

Antonio Fici
Professore di Diritto privato nell'Università del Molise

I CENTRI DI SERVIZIO PER IL VOLONTARIATO DOPO LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE

*Intervento per Assovoce-World Cafè
Casal di Principe, 3 ottobre 2017*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Le previsioni della legge delega. – 3. Natura e forma giuridica dei nuovi centri di servizio per il volontariato. – 4. L'attività. – 5. Il sistema di programmazione, finanziamento e controllo. – 6. Il regime transitorio. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

I centri di servizio per il volontariato (CSV) non sono una figura nuova nell'ambito di quel che oggi costituisce ufficialmente e formalmente il “terzo settore” (che dunque, oltre che realtà sociale ed economica, per effetto della riforma diventa anche realtà normativa). Essi erano infatti già previsti nell'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266, che però a loro riguardo si limitava a stabilire:

- l'obbligo delle fondazioni di origine bancaria (FOB) di destinare una certa quota dei loro proventi (il quindicesimo) alla costituzione di “fondi speciali presso le regioni”, cioè, come successivamente chiarito dalla Corte Costituzionale, “regionali”, per ciascuna regione (e non già dunque “di competenza della regione”)¹;
- l'obbligo di impiegare questi fondi per istituire i CSV;
- il fatto che i CSV erano a disposizione delle organizzazioni di volontariato (ODV) e da queste ultime gestiti al fine di sostenerne e qualificarne l'attività.

I CSV e il sistema di loro finanziamento attraverso i contributi obbligatori delle FOB erano poi più specificamente disciplinati dal decreto del Ministro del Tesoro, 8 ottobre 1997. Quest'ultimo istituiva i Co.Ge., quali organismi regionali, ciascuno composto da ben 15 membri, la maggioranza dei quali espressi dalle FOB, cui veniva demandata l'amministrazione del fondo speciale regionale, l'istituzione dei CSV della regione di riferimento (il cui numero era preventivamente stabilito dai medesimi Co.Ge.), l'assegnazione a ciascun CSV delle somme attribuite e il controllo *ex ante, in itinere* (attraverso i consiglieri e i sindaci nominati negli organi sociali del CSV) ed *ex post* dei CSV.

¹ Cfr. C. Cost. 28 febbraio 1992, n. 75, secondo cui la costituzione dei fondi speciali presso le regioni o le province autonome non costituisce una funzione conferita o demandata a tali enti autonomi, ma, più semplicemente, la collocazione e la operatività spaziale dei fondi medesimi: le regioni e le province autonome, in altri termini, denotano nelle disposizioni impugnate l'ambito territoriale in relazione al quale quei fondi vanno costituiti e resi operanti. Ciò spiega perché la disciplina dei fondi è di competenza statale e ministeriale, riguardando la materia degli istituti di credito. Cfr. anche C. Cost. 23 luglio 1992, n. 355, secondo cui nel sistema stabilito dal legislatore non v'è spazio per poteri di disciplina o di disposizione delle regioni o delle province autonome o per esigenze di coordinamento della finanza statale con quella regionale.

Sul volto del sistema incidavano, però, anche alcune fonti “di fatto”, quali gli accordi periodici tra le associazioni nazionali di rappresentanza di CSV e FOB. Tali accordi da un lato orientavano la distribuzione dei fondi *ex art. 15*, limitando la libertà di ciascuna FOB di destinare secondo la propria libera scelta il 50% che non doveva essere destinato al fondo speciale regionale presso cui avevano la propria sede legale; dall’altro, però, legittimavano una prassi di controlli molto penetranti, anche di merito, da parte dei diversi Co.Ge. regionali, già destinatari, come rilevato, di diversi poteri da parte del d.m. 8 ottobre 1997.

Il sistema previgente era dunque caratterizzato da forte “localismo” e difformità di trattamento tra CSV appartenenti a regioni diverse. I “criteri” e la “giurisprudenza” dei Co.Ge. erano determinanti non solo al fine dell’uso delle risorse ma anche delle “sembianze” soggettive dei CSV. La libertà dei CSV di “gestire” le risorse era di fatto, in alcune regioni, fortemente limitata dai poteri dei Co.Ge. L’elevato numero di Co.Ge., l’eccessivo numero di CSV in alcune regioni, la progressiva riduzione dei fondi *ex art. 15*, l’incapacità dei CSV di reperire ulteriori risorse oltre quelle delle FOB erano ulteriori fattori che mettevano in tensione il sistema e richiedevano una sua riforma al fine di rendere più efficace ed efficiente l’attività svolta dai CSV mediante le risorse delle FOB. Diversi erano anche i dubbi interpretativi che la disciplina previgente sollevava, soprattutto in merito alla natura giuridica dei CSV, che si riflettevano sulle potenzialità dei CSV quali enti strumentali delle ODV, anche al di là del finanziamento di provenienza FOB. Ulteriori incertezze erano legate ai “conflitti” tra i due principali *stakeholder*, cioè FOB e CSV, connessi alle modalità di calcolo del quindicesimo, risolti in maniera “favorevole” alle FOB dal c.d. atto Visco, contestato tuttavia da alcuni CSV².

2. Le previsioni della legge delega

La legge 106/2016, di delega alla riforma del terzo settore, si occupava specificamente ed ampiamente di CSV (più di quanto non si occupasse di altri soggetti del terzo settore), del cui sistema prevedeva una revisione nei seguenti termini:

- 1) che alla loro costituzione e gestione possano concorrere enti del terzo settore (ETS) ad esclusione di quelli costituiti in forma di società, assumendo la personalità giuridica e una delle forme giuridiche previste per gli ETS;
- 2) che la loro costituzione sia finalizzata a fornire supporto tecnico, formativo e informativo per promuovere e rafforzare la presenza e il ruolo dei volontari nei diversi ETS;
- 3) il loro accreditamento e il loro finanziamento stabile, attraverso un programma triennale, con le risorse previste dall’articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n.

² Ci riferiamo all’atto di indirizzo emanato dal Ministero del Tesoro in data 19 aprile 2001, recante “indicazioni per la redazione, da parte delle fondazioni bancarie, del bilancio relativo all’esercizio chiuso il 31 dicembre 2000”. Al punto 9.7 di questo atto si legge infatti: “L’accantonamento al fondo per il volontariato, previsto dall’articolo 15, comma 1, della legge 11 agosto 1991, n. 266, è determinato nella misura di un quindicesimo del risultato della differenza tra l’avanzo dell’esercizio meno l’accantonamento alla riserva obbligatoria di cui al paragrafo precedente e l’importo minimo da destinare ai settori rilevanti ai sensi dell’articolo 8, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153”.

- 266, e che, qualora gli stessi utilizzino risorse diverse, le medesime siano comprese in una contabilità separata;
- 4) il libero ingresso nella base sociale e criteri democratici per il funzionamento dell'organo assembleare, con l'attribuzione della maggioranza assoluta dei voti nell'assemblea alle ODV;
 - 5) forme di incompatibilità per i soggetti titolari di ruoli di direzione o di rappresentanza esterna;
 - 6) che gli stessi non possano procedere a erogazioni dirette in denaro ovvero a cessioni a titolo gratuito di beni mobili o immobili a beneficio degli ETS.

La legge di delega si soffermava anche sulla programmazione e controllo dei CSV, prevedendo il suo svolgimento da parte di "organismi regionali o sovregionali, tra loro coordinati sul piano nazionale", nonché:

- 1) che tali organismi, in applicazione di criteri definiti sul piano nazionale, provvedano alla programmazione del numero e della collocazione dei CSV, al loro accreditamento e alla verifica periodica del mantenimento dei requisiti, anche sotto il profilo della qualità dei servizi dagli stessi erogati, nonché all'attribuzione delle risorse finanziarie anche in applicazione di elementi di perequazione territoriale;
- 2) che alla costituzione di tali organismi si provveda con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, secondo criteri di efficienza e di contenimento dei costi di funzionamento da porre a carico delle risorse di cui all'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266, con l'eccezione di eventuali emolumenti previsti per gli amministratori e i dirigenti i cui oneri saranno posti a carico, in maniera aggiuntiva, delle FOB finanziatrici.

La legge delega, infine, imponeva al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di promuovere l'adozione di adeguate ed efficaci forme di autocontrollo degli ETS anche attraverso l'utilizzo di strumenti atti a garantire la più ampia trasparenza e conoscibilità delle attività svolte dagli enti medesimi, sulla base di apposito accreditamento delle reti associative di secondo livello, o, con particolare riferimento agli enti di piccole dimensioni, con i CSV.

3. Natura e forma giuridica dei nuovi centri di servizio per il volontariato

Nel d.lgs. 117/2017, recante il Codice del terzo settore (CTS), si trova una corposa disciplina dei CSV e del sistema di loro finanziamento e controllo. È inoltre ad essi riconosciuto un possibile ruolo in materia di controlli degli ETS. Altre disposizioni del CTS particolarmente rilevanti per i CSV sono quelle sulle "reti associative". Ma i CSV sono associazioni riconosciute del terzo settore, come tali destinatari della disciplina specifica degli ETS ed in particolare delle associazioni.

Ma procediamo con ordine.

- a) Quella di CSV non è una specifica e distinta tipologia organizzativa del terzo settore, al pari di ODV, APS, rete associativa, ecc., ma è una qualifica o, se si preferisce, un ruolo, una funzione, che è attribuita ad un ETS mediante suo

- “accreditamento”; i CSV, dunque, non sono in senso stretto uno specifico ente del terzo settore ma, più genericamente, un “soggetto” del terzo settore;
- b) l’ente che intende essere accreditato come CSV deve essere un’associazione riconosciuta del terzo settore, deve dunque avere la personalità giuridica (che si può acquisire anche con la procedura di cui all’art. 22 CTS) e presentare tutti i requisiti di cui all’art. 4, comma 1, CTS, inclusa l’iscrizione al RUN;
 - c) ai fini dell’accreditamento, la base sociale di questa associazione deve essere composta da ETS che non abbiano la forma societaria (dunque soltanto da associazioni e fondazioni del terzo settore, incluse ODV, APS, ecc., ad esclusione delle società imprese sociali, e tra esse delle cooperative sociali); implicita è dunque la natura di questa associazione come associazione di secondo grado tra ETS;
 - d) ai fini dell’accreditamento, inoltre, lo statuto di questa associazione deve avere il contenuto minimo obbligatorio di cui alle lettere a)-m) del comma 1 dell’art. 61 CTS;
 - e) questo contenuto minimo obbligatorio dell’istituto conforma l’ente in vario modo: imponendogli una certa attività (peraltro non necessariamente da svolgersi in via esclusiva); una contabilità separata per le risorse diverse da quelle di provenienza FOB (ciò che significa che fonti diverse di finanziamento sono possibili, inclusi ricavi da attività commerciali); vietando taluni usi delle risorse di provenienza FOB; imponendo la “porta aperta” a nuove adesioni di ETS; prevedendo la democraticità dell’organizzazione, il coinvolgimento e la partecipazione degli associati e l’elettività delle cariche sociali; stabilendo il ruolo determinante delle ODV nella *governance* dell’ente (ad esse è attribuita la maggioranza dei voti in ciascuna assemblea); ponendo il divieto di controllo da parte di singoli associati o gruppi minoritari di associati; prevedendo specifici requisiti di onorabilità, professionalità, incompatibilità ed indipendenza per coloro che assumono cariche sociali, ed in particolare il divieto di ricoprire l’incarico di presidente dell’organo di amministrazione per alcuni soggetti legati alla vita politica; stabilendo l’obbligo del bilancio sociale (anche qualora le entrate fossero inferiori ad 1 milione di euro); un numero massimo di mandati consecutivi per i consiglieri e per il presidente; il potere dell’organismo territoriale di controllo (OTC) di nominare un componente dell’organo di controllo interno dell’associazione (organo di controllo che deve dunque sempre esservi in un ETS accreditato come CSV, anche se non si superano i parametri di cui all’art. 30 CTS; non v’è più dunque la nomina del componente dell’organo di amministrazione).

In conclusione, quella di CSV è una qualifica che può essere attribuita, mediante accreditamento, ad un’associazione del terzo settore dotata dei necessari requisiti. L’associazione accreditata, questa sì, è un ETS, e dunque un “ente-CSV” o “ETS-CSV” se e finché è accreditato. L’accreditamento è fonte di obblighi e vincoli, ma anche del potere/dovere, ovverosia della “funzione”, di utilizzare le risorse di provenienza FOB, e dunque di gestire l’“azienda-CSV”.

L’ente deve avere la forma giuridica di associazione riconosciuta del terzo settore per poter essere accreditato come CSV. Abbiamo già detto che la sua base sociale deve essere costituita da ETS (e non già da persone fisiche). Pertanto, in linea di principio, l’ente-CSV potrebbe essere una ODV di secondo grado e/o una rete associativa di

ODV, ma anche un “altro ETS” (difficile immaginare che sia APS o ente filantropico considerato il controllo da parte di ODV). La qualifica di impresa sociale non è in linea teorica incompatibile con la veste di CSV, nel senso che l’ente-CSV potrebbe assumere anche questa qualifica se rispetta il d.lgs. 112/2017 (ma il tema richiede un necessario approfondimento).

4. L’attività

L’accreditamento come CSV obbliga l’ente-CSV a CSV utilizzano le risorse finanziarie ad esso conferite e di provenienza FOB al fine di organizzare, gestire ed erogare servizi di supporto tecnico, formativo ed informativo per promuovere e rafforzare la presenza ed il ruolo dei volontari negli enti del Terzo settore, senza distinzione tra enti associati ed enti non associati, e con particolare riguardo alle organizzazioni di volontariato, nel rispetto e in coerenza con gli indirizzi strategici generali definiti dall’ONC ai sensi del articolo 64, comma 5, lettera d).

Conseguentemente:

- l’ente-CSV è chiamato ad erogare servizi di vario tipo riconducibili alla nozione di “supporto tecnico, formativo ed informativo”, che il CTS distingue in servizi di promozione, orientamento ed animazione territoriale; di formazione; di consulenza, assistenza qualificata ed accompagnamento; di informazione e comunicazione; di ricerca e documentazione; di supporto tecnico-logistico;
- tali servizi devono essere erogati nel rispetto di alcuni principi fissati dal legislatore: qualità, economicità, territorialità e prossimità, universalità, integrazione, pubblicità e trasparenza;
- i servizi non sono necessariamente diretti alle ODV o a altri ETS, ma ai volontari o a coloro che aspirano ad essere tali nelle ODV o in altri ETS (incluse dunque anche le imprese sociali); i CSV più non sostengono l’attività delle ODV (come era ai sensi dell’art. 15 abrogato), bensì il volontariato negli ETS;
- le risorse di provenienza FOB non possono essere redistribuite dai CSV, ma devono essere “trasformate” in servizi reali di promozione del volontariato; conformemente, gli statuti degli enti-CSV devono prevedere il divieto di erogare direttamente in denaro le risorse ad essi provenienti dal fondo unico nazionale o FUN;
- il ruolo dei volontari va rafforzato negli ETS, senza distinguere tra ETS associati all’ente-CSV e non;
- le risorse di provenienza FOB vanno utilizzate dai CSV nel rispetto e in coerenza non solo delle disposizioni citate ma anche degli indirizzi strategici generali definiti dall’ONC, mentre le risorse di fonte diversa possono naturalmente essere liberamente impiegate dagli enti-CSV.

Se l’attività tipica dei CSV è quella di promuovere e rafforzare la presenza ed il ruolo dei volontari negli ETS, non è tuttavia impedito ai CSV lo svolgimento di altre attività (poiché in nessun luogo nel CTS si parla di esclusività dell’attività caratterizzante i CSV), naturalmente impiegando risorse diverse da quelle del FUN loro corrisposte dalle FOB nell’ambito del nuovo sistema di finanziamento che illustreremo più avanti.

Lo stesso CTS, in attuazione delle legge delega, prevede all’art. 92 che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, titolare della funzione di controllo sugli ETS, possa

promuovere l'autocontrollo degli ETS autorizzandone l'esercizio da parte (non solo delle reti associative nazionali, ma anche) dei CSV. E il successivo art. 93 CTS, dopo avere al primo comma identificato l'oggetto e le finalità specifiche dell'attività di controllo, chiarisce al quinto comma che gli enti accreditati come CSV, appositamente autorizzati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, possono svolgere attività di controllo ai sensi del comma 1, lettere a), b) e c), dell'art. 93, nei confronti degli ETS loro aderenti. Il successivo comma 6 stabilisce che, ai fini del rilascio dell'autorizzazione al controllo di ETS, i CSV devono risultare in possesso dei requisiti tecnici e professionali stabiliti con un decreto ministeriale (ancora da emanarsi), tali da garantire un efficace espletamento delle attività di controllo. L'autorizzazione è rilasciata entro novanta giorni dalla presentazione dell'istanza e rimane valida fino alla revoca dell'accreditamento del CSV o fino alla revoca della stessa autorizzazione di cui al comma 5, disposta in caso di accertata inidoneità del CSV ad assolvere efficacemente le attività di controllo. Il Ministero, infatti, come chiarisce il comma 7, sottopone a vigilanza l'attività di controllo svolta dai CSV.

Quale associazione di secondo grado tra ETS, l'ente-CSV potrebbe anche svolgere direttamente una o più attività di interesse generale quale ODV di secondo livello e potrebbe, in teoria, anche qualificarsi come rete associativa (non "nazionale") qualora si ritenga che l'attività qualificante le reti associative, ai sensi dell'art. 41, comma 1, lett. b), non debba essere svolta da una rete necessariamente in via esclusiva. Quale rete associativa, l'ente-CSV potrebbe svolgere, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informativi idonei a garantire conoscibilità e trasparenza in favore del pubblico e dei propri associati, attività di coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione o supporto degli enti del Terzo settore loro associati e delle loro attività di interesse generale, anche allo scopo di promuoverne ed accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali. Oltre a ciò, i CSV-reti potrebbero: promuovere partenariati e protocolli di intesa con le pubbliche amministrazioni (art. 41, comma 4, CTS); fare da tramite tra ETS e Registro unico nazionale (RUN) ai fini dell'iscrizione dei primi nel secondo (art. 47, comma 1, CTS); redigere modelli standard di atto costitutivo e statuto di ETS (art. 47, comma 5, CTS); concorrere (per 6 unità) alla composizione del Consiglio nazionale del terzo settore (art. 59, comma 1, lett. b); agevolare l'accesso di ODV, APS e fondazioni al fondo pubblico di cui all'art. 72; disporre della maggiore autonomia statutaria in punto di *governance* conferita dall'art. 41, commi 7-10.

5. Il sistema di programmazione, finanziamento e controllo

La riforma rivisita il sistema di programmazione, finanziamento e controllo dei CSV. Può parlarsi di variazione significativa rispetto al pregresso sistema solo se si confrontano le nuove norme con quelle di cui al d.m. del 1997. Se invece si guarda all'assetto di fatto come definito dagli accordi convenzionali nazionali, le novità sono meno significative perché diversi sono gli aspetti che la legislazione riprende dalla prassi di accordi tra organismi nazionali di rappresentanza di FOB e CSV. Ma procediamo con ordine.

- a) Il numero di enti accreditabili come CSV è predeterminato dal legislatore in questo modo:

- a. un CSV per ogni città metropolitana³ e per ogni provincia con territorio interamente montano e confinante con Paesi stranieri ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56;
 - b. un CSV per ogni milione di abitanti non residenti nell'ambito territoriale delle città metropolitane e delle province di cui alla lettera a).
- b) L'ONC, tuttavia, può derogare ai precedenti criteri, e dunque decidere di accreditare più o meno CSV in presenza di specifiche esigenze territoriali del volontariato o di contenimento dei costi, fermo restando che:
- a. deve esserci almeno un CSV per ogni regione o provincia autonoma
 - b. in ciascuna regione o provincia autonoma il numero di CSV accreditati non può essere superiore al numero di CSV istituiti sulla base della previgente normativa.
- c) L'ONC determina l'ammontare del finanziamento stabile triennale dei CSV. A questo finanziamento si provvede attraverso la costituzione di un fondo unico nazionale (in luogo dei precedenti fondi regionali) o FUN, alimentato da contributi obbligatori delle FOB: il quindicesimo⁴, più eventuali altri contributi integrativi deliberati dall'ONC quando il quindicesimo non è sufficiente né vi sono riserve di stabilizzazione accumulate con quote di quindicesimo non distribuite (perché eccedenti l'ammontare triennialmente prestabilito). Sui contributi delle FOB al FUN lo Stato riconosce alle FOB un credito d'imposta entro un certo tetto massimo.
- d) L'ONC amministra il FUN e ripartisce il finanziamento tra le varie regioni o province autonome. Gli OTC ripartiscono la quota regionale tra i CSV della regione (se ve n'è più di uno). L'ONC può assegnare una quota del FUN all'associazione di CSV più rappresentativa sul piano nazionale per promozione dei CSV o per attività di promozione del volontariato da compiersi più efficacemente su scale nazionale
- e) L'ONC fissa gli indirizzi strategici generali da osservarsi nell'uso delle risorse del FUN.
- f) L'ONC ha uffici territoriali in 14 ambiti territoriali. Essi si chiamano OTC. Agli OTC è demandata la distribuzione delle risorse tra i CSV di ciascun ambito, nonché il controllo dei CSV riguardo al legittimo e corretto uso delle risorse del FUN (oltre che la nomina, tra i revisori legali iscritti, del presidente dell'organo di controllo interno dell'ente-CSV).
- g) I provvedimenti sanzionatori, inclusa la revoca dell'accreditamento, sono disposti dall'ONC.

Questo nuovo sistema si ispira ai seguenti principi:

- Contenimento dei costi/Ottimizzazione delle risorse disponibili: grazie a soggettività giuridica esclusivamente in capo all'ONC; riduzione alla metà del numero delle persone coinvolte nella programmazione e controllo e dunque dei

³ Torino, Genova, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio di Calabria, Palermo, Messina, Catania, Cagliari.

⁴ Così calcolato: il quindicesimo del risultato della differenza tra l'avanzo dell'esercizio meno l'accantonamento a copertura dei disavanzi pregressi, alla riserva obbligatoria e l'importo minimo da destinare ai settori rilevanti ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettere c) e d), del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153.

- costi (da 315 a 153 tra ONC e OTC); riduzione del numero complessivo di CSV (un processo già in atto per effetto di molte “fusioni” tra CSV)
- Uniformità di trattamento sul piano nazionale sotto il profilo delle attività esercitabili dai CSV e dei controlli sui CSV, grazie all’opera di coordinamento svolta dall’ONC
 - Maggiore perequazione territoriale delle risorse, grazie all’abolizione del vincolo del 50% territoriale
 - Creazione di un sistema nazionale di CSV grazie al ruolo riconosciuto alla loro associazione nazionale più rappresentativa

6. Il regime transitorio

- Accreditemento automatico per legge dei CSV attualmente istituiti sulla base della precedente normativa fino al 31.12.2017 (art. 101, comma 6, CTS), termine che potrebbe essere prorogato “di fatto”
- In seguito, i CSV già istituiti (o l’ente eventualmente risultante dalla loro fusione o aggregazione, se il numero di CSV deve essere inferiore a quello attuale) sono valutati ai fini dell’accreditemento secondo le nuove norme (devono dunque essere associazioni del terzo settore ed avere i requisiti di base sociale e statutari contemplati nel CTS); v’è dunque per essi una sorta di “corsia preferenziale”
- Solo se l’esito della valutazione è negativo, si procede all’accreditemento di altri enti
- I Co.Ge sono sciolti dalla data di costituzione dei relativi OTC