



La riforma del terzo settore e le attività di interesse generale
Una proposta metodologica
Roma, ottobre 2016

Premessa

La novità forse più rilevante della riforma del terzo settore varata dal Parlamento nello scorso mese di maggio (Legge 106/2016) è il riferimento, tanto nella definizione delle organizzazioni (articolo 1) che in diverse previsioni di carattere operativo (ad esempio all'art. 4, comma 1, punto b), dello svolgimento di attività di interesse generale come elemento distintivo e qualificante delle organizzazioni di terzo settore. Questa previsione è del tutto coerente con il principio di sussidiarietà introdotto nella riforma costituzionale del 2001 (art. 118/4) e nello stesso tempo riflette le ragioni della nascita e le caratteristiche dello sviluppo dell'attivismo civico in Italia.

Tuttavia, quando si deve – ed è questo il caso – passare dai principi generali alla loro traduzione operativa, nascono problemi che non possono essere ignorati né sottovalutati. Essi non possono essere elusi prendendo scorciatoie come quella contenuta nel DL 460/97, meglio noto come “Legge Zamagni”, cioè quella di un puro e semplice elenco, che ha generato paradossi e contraddizioni e ha permesso che sotto il grande contenitore delle “Organizzazioni non lucrative di utilità sociale” si sviluppassero patologie solo in piccola parte di carattere criminale, cosicché nel corso del tempo è diventato sempre più difficile identificare dove fosse precisamente la utilità sociale di tali organizzazioni.

Occorre quindi produrre una risposta al problema della definizione delle attività di interesse generale che abbia una chiara e consistente base metodologica e che possa essere utilizzata per fissare previsioni normative e amministrative.

Questa nota ha lo scopo di proporre un approccio al tema, frutto della ricerca, della sperimentazione, della riflessione e del dibattito pubblico che hanno avuto come occasioni principali:

- La pubblicazione del libro “Contro il non profit” di Giovanni Moro e l'ampio dibattito che attorno ad esso si è sviluppato a partire dall'inizio del 2014;
- La ricerca di FONDACA sull'attivismo civico e sulle politiche pubbliche ad esso dedicate in Italia e in Europa;
- La messa a punto e la prima applicazione della metodologia per la rendicontazione e la valutazione delle attività delle organizzazioni civiche (VALERE), realizzata da FONDACA con Cittadinanzattiva;
- La discussione e la elaborazione, in seno al Comitato dell'Istat sul censimento delle istituzioni non profit, sulla rilevazione delle attività di tali istituzioni.

La proposta metodologica contenuta in questa nota si articola in cinque passaggi. A conclusione della loro illustrazione, verranno indicati i modi in cui essa può essere utilizzata per dare attuazione ad alcuni contenuti della massima importanza connessi alla legge di riforma.

Primo passaggio: definire l'interesse generale

Poiché la legge mette al centro delle sue previsioni le organizzazioni che svolgono attività di interesse generale, occorre che si definisca questo concetto in modo che esso possa fungere da punto di riferimento per ciò che segue.

Il concetto di interesse generale, per quanto menzionato nella Costituzione, non trova in essa una definizione precisa. Senza entrare nel merito della discussione e delle tematizzazioni della comunità scientifica e degli esperti sull'argomento (interesse generale e interesse pubblico, interesse generale e bene comune, ecc.), si può affermare quanto segue:

Sono "di interesse generale" le attività che sono funzionali all'attuazione di quanto previsto dall'art. 3, comma 2 della Costituzione circa la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Questa definizione ha **tre implicazioni** che, per gli intenti di questa nota, sono della massima importanza.

La **prima** è che **l'interesse generale ha una natura processuale e incrementale**, nel senso che la sua realizzazione ne modifica e arricchisce il contenuto. Ad esempio, il riconoscimento dei diritti umani connessi alla non discriminazione allarga il contenuto dell'interesse generale con riferimento a situazioni riguardanti il lavoro, il sistema del welfare, la educazione, ecc.

La **seconda** implicazione è che **l'interesse generale ha una natura contingente**, cioè **muta nel tempo e nello spazio**. Circa il **tempo**, lo stato del paese nel dopoguerra faceva sì che un'attività come quella di organizzare soggiorni in località di vacanze per i bambini che altrimenti non avrebbero potuto fruirne fosse sicuramente di interesse generale; mentre oggi non lo è più a causa dell'ampia offerta – anche privata – di occasioni di vacanza per tutti. Circa lo **spazio**, la organizzazione di un centro di aggregazione giovanile o di un circolo sportivo in un quartiere degradato di una città o in una zona infestata dalla criminalità organizzata ha una evidente connessione con l'interesse generale, mentre la stessa attività condotta in situazioni in cui tali emergenze sociali non esistono è decisamente meno rilevante.

La terza conseguenza è che, tra le fonti dalle quali trarre indicazioni per la identificazione dell'interesse generale, oltre a quelle che si possono dare per scontate – la **Costituzione** e le **leggi di diretta attuazione costituzionale**, i documenti e i **trattati internazionali** sottoscritti dall'Italia come le dichiarazioni sui **diritti del uomo** – occorre tenere presente **lo sviluppo della vita della comunità politica** e il modo in cui vengono fronteggiate nuove situazioni. Un esempio al riguardo può essere quello dell'acqua pubblica, la cui attribuzione di un valore di interesse generale è stata sancita alcuni anni fa da un referendum popolare, effetto di un profondo cambiamento nell'orientamento della opinione pubblica. Questa situazione, che affida alle istituzioni politiche e amministrative, attraverso una costante consultazione della cittadinanza, la responsabilità di interpretare e valutare la realtà, non è differente da quella che si incontra quotidianamente nel policy making.

Secondo passaggio: superare i pregiudizi

Questa definizione, inoltre, consente di superare tre pregiudizi strettamente connessi l'uno all'altro, che pure sono presenti nella legge di riforma e che riflettono distorsioni presenti nel contesto culturale italiano ed europeo.

Il **primo pregiudizio** è che il **terzo settore** sia **riducibile alle politiche di welfare**, ristretto o allargato che sia. Per quanto le situazioni e le condizioni che sono in gioco in queste politiche siano della massima importanza, il campo di azione per l'interesse generale delle organizzazioni oggetto della riforma va decisamente al di là di esse. Politiche come quelle dell'ambiente, della immigrazione, dei diritti umani, della cooperazione internazionale, della sicurezza, della giustizia o della qualità urbana – solo per fare qualche esempio – non sono riducibili al welfare, né possono essere considerate ancillari rispetto ad esso.

Il **secondo pregiudizio** è che le organizzazioni di terzo settore siano impegnate canonicamente nella **erogazione di servizi**. Ciò non è vero, perché attività riconducibili ad esempio alle strategie di advocacy sono di pari se non superiore diffusione. Questo pregiudizio genera ben note patologie come quella di identificare la utilità sociale di queste organizzazioni nella presa in carico di erogazioni per conto della pubblica amministrazione, con serie conseguenze negative per entrambe le parti e spesso, purtroppo, per gli stessi cittadini.

Il **terzo pregiudizio** è che la **rilevanza** di queste organizzazioni si debba identificare esclusivamente o prevalentemente in **termini economici**. Che ciò sia declinato in chiave di risparmio per la finanza pubblica, di creazione di lavoro, di generazione di ricchezza o di resa economica degli investimenti dei donatori, è in ogni caso gravemente riduttivo. Molte delle attività che le organizzazioni di terzo settore svolgono in connessione con l'interesse generale, infatti, non hanno alcun rilievo o significato economico. Molte di esse, inoltre, non devono essere valutate in questi termini (si pensi ai diritti umani). Utilizzare un punto di vista esclusivamente economico per fissare i compiti delle organizzazioni di terzo settore, infine, porta a privilegiare alcune situazioni e alcune attività a scapito di altre, che è esattamente il contrario di ciò che il contesto dell'interesse generale impone.

Terzo passaggio: definire il contributo delle organizzazioni di terzo settore all'interesse generale

Questa definizione-quadro dell'interesse generale può tradursi, nel caso della valutazione delle attività condotte dalle organizzazioni di terzo settore, in alcuni **ruoli** che operativamente possono essere utilizzati in questo modo:

una organizzazione di terzo settore è tale se la sua attività distintiva è riconducibile a uno o più di questi ruoli.

Occorre richiamare in proposito che, nella logica del principio costituzionale di sussidiarietà, qualunque soggetto, individuale o collettivo, può svolgere attività di interesse generale, rientrando in quel caso sotto l'ombrello della Costituzione. Attività come quelle di volontariato dei dipendenti promosse dalle imprese private sono un esempio di questo tipo di circostanza. Ma, per fare un esempio diverso e più prossimo ai tipi di organizzazione di cui la legge parla, ci sono molte associazioni di volontariato che riuniscono persone appassionate di fuoristrada che, in occasione di calamità o catastrofi, si mettono a disposizione della protezione civile, ma che non hanno questa come loro attività costitutiva. Esse, quindi, pur essendo organizzazioni di volontariato, non dovrebbero rientrare nel novero delle organizzazioni di terzo settore, anche se in certe circostanze svolgono attività di interesse generale.

I ruoli che si ritiene che debbano essere considerati per identificare organizzazioni come “di terzo settore” sono quattro: tre sostanziali e uno funzionale. Quelli **sostanziali** sono la tutela di diritti, la cura di beni comuni e il sostegno all’autonomia di soggetti in difficoltà (*empowerment*); quello **funzionale** è il sostegno allo sviluppo dell’attivismo civico.

La **tutela dei diritti** può essere riscontrata in:

qualunque azione promossa da organizzazioni di cittadini che porti a:

- Rendere effettivi diritti sanciti in leggi nazionali, norme regolamentari, trattati e documenti internazionali a cui lo stato italiano ha aderito; oppure
- Promuovere il riconoscimento pubblico di nuovi diritti; oppure
- Promuovere la giuridificazione (cioè la traduzione in norme di legge o in atti amministrativi) di nuovi diritti.

La **cura di beni comuni** può essere definita come

l’impegno per proteggere la integrità o promuovere l’accessibilità su basi di eguaglianza di quei beni materiali e immateriali (beni naturali, beni virtuali connessi alla vita sociale, beni creati dagli uomini) che, anche nel caso in cui siano di proprietà privata, devono essere protetti dal degrado e resi fruibili, in quanto funzionali allo sviluppo della persona umana.

Il **sostegno all’autonomia di soggetti in condizioni di debolezza** (*empowerment*) si può definire come

il supporto in termini materiali e immateriali a persone e collettività che versano in condizioni di marginalità e di debolezza, cosicché questi soggetti possano diventare in grado di esercitare le proprie prerogative di cittadini e diventare quanto più autonomi possibile. Tali condizioni possono essere occasionali o transitorie (es. ricovero in ospedale, effetti di calamità naturali), ovvero permanenti (es. disabilità, malattie croniche). Le forme di pura e semplice assistenza, per quanto meritorie, non rientrano in questo ruolo, chiunque sia ad esercitarle.

Le principali modalità con cui questi ruoli vengono svolti sono l’advocacy e la organizzazione di servizi.

L’**advocacy** si può definire come

La realizzazione di programmi e azioni che consistono nel porre una questione di rilevanza generale all’attenzione della opinione pubblica e dei soggetti in essa coinvolti, con il fine di modificare priorità pubbliche, norme, pratiche, modelli organizzativi o consuetudini.

La **organizzazione di servizi** si può definire come

La progettazione e la gestione di servizi che diano risposta diretta a esigenze, interessi o diritti di specifiche categorie di cittadini o della generalità di essi, o che consistano nella cura, l’arricchimento e l’accessibilità a beni comuni.

Quanto al quarto ruolo, di tipo funzionale, identificato come **sostegno allo sviluppo dell’attivismo civico**, esso si può definire in questo modo:

Il contributo all'arricchimento e alla estensione della partecipazione degli individui a pratiche collettive di esercizio della cittadinanza attraverso forme organizzative più o meno strutturate o permanenti, ma comunque impegnate nell'attuazione dell'interesse generale. Questo ruolo può comportare attività di informazione, formazione, raccolta e trasferimento di risorse, supporto organizzativo, ecc.

In sintesi, solo le attività che rientrano in uno o più di questi ruoli possono essere considerate di interesse generale. Quando tali attività costituiscono la ragion d'essere di una organizzazione, questa può essere considerata di terzo settore.

Quarto passaggio: identificare i criteri per la individuazione delle attività di interesse generale

Come si è già detto, il compito di individuare le attività di interesse generale che caratterizzano il terzo settore non può essere ridotto a un puro e semplice elenco, che rischia di generare più problemi che soluzioni. Occorre che una tipologia delle attività venga costruita sulla base di criteri che possano essere riconosciuti come pertinenti, necessari e sufficienti. Ciò è indispensabile per evitare un approccio ingenuo alla materia, la quale invece è complessa e richiede, appunto, un impegno di tipo metodologico, a cui con questa nota si intende contribuire.

Il punto di partenza di questo impegno sta in due affermazioni:

- **Non esistono attività che siano di interesse generale in assoluto**, ma solo in relazione a problemi, situazioni e condizioni che, come già sottolineato, variano nel tempo e nello spazio;
- **Il legame delle attività con l'interesse generale è una questione di grado**, non una questione di "dentro o fuori", cosicché possono esservi attività che hanno un grado massimo, medio o minimo (ma anche un grado zero) di interesse generale.

Questi due punti di partenza richiedono dunque di fissare un sistema di criteri da utilizzare per:

- identificare le attività di interesse generale svolte dalle organizzazioni di terzo settore come loro ragion d'essere;
- valutare il grado di connessione di ciascuna di queste attività con l'interesse generale, con la possibilità di commisurare il riconoscimento pubblico al loro valore.

La individuazione dei criteri da utilizzare per costruire una tipologia delle attività di interesse generale è tutt'altro che semplice e, come già detto, non permette scorciatoie. Si propone pertanto di procedere come segue:

- identificare alcuni essenziali **criteri generali**;
- per ogni criterio individuare dei **fattori qualificanti**, a cui collegare specifici **indicatori**.

La verifica della occorrenza di questi elementi consentirà di qualificare un'attività delle organizzazioni di terzo settore come più o meno di interesse generale.

I **quattro criteri** che si propone di adottare sono i seguenti.

Le **situazioni**: un'attività va valutata in relazione alle situazioni nelle quali ha luogo. Queste situazioni non hanno tutte il medesimo grado di connessione con l'interesse generale ed è quindi essenziale identificare quelle in cui tale connessione è massima.

Il **target**: un'attività di interesse generale si riconosce in base alle persone a cui essa è rivolta e che è inteso che ne beneficeranno. Si può trattare di individui, gruppi, comunità e categorie sociali, fino alla intera popolazione.

Le **condizioni di accesso**: un'attività di interesse generale si può identificare in base alle modalità e ai vincoli rispetto ai quali i soggetti che in essa sono coinvolti possono beneficiarne o prendervi effettivamente parte.

I **benefici**: un'attività di interesse generale deve essere individuata in base ai benefici che essa comporta per i soggetti in essa coinvolti o per la collettività.

Questi criteri devono poter essere identificabili attraverso i loro fattori qualificanti e rilevati nella documentazione relativa all'attività in questione. Essi a loro volta dovranno essere incrociati con i ruoli che definiscono operativamente il contributo delle organizzazioni di terzo settore all'interesse generale

Quinto passaggio: dai criteri ai fattori agli indicatori

I quattro criteri identificati sopra devono successivamente essere a loro volta articolati in fattori, cioè elementi in base ai quali sia possibile determinare se e quanto i criteri vengono soddisfatti, attraverso la occorrenza di uno o più indicatori.

Qui di seguito viene riportato il risultato di questa operazione.

A. Fattori relativi alle situazioni

Il criterio viene soddisfatto se:

- A.1. esistono crisi o emergenze in atto che mettono in discussione la integrità delle persone e dell'ambiente; oppure se
- A.2. esistono rischi o minacce da prevenire; oppure se
- A.3. sono all'opera fattori disabilitanti da rimuovere; oppure se
- A.4. sono presenti risorse e opportunità da valorizzare o da cogliere per un più pieno sviluppo della persona nell'ambiente in cui vive.

B. Fattori relativi al target

Il criterio viene soddisfatto se:

- B.1. l'attività coinvolge un numero di persone significativo in relazione all'universo; oppure se
- B.2. investe posizioni di singoli direttamente riconducibili a un diritto umano; oppure se
- B.3. le condizioni di vita dei soggetti coinvolti cambiano o possono cambiare in modo sostanziale; oppure se
- B.4. i soggetti a cui si rivolge l'attività sono rappresentativi di una collettività o di una condizione più generale.

C. Fattori relativi alle condizioni di accesso

Il criterio viene soddisfatto se:

- C.1. le condizioni materiali (luoghi, orari, barriere architettoniche ecc.) permettono o facilitano l'accesso; oppure se
- C.2. i costi diretti e indiretti dell'accesso sono coerenti rispetto alle condizioni del target; oppure se

C.3. le informazioni messe a disposizione del target sono appropriate quanto a strumenti utilizzati (ad esempio tengono conto del digital divide) e sufficienti per garantire la piena partecipazione all'attività realizzata o da realizzare; oppure se

C.4. il target dell'attività è coinvolto quanto più possibile prima e in profondità nell'attività realizzata o da realizzare.

D. Fattori relativi ai benefici

Il criterio viene soddisfatto se:

D.1. l'attività consiste nella creazione o nella garanzia di parità di opportunità tra persone e collettività; oppure se

D.2. l'attività consiste nella più completa attuazione della Costituzione, con specifico e diretto riferimento ai diritti in essa stabiliti; oppure se

D.3. l'attività dà luogo a un risparmio o a un accrescimento di risorse pubbliche (statali o non statali) materiali o immateriali; oppure se

D.4. l'attività comporta la creazione o il rafforzamento di un ambiente favorevole in termini materiali, culturali e relativi a stili di vita e regole di convivenza.

Per quanto riguarda gli indicatori, essi potranno essere individuati in relazione allo specifico campo di policy e alla questione in relazione alla quale l'attività ha luogo o viene proposta. Essi, inoltre, dovranno essere fissati tenendo conto del tipo di utilizzo che di questa metodologia dovrà essere fatto (v. sotto).

Al fine di visualizzare lo schema che emerge da questo approccio, si può fare riferimento alla tabella che segue.

Ruoli / Criteri e fattori	Tutela di diritti	Cura di beni comuni	Empowerment	Sviluppo dell'attivismo civico
A. Situazioni A.1. crisi in atto A.2. Rischi da prevenire A.3. Fattori disabilitanti A.4. Risorse e opportunità				
B. Target B.1. Numero significativo B.2. Individui protetti B.3. Cambiamento delle condizioni B.4. Rappresentatività				
C. Accesso C.1. Condizioni materiali C.2. Costi di accesso C.3. Disponibilità di informazioni C.4. Coinvolgimento del target				
D. Benefici D.1. Pari opportunità D.2. Diretta attuazione costituzionale D.3. Risparmio o accrescimento di risorse pubbliche D.4. Ambiente favorevole				

L'uso della metodologia

La metodologia proposta in questa nota può avere una molteplicità di impieghi nel quadro della implementazione della legge di riforma. Quattro di essi appaiono i più importanti. Due hanno una relazione diretta con specifici articoli del decreto legislativo, mentre altri due sono legati alla sua messa in opera.

Gli usi della metodologia direttamente riconducibili al decreto legislativo di riforma sono i seguenti:

- Definizione di un **“codice” delle attività di interesse generale** e suo aggiornamento periodico (art. 4, comma 1, punto b);
- **Valutazione dell'impatto** delle attività di interesse generale realizzate dalle organizzazioni di terzo settore (art. 7, comma 3).

I possibili impieghi di questo approccio nel contesto della messa in opera della riforma sono invece i seguenti:

- **Valutazione ex ante di progetti** presentati a un'amministrazione pubblica (ma anche a un donatore privato) da parte di organizzazioni di terzo settore, ivi compresi quelli relativi a gare di appalto di servizi;
- **Graduazione del sistema di benefici** diretti e indiretti da riconoscere a organizzazioni di terzo settore in relazione al valore di interesse generale delle attività distintive da esse svolte.

Per ciascuno di questi possibili usi, l'approccio metodologico presentato in questa nota potrà essere adattato alle diverse esigenze che si porranno, soprattutto attraverso una puntuale selezione degli indicatori più appropriati.