

Seconda Relazione Annuale

Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale

(predisposta ai sensi del DPCM 329/01 art. 2, c. 2)

PARTE QUARTA

Attività di promozione

Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale

Premessa

In più luoghi della prima Relazione Annuale, sia in sede di ricostruzione storico-legislativa delle tappe preliminari alla nascita dell'Agenzia per le Onlus, sia come riflessione "a posteriori" sui suoi primi mesi di lavoro¹, ci si è soffermati a lungo sui temi della posizione giuridica e del ruolo assunto dalla stessa nella pratica quotidiana. Non si intende, naturalmente, riproporre negli stessi termini, in questa sede, questo tipo di argomenti, tuttavia, è dall'esito di quelle prime riflessioni che pare opportuno ripartire, affinché il resoconto dell'attività svolta dall'Agenzia in ambito promozionale, possa essere colto con maggiore chiarezza e con senso di continuità.

Il lavoro condotto in tale direzione nel corso 2003, infatti, come si potrà constatare dalla esposizione che seguirà questa breve premessa, per un verso si è configurato come il completamento di opere e l'affinamento di metodologie già introdotte nel secondo semestre del 2002, per un altro, esso ha rappresentato un momento in cui si sono esercitate alcune opzioni rispetto alla pletora di possibili approfondimenti e di questioni aperte su cui investire, in termini di ricerca e di pubbliche relazioni, le energie e le risorse a disposizione dell'Agenzia.

Proprio nelle pagine della prima Relazione Annuale or ora richiamate, infatti, si era cercato di rievocare innanzitutto il clima culturale (evidenziando il peso assunto dal movimento a un tempo di tipo sociale, economico e culturale che lo ha principalmente determinato) da cui ha preso vita, fra le altre innumerevoli cose, la stessa esigenza, esplicitatasi poi in una vera e propria richiesta, della creazione di un nuovo organismo pubblico dedicato al Terzo settore. Ci si era, altresì, intrattenuti sulla marcata evoluzione intervenuta all'interno di quel mondo, soprattutto dopo l'emanazione della cosiddetta "Legge Zamagni"², e sul concomitante passaggio dall'ipotesi di un'autorità indipendente, i cui compiti si immaginavano strettamente legati, e allo stesso tempo delimitati, alla funzione di controllo

¹ Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA (8 marzo 2002 – 31 dicembre 2002), Parte I, Cap. 1 e 2, pp. 15-33 e Parte III, Cap. 1, pp. 95-98.

² D.Lgs. n. 460 del 4 dicembre 1997.

³ Un ente che il predetto D.Lgs 460/97 prevedeva, forse un poco ingenuamente, di istituire entro il 31 dicembre 1997, vale a dire in meno di un mese dalla sua emanazione e contestuale istituzione delle "organizzazioni non lucrative di utilità sociale" (Onlus).

delle istituende “onlus”³, alla effettiva istituzione⁴, regolamentazione⁵ e insediamento⁶ di un’agenzia operante sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri⁷, le cui attribuzioni e i cui poteri, oggi (“de jure condito”), non si limitano alla sola attività di vigilanza e - particolare per nulla irrilevante - riguardano tutto il mondo nonprofit italiano.⁸

Sempre nella precedente Relazione, si è riferito come le riflessioni scaturite in base alle prime esperienze maturate - per così dire - sul campo (sia dal punto di vista dell’attività giuridica, sia dal punto di vista dell’osservazione e dell’analisi dei ritorni giunti all’Agenzia attraverso audizioni, partecipazione ad attività seminariali e convegni, contatti istituzionali in essere e altro ancora) hanno fornito la sensazione che l’intuizione sottesa al passaggio testé ricordato (da puro organismo di controllo a realtà votata all’esercizio di una vigilanza promozionale e di indirizzo) non fosse affatto priva di una certa coerenza e di coerenza rispetto alla situazione complessiva della realtà a cui si rivolgeva.

Si può sin d’ora anticipare che l’attività svolta nel 2003 ha ulteriormente confermato quella prima, e per alcuni versi ancora acerba (non a caso la si è definita una “sensazione”), valutazione.

Accanto alla richiesta di un maggiore controllo sull’operato dei soggetti del Terzo settore, specialmente di quelli che usufruiscono di particolari agevolazioni e/o contributi pubblici, o ancora, di quelli che effettuano raccolte pubbliche di fondi mediante sollecitazione della fede pubblica, effettivamente, si può cogliere distintamente una diffusa esigenza – espressa non solo dagli operatori e dai rappresentanti del nonprofit italiano – di sostegno, di chiarificazione legislativa, di conoscenza, di scambio di esperienze nazionali e internazionali, di occasioni di dialogo con gli altri attori dell’economia e della società, a

⁴ DPCM del 26 settembre 2000.

⁵ DPCM n. 329 del 21 marzo 2001.

⁶ Milano, 8 marzo 2002.

⁷ DPCM n. 329 del 21 marzo 2001, art. 2.

⁸ Ibid, art. 3, comma 1 lett. a): “nell’ambito della normativa vigente, [l’Agenzia] esercita i poteri di indirizzo, promozione, vigilanza e ispezione per la uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare per quanto concerne le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, il terzo settore e gli enti non commerciali...”

partire dagli interlocutori pubblici tradizionalmente intesi. Si è detto “non solo dagli operatori e dai rappresentanti del nonprofit”, e infatti, un dato indubbiamente interessante consiste nel fatto che questa domanda complessiva (ricca di sfumature al suo interno) viene espressa, in modo trasversale, sia nel senso dei diversi settori economici e sociali coinvolti, sia rispetto alla grande maggioranza degli orientamenti politici e culturali presenti nel nostro Paese. Oltre agli enti senza finalità di lucro, infatti, le istanze sopra accennate sono portate avanti con forza e convinzione crescente anche da pubbliche amministrazioni (dal livello delle amministrazioni centrali dello Stato sino agli enti locali), università, scuole, camere di commercio, associazioni di imprese for profit e organizzazioni dei lavoratori.

Non è tutto: l’Agenzia per le Onlus, come si potrà evincere dalle pagine seguenti, ha avuto modo di verificare direttamente l’interesse autentico per una migliore conoscenza (finalizzata a una sua eventuale promozione) del paradigma del Terzo settore italiano anche da parte di istituzioni appartenenti ad altri Paesi, o addirittura (è il caso, per esempio, della Banca Interamericana di Sviluppo - BID) di livello sovranazionale.

Ma al di là della non trascurabile estensione, e della profondità della domanda di supporto riscontrata – una domanda, è giusto precisarlo, innanzitutto di accompagnamento scientifico e culturale - l’attività svolta nel corso del 2003 ha evidenziato una volta di più la piena compatibilità, fatti salvi i limiti strutturali e organizzativi che l’Agenzia sta ancora scontando, fra l’impegno per il controllo della corretta applicazione della normativa inerente il settore e l’azione per la promozione dello stesso. Del resto, se (in via negativa) collaborare alla inibizione degli illeciti, degli abusi e delle irregolarità si configura anche come un forma di promozione indiretta per coloro che invece operano responsabilmente, e attraverso di essi, del prestigio sociale del nonprofit in quanto tale, è altrettanto vero che promuovere la conoscenza di opportunità, buone pratiche, strumenti organizzativi più evoluti o alternativi, esperienze internazionali etc. rappresenta, a sua volta, una preziosa forma di prevenzione e di contenimento di possibili degenerazioni. Non si tratta, naturalmente, di cedere a un troppo facile ottimismo di maniera. Si è consapevoli che tutto ciò, al di là di un certo, per lo più surrettizio, “intellettualismo etico” di ritorno - secondo cui il fatto di conoscere il bene (buoni metodi, buone teorie e buone prassi) implica di per sé una sua (una loro) automatica e necessitata applicazione - non è sufficiente. Molte cose si potrebbero dire, e in parte si sono già dette, al riguardo. In questa parte della Relazione, dedicata all’attività di promozione, si può almeno soggiungere che, parallelamente al tipo di azioni sopra accennate, occorre sostenere anche una crescita della coscienza critica dei cittadini, i quali, da un lato, praticamente ogni giorno, vengono sollecitati (e questo di

per sé non è certamente un dato negativo) a sostenere un grande numero di iniziative e che, dall'altro, in quanto cittadini-utenti, sempre più spesso si trovano a usufruire di prestazioni e di servizi erogati da parte di soggetti appartenenti al Terzo settore. Senza pretese eccessive, con tutta l'umiltà del caso, ma anche con l'autorevolezza che deriva dalla determinazione ad assolvere la propria missione, è indubbio che l'Agenzia per le Onlus avverta anche questo compito come suo: aiutare i cittadini (i quali, di volta in volta, possono essere: volontari, sovventori, donatori, utenti etc.) a distinguere tra ciò che realmente è attività nonprofit, ciò che è attività nonprofit palesemente collegata al perseguimento di una chiara utilità sociale, e ciò che, invece, magari abusando di questi termini, persegue altre finalità, non necessariamente illecite.

Il concetto di "vigilanza promozionale" adottato dall'Agenzia sin dall'avvio della sua operatività, dunque, ha confermato di essere – almeno sino a questo punto - una modalità di approccio proficua, la quale, però, va sostenuta continuamente con grande, attento e prudente realismo. Un realismo che chiede innanzitutto di guardare l'oggetto che si vuole promuovere e sui cui si è chiamati a vigilare, tenendo conto dei molteplici fattori di cui esso si compone: delle sue variegate radici, dei diversi gradi e dei diversi modi con cui - in molti casi - produce un'effettiva utilità pubblica (collettivamente intesa e come tale direttamente percepita, ovvero a beneficio di singole persone più o meno in difficoltà), della base volontaria che, frequentemente, lo anima. Tutto questo, con la consapevolezza che le sigle utilizzate – incluse quelle utilizzate dal decreto che regola la conformazione dell'Agenzia e definisce il suo raggio d'azione ("le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, il terzo settore e gli enti non commerciali"⁹) – sono sintesi che necessariamente tengono assieme realtà anche molto diverse fra loro e che, tuttavia, non è giusto livellare arbitrariamente più di quanto lo impongano le leggi. Non si tratta, naturalmente di eccedere nell'esercizio di stilare elenchi di distinguo, o addirittura graduatorie modulate su casistiche più o meno rare, piuttosto, si tratta di non rimuovere, per amore di unificazione, differenze che concernono dimensioni, durata dell'impegno, presenza territoriale, patrimoni disponibili, relazioni istituzionali, accesso ai mezzi di comunicazione, ma soprattutto le diverse finalità: dalla semplice assenza di scopo di lucro sino alla tutela di valori costituzionalmente rilevanti.

Conoscere, quindi, se non implica necessariamente atteggiamenti positivi conseguenti e coerenti, nondimeno, rappresenta una premessa fondamentale per potere conferire un senso a qualsiasi azione che si prefigga di dare un contributo concreto allo sviluppo di un

⁹ Si veda la nota precedente.

settore così particolare. Il rischio, viceversa, è quello di somministrare dei “placebo” meramente suggestivi o, ancor peggio, di fornire risposte persino controproducenti.

Questo scenario, purtroppo, in parte, è già realtà. In molti casi, infatti, l’Agenzia ha avuto modo di raccogliere, da parte di operatori del settore, accademici e professionisti, diversi rilievi critici sulla qualità complessiva della – peraltro assai diffusa - offerta formativa in tema di nonprofit, le cui proposte, in diversi casi, sembrerebbero modulate su veloci adattamenti (talora con riferimento a un’immagine stereotipata di Terzo settore), per esempio, di “metodologie di management”, o di “organizzazione aziendale” originariamente elaborate per imprese for profit.

Pur non ritenendo di entrare nel merito di tali indicazioni, l’Agenzia per le Onlus ha cercato di tenere conto anche di questo. In generale, l’ipotesi di lavoro da cui essa ha preso le mosse per attuare la sua attività di promozione, muove dalla percezione che, soprattutto in questo frangente storico, più che di un ulteriore rafforzamento dell’offerta formativa, il Terzo settore complessivamente inteso abbisogni semmai di una maggiore e rinnovata ricerca, unitamente a un’azione più incisiva di educazione alla cittadinanza attiva, responsabile e solidale, specialmente delle nuove generazioni.

Lo scopo, in ultima istanza, è quello di aiutare tutti a non rimuovere il fatto che le esigenze di coloro che agiscono senza finalità di profitto e per il bene comune (utilità sociale) sono in realtà le esigenze di ciascuno di noi.

Capitolo I – Studi, Ricerche e Sperimentazione

Una delle evidenze con cui chi si occupa – specialmente da un punto di vista teorico - di nonprofit (in particolare nel nostro Paese), inevitabilmente si imbatte, è rappresentata dalla estrema differenziazione interna che lo caratterizza. Su questo dato universalmente riconosciuto, sulle sue cause storiche e sulle sue conseguenze, ci si è a lungo soffermati nella precedente Relazione Annuale, ponendo attenzione soprattutto alle implicazioni che ciò ha contribuito a determinare in ordine alla nostra normativa di settore, a partire dalla sovrabbondante e non sempre coordinata legislazione specialistica e fiscale.

Questa peculiarità generale, inoltre, esige sempre più di essere inquadrata e letta all'interno delle molteplici dinamiche di natura politica ed economica (di ampia portata) che sembrano investire complessivamente la nostra società e le sue istituzioni. Per citare soltanto alcuni dei più palesi e rilevanti fra questi macro processi, da un lato v'è la progressiva (seppure non priva di battute d'arresto) e, apparentemente irreversibile, integrazione del sistema Italia, oltre che dello Stato italiano, all'interno dell'Unione Europea. Dall'altro, ancora più in generale, vi sono le innumerevoli e talora imponenti connessioni, intersezioni e reciproche influenze tra i tradizionali assetti interni al nostro consesso civile – incarnato concretamente dalle consuetudini e dagli stili di vita propri delle diverse comunità territoriali, benché non riducibile alla loro semplice somma – e le influenze dirette e indirette prodotte dalla crescente internazionalizzazione degli scambi commerciali, mediatici e culturali, oltre che dai considerevoli flussi migratori.

La diversificazione interna al Terzo settore italiano, specialmente la diversificazione inerente i suoi molteplici ambiti di intervento, in questo senso, si pone come un fattore di catalizzazione e, allo stesso tempo, di moltiplicazione, delle “influenze” e, si potrebbe dire delle “combinazioni”, a cui si è sopra accennato. Tuttavia, in forza del suo radicamento popolare, del suo prevalente legame con tradizioni profonde e valori forti, sovente esso ha dimostrato di poter essere anche un formidabile aiuto per una metabolizzazione critica degli input provenienti da parti anche molto distanti tra loro, e quindi, un elemento di equilibrio (o se si vuole di ri-equilibrio) su cui la società civile ha potuto e può contare.

Alla luce di quanto si è detto sinora – peraltro con forzata sintesi e inevitabile sommarietà – appare chiaro che l'idea di studiare il nonprofit italiano, di concepire ed elaborare ricerche sulla sua natura e sul suo peso effettivo, di individuare campi la cui esplorazione possa rivelarsi utile, costituisce un'impresa non facile e particolarmente complessa.

Se per un verso, infatti, la chiave della “interdisciplinarietà” sembra essere un passaggio obbligato, per un altro, un approccio eccessivamente sbilanciato sul versante dell'analisi

specialistica (benché condotta in chiave plurale) comporta il rischio di una dispersione delle varie “cognizioni” acquisite. Nella logica di un’estrema focalizzazione dei singoli segmenti del settore e delle loro frazioni, infatti, si rischia di non cogliere appieno la dimensione, o per lo meno, la vocazione “sistematica” e gli effetti “unitari” di questo particolare ambito della nostra società. Effetti che, di norma, sono i più significativi dal punto di vista della crescita civile, dell’educazione alla cittadinanza, della partecipazione responsabile alla “governance” della “res publica” da parte dei gruppi e delle singole persone.

Il programma di ricerca dell’Agenzia per le Onlus, quindi, tenta di partire dalla “presa d’atto” di questa complessità, che in primo luogo rimane comunque una ricchezza, per cercare di fornire il proprio contributo qualificato (sia detto senza eccessivo autocompiacimento per l’uso di espressioni un poco abusate) volto soprattutto a favorire sia la consapevolezza della “sistematicità attuale” dell’insieme degli enti senza finalità di lucro in Italia, sia (a maggior ragione) la consapevolezza della sua “sistematicità potenziale”. Tutto questo tanto a beneficio di chi fa parte del mondo nonprofit e vi opera con un ruolo attivo, quanto a beneficio del resto della società e delle istituzioni che da tale impegno traggono un vantaggio rilevante.

V’è una notevole differenza, infatti, per chi è chiamato a rapportarsi con le singole organizzazioni del Terzo settore, tra il sapere di potere contare su (e quindi, per converso, di dovere anche sostenere) una collezione, per quanto meritoria, di compagini non lucrative e sapere, invece, che esse danno vita e appartengono a un “corpus” più ampio, che pur alimentato da premesse, esperienze, specializzazioni differenti, riesce a produrre effetti unitari sulla vita del Paese e delle persone che lo abitano. Questo approccio, come si è in parte anticipato, non è affatto incompatibile, ma in qualche modo presuppone, un buon grado di conoscenza del particolare. L’importante, verrebbe piuttosto da dire, è che si possa verificare se dall’intreccio tra effetto generale e casi particolari si ricerchi – senza preconcetti neppure di parte positiva – e si generi effettivamente un valore aggiunto, di volta in volta o contemporaneamente, civile, sociale, economico, ovvero se si vuole utilizzare un’espressione sintetica, un valore aggiunto “umano” e “a misura d’uomo”.

In questo senso, sia detto per inciso, sembrano avere buoni argomenti coloro che sottolineano, al di là della comodità d’uso e della popolarità acquisita dal termine, l’inadeguatezza della stessa espressione “nonprofit”, la quale sembra togliere ogni possibilità di individuare un valore aggiunto “qualitativamente” e “finalisticamente” diverso. Un “altro profitto”, direbbero altri, ovvero anche, in alcuni casi, un profitto propriamente tale

in senso tecnico, ma non destinato alla remunerazione di azionisti e proprietari, bensì devoluto o re-investito per il bene (oggettivo, verificabile e riscontrabile) della comunità sociale.

Infine, giova dichiarare da subito che il programma di ricerca avviato cerca di svilupparsi senza la presunzione (che sarebbe davvero fuori luogo) di ignorare che già molti e prestigiosi centri di ricerca stanno, da tempo, facendo altrettanto e spesso, fortunatamente, con ottimi risultati. “A fortiori”, l’Agenzia è ben consapevole di non possedere necessariamente metodi infallibili, ovvero l’elenco delle tematiche senz’altro più attuali e stringenti. Ciò che si vuole proporre è, come si è detto, un contributo di informazioni, dati e suggestioni che si svolga sia nella prospettiva dell’attivazione di “indagini conoscitive di natura generale nei singoli settori operativi delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti [non commerciali]”¹⁰, sia in quella della “conoscenza delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti [non commerciali] in Italia, al fine di promuoverne e diffonderne la conoscenza e di valorizzarne il suo ruolo di promozione civile e sociale”¹¹. Tutto questo, con la crescente consapevolezza di un contesto che presuppone anche la promozione di “scambi di conoscenza e forme di collaborazione fra realtà italiane delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti [non commerciali] con analoghe realtà all’estero”¹² e una particolare attenzione al dialogo con “tutte le pubbliche amministrazioni e gli enti di diritto pubblico, instaurando con essi forme di collaborazione utili ai fini dell’indirizzo, della promozione, della conoscenza e del controllo delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti [non commerciali] in Italia”.¹³

In altre parole, l’Agenzia per le Onlus si sente istituzionalmente chiamata a condurre la sua attività di indagine conservando il necessario equilibrio fra il mantenimento (e l’affinamento) di una visione d’insieme del fenomeno, e una, quantomeno sufficiente, profondità di analisi dei suoi molti (e a loro volta complessi) aspetti.

E’ in base a questo criterio che vanno lette le pagine successive, nelle quali si riportano gli esiti di diversi lavori, a partire da quelli già concepiti, ovvero già elaborati e iniziati nel corso del 2002. Accanto alla ricerca, di larga portata, incentrata sull’obiettivo di produrre una panoramica dettagliata della situazione legislativa concernente il settore in Italia, infatti, si trovano inchieste che, con la finalità dichiarata di condurre un paragone, cercano di cogliere nel modo più esauriente possibile i contenuti di esperienze del rapporto fra

¹⁰ Ibid., art. 5, comma 1, lett. b)

¹¹ Ibid., art. 3, comma 1, lett. d)

¹² Ibid., art. 3, comma 1, lett. g)

¹³ Ibid., art. 5, comma 1, lett. a)

istituzioni e terzo settore vigenti al di fuori dei nostri confini. Ma non solo: altri tentativi di studio sono condotti sul rapporto fra lo stesso terzo settore e ambiti della società ove, almeno in apparenza, il suo impatto reale o solo possibile non è ancora stato sufficientemente esplorato.

1.1 Libro bianco sullo stato della normativa del settore nonprofit italiano

Il 26 giugno 2003, in sede di presentazione della prima Relazione Annuale, tenutasi a Palazzo Chigi, oltre che nel corso di alcune interviste immediatamente precedenti e appena successive all'evento, il Presidente dell'Agenzia ha anticipato ai mezzi di informazione che il Consiglio stava valutando l'opportunità e la fattibilità di un ambizioso progetto, vale a dire la compilazione di un Libro Bianco sullo stato della normativa del settore nonprofit italiano. Tale anticipazione, peraltro, si è proposta come una delle più logiche conseguenze rispetto a quanto contenuto nella stessa precitata Relazione Annuale, in particolare nel secondo capitolo della Parte Terza, intitolato "Osservazioni e proposte per il legislatore".¹⁴ In quelle pagine si erano rilevate e sottolineate con forza sia l'arretratezza della normativa civilistica che regola i soggetti senza finalità di lucro, sia la carente sistematicità della messe di norme speciali che disciplinano particolari tipologie di enti nonprofit, sia, infine, l'incongruenza di diverse prescrizioni in materia tributaria. Rispetto alla semplice registrazione di queste prime valutazioni, l'Agenzia ha avvertito il dovere di compiere un passo in più, vale a dire di promuovere un approfondimento delle stesse, condotto con metodo scientifico. Un approfondimento che, in prima battuta, non può che essere anche un'estensione della conoscenza, una sorta di catalogazione ragionata di tutti i provvedimenti concernenti le realtà dell'economia civile e sociale del nostro Paese, ma che poi deve assumersi anche l'onere di un'analisi attenta, comparativa e contestualizzata e, quindi, il coraggio di proporre suggerimenti costruttivi per ottimizzare il rapporto tra legislazione e prassi.

Naturalmente, l'esternazione del Presidente non ha preso le mosse da una (per quanto coerente) autonoma improvvisazione, ma ha esplicitato l'esito di alcuni precisi passi già condotti dal Consiglio, inteso nella sua piena collegialità. E, in effetti, tale idea è stata individuata come una possibile attività sin dalla redazione della prima Bozza del documento di Programmazione, elaborata dalla Commissione per la Programmazione

¹⁴ Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA (8 marzo 2002 – 31 dicembre 2002), Parte III, Cap. 2, pp. 99-113.

delle Attività Istituzionali in collaborazione con il Direttore Generale e presentata in data 29 gennaio 2003.

Successivamente, nel corso della riunione di Consiglio dell'11 marzo, l'argomento è stato ripreso e approfondito proprio in sede di esposizione delle principali proposte contenute nello schema di programma biennale di attività. In quel frangente si è quindi proceduto alla prima discussione collegiale sul tema e si è potuto così determinare qualche altro significativo affinamento dell'ipotesi di lavoro. Tra le altre indicazioni scaturite v'è stata quella di cercare di collegare il tutto, oltre che alla ricognizione dell'esistente, anche con le iniziative legislative in corso, di modo che l'aggancio con l'attualità possa risultare essere il più marcato possibile. Inoltre, è stata espressa l'intenzione di realizzare un intervento che, attraverso la catalogazione e la disamina delle norme attualmente vigenti, sia altresì funzionale all'ancor più ambizioso tentativo di elaborare una proposta (o almeno dei contributi organicamente concepiti) per la riforma dell'ordinamento civilistico e tributario inerente il settore. In questo senso, si è confermata la preferenza per un procedimento progressivo che prenda l'avvio dalla rilevazione puntuale anche di ciò che si sta promuovendo, non solo a livello parlamentare, ma anche a livello governativo. A partire dalle prime riflessioni condivise, quindi, si è palesata la necessità di garantire alla realizzazione del Libro Bianco le risorse intellettuali, scientifiche, operative e conseguentemente anche finanziarie e temporali congrue con la portata dell'iniziativa. Si è preso atto, inoltre, che l'importanza e, allo stesso tempo, la difficoltà dell'operazione sono determinate anche dalla nuova potestà legislativa che, già dopo l'approvazione del referendum sulla riforma del Titolo V della Costituzione, è stata riconosciuta alle Regioni anche in materie strettamente collegate al tema generale della ricerca, e dunque, dalla impossibilità di individuare un interlocutore esclusivo. Un processo di devoluzione dei poteri che, peraltro, stando a quanto previsto dal programma presentato dal Governo nazionale, potrebbe presentare ulteriori novità.

Al termine della discussione, e prendendo atto dell'elevato livello di impegno richiesto dall'obiettivo, il Consiglio ha deciso di costituire un apposito Gruppo di lavoro formato da sei tra i suoi componenti, al fine di definire un primo piano di attività.

Secondo logica, quindi, nella successiva riunione della Commissione per la Programmazione delle Attività Istituzionali dell'Agenzia, tenutasi il 19 maggio, si è deciso di includere nel nuovo schema biennale di programmazione da presentare in Consiglio (frutto di una selezione fra le diverse idee emerse in precedenza) anche l'iniziativa inerente il Libro Bianco.

Dal punto di vista operativo, occorre segnalare l'esito della riunione plenaria del Gruppo di Lavoro appositamente insediato (a cui ha collaborato il responsabile scientifico del Servizio Documentazione e Studi dell'Agenzia), svoltasi il 13 giugno, da cui è scaturita una prima proposta da sottoporre al vaglio del Consiglio. L'elaborato,¹⁵ che conteneva già riflessioni e suggerimenti circa gli obiettivi e gli strumenti per il loro conseguimento, prospettava, fra l'altro, la costituzione di un Comitato scientifico di alto livello a cui affidare il compito di garantire il rigore metodologico e il livello qualitativo dell'indagine. Accanto a questo, inoltre, si era prevista l'attivazione di un Comitato di redazione a cui assegnare compiti più operativi e che avrebbe condotto il suo lavoro, naturalmente, secondo gli indirizzi comunicati dal primo Comitato e dal Consiglio dell'Agenzia. Sempre nel testo richiamato, inoltre, si sono tracciate alcune ipotesi sull'indice del Libro bianco, sulla composizione (nel senso delle competenze occorrenti) del Comitato scientifico e sull'entità del budget necessario.

Nel corso della seduta consiliare del 23 settembre, quindi, il Consiglio è tornato a occuparsi direttamente del progetto. Dopo una serie di ulteriori approfondimenti, infatti, e soprattutto dopo avere riscontrato – successivamente al sopra menzionato annuncio pubblico effettuato dal Presidente - un diffuso interesse sia da parte dei mezzi di comunicazione, sia da parte di tanti operatori del settore e di diverse pubbliche amministrazioni, la convinzione di procedere concretamente si è fatta ancora più forte. Nella circostanza, sono emerse valutazioni di ordine generale sul progetto elaborato dal Gruppo di Lavoro, le quali sono state, nella sostanza, tutte favorevoli all'approccio metodologico individuato. Al termine di un intenso dibattito, il Consiglio si è ritrovato d'accordo sulle considerazioni di seguito sinteticamente riportate:

- il Comitato scientifico deve operare (pur nell'assoluto rispetto dei criteri di "scienza e coscienza" e della sua insindacabile indipendenza intellettuale e di ricerca) tenendo conto degli indirizzi forniti dal Consiglio dell'Agenzia;
- nella composizione del Comitato scientifico si deve tenere conto sia della presenza di accademici sia di esperti con competenze più marcatamente tecniche;
- i membri del Consiglio dell'Agenzia che, per proprie competenze professionali e per la loro esperienza, sono in condizione di dare un loro contributo ai lavori del Comitato scientifico, possono essere coinvolti, con modalità da definire;

¹⁵ "Proposta di lavoro per la redazione di un libro bianco sullo stato della normativa del settore nonprofit italiano e per lo sviluppo di una proposta di riforma della legislazione civilistica e fiscale del settore".

- la composizione del Comitato scientifico, in termini numerici, deve essere adeguata rispetto al ventaglio delle tematiche da affrontare;
- l'istituzione, al fianco del Comitato scientifico (che potrebbe essere composto da sette membri), di un Comitato di redazione;
- i Consiglieri sono invitati a fornire indicazioni al Presidente in merito all'individuazione dei componenti del Comitato scientifico e del Comitato di redazione.

A partire da queste indicazioni, unanimemente approvate già in occasione della seduta del 14 ottobre, il Presidente ha reso noto di avere ricevuto, da parte di alcuni Consiglieri, delle segnalazioni sia relativamente alla composizione del Comitato scientifico sia su quella del Comitato di redazione.

Infine, nel corso dell'ultima seduta del 2003 (9 dicembre), il Presidente, secondo l'incarico che conferitogli dal Consiglio, ha comunicato d'aver concluso la fase di valutazione dei curricula e dell'assetto funzionale del gruppo di lavoro che si sarebbe dovuto insediare come Comitato scientifico per la realizzazione del Libro Bianco sul nonprofit. L'ipotesi da sottoporre ulteriormente al vaglio e all'approvazione definitiva dell'organo deliberante, frutto di un lavoro condotto sulla scorta delle segnalazioni fornite dai Consiglieri, ha individuato nella composizione formata da tre giuristi, un economista e un politologo le risorse intellettuali adatte a garantire il rigore scientifico e la qualità del lavoro. Sono state così create le premesse per lo svolgimento di un lavoro proficuo e di sicuro interesse che, nell'intenzione dell'Agenzia per le Onlus, dovrà dare i suoi primi frutti già nel corso del 2004.

1.2 Studi sulle principali linee di sviluppo su Terzo settore ed Europa

Nella premessa di questa parte quarta, si è sottolineata l'importanza di non trattare il nonprofit italiano, e quindi la normativa che ne regola l'attività e la vita, come qualcosa di avulso dai processi internazionali e sovranazionali che coinvolgono tutto il "sistema Italia". Proprio per questo, l'Agenzia per le Onlus, oltre alla impegnativa ricognizione e analisi di cui si è riferito nel precedente paragrafo, ha inteso approfondire gli aspetti inerenti la collocazione del Terzo settore (non solo di quello italiano) nel contesto del processo di costruzione della nuova Casa comune europea.

In questo senso, soprattutto in vista del convegno internazionale promosso e organizzato dall'Agenzia – tenutosi il 29 novembre a Milano – e di cui si dirà nel capitolo dedicato al

resoconto della promozione e della partecipazione dell'Agenzia a eventi significativi concernenti la sua sfera di competenze, sono state attivate alcune linee di ricerca su questo tema. Ricerche fra loro parallele e complementari.

In primo luogo, si ritiene di segnalare il lavoro prodotto da uno dei Consiglieri che - con la collaborazione della sua assistente - ha condotto un metodico e preciso approfondimento volto a individuare tra le linee di bilancio dell'Unione Europea tutte le voci che, in qualche modo, sono riferibili (in via esclusiva o meno) all'ambito del Terzo settore e dell'economia civile e sociale continentale. L'esito di questo lavoro prezioso (rispetto al quale non si ha, sin qui, notizia di un'analogia versione condotta in altre sedi) iniziato in vista del precitato convegno internazionale promosso dall'Agenzia, dovrebbe trovare una sua prima pubblicazione non solo sul sito della stessa, ma anche sul sito (o, più propriamente, all'interno del portale) che si sta predisponendo - in collaborazione con INDIRE (Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa) - a beneficio delle organizzazioni del Terzo settore, e del mondo della scuola.¹⁶

Secondariamente, il Servizio Documentazione e Studi dell'Agenzia ha avviato un'indagine sui provvedimenti e sui pronunciamenti adottati dalle principali istituzioni comunitarie (Commissione Europea, Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Comitato Economico Sociale), le cui prime risultanze sono state riferite anch'esse durante il già più volte richiamato convegno internazionale del 29 novembre. Lo stesso Servizio, inoltre, sta proseguendo il suo lavoro, passando dal piano delle iniziative comunitarie alla catalogazione dei principali provvedimenti adottati - con particolare riferimento al tema delle agevolazioni fiscali e delle donazioni - da alcuni Paesi dell'Unione.

Particolarmente interessante, infine, si prefigura la ricerca affidata, sempre in occasione del Convegno internazionale di novembre, alla società Diesis (struttura europea e internazionale di ricerca e sviluppo al servizio dell'economia sociale) dal titolo: "La promozione del Terzo settore: forme di partenariato fra reti europee ed istituzioni comunitarie". Come si può evincere chiaramente dalla sua denominazione, questo lavoro è stato concepito come un contributo alla conoscenza della reale collocazione del Terzo settore all'interno del panorama europeo e, soprattutto, come un aiuto per una migliore presa di coscienza sia da parte degli operatori del settore, sia da parte delle istituzioni pubbliche interessate delle grandi opportunità di intervento sociale offerte dalla dimensione e dalla capillarità del network (potenziale, ma in parte già attuale) del nonprofit continentale. In questo senso sarà condotta una mappatura e uno studio analitico delle

¹⁶ Di questo sito o portale si parlerà più diffusamente nel successivo paragrafo 1.4 dedicato alla descrizione del progetto "Cittadinanza attiva europea e solidale" di cui esso fa parte.

diverse reti europee, a partire alle reti settoriali sino a quelle tematiche (per esempio quelle esclusivamente dedicate alle ONG, alle cooperative etc.) e ai coordinamenti delle reti. Una seconda parte dell'inchiesta, inoltre, sarà dedicata ai casi di partnership o di relazione fra le diverse istituzioni europee e il Terzo settore. I risultati dell'indagine, che si presenta complessa e di non facile attuazione, dovrebbero pervenire ed essere valutati nell'ottica di una loro eventuale pubblicazione per i primi mesi del 2004.

1.3 Ricerca sulla disciplina civilistico-fiscale degli enti non lucrativi nella Repubblica Federale di Germania

Sempre nell'ottica del paragone con la realtà vigente al di fuori dei nostri confini, si colloca la ricerca sulla legislazione nonprofit in Germania, di cui si era dato conto nella Parte Seconda della precedente Relazione Annuale (2002)¹⁷. Già in quella sede, inoltre, si erano illustrate le motivazioni per cui si stava lavorando all'avvio di questa iniziativa, facenti perno sull'intendimento dell'Agenzia per le Onlus di mettere a disposizione - nella sua qualità di istituzione nazionale - del mondo del Terzo settore italiano, ma anche dei legislatori nazionali e regionali del nostro Paese, una serie di dati, informazioni e pratiche provenienti da esperienze internazionali. Si era altresì detto che la scelta di dare avvio a questo tipo di lavoro, con una ricognizione e un'analisi della legislazione della Germania, si fondava sulla considerazione del ruolo, tradizionalmente riconosciuto a questa nazione, di punto di riferimento continentale in ordine alle riforme fiscali inerenti i singoli settori economici. Sempre in quella sede, infine, si era riferito dei contatti avviati con la Albert Ludwigs Universität di Freiburg im Breisgau, ove si trova un prestigioso dipartimento (Lehrstuhl für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre) specializzato negli studi sul terzo settore. Contatti avviati, in particolare, tra il responsabile scientifico del Servizio Documentazione e Studi dell'Agenzia (in quanto supervisore delle ricerche attivate dall'Agenzia) e il Prof. Wolfgang Kessler (professore ordinario di diritto tributario internazionale) con cui sono state concordate le condizioni organizzative per l'avvio della collaborazione e, ovviamente, il dettaglio del piano scientifico in base a cui condurre l'inchiesta.

Nel corso del 2003, secondo le previsioni dell'Agenzia, la ricerca, dopo essere stata ulteriormente precisata, è effettivamente partita dando già alcuni buoni frutti.

¹⁷ Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA (8 marzo 2002 - 31 dicembre 2002), Parte II, Cap. 3, p. 75.