineta, 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 Iaquineta, "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 *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

---

<sup>55</sup> Servizio Comunicazione ex deliberazione n. 316 del 24 ottobre 2008 – vd. parte I, cap. II, pag. 15.

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 Guldani, 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 Promozionali<sup>56</sup> si occupa della pubblicazione del Bollettino Informativo dell’Agenzia per le Onlus, mentre la parte contenutistica compete al Dipartimento Indirizzo e Vigilanza<sup>57</sup>.

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](http://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 Entrate<sup>58</sup>. 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 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

---

<sup>56</sup> Servizio Comunicazione ex deliberazione n. 316 del 24 ottobre 2008 – vd. parte I, cap. II, pag. 15.

<sup>57</sup> Servizio Indirizzo e vigilanza ex deliberazione n. 316 del 24 ottobre 2008 – vd. parte I, cap. II, pag. 15.

<sup>58</sup> Cfr. parte VI, cap. IV, pag. 85.

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.net<sup>59</sup> 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

---

<sup>59</sup> Coordinamento nazionale dei centri di servizio per il volontariato.

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 internazionale<sup>60</sup>, condotte e concluse nel corrente anno.

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

---

<sup>60</sup> Cfr. parte III, cap. I, pagg. 43 – 44.

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 bloccato<sup>61</sup>, 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 rivalizzazione delle 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.

---

<sup>61</sup> 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.

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 Comuni<sup>62</sup>.

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.

---

<sup>62</sup> Cfr. anche parte IV, cap. I, pag. 46.

## **PARTE V**

### **Vigilanza e Ispezione**

Nel corso del 2008 il Dipartimento Attività Giuridiche<sup>63</sup>, che supporta il Consiglio e la Commissione 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 relazioni<sup>64</sup>, 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 anche 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 riguardanti le istanze inoltrate dall'Agenzia delle Entrate e finalizzate alla cancellazione dall'Anagrafe delle Onlus delle organizzazioni iscritte e le richieste di parere preventivo all'iscrizione; 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.

---

<sup>63</sup> Servizio Indirizzo e vigilanza ex deliberazione n. 316 del 24 ottobre 2008 – vd. parte I, cap. II, pag. 15.

<sup>64</sup> 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 (vd. graf. n. 1)., oltre ad una maggiore complessità delle materie affrontate

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 normativo<sup>65</sup>:

- 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;

---

<sup>65</sup> Cfr. parte VI , pagg. 72 – 79.

- la necessità 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 enti che si qualificano fondazioni benché prive del riconoscimento della personalità giuridica, alla luce del fatto che per l'iscrizione non è richiesta 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 il fatto che questa Agenzia abbia valutato, nel silenzio della normativa, di non svolgere 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 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 Giuridiche<sup>66</sup>, 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 normativo<sup>67</sup>.

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.

---

<sup>66</sup> Servizio Indirizzo e vigilanza ex deliberazione n. 316 del 24 ottobre 2008 – vd. parte I, cap. II, pag. 15.

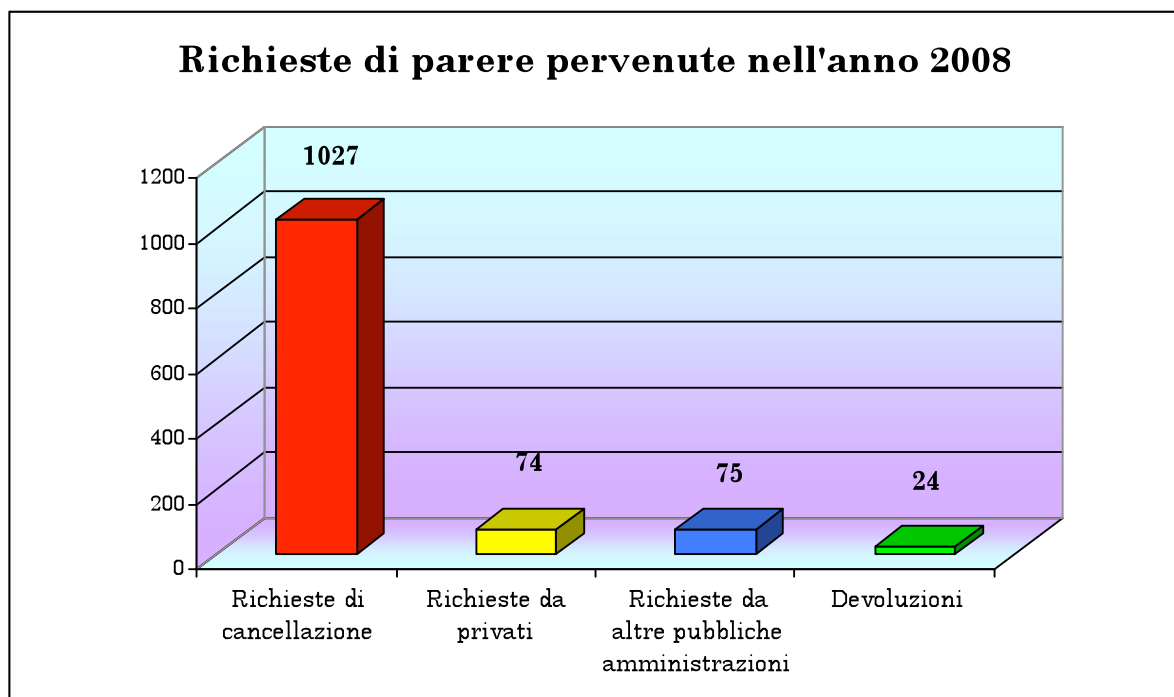
<sup>67</sup> Cfr. parte VI, pagg. 72 – 79.

## 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 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.

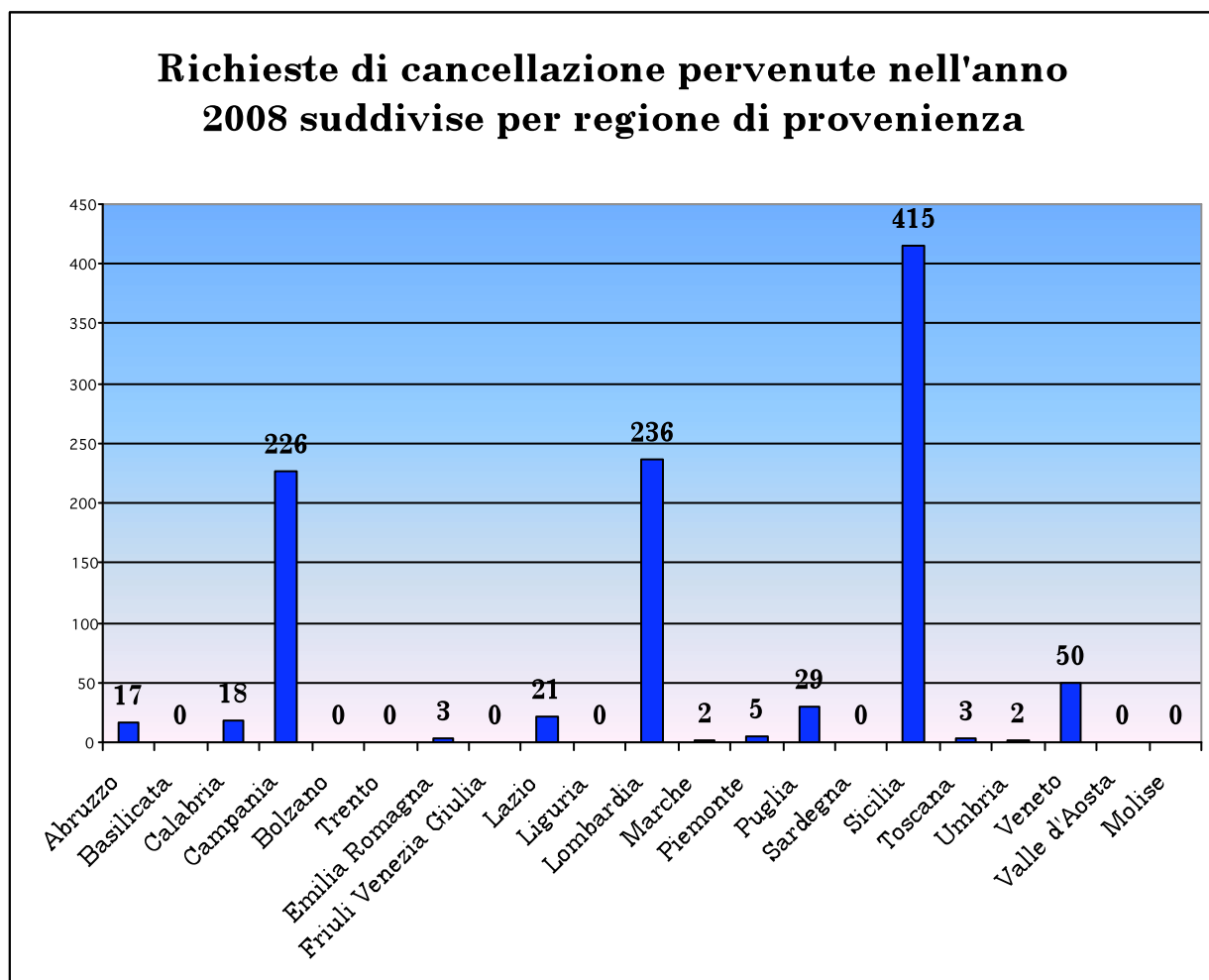
Tale dato, confrontato con il dato rilevato nel 2007, denota un aumento, in valore assoluto, del numero di richieste pervenute.



**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.

Si rileva, altresì, che vi sono Regioni che non hanno mai inviato nel corso del 2008 alcuna richiesta di parere di cancellazione.



**Grafico n. 2**

Appare opportuno, a questo punto, svolgere alcune sintetiche valutazioni in merito alle richieste di pareri inviate dalle Direzioni Regionali delle Entrate.

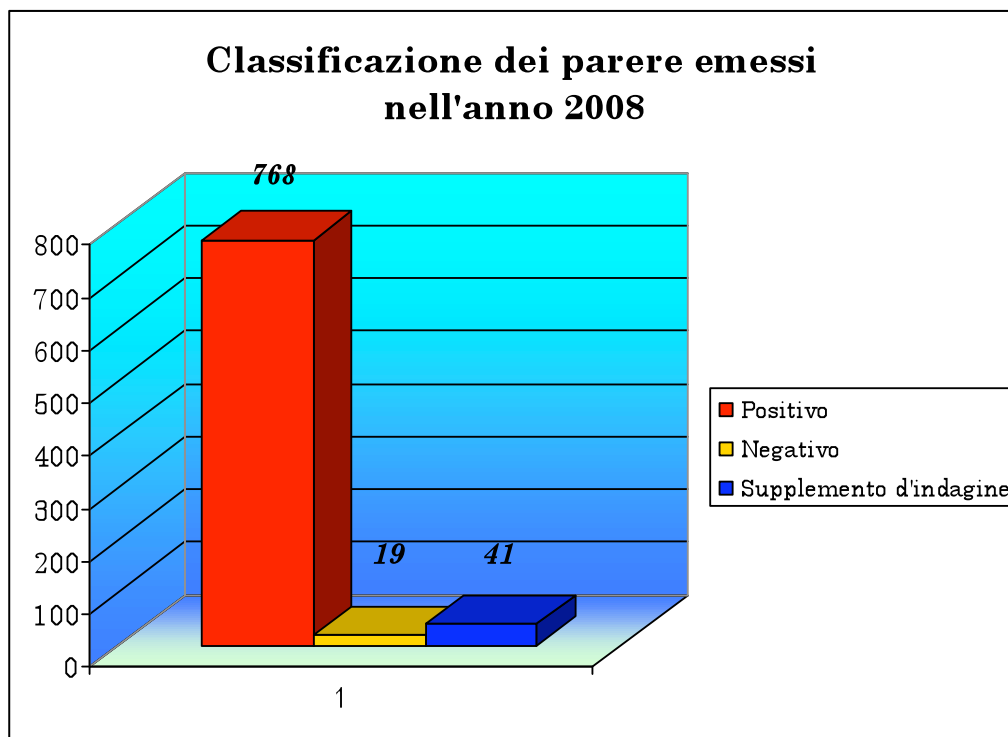
A fronte di **1027** richieste di cancellazione, ne sono state esaminate e deliberate dall'Agenzia, nel corso del 2008, in totale **828**.

Nel grafico n. 3 sono rappresentati i pareri che riguardano le richieste di cancellazione pervenute dalle Direzioni Regionali delle Entrate riconducibili a due differenti tipologie di procedure, ovvero le cancellazioni effettuate secondo quanto stabilito dall'art. 6, commi 3 e 4 D.M. 266 del 18 luglio 2003<sup>68</sup> e quelle effettuate ai sensi dell'art. 4, comma 2 del DPCM n. 329/2001.

<sup>68</sup> Tali casi si riferiscono a quegli organismi che vengono cancellati a causa del mancato invio, entro i termini previsti, della documentazione idonea a consentire il controllo del possesso dei requisiti formali ex lege.

Il grafico n. 3 rappresenta la totalità dei pareri emessi dall'Agenzia e ne riferisce i relativi esiti:

- **768** recano un giudizio favorevole alla cancellazione;
- **19** esprimono parere negativo alla cancellazione;
- **41** con cui si richiede un supplemento di indagine.

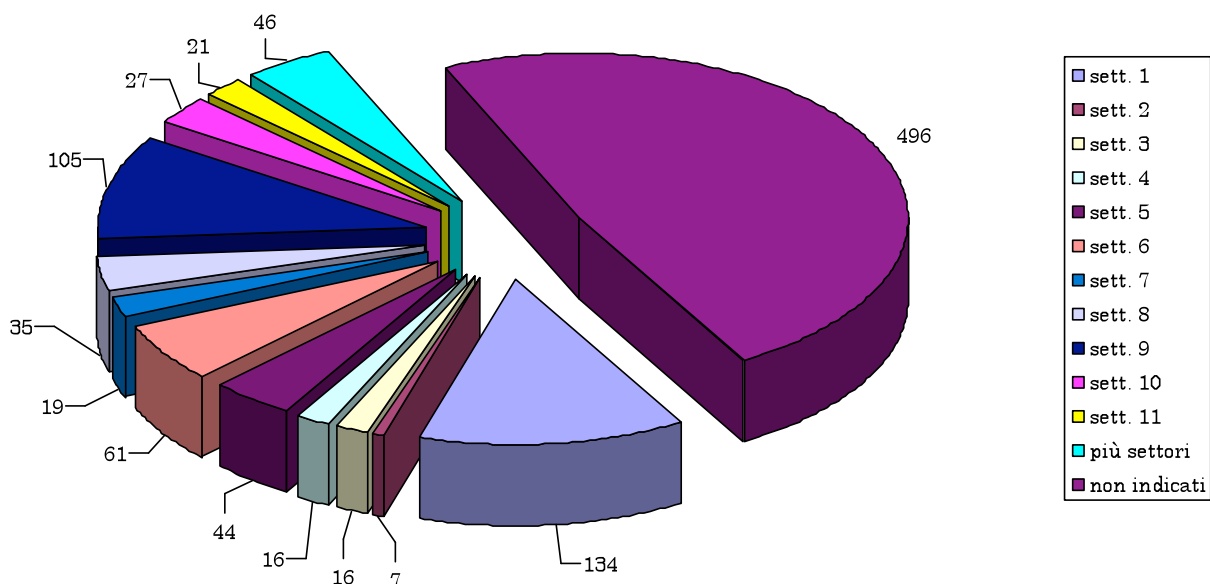


**Grafico n. 3**

Il grafico n. 4 riporta i dati relativi alle cancellazioni dall'Anagrafe Unica delle Onlus divise per settori d'attività.

Appare evidente che, tra le numerose richieste pervenute dalle Direzioni Regionali, la maggioranza riguarda enti che non hanno indicato, all'atto di iscrizione, alcun settore d'attività tra quelli previsti dalla lett. a), comma 1, art. 10 del D.Lgs. n. 460/1997.

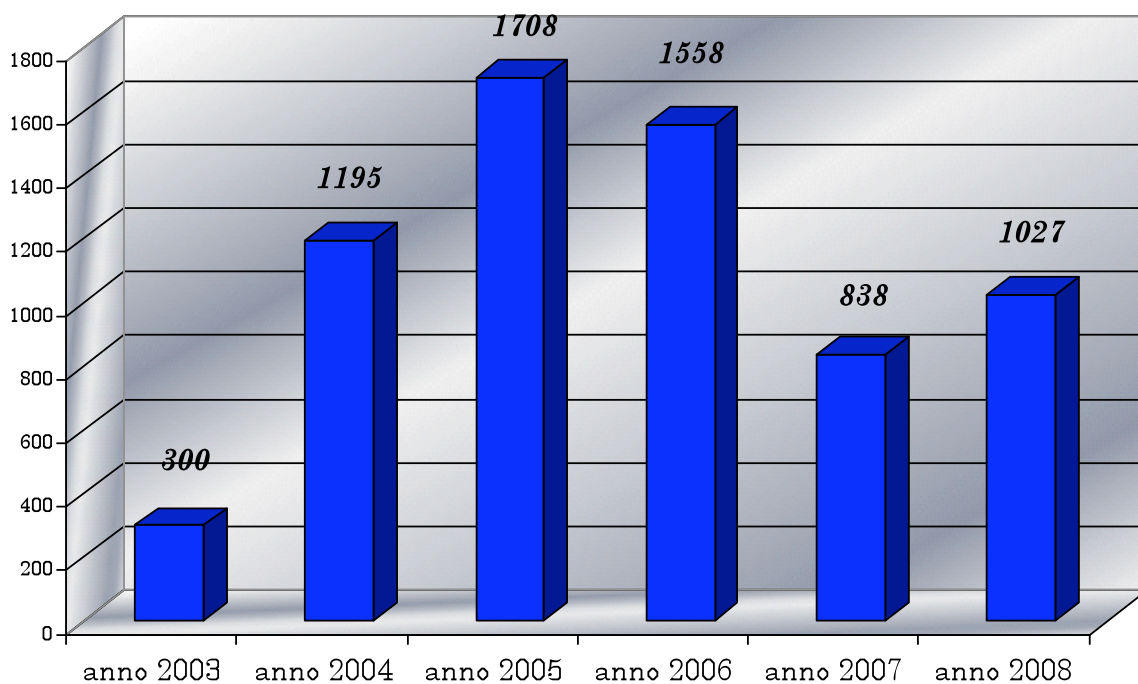
**Richieste di parere inoltrate dalle DRE nell'anno 2008 divise per settori di attività**



**Grafico n. 4**

**Grafico n. 5**

**Invii pareri anni 2003-2008**



Infine, il grafico n. 5 opera un confronto tra le richieste di parere di cancellazione pervenute da parte delle Direzioni Regionali all'Agenzia per le Onlus negli anni dal 2003 al 2008.

### **Pareri obbligatori e vincolanti sulla devoluzione di patrimonio<sup>69</sup>**

Con riferimento all'attività di vigilanza riguardante l'emissione di pareri obbligatori e vincolanti sulla devoluzione di patrimonio degli enti o organizzazioni, rilasciati ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. k) del D.P.C.M. n. 329/2001, si evidenzia un ulteriore aumento delle richieste nel corso del 2008. Si registra, inoltre, anche una maggiore sinergia con l'Agenzia delle Entrate, la quale - in diverse occasioni - ha segnalato agli enti che le comunicavano lo scioglimento, l'obbligo di richiedere il parere devolutivo all'Agenzia per le Onlus. Tale collaborazione, già auspicata da questa Agenzia nell'anno precedente, sta ora divenendo utile strumento per una corretta ed efficiente applicazione della normativa e, al contempo, contribuisce a rendere anche gli enti più consapevoli sia delle funzioni che l'organo di controllo esercita in tale ambito sia degli obblighi di legge ai quali devono assolvere.

Nel contesto delle attribuzioni dell'Agenzia il parere devolutivo assume particolare importanza sia per il valore vincolante che esplica nei confronti del soggetto richiedente, sia per la diretta responsabilità della deliberazione assunta dall'Agenzia. Il parere devolutivo è, infatti, l'unico parere con incidenza vincolante sugli enti di Terzo settore obbligati a richiederlo.

L'esperienza sin qui maturata ha permesso di evidenziare alcune criticità nell'emissione dei pareri, la cui soluzione ha richiesto specifiche considerazioni in sede tecnica. A tal proposito, in mancanza di previsioni legislative o regolamentari, si è ritenuto necessario giungere alla stesura ed alla formale approvazione di una specifica procedura istruttoria per la devoluzione del patrimonio che, successivamente, ha visto ulteriori intereventi di correzione a seguito di valutazioni di opportunità e delle casistiche che la stessa Agenzia ha dovuto affrontare.

Inoltre, proprio attraverso alcuni quesiti affrontati in sede devolutiva, si è giunti all'analisi di particolari tematiche e questioni che dovranno certamente essere oggetto di ulteriori maggiori approfondimento in sede tecnica. Ci si riferisce

---

<sup>69</sup> Cfr. Arete' n. 2/2008, pagg. 111 – 129.

a casi nei quali gli enti vincolati al parere devolutivo non desiderino sciogliersi ma intraprendere specifiche operazioni quali fusioni, trasformazioni o mutamenti di iscrizione che comportino il passaggio da un registro ad altro.

Per queste particolari casistiche, seppur non usuali, sarà necessario valutare nuove modalità di istruttoria e differenti procedure, che dovranno tenere conto della complessità e disomogeneità delle casistiche rispetto agli usuali pareri devolutivi.

Si rammenta, infine, che l’Agenzia ha affrontato – in collaborazione con l’Agenzia delle Entrate, nell’ambito del Tavolo Tecnico previsto dal Protocollo di intesa siglato con la stessa - un’importante questione legata alla devoluzione del patrimonio di quegli enti che, pur perdendo la qualifica di Onlus, non abbiano l’intenzione di procedere allo scioglimento e dunque alla loro estinzione. Per l’approfondimento di tale tematica si rinvia alla parte di Indirizzo<sup>70</sup>.

## **Capitolo II**

### **Attività ispettiva**

Con riferimento all’obiettivo del funzionamento e consolidamento di un servizio ispettivo dell’Agenzia, l’anno 2008 è stato significativo sia sotto il profilo delle segnalazioni, che sotto quello del controllo.

E’ proseguita la collaborazione strategica con la Guardia di Finanza alla quale il Dipartimento Attività Giuridiche<sup>71</sup>, in virtù del Protocollo d’Intesa sottoscritto in data 20 ottobre 2005, invia le segnalazioni finalizzate alla verifica e repressione delle frodi consumate attraverso false iniziative rivolte alla beneficenza ed alla solidarietà sociale. Tale attività sinergica di collaborazione ha comportato la realizzazione di un Convegno di studi dedicato al tema del controllo.

### **Realizzazione del Convegno “Controllo per lo sviluppo del Terzo settore”<sup>72</sup>**

L’Agenzia per le Onlus ha messo in campo, sin dalle origini, una “vigilanza promozionale” volta ad un controllo sugli operatori del settore in grado di favorire

---

<sup>70</sup> Cfr. parte VI, pagg. 72 – 79.

<sup>71</sup> Servizio Indirizzo e vigilanza ex deliberazione n. 316 del 24 ottobre 2008 – vd. parte I, cap. II, pag. 15.

<sup>72</sup> Cfr. parte IV, cap. I, pag. 46.

da un lato la crescita del comparto e dall'altro di accrescere la fiducia nello stesso da parte della società civile.

In data 23 ottobre 2008 si è svolto, presso l'Università Cattolica di Milano, il convegno dal titolo "Controllo per lo sviluppo del Terzo settore" organizzato dall'Agenzia con il contributo ed il patrocinio della Guardia di Finanza, proprio per dibattere pubblicamente su come il compito del controllo possa sostenere lo sviluppo del non profit.

Al Convegno, tra i relatori intervenuti hanno partecipato il Rettore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Prof. Lorenzo Ornaghi, il Comandante dei Reparti Speciali della Guardia di Finanza, Gen.C.A. Edoardo Esposito, il Sottosegretario alle Finanze – Ministero dell'Economia e delle Finanze On. Luigi Casero, il Direttore Centrale Normativa e Contenzioso dell'Agenzia delle Entrate Dott. Vincenzo Busa, oltre che diversi rappresentanti della Guardia di Finanza che hanno esposto singoli casi.

Il Generale Comandante dei Reparti Speciali, dopo aver accennato nel proprio intervento, all'attività di collaborazione tra la Guardia di Finanza e l'Agenzia ha illustrato gli esiti di alcune importanti indagini effettuate in questi ultimi anni, attraverso la messa a punto di progetti trasversali, e il risultato dell'azione di controllo economico del territorio.

L'Agenzia ha invece illustrato il progetto realizzato in merito alla definizione delle *Linee guida e schemi di bilancio d'esercizio per le organizzazioni non profit*, già presentato ufficialmente nel convegno del 22 maggio 2008, ribadendo quale possa essere il valore aggiunto per gli enti non profit nell'utilizzare schemi di bilancio *ad hoc*. Il bilancio di esercizio è infatti uno strumento che assicura la trasparenza nella gestione degli enti e, come tale, l'Agenzia ritiene che sia un utile strumento di controllo per lo sviluppo del Terzo settore.

Sono state, infine, presentate le *Linee guida e schemi di bilancio di esercizio e consolidato per le imprese sociali* realizzate, nell'ambito del progetto, in ragione della delega all'Agenzia contenuta nel Decreto Ministeriale 24 gennaio 2008<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Cfr. parte VI, cap. IV, pagg. 80 – 81.

## **Quadro generale dei casi oggetto di attenzione da parte del Dipartimento Attività Giuridiche<sup>74</sup> e della Guardia di Finanza**

Il Dipartimento Attività Giuridiche ha proseguito l'attività di segnalazione dei casi che vengono portati all'attenzione dell'Agenzia tenuto conto che la stessa, per evidenti ragioni organizzative, non è in grado di svolgere direttamente sul territorio una attività di verifica.

In particolare, le segnalazioni inviate da parte dei privati riguardano l'affidabilità e la correttezza delle organizzazioni, con maggiore attenzione a quelle a cui vengono destinate somme di denaro, attraverso lo strumento del 5 per mille o la raccolta fondi.

Le richieste hanno, infatti, avuto quale risultato, innanzitutto, la verifica dell'iscrizione dell'ente interessato all'Anagrafe Unica delle Onlus o ai registri delle OdV; in secondo luogo, l'analisi degli statuti e l'accertamento che l'attività istituzionale svolta dall'ente fosse inquadrabile nei settori previsti dalla lett. a), comma 1, art. 10 del D.Lgs. n. 460/1997.

Infine, nei casi in cui permanevano perplessità sulla correttezza delle modalità operative dell'attività istituzionale e/o delle eventuali attività connesse, si è proceduto, con il coinvolgimento della Guardia di Finanza per i concreti accertamenti, a fare emergere, in taluni casi, le gravi irregolarità o violazioni segnalate.

---

<sup>74</sup> Servizio Indirizzo e Vigilanza ex deliberazione n. 316 del 24 ottobre 2008 – vd. parte I, cap. II, pag. 15.

## **PARTE VI**

### **Indirizzo**

Nel corso del 2008 l'Agenzia, ha privilegiato l'analisi di alcune specifiche tematiche nel Tavolo Tecnico previsto con l'Agenzia delle Entrate; ciò al fine di giungere, attraverso il comune impegno nell'ambito delle rispettive attribuzioni, alla individuazione di soluzioni in merito ad alcuni problemi interpretativi riguardanti le organizzazioni di Terzo settore.

L'Agenzia ha, inoltre, avviato rilevanti progetti tesi alla definizione di linee guida destinate agli enti e alle PP.AA. operanti nel Terzo settore. Sono state, infine, affrontate alcune tematiche di rilevanza generale inerenti allo svolgimento dell'attività di collaborazione con le PP.AA. (art. 4 del D.P.C.M. 329/01) e dell'attività di vigilanza e controllo (artt. 3 e 4 del D.P.C.M. 329/01).

#### ***Capitolo I***

##### ***Tavolo tecnico con l'Agenzia delle Entrate***

Nel 2008 sono proseguiti i lavori del Tavolo Tecnico istituito a seguito della sottoscrizione (in data 16 maggio 2007) del Protocollo d'Intesa tra l'Agenzia per le Onlus e l'Agenzia delle Entrate<sup>75</sup>, volto al perseguimento di un comune impegno per risolvere - nell'ambito delle rispettive attribuzioni - i problemi interpretativi ad oggi ancora aperti per le organizzazioni di Terzo settore.

In tale sede, l'Agenzia per le Onlus ha prodotto specifici documenti tesi ad approfondire alcune questioni di particolare complessità ed interesse già affrontate nel corso della redazione dei pareri di cancellazione degli enti dall'Anagrafe delle Onlus rilasciati alle Direzioni Regionali delle Entrate.

In particolare, i documenti prodotti hanno avuto ad oggetto: la partecipazione di società commerciali ed enti pubblici nelle Onlus; la detenzione da parte di una Onlus di una partecipazione di maggioranza o totalitaria in una società di capitali; l'imposta di registro per gli atti costitutivi delle organizzazioni di volontariato; l'iscrivibilità delle fondazioni non riconosciute nell'Anagrafe delle Onlus; l'istituto del *trust* e la sua iscrिवibilità nel registro delle Onlus; gli studi di settore e l'impatto sugli enti non profit; i finanziamenti dall'Amministrazione

---

<sup>75</sup> Cfr. Relazione annuale 2007, parte II, cap. II, pag. 18.

Centrale dello Stato per gli enti che operano nel settore della promozione della cultura e dell'arte; approfondimento sulla erogazione di fondi all'estero; problemi applicativi dell'art. 14, comma 2, del D.L. 14 marzo 2005, n. 35<sup>76</sup> cd. legge "più dai meno versi".

L'Agenzia ha inoltre chiesto di verificare la possibilità di accesso ai dati riguardanti gli enti registrati nell'Anagrafe delle Onlus, necessaria ai fini dello svolgimento della propria attività di vigilanza sugli enti di Terzo settore.

Il confronto sui temi sopra indicati, avviato ad agosto del 2008, è tutt'ora in corso nel tentativo di giungere ad una posizione condivisa che, da una parte, risponda all'esigenza degli enti di Terzo settore di realizzare la propria *mission* in modo efficace ed efficiente e, dall'altra, sia in grado di prevenire eventuali abusi e comportamenti elusivi che risulterebbe dannosi anche per il "buon Terzo settore".

## **Capitolo II**

### **Atti di Indirizzo**

#### **Devoluzione del patrimonio a seguito della perdita della qualifica di Onlus senza scioglimento dell'ente**

La proficua collaborazione, già richiamata, tra l'Agenzia per le Onlus e l'Agenzia delle Entrate ha portato all'emanazione della Circolare 59/E del 31 ottobre 2007 (*Indirizzi interpretativi su alcune tematiche rilevanti. Tavolo Tecnico tra Agenzia delle Entrate e Agenzia per le Onlus*) nella quale, tra le varie tematiche, è stata affrontata anche quella inerente alla citata perdita di qualifica di Onlus senza scioglimento.

Successivamente, con delibera n. 128 del 7 marzo 2008, questa Agenzia ha emanato un proprio Atto di Indirizzo teso ad approfondire alcuni aspetti sostanziali derivanti dall'applicazione della novella interpretazione condivisa con l'Agenzia delle Entrate.

L'Atto di Indirizzo citato prende in esame una nuova tipologia di parere devolutivo, che si pone certamente quale ipotesi particolare del generale obbligo previsto dalla normativa sulle Onlus in merito alla devoluzione del patrimonio a seguito di scioglimento.

---

<sup>76</sup> Convertito con L. 80/2005.

Come è noto, il parere preventivo obbligatorio e vincolante di devoluzione è previsto dall'art. 3, lett. k) del D.P.C.M. 329/01 il quale lo prescrive, tra l'altro, per i casi di scioglimento degli enti che abbiano acquisito la qualifica di Onlus<sup>77</sup>.

L'Atto di Indirizzo dell'Agenzia disciplina, invece, il caso differente di perdita della qualifica senza scioglimento dell'ente, introducendo specifiche indicazioni; in particolare si è previsto che la Onlus non sia vincolata a devolvere l'intero patrimonio posseduto al momento della perdita della qualifica ma solo l'incremento patrimoniale realizzato nei periodi di imposta per i quali abbia fruito della qualifica stessa. (la devoluzione prescinde dalla fruizione delle agevolazione ma si riferisce alla sola assunzione della qualifica).

Pertanto, fermo restando l'obbligo di richiedere il parere preventivo e vincolante all'Agenzia, l'istruttoria compiuta sarà tesa ad una comparazione tra il patrimonio detenuto dall'ente prima dell'assunzione della qualifica e quello detenuto al momento della perdita della stessa. Ove, a seguito di tale comparazione, sia riscontabile un incremento patrimoniale, la parte incrementata sarà da devolversi secondo la disposizione prevista dall'art. 10, co. 1, lett. f) del citato decreto legislativo e, pertanto, ad altra Onlus od a fini di pubblica utilità.

L'Atto di Indirizzo entra anche nel merito della specifica documentazione che dovrà essere predisposta dall'ente ai fini di una comparazione tra i patrimoni nei due momenti individuati. Si è, pertanto, previsto che l'ente predisponga una situazione rappresentativa della situazione patrimoniale aggiornata ai due momenti sopra individuati (salva l'ipotesi in cui ci vi sia coincidenza con la chiusura dell'esercizio). Tuttavia, l'Agenzia ha valutato che la sola rappresentazione aritmetica del patrimonio nei due momenti individuati non fosse sempre in grado di individuare l'effettivo incremento patrimoniale da vincolarsi all'obbligo devolutivo<sup>78</sup>. Per tale ragione si è ritenuto opportuno richiedere la predisposizione di una scheda, il cui schema risulta allegato all'atto di Indirizzo emanato, al fine di ottenere le ulteriori informazioni necessarie all'emissione del parere sulla devoluzione nei casi di perdita della qualifica senza scioglimento.

---

<sup>77</sup> A sua volta l'art. 10, co. 1, lett. f) del D.Lgs. 460/1997 impone l'inserimento obbligatorio della clausola devolutiva a seguito di scioglimento con la relativa richiesta del parere obbligatorio e vincolante all'Organismo di Controllo (Agenzia per le Onlus).

<sup>78</sup> Gli esempi pratici e maggiori approfondimenti sono evidenziati nel testo dell'Atto di Indirizzo n. 5 pubblicato sul sito istituzionale.

### **Capitolo III**

**Tematiche di rilevanza generale inerenti allo svolgimento dell'attività di collaborazione con le PP.AA.**

**Parere in merito alla possibilità di ricondurre le organizzazioni che svolgono attività di raccolta fondi e finanziamento di attività di solidarietà e utilità sociale (cd. *grant making*) tra le Onlus che operano nel settore della beneficenza di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), punto 3), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460.**

In merito ad alcune richieste di parere sulla questione sopra richiamata la scrivente ha ritenuto di analizzare l'ipotesi nella quale soggetti operanti attraverso una modalità esclusivamente o prevalentemente erogativa possano assumere la qualifica di Onlus. In particolare, ci si chiede se i soggetti che svolgono attività di raccolta fondi e finanziamento di attività di solidarietà e utilità sociale (cd. *grant making*) possano essere ricondotti tra le Onlus che operano nel settore della beneficenza di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), punto 3), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 e quali eventuali limiti vi siano a tale riconducibilità.

La corretta valutazione del quesito non può prescindere da un preliminare richiamo alla Risoluzione del 9 settembre 2002, n. 292/E, la quale già si era occupata dell'attività di beneficenza svolta ai sensi dell'art. 10, co. 1 lett. a), n. 3 del D.Lgs. 460/97 e con la quale si era positivamente operato per un allargamento del concetto di beneficenza ai fini dell'assunzione della qualifica di Onlus<sup>79</sup>.

I quesiti ora rivolti alla Agenzia pongono un nuovo momento di riflessione in relazione alla possibilità di ampliare ulteriormente il settore della beneficenza attraverso l'interpretazione estensiva di alcuni elementi distintivi propri della qualifica di Onlus.

---

<sup>79</sup> La risoluzione, dopo aver chiarito che l'attività di beneficenza rientrava tra i settori a solidarismo immanente "*in quanto la condizione di svantaggio dei destinatari è il presupposto essenziale dell'attività stessa*", precisava come la mancanza di tale presupposto implicasse il venire "*meno l'essenza stessa delle attività di beneficenza...*". Evidenziava, altresì, la necessità di giungere ad "*un'interpretazione evolutiva della storica nozione di beneficenza*" e, in virtù di ciò, riconduceva nel settore della beneficenza non solo le prestazioni di carattere erogativo in denaro o in natura a favore degli indigenti ma anche quelle, sempre di carattere erogativo, finalizzate ad alleviare le condizioni di bisogno di soggetti meritevoli di solidarietà sociale, ivi comprese le "*erogazioni effettuate in favore di enti che operano direttamente nei confronti delle suddette persone - cioè i soggetti in stato di bisogno*" - (cd. *beneficenza indiretta*). Concludeva, infine, precisando che "*Appaiono, in ogni caso, riconducibili nella beneficenza le erogazioni gratuite in denaro o in natura effettuate nei confronti di altre ONLUS o di ENTI PUBBLICI che operano nell'ambito dell'assistenza sociale e socio-sanitaria, dell'assistenza sanitaria, della tutela dei diritti civili, della ricerca scientifica indirizzata allo studio di patologie di particolare rilevanza sociale, degli aiuti umanitari*".

In particolare viene chiesto se un ente erogativo possa essere ricondotto nel settore della beneficenza (ai fini della qualifica di Onlus) nel caso in cui eroghi in denaro o natura (come attività istituzionale) *“a favore di tutte le Onlus, qualunque sia - tra quelli previsti dall’articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 460 del 1997 - il settore di attività in cui esse operino”*. Tale interpretazione amplierebbe in modo evidente i soggetti titolati ad assumere la qualifica di Onlus trascinandolo, tuttavia, con sé alcune possibili situazioni distorsive.

In particolare, si delinea un nuovo ed ampio concetto di attività di beneficenza legato al D.Lgs. 460/97 che include nella beneficenza “indiretta” non solo le erogazioni rivolte ad ONLUS ed ENTI PUBBLICI, che operino nell’ambito di settori come specificati nella Ris. 292<sup>80</sup>, ma anche quelle rivolte sempre ai medesimi soggetti che operino in qualsiasi tra i settori propri delle Onlus (istruzione, formazione, sport dilettantistico, tutela del patrimonio storico ed artistico, ambientale, promozione della cultura). Tutti settori certamente riconducibili ad ambiti di generale utilità/interesse sociale ma, forse, difficilmente inquadrabili nell’attività di beneficenza.

Una prima valutazione di valenza strettamente giuridica sembra essere quella per cui una tale interpretazione non è nella disponibilità dell’interprete della norma ed, anzi, essa può persino esporre a qualche dubbio in relazione alla sua conformità al dettato normativo giacché esula dalle indicazioni del D.Lgs. 460/97 e dai principi enunciati nella Relazione al decreto stesso<sup>81</sup>, ampliando *ultra legem*, al di là di qualsiasi possibile interpretazione estensiva, il concetto di beneficenza, seppur legato all’ambito di operatività proprio delle Onlus. In ogni caso, una indicazione di questo tipo dovrebbe comunque essere fatta oggetto di disciplina legislativa.

Una seconda valutazione concerne la possibilità, per una Onlus che svolga “beneficenza indiretta”, di erogare nei confronti di enti pubblici che operino in uno o più settori tra quelli previsti nel D.Lgs. 460/1997.

Gli effetti di tale interpretazione implicherebbero la concessione della qualifica di Onlus, operante nel settore della beneficenza (indiretta), a soggetti che

---

<sup>80</sup> La ris. 292/02 citava ONLUS o ENTI PUBBLICI a condizione che gli stessi operassero nell’ambito dell’assistenza sociale e socio-sanitaria, dell’assistenza sanitaria, della tutela dei diritti civili, della ricerca scientifica indirizzata allo studio di patologia di particolare rilevanza sociale, degli aiuti umanitari.

<sup>81</sup> Nella relazione illustrativa al D.lgs. 460/97 la beneficenza è individuata quale attività che per sua stessa natura si rivolge a soggetti che versino in condizione di svantaggio.

finanziano un ente pubblico il quale, a sua volta, potrebbe svolgere attività in uno qualsiasi dei settori previsti dal decreto Onlus, senza la necessità di doversi rivolgere a soggetti in stato di bisogno con riferimento ai settori a solidarismo condizionato<sup>82</sup>.

Un altro aspetto interpretativo del quale si richiede una valutazione alla scrivente è quello inerente alle attività connesse svolte da parte delle c.d. Onlus erogative che operino nel settore della *beneficenza indiretta*. Si evidenzia, nella richiesta, se sia possibile ricondurre nell'ambito dell'attività connessa (intesa come *accessoria per natura a quella istituzionale, in quanto integrativa della stessa*) le erogazioni gratuite in denaro o natura a favore di altri enti - non ONLUS né ENTI PUBBLICI – per i quali però *“la legge o lo statuto prevedano espressamente l'assenza del fine di lucro e che, a loro volta, operino nei settori di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 460 del 1997, secondo le modalità solidaristiche indicate nel medesimo decreto”*<sup>83</sup>.

Lasciando da parte la tipologia delle attività direttamente connesse a quelle istituzionali (attività statutarie svolte in assenza delle condizioni previste ai commi 2 e 3) è opportuno prestare maggiore attenzione alle attività accessorie per natura a quelle statutarie istituzionali, in quanto integrative delle stesse. Richiamando la Relazione Governativa al Decreto è possibile chiarire ancora meglio l'essenza e la ragione delle attività connesse. Essa precisa che *“tra le attività direttamente connesse rientra, altresì, quella attività (denominata accessoria e integrativa) strutturalmente funzionale, sotto l'aspetto materiale, a quella istituzionale, che si sostanzia, cioè in operazioni di completamento o migliore fruibilità delle attività istituzionali, quali, per esempio, la vendita di depliant nei botteghini dei musei o di*

---

<sup>82</sup> Nel quesito viene ipotizzato che: “Sono riconducibili, altresì, nell'attività istituzionale delle ONLUS le erogazioni gratuite in denaro o in natura effettuate a favore degli enti pubblici operanti in tutti i settori di attività previsti dall'articolo 10, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 460 del 1997”. La diretta conseguenza di ciò sarebbe che la Onlus erogativa dona all'ente pubblico, il quale potrà finanziare attività di formazione, istruzione, sport dilettantistico, promozione della cultura e dell'arte, etc., senza che la stessa si rivolga a soggetti svantaggiati. Propositi certamente degni di merito ma insufficienti a configurare un'attività di beneficenza. Ai fini del perfezionamento del concetto di “beneficenza indiretta” ciò che dovrebbe, invece, rilevare è che l'ente che riceve le prestazioni in denaro o in natura le rivolga a sua volta a soggetti meritevoli di solidarietà sociale ossia si ponga come una sorta di “soggetto intermedio” che svolge un'attività di beneficenza diretta.

<sup>83</sup> Le “attività connesse” sono definite nel co. 5, art. 10 del D.Lgs. 460/97: *“Si considerano direttamente connesse a quelle istituzionali le attività statutarie di assistenza sanitaria, istruzione, formazione, sport dilettantistico, promozione della cultura e dell'arte e tutela dei diritti civili, di cui ai numeri 2), 4), 5), 6), 9) e 10) del comma 1 lettera a), svolte in assenza delle condizioni previste ai commi 2 e 3, nonché le attività accessorie per natura a quelle statutarie istituzionali, in quanto integrative delle stesse....”*.

*magliette pubblicitarie e altri oggetti di modico valore in occasione di campagne di sensibilizzazione*<sup>84</sup>.

Alla luce di quanto richiamato, la previsione contenuta nel documento in esame, che considera quale connessa all'attività istituzionale di beneficenza un'attività di carattere erogativo analoga a quella istituzionale ma rivolta a soggetti diversi da Onlus ed enti pubblici, non sembra rispondere in alcun modo alla definizione appena delineata di attività accessoria.

L'attività erogativa descritta come connessa, infatti, non si può qualificare come integrativa e/o funzionale all'attività istituzionale ma perfeziona, di fatto, una vera e propria attività di erogazione che non è qualificabile come beneficenza né come attività per il reperimento di fondi necessari al finanziamento dell'attività istituzionale né, infine, si presta a qualsivoglia interpretazione "allargata" di attività accessoria.

In definitiva, risulta difficile (se non impossibile) configurare per una Onlus di "beneficenza indiretta" un'attività accessoria di erogazione in denaro o natura a favore di enti diversi da quelli già individuati (ONLUS ed ENTI PUBBLICI).

Invero, se proprio dovesse ricondursi in qualche ambito l'attività di erogazione gratuita in denaro o natura operata da una Onlus a favore di altri enti non ONLUS né ENTI PUBBLICI - *senza fine di lucro e che, a loro volta, operino nei settori di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 460 del 1997, secondo le modalità solidaristiche indicate nel medesimo decreto*, questo sarebbe certamente quello dell'attività istituzionale dell'ente erogante e non dell'attività connessa.

### **Equiparazione della Croce Rossa Italiana alle organizzazioni di volontariato**

L'art. 49-ter "Equiparazione della Croce Rossa Italiana alle organizzazioni di volontariato" inserito dalla L. 28 febbraio 2008 n. 31 in sede di conversione del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248 dispone che:

---

<sup>84</sup> La Circolare 168/E/1998 aggiunge come ulteriore esempio di attività accessoria per natura, in quanto integrativa di quelle istituzionali, la preparazione di personale specializzato da utilizzare esclusivamente all'interno dell'organizzazione per il perseguimento delle proprie finalità solidaristiche. Sul medesimo tema, la Circolare appena richiamata evidenzia che "le attività direttamente connesse a quelle istituzionali di entrambe le tipologie descritte (nel comma 5 dell'art. 10) costituiscono, come precisa la relazione illustrativa del decreto legislativo n. 460 del 1997, fonti per il reperimento di fondi necessari per finanziare le attività istituzionali dell'organizzazione. Si segnala, tuttavia, che il concetto di accessorialità per natura o di attività integrative comporta che l'attività di reperimento dei fondi non può costituire un'autonoma attività, ma deve svolgersi nel contesto dell'attività istituzionale e in stretta connessione con quest'ultima".

*“1. Ai fini dell'iscrizione nei registri regionali delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, al registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati istituito ai sensi dell'articolo 52 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, nel registro nazionale delle associazioni di promozione sociale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383, nonché per l'accesso alle convenzioni per le attività di promozione e donazione del sangue di cui alla legge 21 ottobre 2005, n. 219, la Croce rossa italiana, limitatamente ai servizi in essere alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto svolti in convenzione dai comitati provinciali e locali della Croce Rossa medesima e per il tempo necessario al completamento delle procedure di stabilizzazione del personale precario già previste dall'articolo 2, commi 366 e 367, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è equiparata alle organizzazioni di volontariato”*

All'indomani della conversione in legge della norma, diverse Regioni, in quanto soggetti deputati alla tenuta dei Registri delle organizzazioni di volontariato di cui alla L. 266/91, hanno manifestato le proprie perplessità in merito all'applicazione della norma in esame, chiedendo nel merito un parere alla scrivente Agenzia.

In particolare le Regioni hanno evidenziato l'esistenza di un conflitto tra la legge quadro nazionale sul Volontariato e l'art. 49-ter sottolineando che la Croce Rossa Italiana, in quanto ente di diritto pubblico per espressa previsione legislativa, è privo dei requisiti che la legge sopra richiamata richiede per le organizzazioni di volontariato, primo fra tutti la natura giuridica privata<sup>85</sup> oltre che la gratuità dell'azione e la democraticità della struttura.

L'Agenzia per le Onlus, in considerazione delle sollecitazioni pervenute dalle Regioni e delle attribuzioni ad essa riservate dal D.P.C.M. 329/01, ha inviato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri una proposta di modifica della norma che pur salvaguardandone la *ratio*, ossia di consentire il completamento delle procedure di stabilizzazione del personale precario della Croce Rossa, permettesse allo stesso tempo di superare i conflitti con la legislazione vigente in materia di organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale.

Nel testo proposto viene infatti superata l'equiparazione della Croce Rossa (che è ente di diritto pubblico) agli enti di diritto privato - i soli che possono iscriversi nei registri richiamati - prevedendo solamente l'estensione alla stessa del regime giuridico degli enti iscritti nei richiamati registri e limitatamente ad alcuni specifici servizi.

---

<sup>85</sup> Come autorevolmente rilevato anche dal Consiglio di Stato, sezione I, con parere dell'8 novembre 2006, n. 209.

## **Capitolo IV**

### **Progetti**

#### **Linee guida e schemi di bilancio e consolidato per l'impresa sociale**

A seguito della firma, avvenuta in data 24 gennaio 2008, dei decreti ministeriali emanati a completamento della disciplina sull'impresa sociale, pubblicati in Gazzetta Ufficiale in data 11 aprile 2008, l'Agenzia ha adottato le Linee guida e gli schemi di bilancio d'esercizio e consolidato delle imprese sociali, con delibera n. 350 del 24 ottobre 2008 su delega del Ministero dello Sviluppo Economico<sup>86</sup>.

Infatti, uno dei decreti, riguardante gli atti da depositare presso la Camera di Commercio per gli adempimenti conseguenti alla iscrizione nel registro delle imprese, ha previsto all'art. 2, comma 2 che le imprese sociali depositino un documento che rappresenti adeguatamente la situazione patrimoniale ed economica dell'impresa, (per i gruppi di imprese sociali, il documento in forma consolidata) redatto secondo le indicazioni dettate con le Linee Guida che l'Agenzia avrebbe approvato e reso pubbliche.

A tal fine, in seno alla commissione costituita per l'emanazione delle linee guida e schemi di bilancio d'esercizio per gli enti non profit<sup>87</sup>, sono stati elaborati appositi schemi per la redazione del bilancio d'esercizio e consolidato delle imprese sociali.

Le regole di bilancio per le imprese sociali sono coerenti con il documento generale sui bilanci degli enti non profit, ma tengono conto della finalità produttiva sociale specifica delle stesse. La scelta operata comporta che le imprese sociali aventi la forma giuridica degli enti di cui al libro V del Cod.Civ. debbano applicare i principi contabili per essi vigenti e previsti dal Codice Civile, mentre, qualora la loro natura giuridica sia disciplinata dal Libro I del Cod.Civ. in questo caso valgono gli schemi elaborati dall'Agenzia. Per i soggetti aventi natura giuridica di tipo

---

<sup>86</sup> Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 24 gennaio 2008 "Definizione degli atti che devono essere depositati da parte delle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale presso il registro delle imprese, e delle relative procedure, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155", pubblicato nella Gazz. Uff. 11 aprile 2008, n. 86.

<sup>87</sup> Cfr. infra al paragrafo "Progetto per la realizzazione di linee guida e schemi per la redazione dei bilanci d'esercizio degli enti non profit" pagg. 82 – 83.

societario, è possibile però la riclassificazione, volontaria, dei dati di bilancio in base agli schemi studiati per gli enti non profit.

Si rileva, infine che la normativa sulle imprese sociali (D.Lgs.155/2006) ha introdotto per la prima volta, nell'ordinamento italiano, la nozione di "gruppo" riferita ad enti non profit. Un concetto giuridico non nuovo in assoluto, perché presente nelle legislazioni di altri Paesi, ma di grande innovazione per il nostro sistema normativo.

Nelle linee guida sono richiamate le principali regole di consolidamento utilizzate dalle società commerciali e che possono trovare applicazione negli enti non profit che detengono partecipazioni strumentali per la loro attività.

Il documento bilancio consolidato dovrà essere redatto dal soggetto che detiene il controllo. Particolare attenzione andrà prestata ai criteri di valutazione, nel caso in cui si consolidano valori provenienti da un bilancio redatto da un ente non profit (quindi con propri criteri di valutazione) e da un bilancio di una società (soggetta a specifica normativa civilistica per ciò che riguarda i criteri di valutazione). È necessario infatti che gli elementi dell'attivo e del passivo degli enti che vengono consolidati siano valutati con criteri uniformi. A tale scopo devono essere rettificati i valori di elementi valutati con criteri difformi, a meno che tale difformità non sia irrilevante, di modo da uniformarli con quelli utilizzati nel rendiconto dell'ente che redige il bilancio consolidato.

Tali Linee Guida, benché definitive potranno essere in futuro modificate. Infatti, si è consci dei limiti che possono avere schemi generali per un settore variegato e diversificato per attività e forme giuridiche, ma si ritiene importante fare questo passo in attesa dei miglioramenti che la prassi e la dottrina potranno introdurre nel tempo.

Si ricorda, infine, che il contenuto delle linee guida ha valore obbligatorio per gli enti aventi la qualifica di impresa sociale in quanto, per esplicita previsione normativa<sup>88</sup>, tali enti sono tenuti a depositare i documenti di bilancio redatti secondo le indicazioni fornite dall'Agenzia per le Onlus.

---

<sup>88</sup> Art. 2, comma 2 del decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 24 gennaio 2008 "Definizione degli atti che devono essere depositati da parte delle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale presso il registro delle imprese, e delle

## **Progetto per la realizzazione di linee guida e schemi per la redazione dei bilanci d'esercizio degli enti non profit**

Nel 2007, l'Agenzia per le Onlus ha avviato un progetto per la realizzazione di linee guida e schemi per la redazione dei bilanci d'esercizio degli enti non profit<sup>89</sup>. Tale iniziativa si è posta l'obiettivo di rispondere alle esigenze degli enti di Terzo settore di dotarsi di sistemi di rendicontazione *ad hoc* che tengano conto delle caratteristiche che li differenziano dalle società commerciali (motivazioni ideali perseguite, non rilevanza del fine lucrativo, assenza di interessi proprietari che ne indirizzano la gestione, non distribuzione dei proventi, etc.).

A tale scopo l'Agenzia ha nominato una commissione di studio di alto profilo scientifico e rappresentativa dell'Accademia e degli operatori, che ha avviato i lavori nel luglio del 2007. La Commissione ha terminato la stesura delle linee guida e degli schemi di bilancio nel marzo 2008 con la presentazione del documento finale al Consiglio dell'Agenzia il quale, condividendone pienamente i contenuti, ha deliberato l'avvio della seconda fase del progetto con l'obiettivo di giungere alla stesura di un documento condiviso anche dai soggetti destinatari dello strumento di rendicontazione proposto. In tale prospettiva, il Consiglio dell'Agenzia ha convenuto di realizzare un'iniziativa pubblica di presentazione degli esiti del progetto che fosse anche, contestualmente, l'occasione per avviare un confronto con gli operatori del Terzo settore. In data 22 maggio si è svolto il Convegno realizzato dall'Agenzia<sup>90</sup>, con il contributo e il patrocinio di Fondazione Cariplo, al quale hanno partecipato quasi quattrocento persone, a dimostrazione del grande interesse per il tema affrontato.

Nel mese di giugno 2008 sono ripresi i lavori della Commissione sul tema dell'impresa sociale. A seguito, infatti, della pubblicazione dei decreti attuativi della disciplina sull'impresa sociale di cui al D.Lgs. 155/06,<sup>91</sup> contenenti la delega

---

*relative procedure, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155*", pubblicato nella Gazz. Uff. 11 aprile 2008, n. 86.

<sup>89</sup> Cfr. Relazione annuale 2007, parte IV, cap. I, pag. 51 – 52.

<sup>90</sup> Cfr. parte IV, cap. I, pag. 46.

<sup>91</sup> Il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 24 gennaio 2008 "*Definizione degli atti che devono essere depositati da parte delle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale presso il registro delle imprese, e delle relative procedure, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155*", pubblicato nella Gazz. Uff. 11 aprile 2008, n. 86., ha previsto che tra i documenti che l'ente impresa sociale deve depositare presso il registro delle imprese vi siano: (omissis); b) un documento che rappresenti adeguatamente la situazione patrimoniale ed economica dell'impresa; (omissis); d) per i gruppi di imprese sociali, i documenti in forma consolidata, di cui alle lettere b) e c), oltre all'accordo di partecipazione e ogni sua modificazione;(omissis); I documenti di cui alle lett. b) e d) dovranno essere redatti secondo gli schemi di bilancio di esercizio che l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale predispone e rende pubblici entro 90 giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del presente decreto. Il decreto del Ministero della Solidarietà Sociale del 24 gennaio 2008 "*Adozione delle linee guida per le operazioni di trasformazione,*

all'Agenzia per la predisposizione degli schemi di bilancio di esercizio e consolidato, si era deciso di distinguere i soggetti aventi la qualifica di impresa sociale dagli altri enti non profit, ritenendo necessario predisporre distinti schemi di bilancio. Tale scelta è dipesa in primo luogo dal fatto che gli schemi di bilancio destinati alle imprese sociali avranno carattere cogente in forza del D.M. 24 gennaio 2008 ed, in secondo luogo, dal fatto che le imprese sociali potranno avere anche la natura giuridica degli enti di cui al libro V per i quali il legislatore ha già dettato specifiche norme in tema di bilanci. Il testo destinato alle imprese sociali licenziato dalla Commissione è stato approvato dal Consiglio dell'Agenzia con la delibera n. 350 del 24 ottobre 2008.

I lavori della Commissione di studio proseguiranno nel 2009 con la revisione del documento destinato agli enti non profit, alla luce delle osservazioni pervenute all'Agenzia successivamente al convegno del 22 maggio 2008 ed in considerazione del documento elaborato per le imprese sociali. Si prevede la divulgazione del documento finale entro marzo 2009.

## **Registri**

L'Agenzia per le Onlus, già dal 2004, ha iniziato ad occuparsi del complesso di registri degli enti non profit in Italia al fine di verificare le condizioni di razionalizzazione del sistema che risulta ad oggi molto eterogeneo, non del tutto attuato e, in alcuni casi, genera disomogeneità di trattamento tra gli enti.

A tal proposito, in data 16 gennaio 2008, si è svolto un incontro a Roma, presso la sede della rappresentanza regionale del Veneto, con i membri che compongono il coordinamento tecnico della Commissione politiche sociali della Conferenza Stato Regioni, cui ha partecipato il Presidente dell'Agenzia, per esporre alle Regioni la proposta di lavoro dell'Agenzia riguardante la razionalizzazione del sistema dei registri del Terzo settore in Italia da attuare congiuntamente.

---

*fusione, scissione e cessione d'azienda, poste in essere da organizzazioni che esercitano l'impresa sociale, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155", pubblicato nella Gazz. Uff. 11 aprile 2008, n. 86 ha previsto che debba essere inviato al Ministero il Bilancio costituito dallo stato patrimoniale, dal rendiconto gestionale e dalla nota integrativa e che lo stesso debba essere redatto secondo gli schemi che l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale predispose e rende pubblici entro 90 giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del presente decreto.*

Successivamente all'incontro è stato ritenuto opportuno siglare un protocollo d'intesa tra la Conferenza dei Presidenti e l'Agenzia per le Onlus per ratificare la collaborazione, nel rispetto delle rispettive competenze, per la realizzazione di interventi che siano di comune interesse e quindi che riguardino le competenze delle regioni negli ambiti inerenti il Terzo settore.

Il Protocollo che - dopo un lungo iter di valutazione e di approvazione, è stato definitivamente siglato nel mese di settembre 2008<sup>92</sup> - prevede l'attivazione di un gruppo di Lavoro formato da alcuni rappresentanti delle Regioni e dell'Agenzia il cui lavoro è finalizzato alla razionalizzazione del sistema dei registri degli enti di Terzo settore.

Il primo progetto, riguardante la redazione delle *Linee guida sui registri delle organizzazioni di volontariato e promozione sociale* è stato approvato dalla Commissione politiche sociali nel mese di marzo 2008. Il gruppo di lavoro ha avviato l'attività riunendosi diverse volte e ripartendo dall'idea di aggiornare i dati raccolti con la prima ricerca dell'Agenzia sui registri, svoltasi tra il 2004 e il 2006, anche attraverso la somministrazione di questionari. In un secondo momento si è cominciato, sulla scorta dei rilievi raccolti, a ipotizzare quali soluzioni adottare su alcune delle tematiche già emerse. Durante il 2008 si sono svolte 4 riunioni e sono stati raccolti circa 30 questionari tra regioni, province autonome e province alle quali le funzioni di tenuta dei registri è stata trasferita o delegata dalla regione.

La definizione delle *Linee guida per la tenuta dei registri del volontariato e della promozione sociale* è prevista in prospettiva entro la fine della primavera del 2009. Anche in questo caso l'Agenzia è consapevole che l'efficacia delle regole che verranno adottate dipenderà dall'adesione delle regioni che dovranno quindi stabilire se adottarle in toto.

### **Progetto per la realizzazione di linee guida e schemi per la redazione del bilancio sociale delle organizzazioni non profit.**

Il tema dell'*accountability* risulta centrale per il funzionamento delle organizzazioni non profit e di tutto il sistema in cui esse sono inseriti. Per valutare le *performance* di una ONP non è sufficiente esaminare l'equilibrio economico-finanziario per mezzo del bilancio di esercizio, ma occorre considerare adeguate

---

<sup>92</sup> Cfr. Relazione annuale 2007, parte II, cap. II, pag. 24 e parte II, cap. I, pag. 22 della presente Relazione.

informazioni circa la dimensione sociale della gestione e, in particolare, il grado di perseguimento della missione.

Per tale ragione, l'Agenzia per le Onlus nel 2008 ha avviato un progetto per la realizzazione di linee guida per la redazione del bilancio di missione, nominando a tal fine una commissione di alto profilo scientifico e rappresentativa anche delle realtà che compongono il Terzo settore. Dal confronto avviato è emersa l'opportunità di ampliare l'oggetto del progetto estendendolo al bilancio sociale, intendendosi come tale un documento che non si limita a rendicontare il grado di perseguimento della missione istituzionale ma prende in considerazione anche le responsabilità, gli impegni, i comportamenti e soprattutto i risultati prodotti dall'ente nei confronti di tutti gli *stakeholder* critici. Si prevede che il progetto termini con la presentazione del documento finale nel mese di giugno 2009.

\*\*\*

Infine, una parte rilevante dell'attività amministrativa è ascrivibile alla redazione del Bollettino Ufficiale dell'Agenzia<sup>93</sup> che, con cadenza trimestrale, annovera tutte le delibere emanate dall'Agenzia. La parte più considerevole del testo comprende la pubblicazione di tutti i pareri emessi dall'Agenzia e richiesti dalle Direzioni regionali delle Entrate. Il Bollettino, che comprende anche le delibere riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia, viene periodicamente pubblicato sul sito istituzionale ed è un'efficace strumento di divulgazione delle attività dell'Ente.

---

<sup>93</sup> Cfr. parte IV, cap. II, pag. 53.

## **PARTE VII**

### **Promozione**

Il Dipartimento Promozione, ora Servizio Studi e Promozione<sup>94</sup>, è la struttura che supporta il Consiglio nello svolgimento delle attribuzioni e dei poteri conferiti all'Agencia dal DPCM n. 329/2001, in particolare ai sensi degli articoli 3 e 5 in materia di promozione. E' preposto inoltre a curare la realizzazione di progetti e iniziative deliberati dal Consiglio nell'ambito del piano annuale di programmazione delle attività.

#### **Capitolo I**

##### **Progetti**

L'Agencia per le Onlus ha avviato un processo finalizzato nel suo insieme a regolamentare il Terzo settore attraverso l'emanazione di Linee guida su aree considerate strategiche per garantire la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia e la qualità dell'operato degli enti non profit. Pur non avendo carattere vincolante, le Linee guida agiscono sulla sfera della '*moral suasion*' e possono rappresentare un corpo di riferimenti per il Terzo settore e per i codici etici e deontologici dei responsabili e degli operatori delle organizzazioni non profit.

#### **Linee guida per la raccolta fondi da parte delle organizzazioni non profit**

Con deliberazione n. 5 del 15 gennaio 2008, il Consiglio ha approvato la realizzazione di un progetto finalizzato a elaborare delle linee guida in materia di raccolta dei fondi. La tematica è considerata di importanza strategica, in quanto la trasparenza delle azioni e la certezza della destinazione dei fondi sono ritenuti tra i fattori di maggiore affidabilità e credibilità per la valorizzazione e il sostegno del Terzo settore. La pubblicazione delle Linee guida è prevista entro il 2009.

Nel corso del 2008 sono state realizzate le seguenti azioni:

1. svolgimento di una ricerca su un gruppo campione di associazioni di piccole e medie dimensioni per raccogliere dati nel merito delle modalità di raccolta fondi più diffuse, con l'obiettivo di fare emergere criticità e potenzialità del fenomeno (con il supporto tecnico dell'Istituto Italiano della Donazione);

---

<sup>94</sup> Ex deliberazione del Consiglio dell'Agencia n. 316 del 24 ottobre 2008 – vd. parte I, cap. II, pag. 15.

2. istituzione di un Comitato scientifico composto da 12 membri scelti per la provata e nota competenza nel settore, fra cui accademici ed esperti in materie giuridiche, tributarie, economia del non profit, cultura della donazione, oltre a rappresentanti di associazioni di secondo e terzo livello; il Comitato ha il compito di presiedere lo svolgimento del progetto, di analizzare i dati della ricerca e di elaborare il documento finale; è operativo dal 9 aprile 2008;
3. svolgimento di audizioni con le organizzazioni non profit; lo scopo dell'iniziativa è da individuarsi nell'esigenza di comporre un quadro conoscitivo sulle prassi di raccolta dei fondi ampio e preciso, oltre a quella di raccogliere suggerimenti e indicazioni utili all'elaborazione delle Linee guida. Gli enti auditi sono stati selezionati considerando sia l'esperienza maturata in materia, sia l'eterogeneità caratterizzante il Terzo settore, in ragione della quale sono state convocate organizzazioni differenziate per forma giuridica, *mission* e dimensione, quali fondazioni, organizzazioni non governative, associazioni di promozione sociale, organizzazioni internazionali, consorzi di cooperative, associazioni di enti erogativi, società di *fundraising*.

### **Linee guida per l'efficienza e l'efficacia del sostegno a distanza**

Analogamente al progetto di elaborazione di Linee guida in materia di Raccolta fondi, con deliberazioni n. 109 del 7 maggio 2008 e n. 212 del 16 luglio 2008, il Consiglio ha approvato la realizzazione del progetto volto a fornire alle associazioni che operano in tale ambito regole e indicazioni sul sostegno a distanza. Nel corso del 2008 sono state realizzate le seguenti azioni:

1. sottoscrizione di un atto di collaborazione con il Forum permanente per il sostegno a distanza (ForumSad) con lo scopo di realizzare attività comuni in particolare per la raccolta dei dati relativi al sostegno a distanza e per la diffusione di buone prassi;
2. realizzazione di uno studio ricognitivo di settore, focalizzato sulla normativa italiana, europea e internazionale e sui risultati dei censimenti e delle ricerche quantitative e qualitative più rilevanti sul sostegno a distanza, per comprenderne la dimensione e la tipologia delle azioni perseguite dalle

associazioni (con il supporto tecnico del Centro Studi Sociali “Luigi Scrosoppi” di Pordenone);

3. realizzazione di un seminario di lavoro aperto alle associazioni del settore, finalizzato a un confronto operativo sui dati emersi dallo studio e a porre le prime considerazioni e riflessioni nel merito della definizione di Linee guida sul sostegno a distanza<sup>95</sup>.

## **Capitolo II** **Studi e ricerche**

### **Convenzioni con Università per progetti di ricerca e borse di dottorato**

Fra le attribuzioni assegnate all’Agenzia per le Onlus ai sensi del DPCM n. 329/2001, l’art. 3, lettera c) evidenzia la *“promozione di iniziative di studio, ricerca delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti in Italia e all’estero”*.

Per rispondere a questo obiettivo, l’Agenzia ha costruito intese con diversi atenei, che si sono sostanziate, alla fine del 2007, nella stipula di accordi e convenzioni per progetti di ricerca e borse di dottorato. I progetti di ricerca concordati riguardano temi di interesse istituzionale e sociale. L’Agenzia si propone come ente finanziatore dell’attività di ricerca prevista negli accordi e, nel rispetto dell’autonomia e della competenza scientifica delle Università, anche da referente istituzionale per il confronto e la disseminazione dei risultati. Gli accordi sono diventati operativi nell’anno esaminato; conseguentemente i progetti di ricerca sono in fase di realizzazione, mentre le borse di dottorato, di durata triennale, seguono le scadenze previste dalla normativa. Nel corso del 2008 l’impegno prevalente si è focalizzato sul monitoraggio costante dello sviluppo di tali iniziative. La conclusione dell’attività per le università coinvolte è programmata complessivamente nel mese di settembre 2009.

#### Università con cui sono stati sottoscritti accordi

1. Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa – Centro di ricerca WISS  
*“Il ruolo delle onlus nelle politiche di accoglienza e integrazione per gli immigrati”*  
conclusione : 30 settembre 2009

---

<sup>95</sup> Cfr. parte IV, cap. I, pag. 46.

2. Università del Molise – Facoltà di Economia  
*“Normative regionali su autorizzazione e accreditamento di soggetti del Terzo settore”*

conclusione: 31 maggio 2009

3. Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano  
*“Partnership e buone pratiche nei servizi alla persona: il contributo del Terzo settore italiano”*

conclusione: 15 luglio 2009

4. Università di Pisa – Facoltà di Scienze Politiche  
*“Raccolta e analisi dei dati relativi al ruolo svolto dalle onlus nel campo della disabilità”*

conclusione: 30 agosto 2009

5. Università degli Studi di Roma Tor Vergata - Dottorato di ricerca in area economica

Economia e Istituzioni dei mercati monetari e finanziari (avviato)

6. Alma Mater Studiorum – Università di Bologna - Dottorato di ricerca in area sociologica

Sociologia (avviato)

7. Università degli Studi di Milano - Dottorato di ricerca in area giuridica (avviato)

### **Centro di documentazione sul Terzo settore**

Nell'ambito della più generale attività di promozione di studi e ricerche sul Terzo settore, nel corso del 2008 è stato avviato l'allestimento di un centro di documentazione interno all'Ente, finalizzato alla raccolta sistematica e analitica delle pubblicazioni che l'Agenzia per le Onlus ha acquisito sin dalla sua istituzione. Lo scopo di tale intervento è da rintracciarsi sia nell'esigenza di rendere agevolmente fruibili e consultabili i documenti disponibili presso l'Agenzia da parte dei Consiglieri e del personale della struttura, sia nella volontà di valorizzare tale patrimonio quale risorsa che agevola la diffusione della conoscenza. La raccolta ordinata e catalogata della documentazione consente inoltre di sviluppare approfondimenti su argomenti di interesse per l'Agenzia e per il Terzo settore in generale, e di produrre dispense e dossier tematici, per un uso interno o da divulgare. L'attività di catalogazione e collocazione dei documenti si concluderà nel corso del 2009; a seguire è programmato l'ingresso del Centro di Documentazione dell'Agenzia per le Onlus nel sistema OPAC SBN (*On line Public Access*

*Catalogue* – Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche).

### **Capitolo III** **Rapporti con ISTAT e attività statistica**

#### **Rapporti con ISTAT**

A seguito della deliberazione consiliare n. 198 del 21 maggio 2007, Agenzia per le Onlus e Istat hanno siglato un'intesa per condividere e predisporre iniziative di sviluppo dell'informazione statistica sulle istituzioni non profit, con particolare riferimento ai lavori preparatori per il prossimo censimento delle istituzioni non profit che si realizzerà nel 2009<sup>96</sup>. A tal fine, il Comitato di coordinamento del Protocollo, composto da rappresentanti dell'Agenzia e di Istat, ha affidato all'Agenzia un ruolo di rilievo nell'organizzazione strategica della rilevazione. Tale decisione si è poi tradotta in compiti operativi, periodicamente condivisi nel corso dei diversi incontri del tavolo tecnico.

Il compito dell'Agenzia nell'organizzazione del censimento è stato descritto nel corso dell'Interconferenza Istat del novembre 2007, "Censimenti generali 2010-2011. Criticità e innovazioni", attraverso una relazione dal titolo "Esigenze e proposte per un censimento delle istituzioni non profit". La relazione è stata pubblicata negli atti del citato Convegno Istat e nel primo numero della rivista *Aretè*<sup>97</sup>. In sintesi, l'Agenzia mette al servizio di questa collaborazione la capacità di rappresentare le specificità del settore di interesse, che le deriva dal mandato istituzionale, nonché di dialogare con le organizzazioni non profit in vista di una maggiore sensibilizzazione dell'attività di sviluppo dell'informazione statistica ufficiale.

In particolare, l'Agenzia ha affiancato l'Istat nella nomina del "Comitato consultivo per l'impostazione dei censimenti sulle istituzioni non profit", costituito con il fine di condividere gli elementi teorici e operativi che sostengono la rilevazione. Il Comitato è formato da rappresentanti delle istituzioni, dei saperi e delle organizzazioni del Terzo settore. Il contributo dei rappresentanti dell'Agenzia al suddetto Comitato si è manifestato nella partecipazione ai numerosi incontri

---

<sup>96</sup> Cfr. Relazione annuale 2007, parte II, cap. II, pag. 18.

<sup>97</sup> Cfr. *Aretè* n. 1/2008, pagg. 116 – 127.

avvenuti nelle sedi Istat nel secondo semestre dell'anno 2008, nello scambio a distanza di note, pareri e commenti, e nella predisposizione di una relazione sugli elementi di qualità e le proposte sui contenuti informativi del questionario per il Censimento delle istituzioni non profit. Per le funzioni di tipo più operativo interne a questo processo, tra cui la preparazione di un questionario, si è costituito un sottogruppo al quale partecipano, per l'Agenzia, i referenti del coordinamento del protocollo d'intesa.

### Attività statistica

La recente costruzione di un presidio statistico interno all'ente (novembre 2007) si ispira alle linee costitutive del sistema statistico nazionale. Nel corso del 2008 sono state prefigurate le principali linee di intervento, soprattutto focalizzate sulla costituzione di micro-archivi di settore, che saranno oggetto di operatività nel 2009. In questa prospettiva, l'Agenzia è entrata a far parte del "Circolo di qualità del Sistema statistico Nazionale" dedicato alle Istituzioni Pubbliche e Private, quale sede idonea alla presentazione e discussione di progetti di tipo statistico, in vista dell'approntamento e monitoraggio del programma statistico nazionale. L'ufficio avrà anche il compito di soddisfare richieste di tipo statistico derivanti dall'attività dell'Agenzia o inoltrate da soggetti esterni, anche nell'ambito degli adempimenti previsti dal Programma Statistico Nazionale. A questo proposito, l'Agenzia è stata coinvolta nelle operazioni preliminari all'adesione italiana al progetto delle Nazioni Unite "*Handbook for Nonprofit Institutions*", volto alla creazione di un corpo sistematico di informazioni di tipo comparato riferite al settore non profit, realizzato dalla *Johns Hopkins University* di Baltimora.

## **Capitolo IV**

### **Promozione di specifiche missioni di intesa con il Ministero della Pubblica Istruzione**

Con l'obiettivo di stabilire accordi fra le Amministrazioni pubbliche, ai sensi della Legge 7 agosto 1990 n. 241<sup>98</sup>, per disciplinare in collaborazione lo svolgimento di attività di interesse comune, l'Agenzia e il Ministero della Pubblica Istruzione hanno sottoscritto in data 15 gennaio 2008 un protocollo di intesa<sup>99</sup> finalizzato ai seguenti scopi:

- valorizzare i progetti che le scuole realizzano con il soggetti del Terzo settore;
- favorire interventi per lo sviluppo della sensibilità dei giovani sui temi della solidarietà e per la promozione dell'attività di volontariato nel percorso formativo;
- favorire la conoscenza delle associazioni non profit del territorio.

Con lo scopo di attuare l'intesa è stato istituito un Comitato tecnico nazionale paritetico, composto da membri designati dall'Agenzia e dal Ministero, il quale ha orientato l'attenzione sulla necessità di porre obiettivi concreti e di valore per far agire il volontariato nelle scuole, anche attraverso l'apporto di organizzazioni e reti quali i Centri Servizio per il Volontariato e il supporto indispensabile degli Uffici scolastici provinciali. Nel corso del 2009 saranno prefigurate le linee operative del progetto anche attraverso l'istituzione di un Tavolo tecnico allargato alle esperienze regionali più significative, individuate in Sicilia, Toscana, Trentino, Lombardia e Veneto.

---

<sup>98</sup> "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

<sup>99</sup> Cfr. parte II, cap. I, pag. 20.

## Capitolo V

### Audizioni

Fra i poteri attribuiti all’Agenzia dal DPCM n.329/2001, emerge l’invito ai rappresentanti delle organizzazioni, del Terzo settore e degli enti a comparire per fornire dati e notizie, che nella prassi si traduce nella convocazione di audizioni di fronte al Consiglio o ai consiglieri.

Nel corso del 2008 le audizioni svolte sono state 29, la maggior parte delle quali richieste dall’Agenzia e finalizzate a conoscere nel dettaglio, dall’esperienza diretta delle organizzazioni non profit, le modalità di raccolta fondi poste in essere in riferimento al progetto avviato sull’elaborazione di Linee guida in materia<sup>100</sup>. Le restanti audizioni sono da riferirsi ad associazioni che hanno inoltrato all’Agenzia una formale richiesta di incontro al fine di essere ascoltate su specifiche questioni.

#### Audizioni in materia di Raccolta fondi

DATA	ORGANIZZAZIONE	TIPOLOGIA
4 giugno 2008	<b>COOPI</b> - Cooperazione internazionale sede: Milano	Organizzazione non governativa
11 giugno 2008	<b>EMERGENCY</b> sede: Milano <b>TERRE DES HOMMES Italia</b> sede: Milano <b>ACTIONAID Italia</b> sede: Milano <b>CBM Italia</b> – Missioni cristiane per i ciechi nel mondo sede: Milano <b>FAI</b> – Fondo ambiente italiano sede: Roma, Milano	Associazione umanitaria Organizzazione non governativa Organizzazione internazionale Organizzazione internazionale Fondazione
12 giugno 2008	<b>CESVI</b> – Cooperazione e Sviluppo sede: Bergamo <b>AIFO</b> – Associazione italiana amici di Raoul Follereau sede: Bologna <b>SAN PATRIGNANO</b> sede: San Patrignano (RN)	Organizzazione non governativa e Fondazione Organizzazione non governativa di cooperazione internazionale in ambito socio-sanitario (in particolare cura della lebbra) Consorzio

<sup>100</sup> Cfr. parte VII, cap. I, pagg. 86 – 87.

<b>DATA</b>	<b>ORGANIZZAZIONE</b>	<b>TIPOLOGIA</b>
17 giugno 2008	<b>WWF Italia</b> sede: Roma <b>TELETHON</b> sede: Roma <b>ACLI</b> sede: Roma <b>LEGA DEL FILO D'ORO</b> sede: Osimo (AN)	Organizzazione mondiale per la conservazione della natura Comitato Telethon Fondazione Onlus e Fondazione Telethon Associazione di promozione sociale Ente morale Onlus
18 giugno 2008	<b>ARCI</b> sede: Roma <b>UNICEF</b> sede: Roma  <b>GESTORI DI TELEFONIA</b> Telecom, H3G, Vodafone, Wind sede: Roma <b>MOVIMENTO CONSUMATORI</b> sede: Roma	Associazione di promozione sociale Organizzazione mondiale per la tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza Società private (raccolta fondi attraverso SMS solidali)  Associazione di promozione sociale
25 giugno 2008	<b>ANT</b> – Associazione nazionale tumori sede: Bologna <b>AISM</b> – Associazione italiana sclerosi multipla sede: Genova <b>CGM</b> – Consorzio “Gino Mattarelli” sede: Brescia, Roma <b>LEGAMBIENTE</b> sede: Roma	Fondazione  Associazione e Fondazione  Consorzio nazionale di cooperative e imprese sociali  Associazione ambientalista
3 luglio 2008	<b>ASSIFERO</b> sede: Brescia <b>EXODUS</b> sede: Milano <b>LENTATI &amp; PARTNERS</b> sede: Milano	Associazione italiana di fondazioni e enti di erogazione Fondazione  Società di professionisti del <i>fundraising</i>
9 luglio 2008	<b>SAVE THE CHILDREN</b> Italia sede: Roma	Organizzazione internazionale

Audizioni di ordine conoscitivo richieste dagli enti

<b>DATA</b>	<b>ORGANIZZAZIONE</b>	<b>ARGOMENTO</b>
29 gennaio 2008	<b>Telethon - Cesvi - Aism - Save the children Italia - Lega del Filo d'oro - WWF - Unicef Italia</b>	Le organizzazioni richiedenti collettivamente l'audizione - enti che fra di loro in via informale hanno costituito un tavolo di confronto - pongono all'attenzione dell'Agenzia l'esigenza di un confronto istituzionale su alcuni temi ritenuti strategici per lo sviluppo del Terzo settore: rendere strutturale il provvedimento del 5xmille; discutere sugli strumenti più idonei da adottare per assicurare correttezza e trasparenza nell'operato dell'intero settore.
6 marzo 2008	<b>Gestori di telefonia WIND - H3G - VODAFONE - TELECOM</b>	I gestori di telefonia mobile, attraverso gli sms solidali, rappresentano per le associazioni non profit importanti canali di raccolta fondi. Poiché le associazioni che richiedono tale servizio sono in continuo aumento, mentre le numerazioni disponibili sono limitate, i gestori ritengono indispensabile stabilire dei requisiti di accesso al servizio e dei criteri per selezionare le associazioni, sui quali chiedono il parere dell'Agenzia.
13 giugno 2008	<b>FEDERSOLIDARIETA'</b> Organizzazione di rappresentanza politico-sociale delle cooperative sociali, mutue e imprese sociali aderenti a Confcooperative.	I temi proposti alla riflessione dell'Agenzia riguardano la necessità di uniformare le regole di tenuta degli albi sulla cooperazione sociale curati dalle Regioni e l'opportunità di modificare la legge n. 381/1991 sulla disciplina delle cooperative sociali, in relazione alle recenti norme contenute nella legge n. 118/2005 e nel d.lgs. n.155/2006 sulla disciplina dell'impresa sociale.
23 settembre 2008	<b>Fondazione ABIO</b> per il bambino in ospedale	Sono portate all'attenzione dell'Agenzia alcune problematiche di ordine contabile e fiscale, in relazione alla tenuta della contabilità con regole comuni per tutte le associazioni locali (60) che fanno parte del coordinamento Abio e della relativa deducibilità. La seconda questione riguarda una disposizione del recente Testo Unico sulla sicurezza la quale, equiparando la figura del volontario a quella del lavoratore, impone che l'ente presso cui il volontario presta la propria opera debba fornire anche ai volontari la necessaria formazione in materia di sicurezza.



Via Rovello, 6  
20121 Milano  
tel. 02 858687.1  
fax 02 85868788  
[www.agenziaperleonus.it](http://www.agenziaperleonus.it)  
e-mail: [info@agenziaperleonus.it](mailto:info@agenziaperleonus.it)

---

Pubblicazione dell' Agenzia per le ONLUS

---

*Vice Direttore Generale*

Francesco Iaquinta

---

*Direttore Generale*

Gabrio Quattropiani

---

# agenzia per le ONLUS

[www.agenziaperleonus.it](http://www.agenziaperleonus.it)



*Agenzia per le Organizzazioni  
Non Lucrative di Utilità Sociale*

Via Rovello, 6 - 20121 Milano  
Tel. 02/858687.1 - Fax 02/85868788