



Roma, 10 novembre 2014

Oggetto: Audizione XII Commissione Affari Sociali su DDL n. 2617 recante “Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale”

Premessa

Cittadinanzattiva, fin dalla pubblicazione delle *Linee-guida per una riforma del Terzo settore*, ha espresso apprezzamento per la volontà di ri-organizzare in modo sistematico la legislazione inerente il cosiddetto Terzo settore e di procedere a un’ampia revisione degli strumenti normativi miranti a **facilitare** questo soggetto, di rilievo costituzionale quando realizza l’interesse generale, nella sua capacità di indirizzo e di iniziativa sulle politiche pubbliche. Resta inteso che per Cittadinanzattiva la semplificazione e il miglioramento delle leggi devono porsi il fine **di accogliere e accompagnare più efficacemente le diverse attività civiche**, assecondando l’autonomia dei soggetti sociali che operano nell’interesse generale, **e non perseguire intenti prevalenti di omologazione, regolazione e controllo**. Né è concesso dalla Costituzione alle istituzioni di ritrarsi, per esempio dall’impegno per un welfare universale ed equo, andando nella direzione di “appaltare” i servizi dopo aver esercitato un tipo di valutazione attento solo agli adempimenti formali. Esse devono accettare la sfida di confrontarsi con la cittadinanza attiva su un piano innovativo di “democrazia duale, cioè di dialettica permanente fra soggetti di diversa natura, con poteri distinti ma destinati a concorrere” (G. Cotturri, *La forza riformatrice della cittadinanza attiva*).

L’attuale impianto e il confronto con le *Linee-guida*

Il confronto tra le *Linee-guida* e l’impianto normativo all’esame di questa Commissione rivela alcune modifiche che vanno nella direzione di quelle già proposte da Cittadinanzattiva in occasione della Consultazione realizzata dal Governo (*Cittadinanzattiva su Linee-guida per una riforma del terzo settore*). Si tratta di miglioramenti che riguardano l’approccio stesso della legge, più che singoli punti, come da Cittadinanzattiva espressamente auspicato: è stato infatti accolto in maniera più diffusa **“il lessico della sussidiarietà” contenuto nell’articolo 118, ultimo comma, della**

Costituzione, mutuando di là il riferimento all'*interesse generale* e quello al primato delle attività, dell'*autonoma iniziativa*, quali elementi peculiari e definitivi della cittadinanza attiva. Questo ha permesso di attenuare, anche se non di eliminare, alcuni rischi a suo tempo evidenziati: **il rischio della “strumentalizzazione” dell’iniziativa civica e dell’idea stessa di sussidiarietà**, insito nel ripetuto riferimento a “modelli di assistenza del privato-sociale” come risposta alla contrazione delle risorse pubbliche disponibili; e **il rischio di una considerazione del Terzo settore come di un soggetto di rilievo prevalentemente economico, anziché politico** che, cioè, concorre alla progettazione, costruzione e implementazione di politiche pubbliche. La scelta del lessico della sussidiarietà ha permesso anche di definire i soggetti di Terzo settore in modo più accettabile di quanto facessero le Linee-guida parlando di *un settore che si colloca tra lo Stato e il mercato, tra la finanza e l’etica, tra l’impresa e la cooperazione, tra l’economia e l’ecologia*, con riferimento a ciò che fanno e non solo a ciò che sono, o peggio a ciò che non sono: **l’ambito da favorire, semplificare e agevolare per legge è quello di tutti i soggetti che si attivano autonomamente per l’interesse generale.**

Aspetti positivi dell’attuale impianto normativo

Seguendo il filo di questo ragionamento, Cittadinanzattiva vuole qui indicare tre aspetti che ritiene qualificanti e innovativi, e perciò immodificabili, nell’attuale impianto normativo.

- 1. Il primato delle attività sui soggetti**, per come emerge in particolare all’articolo 1 comma 1 e all’articolo 2 comma 1, lettera (C). Riteniamo infatti che si debba porre l’accento non sulle organizzazioni come tali, e neanche sulle finalità astratte contenute negli Statuti di ciascuna, ma sulle attività concrete che le stesse organizzazioni, e anche i singoli cittadini, realizzano, distinguendo fra quelle promosse per l’interesse generale e in quanto tali meritevoli del favore e del sostegno delle istituzioni, e quelle che realizzano fini, semmai ugualmente legittimi, ma che nulla hanno a che fare con l’interesse generale.
- 2. La trasparenza come cifra distintiva.** Non si tratta qui di avere gli strumenti per “distinguere il grano dal loglio”, come recitavano le *Linee-guida*, perché non è di tipo etico l’approccio che deve essere utilizzato nell’affrontare questa materia, ma piuttosto di far emergere e valorizzare, anche attraverso le norme, un orientamento alla trasparenza totale che le organizzazioni di terzo settore devono avvertire come loro distintivo, esigendo da sé le stesse cose che sono spesso a richiedere ad altri. Quando, a buon diritto, si reclama la trasparenza di istituzioni, pubblica amministrazione, imprese, e per ottenerla si utilizzano gli strumenti legislativi disponibili come Cittadinanzattiva sta facendo, ad esempio, con riferimento al d.lgs. n.33/2013 recante “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, non è pensabile che si pongano dei

limiti alla propria trasparenza, che deve essere totale senza che questo sia vissuto come limitante l'autonomia dei soggetti. E, anzi, si suggerisce che le misure fiscali e di sostegno economico contenute nell'articolo 6 siano subordinate al criterio della trasparenza perseguita dai soggetti medesimi, oltre che a quello della provata rispondenza delle attività praticate dai soggetti facilitati a finalità di interesse generale.

- 3. La valutazione delle attività svolte dall'ente.** Terzo aspetto dell'attuale impianto che va nella giusta direzione, anche se necessita di alcune precisazioni, è quello relativo alla valutazione delle attività svolte. In più punti del testo, in particolare all'articolo 2 e all'articolo 6, si parla di valutazione, appunto, e si introduce il concetto di "impatto sociale" che tuttavia, a parere di Cittadinanzattiva, appare troppo generico e andrebbe meglio definito almeno attraverso due correttivi: il fatto che a una valutazione di impatto sociale si giunga sulla base di criteri oggettivi e predefiniti, piuttosto che, come avviene spesso, a posteriori e in maniera autoreferenziale (si richiama, a titolo esemplificativo, la proposta avanzata da *Fondaca*, www.fondaca.org, di un Codice delle attività di interesse generale, in grado di rendere ricca e oggettiva la valutazione delle attività); e il fatto che la valutazione, come anche la trasparenza, si realizzino in relazione ai beneficiari delle attività, e non soltanto ai donatori, spesso considerati gli unici rispetto ai quali corra l'obbligo di "render conto" (è formulata in questo senso, per esempio, a proposito di trasparenza, la lettera (l), al comma 1 dell'articolo 2).

Criticità dell'attuale impianto normativo

Rappresentanza vs. rilevanza. Una prima criticità si intravede nel rischio, per normare un mondo che è molto complesso e differenziato, ma anche ricco e vitale oltre che autonomo per Costituzione, di non perseguire una funzione facilitante, di "rimozione degli ostacoli", ma di assumere un piglio più stancamente regolatorio e omologatorio. Resta tuttora indefinito, per esempio, il ruolo di quella che la legge chiama *un'apposita struttura di missione, per la promozione e la vigilanza sul terzo settore*. **E si paventa l'ipotesi che, per riordinare e "razionalizzare", si faccia riferimento a criteri di rappresentanza, che nulla hanno a che fare con l'ambiente della cittadinanza attiva, e che sono in crisi profonda già in ambiti cui si attagliano maggiormente.** Mentre è estremamente importante che le organizzazioni civiche migliorino nella libera capacità di lavorare in rete e usino l'abilità a fare "massa critica" nell'interesse generale, non avrebbe senso né legittimità costituzionale che fossero le istituzioni a scegliere alcuni soggetti come rappresentativi di e per tutti, se è così che vanno intesi "la previsione di strumenti che favoriscano i processi aggregativi degli enti" e "il riconoscimento e la valorizzazione delle reti associative di secondo livello". Su che base, anche giuridica, poggerebbe questo tipo di rappresentanza, chi rappresenterebbe chi? Che ne sarebbe di

una delle peculiarità delle organizzazioni civiche, quella di non aver bisogno di essere “grandi” o rappresentative per essere rilevanti, visto che la loro rilevanza è basata su cose come le competenze nei settori più diversi, i risultati ottenuti, la presenza e il radicamento territoriali, la tutela delle minoranze e dei diritti disattesi, ad esempio quelli dei migranti o delle persone affette da patologie rare?

Il Servizio civile e il 5x1000, che già dall'atto della sua istituzione fa riferimento espresso all'articolo 118, u.c., sono senz'altro due strumenti *per* la sussidiarietà. Per questo, Cittadinanzattiva ha salutato con grande favore l'accento posto, fin dalle *Linee-guida*, sul consolidamento e il rilancio dei due istituti: si immaginava che per il 5x1000 si andasse nel senso della stabilizzazione e del superamento dell'inaccettabile tetto di spesa che ne ha contraddistinto l'attribuzione; nel caso del Servizio civile che si procedesse nella direzione del “diritto all'accesso” per tutti i giovani interessati, di un investimento economico significativo, ma che si innovassero, anche, il significato e la finalità stessi dell'istituto. Sull'una e sull'altra cosa **l'attuale impianto normativo presenta, invece, confini ancora troppo prudenziali**. Nel caso del 5x1000 resta previsto un tetto di spesa, condizionato alle risorse disponibili, ed è tutto da definire il processo che porterà alla razionalizzazione dei requisiti per candidarsi al beneficio, oggi concesso, ad esempio, anche a circoli ricreativi e sportivi utili solo per i soci, a fondazioni di impresa che potrebbero essere economicamente autosufficienti, a istituti di cura fiscalmente assimilati ai soggetti non profit ma del tutto sovrapponibili a istituti privati profit. Sul Servizio civile sarebbe questa l'occasione propizia per normarvi non più, o non più solo, in riferimento all'articolo 52 della Costituzione, che richiama la storia pregressa dell'obiezione di coscienza, ma **in riferimento all'articolo 118, u.c.** L'auspicio risulta rafforzato dal fatto che, per rilanciare il tema, si sia scelta come piattaforma di dibattito la riforma del terzo settore, appunto, e non altro, e tiene in conto quello che il Servizio è stato fin da subito: da parte dello Stato, una delle forme migliori con cui si è realizzato l'obbligo di sostenere l'iniziativa civica e da parte dei giovani una modalità concreta per sperimentare obiettivi di sviluppo civile. Sia nell'uno sia nell'altro caso si teme la perdita di questo respiro ampio, con l'irrigidimento “dall'alto” dei criteri, si può immaginare prevalentemente formali, che presiedono all'accreditamento dei soggetti: mentre, mai come in entrambi questi casi, a contare è **il principio della libera scelta**, da parte dei cittadini contribuenti che destinano il loro 5x1000, così come dei giovani che, per il loro Servizio civile, devono poter selezionare i progetti presentati in autonomia dalle organizzazioni, non più necessariamente quelle più grandi, ma quelle capaci di attività più rilevanti e attrattive, in una dinamica virtuosa di domanda e offerta.

Indicazioni sugli articoli del Disegno di legge.

Alla luce di quanto sopra descritto, si riportano alcune indicazioni più di dettaglio.

ART. 1 (FINALITÀ E OGGETTO)

Riguardo al comma 1, si ribadisce parere favorevole sulla formulazione scelta, che sancisce il primato delle attività sui soggetti. **Si rimarca che, in questo contesto, quando si parla di attività, si intende riferirsi ad attività di interesse generale: quelle che non sono tali, infatti, non sono oggetto di questo Ddl.** La scelta operata con l'articolo 1 deve essere mantenuta in tutto l'impianto normativo, ragione per la quale alla lettera A) del comma 1 dell'articolo 6 si proporrà di modificare *finalità di interesse generale* in *attività di interesse generale*.

ART. 2 (PRINCIPI E CRITERI DIRETTIVI GENERALI)

Al comma 1, sostituire “disciplinano” con “ri-ordinano”

Riguardo al comma 1, lettera E) si sottolinea la necessità di semplificare le procedure per il riconoscimento della personalità giuridica, magari equiparandole, sotto il profilo economico, a quanto viene richiesto alle imprese che si costituiscono con un capitale di 10.000 Euro, ma, in ogni caso, uniformando, attraverso un criterio unico per tutti e non discrezionale, i criteri per l'attribuzione della personalità giuridica.

Riguardo alle lettere F), G), H), I), L), M) si esprime parere favorevole sul principio della trasparenza totale, che si applichi anche in ordine ai bilanci, alla rendicontazione su progetti, agli emolumenti, ai compensi, e che sia dovuto nei confronti dei beneficiari degli interventi-attività, oltre che degli associati e dei terzi.

Alla lettera I), aggiungere “nei confronti dei beneficiari, degli associati e dei terzi”

Riguardo alla lettera L), in riferimento alla verifica dell'attività svolta e delle finalità perseguite, si suggerisce di stabilire che tale verifica avvenga sulla base di criteri predefiniti e non auto-referenziali, e che sia previsto il coinvolgimento obbligatorio dei beneficiari degli interventi-attività, poiché l'obbligo di “render conto” di un'attività di interesse generale non può limitarsi agli associati né a eventuali donatori.

Riguardo alla lettera Q) si chiede, in relazione alla previsione di un'apposita struttura di missione per la promozione e la vigilanza, che vi sia una più chiara definizione dei poteri dei quali sarà dotata, di quale composizione sia prevista, di quali criteri si

adotteranno per la scelta dei componenti e degli eventuali costi da sostenere. Cittadinanzattiva ha sempre inteso le Autorità di Garanzia come soggetti la cui principale caratteristica, oltre alla competenza, debba essere la terzietà rispetto alla politica e, non è neanche il caso di sottolinearlo, rispetto all'ambiente o al settore dei quali debbono essere garanti.

ART. 3 (ATTIVITÀ DI VOLONTARIATO E PROMOZIONE SOCIALE)

Riguardo al comma 1 lettera A) chiediamo con forza una semplificazione normativa che superi le difformità esistenti tra legislazione nazionale e legislazioni regionali, viste le situazioni paradossali di organizzazioni che, al livello nazionale, sono iscritte ad un Albo e al livello regionale trovano difficoltà o vengono rifiutate se chiedono l'iscrizione al medesimo Albo. Proprio in questa fattispecie si sostanzia l'assoluta disapplicazione delle norme costituzionali che vengono richiamate come fondanti di questo settore.

Riguardo al comma 1 lettera D), si ribadisce che il criterio della rappresentanza è estraneo al mondo della cittadinanza organizzata, che i dati dell'ultimo Censimento ISTAT quantificano in centinaia di migliaia le organizzazioni di Terzo settore operanti nel nostro Paese, e che l'articolo, per come è formulato, risulta ambiguo e foriero di nuovi collateralismi. Cittadinanzattiva rivendica la piena autonomia del sociale dalla politica e ritiene pericoloso, distorto e non coincidente con l'art. 118 u.c. della Costituzione prevedere riconoscimenti di questo genere, ferma restando l'utilità di costituire autonomamente da parte delle organizzazioni civiche ogni genere di reti, coordinamenti, forum utili a perseguire con più forza l'interesse generale.

ART. 4 (IMPRESA SOCIALE)

Si chiede che siano meglio specificati i profili introdotti dalle lettere D) ed F) del comma 1, in quanto l'attuale formulazione appare indefinita e foriera di interpretazioni non coincidenti con lo spirito della norma generale.

ART. 5 (SERVIZIO CIVILE UNIVERSALE)

Alla lettera A) del comma 1, modificare come segue "istituzione del Servizio civile universale, ai sensi dell'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione"

Ribadiamo la necessità che questo istituto sia favorito in quanto a diritto all'accesso e coperture finanziarie, riconoscendo l'indubbio valore dell'azione volontaria dei giovani che liberamente decidono di avviare un percorso di servizio alla collettività. Altresì non si comprenderebbe la ratio dell'inserimento del Servizio civile universale nel Disegno di legge di riforma del terzo settore e se ne chiederebbe, da parte di Cittadinanzattiva, lo stralcio da detto Testo. Rileviamo, inoltre, la necessità di una maggiore chiarezza rispetto al ruolo degli Enti locali in ordine al Servizio civile, nella speranza che esso nulla abbia a che fare con l'assegnazione di incarichi di tipo lavorativo.

ART. 6 (MISURE FISCALI E DI SOSTEGNO ECONOMICO)

Alla lettera A) del comma 1, sostituire “finalità” con “attività”

Con riguardo alle lettere C) e D) del comma 1, chiediamo che sia eliminata per il 5x1000 la previsione del limite di spesa. Chiediamo, altresì, che siano attentamente rivisti i criteri per la scelta dei soggetti beneficiari, in maniera tale da eliminare alcuni paradossi che attualmente è possibile riscontrare nell'attribuzione del beneficio (di cui usufruiscono fondazioni di imprese private come circoli ricreativi come istituti di cura in tutto, anche nelle tariffe, assimilabili a strutture private).