



LINEE GUIDA SULLA DEFINIZIONE DI CRITERI E DI MODELLI PER LA PARTECIPAZIONE DEL TERZO SETTORE ALLA DETERMINAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE A LIVELLO LOCALE

Preambolo

Le presenti Linee Guida nascono da un processo di progressiva maturazione, nelle istituzioni tutte, della sensibilità e consapevolezza circa il ruolo fondamentale del terzo settore nella definizione delle politiche pubbliche.

La storia della partecipazione e della rappresentanza del terzo settore alla elaborazione delle decisioni che riguardano i diritti civili e sociali delle persone, e delle politiche che realizzano quel principio di solidarietà fondamento del nostro sistema costituzionale, segna le scelte operate in questo documento, e la volontà stessa della Agenzia di intervenire con un atto di indirizzo.

Il riferimento va innanzitutto al “Protocollo d’Intesa tra Governo e Forum permanente del Terzo Settore”, con il quale ci si è impegnati, a partire dal 1999, a consolidare una politica di promozione del Terzo Settore coerente con una visione del rapporto tra istituzioni pubbliche e Terzo Settore improntato ai principi di complementarità, integrazione e sussidiarietà.

Ma già nel 1998, in una Dichiarazione comune del Governo e del Forum permanente del Terzo Settore, a seguito dell’incontro realizzato in occasione della prima Convention della Solidarietà, si poneva l’accento sulla necessità di rafforzare i momenti di confronto tra terzo settore ed istituzioni, al fine di stabilire convergenze ed intese operative su alcuni punti qualificanti l’azione pubblica, qualificando così il terzo settore come interlocutore fondamentale del sistema istituzionale.

Peraltro in quello stesso documento si individuava nel Terzo Settore una risorsa preziosa per la collettività, sia dal punto di vista “materiale” della capacità di offrire risposte concrete ai bisogni, sia dal punto di vista “morale”, per la peculiare capacità di farsi produttore e diffusore di beni relazionali.

A partire dalle esperienze ricordate, con queste Linee Guida l'Agenzia intende peraltro offrire una possibilità di consolidamento alle buone pratiche esistenti, in particolare a livello regionale e locale, di partecipazione dei soggetti del Terzo Settore alla definizione delle politiche, e alla loro effettiva implementazione.

Esse sono state infatti elaborate con l'intento di favorire la diffusione dei comportamenti virtuosi che da tempo esistono e sono fatti propri da molte istituzioni locali e dai soggetti della solidarietà organizzata in numerosi contesti territoriali, promuovendo un processo di progressiva armonizzazione "verso l'alto", vale a dire verso il raggiungimento di livelli (considerati essenziali) di più ampia partecipazione del Terzo Settore e di più effettiva rappresentanza nelle sedi del confronto e del dialogo con le istituzioni.

1. INTRODUZIONE

Il perché di linee guida in materia di partecipazione e rappresentanza del terzo settore alla determinazione delle politiche pubbliche

Le presenti linee guida, che trovano nel livello locale l'ambito preferenziale di riferimento per la loro applicazione, hanno la finalità di dettare principi che possano indirizzare e sviluppare le pratiche partecipative presenti o in via di sperimentazione sul territorio. Lo scopo è quello di declinare al meglio il tema della responsabilità delle decisioni pubbliche che si vanno ad assumere, tema che spesso produce o atteggiamenti di estromissione dei soggetti del Terzo settore da parte dei soggetti pubblici o pratiche di auto esclusione, da parte degli stessi organismi del Terzo settore, dai procedimenti partecipativi, proprio a quei livelli territoriali, regionale e locale, dove si sono moltiplicate le sedi e le procedure di partecipazione. Occorre infatti tenere presente che l'assenza di una responsabilità politica in capo al Terzo settore può determinare atteggiamenti di chiusura da parte dei *policy maker* nei confronti del coinvolgimento di soggetti che in ogni caso non sono chiamati a rispondere davanti al corpo elettorale, e che quindi potrebbero influenzare le decisioni pubbliche senza peraltro essere sottoposti al controllo *ex post*, che invece il circuito democratico della rappresentanza (vedi *rappresentanza e rappresentanza unitaria*), almeno teoricamente, garantisce. D'altro canto spesso gli stessi soggetti del Terzo settore tendono a sottovalutare l'opportunità di partecipare, nelle forme consultive oggi previste, alle decisioni pubbliche, sia perché l'esito della partecipazione non è vincolante per le istituzioni, sia perché, in assenza di un canale aperto e trasparente di selezione dei delegati, spesso non si sentono adeguatamente rappresentati da chi effettivamente siede accanto al decisore pubblico.

L'approccio che le presenti Linee guida intendono favorire è dunque di promuovere e rafforzare le forme attraverso cui liberamente si articola la società civile, aiutandola nell'interlocuzione con le istituzioni pubbliche per superare pratiche non inclusive o di chiusura. Per questa ragione esse si propongono alle amministrazioni degli enti locali e regionali con l'auspicio che un loro recepimento, tenuto conto delle specificità proprie di ciascuna di esse e dei territori amministrati, possa valorizzare e realizzare le finalità appena indicate.

La struttura del documento

A partire da queste premesse, nei primi capitoli sono indagate le motivazioni della partecipazione del terzo settore alla definizione delle politiche pubbliche e, a partire da un breve richiamo alla prassi e alla norme esistenti, è posto in luce il tema della *qualità* della partecipazione del terzo settore ed i maggiori ostacoli alla sua realizzazione.

Nel terzo capitolo sono richiamati i principi fondamentali da cui ripartire per costruire un nuovo dialogo tra istituzioni e società civile organizzata: solidarietà, eguaglianza, fiducia, trasparenza e responsabilità.

Nel quarto capitolo sono invece contenute delle disposizioni in merito a quale debba essere l'oggetto (le materie), i tempi del coinvolgimento del Terzo settore nonché i necessari adeguamenti organizzativi che gli enti locali sono chiamati ad attuare.

Nei capitoli cinque, sei e sette sono individuati i principi tesi a garantire la qualità della partecipazione e della rappresentanza del Terzo settore attraverso tre tipologie di relazione tra i soggetti della solidarietà organizzati e gli enti pubblici: a) all'interno di sedi strutturate - partecipazione organica – (vedi *partecipazione organica*); b) nel corso di procedimenti normativi e/o programmatori - partecipazione procedimentale – (vedi *partecipazione procedimentale*); c) attraverso quella modalità qui definita come “partecipazione diffusa o senza rappresentanza” (vedi *partecipazione diffusa o partecipazione senza rappresentanza*) e attuata perlopiù attraverso canali flessibili che facciano anche riferimento a strumenti informatici. Se per tutte queste tre forme di confronto tra Terzo settore ed istituzioni che sono qui prese in considerazione si pongono eguali problemi di tempi, modi ed oggetto del confronto, occorre sottolineare che si tratta di forme di interazione molto diverse, non solo quanto a modalità di realizzazione ma anche rispetto alla stabilità del confronto che attraverso di esse si attua: solida, istituzionale e formalizzata nel caso della partecipazione organica e procedimentale; flessibile, non formalizzata e fluida nel caso della partecipazione diffusa.

In ultimo sono definiti i compiti che l'Agenzia assume a sostegno della corretta applicazione delle presenti linee guida, declinate in azioni concrete che siano di supporto delle organizzazioni del Terzo settore e delle istituzioni coinvolte.

Le Linee guida presentano, inoltre, in allegato, un glossario contenente una breve definizione dei soggetti comunemente definiti “del Terzo settore” nonché alcuni concetti chiave, finalizzati ad agevolare una piena applicazione del documento.

2. LE RAGIONI DELLA PARTECIPAZIONE DEL TERZO SETTORE ALLA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Il Terzo settore come espressione della capacità auto-organizzative della società civile e la legittima aspirazione a partecipare alla definizione delle politiche pubbliche

Come noto, la questione delle forme di attuazione del principio democratico all'interno della nostra forma di stato pluralista è un tema centrale, che trova legittimazione e costante linfa proprio nei principi di uguaglianza e pluralismo posti a fondamento della nostra Carta costituzionale. Se da un lato infatti la Repubblica deve adoperarsi affinché “i lavoratori possano partecipare effettivamente all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese” (art. 3 Cost.), dall'altro è riconosciuta l'attitudine delle formazioni sociali a sviluppare la personalità degli individui: ne deriva il riconoscimento ed il pieno favore, da parte del nostro ordinamento, per tutti quegli strumenti che possono realizzare entrambe queste istanze. Ed è innegabile che il Terzo settore (vedi *Terzo settore*), nelle sue varie dimensioni, sia una delle più chiare espressioni delle capacità auto-organizzative della società, che aspiri legittimamente a partecipare alla definizione delle politiche pubbliche e, quindi, all'organizzazione politica, economica e sociale del paese nel suo complesso.

I tentativi esistenti di assicurare la partecipazione del Terzo settore ed i relativi limiti

Proprio con riferimento ai modi di attuazione del principio democratico, negli ultimi anni hanno ricevuto nuovo impulso forme innovative di partecipazione alle decisioni delle istituzioni e ciò non solo in seguito al dato formalistico relativo alla esplicitazione del principio di sussidiarietà orizzontale in Costituzione, ma anche e soprattutto in ragione di una crisi del sistema rappresentativo classico dovuta ad una serie di fattori quali la presenza di sistemi elettorali scarsamente rappresentativi, l'assenza di democraticità nelle modalità di selezione delle candidature, il conseguente indebolimento delle assemblee elettive. Conseguentemente, soprattutto a livello regionale è dato rilevare una pluralità di sedi e di procedure che prevedono l'interlocuzione di privati, singoli ed associati, con le istituzioni

pubbliche, ma senza che vi siano regole e criteri uniformi per la selezione dei rappresentanti, e senza che vi sia alcuna forma di raccordo tra sedi diverse, operanti anche nello stesso territorio. Se solo, infatti, facciamo riferimento a quanto previsto dai nuovi Statuti regionali, emerge una rinnovata attenzione del legislatore ad affermare il principio della partecipazione quale possibile modalità di organizzazione del rapporto fra l'ente territoriale e la cittadinanza, consacrata anche in alcune recenti leggi regionali.

L'analisi delle sedi e delle procedure che prevedono la partecipazione del Terzo settore alla definizione delle politiche pubbliche ha posto in evidenza, però, un ruolo consultivo del Terzo settore, il quale, pur essendo presente spesso in forma abbastanza organizzata all'interno di organi (misti o di suo esclusivo appannaggio), interviene solo *una tantum* nei procedimenti decisionali, attraverso la redazione di pareri o la presentazione di relazioni.

La necessità di dettare regole per assicurare la qualità della partecipazione del Terzo settore

Da queste considerazioni emerge in maniera forte il tema della *qualità* della partecipazione che spinge ad indagare affinché, dietro a formule ben elaborate, il coinvolgimento del Terzo settore non presti il fianco a possibili strumentalizzazioni finalizzate all'accaparramento del consenso senza che ciò si accompagni ad una partecipazione effettiva, consapevole e costruttiva al *policy making* della società civile organizzata.

Per questa ragione è importante ripartire dalla diversità profonda tra la pratica della consultazione e quella, affatto diversa, della deliberazione (vedi *Metodo deliberativo*), nel tentativo di innescare processi di crescita e responsabilizzazione delle organizzazioni del Terzo settore: se la prima, infatti, mira a realizzare una forma minima di interazione con gli attori locali, che si sostanzia per lo più nella produzione di un parere (peraltro spesso reso in una delle prime fasi del processo decisionale), il metodo deliberativo presuppone lo scambio di informazioni e di argomenti confortati da ragioni, senza che assuma una netta prevalenza il momento del voto rispetto a quello della discussione e dello scambio di argomentazioni. Affinché ciò avvenga occorre, da un lato, formalizzare i meccanismi attraverso cui organizzare l'inclusione dei soggetti del Terzo settore nelle procedure che portano all'assunzione di pubbliche decisioni, dall'altro, individuare opportuni correttivi che consentano ai rappresentanti del Terzo settore coinvolti di "pesare" adeguatamente rispetto ad altri soggetti, portatori di interessi diversi, che partecipano, con loro, alla

formazione delle decisioni pubbliche e, più in generale, di svolgere altrettanto adeguatamente il loro compito di portavoce rispetto alla stessa base da cui provengono.

3. ALCUNI PRINCIPI FONDAMENTALI DA CUI PARTIRE PER COSTRUIRE LA PARTECIPAZIONE E LA RAPPRESENTANZA DEL TERZO SETTORE ALLA DETERMINAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Il riferimento ai principi costituzionali: il principio di solidarietà quale leva per l'effettiva partecipazione ai processi decisionali

Il primo principio da prendere in considerazione ai fini dell'inquadramento della partecipazione come intesa in questo contesto è quello di solidarietà di cui all'articolo 2 della Costituzione. In questa disposizione il riferimento alla solidarietà politica, economica e sociale deve essere letto in chiave estensiva e può diventare uno dei fondamenti teorici della partecipazione, soprattutto per l'aspetto che concerne le finalità ultime della partecipazione stessa. A ciò si aggiunge la natura circolare dello stesso principio di sussidiarietà, inteso come tessuto connettivo che pone in relazione istituzioni, individui, società civile e formazioni sociali impegnate nella realizzazione del bene comune. Da questo punto di vista la solidarietà si esprime anche attraverso la partecipazione ai processi decisionali: ciò significa che essa non si traduce esclusivamente in un "fare", ma si manifesta anche mettendo le proprie competenze al servizio del processo decisionale pubblico (in questa direzione può essere letta peraltro la stessa funzione di *advocacy* del volontariato). La lettura dell'articolo 2 della Costituzione ci conduce così a qualificare la solidarietà come un dare e un ricevere al tempo stesso. In una sola parola essa costituisce un vantaggio e un vero e proprio bene comune.

Così intesa la solidarietà è un principio che impegna non soltanto i singoli ma anche le istituzioni, le quali oltretutto hanno il dovere di svolgere una funzione educativa attraverso i propri comportamenti nei confronti dei cittadini.

Il principio di eguaglianza e la partecipazione alla vita sociale, economica e politica

All'interno del nostro ordinamento, la democrazia partecipativa conosce poi un fondamento costituzionale importante nel principio di eguaglianza sostanziale, là dove individua nella promozione della partecipazione politica (oltre che economica e sociale) un obiettivo generale dell'azione della Repubblica, correlandola allo sviluppo della persona umana.

Significativamente tale istanza è dalla disposizione richiamata collegata al principio di eguaglianza (art. 3 della Cost.) inteso sia nella sua dimensione formale, ovvero come esigenza di parità di trattamento di ogni persona di fronte alla legge, sia nella sua espressione sostanziale, ovvero quale impegno della Repubblica nel rimuovere le cause che impediscono l'effettiva partecipazione alla vita sociale, economica e politica. In sistema con tale concezione, la valorizzazione del principio pluralista consente di apprezzare come l'idea generale del costituente fosse nel senso di ritenere che la possibilità di partecipazione effettiva alla vita sociale e politica potesse favorire lo sviluppo della personalità dei singoli: da un lato favorendo la loro partecipazione ad aggregazioni in grado di "determinare la politica nazionale" (obiettivo che, sebbene riferito dalla Costituzione ai partiti politici, può e deve essere esteso a tutte le formazioni sociali, pur con modalità e responsabilità diverse), e dall'altro promuovendo il coinvolgimento in organizzazioni preposte a realizzare gli obiettivi propri di uno Stato sociale.

Tale obiettivo, che si incentra sul singolo e sullo svolgimento della sua personalità, si integra - come avviene spesso per ogni singolo diritto - con una dimensione funzionale, tale per cui la realizzazione del pluralismo sociale contribuisce a sviluppare la società nel suo complesso e a consentire ad essa di realizzare le finalità che la Costituzione le assegna, a partire da quelle generali indicate dal richiamato art. 3, comma 2, ed all'istanza partecipativa che esso opportunamente sancisce.

Il principio di sussidiarietà

Un ulteriore rafforzamento alla posizione che la partecipazione assume nel testo costituzionale si ha poi con la riforma costituzionale del 2001, ed in particolare con l'introduzione del principio contenuto nell'art. 118, comma 4, in forza del quale, come noto, "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Si tratta di un principio di particolare rilevanza che apre a sviluppi al momento ancora inesplorati e che interroga il tema della partecipazione del Terzo settore ponendo gli enti che lo costituiscono sullo stesso piano di altri soggetti privati: il riferimento alla "autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati" consente ed impone infatti una lettura indifferenziata della molteplicità di soggetti potenzialmente coinvolti, all'interno della quale il terzo settore deve essere riconosciuto con una propria specificità.

Anche il richiamo al profilo oggettivo, vale a dire al tipo di attività verso cui l'iniziativa dei cittadini deve essere favorita, richiede un'opera di specificazione ad opera della prassi amministrativa, in ordine alla quale l'apporto del Terzo settore può risultare decisivo nell'individuare il significato e l'ambito di estensione delle "attività di interesse generale" cui si riferisce la disposizione costituzionale.

Il legame tra fiducia, trasparenza e responsabilità

Oltre ai principi costituzionali esposti, per l'efficacia della partecipazione sono fondamentali alcuni altri principi, fra i quali rilevano in particolare la fiducia e la trasparenza. La fiducia non deve essere intesa soltanto come modalità del rapporto riguardante un gruppo ristretto di soggetti, bensì come atteggiamento generale nei confronti di tutti i componenti della collettività. In questo senso i rapporti fiduciari che si sviluppano all'interno della rete del volontariato possono costituire un modello di riferimento per migliorare la qualità della democrazia e aprire nuovi spazi di partecipazione. La trasparenza è un altro principio fondamentale per lo sviluppo della partecipazione sotto vari profili, in particolare consente il controllo sul corretto funzionamento del processo decisionale partecipato. Tale principio va riconnesso al rapporto tra *rappresentanza* e *responsabilità* (vedi *Rappresentanza e rappresentanza unitaria*). Come emerge dalle esistenti esperienze di sedi deliberative, e dalle criticità che il fenomeno della democrazia partecipativa, o meglio la sua concreta attuazione, reca con sé, uno dei problemi che si pongono è quello della assunzione della responsabilità sulle decisioni adottate sulla base degli esiti di un processo deliberativo. Da un lato infatti l'assenza di una responsabilità politica in capo ai soggetti del Terzo settore può determinare atteggiamenti restii da parte dei *policy makers* nei confronti del coinvolgimento (effettivo ed incisivo) di soggetti che in ogni caso non saranno chiamati a rispondere, e che quindi potrebbero influenzare le decisioni pubbliche senza un controllo *ex post* quale quello che il circuito democratico della rappresentanza generalmente garantisce. D'altro lato gli stessi soggetti del Terzo settore tendono a sottovalutare l'utilità e l'opportunità di partecipare nelle forme prevalentemente consultive ad oggi previste proprio perché l'esito della partecipazione, in mancanza di un rapporto di "rappresentanza come responsabilità", non può essere e non è mai vincolante per il decisore politico. Il principio di trasparenza deve quindi essere realizzato nel giusto bilanciamento tra il dovere di "dare conto", posto in capo alle organizzazioni che partecipano rappresentando, e dei loro rappresentanti in particolare, e il dovere, posto in

capo ai soggetti pubblici e istituzionali chiamati alla assunzione delle decisioni, di “tenere conto”.

4. IL TERZO SETTORE E LA CURA DELL'INTERESSE GENERALE

Partecipare a cosa: l'apporto del Terzo settore alla definizione di (tutte le) politiche pubbliche

Con la riforma del titolo V, Parte II, Cost. il principio di sussidiarietà trova espresso riconoscimento nel già richiamato art. 118, comma 4, Cost. In quest'ottica il Terzo settore si affianca ai soggetti pubblici, su un piano di pari dignità, nel perseguimento del bene comune. Esso può infatti arricchire i procedimenti decisionali pubblici grazie al suo patrimonio di esperienza e competenza. Del resto la partecipazione si fonda sull'idea più generale di democrazia come procedimento che porta all'assunzione di decisioni mediante il confronto paritario e costruttivo tra più posizioni, supportate da argomentazioni razionali, tra le quali può emergere la soluzione migliore. Tale partecipazione, oltre ad essere un beneficio per la società civile, può anche favorire una maggiore consapevolezza all'interno dello stesso Terzo settore circa il proprio ruolo e le potenzialità del proprio apporto, nonché la crescita di chi opera al suo interno in termini di responsabilità e cittadinanza attiva.

Per tali ragioni l'apporto del Terzo settore deve riguardare la definizione di tutte le politiche pubbliche riguardanti il sistema di welfare, in quanto il bene comune al quale si fa riferimento nell'art. 118, comma 4, Cost. è espressione generale che non può essere limitata soltanto ad alcuni ambiti, come quello sociale o socio-sanitario, sebbene le esperienze attualmente in essere dimostrino come questi siano i settori nei quali è attualmente privilegiata la partecipazione del Terzo settore.

Implicazioni organizzative per i soggetti istituzionali: A) l'ufficio unico per i rapporti con il Terzo settore

La potenzialità del Terzo settore ad intervenire negli ambiti di cui si è detto deve trovare riscontro anche sotto il profilo strettamente organizzativo, prevedendo una diversa collocazione per l'ufficio competente circa i rapporti con il Terzo settore. Attualmente tale ufficio è prevalentemente collocato nell'ambito della direzione generale dei servizi sociali, mentre deve trattarsi di una sede centrale di coordinamento a competenza trasversale. In altri termini se il Terzo settore è un soggetto politico di interlocuzione generale, esso deve

interfacciarsi con un unico ufficio, che deve far capo a chi ha la funzione di coordinamento dell'amministrazione (es. ufficio del Sindaco o presso la Presidenza della Giunta regionale).

Implicazioni organizzative per i soggetti istituzionali: B) il coinvolgimento del Terzo settore in tutte le scelte strategiche a forte impatto sul territorio

La potenzialità del Terzo settore ad intervenire nell'ambito di tutte le politiche pubbliche si riflette anche sulle sedi di coinvolgimento, le quali ricomprendono i procedimenti legislativi, i procedimenti amministrativi, la pianificazione a livello regionale e locale ed in generale tutte le scelte strategiche a forte impatto sul territorio. In riferimento a tale ultimo profilo, si pone il problema di individuare quali siano tali scelte strategiche e limitare la discrezionalità dell'amministrazione circa l'attivazione dei procedimenti partecipativi. Al riguardo ogni ente territoriale è chiamato ad adottare un proprio regolamento sulla partecipazione, che definisca gli obblighi di informazione alla cittadinanza circa i provvedimenti di prossima adozione e definisca le regole della partecipazione. Tali procedure partecipative devono poter essere attivate anche su iniziativa dei cittadini stessi, in forma singola o associata.

Quando deve intervenire il Terzo settore

Affinché la partecipazione sia effettiva e possa dare un concreto apporto, il Terzo settore, qualsiasi modello di partecipazione sia attuato in un determinato contesto territoriale (partecipazione organica, procedimentale o diffusa), è chiamato ad intervenire in tutto il procedimento, o comunque in una fase in cui sia ancora possibile incidere sul contenuto dell'atto. In ogni caso non lo si deve relegare a mero ratificatore di decisioni già prese in altre sedi ma la sua partecipazione deve essere propositiva e concretizzarsi anche in documenti o pareri, dei quali dare conto (o allegare) nel provvedimento finale. In tal modo è reso noto l'effettivo apporto del Terzo settore e sono favorite dinamiche di responsabilizzazione, sia del privato sociale che ha partecipato al processo decisionale, sia del soggetto pubblico chiamato ad assumere la decisione.

A questo proposito, occorre senz'altro favorire e potenziare la partecipazione del Terzo settore anche alla fase della *valutazione* degli esiti della partecipazione, in modo da sviluppare una cultura dell'*accountability* che legittimi realmente non solo l'ente pubblico, ma anche l'organizzazione stessa, al suo interno (nei confronti degli associati) e nei suoi rapporti verso l'esterno (con le istituzioni ma anche con gli altri soggetti del Terzo settore).

Sullo stesso fronte si richiede che sia il privato sociale sia gli attori istituzionali rendano conto degli esiti delle pratiche partecipative nei rispettivi bilanci sociali.

5. LA PARTECIPAZIONE ATTRAVERSO SEDI STRUTTURATE ED IL PROFILO DELLA RAPPRESENTANZA

La partecipazione attraverso sedi strutturate

La partecipazione del terzo settore alla definizione delle politiche pubbliche deve essere favorita grazie alla creazione di sedi strutturate di partecipazione, da coinvolgere nell'ambito dei procedimenti di tipo amministrativo o legislativo, o più in generale in tutti i procedimenti programmatici, al fine di contribuire alla determinazione delle politiche pubbliche. Tale modello di partecipazione si sostanzia nel coinvolgimento del terzo settore all'interno di organismi collegiali / sedi di partecipazione istituiti ad hoc - es. Comitati, conferenze, consulte e osservatori (vedi *Comitati, conferenze, consulte e osservatori*) e nel cui ambito ciascun componente siede in qualità di rappresentante della formazione sociale di appartenenza.

Esso assicura un dialogo stabile e continuo tra organismi del terzo settore e istituzioni: a tal fine è necessario che siano stabiliti i modi di definizione della composizione degli organi attraverso cui questa si realizza, in modo da evitare che si verifichi, attraverso di esse, una prevalenza di interessi meglio organizzati rispetto ad istanze diffuse ma meno facilmente rappresentabili in modo sintetico.

Deve inoltre sottolinearsi la necessità, comune ad ogni forma di partecipazione, che sia l'amministrazione interessata (all'adozione di un determinato provvedimento o comunque all'elaborazione di indirizzi progettuali o politiche) ad attivare le modalità partecipative, senza che questo valga ad escludere la possibilità di richieste ed istanze provenienti dal mondo del terzo settore, da tenere in adeguata considerazione.

In riferimento a tale modello, risulta quindi necessaria una puntuale definizione dei criteri attraverso i quali ha luogo l'apporto partecipativo sotto tre distinti profili:

- quello della rappresentanza esterna (quali soggetti del terzo settore sono coinvolti in tale sede);
- quello della rappresentanza interna (come vengono individuati i soggetti chiamati a rappresentare i vari soggetti del terzo settore);
- quello delle modalità attraverso le quali viene assicurata un'effettiva partecipazione al terzo settore.

Rappresentanza esterna: il coinvolgimento di tutti i segmenti del Terzo settore

Sotto il primo profilo, si evidenzia l'opportunità che in tali sedi trovino rappresentanza tutti i segmenti del Terzo settore (vedi *segmenti del Terzo settore*) e non soltanto alcuni di essi.

L'analisi delle esperienze regionali e locali ha evidenziato la presenza sia di organismi di rappresentanza unitaria del Terzo settore (vedi *rappresentanza e rappresentanza unitaria*), - rappresentativi di tutte le realtà del terzo settore che di organismi di rappresentanza per ciascun segmento - volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative sociali, ecc.-, in entrambi i casi sempre coinvolti in riferimento a specifici settori di intervento (salute, disabilità, politiche familiari, immigrazione, servizio civile, ecc.) e non in via generale per tutti i settori oggetto delle politiche pubbliche. Dall'analisi del contesto di riferimento in essere emerge, tuttavia, una forte frammentazione delle sedi di partecipazione, che incide sull'efficacia della partecipazione stessa.

È pertanto necessaria una razionalizzazione delle sedi esistenti, favorendo sedi di rappresentanza unitaria (vedi *rappresentanza e rappresentanza unitaria*).

In questa direzione si evidenzia in primo luogo l'esigenza di ridurre le sedi di partecipazione esistenti, costituendo un'unica sede di partecipazione.

Ove tale obiettivo non possa essere tempestivamente ed efficacemente raggiunto, si evidenzia la necessità di prevedere sessioni congiunte di riunione per gli organi attualmente istituiti, al fine di evitare che per uno stesso settore di intervento ogni segmento del Terzo settore parli con voce distinta rispetto agli altri, con evidenti rischi di contraddizioni e contrasti all'interno dello stesso Terzo settore, perfino nei casi in cui una certa armonizzazione – oltre che auspicata – sarebbe stata possibile attraverso un confronto reciproco delle varie posizioni. È quindi necessario che le amministrazioni pubbliche favoriscano momenti di raccordo tra le sedi esistenti, al fine di facilitare il confronto e lo scambio reciproco per arricchire il procedimento partecipativo, cogliendo appieno gli apporti provenienti da tutte le espressioni del terzo settore.

L'istituzione di un'unica sede di partecipazione

Al fine di favorire la razionalizzazione delle sedi esistenti, si evidenzia la necessità di costituire una sola sede di rappresentanza unitaria del Terzo settore (vedi *rappresentanza e rappresentanza unitaria*) che veda la partecipazione di tutti i vari segmenti, quale unico interlocutore dell'amministrazione pubblica. Tale sede, pur non potendo esaurire la

funzione di rappresentanza del terzo settore (il quale deve mantenere intatta la propria capacità di esprimere la ricchezza di esperienza e di competenze di cui è portatore), può tuttavia svolgere una funzione di promozione, sviluppo e coordinamento delle attività di relazione con l'istituzione locale.

Deve trattarsi di una sede *organizzata* di rappresentanza, che riunisca tutti gli enti operanti in un determinato territorio e venga interpellata in riferimento a tutti i settori di interesse. In tal modo viene rafforzata ed amplificata la voce del Terzo settore e, al tempo stesso, reso più semplice e snello il procedimento partecipativo, che vede il confronto dell'amministrazione pubblica con un'unica sede strutturata.

Tale sede deve essere interpellata dall'amministrazione pubblica competente sia nei procedimenti legislativi che amministrativi, con particolare riferimento all'esame delle proposte dei testi di legge, incluso il coinvolgimento nell'ambito dell'istruttoria legislativa, nell'attuazione di leggi di settore, ed in generale nella programmazione delle politiche pubbliche di interesse per il terzo settore.

Le diverse materie/i diversi settori oggetto del procedimento partecipativo dovranno orientare l'organizzazione interna della sede privilegiando il contributo degli enti operanti in quella specifica materia/settore, anche al fine di garantire una partecipazione effettiva e consapevole al procedimento. Deve quindi trattarsi di una sede di rappresentanza a composizione variabile, in ragione della materia di volta in volta trattata ed oggetto del procedimento partecipativo.

Per un efficiente funzionamento, tale sede deve avere una propria segreteria interna capace di informare – anche grazie all'utilizzo di idonei strumenti telematici – tutti gli enti del Terzo settore operanti sul territorio in relazione al procedimento partecipativo attivato dall'amministrazione pubblica e alla materia in questione. La segreteria deve poi raccogliere i dati relativi a tutti gli enti operanti sul territorio, specificando per ciascuno di essi la forma giuridica e il settore/i settori di interesse.

All'interno di ogni segmento e per ogni settore di interesse, deve poi essere fissata preventivamente una determinata composizione della sede. In questo modo oltre al *plenum*, vengono a crearsi composizioni variabili della stessa sede che, grazie ad un attivo ruolo della segreteria interna, sono convocate di volta in volta a seconda del procedimento partecipativo attivato, al fine di garantire la massima competenza degli enti del terzo settore che partecipano al procedimento.

La costituzione di un'unica sede, seppur con la possibilità di composizione variabili, ha il pregio di unire tutti gli enti nell'ambito di una unica struttura/organizzazione e stimolare una più stretta collaborazione tra essi, sia all'interno dello stesso segmento del Terzo settore che tra segmenti distinti, favorendo un continuo scambio di informazioni grazie all'attività della propria segreteria tecnica. Essa è dunque finalizzata a riprodurre la ricchezza di esperienza e di competenze presenti nel terzo settore, consentendo al contempo una partecipazione consapevole ed efficace in relazione alla materia di volta in volta trattata.

Rappresentanza interna: le regole per individuare i soggetti chiamati a rappresentare le varie espressioni del terzo settore

La costituzione di una sede strutturata di partecipazione implica che i rappresentanti del Terzo settore, chiamati in tale sede, siano effettivamente rappresentativi, e cioè che rispecchino effettivamente le caratteristiche, gli orientamenti, le opinioni e le volontà dei soggetti rappresentati.

Una delle condizioni per la realizzazione di tale *rappresentatività* è che i soggetti rappresentati possano scegliere autonomamente i propri rappresentanti. L'amministrazione pubblica deve soltanto recepire le istanze provenienti dal Terzo settore, eventualmente attivando meccanismi correttivi nel caso in cui le stesse organizzazioni rilevino uno scollamento tra i rappresentanti in seno a tali organi ed il tessuto associativo presente e attivo nel territorio. È necessario, infatti, che la costituzione di tale sede di rappresentanza prescindano e non sia condizionata da qualsivoglia orientamento politico: a tale scopo, occorre evitare che i rappresentanti di tali enti siano direttamente designati da organi politici ovvero che siano legati alla durata delle legislature/consigliature.

Per queste ragioni la via maestra da seguire da parte delle amministrazioni procedenti dovrebbe essere quella di riferirsi alle organizzazioni di rappresentanza unitaria (vedi *rappresentanza e rappresentanza unitaria*), presenti sul territorio, ed in particolare, là dove costituito, al Forum del terzo settore, che sarà l'interlocutore chiamato ad indicare i rappresentanti scegliendoli anche al di fuori di esso, ove la sua composizione territoriale non risulti comprensiva di tutte le realtà presenti nel territorio. Ove invece non vi siano forme di rappresentanza già costituite, si auspica un'azione sinergica tra amministrazioni locali e Forum regionale nel promuovere i Forum territoriali.

Nella sua composizione, la sede unica di partecipazione e rappresentanza del Terzo settore dovrà garantire la presenza di almeno un rappresentante per ogni segmento del Terzo settore a seconda della materia/settore oggetto del procedimento partecipativo, garantendo

così una rappresentanza unitaria del terzo settore (vedi *rappresentanza e rappresentanza unitaria*), in riferimento a tutte le materie/settori di interesse. Per ogni segmento del terzo settore operante su un determinato territorio, devono quindi essere individuati i rappresentanti per ciascuna materia, in ragione dell'esperienza di cui sono portatori, da misurarsi non solo (o non necessariamente) in relazione alla grandezza dell'ente di provenienza, ma anche in relazione all'attività concretamente svolta, al settore prevalente di intervento, agli anni maturati su quello specifico campo, ai progetti realizzati. In ogni caso è opportuno che, da parte di chi indica i rappresentanti, siano adottati criteri tali da: garantire incarichi di rappresentanza limitati nel tempo, al fine di favorire un positivo ricambio; assicurare una turnazione anche con riguardo alle organizzazioni di provenienza dei rappresentanti (salva la valutazione di situazioni particolari meritevoli di considerazione); garantire anche una rappresentanza delle organizzazioni di secondo grado e - al contempo - delle organizzazioni di piccole dimensioni.

I rappresentanti devono inoltre avere una specifica formazione che garantisca loro le competenze e capacità per esprimere in modo efficace gli interessi dei propri rappresentati, al fine di rendere maggiormente incisivo l'apporto del Terzo settore al procedimento pubblico. In questa direzione, sia nell'ambito dello stesso terzo settore ovvero per il tramite delle amministrazioni pubbliche, potrebbero essere organizzati specifici corsi di formazione in relazione alla normativa vigente, ai canali di partecipazione disponibili, ecc.

In linea generale, deve essere perseguito l'obiettivo di una rappresentanza unitaria (vedi *rappresentanza e rappresentanza unitaria*), del Terzo settore, che non significa rappresentanza unica bensì necessariamente plurale, capace però di operare una sintesi interna positiva ed efficace (degli interessi, delle idee, dei progetti, ecc.) per offrire all'interlocutore pubblico soluzioni già mediate e se possibile condivise.

Le modalità per garantire una partecipazione effettiva

Al fine di garantire una effettiva partecipazione dei vari enti del Terzo settore nell'ambito di una sede strutturata, si evidenzia che i rappresentanti coinvolti in tale sede devono essere informati per tempo dei procedimenti partecipativi da attivarsi/attivati (attraverso adeguati strumenti di comunicazione che prevedano anche l'utilizzo delle nuove tecnologie), con sufficiente anticipo rispetto ai tempi delle eventuali audizioni, da effettuarsi anche in via telematica (per chi non può presenziare personalmente) e cercando di tenere conto delle esigenze temporali dei soggetti del Terzo settore, il cui lavoro all'interno dei vari enti è

spesso volontario. Deve inoltre essere reso noto con adeguato anticipo l'ordine del giorno in discussione e messo a disposizione dei soggetti interessati il materiale informativo relativo ai provvedimenti/politiche in discussione. Per tutti questi aspetti, è necessario che le modalità della partecipazione siano predeterminate e disciplinate in un apposito regolamento da adottarsi da parte dell'amministrazione procedente.

Deve essere reso pubblico l'apporto effettivamente dato dalla sede al procedimento partecipativo e i risultati ottenuti, in modo da stimolare al contempo anche una responsabilizzazione di chi è chiamato a rappresentare gli interessi degli enti del Terzo settore in tale sede.

Tutti i soggetti operanti sul territorio devono inoltre essere informati per tempo dei procedimenti partecipativi da attivarsi/attivati, in modo da rendere costante il dialogo tra rappresentanti e rappresentati e raccogliere un numero più ampio di commenti o osservazioni che possano costituire un utile ausilio per chi rappresenterà tali interessi all'amministrazione pubblica, mantenendo sempre vivo il collegamento tra rappresentanti e rappresentati.

6. LA PARTECIPAZIONE PROCEDIMENTALE

Gli elementi distintivi della partecipazione procedimentale rispetto alla partecipazione organica e alla partecipazione diffusa

La partecipazione procedimentale (vedi *partecipazione procedimentale*) si colloca in una posizione intermedia tra partecipazione organica e partecipazione diffusa. Essa presenta, sul *piano oggettivo*, due caratteri distintivi rispetto alle altre due forme. In primo luogo (a differenza della partecipazione organica) si tratta di una forma di partecipazione *non strutturata*: ciò significa che essa non si realizza mediante la creazione di organi o sedi *ad hoc* di rappresentanza di interessi, quanto piuttosto attraverso il ricorso a strumenti di dialogo diretto ed immediato tra società civile e istituzioni pubbliche. In secondo luogo (a differenza della partecipazione diffusa) essa presenta il carattere della *formalizzazione* e cristallizzazione in schemi giuridici predeterminati: ciò significa che la partecipazione procedimentale si svolge attraverso il ricorso a tecniche chiaramente individuate e tipizzate a livello normativo. Di questa tipizzazione e formalizzazione costituiscono esempi da un lato la previsione di albi della partecipazione (tenuti a livello istituzionale e presso i quali

sono chiamati ad iscriversi i soggetti che intendano esercitare un diritto partecipativo rispetto a specifici processi decisionali) e dall'altro le figure dei dibattiti e delle istruttorie pubbliche (che, ove previsti dalla normativa regionale, sono disciplinati puntualmente quanto alle forme ed ai modi del loro svolgimento ed alle fasi in cui si articolano). Sul *piano soggettivo* la partecipazione procedimentale presenta due ulteriori elementi distintivi rispetto alla partecipazione organica ed a quella diffusa. In primo luogo, al contrario della partecipazione organica si tratta di una forma partecipativa *accessibile* anche *al singolo cittadino* in forma diretta, e quindi anche alla singola organizzazione del Terzo settore, in quanto si basa sul riconoscendo ai singoli portatori di interessi (in forma individuale o collettiva) potenzialmente "incisi" da determinate decisioni, della facoltà di far sentire la propria "voce" nei procedimenti di elaborazione di queste ultime. In secondo luogo, a differenza della partecipazione diffusa, essa presuppone una *restrizione dei soggetti* che possono effettivamente partecipare ai processi decisionali: ciò significa che la partecipazione non è garantita al "chiunque", ma costituisce un diritto esercitabile in base alla sussistenza di alcune condizioni ben precise (ad esempio iscrizione ad un albo o titolarità di un interesse specificamente connesso con un processo decisionale).

I profili della partecipazione procedimentale

Al fine di rendere effettiva la partecipazione procedimentale, con particolare riguardo al ruolo del Terzo settore, è necessario porre l'accento su tre profili: il primo attiene alle tecniche di realizzazione del rapporto tra Terzo settore e sistema dei pubblici poteri; il secondo riguarda l'oggetto della partecipazione; il terzo attiene al "momento" in cui deve essere realizzato il coinvolgimento delle organizzazioni all'interno del processo decisionale.

Le tecniche per rendere efficace il confronto tra organismi del terzo settore ed istituzioni

Per quanto riguarda il primo profilo, ai fini di un coinvolgimento effettivo e determinante del Terzo settore nell'ambito dei processi di formulazione delle politiche pubbliche, occorre che sia realizzato un contraddittorio non soltanto in forma cartacea/documentale, ma anche in forma orale/dialogica. Questo indica la necessità di una evoluzione del modello classico di partecipazione procedimentale così come delineato dalla legge italiana sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990) e fondato sul deposito di memorie scritte e documenti che l'amministrazione in fase decisionale è chiamata a valutare ai fini della adozione del

provvedimento finale. L'evoluzione di questo modello partecipativo di base conduce verso nuove tecniche partecipative idonee a configurare una relazione comunicativa diretta tra società civile ed istituzioni, espressione di un contraddittorio orale in forma dialogica. Di questo sviluppo sul piano delle garanzie partecipative sono espressione, ad esempio, le figure della "istruttoria pubblica" e del "dibattito pubblico": tutti istituti che delineano nuovi canali di ascolto da parte delle istituzioni e che possono essere utilizzati per dare consistenza alla voce degli organismi del Terzo settore nei processi di formazione dei contenuti delle politiche pubbliche.

L'oggetto: verso una estensione delle materie rispetto alle quali acquisire l'apporto partecipativo del terzo settore

In relazione all'oggetto della partecipazione procedimentale si richiede una estensione delle materie rispetto alle quali acquisire l'apporto partecipativo del terzo settore, così come anticipato in via generale al capitolo 4. A questo proposito si ritiene che, per garantire l'incidenza della partecipazione del Terzo settore sui procedimenti decisionali ai vari livelli, questa debba potersi rivolgere a tutti i provvedimenti idonei a influire negli ambiti in cui esso svolge la propria funzione, concretizzandosi nella facoltà della singola organizzazione del Terzo settore di intervenire non solo nei procedimenti legislativi inerenti determinate materie, ma anche sugli atti di pianificazione a livello regionale e locale ed in generale tutte le scelte strategiche a forte impatto sul territorio.

Il profilo temporale

Infine, per quanto attiene al profilo temporale si richiede che la partecipazione procedimentale del Terzo settore all'elaborazione delle politiche pubbliche debba caratterizzarsi in due sensi: primo per la sua natura *precoce*; secondo per la sua *continuità*.

In un primo senso è necessario che le istituzioni coinvolte rendano possibile un coinvolgimento del terzo settore fin dal momento della scelta dell'opzione regolativa di fondo, cui segue l'elaborazione dei contenuti della decisione. Da questo punto di vista non è sufficiente una partecipazione successiva rispetto ad un progetto di decisione già elaborato dall'amministrazione, ma occorre che le singole organizzazioni che chiedono di partecipare ad un procedimento decisionale, lo possano fare quando l'atto del quale si discute sia in fase di elaborazione.

In un secondo senso la partecipazione del terzo settore deve potersi qualificare come continua, cioè non episodica né occasionale. Questo perché, per essere efficace e determinate sul piano dei contenuti delle decisioni, essa non solo deve realizzarsi in uno stadio precoce, ma deve anche potersi calare nell'ambito della fase istruttoria, per culminare nella partecipazione alla stessa fase decisionale, creando così una possibilità di effettivo condizionamento da parte delle singole organizzazioni del Terzo settore rispetto ai contenuti della decisione che sarà adottata dall'amministrazione.

7. LA PARTECIPAZIONE “SENZA RAPPRESENTANZA” O PARTECIPAZIONE DIFFUSA

Casi di partecipazione senza rappresentanza o di partecipazione diffusa si realizzano quando all'interno dei processi deliberativi vengono previste modalità di coinvolgimento della cittadinanza, nelle sue diverse espressioni, che *non prevedono l'elezione di rappresentanti* e in cui ciascun partecipante porta in forma spontanea e libera il suo punto di vista senza ricorrere alla creazione di organi (o sedi strutturate) oppure all'impiego di tecniche rigide e formalizzate. In tal caso la partecipazione non è limitata ai soggetti portatori di un interesse giuridicamente qualificato (concreto, specifico e diretto), ma aperta al “chiunque”, senza che sia necessario dimostrare un collegamento con il processo deliberativo cui si prende parte.

Si tratta di percorsi che non riguardano esclusivamente il Terzo settore e che non sono modulati espressamente sulle esigenze di partecipazione dei soggetti ad esso riconducibili, ma assumono comunque rilevanza ai fini delle presenti linee guida dato che costituiscono ulteriori possibilità, anche per gli enti del privato sociale, per concorrere alla gestione e alla costruzione di politiche pubbliche. In relazione al loro carattere di forme molto flessibili e aperte sotto il profilo soggettivo presentano il vantaggio di limitare gli effetti distorsivi che a volte si riscontrano quando si privilegia la rappresentanza degli interessi organizzati.

Come esempi di tale forma di partecipazione possono essere citati i forum tematici o i percorsi strutturati di discussione pubblica.

Vincoli procedurali al decisore

La partecipazione diffusa, riguardando ambiti e tematiche circoscritte, consente la valorizzazione delle organizzazioni del Terzo settore di dimensioni minori. Per quanto tali competenze siano rilevanti, la partecipazione diffusa si fonda su un patto non scritto ma

fondamentale. Anche in un percorso così strutturato, si pone il problema del grado effettivo di incidenza sulle decisioni. Non è possibile alcuna codificazione giuridica che garantisca *a priori* tale incidenza ma un processo deliberativo, nel momento in cui si rivela efficace, pone, e può porre solamente, *vincoli politici al decisore*. *Tanto più* un processo partecipativo risulterà ricco, creativo, originale, *tanto più* esso sarà politicamente influente e segnerà un effettivo processo di *empowering* della società civile, e *tanto più* poi le istituzioni non potranno non tenerne conto nelle loro decisioni finali, che spetta comunque a loro assumere. E' una dialettica aperta, che nasce dall'interazione tra la forza della società civile e l'apertura, la lungimiranza politica, la "razionalità" intrinseca, delle istituzioni e degli attori politici.

Peraltro tali vincoli politici possono rivelarsi non sufficientemente stringenti per il decisore finale. Si rende pertanto necessario approntare un ulteriore meccanismo di tutela del contributo delle organizzazioni del Terzo settore nell'ambito del processo partecipativo.

Sotto questo profilo rileva il principio di trasparenza (si veda il capitolo 3), non tanto per garantire l'imparzialità delle decisioni pubbliche, quanto per vincolare politicamente il decisore finale. Si ritiene, infatti, che l'eventuale decisione che si discosti dalle risultanze del processo partecipativo debba essere *adeguatamente motivata e resa pubblica* attraverso gli strumenti più idonei. Tale strumento costituisce infatti meccanismo di *accountability* più ravvicinato dell'eventuale sanzione politica in sede elettorale.

La discussione pubblica

Occorre considerare alcune modalità innovative di discussione pubblica che favoriscano il dialogo e lo scambio argomentativo e che si svolgano secondo modalità e tempi inclusivi, comprendendo peraltro in questo processo anche la c.d. valutazione, da intendersi in termini di "restituzione" degli esiti dei processi partecipativi (condizione necessaria per poter parlare di una partecipazione realmente responsabile). A questo proposito si raccomanda, sulla base del modello del *pre-commitment*, di individuare una sorta di patto preventivo in cui si faccia chiarezza fin dall'inizio sulle regole di fondo del processo partecipativo, nonché sulle stesse fasi della partecipazione, ivi compreso il momento valutativo (consentendo così una vera e propria *tracciabilità* della partecipazione con riguardo alle fasi del processo decisionale, alle tecniche impiegate ed ai soggetti coinvolti). Il riferimento è a un percorso deliberativo in cui le diverse opzioni sono sottoposte ad una

discussione pubblica, ad un confronto argomentato sulle possibili priorità e sulle possibili *ragioni* che consigliano l'una scelta o l'altra, seguendo il modello delle *Robert's Rules of Order*.

L'uso del web per la partecipazione

L'esperienza dimostra ampiamente l'efficacia dell'uso della rete e in particolare delle tecnologie informatiche per migliorare e rendere più efficiente la partecipazione diffusa. Si tratta tuttavia di uno strumento che richiede una adeguata valorizzazione per evitare che, così come più in generale accade per il mancato uso degli spazi di partecipazione, non vengano colte le potenzialità di questi mezzi.

Si richiede pertanto che, prima dell'adozione di testi legislativi o, più in generale, di politiche pubbliche di interesse per il Terzo settore, l'amministrazione locale, tramite comunicazioni via web, sia chiamata a pubblicizzare sia i provvedimenti in esame sia i tempi della consultazione, indicando un termine entro il quale inviare le proprie osservazioni. Tale procedura, pur meramente consultiva, può consentire il coinvolgimento di un rilevante numero di enti, anche non iscritti ai singoli registri, per i quali le strade della partecipazione organica (vedi *partecipazione organica*) o procedimentale (vedi *partecipazione procedimentale*) possono apparire eccessivamente impegnative da un punto di vista organizzativo e strutturale.

8. II RUOLO DELL'AGENZIA PER IL TERZO SETTORE

L'Agenzia per il Terzo settore, che in questi anni ha svolto non solo compiti di vigilanza e controllo sull'operato dei soggetti di Terzo settore, ha assunto anche un compito di promozione e di indirizzo nella realizzazione di politiche e linee di azione trasparenti ed efficaci (si segnalano al riguardo le Linee guida per la raccolta fondi, per il sostegno a distanza, per la redazione dei bilanci degli enti non profit, e così via). In ragione di tale ruolo, al fine di accompagnare l'applicazione e l'interpretazione delle presenti linee guida, e supportare le attività delle organizzazioni, si impegna a:

- promuovere processi di circolazione di buone prassi in materia di partecipazione e rappresentanza del Terzo settore alla determinazione delle politiche pubbliche attivate in contesti regionali e locali, al fine di promuovere la conoscenza di processi partecipativi e stimolare il confronto tra istituzioni e società civile organizzata;
- supportare processi di formazione e di informazione sia nei confronti dei responsabili dei rapporti con il Terzo settore delle istituzioni coinvolte

nell'attuazione delle presenti linee guida, sia nei confronti delle figure di vertice delle organizzazioni del Terzo settore.

In vista della costituzione dell'Agenzia per il Terzo settore quale vera e propria Authority, si prevede l'esercizio di poteri di verifica relativamente all'applicazioni delle presenti linee guida.

In particolare l'Agenzia potrà:

- esercitare un potere di controllo nei confronti delle istituzioni chiamate ad applicare le regole per il coinvolgimento dei soggetti del Terzo settore, potendo inviare agli stessi dei rilievi scritti in caso di mancata osservanza dei principi concernenti i tempi, i modi, l'oggetto e i soggetti della partecipazione;
- attivare meccanismi di incentivazione nei confronti degli enti locali e delle Regioni al fine dell'adozione di regolamenti che disciplinano i procedimenti partecipativi;
- esercitare un potere di sanzionamento nei confronti degli organismi del Terzo settore chiamati a rispettare le presenti linee guida, con particolare riferimento alla individuazione dei rappresentanti quali soggetti legittimati dal tessuto associativo presente e attivo nel territorio.



Allegato 1

Glossario

1. Comitati, conferenze, consulte e osservatori.

Nell'ambito delle forme organiche di partecipazione (v. voce Partecipazione organica) comitati, conferenze, consulte e osservatori rappresentano gli strumenti funzionalmente previsti per l'attivazione del coinvolgimento partecipativo. Si tratta di organismi collegiali all'interno dei quali trovano rappresentazione gli interessi riconducibili alle diverse formazioni sociali chiamate a farne parte attraverso propri rappresentanti.

Nonostante la varietà di espressioni che ne caratterizza la denominazione, comitati, conferenze, consulte e osservatori individuano sotto il profilo sostanziale un modello organizzativo e funzionale essenzialmente analogo e di cui, peraltro, risulta estremamente difficile distinguere a priori gli elementi che ne connotano la struttura e che ne determinano in concreto la qualificazione da parte del legislatore. L'analisi della legislazione regionale relativa alle forme di coinvolgimento dei soggetti del Terzo settore nei procedimenti decisionali evidenzia almeno tre tipologie di organismi, la cui denominazione, peraltro, varia da regione a regione senza che sia possibile individuare il criterio alla base della scelta compiuta. Vi sono, quindi, organismi di partecipazione unitaria del Terzo settore, caratterizzati dalla presenza di rappresentanti di tutte le famiglie; organismi che si connotano, invece, sotto il profilo del settore di intervento e del quale fanno parte i rappresentanti delle diverse anime del Terzo settore che operano in quello specifico contesto; infine, vi sono organismi collegiali espressione delle istanze delle formazioni sociali riconducibili ad una singola famiglia del Terzo settore. Spesso, inoltre, ai rappresentanti delle associazioni si affiancano esponenti del mondo istituzionale, anche in forma associata come nel caso di ANCI e UPI.

Sotto il profilo delle funzioni e dei compiti ad essi assegnati, il ruolo di tali organi si connota per lo svolgimento di attività di natura essenzialmente consultiva o di tipo propulsivo, quale ad esempio la facoltà loro riconosciuta di presentare proposte di atti normativi nei settori di rispettiva competenza.

2. Metodo deliberativo

E' un metodo di governo e gestione delle relazioni intercorrenti tra soggetti pubblici e soggetti privati e rappresenta l'obiettivo a cui tendere e il modello da realizzare attraverso la promozione della partecipazione del Terzo settore. Il metodo deliberativo è qualificato da una serie di caratteristiche che lo distinguono dalle altre diverse possibili interazioni tra enti locali e soggetti pubblici.

E' connotato essenzialmente dal suo carattere inclusivo: il presupposto di base della sua adozione è dato dalla convinzione che il benessere dei soggetti più deboli passi per un coinvolgimento diretto degli stessi nella produzione, piuttosto che da processi di redistribuzione della ricchezza, quali quelli realizzati attraverso la beneficenza pubblica, intesa nella sua accezione tradizionale.

Ha carattere dialogico, ma è comunque un metodo orientato alla deliberazione, senza ridursi però ad una mera procedura o tecnica decisionale perché volto a realizzare specifici valori, in una prospettiva che rifiuta lo scetticismo morale. I soggetti che prendono parte al procedimento devono essere aperti allo scambio di preferenze e opinioni e permeabili alle ragioni addotte dalle altre parti. La legittimazione di una decisione riconducibile al metodo deliberativo deriva quindi dalla convinzione delle parti circa l'adeguatezza e la razionalità della decisione adottata più che dal consenso che si forma attorno ad essa.

Viene distinto quindi da quei sistemi "partecipativi" che mirano alla rappresentanza di interessi propri dei gruppi che hanno accesso alla decisione, che sono basati sul voto e sulla negoziazione ed hanno come obiettivo il raggiungimento di una posizione comune. Diversamente dai processi di concertazione o di contrattazione (e in generale dalle negoziazioni), il momento centrale non è quello dell'espressione di interessi divergenti o contrapposti e i singoli partecipanti non aspirano ad un risultato quanto più vicino al punto di riserva della controparte o comunque alla massima valorizzazione del proprio interesse: l'esito ottimale è dato piuttosto dal livello di coinvolgimento e di condivisione di tutti i soggetti che, su un piano paritario, hanno partecipato alla decisione.

Nel metodo deliberativo rileva quindi la qualità della decisione finale e viene considerato fondamentale l'apporto informativo che può essere dato da tutti i soggetti interessati ma si differenzia dalla mera consultazione (intesa come forma minima di interazione tra Terzo settore e attori locali, che si sostanzia nella produzione di un parere) per la diversa incidenza che l'apporto delle parti in causa può avere sul contenuto della decisione.

3. Partecipazione diffusa - Partecipazione senza rappresentanza

Sono riconducibili a questa categoria le forme di partecipazione della società civile alla definizione delle politiche pubbliche in cui non è prevista l'elezione dei rappresentanti e non opera il meccanismo della delega, quali ad esempio i forum tematici o i percorsi strutturati di discussione pubblica. Con riferimento al Terzo settore, tali forme partecipative permettono di privilegiare l'apporto delle

formazioni di minori dimensioni e comunque di tutti quei soggetti che non riescono a trovare spazio nei tradizionali percorsi di rappresentanza.

Sono più adatte ad un contesto partecipativo che abbia una dimensione locale e a processi decisionali riguardanti tematiche circoscritte, in una prospettiva in cui l'obiettivo è comunque quello della valorizzazione delle migliori competenze che un dato contesto territoriale possa esprimere. Possono essere adottate come correttivo ad un uso distorto degli spazi di confronto pubblico da parte degli interessi organizzati.

Da tali processi possono derivare soltanto vincoli politici al decisore, tanto più incisivi quanto più il percorso partecipativo sia stato in grado di coinvolgere la comunità di riferimento. A tutela degli esiti possono essere approntati specifici strumenti giuridici, quali l'obbligo di motivazione per le decisioni che si discostino dal risultato finale della procedura partecipata o la previsione della partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali alla fase della valutazione, oltre a quella preliminare alla decisione.

4. Partecipazione organica

Tra le due forme classiche di partecipazione (partecipazione procedimentale e partecipazione organica), quella c.d. organica si caratterizza per una più puntuale definizione delle modalità attraverso le quali ha luogo l'apporto partecipativo. Essa, infatti, opera mediante modelli organizzativi, privilegiando la rappresentazione collettiva degli interessi a discapito di quella individuale.

Tale modello di partecipazione si sostanzia nel coinvolgimento di segmenti della società civile all'interno di organismi collegiali istituiti *ad hoc* (v. voce Comitati, conferenze, consulte e osservatori) e nel cui ambito ciascun componente siede in qualità di rappresentante della formazione sociale di appartenenza. Le forme organiche di partecipazione presuppongono, quindi, la presenza di una sede stabile e predefinita sia sotto il profilo organizzativo che sotto il profilo delle funzioni che l'organo è chiamato a svolgere nell'ambito dei processi decisionali pubblici. L'organismo collegiale viene così a costituire il "filtro" delle molteplici istanze provenienti dal tessuto sociale, fungendo da canale di espressione di interessi collettivi e ponendosi quale diretto interlocutore dell'apparato istituzionale.

La partecipazione organica rappresenta la forma di coinvolgimento degli enti del Terzo settore cui i legislatori regionali hanno, ad oggi, maggiormente fatto ricorso nell'enucleare le sedi della partecipazione nell'ambito dei procedimenti legislativi e di programmazione degli interventi e dei servizi pubblici a livello regionale e locale.

5. Partecipazione procedimentale

L'espressione partecipazione procedimentale individua una modalità di coinvolgimento dei cittadini, in forma singola o associata, nei processi decisionali pubblici. Alla base di tale modello partecipativo vi è tanto la necessità di garantire la rappresentazione in tali sedi degli interessi di cui sono portatori il

singolo o una pluralità di esponenti della società civile, quanto l'esigenza di favorire un migliore esercizio dei poteri propri dell'istituzione competente ad assumere la decisione finale.

Nell'ambito di tale modulo partecipativo, l'accento viene posto sulle diverse fasi nelle quali si articola il procedimento decisionale ed è con riferimento ad esse che viene individuato il momento nel quale è possibile per coloro che risultano portatori di un interesse, rappresentare le proprie istanze in forma diretta e immediata. Non viene, quindi, operata a priori alcuna delimitazione sotto il profilo soggettivo attraverso la previsione di "filtri" derivanti dalla costituzione di organi *ad hoc*; al contrario, la possibilità di intervenire è estesa in linea di principio a tutti i cittadini, purché portatori di un interesse rilevante e a condizione che l'intervento abbia luogo nelle forme e nei tempi previsti con riferimento a un dato processo decisionale.

La partecipazione procedimentale trova la propria disciplina generale nella legge n. 241 del 1990, che ne ha delineato lo schema di base con riferimento al procedimento amministrativo. Non mancano, tuttavia, riferimenti con riguardo a procedimenti legislativi o di definizione di indirizzi politico-programmatici in leggi speciali, così come nella legislazione regionale.

6. Rappresentanza e rappresentanza unitaria

Il concetto di rappresentanza è un concetto complesso, multiforme e poliseno. Con il verbo "rappresentare" si indicano vari tipi di attività e di funzioni. Rappresentanza può significare riproduzione, nel senso di svolgimento di una funzione descrittiva; oppure può alludere alla manifestazione ed esplicitazione degli interessi dei rappresentati, e magari anche alla loro cura; con "rappresentanza", poi, si può indicare una sostituzione (del rappresentato con il rappresentante) e un agire in nome di qualcuno. La complessità del concetto è peraltro accentuata dal suo porsi in relazione con nozioni affini e che sembrano talvolta sovrapporsi: pensiamo alla *rappresentazione*, nel doppio significato della fotografia che i rappresentanti offrono dei rappresentati e della concreta capacità dei rappresentanti di tradurre nelle sedi della rappresentanza gli interessi dei rappresentati, e alla *rappresentatività*, intesa come descrizione della relazione intercorrente tra rappresentanti e rappresentati sotto il profilo dei meccanismi di selezione dei rappresentanti, e quindi della effettiva corrispondenza tra i due insiemi, e della capacità dell'uno di fotografare l'altro.

Tutti o quasi questi significati potrebbero venire in rilievo a proposito della rappresentanza del Terzo settore, che evidenzia peraltro molte analogie con la rappresentanza politica.

Nei casi in cui la *rappresentanza* riguarda organizzazioni di cittadini, e quindi anche quei soggetti che riconduciamo al Terzo settore, può essere intesa sia nella accezione della rappresentanza nel senso di capacità di *rappresentazione*, sia in quella di *rappresentatività*, ma anche in una accezione di rappresentanza come *responsiveness*, in base alla quale le organizzazioni debbono rispondere ai propri membri e ai soggetti che rappresentano delle azioni che pongono in essere nelle sedi della rappresentanza stessa.

Al fine di semplificare il quadro, si può proporre una macro-divisione tra i significati di rappresentanza riconducibili alla funzione di a) “riprodurre”, cioè rispecchiare caratteristiche e peculiarità dei soggetti rappresentati, e i significati di rappresentanza riconducibili alla funzione di b) “agire”, consistente nel compimento di attività collegate in qualche modo ai soggetti rappresentati.

Entrambe le funzioni sono fondamentali per una effettiva rappresentanza del Terzo settore nei processi partecipativi.

Con riferimento al primo aspetto (a), è auspicabile che i rappresentanti rispecchino le caratteristiche, gli orientamenti, le opinioni e le volontà dei soggetti rappresentati: in una parola, che siano rappresentativi. E la prima condizione perché questo accada è che i soggetti rappresentati possano scegliere autonomamente i propri rappresentanti. Infatti, una rappresentanza imposta dai soggetti pubblici sarebbe un impedimento insuperabile per la buona riuscita della partecipazione, ed escluderebbe anche la possibilità di attivazione di una responsabilità dei rappresentanti nei confronti dei rappresentati. La funzione di “riprodurre” sembra più garantita da una rappresentanza plurale e suddivisa per segmenti del Terzo settore o per materie (o in base ad altri possibili criteri), piuttosto che da una rappresentanza unitaria, a meno che tra i soggetti rappresentati non vi sia un buon livello di “omogeneità”. D'altra parte, i rappresentanti del Terzo settore sono chiamati a partecipare a processi decisionali volti alla elaborazione di politiche pubbliche, e per questo sono richieste loro competenze di tipo tecnico-politico e di progettazione che non potrebbero non essere tenute in considerazione nella scelta dei rappresentanti. Questo elemento sembra quindi orientare in favore di una rappresentanza unitaria. Inoltre, un ulteriore aspetto che potrebbe far preferire una rappresentanza unitaria sta nel fatto che questa si presuppone più idonea a valorizzare l'efficacia dell'azione partecipativa.

Certamente soprattutto nel caso in cui la rappresentanza del Terzo settore si configurasse come unitaria, un problema che si porrebbe è proprio quello della realizzazione della rappresentatività, e quindi di stabilire quali siano le caratteristiche che devono essere rispecchiate. Tali caratteristiche, qualora non si adottasse una rappresentanza unitaria, potrebbero costituire ciascuna un criterio per la suddivisione delle rappresentanze. Come prima caratteristica si può fare riferimento alla famiglia di appartenenza dei soggetti del Terzo settore. Si potrebbe poi continuare con le materie di competenza dei singoli soggetti del Terzo settore, la grandezza numerica dell'associazione, le ispirazioni di natura religiosa, gli orientamenti ideologici, il patrimonio culturale, o anche le tendenze politiche. Tali e tanti sono gli elementi che concorrono a delineare il profilo di un soggetto del Terzo settore, e non sempre è facile discernere quali di questi elementi dovrebbero essere rispecchiati nella rappresentanza. Per dare un orientamento di massima, si potrebbe dire che l'ultimo giudice della “rappresentatività” dei rappresentanti sono proprio i soggetti rappresentati, nel senso che ad essi deve essere lasciata la possibilità di individuare, se vogliono, un rappresentante unico che rappresenti più soggetti, diversi per i più svariati motivi, oppure di scegliersi un rappresentante “esclusivo”, se non sono disposti a trovare un

accordo con altri soggetti per individuare un rappresentante comune. Detto questo, sarebbe però auspicabile una tendenza alla realizzazione di rappresentanze unitarie, che implicherebbe il compimento di sforzi per trovare convergenze, posizioni condivise e quindi maggiormente legittimate, oltre a consentire una maggiore semplicità e linearità del processo partecipativo.

Con riferimento al secondo aspetto (b), nella rappresentanza del Terzo settore si instaura, come nella rappresentanza politica, un rapporto di comunicazione e di controllo, che intercorre in questo caso tra soggetti tutti appartenenti alla società civile, i quali individuano tra di loro alcuni (nel senso di persone fisiche) a cui “delegano” il compito di “far sentire la loro voce” nei processi di elaborazione delle politiche pubbliche. Nell’ambito del rapporto di “delega” naturalmente il rappresentante potrà godere di gradi più o meno elevati di autonomia, ma in ogni caso non potranno mancare una componente fiduciaria, la quale necessita di un certo grado di integrazione tra i soggetti rappresentati, e meccanismi di attivazione della responsabilità e di ricambio delle rappresentanze, che dovranno essere direttamente proporzionali al grado di autonomia dei rappresentanti.

7. Terzo settore

La locuzione Terzo settore (traduzione del corrispettivo inglese *Third Sector*) indica quell’insieme, vasto ed eterogeneo, di aggregazioni collettive che si collocano su una terza via rispetto allo Stato e al mercato. Il loro scopo generale può essere ricondotto sia al tentativo di rispondere ai fallimenti proprio dei suddetti ambiti, sia al perseguimento del valori costituzionale della solidarietà e all’attuazione del principio di sussidiarietà.

Si tratta di una realtà caratterizzata da un’estrema varietà di forme giuridiche e di ambiti di intervento (ambiente, assistenza sociale, cooperazione e solidarietà internazionale, cultura, filantropia e promozione del volontariato, istruzione e ricerca, ricreazione, sanità, sport, rappresentanza di interessi, relazioni sindacali, sviluppo economico e coesione sociale, tutela dei diritti).

Alla riscontrata complessità si associa anche una continua evoluzione del fenomeno: non è quindi facile darne una definizione unitaria, né individuare gli orientamenti complessivi della sua disciplina.

Per quanto riguarda il primo profilo, le molteplici definizioni date a questa realtà ne esprimono le diverse sfaccettature e i diversi punti di vista dai quali può essere affrontata (profilo economico, giuridico, sociologico): si parla quindi oltre che di Terzo settore anche di Azione volontaria, Terza dimensione, Economia civile, Terzo sistema, Privato sociale, Settore non profit, Economia sociale.

Con riferimento al secondo profilo, il minimo comune denominatore degli enti è stato ricondotto alle seguenti caratteristiche: non appartenenza al settore pubblico complessivamente inteso (con esclusione non solo dei soggetti espressamente qualificati dalla legge come enti pubblici ma anche di quelli comunque riconducibili, per i legami giuridici o economici sussistenti, ai pubblici poteri), il perseguimento di un fine di interesse generale (che distingue gli enti del Terzo settore da altre forme di

aggregazione che perseguono interessi comunque collettivi ma con spiccati caratteri privatistici, come ad esempio le società cooperative e le imprese mutualistiche), lo svolgimento di un'attività di produzione o scambio di beni o servizi senza che ne derivi un profitto e comunque in assenza di scopo di lucro (inteso però in senso restrittivo come lucro soggettivo: è possibile cioè che un ente del Terzo settore operi nel mercato, come accade ad esempio nel caso delle cooperative, ma è necessario che gli utili derivanti da questa attività siano conferiti alla stessa organizzazione e non vengano redistribuiti tra i singoli soci).

7.1. Segmenti del Terzo settore

Attualmente possono essere considerati parte del Terzo settore le associazioni riconosciute, le associazioni non riconosciute, i comitati, le fondazioni, le cooperative sociali, le organizzazioni di volontariato, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), le associazioni di promozione sociale (APS), le organizzazioni non governative (ONG), le imprese sociali.

Prima di definire brevemente ciascuna categoria si può osservare come, nell'insieme, si tratti di una molteplicità di soggettività scarsamente differenziate e che presentano rilevanti intersezioni. La stessa disciplina che le riguarda è frammentata e disorganica, e complicata anche dalla concorrenza in tale ambito materiale della competenza normativa dello Stato e delle Regioni.

7.1.1. Associazione

Si realizza quando due o più persone si accordano per il perseguimento di uno scopo comune attraverso una organizzazione dotata di una certa stabilità.

All'interno di questa categoria si distingue tra associazioni riconosciute e associazioni non riconosciute. Soltanto le prime sono persone giuridiche e proprio tale riconoscimento consente una totale separazione tra il patrimonio dei componenti dell'associazione e quello dell'ente. La maggior parte dei fenomeni associativi presenti in Italia è ascrivibile alla seconda categoria.

Principali riferimenti normativi: art. 18 Cost.; artt. 14- 38 ss. Codice civile.

7.1.2. Associazione di promozione sociale

Fanno parte della categoria delle associazioni di promozione sociale le associazioni riconosciute e non riconosciute, i movimenti, i gruppi e i loro coordinamenti o federazioni costituiti al fine di svolgere attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati che sono iscritte negli appositi registri provinciali e regionali o in quello nazionale. All'iscrizione conseguono alcune agevolazioni previste dalla legge nonché la possibilità di stipulare convenzioni con gli enti pubblici. All'interno di esse gli aderenti operano volontariamente e gratuitamente ma si ammette la possibilità, entro certi limiti, di

retribuire lavoro dipendente e autonomo. Possono autofinanziarsi con i proventi derivanti da attività commerciali, artigianali o agricole proprie purché svolte in maniera ausiliaria e sussidiaria e comunque finalizzate al raggiungimento degli obiettivi istituzionali.

Principali riferimenti normativi: L. n. 383 del 2000 “Disciplina delle associazioni di promozione sociale”; d.lgs. 460/1997 (art. 10 co. 9).

7.1.3. Comitato

Si tratta di un ente che si costituisce quando in occasione di determinate circostanze viene formato un patrimonio per una finalità altruistica. I soggetti che si fanno promotori del comitato elaborano un programma per il conseguimento di tale scopo e lo portano a conoscenza dei possibili oblatori. All'interno dei comitati è possibile distinguere tra la figura dei promotori e quella dei soggetti che si occupano della gestione.

Principali riferimenti normativi: artt. 39 – 41 del Codice civile.

7.1.4. Cooperativa sociale

Sono speciali società cooperative caratterizzate dalla peculiare attività realizzata e dai soggetti coinvolti: il loro scopo è intatti quello di “perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini” (art. 1 della legge n. 381/1992) attraverso la gestione di servizi alla persona (obiettivo realizzato dalle c. d. cooperative di tipo A) e lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, per una percentuale pari al 30% dei lavoratori dell'impresa (cooperative tipo B).

Principali riferimenti normativi: Art. 45 della Costituzione; artt. 2511 ss. del Codice civile; l. n. 381 del 1991 “Disciplina delle cooperative sociali”.

7.1.5. Fondazione

La fondazione è un ente di diritto privato dotato di personalità giuridica, costituito da uno o più fondatori, senza scopo di lucro, e in possesso di un patrimonio da destinare. L'amministrazione del patrimonio spetta a soggetti individuati, secondo le regole dello statuto che ne disciplinano l'attività, in vista del perseguimento dello scopo per cui la fondazione è stata costituita.

Nell'ambito di questa categoria meritano un particolare approfondimento alcune peculiari tipologie di fondazione per il ruolo che possono assumere in relazione all'intero sistema del Terzo settore e nell'ambito delle diverse politiche pubbliche: si tratta delle fondazioni bancarie, delle fondazioni di comunità e delle fondazioni di partecipazione.

Le **fondazioni bancarie**, introdotte nell'ordinamento italiano con la l. 218/1990 (c.d. legge delega Amato-Carli), nascono nell'ambito della riorganizzazione dell'attività delle casse di risparmio e degli istituti di credito di diritto pubblico. Perseguono esclusivamente valori collettivi e finalità di utilità generale (l'eventuale attività di impresa esercitata può essere soltanto strumentale) e sono soggette al controllo del Ministero dell'economia e delle finanze. Operano in specifici ambiti definiti per legge (assistenza e sanità, ricerca scientifica, attività culturali, arte, ambiente, istruzione) attraverso l'erogazione di denaro ad enti terzi impegnati in tali settori (tra cui spesso organizzazioni del terzo settore) o la realizzazione di interventi propri di promozione dello sviluppo economico sul territorio. Attraverso l'impiego dei loro patrimoni svolgono un importante ruolo di investitori istituzionali.

La **fondazioni di comunità** si occupano della intermediazione tra i soggetti che intendono destinare al bene comune le proprie risorse finanziarie e le organizzazioni senza fine di lucro che necessitano di fondi per il perseguimento dei loro scopi. La loro azione è rivolta ad un territorio e ad una comunità ben definiti. Nella raccolta e nella gestione del patrimonio da destinare a finalità solidaristiche offrono una serie di servizi strumentali rivolti sia ai donatori che agli enti impegnati nei progetti e si occupano della costruzione di reti e partnership in relazione agli interventi più complessi e articolati.

La **fondazione di partecipazione** sono figure ibride che raccolgono in sé caratteristiche sia delle fondazioni, per quanto riguarda il profilo patrimoniale, che delle associazioni, con riferimento all'elemento personale. Sono costituite da più fondatori e la loro caratteristica peculiare è quella di rendere possibile l'ingresso di nuovi membri anche dopo l'istituzione dell'ente: ai fondatori promotori si affiancano quindi i fondatori partecipanti. Questi ultimi si dividono a loro volta tra soggetti che contribuiscono al raggiungimento dello scopo attraverso contributi in denaro (aderenti) e soggetti che partecipano attraverso la prestazione di un'attività o altri contributi non finanziari (sostenitori). Sono strutture che consentono il contestuale coinvolgimento di enti pubblici e di soggetti privati e, tra essi, sia di persone fisiche e che di persone giuridiche.

Principali riferimenti normativi: artt. 14- 35 ss. Codice civile.

7.1.6. Impresa sociale

Sono imprese sociali “le organizzazioni private [...] che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi di utilità sociale diretta a realizzare finalità di interesse generale” (d.lgs. 155/2006, art. 1 co. 1).

Si tratta di una nuova forma giuridica, creata con il d.lgs.155/2006: la qualifica di impresa sociale può essere ottenuta da diversi enti che fanno parte del Terzo settore (associazioni riconosciute e non, comitati, fondazioni, cooperative sociali) al possesso di specifici requisiti. L'assenza dello

scopo di lucro e il perseguimento di un fine di interesse generale consentono a tali enti di beneficiare di un regime peculiare con riferimento alla responsabilità patrimoniale e all'apporto lavorativo dei soci volontari.

Principali riferimenti normativi:

L. n. 118 del 2005 “Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale”; d.lgs. n. 155 del 2006 “Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118”; decreti ministeriali attuativi del 24 gennaio 2008.

7.1.7. Onlus – Organizzazione non lucrativa di utilità sociale

Si tratta di una qualifica fiscale spettante ad organizzazioni che hanno specifici requisiti stabiliti dalla legge, che possono beneficiare di alcune agevolazioni fiscali in ragione dello scopo non lucrativo da esse perseguito e dello svolgimento di attività di utilità sociale o di interesse collettivo. La qualifica si può acquisire attraverso l'invio di apposita comunicazione all'Anagrafe unica delle Onlus, presso le Direzioni regionali delle entrate territorialmente competenti. Tale procedura non deve essere attivata da alcuni degli enti appartenenti al Terzo settore (organizzazioni di volontariato, cooperative sociali), automaticamente considerati onlus di diritto (per alcuni aspetti tale regime è esteso anche ad enti ecclesiastici e associazioni di promozione sociale).

Principali riferimenti normativi: art. 3, co. 189, lett. a) della l. n. 662 del 1996 “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”; d.lgs. n. 460 del 1997 “Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale”; dpcm 26 settembre 2000; dpcm n. 329 del 2001; dpcm n. 51 del 2011.

7.1.8. Organizzazione di volontariato

Sono enti costituiti al fine dello svolgimento un'attività solidaristica, senza scopo di lucro, anche indiretto e che si avvalgono prevalentemente dell'opera personale, volontaria e gratuita dei propri aderenti. E' lasciata alla discrezione dell'organizzazione stessa la scelta della veste giuridica di cui avvalersi. Negli accordi degli aderenti, nell'atto costitutivo o nello statuto, oltre ai contenuti previsti dal Codice civile per la forma giuridica scelta dall'organizzazione stessa, devono figurare espressamente: l'assenza dello scopo di lucro; la democraticità della struttura di governo e di gestione (nonché l'elettività e la gratuità delle cariche associative); la gratuità del lavoro prestato dai volontari, i criteri di ammissione e di esclusione dei volontari stessi, i loro diritti e i loro obblighi.

Principali riferimenti normativi: L. n. 266 del 1991 “Legge quadro sul volontariato”

7.1.9. Organizzazione non governativa

Le Organizzazioni non governative (ONG) sono organizzazioni private, senza scopo di lucro, che operano nel settore della solidarietà sociale e della cooperazione internazionale allo sviluppo. La categoria comprende organizzazioni molto varie, per quanto riguarda finalità, ideologie ispiratrici, ambiti di intervento, forme organizzative e dimensioni, accomunate da due caratteristiche: l'indipendenza, nel loro operato, dai governi nazionali o dalle istituzioni multilaterali e la conseguente diversificazione delle fonti di finanziamento a tutela di questa autonomia.

La normativa italiana prevede il sostegno alla realizzazione di progetti delle organizzazioni non governative che abbiano ricevuto attestazione di idoneità da parte del Ministero degli affari esteri (Direzione generale cooperazione allo sviluppo).

Principali riferimenti normativi: art. 71 Statuto delle Nazioni Unite; legge n. 49 del 1987 “Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo”.