



I CSV nel progetto di riforma del Terzo settore

Considerazioni di CSVnet dopo il passaggio alla Camera

8 Maggio 2015

Indice

Premessa	3
Normativa di riferimento	4
Considerazioni sul testo approvato dalla Camera	6
Numero 1	6
Gestione	
Beneficiari	
Funzioni	
Funzioni Complementari	
Numero 2	8
Forma giuridica	
Personalità giuridica	
Governance	
Numero 3	9
Finanziamenti stabili	
Altri nodi	
Allocazione risorse	
Numero 4	10
DDL e Decreto Ministeriale	
Delicatezza e nebulosità	
Controllo e autocontrollo	
Numero 5	10
CSV come sistema	
Il sistema per CSVnet	
Il quinto comma	
Conclusioni	12

Premessa

Tra gli atti del Senato della Repubblica è giunto (A.S. n. 1870) il disegno di legge delega (DDL) di riforma del Terzo settore, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Approvato dalla Camera dei Deputati il 9 aprile 2015, il testo porta il titolo “*Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale*” e contiene i primi e, ci auguriamo, non definitivi orientamenti legislativi che porteranno a rivedere il profilo dei Centri di Servizio per il Volontariato (d’ora in poi CSV), in una nuova cornice normativa.

A distanza di quasi cinque lustri dalla Legge 266/91 che istituì i CSV (art. 15) ed a seguire una prolungata esperienza operativa, è stata da subito e da molti riconosciuta l’esigenza di rivedere la disciplina di questo “nuovo” soggetto, innovativo sotto molti profili. Anche CSVnet si è espresso in tal senso, come attestato dai formali contributi offerti prima al Governo e poi alla Commissione XII della Camera dei Deputati, ai cui contenuti si rimanda¹.

L’iter legislativo prevede l’approvazione della legge di delegazione da parte dei due rami del Parlamento e, successivamente, l’intervento del Governo che disciplinerà la materia mediante uno o più decreti legislativi delegati (atti normativi a tutti gli effetti equiparati alla legge) che dovranno attenersi ai principi ed ai criteri direttivi fissati dalla legge di delegazione.

L’iter legislativo risulta, dunque, articolato. Decisivo risulterà l’intervento del Governo ma, prima di ciò, determinante sarà l’azione del Parlamento nel fissare i principi ed i criteri direttivi da rispettare nell’attuazione della delega. Infatti ciò che sarà scritto nel DDL, a differenza di ciò che non lo sarà, costituirà riferimento obbligato. In tale consapevolezza si riassume la logica interpretativa qui di seguito assunta.

I CSV, per funzione, ed in quanto enti del Terzo settore, sono interessati da tutti i profili e da tutte le disposizioni contenute nel DDL. Appaiono parimenti immediate le ragioni per le quali il presente contributo si limita a considerare i passaggi del DDL specificamente dedicati ai CSV.

Le pagine che seguono offrono, pertanto, un apporto di analisi alla lettura del DDL così come si presenta nella formulazione approvata dalla Camera, ricordandone contenuto e premesse, comparandone le disposizioni con la legislazione attualmente in vigore nonché individuando il contenuto di auspicabili emendamenti, atti a meglio orientare la volontà politica del legislatore.

Le convinzioni di fondo di CSVnet non sono peraltro mutate rispetto a quanto, in sintesi, affermato il 10 novembre 2014 durante l’audizione presso la XII Commissione della Camera. “*La presenza dei CSV trova origine, senso, forza e prospettiva se ancorata strettamente al movimento del volontariato italiano di cui sono, al contempo, espressione e strumento*”.

¹ CSVnet ha partecipato alla consultazione sulle “Linee Guida per una Riforma del Terzo settore” con uno specifico “Contributo” recante data 13 giugno 2014. Tale documento è disponibile nel sito www.csvnet.it così come il testo consegnato durante l’audizione presso la XII Commissione della Camera dei Deputati avvenuta il 10 novembre 2014 (di cui è pure disponibile la registrazione audio – video). Analogamente si può accedere ai comunicati stampa divulgati da CSVnet sull’argomento.

Per i CSV Soci di CSVnet, sono inoltre da tenere presenti le delibere assembleare n° 7 dell’8 novembre 2014 e n° 3 del 28 marzo 2015.

Normativa di riferimento

I passaggi del DDL che si riferiscono esplicitamente ai CSV sono di ridotta estensione: ciò ne consente un'agile riproposizione integrale. Altrettanto si può dire sia sulle premesse da cui è stato formulato il DDL sia sulla legislazione nazionale vigente in materia. Risulta, dunque, agevole richiamare di seguito i riferimenti testuali utili alla riflessione a cui è destinato il presente contributo.

Le "Linee Guida per una Riforma del Terzo settore", diffuse dal Governo nel maggio 2014 esprimevano l'intenzione di muovere per "la promozione e la riorganizzazione del sistema dei Centri di servizio quali strumenti di sostegno e supporto alle associazioni di volontariato".

La prima versione della "Delega al Governo per la Riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale", da cui ha avviato il confronto la XII Commissione della Camera, all'art. 3 affermava la volontà di procedere al riordino ed alla revisione della disciplina vigente avendo come criterio "[la] revisione e [la] promozione del sistema dei Centri di servizio per il volontariato e [il] riordino delle modalità di riconoscimento e di controllo degli stessi".

Per quanto riguarda invece la normativa (ancora) vigente sui CSV, occorre innanzitutto fare riferimento alla Legge 266/91, e segnatamente al suo art. 15, che costituisce la fonte primaria in materia. Com'è noto, le scarse, ma essenziali disposizioni di cui all'art. 15 hanno trovato attuazione nel decreto ministeriale 8 ottobre 1997. Di seguito la riproposizione integrale dell'art. 15 della legge medesima che porta il titolo "Fondi speciali presso le regioni".

1. *Gli enti di cui all'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n.356, devono prevedere nei propri statuti che una quota non inferiore ad un quindicesimo dei propri proventi, al netto delle spese di funzionamento e dell'accantonamento di cui alla lettera d) del comma 1 dello stesso articolo 12, venga destinata alla costituzione di fondi speciali presso le regioni al fine di istituire, per il tramite degli enti locali, centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato, e da queste gestiti, con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività.*
2. *Le casse di risparmio, fino a quando non abbiano proceduto alle operazioni di ristrutturazione di cui all'articolo 1 del citato decreto legislativo n.356 del 1990, devono destinare alle medesime finalità di cui al comma 1 del presente articolo una quota pari ad un decimo delle somme destinate ad opere di beneficenza e di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 35, terzo comma, del regio decreto 25 aprile 1929, n.967, e successive modificazioni.*
3. *Le modalità di attuazione delle norme di cui ai commi 1 e 2, saranno stabilite con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro per gli affari sociali, entro tre mesi dalla data di pubblicazione della presente legge nella Gazzetta Ufficiale.*

Il passaggio del DDL che approfondisce direttamente la “*revisione del sistema dei Centri di servizio*” ricade sulla lettera e) dell’art. 5 che porta il titolo “*Attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso*”. Integralmente viene riportato di seguito il punto.

e) revisione del sistema dei centri di servizio per il volontariato, di cui all'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266, prevedendo:

- 1) che gli stessi siano promossi da organizzazioni di volontariato per finalità di supporto tecnico, formativo e informativo degli enti del Terzo settore e per il sostegno di iniziative territoriali solidali;*
- 2) che debbano costituirsi in una delle forme previste per gli enti del Terzo settore acquisendo la personalità giuridica;*
- 3) che al loro finanziamento si provveda stabilmente, attraverso una programmazione triennale, con le risorse previste dall'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266, e che, qualora si utilizzino risorse diverse, le medesime siano ricomprese in una contabilità separata;*
- 4) che al controllo delle attività e della gestione dei medesimi provvedano organismi regionali e nazionali, la cui costituzione sia ispirata a criteri di efficienza e di contenimento dei costi di funzionamento, i quali non possono essere posti a carico delle risorse di cui all'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266.*

Considerazioni sul testo approvato dalla Camera

L'articolazione della lettera e) dell'art. 5 suggerisce di impostarne il commento rispettando la successione naturale dei "numeri", sapendo che gli argomenti toccati dal DDL sono molti e comprendono i temi della composizione/gestione, delle finalità/funzioni, dei destinatari/beneficiari dei servizi, della forma giuridica, del finanziamento, del controllo.

Numero 1

Il punto e) dell'art. 5 del DDL, nel disporre circa la revisione dei CSV, al numero 1 prevede *"che gli stessi siano promossi da organizzazioni di volontariato per finalità di supporto tecnico, formativo e informativo degli enti del Terzo settore e per il sostegno di iniziative territoriali solidali"*.

▪ Gestione

La Legge 266/91 specifica che i CSV sono *"gestiti dalle organizzazioni di volontariato"* mentre il DDL prevede che i CSV siano *"promossi da organizzazioni di volontariato"*. Limitandosi ad attribuire alle organizzazioni di volontariato (d'ora in poi OdV) una generica funzione di promozione dei CSV, la Camera ha taciuto uno dei principi basilari dell'esperienza dei CSV: l'auto-gestione². Così facendo, la legislazione successiva potrebbe prescindere. Nella tenuta del principio di sussidiarietà si gioca però un aspetto dirimente dell'intera riforma dei CSV³.

È necessario, invece, attribuire ai CSV anche la funzione della gestione dei CSV e salvaguardarla mediante appropriate disposizioni normative. Il controllo gestionale dei CSV da parte delle OdV⁴ dovrà essere requisito essenziale della fattispecie normativa dei CSV, che i decreti legislativi delegati dovranno fare in modo di assicurare *ex ante* e preservare *ex post* mediante opportune regole.

² Durante l'audizione presso la XII Commissione della Camera, il 10 novembre 2014, CSVnet aveva segnalato *"che il concetto di auto-gestione del volontariato non è contenuto nel disegno di legge delega, così come non lo era nelle linee guida che lo hanno preceduto: una assenza che immaginiamo dettata dall'ovvietà ma a cui chiediamo di porre esplicito rimedio"*.

³ Le OdV non sono solo le beneficiarie dirette dei CSV, la loro ragion d'essere, i destinatari principali dei servizi, ma sono al contempo coloro che ne determinano le scelte strategiche, in quanto soggetti che danno vita e governano gli stessi CSV.

Al 31 dicembre 2013 le OdV costituiscono l'88% della base associativa dei CSV (dei 9.309 soci, 8.218 sono OdV). Rispetto al totale delle OdV in Italia, ciò significa che il 17% delle OdV italiane siede nelle assemblee dei CSV, valore che sale al 21% considerando solo le OdV iscritte ai registri. Inoltre, nella base associativa dei CSV vi sono numerose OdV di secondo livello, socie anche in nome e per conto delle proprie consociate, garantendo così la partecipazione indiretta di ulteriori 13.532 OdV. Che porta ad arrivare ad un totale di 21.750 tra OdV socie dirette e indirette (il 45% delle OdV in Italia).

L'assemblea dei soci è l'organo sovrano dei CSV e svolge una funzione strategica e di indirizzo, delibera sulle direttive generali, sceglie le strategie di azione, elegge il consiglio direttivo e il collegio dei revisori, approva il bilancio preventivo e consuntivo del Centro di Servizio.

Sempre al 31 dicembre 2013, i volontari che presiedono i CSV o svolgono funzione di consigliere nei CSV sono complessivamente 774.

⁴ Già attualmente tra i CSV sono presenti diverse soluzioni statutarie: accanto a chi prevede una base sociale costituita al 100% da OdV, altri assicurano percentuali maggioritarie, talvolta associate a regole che assicurano alle stesse OdV il controllo di gestione.

▪ Beneficiari

Il testo del DDL allarga alla totalità degli enti di Terzo settore (così come definiti altrove dal DDL stesso⁵), identificandoli come beneficiari (in quanto tali) dei servizi dei CSV. Anche in questo caso, risulta evidente la differenza con la legislazione in vigore orientata a vantaggio esclusivo delle OdV.

L'universo di riferimento per i CSV si estenderebbe considerevolmente. Per avere un riferimento quantitativo, si consideri che le OdV iscritte e non iscritte ai registri in Italia sono circa 50 mila e che gli ultimi dati ISTAT hanno contato poco più di 300 mila istituzioni non profit attive in Italia⁶. Ne deriverebbe un rapporto tra fondi disponibili ed enti beneficiati di valore considerevolmente ridimensionato ma, soprattutto, verrebbe collocata in secondo piano la finalità originaria dei CSV.

Come suggerito dagli attuali limiti operativi dei CSV⁷, in sede di revisione normativa occorre certamente tenere conto che nel 1991 (anno della Legge 266 istitutiva dei CSV) molte figure giuridiche del Terzo settore non erano ancora state previste dal legislatore⁸. Nel farlo, tuttavia, è opportuno mantenere ferma (e con validità rispetto a tutti i beneficiati) la peculiarità dei CSV: la promozione ed il sostegno dell'attività di volontariato di cui all'art. 2 della Legge 266/91. E ciò introduce al tema della funzione dei CSV.

▪ Funzioni

La Legge 266/91 (poi integrata dai decreti ministeriali applicativi) specifica che i CSV hanno *“la funzione di sostenere e qualificare l'attività”* delle OdV. Il DM dell'8 ottobre 1997, al comma 1 dell'art. 4, afferma che *“i centri di servizio hanno lo scopo di sostenere e qualificare l'attività di volontariato. A tal fine erogano le proprie prestazioni sotto forma di servizi a favore delle organizzazioni di volontariato iscritte e non iscritte nei registri regionali”*. Il DDL affida ai CSV *“finalità di supporto tecnico, formativo e informativo [...] e per il sostegno di iniziative territoriali solidali”*.

L'esito della riforma legislativa dovrà consentire, con riferimento agli obiettivi assegnati, la possibilità dei CSV di adattare l'intervento alle necessità che, per una parte non irrilevante, diversificano col mutare del tempo e del territorio. È in questa elasticità la capacità/possibilità per un CSV di fungere da animatore territoriale e da connettore delle manifestazioni anche più innovative del volontariato espresso dalla comunità territoriale. Da preservare, da parte dei CSV, l'approccio abilitante che non ha come risultato il sostituirsi alle OdV quanto, piuttosto, in una prospettiva di strumentalità e servizio, il mettere a disposizione conoscenze, competenze, relazioni e strumentazioni necessarie all'autonomia e allo sviluppo del volontariato medesimo.

⁵ Secondo l'attuale formulazione del DDL, risulterebbero compresi tra gli enti di Terzo settore tutti gli *“enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità”*. Non fanno parte del Terzo settore le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati e le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche.

⁶ Secondo i più recenti dati ISTAT (riferiti al 31 dicembre 2011) le istituzioni non profit attive in Italia sono 301.191. Tale numero comprende: associazioni non riconosciute (66,7%); associazioni riconosciute (22,%); cooperative sociali (3,7%), fondazioni (2,1 per cento) e le istituzioni con altra forma giuridica (4,8%), rappresentate principalmente da enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, comitati, società di mutuo soccorso, istituzioni sanitarie o educative.

⁷ L'esperienza maturata nei CSV ha registrato, in più occasioni, inadeguati limiti nelle possibilità operative. Tali limiti all'agire sono derivati dalle disposizioni normative in materia o, comunque, dalla loro interpretazione da parte degli organi di controllo. È così che si è arrivati, non di rado, a considerare non legittimo l'operato dei CSV volto a promuovere il volontariato in un orizzonte più ampio delle OdV (così come definite dall'art. 3 della legge 266/91).

⁸ Limitiamoci ad osservare che è del novembre 1991 la legge 381 sulle cooperative sociali e del 2000 la legge 383 sulle associazioni di promozione sociale.

- Funzioni complementari

Altra cosa sarebbe autorizzare i CSV ad operare a favore di tutti gli enti di Terzo settore (come possibilità, dunque, e non come obbligo) pur mantenendo priorità alla promozione/sostegno delle OdV in ragione della loro specificità. Tale impostazione avrebbe il pregio di aprire a nuovi interessanti scenari senza rinnegare la finalità strategica per la quale i CSV sono stati istituiti. Detta apertura affermerebbe anche l'importante evidenza che la promozione delle OdV è significativamente connessa alle rimanenti componenti del Terzo settore.

Per altro verso, la prospettiva dell'attivazione di funzioni complementari è pure presente all'interno del DDL che al comma 2 dell'art. 7 a titolo "*Vigilanza, monitoraggio e controllo*" ne prefigura un caso specifico. Ecco quanto lì previsto: "*Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nell'ambito delle attività di cui al comma 1, promuove l'adozione di adeguate ed efficaci forme di autocontrollo degli enti del Terzo settore anche attraverso l'utilizzo di strumenti atti a garantire la più ampia trasparenza e conoscibilità delle attività svolte dagli enti medesimi, sulla base di apposite convenzioni stipulate con gli organismi maggiormente rappresentativi degli enti stessi o, con particolare riferimento a quelli di piccole dimensioni, con i centri di servizio per il volontariato di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e)*".

Numero 2

Il punto e) dell'art. 5 del DDL, nel disporre circa la revisione dei CSV, al numero 2 prevede "*che debbano costituirsi in una delle forme previste per gli enti del Terzo settore acquisendo la personalità giuridica*".

- Forma giuridica

Il DDL affida a questo secondo punto poche parole nelle quali, con riferimento ai CSV, utilizza il verbo "*costituire*" in luogo di quello "*istituire*" proprio dell'art. 15 della Legge 266/91. La differenza sul piano giuridico non è irrilevante, perché farebbe alludere ai CSV quali soggetti giuridici autonomi. Sarebbe bene, invece, evitare questo salto logico per mantenere l'attuale configurazione secondo cui i CSV sono in realtà enti, creati per iniziativa del mondo del volontariato, a cui è affidata la gestione dei CSV. Positiva, invece, l'indicazione del DDL che prevede per i CSV "*una delle forme previste per gli enti del Terzo settore*". Peraltro, la scelta della forma giuridica da attribuire ai CSV, oltre a considerazioni di coerenza ed opportunità, dovrà essere fortemente connessa alle finalità e agli obiettivi che si intenderanno attribuire ai CSV medesimi.

- Personalità giuridica

Si percepisce l'utilità della previsione del DDL volta a far sì che il soggetto gestore del CSV acquisisca "*personalità giuridica*"⁹. La prospettiva, però, deve essere attentamente accompagnata e governata. L'acquisizione della personalità giuridica, allo stato, presuppone infatti la presenza di un patrimonio che risulti adeguato alla realizzazione dello scopo (art. 1, comma 3, DPR n. 361/2000): peraltro, non vi è uniformità di disciplina nelle diverse regioni in ordine alla consistenza del patrimonio minimo richiesto.

- Governance

Molto di più sul profilo dei CSV deve essere preteso dal Parlamento nel determinare i principi ed i criteri direttivi a cui il Governo dovrà attenersi nella produzione legislativa. Il DDL dovrebbe imporre che i CSV siano caratterizzati da una governance partecipata, democratica e

⁹ Attualmente i CSV che hanno optato ed ottenuto per l'acquisizione della *personalità giuridica* sono circa il 40% del totale.

radicata territorialmente. Sono connotati che non dovrebbero richiedere alcuna considerazione a sostegno della loro necessità.

Numero 3

Il punto e) dell'art. 5 del DDL, nel disporre circa la revisione dei CSV, al numero 3 prevede *“che al loro finanziamento si provveda stabilmente, attraverso una programmazione triennale, con le risorse previste dall'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266, e che, qualora si utilizzino risorse diverse, le medesime siano ricomprese in una contabilità separata”*.

▪ Finanziamenti stabili

Risulta netta la conferma delle disposizioni della Legge 266/91 che dedica buona parte dei commi 1 e 2 dell'art. 15 al finanziamento dei CSV. Il DDL usa l'avverbio *“stabilmente”* che, nelle more della sua applicazione, pare andare incontro alla necessità di stabilizzare la presenza dei CSV e della loro possibilità di pianificare anche nel medio periodo il loro intervento. In tal senso si rivolge l'indicazione della *“programmazione triennale”*.

▪ Altri nodi

Se la stabilizzazione va certamente incontro ad una delle esigenze segnalate dai CSV così come l'esplicita legittimazione dell'accesso dei CSV a *“risorse diverse”*, rimangono però insoluti alcuni nodi fondamentali¹⁰ (tra cui la drastica riduzione di risorse registrata negli ultimi anni) e ne emergono di nuovi in conseguenza di altri contenuti del DDL, che vanno letti in relazione al tema dei finanziamenti¹¹.

▪ Allocazione risorse

Nulla dice il DDL intorno ad un aspetto irrinunciabile: l'equa distribuzione delle risorse nel territorio nazionale delle risorse provenienti dalle Fondazioni di origine bancaria (a fronte di una non uniforme distribuzione di queste ultime sul territorio nazionale). Anche quest'ultimo appare un requisito da inserire tra i principi ed i criteri direttivi a cui il Governo dovrà attenersi. Solo così sarà possibile garantire ovunque i servizi essenziali per la promozione del volontariato. Il Senato potrebbe facilmente accogliere nel testo questi elementi e, così facendo, valorizzerebbe una buona prassi riscontrabile negli Accordi ACRI/Volontariato¹².

¹⁰ Durante l'audizione presso la XII Commissione della Camera, il 10 novembre 2014, CSVnet ha affermato quanto segue. *«I CSV intendono continuare ad essere “con” e “per” il volontariato e si candidano (anche in questa sede ed in questa occasione) ad assumere compiti integrativi a quelli fino ad oggi espressi, in presenza di risorse adeguate rispetto a quelle garantite dagli attuali dispositivi normativi e dagli accordi con le Fondazioni di origine bancaria. Risorse peraltro precipitate, negli ultimi anni, sotto i limiti di sostenibilità, avendo registrato negli ultimi 5 anni un calo del 54% dei conferimenti da parte delle FOB. Risorse che appaiono destinate ad un ulteriore decremento (con risvolti pesantissimi per la tenuta del nostro sistema e delle sue erogazioni) per effetto della Legge di stabilità, se non compensata da un superamento dell'Atto di indirizzo Visco del 19 aprile 2001»*.

¹¹ Il DDL richiede ai CSV funzioni e finalità aggiuntive ma non prevede risorse integrative. Anzi, sembra sottrarne: a rigore di applicazione, infatti, regioni ed enti locali non sarebbero più legittimati/motivati ad affidare ai CSV contributi aggiuntivi per erogare servizi a soggetti di Terzo settore non configurati come OdV. Tale pratica potrebbe essere cancellata dai potenziali effetti del DDL.

¹² Passano sotto la denominazione Accordi ACRI/Volontariato i documenti a varia denominazione sottoscritti da ACRI, la Consulta Nazionale Co.Ge., il Forum Nazionale del Terzo settore e la sua Consulta del Volontariato, ConVol e CSVnet. In particolare l'accordo del 26 giugno 2010 parte, tra l'altro, dall'intenzione di *“riequilibrare la distribuzione regionale degli accantonamenti ai fondi speciali per il volontariato, ispirandosi ad un nuovo modello di ripartizione regionale, più bilanciato ed articolato di quello utilizzato in precedenza”*. Le intese annuali successive sono state indirizzate concretamente a tale obiettivo.

Numero 4

Il punto e) dell'art. 5 del DDL, nel disporre circa la revisione dei CSV, al numero 4 prevede “*che al controllo delle attività e della gestione dei medesimi provvedano organismi regionali e nazionali, la cui costituzione sia ispirata a criteri di efficienza e di contenimento dei costi di funzionamento, i quali non possono essere posti a carico delle risorse di cui all'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266*”.

- DDL e Decreto Ministeriale

Sul punto, il confronto tra DDL e la Legge 266/91 non è possibile: nulla, infatti, dice quest'ultima a riguardo. È il DM 8 ottobre 1997, a titolo “*Modalità per la costituzione dei fondi speciali per il volontariato presso le regioni*”, che si occupa anche del controllo dei CSV, istituendo la figura dei Comitati di gestione.

- Delicatezza e nebulosità

C'è da premettere che il tema del controllo sui CSV ha sempre comportato un incremento di attenzione se ad esprimersi nel merito sono chiamati proprio i CSV, soggetti controllati. Quando poi, come nel caso del DDL, il testo di riferimento risulta nebuloso la difficoltà aumenta.

In questa sede ci si può limitare a dire che, così impostato, il DDL non rassicura circa il superamento di molte delle criticità ad oggi riscontrate¹³ alle quali, ad osservare il testo, se ne potrebbero aggiungere di ulteriori. Non è chiaro, infatti, cosa si intenda per “*organismi di controllo regionali e nazionali*” né se le loro funzioni saranno opportunamente integrate, evitando così inefficienti duplicazioni.

Almeno si fissi un principio da tempo auspicato: il controllo avvenga su tutto il territorio nazionale secondo criteri e procedure uniformi.

- Controllo e autocontrollo

Da notare, inoltre, che il DDL afferma al comma 2 dell'art. 7 la volontà di “*promuove[re] l'adozione di adeguate ed efficaci forme di autocontrollo degli enti del Terzo settore*”. Tale orientamento, per coerenza, pare da affermare anche in relazione ai CSV, in ragione del fatto che essi stessi rientrano tra gli “*enti del Terzo settore*”, nonché in considerazione del principio di auto-gestione che rimane uno delle più preziose eredità della Legge 266/91. Rimane evidente, tuttavia, che anche la più avanzata forma di autocontrollo non potrà prescindere dalla presenza di un sistema di controllo etero determinato.

Numero 5

Non esiste al momento un quinto numero sotto la lettera e) dell'art. 5 del DDL. La tesi di CSVnet porta con sé la convinzione che, per essere coerente con le proprie premesse, il punto e) dovrebbe essere integrato con un'ulteriore disposizione.

- CSV come sistema

Il DDL inizia il punto e) dell'art. 5 dichiarando la volontà di procedere alla “*revisione del sistema dei centri di servizio per il volontariato, di cui all'articolo 15 della legge 11 agosto*

¹³ Durante l'audizione presso la XII Commissione della Camera, il 10 novembre 2014, CSVnet ha affermato quanto segue. «*Sentiamo doverosa una rivisitazione e semplificazione del sistema di controllo dei CSV in modo tale da renderlo più snello negli strumenti, consentendo un risparmio di risorse, una minore burocratizzazione delle operazioni ed una reale verifica dell'uso corretto delle risorse da parte dei Centri sul territorio, impedendo l'esercizio di funzioni improprie e garantendo finalmente principi e criteri analoghi su tutto il territorio nazionale*».

1991, n. 266”. Così facendo si mostra coerente con le promesse già annunciate dalle Linee Guida: guardare ai CSV come “sistema” nazionale, da promuovere quindi nelle sue parti e nel suo insieme.

Il DDL però, dopo aver introdotto il concetto di “sistema”, non ne fa conseguire nulla in termini applicativi. I quattro punti già analizzati, invero, non appaiono conseguenti. Tale mancanza contrasta con la faticosa esperienza di chi, in questi anni (nei CSV ma anche negli organismi di controllo a questi destinati), ha operato per ottimizzare la presenza dei CSV quale infrastrutturazione sociale unitaria ed articolata. La misura di tale fatica è tale da rendere incomprensibile il silenzio del DDL sul tema ed inaccettabile l’assenza di criteri vincolanti che possano fare la differenza.

- Il sistema per CSVnet

Durante l’audizione presso la XII Commissione della Camera, il 10 novembre 2014, CSVnet ha affermato quanto segue: *«Per CSVnet, ragionare come “sistema” esige programmare l’attività dei CSV in una logica unitaria ed integrata. Comporta l’attenzione affinché le risorse economiche provenienti dalle Fondazioni di origine bancaria, che permettono le attività dei CSV, si distribuiscano in modo equo in tutto il territorio nazionale. Significa favorire il trasferimento di buone prassi tra CSV ma anche evitare che si duplichino fatiche ed investimenti. Implica assumere tra CSV metodi condivisi, strumenti comuni ma anche progettualità unitarie»*

- Il quinto numero

Coerentemente, già alcune integrazioni sono state proposte considerando i commi 1, 2, 3 e 4 del punto e) dell’art. 5 del DDL. Ma non è sufficiente, a maggior ragione, se si tiene conto che il punto d) dell’art 5 del DDL prevede *“riconoscimento e valorizzazione delle reti associative di secondo livello, intese quali associazioni composte da enti del Terzo settore, e previsione di forme di controllo delle medesime”*. Ciò non vale per i CSV?

Esplicitando il riferimento proprio al sopra citato punto d), occorre prevedere il riconoscimento della rete nazionale dei CSV, costituita dai CSV, in *“una delle forme previste per gli enti del Terzo settore”* e avente, essa stessa, *“personalità giuridica”*. La funzione dell’ente nazionale, dunque, è da connettere alla comune rappresentanza, promozione, assistenza, tutela e programmazione, nonché allo sviluppo e sostegno del volontariato a livello nazionale ed internazionale. Tali elementi offrono sufficiente e rilevante materia per aggiungere un ulteriore numero *sub 5)* al punto e) dell’art. 5 del DDL.

Conclusioni

L'osservazione e l'analisi testuale di quanto previsto dal DDL licenziato dalla Camera dei Deputati il 9 aprile 2015 conferma la fondatezza dei timori che CSVnet dichiarò durante l'audizione presso la XII Commissione della Camera del 10 novembre 2014. Di fronte alla volontà istituzionale di operare per *“la revisione e la promozione del sistema dei centri di servizio per il volontariato”*, dichiarammo in quella sede: *“sono parole e concetti che contengono una prospettiva assolutamente necessaria ma che rischiano di rimanere improduttivi, o addirittura divenire controproducenti, se non tengono conto della realtà maturata in questi quindici anni di appassionante esperienza”*.

Ciò che abbiamo constatato nelle pagine precedenti ci restituisce uno scenario per lo più deludente nella sostanza e, soprattutto, foriero di prospettive non condivisibili. Il Senato ha la possibilità di precisare la rotta e riempire i vuoti lasciati dalla Camera, assicurando sul fatto che la riforma del Terzo settore non cancellerà la fisionomia ed il profilo dei CSV così come è stato costruito in questi anni *“dal basso”*, grazie al protagonismo delle OdV di cui è ricco il tessuto sociale dei nostri territori.

Non si tratta di conservare l'esistente che, anzi, deve essere opportunamente accompagnato ad evoluzione, valorizzando l'esperienza maturata per renderlo più consono alle esigenze e agli ambiziosi obiettivi. Qualora non si voglia stravolgere il profilo e la natura dei CSV, è indispensabile però assicurarsi che ne vengano tutelati i requisiti identitari.

Occorre preliminarmente riconoscere nel volontariato il cuore valoriale e generativo della solidarietà che si intende promuovere. Ciò è, peraltro, del tutto funzionale alla riforma complessiva del Terzo settore in corso. Al volontariato va riconosciuta, infatti, la funzione storica fondativa che ha portato a dare origine ai vari soggetti di Terzo settore.

Le considerazioni raccolte nelle pagine precedenti propongono CSV concepiti quale *“sistema”* e quindi infrastruttura nazionale radicata e articolata territorialmente, valorizzandone le competenze, perseguendone le potenzialità, favorendone l'evoluzione gestionale e progettuale in una logica sinergica e integrata. Un profilo dinamico ed innovativo, capace di cogliere la sfida degli anni futuri senza rinunciare all'applicazione del principio di sussidiarietà ma assicurando quella linfa di valori e di idealità di cui il volontariato risulta da sempre portatore.

In particolare, l'auspicio è che i CSV continuino ad essere governati dalle OdV, che venga riconosciuta la funzione di CSVnet in una logica di sistema, che venga garantito un equo finanziamento dei CSV in tutte le regioni, che sia assicurata uniformità regolamentare su tutto il territorio nazionale e, non ultimo, che venga riconosciuta la *“promozione delle attività di volontariato”* quale finalità specifica del nostro mandato, a valere per tutti i soggetti del Terzo settore.

Se nell'iter legislativo decisivo sarà il ruolo del Governo che redigerà i decreti delegati di riforma della normativa sul Terzo settore, determinante sarà però prima l'azione del Parlamento nel fissare i principi ed i criteri direttivi che il Governo dovrà rispettare. Gli aspetti evidenziati nel presente contributo pongono ragioni e contenuti che possono costituire materia per puntuali emendamenti al testo del DDL approvato dalla Camera dei Deputati.

Il Senato ha modo di chiarire la volontà del Parlamento.