

Innanzitutto, il lavoro di messa a punto, concluso nei primi giorni dell'anno, ha consentito la presentazione del progetto nel corso della seduta consiliare del 25 febbraio. In quella occasione, infatti, il Presidente ha dato lettura della proposta di un provvedimento relativo all'attribuzione di una borsa di ricerca della durata di 12 mesi e destinata all'analisi, alla valutazione e all'esposizione critica della disciplina civilistico-fiscale degli enti non lucrativi nella Repubblica Federale di Germania. Nel ribadire che il lavoro si sarebbe svolto in collaborazione con l'Istituto di "Lehrstuhl fuer Betriebswirtschaftliche Steuerlehre" (Fiscalità e impresa) dell'Università di Freiburg im Breisgau, inoltre, il Presidente ha illustrato le linee fondamentali e gli obiettivi dello stesso, di seguito sinteticamente riportati:

1. studio dell'inquadramento civilistico degli enti non lucrativi e del trattamento fiscale degli stessi nell'ordinamento federale e locale, nonché dei principi ispiratori dell'intera disciplina, anche con riferimento alla tassazione di soggetti che effettuano erogazioni a detti enti. L'analisi avrà a oggetto principalmente le imposte dirette, con riferimento ai principali istituti in tema di imposte indirette;
2. verifica dell'impatto pratico della normativa fiscale sulla costituzione, la vita e lo sviluppo degli enti non lucrativi, anche attraverso collaborazioni con le locali Camere di Commercio, l'Amministrazione Finanziaria, altre organizzazioni riconosciute degli enti non lucrativi ed ogni ente in generale che possa risultare utile ai fini della ricerca;
3. predisposizione di un elaborato in forma scritta avente ad oggetto gli argomenti di cui ai precedenti punti.

Al termine della predetta esposizione, il Consiglio dell'Agenzia ha approvato la proposta all'unanimità. Pertanto, in data 15 marzo, si è provveduto a pubblicare il relativo avviso di bando sul sito www.agenziaperleonus.it, (sito ufficiale dell'Agenzia) ove è rimasto fino a tutto il 5 aprile successivo, oltre che affisso, nello stesso periodo, all'albo pretorio dell'Agenzia medesima.

A seguito di quanto sopra riferito, pertanto, in data 15 aprile 2003, presso gli uffici dell'Agenzia per le Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale siti in Milano, Via Dogana n. 2, si è riunita la Commissione esaminatrice, la quale ha individuato il candidato assegnatario della borsa. Nel corso della seduta consiliare del 22 aprile, infine, il Consiglio, dopo avere preso visione del verbale redatto dalla Commissione esaminatrice, ha deliberato l'assegnazione della borsa di ricerca.

Nei mesi successivi, una volta adempiute le formalità necessarie e una volta definite le questioni logistiche e organizzative, la ricerca è ufficialmente partita il 1 luglio e ha

prodotto (entro la fine del 2003) un indice di massima¹⁸ e i primi due capitoli già supervisionati dal Responsabile del Servizio Documentazione e Studi dell'Agenzia. In particolare, le prime parti dell'elaborato contengono, rispettivamente, una dettagliata e analitica ricostruzione dell'impianto civilistico entro cui trova forma il nonprofit tedesco e

¹⁸ INTRODUZIONE

1. Nascita e scopo della presente ricerca
2. Definizioni generali
 - a. Pubblica utilità (primi cenni)
 - b. Evoluzione storica della normativa in materia di non profit
3. Piano dell'opera

CAPITOLO I – normativa civilistica

1. L'Associazione
 - a. Fonti normative e definizione
 - b. Associazioni iscritte e non iscritte
 - c. Lo statuto e il registro delle associazioni
 - d. Gli associati
 - e. L'assemblea dei soci
 - f. Il consiglio direttivo
 - g. Altri organi
 - h. Il regime della responsabilità
 - i. Estinzione dell'associazione
 - j. Il procedimento di liquidazione
 - k. L'associazione non iscritta
2. La Fondazione
 - a. Fonti normative e definizione
 - b. Fondazioni imprenditoriali
 - c. Fondazioni di famiglia
 - d. Fondazioni di pubblica utilità
 - e. Nascita della fondazione
 - f. Organizzazione
3. Le società di capitali
 - a. Le forme possibili
 - b. Scelta della forma

CAPITOLO II – la pubblica utilità nella normativa tributaria

1. Definizione della pubblica utilità
2. Requisiti soggettivi
3. Scopi fiscalmente agevolati
 - a. Scopi di pubblica utilità
 - b. Scopi caritatevoli
 - c. Scopi ecclesiastici
4. I requisiti comuni agli scopi agevolati
 - a. Disinteresse
 - b. Esclusività
 - c. Perseguimento diretto dello scopo
5. requisiti statuari
6. L'art. 58 AO

CAPITOLO III – le attività degli enti di pubblica utilità

1. La quadripartizione delle attività: introduzione
2. L'ambito ideale
3. Amministrazione del patrimonio
4. Le attività commerciali
 - a. Attività commerciale strumentale
 - b. Attività commerciale non agevolata
 - c. Attività commerciale e pubblica utilità
 - d. La partecipazione in società commerciali

CAPITOLO IV – la normativa fiscale

1. L'ambito normativo di riferimento
 - a. L'imposta sui redditi delle persone fisiche
 - b. L'imposta sui redditi delle persone giuridiche
 - c. L'imposta sulle attività commerciali e industriali
2. Criteri e limiti per la deduzione delle donazioni:
 - a. persone fisiche
 - b. persone giuridiche
 - c. esercenti attività commerciali e industriali
3. IVA: rimando
4. (imposta di successione)
5. Le fondazioni

una disamina della concezione di “pubblica utilità” desumibile dalla normativa tributaria vigente in quella nazione.

1.4 Il progetto “Cittadinanza attiva europea e solidale”

Anche in questo caso, per procedere a una ricostruzione coerente del lavoro svolto, è necessario tornare brevemente alle sue premesse, poste in essere sin dai primi mesi di vita dell’Agenzia. La Relazione Annuale del 2002, in questo senso, ci fornisce una puntuale ricostruzione della genesi dell’idea, la quale, nella sostanza, scaturì dal desiderio di non lasciare cadere le domande provocate da due considerazioni distinte (ma, a ben vedere, tra loro piuttosto connesse) particolarmente dibattute in seguito alla presentazione di una ricerca realizzata da un’importante fondazione italiana (FIVOL).¹⁹ Da un lato si trattava della convinzione – questa non di natura contingente – dell’alto valore civico (oltre che morale) della esperienza italiana del Volontariato e, quindi, della sua possibilità di contribuire costruttivamente alla definizione di un concetto di cittadinanza responsabile, solidale e autenticamente europea. Dall’altro si tentava di tenere conto della constatazione piuttosto preoccupante inerente il calo della partecipazione giovanile alla vita delle organizzazioni di Volontariato nel nostro Paese.²⁰ Oltre alla esposizione delle premesse, però, la stessa precitata Relazione Annuale riportava già una prima ipotesi di conduzione della ricerca²¹ destinata poi, nel corso del 2003, a subire un’importante evoluzione, quasi una mutazione genetica. Si è verificato un passaggio, infatti, dall’intendimento di condurre

¹⁹ Dalla stessa presa d’atto, lo anticipiamo sin d’ora, oltre alla promozione di questa iniziativa, discende anche l’adesione dell’Agenzia ad altri due progetti promossi dal Ministero dell’Istruzione, dell’Università e delle Ricerche di cui si dirà in paragrafi successivi.

²⁰ “1) i valori del volontariato, che nel nostro Paese si è sviluppato come forma matura di “citizens partnership”, tanto da essere formalmente riconosciuti con una apposita legge dello Stato, hanno sufficiente dignità per essere proposti all’ordine del giorno del dibattito in corso per l’individuazione dei valori fondamentali per la stesura di una nuova Costituzione europea. La via italiana al volontariato, infatti, per la sua capacità di condivisione e di aggregazione in termini positivi, per il suo radicamento sul territorio e per il pluralismo che la contraddistingue, è una delle connotazioni più rappresentative del nostro vivere sociale che varrebbe la pena di condividere con gli altri popoli dell’Unione;

2) alcuni dati emersi recentemente (in particolare dalla Terza Rilevazione FIVOL 2001 curata da Renato Frisanco) sulle organizzazioni di volontariato italiane, sembrano evidenziare che la base associativa delle stesse sia formata, prevalentemente, da appartenenti alla classe anagrafica di mezzo (46-65 anni, per il 38,4% delle unità), mentre i giovani (al di sotto dei 30 anni) risultano prevalenti solo nel 8,3% delle realtà analizzate;

Senza volere drammatizzare la portata del dato (che va ovviamente letto in un contesto generale e adeguatamente elaborato), è però evidente che, per un ente investito del potere (e quindi del dovere) di promuovere il terzo settore, il rapporto tra volontariato e mondo giovanile non può che trovarsi al centro di una visione strategica di ampio respiro. L’Agenzia, pertanto, ha ritenuto di avviare una specifica riflessione per capire in quale modo avrebbe potuto fornire un primo contributo proprio tentando di mettere a tema sia il rapporto tra volontariato italiano e processo di unificazione europea, sia il rapporto tra mondo del volontariato e mondo giovanile. In questo senso, si è pensato di elaborare una proposta di curriculum sui valori del nonprofit nell’Educazione Civica europea...” 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. 73.

²¹ Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, RELAZIONE ANNUALE SULL’ATTIVITA’ SVOLTA (8 marzo 2002 – 31 dicembre 2002), Parte II, Cap. 3, pp. 74,75.

una semplice (peraltro non facile) indagine conoscitiva sullo stato dei rapporti fra Scuola e Volontariato organizzato, all'ambizione di costruire un progetto non limitato all'acquisizione teorica di dati e informazioni, ma volto piuttosto alla creazione – attraverso passi ed eventi intermedi - di un canale di comunicazione autorevole e costante tra mondo della scuola e organizzazioni del Terzo settore (in particolare di quelle di Volontariato), con il possibile coinvolgimento di istituzioni europee.

Il motivo della variazione progettuale si basa su un ulteriore approfondimento – condotto unitariamente - delle due premesse riportate in una delle precedenti note.²² Approfondimento che ha preso le mosse dalla seguente interrogazione: “Che cosa si intende, in realtà, quando si sostiene di volere *portare* i valori del Volontariato tra i giovani e, quindi, anche nel mondo della scuola?”. Questa domanda ha fatto sì che si guardasse all'associazionismo di volontariato, considerando sino in fondo la sua dimensione di “infrastruttura sociale”, in qualche modo cruciale per “fare società” e anche per garantire la tenuta della stessa. “Cruciale”, soprattutto, in quanto fornisce sostegno, ma anche informazioni e opportunità di coinvolgimento a un più ampio raggio di cittadini rispetto a quelli effettivamente coinvolti (in maniera più o meno diretta e partecipe) nelle attività associative. In questo senso “essere volontari”, secondo l'Agenzia, non comporta tanto una dimensione aggiuntiva all'essere cittadini, quanto piuttosto contribuisce ad arricchire e costituire una parte importante nelle relazioni sociali e nel mondo quotidiano. La tesi che l'Agenzia per le Onlus, nel dare vita a questo progetto, ha fatto propria, pertanto, è che il Volontariato può favorire un modo nuovo (ma allo stesso tempo ricco di tradizioni) di realizzare il complesso di diritti/doveri determinati da un concetto di cittadinanza più ampio. Esso, infatti, si pone innanzitutto come un luogo di riferimento per la promozione attiva e responsabile dei diritti collegati alla “cittadinanza” stessa, con un'attenzione prioritaria a quanti sono socialmente ed economicamente vulnerabili e, in seconda battuta, anche come lo spazio di aggregazione che raggruppa organismi di tutela personale e di rappresentanza di interessi individuali. E' facile intuire che la premessa politica e culturale sottesa, non tanto a questo riconoscimento (che è in primo luogo un dato di realismo), quanto alla scelta di sostenere la funzione civile e sociale delle organizzazioni dei volontari, si identifica con il Principio (costituzionale) di Sussidiarietà, inteso primariamente nella sua applicazione “orizzontale”, secondo cui il perseguimento del bene pubblico e del bene comune non sono demandati, per la loro definizione e per la loro stessa realizzazione, ai solo apparati statali, ma a una pluralità di soggetti e di interventi. E' in

²² Si veda la precedente nota n. 20.

quest'ottica che, per l'Agenzia, tutto il Terzo settore (e in particolare il Volontariato) diviene attiva partecipazione alla vita pubblica, dove pubblico-sociale e pubblico-politico sono declinazioni complementari di un concetto ampliato di cittadinanza attiva. Accanto a questa premessa, si è fatta strada l'opinione in base a cui questo nuovo modo di concepire la cittadinanza può essere perfettamente pertinente con quello soggiacente al progetto di cittadinanza europea, che si configura espressamente come una cittadinanza che esiste solo in quanto viene attivata (agita) dai singoli cittadini dell'Unione. All'Agenzia per le Onlus, infatti, questa visione (in cui la partecipazione è costitutiva del concetto) è sembrata essere in asse sia con quanto è emerso dalla Carta di Nizza, sia con ciò che, allora,²³ già si stava delineando all'interno della Convenzione Europea. Ecco che allora, affinché questo passaggio da un'idea di cittadinanza all'altra possa compiersi senza incorrere nel rischio di una perdita netta di diritti per i soggetti più deboli, è necessario che esso sia accompagnato dallo sviluppo di una cultura pro-attiva della cittadinanza. Proprio in ordine a questa esigenza, si è irrobustita in seno al Consiglio dell'Agenzia la convinzione circa l'opportunità di lavorare per contribuire a migliorare il rapporto tra mondo della scuola e Volontariato, dato che esso sembra poter offrire, in tal senso, una risposta articolata su due livelli. Oltre al già ricordato sostegno concreto nei confronti degli individui e degli strati sociali più deboli (e quindi più esposti al rischio di emarginazione), infatti, si pone la sua opera di diffusione – attraverso esempi concreti, ancor prima e ancor più che con le parole - di una cultura che si propone e si offre, in estrema sintesi, come concreta rappresentazione di quella koinè linguistica e valoriale che è l'Europa. Una ricerca e una condivisione di valori comuni europei, infatti, può conseguirsi meglio in una logica di sussidiarietà, di costruzione "bottom-up" degli stessi, delineando una strategia di costruzione dell'identità europea che si può identificare proprio nel portato di una solidarietà intesa non come "riparazione", ma come strumento di cittadinanza e di libertà.

Una volta inquadrato l'obiettivo nei termini sopra riferiti, è parso naturale ricercare un duplice contatto con gli attori principali a cui si rivolge l'azione prefigurata. In questo senso, già nel corso della seduta consiliare del 4 febbraio, il Consigliere incaricato di predisporre le basi del progetto, anche nella sua veste di Coordinatore della Commissione per i rapporti con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), ha potuto riferire in merito ai primi contatti presi sia con il predetto Ministero, sia con alcuni rappresentanti di grandi organizzazioni del privato sociale (in particolare con associazioni di volontariato). In quella sede, inoltre, assieme a un altro componente del Consiglio, ha

²³ Inizio 2003.

proposto di costituire un Comitato Scientifico a cui affidare il compito di approfondire le premesse culturali dell'iniziativa e di individuare, allo stesso tempo, un percorso scientifico e metodologico per la sua realizzazione.

Nella seduta plenaria successiva, in data 25 febbraio, si sono quindi resi noti gli ulteriori passi avanti in merito allo stato di avanzamento di elaborazione del progetto di ricerca. Da quella esposizione, fra l'altro, è emerso che l'idea iniziale di promuovere il Volontariato in ambito studentesco, sviluppatasi all'interno dell'Agenzia alcuni mesi prima, ha trovato una sponda naturale nei progetti inerenti lo stesso tema che il Ministero stava già predisponendo, soprattutto nelle scuole superiori e nelle università. In particolare, l'inserimento in quei progetti di riferimenti alla dimensione europea del Volontariato e al suo posizionamento nel contesto scolastico (sino a prendere in considerazione il possibile riconoscimento di particolari crediti formativi agli studenti coinvolti dalle esperienze di volontariato), si pone come uno dei punti qualificanti di un'azione in cui l'Agenzia può ricoprire un ruolo importante. Tenendo conto di queste premesse, il Consiglio dell'Agenzia ha delineato la duplice possibilità, da un lato di proseguire con l'attuazione del progetto di cui si sta riferendo (in quella stessa circostanza esso è tornato sulla proposta di costituire un Comitato Scientifico, giungendo a una sua precisa definizione approvata all'unanimità), dall'altro ha confermato l'interesse dell'Agenzia per un suo possibile coinvolgimento nelle iniziative direttamente promosse dal Ministero.

I mesi successivi si sono rivelati importanti per molteplici ragioni. Innanzitutto sono stati definitivamente acquisiti i riscontri da parte di molte organizzazioni del Terzo settore e, inoltre, si è addivenuti alla individuazione (sul versante della pubblica istruzione) di una possibilità di collaborazione. Per quanto concerne il presente progetto si è dato vita alla preziosa partnership con l'Agenzia nazionale INDIRE²⁴; per il resto sono state poste le premesse per la partecipazione dell'Agenzia ad altri due progetti (di cui si dirà nei prossimi paragrafi) su temi analoghi promossi rispettivamente dal Ministero (MIUR) e dall'Ufficio Scolastico Regionale (USR) della Lombardia.

In data 26 maggio, presso la sede dell'Agenzia (Milano, Via Dogana n. 4), più di venti rappresentanti di altrettante organizzazioni, molte delle quali di livello nazionale e alla presenza del Portavoce del Forum del Terzo Settore, hanno incontrato il Consigliere incaricato dall'Agenzia e il Responsabile del Servizio Documentazione e Studi della

²⁴ INDIRE, ovvero l'Istituto Nazionale di Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca Educativa con sede a Firenze e operativo sin dagli anni Trenta, in Italia, fra gli altri compiti istituzionali, riveste anche il ruolo di Agenzia Nazionale Socrates. In questa veste ha seguito anche l'attuazione del Progetto Comenius (programma di partenariato fra scuole europee).

stessa, per uno scambio di opinioni e suggerimenti circa le modalità con cui perseguire l'obiettivo di un maggiore contatto fra Scuola e organizzazioni del Terzo settore (in particolare quelle del Volontariato). Dall'incontro, oltre alla conferma della sensazione di scollamento preoccupante tra il mondo delle associazioni e l'universo dei giovani, dai quali, spesso, esso viene percepito come una "opzione debole", è emersa la convinzione (suffragata anche dai dati esposti dalla rappresentante della FIVOL²⁵) che la scuola è, accanto alla famiglia, il luogo più adeguato per cercare di invertire la tendenza e sensibilizzare i giovani su questo tema. Parimenti, si è posto l'accento sulla necessità che qualsiasi iniziativa promozionale si decida di intraprendere, essa sia rispettosa del pluralismo che caratterizza il mondo del Volontariato stesso e, anzi, lo valorizzi, così che i giovani possano incontrare un "ventaglio di opportunità". Al termine dell'assemblea, infine, il Portavoce del Forum del Terzo settore ha dichiarato di vedere con favore l'ipotesi di sviluppare una collaborazione con l'Agenzia per le Onlus e il MIUR (anche attraverso la sua Agenzia "INDIRE"), sottolineando la necessità di arrivare anche a un vero e proprio "patto" tra Istruzione e Volontariato. In sintesi, l'Agenzia ha potuto rilevare un consenso sull'obiettivo, purché questo sia collocato nell'alveo di una sinergia non occasionale, ma condotta in termini costanti e istituzionali.

I primi frutti concreti del percorso intrapreso non hanno tardato a venire. Sotto la guida del Comitato scientifico, del Consigliere e Coordinatore della Commissione per i rapporti con il MIUR, del Consigliere e Coordinatore della Commissione per la programmazione delle attività istituzionali e con il supporto del Responsabile del Servizio Studi dell'Agenzia, si è organizzato un primo importante appuntamento pubblico²⁶, vale a dire la Tavola Rotonda sul tema: "Cittadinanza attiva e solidale nella costruzione dell'Europa: prospettive e sinergie possibili" svoltosi, in collaborazione con INDIRE, a Firenze in data 19 giugno 2003. In questa occasione, esperti, rappresentanti delle organizzazioni di Volontariato, ma anche docenti e studenti delle Scuole superiori si sono confrontati, a partire dall'analisi dei risultati dei progetti COMENIUS (programma di partenariato fra le scuole europee) incentrati, per l'appunto, sull'idea di cittadinanza europea. La Tavola Rotonda, infatti, è stata preceduta, nel corso della mattinata, dall'incontro con i rappresentanti delle scuole partecipanti al predetto progetto internazionale.

A questo primo appuntamento, anche sulla scorta delle incoraggianti indicazioni emerse,

²⁵ Fondazione Italiana per il Volontariato.

²⁶ Sulle cui risultanze ci si soffermerà maggiormente nella parte della presente Relazione dedicata alla promozione e alla partecipazione a eventi.

hanno fatto seguito altre tappe significative, quasi tutte maturate nel mese di novembre (ad anno scolastico pienamente avviato), volte a confermare, e allo stesso tempo ad ampliare, l'iter del dialogo intrapreso.

Innanzitutto, nel corso della seduta consiliare del 23 settembre 2003 sono stati approvati i termini generali di una convenzione finalizzata a stabilire rapporti operativi e di sostegno tra l'Agenzia per le Onlus e INDIRE ***(allegato n. 7)***, demandando al Presidente la sua sottoscrizione una volta esperite tutte le opportune verifiche.

Il 12 novembre 2003, a Milano, presso il Palazzo delle Stelline si è tenuto un secondo seminario-tavola rotonda, organizzato in collaborazione con il Forum del Terzo Settore dal titolo "Scuola e Volontariato: una sinergia per la costruzione di una cittadinanza europea attiva e solidale", nel corso del quale, oltre alle indicazioni di merito e ai suggerimenti emersi nel corso della riunione del Comitato scientifico tenutasi il 6 novembre presso la sede di INDIRE a Firenze, sono state discusse alcune proposte operative quali:

- a) la prosecuzione del monitoraggio dei rapporti intercorsi tra mondo della scuola e mondo del Volontariato per comprendere le strategie di sensibilizzazione e collaborazione adottate fino a questo momento;
- b) la creazione di una "Guida al Volontariato" on-line e su materiale cartaceo da distribuire nelle scuole partecipanti al progetto per fare conoscere il "ventaglio" delle opportunità per partecipare a iniziative di "solidarietà vissuta e consapevole";
- c) la verifica della possibilità della creazione di una sorta di "mappa" delle organizzazioni del Terzo settore, in particolare di quelle di Volontariato, presso cui è possibile prestare, per l'appunto, un'attività di Volontariato;
- d) la creazione di un catalogo di tutte le scuole partecipanti al Progetto costituito su base regionale da distribuire alle associazioni di volontariato;
- e) l'elaborazione, in accordo con le organizzazioni interessate, con gli Uffici Scolastici Regionali e con la Direzione Generale di riferimento, di "pacchetti" di azione civica da sperimentare nelle scuole;
- f) il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, dell'UPI, dell'ANCI, dell'UNCEM e degli Enti locali interessati al progetto;
- g) la creazione di un sito, in collaborazione con INDIRE, che rendiconti periodicamente le esperienze fatte e che metta in "rete" le impressioni riportate dai protagonisti.

Nei giorni tra il 18 e 20 novembre 2003 a Venezia, presso la Scuola di S. Giovanni Evangelista, alcuni rappresentanti dell'Agenzia hanno partecipato al seminario organizzato dal MIUR sul Progetto nazionale di "Educazione alla cittadinanza ed alla solidarietà: cultura dei diritti umani", rivolto a 200 insegnanti formatori e tutors provenienti da 18 regioni (tutte a eccezione delle Regioni autonome Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta). Sempre in quella sede, il giorno 20 si è tenuto il seminario promosso con INDIRE sul Progetto pilota europeo (e-Learning) con la partecipazione dei Paesi partners, dove sono stati presentati i materiali e le proposte frutto degli incontri precedenti. Dal mese di dicembre, inoltre, è stato attivato un gruppo di lavoro misto, con funzionari dell'Agenzia per le Onlus e INDIRE per individuare le caratteristiche del sito internet (o addirittura di un vero e proprio portale) che, in base a un'appropriata suddivisione logica, si prefigge non soltanto l'obiettivo (tutt'altro che trascurabile) di fare dialogare fra loro docenti, attivisti delle organizzazioni di Volontariato e le istituzioni pubbliche interessate, ma soprattutto di coinvolgere, seppure inizialmente soprattutto per via indiretta, i destinatari finali di questo rinnovato dialogo, vale a dire gli studenti stessi.

1.5 Partecipazione al progetto "Giovani e Volontariato" promosso dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Si è detto nelle pagine precedenti che il Consiglio dell'Agenzia ha ritenuto opportuno, qualora ne fossero ricorse le condizioni, di valutare, sul tema dei rapporti fra mondo della scuola e volontariato, la partecipazione dell'Agenzia anche ad altre eventuali iniziative istituzionali. In questo senso, l'invito pervenuto da parte del MIUR ha riscontrato dapprima un convinto interesse, e quindi, un altrettanto convinto consenso.

La proposta ministeriale denominata "Giovani e Volontariato", seguita in particolare dalla Direzione Generale per lo status dello studente, le politiche giovanili e le attività motorie, oltre al coinvolgimento dell'Agenzia, ha previsto anche quello di diversi altri partners: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Osservatorio Nazionale del Volontariato, vari Uffici Scolastici Regionali, Regione Piemonte, Forum Interregionale Permanente del Volontariato Piemonte e Valle d'Aosta, diversi Centri di Servizio al Volontariato, Segretariato sociale della RAI (Radiotelevisione Italiana) e Associazioni dei genitori.

Questa nutrita schiera di attori pubblici e privati è stata quindi coinvolta nel lavoro per la costruzione di una dimensione formativa dell'educazione alla solidarietà anche mediante

l'individuazione di un nuovo modo di fare scuola attraverso l'estensione di quei valori sociali (messi a fuoco anche dall'iniziativa promossa dall'Agenzia per le Onlus e INDIRE) di cui proprio la cultura del Volontariato è portatrice.²⁷ In particolare, il progetto, la cui durata è stata prevista su base triennale a partire dal febbraio 2003, trova una decisa corrispondenza con le attribuzioni dell'Agenzia, in quanto intende proporre un modello di scuola più radicata nel sociale e orientata verso una cultura educativa dove più facilmente possano consolidarsi il perseguimento di una equilibrata e pro-attiva convivenza civile ed il senso di civismo e solidarietà fra cittadini. Non solo. Esso si rifà esplicitamente, in sintonia con alcuni indirizzi espressi dalla Commissione Europea, alla necessità di corrispondere alle esigenze di una società in trasformazione anche mediante una valorizzazione della portata sovranazionale dei valori veicolati dal Volontariato italiano. Rispetto al progetto trattato nel paragrafo precedente, l'attenzione del Ministero, pur non escludendo affatto, e anzi auspicandola, una collaborazione con le organizzazioni del Volontariato adulto, tende a soffermarsi maggiormente sull'incentivazione di azioni spontaneamente proposte e realizzate (in un quadro di sicurezza e di accompagnamento ben definito) da studenti, docenti e genitori. Fra i due progetti nazionali, quindi, oltre a una forte affinità, v'è anche una complementarità chiaramente rilevabile.

Concretamente, le fasi operative, a cui anche l'Agenzia, soprattutto attraverso la partecipazione del suo Servizio Documentazione e Studi, ha cooperato, si sono delineate con la seguente scansione:

- Fase 1) Costituzione del Forum Interattivo Scuola e Volontariato per la stesura di una "Carta di intenti" che dovrebbe divenire una sorta di documento guida per tutti coloro che intenderanno – all'interno del mondo della scuola – impegnarsi in attività di Volontariato;
- Fase 2) Organizzazione di un Convegno Nazionale sul Volontariato in ambito scolastico, che si è poi effettivamente svolto a Torino nei giorni 16 e 17 maggio 2003,²⁸ per la presentazione delle esperienze più significative già esistenti e della predetta "Carta di intenti";
- Fase 3) Elaborazione di modelli per la formazione continua di insegnanti, studenti e genitori coinvolti nel progetto;

²⁷ Il precitato obiettivo è stato individuato dal MIUR nella Direttiva generale per l'azione amministrativa (11 febbraio 2003), come una delle finalità destinarie di interventi prioritari.

²⁸ Un resoconto della partecipazione dell'Agenzia al predetto convegno sarà riportato anche nel capitolo della presente Relazione Annuale dedicato alla promozione e alla partecipazione di eventi da parte dell'Agenzia.

- **Fase 4) Avvio di singole azioni rispondenti ai criteri stabiliti dalla “Carta di intenti”.** A questo proposito, ogni singola scuola che vorrà aderire, attraverso una progettazione precisa e soprattutto condivisa (la circolazione delle buone pratiche è uno degli elementi portanti di tutta la proposta!), individuerà o elaborerà l’opera di Volontariato che intende – tramite una sinergia fra le sue componenti – realizzare. Le azioni potranno anche essere concepite e condotte in forza di gemellaggi fra più scuole ovvero realizzarsi attraverso la partecipazione o costituzione di una rete sociale capace di attivare risorse locali legate ai singoli territori e alle rispettive comunità.

Nel corso del 2003, come in parte anticipato, alcuni degli obiettivi sopra elencati sono stati raggiunti. In particolare, anche grazie all’attività collegiale (coordinata dal già menzionato Direttore Generale del MIUR) a cui l’Agenzia ha sempre presenziato con i suoi rappresentanti, si è effettivamente celebrato il Convegno Nazionale di Torino che, alla presenza del Ministro e di tante altre Autorità, ha avuto il merito, fra l’altro, di fare emergere e condividere un mondo (ancora troppo sommerso) di positive esperienze di Volontariato realizzato dalla scuola per la società e “per” la scuola stessa. Sempre in quella sede si è giunti poi alla discussione della bozza di una “Carta di intenti per il Volontariato nella Scuola” che – tenendo conto delle osservazioni dei tanti giovani intervenuti, i quali il giorno 16 maggio avevano affollato e animato diversi seminari tematici – è stata poi approvata. Parimenti, tutta una serie di nuove azioni sono state proposte, nei mesi successivi, da diversi istituti scolastici distribuiti su tutto il territorio nazionale e si è subito pensato alla possibilità di replicare il Convegno in un’altra Regione italiana (probabilmente in Sicilia).

1.6 Partecipazione al progetto “Sportello Scuola Volontariato Lombardia” promosso dall’Ufficio Scolastico Regionale della Lombardia

Accanto al progetto nazionale di cui si è detto nel paragrafo precedente, anzi allo stesso strettamente correlati come sue declinazioni territoriali, sono sorti anche alcuni progetti portati avanti su base regionale. A uno di questi – precisamente a quello promosso dall’Ufficio Scolastico Regionale (ex provveditorato agli studi) della Lombardia – l’Agenzia è stata invitata a prendere parte. Il Consiglio della stessa ha deciso di accogliere la proposta, in quanto è parsa una preziosa opportunità, al di là degli aspetti generali della

questione, per cogliere dal di dentro anche il livello dell'iniziativa più vicino alle realtà locali. Anche in questa occasione, dunque, si è deciso di demandare al Responsabile scientifico del Servizio Documentazione e Studi di prendere parte al gruppo di lavoro appositamente istituito. A questo tavolo, sorto con il compito di studiare le modalità più opportune per diffondere nelle scuole della Lombardia la cultura della solidarietà e del Volontariato, e coordinato dall'USR della Lombardia, partecipano anche altre autorevoli realtà quali: Caritas ambrosiana, Sportello Scuola Volontariato-Lombardia, Consulta studenti, Associazioni Genitori (AGE, Age FORAGS, AGESC, CGD), Università Cattolica di Milano, Curia Arcivescovile (insegnanti di Religione Cattolica), Centro Servizi Volontariato e Sodalitas.

La prima delle predette riunioni si è svolta il giorno 15 aprile presso la sede dell'USR della Lombardia. In quella circostanza, dopo avere formalizzato la costituzione del gruppo, ci si è da subito soffermati sulla presentazione del progetto regionale e del programma di un convegno (che si pensava di realizzare per fine settembre),²⁹ nel corso del quale presentare le prime risultanze del lavoro avviato e la conclusione di una precedente iniziativa.³⁰ La continuità fra i due momenti consiste nell'inserire l'incoraggiante esito del progetto finanziato con il fondo sociale europeo (che vede coinvolte 11 scuole nella Regione) nel network inaugurato dal progetto nazionale direttamente promosso dal MIUR, con il duplice fine di potenziarlo e di proporlo come una delle buone pratiche applicabili anche in altre aree del territorio nazionale.

Per l'Agenzia è stato particolarmente interessante confrontarsi e collaborare con i membri dello sportello "Scuola Volontariato – Lombardia", a partire dalla presa d'atto dell'andamento positivo dei corsi di formazione e della crescente richiesta, da parte di numerosi docenti, di modelli per l'introduzione del Volontariato a scuola.

A questa prima riunione, sono seguiti altri incontri con cadenza mensile (incrementatisi nel periodo antecedente la celebrazione del convegno regionale di ottobre).

La nota saliente (davvero positiva) della partecipazione alla iniziativa di cui si sta riferendo, fortunatamente, è costituita dal potenziamento degli "Sportelli Scuola e Volontariato" in Lombardia. Si è infatti potuto constatare, per così dire, sul campo, che l'azione di sostegno condotta in primo luogo dall'Istituzione scolastica (la quale a sua volta ha tratto beneficio

²⁹ Il Convegno si è poi effettivamente svolto il 9 ottobre. Anche di questo evento si dirà nel capitolo di questa Relazione Annuale dedicato alla promozione e partecipazione a eventi.

³⁰ A tal proposito, occorre però precisare che il gruppo di lavoro non è partito, come suol dirsi, da zero e non soltanto per la partecipazione di alcuni suoi componenti al progetto nazionale del MIUR. L'USR, infatti, aveva attivato in precedenza un altro progetto, denominato "Scuola & Volontariato in Lombardia", il quale ha altresì beneficiato di un finanziamento FSE (anno 2002).

dall'assistenza delle altre organizzazioni facenti parte del gruppo di lavoro) a favore della diffusione della cultura, ma soprattutto delle pratiche di Volontariato, si configura come un metodo efficace sia per la formazione di studenti e docenti attraverso un'esperienza di istruzione e di apprendimento non formale, sia come risposta effettiva (benché certamente – di per sé – non esaustiva) ai bisogni sociali del territorio.

Proprio la positività emersa dall'attività degli sportelli di Milano e di altre province della Lombardia, ha indotto l'USR della Lombardia a considerare la possibilità di incoraggiare la costituzione di simili "sportelli" in tutti gli istituti, con la possibilità di collegarsi a un unico sportello di riferimento per tutta la Regione, attivato, a seguito di un protocollo di intesa con la Caritas Ambrosiana, presso l'Istituto "G.Agnesi" di Milano.

Lo sportello regionale, istituzionalmente riconosciuto, ha il compito precipuo di coordinare le iniziative di informazione, formazione, documentazione e monitoraggio dei volontari impegnati nelle scuole di Lombardia ed è chiamato a impegnarsi, dopo aver individuato in ogni scuola un referente per il Volontariato, a facilitare l'inserimento delle attività di volontariato nel Piano dell'Offerta Formativa (POF).

Lo sportello si assume l'incarico di collaborare con Enti e associazioni di volontariato per ampliare la disponibilità ad accogliere come volontari i giovani anche minorenni, di sperimentare innovativi progetti di cooperazione tra scuola e territorio e di attuare i possibili collegamenti a livello europeo per promuovere solidarietà. A ogni studente si deve poter offrire l'attività di volontariato a lui più congeniale, la più congruente con il suo indirizzo di studio.

Sino a qui si è sottolineata la valenza formativa e pedagogica dell'iniziativa. Non si deve però scordare che i destinatari delle concrete esperienze di volontariato sono e saranno sempre più bambini, anziani, disabili, stranieri, anche se – naturalmente – si è prevista la possibilità che docenti e studenti possano scegliere di fare volontariato anche in altri ambiti civili e sociali (beni culturali, ambiente...).

Successivamente al convegno di ottobre, inoltre, anche alla luce della risultanza dell'analisi delle esperienze in corso e quelle concluse, si è iniziata una riflessione sulla possibilità di proporre (per l'anno scolastico 2004-2005) possibili percorsi curriculari e buone prassi da consigliare a tutte le scuole.

1.7 Ricerca sulla evoluzione delle nozioni di "sussidiarietà", "iniziativa privata di utilità sociale" e di "cittadinanza"

Sino a questo punto si è avuto modo di presentare ricerche e progetti sperimentali che, seppure inerenti a temi tra loro anche molto eterogenei, si sono tutti incentrati sull'approfondimento di aspetti di stretta attualità, collegati alla realtà del mondo degli enti non commerciali. Del resto, è comprensibile che l'Agenzia per le Onlus abbia preferito interpretare anche la propria attività scientifica e culturale, coerentemente con il suo status di istituzione pubblica votata al servizio dei cittadini, più che con un taglio storico, come uno strumento essenzialmente dedicato all'analisi dei problemi presenti, ovvero alla verifica di ipotesi semmai proiettate in un probabile futuro. Tuttavia, è parso doveroso fare un'eccezione, rispetto a questo approccio, di fronte alla possibilità di attivare uno studio sul principio – sancito esplicitamente dalla Costituzione italiana - di sussidiarietà e sull'idea di intervento di pubblica utilità e di pubblico interesse che da esso deriva. Il presupposto di questa scelta consiste nella lettura del suddetto principio, specialmente se inteso nella sua possibile applicazione orizzontale, come il fondamento culturale, ancor prima che politico, della attuale valorizzazione (almeno nelle intenzioni) dei corpi intermedi generati spontaneamente dalla società civile e del loro apporto al benessere comune. Nella fattispecie, è parso interessante provare a scandagliare le teorie politico-costituzionali, le posizioni culturali e sociali (seppure minoritarie) espresse a partire dal dibattito immediatamente antecedente la promulgazione della Costituzione Repubblicana, per verificare l'esistenza di qualche filone di pensiero che risulti vicino a questa impostazione del rapporto tra Stato e società, o di qualche azione politica (individuale o collettiva) che, addirittura, lo abbia esplicitamente propugnato. Si è ravvisata, infatti, la necessità, da parte dell'Agenzia, di acquisire ulteriori elementi di conoscenza che, a partire da una ricostruzione storica delle idee, possano aiutare a cogliere appieno quali siano ancora oggi (nonostante il nuovo assetto costituzionale delineatosi dopo la riforma del Titolo V – Parte II – della Costituzione medesima) i principali ostacoli e le principali obiezioni circa la concreta applicazione del concetto di sussidiarietà.

A partire da queste premesse, e in base a quanto previsto dalla Deliberazione n. 24 del 26 marzo 2003 e dal collegato "Regolamento relativo all'assegnazione di borse di studio per ricerche e studi d'interesse dell'Agenzia e per la partecipazione a corsi di specializzazione"³¹, l'Agenzia ha deciso di bandire³² una borsa di studio della durata di sei mesi (ulteriormente prorogabile per un breve periodo) finalizzata a: «Un'indagine sulla evoluzione e l'affermazione dei concetti di "Sussidiarietà", "Iniziativa privata di utilità

³¹ A tal proposito si veda la presente Seconda Relazione Annuale, Parte I, Cap. VI, nonché l'Allegato n. 2

³² Determinazione dell'Ufficio di Presidenza, n. 1, del 23 luglio 2003.

sociale”, “Cittadinanza” a partire dal dibattito antecedente la promulgazione della Costituzione Italiana, sino ai giorni nostri».

Successivamente, in data 5 settembre, si è riunita la Commissione Giudicatrice appositamente designata a seguito dell’istituzione della borsa di studio di cui all’oggetto, al fine di procedere a una valutazione degli atti inoltrati dai candidati. Il 22 settembre seguente, quindi, la stessa Commissione ha provveduto a svolgere i colloqui orali con i candidati ammessi alla prova. La borsa di studio è stata così avviata con decorrenza 1 ottobre.

Al 31 dicembre 2003 (termine ultimo di riferimento della presente Relazione Annuale), il borsista ha presentato un ricco elenco delle fonti bibliografiche che ha già iniziato a consultare. Oltre agli studi condotti personalmente dal ricercatore, infine, l’Agenzia si è attivata – sulla scorta dell’indice di massima redatto dallo stesso (con la supervisione del Responsabile scientifico del Servizio Studi e Documentazione) - per stabilire, di comune accordo, una serie di contatti con alcune biblioteche e archivi storici di sicuro interesse (Biblioteca della Camera dei Deputati, Archivio Storico della Camera dei Deputati, Biblioteca del Senato della Repubblica, Archivio Centrale dello Stato) e, nel contempo, per delineare un programma di possibili interviste con alcuni dei protagonisti del dibattito verificatosi in seno e a margine dell’Assemblea costituente.

1.8 Ricerca sul rapporto fra “servizi all’infanzia” e “sussidiarietà orizzontale”

Un’altra iniziativa promossa e avviata dall’Agenzia per le Onlus nel corso del 2003, anche questa mediante la pubblicazione (a partire dal 10 ottobre) di un apposito bando per l’erogazione di una relativa borsa di ricerca³³, si è prefissa lo scopo di entrare nel merito di una delle possibili concrete applicazioni del principio di sussidiarietà. In particolare, si è voluto indagare su un tema sensibile quale quello dei servizi all’infanzia, su cui, nel nostro Paese, sembrano sussistere ancora molti problemi a fronte di una domanda sempre più diffusa ed esigente in termini qualitativi. L’ipotesi di lavoro da cui si è partiti, e allo stesso tempo l’obiettivo, è quello di verificare il livello quantitativo e qualitativo del contributo che le organizzazioni nonprofit possono garantire. La denominazione completa della borsa: “Servizi all’infanzia e sussidiarietà orizzontale: sperimentazione e innovazione. Esperienze

³³ Determinazione dell’Ufficio di Presidenza, n. 5, dell’ 8 ottobre 2003.

comunali e/o regionali di enti nonprofit e organizzazioni non lucrative di utilità sociale: criteri e valutazione dell'efficienza" esplicita chiaramente questo intendimento.

Successivamente al periodo previsto per la pubblicazione del bando, in data 18 novembre, secondo quanto previsto dal regolamento, si è riunita la Commissione giudicatrice che ha proceduto alla disamina dei curricula pervenuti, riscontrando che tutti i candidati sono risultati essere in possesso dei titoli di studio richiesti e che la documentazione dagli stessi prodotta è parsa sufficientemente esauriente. Successivamente, la stessa Commissione, una volta valutata l'attinenza dei percorsi formativi dei singoli candidati e richiamati i criteri stabiliti dal regolamento generale e dal bando, ha individuato l'assegnatario della borsa messa a disposizione per la durata di dodici mesi.

Come si può evincere da quanto sin qui riferito, il tempo intercorso tra l'effettivo inizio dello studio e la fine del 2003 non supera la durata di un mese, tuttavia i primi risultati della ricerca sono già stati sottoposti all'attenzione del supervisore interno e alla supervisione del Responsabile scientifico del Servizio Documentazione e Studi dell'Agenzia.

Si tratta di un primo indice di massima, con relativo elenco (senz'altro ancora parziale) dei testi bibliografici e normativi di riferimento e di una bozza (anch'essa incompleta) del primo dei tre capitoli per ora previsti. In particolare, questo primo capitolo intitolato per l'appunto "I Principi e la normativa di riferimento", riporta nei suoi sei paragrafi un elenco ragionato dei principali interventi del legislatore, soffermandosi particolarmente su quelli che si sono susseguiti dalla fine degli anni novanta, i quali hanno segnato profondi mutamenti nel settore dei servizi socio – assistenziali.³⁴ Nella fase iniziale del lavoro, pertanto, si cerca di evidenziare in quale modo detti cambiamenti hanno implicato (e tuttora implicano), non solo un ripensamento, talvolta innovativo, dei soggetti deputati alla produzione e alla gestione dei servizi sul territorio, ma altresì le modalità con cui i medesimi servizi debbono essere erogati ai cittadini. Tutto questo, come preludio all'analisi di una parte (importante) degli stessi, quali sono i servizi all'infanzia, anche attraverso la valutazione di singole esperienze particolarmente significative.

³⁴ Da un punto di vista legislativo, le modifiche suddette hanno trovato accoglimento soprattutto nella cosiddetta legge Bassanini (L. n. 59 del 15 marzo 1997) e nella Bassanini bis (L. n. 127 del 15 maggio 1997), nei relativi decreti attuativi, nel Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (DLgs. n. 267 del 18 agosto 2000) e, in modo significativo nella L. n. 328 dell'8 novembre 2000 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali). Quest'ultima legge, in particolare, ha introdotto un forte mutamento dei paradigmi tradizionali del nostro sistema di protezione sociale e di welfare state. La nuova disciplina, infatti, ha introdotto disposizioni e temi quali: 1. Il trasferimento di poteri alle regioni e agli enti locali; 2. L'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale; 3. La riforma delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza; 4. Il ruolo del terzo settore, della famiglia, delle organizzazioni di mutuo aiuto; 5. Le forme di integrazione e di interazione sul territorio; 6. L'introduzione della carta dei servizi sociali. E' evidente, dunque, e qui si trova il significato più profondo di una ricerca come questa, che queste leggi hanno riflessi operativi immediati sui rapporti tra i diversi livelli istituzionali burocratici e tra questi ultimi e gli attori della società civile.