Il ruolo delle organizzazioni intermediarie di fondi e la nozione di Onlus

L'interpretazione della definizione di Onlus fornita dall'Agenzia delle Entrate non sembra contemplare una tipologia di enti, attivi ormai da qualche anno anche nel nostro Paese, che operano come "organizzazioni intermediarie" nella raccolta e nella distribuzione di fondi. Tale interpretazione, a sua volta, sembra risentire degli effetti di un'altra interpretazione, precisamente di quella relativa al concetto di beneficenza. Questa impostazione che sarebbe utile rivedere, rischia di condizionare lo sviluppo del Terzo settore italiano, dato che le predette realtà rappresentano, soprattutto in prospettiva, soggetti destinati a ricoprire un ruolo cruciale per il finanziamento e il coordinamento di molte iniziative degli operatori di utilità sociale.

Tali enti, infatti, che sono soggetti senza fini di lucro e che si pongono in genere al servizio di determinate comunità territoriali, si propongono come uno strumento utile per implementare la raccolta di fondi privati da impiegare per finalità sociali di un certo rilievo. Essi si rivolgono a chi desidera effettuare donazioni a organizzazioni nonprofit, ma non è in grado, per le più svariate ragioni, di scegliere con sufficiente oculatezza, ovvero a coloro che desiderano ottimizzare l'effetto della sua donazione. Nel dare risposta a queste esigenze (assai più estese di quanto si possa immaginare) tali soggetti operano dunque come "fondazioni di raccolta e di erogazione" (grant making) e svolgono una funzione preziosa, in quanto tendono a incrementare la propensione a "donare" della collettività per sostenere progetti e iniziative particolarmente meritevoli.

A fronte di tutto ciò occorre dunque superare, se necessario anche attraverso un adeguamento della norma, un'interpretazione restrittiva del concetto di beneficenza e prevedere la possibilità di Onlus che, pur non operando direttamente, attraverso la "modalità operativa" della raccolta e distribuzione di fondi, possano beneficiare l'intero settore e, quindi, in ultima istanza le persone più bisognose di sostegno.

C) Nuove linee di ricerca sulla normativa di settore

Occorre, infine, porre l'accento sull'importanza per l'Agenzia di collegare ancor più e ancor meglio di quanto si sia fatto sinora la sua attività di ricerca, così come la sua attività di promozione e persino le sue audizioni³⁸ con l'esercizio della sua importante vocazione di indirizzo e interpretazione giuridica.

In questa ultima e breve parte del capitolo, si ritiene dunque di fornire una veloce anticipazione di alcune ricerche attivate dall'Agenzia soprattutto in relazione alla sua volontà di fornire contributi sempre più organici e completi ai propri interlocutori istituzionali e non istituzionali.

³⁸A questo proposito si veda l'Allegato n. 6 Audizioni 2004.

Su tutti, meritano di essere già segnalati (in attesa di una loro trattazione approfondita nella seconda parte della Relazione Annuale) il progetto di Libro bianco sul nonprofit (sulle cui risultanze l'Agenzia punta moltissimo e su cui sta investendo parecchie energie) e il progetto sulla organizzazione e gestione dei registri degli enti non lucrativi.

Il progetto di realizzazione di un Libro bianco sulla normativa del settore nonprofit

Tale iniziativa, concepita sin dagli inizi del 2003, ha già prodotto, come si vedrà più avanti, frutti importanti ed è destinata a divenire una delle basi, e allo stesso tempo, uno degli esiti più qualificanti del lavoro di indirizzo svolto nell'Agenzia in questo suo primo mandato.

Essa è il frutto maturo di un processo che ha portato l'Agenzia dalle iniziali perplessità (di cui si era dato conto già nella prima Relazione Annuale³⁹) destate dall'arretratezza dell'impianto civilistico del nostro ordinamento in materia di Terzo settore e dalla grave mancanza di sistematicità delle norme speciali sino alla convinta richiesta di una riforma complessiva dell'attuale ordinamento. Rispetto alla semplice registrazione delle prime valutazioni, infatti, l'Agenzia ha avvertito il dovere di compiere un passo ulteriore e di attivare una grande ricerca, non soltanto sullo stato della normativa, ma anche del nonprofit in quanto tale. Potendo contare anche sull'apporto di autorevoli esperti e studiosi di differente specializzazione, inoltre, si è voluto impostare tale indagine in un'ottica multidisciplinare e soprattutto interdisciplinare.

A partire da tali presupposti, il 18 maggio 2004, con l'adozione della Deliberazione n. 180 (Progetto di realizzazione di un libro bianco sul non profit) sono stati istituiti un Comitato Scientifico composto da 5 esperti (senior) di varie discipline (giuristi, economisti, politologi e sociologi) a cui si è affiancato un Comitato di Redazione a sua volta composto da 7 studiosi e ricercatori suddivisi anch'essi nelle discipline sopra menzionate. Di quest'ultimo comitato è stato chiamato a far parte anche il Responsabile scientifico del Servizio Documentazione e Studi dell'Agenzia, a cui, inoltre, è stato richiesto di garantire il collegamento tra i Comitati e il Consiglio dell'Agenzia.

Ricerca sull'organizzazione e gestione dei registri delle organizzazioni nonprofit

Già nella scorsa Relazione Annuale⁴⁰ si era avuto modo di segnalare l'urgenza di fare ordine in merito alla questione delle diverse registrazioni a cui possono (e in alcuni casi devono) essere sottoposti gli enti senza scopo di lucro.

^{**} 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. 99-102.

^{**} Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA (1 gennaio 2003 – 31 dicembre 2003), Parte III. Cap. 6, pp. 111-112.

L'Agenzia si è mossa su questo terreno sia in base a quanto previsto dal DPCM 329/01 che la regola, sia in relazione a quanto emerso nel corso della sua attività istituzionale, non soltanto in fase di controllo, ma anche nel corso di audizioni e della partecipazione di suoi rappresentanti a eventi di studio sul settore. Naturalmente, la segnalazione inserita nella precedente Relazione Annuale non poteva restare senza seguito data l'importanza della questione sollevata.

Il risultato ottenuto dall'elaborazione dei dati raccolti permette all'Agenzia per le Onlus di disporre di una panoramica pressoché completa delle modalità di tenuta e di aggiornamento di detti "registri" e, inoltre, consente la comparazione delle prassi adottate e la rilevazione delle possibili incongruenze e problematiche in essere.

Capitolo III - Promozione

A) Studi e ricerche

Il Terzo settore in quanto tale, specialmente in Italia, si caratterizza anche per la sua grande diversificazione interna. Questa particolare connotazione, già rilevata soprattutto in relazione al fenomeno della proliferazione di leggi speciali (in quanto assai spesso collegate alle peculiarità dei vari segmenti del mondo nonprofit), per essere colta adeguatamente richiede un duplice approccio. Da un lato occorre guardare da vicino tali differenze e specificità e cercare di analizzarle; dall'altro esse vanno lette e interpretate alla luce del contesto sociale e istituzionale in cui si inseriscono e operano.

Un contesto in continua trasformazione, su cui stanno incidendo, molto più che in passato fenomeni quali la globalizzazione dei mercati, il rafforzarsi e l'ampliarsi dei vincoli europei, le modificazioni istituzionali interne alla nostra nazione, la riorganizzazione dei servizi di welfare, il nuovo interesse (benché non ancora troppo esteso) delle imprese for profit per iniziative di responsabilità sociale, etc. In questa prospettiva, la diversificazione interna al nonprofit italiano, al di là del disordine legislativo che pure ha contribuito a ispirare, costituisce, non di rado, un fattore capace di agevolare l'anticipazione e la metabolizzazione delle suddette influenze esterne e interne.

Studiare il nonprofit, pertanto, significa innanzitutto fare i conti con questa sua conformazione e con queste sue attitudini. Ciò premesso, è altrettanto evidente che inseguire una capillarità così vasta e radicata costituisce un'impresa proibitiva (se non impossibile) per chiunque e, a fortiori, per un ente come il nostro che, in ragione delle sue risorse limitate, deve necessariamente compiere delle scelte. Tutto ciò, se ne ha consapevolezza, significa anche assumere dei rischi, a partire da quello di impegnarsi su aspetti che, nel tempo, potrebbero poi rivelarsi meno importanti di come li si era immaginati, ovvero di ritenere "tendenza" ciò che in realtà potrebbe rivelarsi una "pista falsa". Tuttavia, il peggior rischio sarebbe quello di un appiattimento della ricerca deprivata di ogni sua ambizione anticipatrice e della speranza di poter dire qualcosa di nuovo o, quantomeno, di elaborato in maniera originale.

Alla luce di quanto si è detto sinora, la via della "interdisciplinarietà" si conferma un passaggio obbligato, che però comporta uno sforzo supplementare per conferire coerenza al programma complessivo delle ricerche effettute.

Anche per questo motivo, su indicazione del Presidente, il Consiglio dell'Agenzia ha deciso, nella seduta del 6 luglio 2004, che tutte le iniziative di ricerca (incluse quelle promosse dall'Ufficio di Presidenza) debbano rapportarsi più direttamente allo sviluppo delle tematiche attorno alle quali si stanno sviluppando le attività di indirizzo, promozione e controllo. Più precisamente, le varie indagini debbono essere concepite per cercare di supportare tre principali linee di intervento:

a) la conoscenza delle relazioni fra il Terzo settore e il contesto internazionale, con particolare riferimento al panorama europeo;

- b) l'esplorazione delle connessioni (anche solo potenziali) tra lo sviluppo del Terzo settore e lo sviluppo economico, culturale e scientifico del "Sistema Italia" in quanto tale. Tutto ciò, ponendo particolare attenzione all'obiettivo dell'educazione delle giovani generazioni alla cittadinanza attiva e solidale;
- c) la lettura critica e propositiva della normativa di settore, tenendo presente la necessità di affiancare e sostenere la ricerca finalizzata alla redazione del Libro bianco sul nonprofit.

Il programma di ricerca dell'Agenzia per le Onlus, quindi, a partire dalla "presa d'atto" della complessità del settore (che cerca di valorizzare per il suo aspetto di ricchezza creativa e per la capacità di rispondere a bisogni sociali sempre più particolari), vuole sottolineare l'esigenza di una evoluzione "sistemica" di questo prezioso fenomeno economico, sociale e culturale.

È secondo tale traiettoria che si può accostare, seppure in estrema sintesi, il lavoro di ricerca condotto nel corso del 2004, la cui esposizione comincia con il riassunto dei lavori inerenti le relazioni fra Terzo settore e Unione Europea e, più in generale, tra Terzo settore, scenari internazionali ed esperienze realizzate in altri Paesi. A questo proposito, occorre rilevare che, successivamente alla realizzazione del fortunato Convegno "Il Terzo Settore e la Società Civile nella Costruzione dello Spazio Sociale Europeo" organizzato dall'Agenzia lo scorso 29 novembre 2003, 41 si sono create le condizioni per stabilire rapporti continuativi e produttivi con diverse strutture dell'Unione Europea e con partner di vari paesi. Uno degli esiti interessanti collegati a tale esperienza è senza dubbio la ricerca che l'Agenzia per le Onlus ha commissionato alla Soc. Coop. Diesis, le cui parti di interesse generale sono state pubblicate sul sito ufficiale dell'Agenzia (www.agenziaperleonlus.it) e che sono riproposte nell'Allegato n. 4 di questa Relazione Annuale. Oltre a questo lavoro, si presenteranno le linee generali della ricerca (tuttora in corso) dedicata ai rapporti fra Unione Europea ed economia sociale (condotta autonomamente dal Servizio Documentazione e Studi, in particolare grazie all'impegno di uno dei collaboratori, che ha potuto contare sulla supervisione del Responsabile scientifico del Servizio). Successivamente si passerà alla trattazione delle indagini attuate tramite il bando di apposite borse di ricerca (seguite in qualità di tutor dai collaboratori del servizio e sempre con la supervisione del precitato Responsabile scientifico).

PROGETTI DI RICERCA INERENTI IL RAPPORTO FRA TERZO SETTORE ED EUROPA

Reti europee di organizzazioni del Terzo settore

Dopo il successo del Convegno internazionale "Il Terzo Settore e la Società Civile nella Costruzione dello Spazio Sociale Europeo", organizzato dall'Agenzia sul finire del 2003 (precisamente il 29 novembre), il tema delle

⁴¹Su cui si è ampiamente riferito in: Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale. RELAZIO-NE ANNUALE SULLIATTIVITA' SVOLTA (1 gennaio 2003 – 31 dicembre 2003), Parte IV, Cap. 2, μp. 152-157.

relazioni fra nonprofit e contesto internazionale si è situato ancora più al centro delle attenzioni della nostra istituzione.

Oltre all'approfondimento dei legami attivati in tale circostanza (specialmente attraverso l'azione svolta da uno dei componenti del Consiglio, che ha preso parte a numerosi incontri istituzionali promossi da diversi organismi europei, e non solo europei), si è dato seguito a un'intensa attività di ricerca interna ed esterna all'Agenzia medesima.

In quest'ultima fattispecie rientra la ricerca commissionata dall'Agenzia alla Soc. Coop DIESIS, con la quale si è voluto rispondere all'esigenza (da più parti manifestata) di poter disporre di un documento unitario in cui fossero riassunte le reti costituite, a livello europeo, da organizzazioni riconducibili all'ambito del Terzo settore. Pur non volendo entrare in territori e competenze estranee all'Agenzia, quale la definizione di sistemi di rappresentanza del settore (compito che, autonomamente, debbono affrontare le stesse organizzazioni), si è ritenuto interessante e utile fornire una "fotografia", la più completa possibile, dell'esistente. L'interesse per un lavoro di questo tipo, di cui non ci risultano altri esempi, è stato confermato dalle molteplici richieste pervenute, a fronte delle quali si è deciso di procedere alla pubblicazione dello stesso sul sito internet dell'Agenzia e, per la stessa ragione, si è scelto di allegare alla presente Relazione Annuale la parte della ricerca (assai poderosa) relativa al censimento delle reti.⁴²

La nascita delle principali reti settoriali (vale a dire di organizzazioni di rappresentanza dei vari segmenti del Terzo settore, del mutualismo e dell'economia sociale europea), infatti, rappresenta un passo fondamentale affinché la società civile del nostro continente possa avere un'adeguata capacità di farsi ascoltare nelle sedi dove già oggi si assumono, e ancor più si assumeranno in futuro, decisioni di grande portata per la vita di tutti noi.

Unione Europea ed economia sociale

Lo svolgimento della Ricerca relativa al rapporto fra Unione Europea ed economia sociale si è concentrato, durante i primi mesi del 2004, nel reperimento e censimento delle fonti che, in qualche modo, potessero documentare tale legame.

Questo aspetto del lavoro si è rivelato particolarmente arduo, soprattutto in ragione del fatto che le fonti bibliografiche in materia sono scarsamente diffuse. Inoltre, nell'attività di reperimento delle fonti, si è riscontrata un'altra difficoltà oggettiva a cui non è stato facile ovviare: l'impossibilità di ricorrere a dati desumibili dai siti Internet delle Istituzioni Comunitarie nell'intervallo degli anni 1954-1995.

Tutto ciò. dunque, ha inevitabilmente rallentato il percorso dell'indagine, ciononostante. l'obiettivo (formulare una ricostruzione organica e articolata

^{**}Allegato n. 4 Ricerca sulle reti europee di organizzazioni del Terzo settore.

Camera dei deputati

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

del processo oggetto di studio) è stato raggiunto positivamente.

Si è potuto, quindi, procedere ad attivare la seconda fase del lavoro, la quale si è attuata non solo nella minuziosa e poderosa opera di studio, ricerca, confronto tra i vari testi e documenti (sovente in lingua inglese e francese) che è stata portata avanti in questi mesi, ma anche nella continua ricerca di interlocuzione presso le Istituzioni comunitarie e non solo. E stato così possibile il reperimento di documenti, di difficile accesso, presso la Camera dei Deputati, il Senato della Repubblica e il Parlamento europeo.

Dopo avere proceduto al censimento delle istituzioni dell'Unione Europea attive in materia di Terzo Settore, Economia Sociale e tematiche attinenti al mondo nonprofit e soprattutto dopo avere scandagliato i pronunciamenti e i provvedimenti emanati da tali organismi, si è cercato di ricostruire, il più analiticamente e globalmente possibile, l'evoluzione del rapporto Unione Europea e Terzo Settore.

Tale indagine ha offerto spunti di studio e di riflessione particolari e interessanti, soprattutto perché, per certi versi, non preventivati. Nello specifico è emersa una evidente trasversalità della materia in esame: la storia dei rapporti tra U.E. e nonprofit non è riducibile alla sola dimensione sociale, ma richiede un'impostazione più ampia, che chiama in causa tematiche di ampio respiro, quali le politiche economiche, culturali e diplomatiche che sono state perseguite. Si tratta di dinamiche che si è ritenuto opportuno interpretare e censire secondo una duplice dimensione. Da un lato la già ricordata "dimensione storica", volta soprattutto alla individuazione di un fil rouge coerente e cronologico che scandisse l'evoluzione delle relazioni tra gli assetti europei e i protagonisti dell'Economia sociale. Dall'altro la visione interistituzionale: un'analisi approfondita della materia in esame, infatti, non può fare a meno di considerare l'influenza reciproca tra i differenti attori e livelli comunitari. In questo senso, il dipanarsi della ricerca evidenzia sia aspetti di continuità e coerenza tra i piani comunitari, sia problematici casi di discontinuità e talora di vera e propria contraddizione.

Il quadro che si può desumere, alla luce dell'attuale stadio della Ricerca, è pertanto caratterizzato da luci e ombre.

Facendo ricorso alla ricostruzione emersa dai testi comunitari, è possibile osservare come le indagini concernenti questa area necessitino di un ulteriore rafforzamento. Dai dati emerge con chiarezza come gli stessi attori dell'economia sociale europea lamentino una certa inattendibilità degli strumenti di studio e di conoscenza del fenomeno che li vede direttamente interessati. Tutto ciò ha indotto il ricercatore a valutare meglio cosa sia l'Economia Sociale sotto il profilo europeo, come essa si origini e come agisca. Diviene così cruciale, in una prospettiva futura, approfondire le ragioni per cui tale evoluzione si è concentrata in un arco di tempo piuttosto breve e, di conseguenza, in modo così intenso da risultare talvolta frenetico.

La forte traiettoria ascensionale, a tratti inarrestabile, del settore nonprofit europeo, iniziata negli anni settanta e portata a completa maturazione negli anni ottanta e novanta, richiederà presumibilmente ulteriori approfondimenti, che tendono a superare le finalità stesse da cui hanno preso le mosse i presupposti alla base della nostra ricerca.

PROGETTI DI RICERCA GIÀ CONCLUSI (O PROSSIMI ALLA CONCLUSIONE)

Analisi valutazione ed esposizione critica della disciplina civilisticofiscale degli enti non lucrativi nella Repubblica Federale di Germania

La ricerca (conclusa nel mese di settembre 2004) fornisce un paragone tra il complesso delle regole tributarie e civilistiche degli enti nonprofit tedeschi e la normativa esistente in Italia sullo stesso argomento. L'obiettivo finale è quello di individuare, ed eventualmente di proporre, modelli organizzativi e disposizioni legislative, dalla cui analisi possano giungere spunti per una migliore regolazione di tale settore nel nostro Paese.

La scelta di studiare il modello tedesco poggia innanzitutto sul fatto che in Germania il nonprofit vanta una lunga e consolidata tradizione. Un'esperienza storica che, inoltre, si è sviluppata in un contesto caratterizzato da un assetto federale dello Stato ispirato al principio di sussidiarietà nella sua declinazione verticale. Questa circostanza, pur tenendo conto delle rilevanti differenze con il nostro sistema federale, presenta perciò ulteriori elementi di interesse. Il mondo nonprofit di quella nazione, ancora, è composto da organizzazioni assai diverse tra loro per forma giuridica e per dimensione (si va dalle minuscole associazioni di quartiere sino alle grandi fondazioni e associazioni, talvolta assimilabili a vere e proprie corporation). Infine, si è tenuto conto del fatto che il sistema fiscale tedesco costituisce un punto di riferimento a cui i partner europei guardano sempre con attenzione, come conferma anche la recente riforma dell'imposta sulle società, ricalcata proprio da tale modello.

Il cuore della ricerca coincide con il secondo e il terzo capitolo, in quanto la normativa ivi commentata consente di distinguere tra organizzazioni destinatarie delle norme di favore e organizzazioni che non godono di quei benefici.

In particolare, nel secondo capitolo sono esaminate le disposizioni di legge dedicate ai soggetti cosiddetti "di pubblica utilità". Tali previsioni trattano in modo organico e preciso quello che può essere definito il "profilo" di un ente nonprofit. In concreto, se un ente soddisfa tutti i requisiti richiesti, può ottenere l'applicazione delle agevolazioni e dei benefici che le singole leggi, di volta in volta, possono disporre nei confronti dei soggetti di pubblica utilità.

Gli spunti che possono essere tratti a conclusione del lavoro svolto sono molteplici e, naturalmente, non possono essere esposti in poche righe. In generale, dalla ricerca è possibile evincere la ferma volontà dei legislatori tedeschi di favorire la creazione di realtà nonprofit e di non complicare la loro esistenza. Sono parecchi i segni che testimoniano il riconoscimento della funzione pubblica esercitata dai privati in applicazione del principio di sussidiarietà. Analogamente, colpisce la rigidità di alcune disposizioni: si pensi, per esempio, all'impossibilità di perseguire scopi di pubblica utilità diversi da quelli enunciati nello statuto. Un evidente pregio di tale assetto normativo, peraltro, è la sua semplicità. Esso, infatti, in estrema sintesi, consiste in un'unica serie di norme che definiscono le attività meritevoli di agevolazioni fiscali, indicano i criteri generali per individuarle, dettano le prescrizioni che devono essere contenute negli statuti e le modalità effettive di svolgimento dell'attività fino a prevedere i casi derogatori in cui viene riconosciuta l'age-

volazione fiscale. Le leggi, inoltre, regolano le singole imposte e dispongono poi la misura dell'agevolazione riservata agli enti che soddisfano tali requisiti.

Peculiarità, questa, che non si riscontra nel panorama giuridico italiano caratterizzato da una presenza eccessiva di leggi, decreti e normative di settore.

Indagine sulla evoluzione e l'affermazione dei concetti di: "Sussidiarietà", "Iniziativa privata di utilità sociale", "Cittadinanza" a partire dal dibattito antecedente la promulgazione della Costituzione Italiana sino ai giorni nostri

La ricerca (conclusa nel mese di dicembre 2004), alla luce delle recenti modificazioni introdotte nella nostra Costituzione, in particolare di quelle relative alla esplicitazione del principio di sussidiarietà, si prefigge di esaminare il percorso che ha lentamente prodotto, a partire dal dopoguerra, tale mutazione. Il campo d'azione, invero eccessivo, della ricognizione, ha fatto sì che, in corso d'opera, l'analisi si sia concentrata soprattutto sullo studio dell'elaborazione programmatica realizzata dai partiti che presero parte ai lavori dell'Assemblea costituente, con particolare attenzione agli influssi determinati dalle diverse radici culturali e ideologiche. Si è ritenuto infatti che lo studio di questa parte della nostra storia, tutto sommato ancor poco esplorata, potesse essere d'aiuto per comprendere i termini del dibattito odierno su questi temi, oltre che il portato reale delle trasformazioni già realizzate.

La ricerca, dopo l'analisi dei predetti documenti programmatici dei partiti e, successivamente, degli Atti della Costituente, inclusi quelli delle commissioni e sottocommissioni (lasciando invece in secondo piano il dibattito che si svolse a margine sugli organi di stampa), mira inoltre a verificare l'esistenza di eventuali filoni di pensiero politico e/o economico che si richiamassero esplicitamente al principio di sussidiarietà. L'ambito della ricerca si è concentrato con particolare attenzione sulla cosiddetta "Costituzione economica", essendo questo il luogo in cui emerge maggiormente la strutturazione data al rapporto tra società e Stato.

A tale analisi è stato premesso un sintetico *excursus* sull'evoluzione della legislazione sociale in Italia dall'avvento dello Stato unitario sino alla Liberazione, in modo da contestualizzare storicamente il periodo costituente per poterne poi individuare gli aspetti di innovazione e/o di continuità rispetto al passato.

In particolare, è stato esaminato il dibattito svoltosi sugli articoli 38 e 41, attinenti rispettivamente l'assistenza e l'iniziativa privata, premettendo alla loro trattazione l'analisi degli articoli contenuti nei Principi fondamentali. È dagli articoli 1 e 4, riguardanti il lavoro e il diritto al lavoro che, infatti, i costituenti fanno derivare il diritto all'assistenza, e intorno al lavoro quale fondamento si basa una peculiare immagine di cittadinanza. Dagli articoli 2 e 3, connessi al riconoscimento della precedenza della persona (e delle formazioni sociali) rispetto allo Stato, e al dovere dello Stato di intervenire per consentire la realizzazione della persona stessa, sono poi giunti numerosi altri spunti per il predetto dibattito.

La tesi che viene richiamata nella ricerca, e a cui sembra convergere un numero sempre maggiore di studiosi, è quella secondo cui la rilevanza che la

Costituzione assegna nell'art. 2 alle formazioni sociali non ha avuto modo di svilupparsi secondo l'originalità dell'aspirazione dei costituenti, dando origine piuttosto a un sistema che potremmo definire di "sussidiarietà inversa", per cui l'apporto dei singoli e delle formazioni sociali nel perseguimento di funzioni e compiti pubblici è rimasto ancora qualcosa di complementare rispetto alla presenza e all'azione delle strutture pubbliche. Ciò significa che, se è dato di cogliere per il passato un rapporto di sussidiarietà tra l'uno e l'altro tipo di strutture, questo è avvenuto nel senso della sussidiarietà delle strutture e delle formazioni sociali rispetto a quelle pubbliche e non viceversa.

Occorre quindi recuperare la componente che, alla luce di quanto detto, potremmo sinteticamente definire "sussidiaria", presente nell'elaborazione politica precedente al dibattito e confluita poi, nell'impostazione pluralista generale, e in particolare nella stesura dell'articolo 2, all'interno dell'impianto della Costituzione. In base ad essa, l'iniziativa della società civile va letta non come ausilio dell'opera pubblica, ma come "elemento propulsore" dell'intera nazione.

Indagine statistica ed elaborazione dei dati inerenti le dinamiche di finanziamento delle Onlus con particolare riguardo alle attività del fund raiser: strumenti, canali e modalità operative utilizzati

La ricerca (conclusa nel dicembre 2004) ha come obiettivo l'analisi organica del fenomeno *fundraising* in Italia attraverso lo strumento della statistica descrittiva nell'ambito del mondo delle Onlus e, più in generale, nell'ambito delle organizzazioni nonprofit, fornendo indicazioni sui metodi migliori per valorizzare e accrescere la conoscenza del lavoro di *fundraiser*.

Più precisamente la ricerca si occupa di definire la situazione demografica, economica e sociale della figura del fundraiser, cioè di colui che acquisisce donazioni da privati a favore di organizzazioni nonprofit.

È stato analizzato un campione significativo di *fundraiser*, italiani e stranieri, impegnati nei confronti di organizzazioni nonprofit, nazionali o internazionali. Il database utilizzato è risultato essere di 950 nominativi così suddiviso: Campione Istat 305 unità, Comitato Ed. Via 31 unità, Soci Assif 78 unità, Fund Raising School 406 unità, censimento per "effetto valanga" 130 unità. Tale base informativa si è dunque costruita attraverso il campionamento "a valanga".

La ricerca ha permesso di valutare che solo il 6% delle organizzazioni contattate può contare, al suo interno, di una strutturata attività di fundraising e che, di questo 6% meno della metà ha un referente chiaro e individuato che si occupi specificamente di tale attività. Infine, si è riscontrato che le organizzazioni oggetto dell'indagine si finanziano sostanzialmente con finanziamenti pubblici o quote associative.

Il 55% dei *fundraiser* italiani si configura come personale interno di una organizzazione nonprofit, il 20% è consulente retribuito, il restante 25% svolge un'attività di raccolta fondi in modo volontario, talora assumendo la qualifica di presidente, coordinatore o come semplice membro di associazione nonprofit.

Il 99% dei *fundraiser* ha nazionalità italiana e solo l'1% è straniero; il 44% è costituito da donne, mentre il 56% sono uomini. Inoltre, il 56% ha iniziato a titolo gratuito mentre il 44% ha avuto, fin dall'inizio, una retribuzione.

Non è privo di interesse il dato emerso circa la distribuzione per settori di attività che evidenzia come oltre il 50% dei fundraiser italiani sia concentrato in tre settori: cooperazione e solidarietà internazionale, assistenza sociale e sanità.

Il risultato finale dell'analisi dà un quadro generale di riferimento che consente di chiarire molti aspetti di tale fenomeno e che permette, in alcuni casi, di evidenziare le associazioni presenti nei diversi settori.

Il riordino delle IPAB alla luce del naturale sviluppo della legislazione e delle loro origini storiche. Vincoli e opportunità nel nuovo scenario di riferimento

La ricerca (portata a termine nel mese di dicembre 2004) è finalizzata a inquadrare la posizione delle ex IPAB nell'attuale contesto sociale e nella prospettiva di un *welfare* (verosimilmente) sempre più plurale. Da un lato, il contesto attuale sembra essere caratterizzato da una progressiva riduzione delle risorse finanziarie disponibili; dall'altro, le nuove sfide imposte dal mercato, costringono le amministrazioni pubbliche a ripensare le modalità con cui gestire i servizi di pubblica utilità o di rilevanza collettiva.

In questa prospettiva, le ex IPAB, che rappresentano una risorsa fondamentale di quello che ancora oggi viene definito "Stato sociale", stanno attraversando un periodo di profonde trasformazioni non solo in termini di configurazione giuridica, ma anche in termini di accordo/parterniship con altri enti, specialmente con i comuni e con altre organizzazioni del Terzo Settore.

Il lavoro svolto, quindi, si è concentrato sull'analisi del cammino storicoevolutivo delle IPAB, per valutarne le funzioni, le attività, il ruolo, nonché le modalità di collaborazione con gli enti locali alla luce delle recenti novità legislative. Si è cercato, altresì, di verificare il loro potenziale "passaggio" verso la configurazione tributaria di Onlus. La ricerca, soprattutto, sembra smentire l'assunto secondo cui le IPAB avrebbero dovuto costituire un fenomeno "ad esaurimento". Le IPAB, non solo continuano a sopravvivere, seppure assumendo altre forme giuridiche, ma sembrano addirittura uscire rafforzate dal processo di trasformazione avviato. D'altro canto, se prima facie, come poteva sembrare in passato, la trasformazione delle IPAB in persone giuridiche di diritto privato era considerata alla stregua di un allontanamento dal sistema pubblico, la produzione legislativa smentisce questo timore. Invero, sia le Aziende pubbliche di Servizi alla Persona (ASP), sia le fondazioni/associazioni, risultanti dalla trasformazione delle IPAB, sono inserite "a pieno titolo" nel sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali. E' proprio questa collocazione, secondo la ricerca promossa dall'Agenzia, uno dei pilastri dell'intera riforma, che sancisce un riconoscimento speciale alle ex IPAB nel comparto dei servizi alla persona.

Servizi all'infanzia e sussidiarietà orizzontale: sperimentazione e innovazione. Esperienze comunali e/o regionali di enti nonprofit e organizzazioni non lucrative di utilità sociale: criteri e valutazione dell'efficienza.

La ricerca in fase di conclusione (si è poi effettivamente conclusa nel mese di gennaio del 2005) ha messo in luce il caso di alcune realtà del privato sociale che, come semplici enti nonprofit, ovvero acquisendo la qualifica di Onlus, realizzano servizi per l'infanzia.

L'angolazione scelta è quella della verifica dell'applicazione, su questi temi sempre più cruciali per lo sviluppo della nostra società, del principio di sussidiarietà a livello locale. In particolare si è affrontata la sussidiarietà nella sua declinazione orizzontale.

Ci si è perciò soffermati su alcuni casi riferibili a tale impostazione, a partire dalle forme di collaborazione fra enti pubblici e realtà private. Nel territorio milanese, relativamente al settore dei servizi all'infanzia, un'esperienza molto importante si è realizzata con l'esperienza dei cosiddetti "Nidi in casa", di cui vengono presentate due applicazioni ritenute significative, una delle quali gestita da una Cooperativa Sociale. Inoltre, si è dato conto anche della realtà di gran lunga più diffusa e sperimentata da tempo, costituita dagli asili nido. La ricerca di buone pratiche prosegue con l'illustrazione del servizio Tagesmutter sviluppatosi nella Regione Trentino Alto Adige - Provincia autonoma di Trento. Quest'ultimo modello risulta particolarmente interessante anche perché agevola il rapporto immediato con le istituzioni e, allo stesso tempo, costituisce il mezzo privilegiato per lo scambio di opinioni e osservazioni tra genitori e organizzazioni. In questo modo, dunque, si assicura il controllo della qualità del servizio, che viene svolto direttamente dai soggetti che ne usufruiscono per i propri figli.

Un'interessante pietra di paragone, infine, è proposta dalla ricerca attraverso l'analisi del sistema austriaco, dove la gestione del servizio avviene in forza di una positiva armonizzazione tra enti pubblici e realtà private (associative o individuali). In questo sistema l'ente pubblico svolge soprattutto una funzione di raccordo attraverso il Magister 11a e le varie articolazioni dell'Amt für Jugend und Familie.

La creazione di una rete sociale e il legame con il territorio sono particolarmente importanti in una città come Milano dove va riscoperta e valorizzata la dimensione relazionale tra le persone. In questo senso, occorre quindi sottolineare il valore di ricostruzione del tessuto sociale in modo da creare "una rete di luoghi" che concretizzi l'educazione dei bambini e, indirettamente, dei loro genitori.

Ricerca sulla tipologia e sulle fattispecie degli abusi nell'attività di raccolta fondi e di sollecitazione della fede pubblica di cui all'art. 3 lett. 1) del DPCM 329/01, nonché sulla diffusione del fenomeno sino a oggi accertato, con particolare riguardo agli atti penalmente perseguibili

Dalla ricerca, in fase di conclusione (anche questo lavoro si è effettivamente concluso nel gennaio 2005), emerge sostanzialmente che, alla luce dell'esperienza normativa inglese e americana per la tutela della fiducia dei donatori e

di tutti gli stakeholder delle organizzazioni nonprofit, vi sono diversi aspetti su cui il legislatore italiano potrebbe intervenire al fine di garantire maggiore affidabilità e trasparenza nelle raccolte di fondi. In particolare, si evince che potrebbe risultare utile, ai fini della prevenzione degli abusi, l'istituzione di un pubblico registro per le raccolte fondi, che potrebbe essere gestito dall'organismo di controllo del settore. Questo strumento, infatti, purché concepito senza eccessi burocratici e penalizzanti per il settore, potrebbe limitare il fenomeno delle sollecitazioni fasulle consentendo un maggiore controllo sull'utilizzo dei fondi raccolti. L'iscrizione dovrebbe, infatti, comportare l'obbligo di predisporre specifici bilanci e rendiconti sull'attività di fund raising svolta da un ente e di fornire informazioni precise relative: alle metodologie utilizzate per raccogliere le elargizioni; alle finalità con cui i fondi saranno indirizzati; ai professionisti del settore. La regolamentazione e il controllo su tale attività svolta dalle organizzazioni non profit eviterebbe, almeno in parte, che le scorrettezze commesse da pochi arrechi danno all'immagine dell'intero settore anche a discapito di tutti quegli enti che svolgono seriamente la loro attività sociale. La ricerca evidenzia come le misure inibitorie contenute nel D.Lgs. 460/97 non esauriscano tutte le possibili fattispecie di illeciti che possono essere commessi da una Onlus. Occorre pertanto fare ricorso alla normativa generale che regola la materia punitiva tributaria, la quale, peraltro, viene espressamente richiamata dal preambolo dello stesso art. 28 del D.Lgs. 460/97. La dottrina ritiene che la norma speciale non escluda l'applicazione delle fattispecie generali tributarie anche in considerazione del fatto che la prima punisce una condotta diversa rispetto alle seconde: l'indebita elezione di un regime agevolato e non già le effettive conseguenze evasive che ne derivano. Il regime sanzionatorio prescritto dal decreto sulle Onlus è deputato alla tutela della pubblica fede dei soggetti appartenenti all'ente e dei terzi, e non già all'interesse dello Stato alla riscossione dei tributi, scopo delle fattispecie tributarie. Prima di passare all'analisi delle singole fattispecie di illeciti fiscali che possono essere realizzate da enti non commerciali e, in particolare, tra questi da quelli aventi la qualifica di Onlus, vengono fatte alcune considerazioni generali sulle recenti modifiche apportate dal precitato decreto. La responsabilità penale sussiste solo per poche condotte caratterizzate da rilevante offensività per gli interessi dell'Erario. Pertanto, ogni fattispecie che si riferisce all'inosservanza di obblighi strumentali viene punita quasi esclusivamente sul piano amministrativo dal D.Lgs. 471/1997; l'eventuale conseguenza evasiva viene sanzionata a parte, con fattispecie specifiche di danno. Inoltre, la nuova disciplina dei reati tributari, introdotta dal D.Lgs. 74/2000, criminalizza solo le condotte evasive di effettiva gravità offensiva, lasciando, anche per le ipotesi di violazioni sostanziali, ampio spazio alla repressione amministrativa.

Gli illeciti amministrativi per violazioni strumentali derivanti dall'inosservanza di obblighi contabili, documentali o dichiarativi, che più probabilmente possono essere commessi da un ente non lucrativo sono quelli in materia di Irpeg e di Iva.

Tra i delitti in materia di dichiarazione, parrebbe possibile l'ipotesi di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici, sanzionata dall'art. 3 del D. Lgs. 74/2000.

Tra le tre fattispecie delittuose strumentali all'evasione previste dalla nuova

normativa del 2000, facilmente prospettabile in capo ad una Onlus, è l'ipotesi di reato di emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, descritta dall'art. 8 del D.Lgs. 74/2000.

Molte delle condotte illecite penalmente rilevanti attinenti l'attività di raccolta fondi vengono qualificate come truffa ex. art. 640 c.p. Tale delitto si configura quando ...chiunque, con artifizi o raggiri, inducendo taluno in errore, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno....

Si fa inoltre accenno a due fattispecie criminose interessanti ai fini del presente studio, essendo la richiesta di contributi pubblici ancora una delle più diffuse forme di finanziamento degli enti senza fini di lucro e, pertanto, ad alto rischio di abusi.

La prima figura criminosa è la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche.

La seconda figura criminosa, che punisce lo stesso genere di condotte, è l'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, introdotta nel nostro ordinamento con la L. 300/2000 (Ratifica di Convenzioni in materia di corruzione di pubblici ufficiali).

È stata sostenuta anche la tesi che condotte scorrette nell'attività di sollecitazione della fede pubblica organizzata de enti nonprofit possano dare luogo alla fattispecie di reato disciplinata dall'art. 646 c.p. In tal caso, il delitto sussiste quando chiunque, per procurare a sé od altri un ingiusto profitto, si appropria del denaro o della cosa mobile altrui di cui abbia, a qualsiasi titolo, il possesso....

In ipotesi marginali, può sussistere in capo a soggetti che sollecitano fondi per sedicenti scopi benefici la responsabilità per estorsione.

Si accenna, da ultimo, all'ipotesi di circonvenzione di incapaci. Ai sensi dell'art. 643 c.p. il delitto sussiste quando chiunque, per procurare a sé o ad altri un profitto, abusando dei bisogni, delle passioni o della inesperienza di una persona minore, ovvero abusando dello stato d'infermità o deficienza psichica di una persona, anche se non interdetta o inabilitata, la induce a compiere un atto, che importi qualsiasi effetto giuridico per lei o per altri dannoso.... La ratio di tale incriminazione è la tutela della sfera di libertà di determinazione della persona, piuttosto che della sfera dei suoi interessi patrimoniali.

Dall'entrata in vigore del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231 sussiste la responsabilità degli enti per i reati commessi da uno degli organi che occupano posizioni di vertice ovvero subordinata a questi in loro nome. Con detto decreto, infatti, è stato superato il principio societas delinquere non potest ed espressamente introdotto nel nostro ordinamento un organico sistema della responsabilità ex crimine delle persone giuridiche. In tal modo il nostro legislatore ha inteso armonizzarsi con la maggior parte dei sistemi europei (Francia, Regno Unito, Olanda, Danimarca. Portogallo, Irlanda, Svezia, Finlandia).

Per rispondere alla sempre maggiore domanda di trasparenza e consolidare la fiducia dei propri donatori, negli ultimi anni sta crescendo in Italia l'adozione da parte delle organizzazioni nonprofit di forme di autoregolamentazione. Si tratta di un fenomeno relativamente recente in quanto fino a pochi anni fa il nonprofit viveva per gran parte delle risorse della

Pubblica amministrazione centrale o periferica.

Ciò può essere espresso da un codice etico pubblico ed esplicito, composto da principi generali e astratti e da regole di comportamento precauzionali concrete che regolano le aree nelle quali si può manifestare il comportamento opportunistico dell'organizzazione.

L'osservanza di principi etici può essere vista, quindi, dai donatori come criterio preferenziale per selezionare le associazioni da sostenere.

La ricerca, inoltre, si sofferma sull'analisi della "Carta della donazione" presentata come il primo codice etico italiano per l'autoregolamentazione della raccolta fondi nel settore del nonprofit, promosso da alcuni enti nonprofit particolarmente rappresentativi e da tempo impegnati su questi temi. Inoltre, di recente è stato per la prima volta presentato una sorta di autoregolamento professionale per coloro che raccolgono i fondi a favore delle organizzazioni nonprofit, sulla base di quello che da tempo è già avvenuto in altre associazioni di fund raiser americane. L'obiettivo di tale codice è quello di contribuire alla crescita della cultura della donazione e della rendicontazione.

La ricerca, infine, presenta alcune osservazioni sul ruolo attuale dell'Agenzia per le Onlus nella sua funzione di tutela della pubblica fede, sottolineando come, alla luce dei poteri che le sono stati conferiti, l'attività primaria dell'Agenzia non possa che consistere nel coadiuvare le autorità ordinariamente preposte all'accertamento e alla repressione dei comportamenti illeciti, a partire dalla rilevazione degli stessi.

Per l'espletamento di tale suo compito è stato auspicato che l'Agenzia si apra quanto più possibile alle segnalazioni di irregolarità provenienti dal basso, da parte cioè di chi opera nella prassi, presumibilmente in possesso di informazioni di prima mano sulla gestione degli enti. Quindi, fonte di segnalazioni di abusi potranno essere, accanto agli organi preposti ai controlli fiscali sugli enti collettivi e alle altre P.A che gestiscono gli albi e i registri delle nonprofit, i sostenitori, i beneficiari e gli associati delle nonprofit, le stesse organizzazioni non lucrative, gli enti di rappresentanza del settore, i media, etc.

Viene precisato tuttavia che la funzione di vigilanza dell'Agenzia per le Onlus deve essere sempre attiva, anche a prescindere dalle sollecitazioni dei soggetti interessati.

PROGETTI DI RICERCA IN FASE DI SVOLGIMENTO

2004 Anno Europeo dell'Educazione attraverso lo Sport: la funzione educativa e sociale delle attività promosse dalle associazioni dilettantistiche e dagli oratori, come valorizzazione dell'educazione dei giovani in un'ottica di sussidiarietà.

La ricerca si sta focalizzando su alcuni temi principali, a partire dalla valenza dello sport come strumento educativo e come metodo attraverso cui trasmettere valori riferibili anche alla formazione di cittadini responsabili e solidali. In questo senso si stanno analizzando concetti che a volte rischiano di scadere in "luoghi comuni" se non percepiti nella loro sostanza (un esempio tipico di questi concetti legati all'attività sportiva è l'idea

di fair play). L'ipotesi di lavoro è quella di verificare se, ed eventualmente anche come, nella loro pratica quotidiana associazioni sportive dilettantesche (che rappresentano un ampio segmento all'interno del Terzo settore italiano), e con esse gli oratori (qui considerati in quanto luoghi di pratica sportiva), valorizzano questo strumento, così coinvolgente per le giovani generazioni, al fine di dare risalto a valori umani e sociali quali la dignità umana, il rispetto per l'avversario, l'impegno comune, la cooperazione, la tolleranza e la solidarietà. Inoltre, è stato chiesto al ricercatore aggiudicatario della borsa di porre particolare attenzione a casi in cui l'attività sportiva rappresenta:

- a) un mezzo per favorire la coesione sociale attraverso il coinvolgimento di "persone svantaggiate";
- b) un percorso con cui intervenire in zone particolarmente a rischio per la presenza di fenomeni sociali quali tossicodipendenze, evasione scolastica, delinquenza minorile.

Il lavoro sta quindi procedendo regolarmente e l'aggiudicatario ha provveduto a consegnare l'indice generale e i primi due capitoli dell'indagine a cui hanno fatto seguito alcuni incontri con il supervisore della ricerca per meglio strutturare e dettagliare l'iter dei lavori.

Esempi di buone prassi di *housing* sociale come risposta ai problemi abitativi e sociali dei soggetti deboli della società: il modello statunitense. Progetti, tipologie contrattuali, attività di *fund raising* e tutela della fede pubblica.

La ricerca si prefigge di analizzare la forma legale e l'organizzazione interna degli enti che, soprattutto negli Stati Uniti d'America, perseguono questa importante mission. Naturalmente occorre prestare molta attenzione per cogliere le rilevanti differenze rispetto al contesto italiano. L'attenzione dovrebbe essere rivolta quindi ad alcuni progetti già terminati o in fase di realizzazione per verificarne le modalità di attuazione e la loro ricaduta sociale. In questo senso, potrebbe essere utile una comparazione tra diversi progetti, ponendo particolare attenzione all'attività di fund raising e ad altre eventuali modalità di finanziamento degli stessi. Coerentemente con la missione dell'Agenzia per le Onlus, ancora, la ricerca deve prestare particolare attenzione alle modalità di controllo e alla pubblicizzazione dell'utilizzo dei fondi derivanti da donazioni previste o autonomamente attuate, approfondendo anche l'aspetto contrattuale (con particolare attenzione al tipo di contratto e alle clausole).

La ricerca è partita nell'ottobre del 2004 e ha una durata prevista di 12 mesi. Si trova attualmente alle sue battute iniziali. Il ricercatore sta provvedendo ad approfondire le modalità di intervento promosse dallo Stato italiano nel settore dell'edilizia pubblica e ad analizzare le nuove iniziative promosse da Fondazioni ex bancarie nel campo dell'housing sociale.

È prevista, inoltre, la possibilità di un viaggio negli Stati Uniti, presso una prestigiosa fondazione nonprofit impegnata da tempo in tale attività, al fine di studiare "sul campo" sia la legislazione vigente in materia, sia l'esperienza concreta del predetto ente e di alcune iniziative da esso realizzate.