

Presentazione

Il secondo anno di vita dell'Agenzia per le Onlus (il primo che essa ha trascorso per intero) è stato un periodo rilevante per diversi motivi. Lo confermano sia l'esperienza interna della nuova istituzione, sia l'ampliarsi dei suoi ambiti di azione in rapporto diretto con gli accadimenti e le trasformazioni che hanno interessato il nostro Paese.

Assai stretta è infatti la correlazione fra l'efficienza della struttura e l'efficacia dei servizi e delle iniziative che l'Agenzia ha attivato e propone ai suoi interlocutori, nell'espletamento di quelle funzioni di promozione, indirizzo e controllo che essa è chiamata a svolgere. Tale conclusione non equivale ad affermare l'esistenza di una scontata proporzionalità diretta tra efficienza della struttura e prestazione di buoni servizi, come potrebbe forse apparire a prima vista. Il rischio infatti da tenere sempre presente, è quello di inseguire un'immagine "a priori" della propria efficienza, circoscritta a un'idea di "buon funzionamento", la quale, a sua volta, sia intesa in senso meramente meccanicistico.

Dal punto di vista dell'organizzazione e delle disposizioni interne, come si è cercato di evidenziare nella Parte Prima del presente documento, si è operato per consolidare ulteriormente e per acquisire una serie di elementi quantitativi e qualitativi, dalla cui messa a punto potesse derivare, oltre che un miglioramento della gestione complessiva, anche una maggiore capacità di comprensione del (e una azione più nel) contesto per cui l'organismo pubblico per il nonprofit è stato costituito. Un processo di adeguamento e di progressivo affinamento, questo, che ha riguardato e coinvolto tutte le parti dell'Agenzia: dall'organo deliberante (il Consiglio) sino alla struttura operativa di supporto (l'Ufficio di

Segreteria). Anche per questo motivo, dunque, un compito per nulla facile, non ancora completamente esaurito, ma rispetto al quale la giovane realtà dell'Agenzia - corre l'obbligo di ricordarlo e di formulare qui i sentiti ringraziamenti - ha potuto contare sulla preziosa collaborazione, e allo stesso tempo sulla rigorosa vigilanza, della Presidenza del Consiglio de Ministri, a partire dalla costante azione del Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo.

Proprio per le ragioni esposte poc'anzi, una breve parte della relazione (precisamente la Parte seconda) viene dedicata alla presentazione di elenchi e tabelle. Seppure nel loro scarno carattere tali dati danno conto di quanti e quali momenti di lavoro collegiale siano stati svolti e, soprattutto, fatte salve le norme previste dalla legge sulla tutela della privacy e sulla protezione dei dati personali, di quanti e quali provvedimenti formali siano stati adottati.

Il 2003, inoltre, è stato l'anno in cui l'Agenzia ha potuto sperimentare, con una certa continuità e relativamente a un insieme di dati sufficientemente indicativi, l'impatto della sua presenza e della sua azione.

Si è avuto modo, dunque, di verificare le prime conseguenze dell'esercizio concreto di attribuzioni e poteri della nuova istituzione. E, come sovente accade in tali circostanze, nella declinazione reale di presupposti teorici sono emersi molteplici suggerimenti, conferme e smentite, i quali nel loro insieme hanno contribuito a favorire una opportuna riconsiderazione dell'immagine che l'Agenzia si era fatta di se stessa, e conseguentemente

— come ci è stato confermato in diverse circostanze - della visione degli altri interlocutori.

Un primo ambito di riflessione ha riguardato l'attività giuridica.

Se nell'anno 2002, anche in sede di Relazione Annuale, tale attività era stata concepita (a eccezione dell'emissione di pareri obbligatori e vincolanti, di cui all'art. 3, comma 1, lett. k del precitato DPCM) come una pura espressione dell'esercizio del potere di indirizzo, il lavoro effettivamente svolto nel corso del 2003 ha posto in evidenza la stretta connessione dell'attività giuridica con l'assolvimento di una parte rilevante dei compiti inerenti i poteri di ispezione e vigilanza. Si sono manifestate, in concreto, una significativa interdipendenza e talora una sovrapposizione, fra l'espletamento dell'opera di indirizzo e quella di garanzia. In buona sostanza, nel dare seguito alle istanze presentate all'Agenzia dai suoi molteplici interlocutori, in particolare in ordine ai quesiti presentati da alcune Amministrazioni centrali dello Stato, si è riscontrato che non di rado un dato parere, nel richiamare un indirizzo interpretativo generale (ovvero nel prefigurarlo), si poneva in realtà come il presupposto o come l'esito di una verifica condotta "nel particolare". D'altro canto, è altresì emerso che nell'assolvimento dell'attività di studio e progettazione di possibili ipotesi e proposte di indirizzo interpretativo, aventi per lo più l'obiettivo dichiarato di una "rigorizzazione" della disciplina sul nonprofit, molti degli spunti e delle riflessioni scaturivano dall'esperienza condotta in vista della elaborazione di pareri obbligatori e/o facoltativi.

In base a tali considerazioni, si è pensato di compendiare la trattazione dell'attività di indirizzo e quella di ispezione e vigilanza in un'unica parte della Relazione (Parte terza).

Come si potrà evincere dalla lettura della Parte quarta dedicata all'attività di promozione, risultano essere numerosi e non secondari i legami fra tutte e tre le sfere di intervento su cui il nuovo organismo pubblico per il Terzo settore è chiamato a operare.

Nel 2003, per limitarci ad alcuni esempi, sono stati avviati importanti progetti finalizzati ad attivare collaborazioni istituzionali con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (nella fattispecie con l'Agenzia delle Entrate) e con il Corpo della Guardia di Finanza. Oltre a ciò, sono state avviate attività di studio sui principali illeciti commessi nell'ambito della raccolta fondi mediante sollecitazione della fede pubblica.

Non solo, sempre in relazione a questo importante aspetto, l'Agenzia ha continuato a svolgere un'azione di incoraggiamento verso l'adozione spontanea di codici di autoregolamentazione elaborati all'interno del settore stesso, i quali, se non possono essere considerati come un'alternativa tout court al "controllo" esterno degli enti, ne rappresentano peraltro un completamento e un fattore educativo di prevenzione.

Più in generale, l'attività di promozione condotta dall'Agenzia si è concentrata specialmente sul versante della ricerca e su un lavoro che si potrebbe definire di divulgazione e sostegno dei valori identificativi, delle

buone pratiche, delle esperienze internazionali inerenti le realtà senza finalità di lucro.

L'attività di ricerca, talora condotta in collaborazione con prestigiosi partner scientifici, si è estesa dall'avvio di progetti di ricognizione della legislazione in materia di nonprofit (Libro bianco sullo stato della normativa in Italia, riepilogo dei provvedimenti e dei pronunciamenti comunitari, censimento delle reti europee del Terzo settore, legislazione nonprofit tedesca etc.) sino al tentativo di scandagliare le possibili applicazioni del metodo e dell'approccio degli operatori del privato di utilità sociale in aree ancora poco esplorate (dai servizi alla maternità e all'infanzia, sino all'applicazione delle tecnologie nel campo del sostegno ai disabili). Non si sono volute trascurare poi alcune aree recentemente toccate da interventi normativi come il passaggio dalle IPAB alle fondazioni private.

L'attività di supporto diretto al miglioramento della conoscenza del settore presso la società civile e presso le istituzioni invece, è stata condotta attraverso la promozione diretta di eventi culturali e scientifici e attraverso la partecipazione a numerosi convegni organizzati da terzi.

L'insieme di tutte le attività, che verranno dettagliatamente descritte nelle pagine seguenti, ha fornito all'Agenzia un riscontro assai significativo della situazione in cui si trovano il privato senza finalità di lucro e il privato di utilità sociale in Italia. A distanza di un anno, molte delle considerazioni riportate nella prima Relazione si confermano tuttora valide e relative, anzi, a problemi sempre più urgenti e cruciali

Appare confermato il mutamento in atto nella percezione, e quindi nella rappresentazione diffusa di ciò che oggi è, e soprattutto di ciò che domani potrebbe essere il Terzo settore in quanto tale. Un fenomeno, questo, almeno a giudicare da alcuni segnali, che non sembra riguardare soltanto la società italiana, giacché riveste una dimensione — scontate le differenze sussistenti fra i vari contesti nazionali — di livello europeo.

Per un verso, la percezione dell'opinione pubblica del mondo a cui ci si sta riferendo rischia di essere fortemente condizionata dal crescente disagio - avvertito per comprensibili ragioni a cominciare dal basso — con cui sempre di più si guarda ai possibili mutamenti dei tradizionali sistemi di welfare. Vale a dire di quel processo entro cui, com'è noto — per sua tradizione e vocazione - si è individuato il principale, quando non l'esclusivo, ambito di applicazione e di sviluppo del mondo nonprofit.

Per altro verso, invece, certamente il Terzo settore può costituire oggi più che mai anche un importante fattore di risparmio o di migliore impiego delle risorse pubbliche.

Laddove sorge un'esperienza spontanea di risposta a bisogni sociali ben identificati, laddove si genera un contesto di miglioramento della qualità della vita, automaticamente si crea un incremento del benessere sociale e conseguentemente un risparmio.

In questo senso le politiche pubbliche nei confronti del nonprofit devono evitare la tentazione di creare rendite, ovvero di concepirlo esclusivamente come possibile forma di out-sourcing, ma dovrebbero incoraggiarne lo sviluppo, anche mediante l'introduzione di una equilibrata e giusta dose di meritocrazia, una gradualità nell'uso della leva fiscale e nell'erogazione di contributi e infine, agevolandolo nello sperimentare e

“invadere” nuovi ambiti: per esempio nel campo dei servizi alla maternità e all’infanzia, della lotta alla dispersione scolastica e universitaria, del miglioramento del contesto urbano e ambientale. Ambiti, in cui il mancato intervento comporta gravi fattori di immobilismo sociale e, nel medio e lungo periodo, un aggravio dei costi del welfare.

La convinzione derivante dall’esperienza di questa istituzione e una ragionevole speranza, invece, inducono a pensare che anche in tali settori, una sinergia fra le forme tradizionali della pubblica assistenza e la creatività dei corpi intermedi della società civile potrebbe dare buoni e concreti frutti.

Lorenzo Ornaghi

***Presidente dell’Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di
utilità sociale***

Milano, li 1 marzo 2004