



PER UNA DEMOCRAZIA PARTECIPATA E COSTRUTTIVA
Le ACLI sulle Linee guida per una Riforma del Terzo Settore
Direzione Nazionale ACLI, 4 giugno 2014.

IL TERZO SETTORE VIENE RICONOSCIUTO COME UNA PRIORITA'.

Nella consultazione lanciata dal Presidente del Consiglio intravediamo **la concreta opportunità che questo mondo e soprattutto le cause di cui si occupa diventino priorità nell'agenda politica del Paese.**

Non era mai capitato che il Terzo Settore fosse inserito tra i primi punti e tra le riforme strategiche di cui il Paese ha bisogno per ripartire. E' un segno di riconoscimento.

Bene anche che si lanci una consultazione il più ampia possibile, e va riconosciuto che in diverse punti del testo sono state recepite diverse considerazioni provenienti dal Forum del Terzo Settore, del quale le ACLI sono cofondatrici e partecipi insieme alle reti più rappresentative del Paese. **Serve ora un processo che preveda che i contributi alla consultazione siano pubblici e che sia esso stesso sussidiario**, cioè coinvolga gli organismi di rappresentanza di questo mondo.

Nel merito vi sono diversi intenti, temi e proposte attese da tempo:

- **la maggiore trasparenza e la semplificazione delle norme, nell'intento di evitare l'intrusione di finte esperienze e di zone grigie e di facilitare la vita a chi veramente anima questo mondo;**
- **il riconoscimento di un ruolo non semplicemente di fornitore della Pubblica Amministrazione;**
- **il reale investimento nell'impresa sociale, che oggi invece è ferma al palo;**
- **l'ampliamento del Servizio Civile con in particolare l'estensione ai giovani stranieri;**
- **l'ampliamento di strumenti attraverso i quali si potrebbe promuovere più welfare e far crescere il Terzo Settore.**

I) ALCUNE ATTENZIONI DI FONDO.

1. Cos'è Terzo Settore: valore delle differenze e individuazione di una cornice di senso.

La proposta delineata dal Governo permette di uscire definitivamente dall'equazione no profit=Terzo Settore e invita di fatto a tracciare una cornice più evoluta di questo mondo.

Essere senza scopo di lucro è una condizione necessaria, ma non sufficiente. Serve rintracciare e delimitare dei confini dentro i quali si è sviluppata questa esperienza. Essi sono per brevità rintracciabili nella nostra **Costituzione agli articoli 2 (i diritti e i doveri di solidarietà..), 3 (pari dignità ed eguaglianza), 4 (il dovere di concorrere al progresso materiale o spirituale della società), 18 (la libertà di associazione), 41 (l'utilità sociale), 118 (la sussidiarietà).**

Dentro questa cornice si rintracciano **una pluralità di soggetti estremamente differente** per entità, forma, organizzazione, finalità, specificità, dal piccolo gruppo o comitato senza neanche uno statuto alle grandi reti della cooperazione sociale, del volontariato, alle grandi associazioni di promozione sociale o agli enti di Patronato: una ricchezza di milioni di cittadini attivi che è limitativo ricondurre, come talvolta si rischia di fare, al solo welfare.

Va anche ricordato che tra le esperienze di Terzo Settore vi sono molte realtà che hanno regole democratiche interne e altre no.

Comune denominatore e filo rosso di queste esperienze è la partecipazione, il libero associarsi per uno scopo sociale. L'essere "insieme per" ne detta il valore comune di fondo che permette di immaginare e interpretare la società, il nostro vivere insieme nel modo, non come una semplice massa di individui isolati. Questo aspetto è fondamento del nostro senso di comunità e salvaguardia della Democrazia.

Le ACLI, insieme ad altre esperienze storiche dell'associazionismo, sono state fin dagli anni '80 promotrici di quell'ampio movimento della società civile organizzata che ha portato alla promozione delle differenti leggi, del volontariato e della cooperazione prima e dell'associazionismo di promozione sociale e dell'impresa sociale poi, e alla nascita del Forum del Terzo settore. Sono altresì al loro interno un soggetto

che sperimenta diverse delle molteplici forme di Terzo Settore, cominciando dai propri circoli ed associazioni specifiche e dalla esperienza del proprio Patronato, sempre più snodo tra cittadini, istituzioni e volontariato per l'ottenimento della effettiva tutela dei diritti, per arrivare alla cooperazione sociale, alla formazione professionale e alle nuove forme di imprenditorialità sociale.

2. **Soggetto attivo della quotidianità della vita democratica e del sentirsi parte di una comunità.**

Va sottolineato e indicato il ruolo di soggetto attivo nella dimensione quotidiana e popolare della democrazia e dell'unità della comunità civile, altrimenti la sussidiarietà è intesa solo come fare e non come libero associarsi e partecipare alla individuazione delle decisioni e delle scelte attraverso forme di rappresentanza.

E sempre in quest'ottica va riconosciuto e affrontato il tema della rappresentanza del mondo del Terzo Settore: nelle stesse linee andrebbe evidenziato.

Il vero salto di qualità che può dare questa riforma è quello di uscire dallo schema Stato-mercato per entrare in quello di Stato, mercato e terzo settore.

In questo senso il Terzo Settore si candida, insieme ad altri soggetti, ad esprimere capacità di rappresentanza e dialogo sociale affinché le politiche pubbliche e le scelte strategiche, non solo nel campo delle politiche sociali, non siano calate dall'alto, ma vedano i cittadini e le comunità sempre più partecipi, in una democrazia vissuta non solo come un fatto formale, il diritto di voto, bensì come un reale prendere parte all'individuazione e alla realizzazione delle decisioni.

Questo orientamento si fonda sulla necessità che in una democrazia sana **cresca l'autonomia della società civile dalle istituzioni e dalla politica.**

3. **Un primo passo per reinvestire e rinnovare il Welfare.**

Il secondo Welfare del quale il Terzo Settore è protagonista non vuole essere una stampella per un primo Welfare sempre più fragile, pertanto, auspichiamo che **questo provvedimento sia un primo passo verso una crescita e stabilizzazione dei fondi sociali (a cominciare dal varo di una misura universale e reinclusiva contro la povertà assoluta) e di altri interventi che garantiscano su tutto il territorio nazionale livelli essenziali delle prestazioni sociali e sanitarie.**

Nel testo si parla anche di un aggiornamento della legge 328/2000 sulle politiche sociali: si potrebbe partire da lì per aprire un lavoro più ampio che non coinvolga solo il Terzo Settore.

4. **Semplificazione e trasparenza.**

Va verificato in modo approfondito **come coniugare trasparenza e coerenza con una reale semplificazione e una sburocratizzazione delle norme e degli adempimenti, per evitare che nel mietere la zizzania si finisca per mietere anche il grano.** In questi anni abbiamo visto come spesso approcci delle autorità contraddistinti da poca conoscenza di questo mondo e da una visione burocratica, pur partendo da una giusta esigenza del legislatore, nei fatti abbiano spesso scoraggiato chi veramente tiene in piedi queste esperienze nel volontariato.

Il Terzo Settore è primo, non nel senso di migliore di altri, bensì nel senso che nasce e si muove nelle dimensioni relazionali primarie, che costituiscono il **terreno della fiducia e dei legami sociali, del dono e della mutualità**, dalle quali muovono e sulle quali si fondano le dimensioni istituzionali e di mercato. Per questo motivo si tratta di un mondo da non imbrigliare, pena il divenire anch'esso un'istituzione o un soggetto solo privato, ma che deve essere necessariamente "magmatico" per garantire la vicinanza ai contesti sociali, al loro divenire e alle persone, e favorirne il protagonismo.

Ribadiamo a questo proposito che **il Codice Civile deve orientarsi a un riconoscimento dei soggetti e non a una logica concessoria, e tale riconoscimento non deve essere appesantito di requisiti e richieste che finirebbero per vedere la Pubblica amministrazione locale trasformarsi in indagatore e intimidatore della libertà di associazione cara alla nostra Costituzione e a ogni democrazia.** Si rischierebbe di esporre al peso della burocrazia, spesso figlia di un'idea di Stato che tutto deve autorizzare, soprattutto i germogli del Terzo Settore: molteplici realtà, piccole e di base, che spesso **esistono anche solo di fatto**, come ad esempio i numerosi gruppi, parrocchiali o meno, che sorgono spontaneamente sorretti da buoni propositi e tanta azione volontaria. Senza considerare dove dietro queste logiche si celano esempi non rari di quella politica

che cerca di occupare, selezionare, o assoggettare queste realtà.

E' necessario un quadro legislativo che, al crescere e al variare dei modelli, delle attività e delle dimensioni organizzative, promuova una più strutturata e attenta opera di trasparenza e responsabilizzazione.

5. Il Terzo Settore per nuovo lavoro e contro il lavoro povero o grigio.

Le linee guida richiamano anche il valore aggiunto in termini di occupazione e sviluppo che da questo mondo viene e che ancor più può venire.

Occorre a tal fine segnalare tre aspetti che crediamo vadano richiamati nella delega:

- a. Oltre a essere volano di nuova economia questo mondo può rappresentare **un soggetto in grado di favorire una lotta per l'emersione e la qualificazione del lavoro nero o grigio e la sua reinclusione, sostenibilità e organizzazione economica in molti campi** a cominciare dalle centinaia di migliaia di colf-assistenti familiari. Stesso ragionamento si può fare per tanti micro lavori nel mondo dello spettacolo.
- b. Vi sono esperienze come lo sport dilettantistico, ma non solo, che rappresentano **ambiti nuovi per l'imprenditorialità e il lavoro giovanile, ma che richiedono interventi che portino migliaia di collaboratori**, ove non siano già soggetti ad altra forma previdenziale obbligatoria, **ad almeno forme minime di contribuzione previdenziale e di tutela**. Diversamente, suo malgrado e a dispetto della trasparenza e dell'autenticità che le linee guida auspicano, molte realtà del Terzo Settore si ritroveranno a lavorare in mondi che, col crescere del protagonismo attivo di tanti giovani, rischiano di non favorire chiarezza e qualità delle esperienze.
- c. Contemporaneamente **va scoraggiato e combattuto ogni comportamento della Pubblica Amministrazione e di una certa politica che, volente o meno, con richieste o appalti al massimo ribasso, ritardi dei pagamenti e clientelismi, finisce troppo spesso per favorire di fatto chi cerca di entrare in questo mondo con logiche speculative e opportunistiche**.

6. Il valore del Servizio Civile.

Va sottolineato **il ruolo primario del Servizio Civile come esperienza educativa e di difesa non violenta della patria** ed evitato che nelle necessità di molte politiche pubbliche sia ridotta a linea di welfare o forma di tirocinio per ovviare alla debolezza delle politiche attive del lavoro.

7. La sostenibilità.

Va verificata la fattibilità economica dell'insieme delle proposte, affiancando alle linee guida un'ipotesi di spesa. Spesa che comunque sarebbe possibile se si mettesse mano alle proposte che vengono proprio dal mondo del Terzo Settore, come la Tassa sulle Transazioni Finanziarie, la riduzione della spesa per armamenti, un contrasto più forte alla corruzione e all'evasione, una sanità meglio organizzata e meno al centro di fenomeni di corruzione e di spreco, un uso della riduzione del cuneo fiscale più orientata a favore di chi tra i cittadini ha bisogni che sono spesso diritti negati (come la non autosufficienza).

II) **NEL MERITO DELLE PARTI SPECIFICHE.**

Oltre a quanto già espresso, nel merito delle cinque parti nelle quali sono suddivisi i 29 punti aggiungiamo le seguenti considerazioni.

1. "Ricostruire le fondamenta..."

Vanno innanzitutto **alleggeriti gli adempimenti burocratici che gravano sulla vita di tante organizzazioni piccole**, che costituiscono la base del mondo del Terzo Settore. Serve, inoltre, inserire i temi e **la conoscenza del mondo del Terzo Settore dentro la formazione della Pubblica Amministrazione**.

Rispetto all'intero impianto di riforma, si evidenzia come **una delle complessità da affrontare sia quella relativa alla collaborazione/confitto di competenza fra Stato e Regioni**. E' necessario avere chiaro che senza affrontare questo snodo nessuna riforma può avere piena efficacia sull'intero territorio nazionale.

Nel merito, è importante che in materia di enti non lucrativi **il Codice Civile mantenga una disciplina generale**, nel rispetto dell'art. 18 della Costituzione che riconosce ai cittadini il "diritto di associarsi

liberamente".

Ciò premesso, bene che si preveda una semplificazione delle procedure per chi sceglie di chiedere il riconoscimento della personalità giuridica, prestando molta attenzione affinché **non si verifichino differenze incomprensibili sul territorio nazionale**, come purtroppo già avviene per altre procedure lasciate alla regolamentazione delle Regioni (es. sulle modalità di iscrizione ai registri regionali delle APS). La semplificazione inoltre deve andare nel verso di tutelare da un lato i terzi che entrano in contrattazione con l'associazione, dall'altro gli amministratori stessi dell'associazione. **Il riconoscimento della personalità giuridica non può essere come in passato uno strumento di controllo dello Stato, bensì il riconoscimento di caratteristiche oggettive dell'organizzazione richiedente.**

A nostro avviso comunque la "personalità giuridica" deve restare una scelta propria dell'organizzazione e non un vincolo obbligato. La "libertà di associarsi" non può e non deve trovare ostacoli dallo Stato, anzi, ma come già oggi riconosciuto normativamente, al crescere di condizioni oggettivamente democratiche e trasparenti possono e devono crescere i vantaggi legislativi (fiscali ed amministrativi).

Va ritenuta doverosa l'introduzione di una **diversificazione dei modelli organizzativi**, nella presa d'atto delle differenze esistenti tra grandi e piccole realtà associative - e relative dimensioni economiche - le quali sono oggi indifferentemente caricate degli stessi adempimenti formali e burocratici, a discapito delle più piccole.

Fatto salvo il principio di "trasparenza" sia che vengano usati contributi dei singoli che contributi pubblici, si ribadisce l'imprescindibile valore dell'autorganizzazione degli enti associativi, non solo se privi di personalità giuridica. Si rintracciano diversi passaggi nelle proposte relative al Codice Civile, che posti in quella sede o se interpretati in maniera restrittiva potranno portare ad un irrigidimento del settore non sostenibile e non conforme ai dettami costituzionali: "requisiti sostanziali degli enti non profit ed eventuali limitazioni di attività", "obblighi di trasparenza e di comunicazione economica e sociale rivolta all'esterno", "criteri per la gestione degli enti non profit", "accertamento dell'autenticità sostanziale dell'attività realizzata". Pur consapevoli delle diversità interne al Terzo Settore è importante che l'interpretazione, in fase di legiferazione degli assunti sopra riportati, tenga presente i dettami costituzionali e i costi organizzativi eventualmente derivanti dalle scelte assunte.

Nel riaffermare come fondamentale il principio democratico e partecipativo delle organizzazioni associative, si evidenzia a riguardo il **ruolo delle reti nazionali**, che consentono di dare rappresentanza e voce alle migliaia di persone che quotidianamente, con impegno e buona volontà, operano sul territorio. Per questo si chiede una valorizzazione delle reti nazionali, **prevedendo anche modalità e forme di autocontrollo interno e un'interlocuzione effettiva con le Istituzioni**. In particolare il tema dell'Authority deve aprire a forme di autocontrollo da parte delle grandi reti nazionali, come già avviene nella cooperazione.

Chi conosce da vicino e si occupa ogni giorno di Terzo Settore, sa bene come le esperienze associative abbiano infinite possibilità di realizzazione e quanto velocemente mutino e si rinnovino in base alle esigenze e situazioni riscontrate; di questo deve necessariamente tenere conto la revisione della legislazione.

Le leggi 266/1991 e 383/2000 sono state un'importante conquista per l'associazionismo in Italia, a distanza di anni, però, non risultano più esaustive e idonee a regolamentare singolarmente una realtà così flessibile, variegata e dinamica come quella del Terzo Settore. Da qui l'esigenza di **una legislazione che abbia uno sguardo unico e complessivo al mondo del non profit**, e non solo ai singoli ambiti di attività in cui si svolge l'azione sociale.

In questo quadro si colloca l'**urgenza di avere un Testo Unico** che in maniera organica e chiara disciplini la materia, cogliendo l'occasione anche per **un'armonizzazione e riordino della legislazione fiscale**.

Infine segnaliamo l'importanza che **nei registri delle organizzazioni e nello sguardo sul Terzo Settore si prevedano anche sezioni per le esperienze nate dalla presenza degli italiani all'estero soprattutto oggi che molti giovani** per vivere in modo meno isolato la loro mobilità formano o possono formare inedite reti e iniziative di mutualità per aiutarsi reciprocamente e scambiarsi le proprie esperienze.

2. "Valorizzare il principio di sussidiarietà..."

Bene che si entri nel merito di misure che promuovano una effettiva sussidiarietà. Troppo spesso il nostro

mondo ha rischiato di essere relegato al ruolo di mero fornitore di servizi, abdicando così al proprio mandato di soggetto attivo di partecipazione.

Non si tratta solo delle politiche sociali; **occorre, oltre un maggior coinvolgimento della direzione della progettazione, anche immaginare forme di governance più partecipate delle politiche pubbliche**, superando la sola consultazione e prevedendo una partecipazione alla regia delle politiche di rappresentanti del Terzo Settore.

Va inoltre sottolineato che **a volte ci si rivolge a questo mondo con il termine di "privato sociale", e molte delle sue organizzazioni spesso sono chiamate in causa per svolgere un ruolo "pubblico sociale" che va riconosciuto.**

La dimensione della sussidiarietà può infatti essere intesa in senso più ampio, per esempio **pensando ad un ruolo del Terzo Settore nel coinvolgimento dei cittadini nella valorizzazione e gestione dei beni comuni**, soprattutto in un Paese che spesso fatica a coinvolgere a valorizzare le proprie risorse. Stesso ragionamento va fatto per molti beni e campi come i terreni incolti pubblici e privati, i patrimoni edilizi pubblici inutilizzati: il mondo del Terzo Settore può essere un interlocutore per trovare nuove vie che aiutino a mobilitare imprenditorialità sociale e privata.

La parte relativa alle politiche sociali presenta aspetti interessanti che vanno però inseriti in uno specifico **percorso per il loro rilancio.**

Inoltre, va chiarito che le proposte che mettono al centro la scelta del cittadino non possono essere sganciate da una necessaria capacità di programmazione delle politiche locali di welfare, e di una reinterpretazione del ruolo degli **enti locali, chiamati ad essere più promotori e meno gestori**, che significa una nuova e diversa, ma non minore, responsabilità.

Va chiarito anche che **le detrazioni o i voucher devono riguardare i bisogni e le condizioni di necessità dei cittadini che acquistano un servizio e non la tipologia del soggetto a cui si rivolgono.** Per esempio, nel caso dell'assistenza familiare - nella maggioranza dei casi data da colf-assistenti familiari (impropriamente chiamate badanti) - se lo sgravio fosse legato all'essere impresa sociale, e non al tipo di servizio, ciò escluderebbe milioni di famiglie dalla possibilità di poterne usufruire.

Infine, il tema della sussidiarietà e della partecipazione attiva dei cittadini **andrebbe introdotto con maggiore stabilità e diffusione nell'educazione civica proposta dalla Scuola**, intesa come sistema di istruzione e formazione professionale, valorizzando l'apporto delle organizzazioni stesse.

3. "Far decollare l'impresa sociale"

Riteniamo molto importante un rilancio dell'impresa sociale che, di fatto, priva di benefici e politiche ad hoc, non ha visto in questi anni una grande diffusione.

Avanziamo, invece, **dei dubbi sulla scelta di rendere obbligatoria la qualifica** per i soggetti che ne hanno le caratteristiche, ciò per evitare che vi siano soggetti che rientrano in questo status senza un percorso consapevole e volontario e per evitare conflitti tra gli enti controllori e le tante situazioni diversificate sul territorio. Infatti, se l'intento è quello di rendere più trasparente l'operato di alcune organizzazioni, le strade possono essere altre, come norme specifiche o la richiesta della personalità giuridica per chi svolge una certa attività.

4. "Assicurare una leva ai giovani..."

Esprimiamo **soddisfazione per la rilevanza data al Servizio civile soprattutto in chiave "universale".**

L'impianto non ci pare molto distante dalle proposte che, in rete con altre Associazioni ed Enti, abbiamo avanzato nei mesi scorsi.

Non va però taciuto che il processo di riforma non andrà in vigore nell'immediato, e che una seria programmazione - obiettivo del Governo ma anche e soprattutto nostro auspicio - dovrà trovare le sue fondamenta nel potenziamento e consolidamento di quello che è attualmente il servizio civile.

Non è superfluo ricordare che negli ultimi 5 anni i finanziamenti sono notevolmente diminuiti e sempre meno giovani sono stati accolti nel servizio civile; non c'è certezza neanche rispetto al prossimo contingente per il quale a breve le nostre Associazioni dovranno presentare i progetti.

La contrazione dei finanziamenti ha causato nel corso degli anni notevoli difficoltà alle Associazioni e agli Enti accreditati che hanno investito risorse umane e finanziarie nell'istituto del servizio civile.

Se non si potenziano i numeri attuali avremo difficoltà ad impegnare seriamente i 100.000 giovani. Il rischio sarebbe quello di sprecare una grande occasione soprattutto in termini di coesione sociale, di difesa, di costruzione della pace.

Negli orientamenti del Governo ci convince particolarmente la prospettiva dei benefit per i volontari e gli accordi volti a facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro per i giovani che prestano servizio civile. Noi siamo tra coloro che hanno sempre sostenuto la necessità di reperire i profili professionali e le competenze acquisite, consapevoli che in questi anni il Terzo Settore si è mostrato capace di produrre occupazione.

Siamo, inoltre, soddisfatti per la prevista possibilità di scambi in ambito europeo, perché anche su questo versante avevamo avanzato proposte.

Ciò detto, va ricordato che oggi si rischia che questa esperienza muti in forma di lavoro sussidiato dallo Stato; riconoscere che aiuti ad incontrare il mondo del lavoro non significa che esso debba essere lavoro. Il vantaggio di un servizio sempre più universale consiste nel favorire quel processo di socializzazione al mondo adulto che un tempo, per gli uomini, era segnato dalla leva obbligatoria, e rappresenta quindi un paletto, una tappa fondamentale di crescita e di valutazione di sé. Da questo punto di vista è importante dedicare attenzione anche a che cosa si offre e si costruisce dopo il servizio civile, non solo in termini di crediti.

5. "Dare stabilità e ampliare le forme di sostegno..."

Riteniamo molto significativi i punti proposti, fermo restando quanto detto in premessa soprattutto per quanto riguarda le misure di nuovo welfare. In particolare, **quelli attinenti la stabilizzazione e una migliore organizzazione del 5 per mille vanno nella direzione giusta che sancisce che non sono più risorse nelle disponibilità del Governo in carica**. Non si tratta, infatti, solo di un problema di risorse, ma di garantire la libertà dei cittadini e la libertà dei soggetti di Terzo Settore.

Importante anche il richiamo a nuove modalità per assegnare in convenzione d'uso immobili pubblici, così come il rilancio dell'impegno sulla assegnazione dei beni confiscati alla criminalità.

Sarebbe importante che la concomitanza con l'annuncio di nuove norme contro la corruzione segnassero anche **un forte impegno anche per la confisca dei beni dei corrotti e il loro riutilizzo a favore di nuove esperienze di restituzione alla comunità attraverso le organizzazioni di Terzo Settore e gli enti locali**.

A questi intenti potrebbe anche affiancarsi **un percorso con il Ministero della Pubblica Istruzione e gli Enti locali per l'uso delle palestre negli orari extra scolastici in modo da valorizzare e utilizzare maggiormente il patrimonio pubblico, nonché favorire, in particolare attraverso gli enti di promozione sportiva, un maggiore coinvolgimento di studenti e genitori nell'uso della scuola**, riducendo anche spostamenti e traffico urbano.

Infine, occorre promuovere un monitoraggio dei fondi e delle forme di finanziamento che arrivano dai privati e una loro messa in rete in modo da condividere buone pratiche e realizzare una maggiore conoscenza e diffusione.

IN CONCLUSIONE.

Le linee guida rappresentano un terreno molto importante dal quale partire, **un'occasione che non va sprecata per definire e rendere sempre più forte un ruolo autorevole e di qualità del Terzo Settore, orientato soprattutto in questi tempi a promuovere una società più giusta** riducendo le pesanti disuguaglianze, la solitudine, e intercettando il bisogno di speranza delle persone.