

Via del Corso, 267
00186 ROMA
Tel. 06 88802909
fax 06 88802910
segreteria@csvnet.it
www.csvnet.it
CF 97299690582

Rue Charles Martel 8
1000 BRUXELLES
+32 (0) 489081745
europa@csvnet.it



I COMMISSIONE - AFFARI COSTITUZIONALI – SENATO DELLA REPUBBLICA

Esame schema decreto legislativo disposizioni integrative e correttive al Codice del Terzo settore (Atto n. 33)

audizione informale - martedì 10 luglio 2018

Siamo grati della possibilità di tornare nelle aule parlamentari per esprimere il nostro pensiero sulla riforma normativa del Terzo settore.

Lungo tutto l'iter che ha portato, prima, alla legge delega 106/16 e, successivamente, al conseguente decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117 recante il Codice del Terzo settore, CSVnet non ha mai mancato di assicurare il proprio contributo, anche in termini propositivi.

-.-.-.-

I CSV trovano nella promozione del volontariato la loro finalità. Così come chiarito dettagliatamente dal CTS [art. 61, c. 1, lett. a)], agiscono attraverso una variegata tipologia di servizi [art. 63] al fine di *“promuovere e rafforzare la presenza ed il ruolo dei volontari negli enti del Terzo settore”*. Si tratta, dunque, di perseguire una crescita sia quantitativa sia qualitativa di questo importante paradigma dell'azione e della solidarietà sociale.

Un prima riflessione sta proprio in relazione alla figura del «volontario». Il CTS [art. 17, c.2] afferma che *“il volontario è una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà”*.

È da ritenere che, volendo realmente considerare il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 quale «codice», siano da assumere coerentemente le sue definizioni anche in altre disposizioni normative. Perché usare altrove lo stesso termine con altri significati? Ci chiediamo, per esempio, la ragione per la quale i giovani che scelgono di svolgere il «servizio civile universale» – di cui sia ben inteso apprezziamo il significato e sosteniamo la diffusione – vengano chiamati “volontari”. Così nel decreto legislativo 40/2017 [art. 1, c. 2, lett. i)].

Ebbene, auspichiamo che il profilo del «volontario», così come sopra definito, mantenga la sua pregnanza concettuale e comunicativa. Peraltro, riteniamo che intorno a tale presupposto vada riconosciuta una questione di identità, da preservare anche sul piano culturale, nel massimo rispetto delle altre modalità con le quali si può *“concorrere al progresso materiale o spirituale della società”* ai sensi dell'art. 4 della Costituzione italiana, come peraltro dimostrato dalla pluralità di figure che, unitamente ai volontari, contribuiscono positivamente all'azione degli ETS. **Anche attraverso la coerenza terminologica dei testi normativi si attua il mandato a tutelare «lo status di volontario» fissato dalla legge delega 106/16 [art. 5, c. 1, lett. a)].**

-.-.-.-

Se i CSV mantengono la loro finalità costitutiva nei contenuti sopra citati, la nuova normativa non ha mancato di introdurre novità.

I CSV hanno fin qui operato con un raggio di azione più limitato. La legge 266/91, all'art. 15, prevedeva infatti: *“centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato, e da queste gestiti, con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività”*.

Il richiamo specifico alle «organizzazioni di volontariato» nell'impianto normativo dei CSV si è dunque riconfigurato in una cornice più ampia ma non si è perso. La stessa legge delega 106/16 [art. 5, c. 1, lett. a)] invita a riconoscere e favorire, all'interno del Terzo settore, «la specificità delle organizzazioni di volontariato» che il CTS all'art. 32 caratterizza attraverso *“lo svolgimento prevalentemente in favore di terzi di una o più attività (...), avvalendosi in modo prevalente delle prestazioni dei volontari associati”*.

È da tenere presente che il CTS, nelle disposizioni riguardanti i CSV, recepisce tale invito in almeno 3 occasioni:

- dispone l'obbligo per l'ente accreditato CSV di prevedere nel proprio statuto *“l'attribuzione della maggioranza di voti in ciascuna assemblea alle organizzazioni di volontariato”* [art. 61, c. 1, lett. f)];
- prevede che i CSV organizzino, gestiscano ed erogino i loro servizi *“senza distinzione tra enti associati ed enti non associati, e con particolare riguardo alle organizzazioni di volontariato”* [art. 63, c. 1];
- vincola *“l'associazione degli ETS più rappresentativa sul territorio di riferimento in ragione del numero di ETS ad essa aderenti”*, che è chiamata a designare un membro nell'organismo territoriale di controllo (OTC) dei CSV, ad individuarlo tra coloro che sono *“espressione delle organizzazioni di volontariato del territorio”* [così all'art. 65, c. 3, lett. b nonché, parzialmente, all'art. 65, c. 4, lett. b)].

Lo schema di decreto legislativo concernente disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante codice del Terzo settore (Atto n. 33) prevede all'art. 18 la modifica dell'art. 65 del CTS al comma 4 lett. b). La disposizione va a confermare l'impostazione sopra richiamata ed è da ritenersi valida.

I CSV guardano alla nuova stagione normativa con una duplice attenzione: quali strumenti atti ad accompagnare gli effetti della riforma sugli ETS, nei limiti delle funzioni loro conferite; quali ETS, essi stessi chiamati ad una profonda e significativa specifica evoluzione.

Per entrambe è da auspicare una rapida acquisizione di tutti gli elementi che consentono di assumere consapevolezza sulla concreta declinazione di quanto previsto dal disegno normativo.

In presenza del perdurare dell'attesa dei vari decreti ministeriali e tenendo conto dello stesso dispositivo oggi sottoposto a valutazione, rileviamo la necessità di agevolare ulteriormente gli ETS rispetto ai tempi ed alle modalità con le quali recepire le variazioni indotte dalla norma. In particolare si evidenzia l'esigenza di favorire quanto prima l'operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore e, con riferimento all'art. 101, c. 2 del CTS, si suggerisce l'opportunità di ampliare di almeno 6 mesi la facoltà di *“modificare i propri statuti con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria”*.

Per quanto attiene la specifica evoluzione dei CSV, si osserva positivamente la solerzia con la quale la fondazione «Organismo nazionale di controllo» (ONC) si è insediata ed ha iniziato ad operare ai sensi di quanto previsto dall'art. 64 CTS. C'è bisogno, in effetti, di ridurre il più possibile la fase temporale di transizione così da consentire al sistema dei CSV di esprimere appieno il loro mandato. In tale direzione, si auspica l'adozione tempestiva del/dei decreto/i di nomina dei componenti degli «organismi territoriali di controllo» (OTC) ai sensi dell'art. 65 del CTS.

Lo schema di decreto legislativo concernente disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante codice del Terzo settore (Atto n. 33) prevede all'art. 18 la modifica dell'art. 65 del CTS al comma 2 e al comma 3, prevedendo un ampliamento del numero degli OTC in modo tale da attribuirne uno distinto sia al Veneto che al Friuli Venezia Giulia. CSVnet non ha alcuna osservazione ostativa a riguardo.

Coerentemente a quanto previsto dalla legge delega 106 del 2016 [art. 5 c. 1 lett. e)] che dispone sulla *“revisione del sistema dei centri di servizio per il volontariato, di cui all'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266”*, il CTS guarda ai CSV come infrastrutturazione sociale presente in tutte le regioni d'Italia, imprescindibilmente legata ai territori, espressione e strumento delle comunità locali.

L'affermazione della dimensione di *“sistema”* – una delle novità della riforma – risulta evidente nell'impianto del CTS laddove, per esempio, si afferma il «principio di integrazione» a cui i CSV sono tenuti nell'organizzare i propri servizi [art. 63, c. 3, lett. e)]; nei criteri di finanziamento individuati che sono improntati ad una visione nazionale [art. 62, c. 7]; nell'assicurare indirizzi, criteri e modalità operative omogenei da parte di tutti gli organi di controllo territoriali dei CSV [art. 64, c. 5, lett. k)]; nel disporre l'adozione da parte di tutti i CSV di analoghi *“modelli di previsione e rendicontazione”* [art. 64, c. 5, lett. l)]; nel prevedere *“relazione annuale”* complessiva sulle attività e lo stato dei CSV da presentare al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Un'altra applicazione della logica di *“sistema”* indotta dalla legge delega 106/16, sta nel fatto che **il CTS ha contemplato la presenza della dimensione associativa tra CSV. Non così nella precedente normativa. CSVnet, l'associazione dei CSV, preesiste al CTS ma da questo è stata riconosciuta non solo nella sua funzione di rappresentanza dei CSV medesimi** [art. 64, c. 2, lett. b)] ma anche rispetto all'esercizio di compiti inerenti la *“realizzazione di servizi strumentali ai CSV o di attività di promozione del volontariato che possono più efficacemente compiersi su scala nazionale”*.

Mentre è in corso una fase di adeguamento dei CSV e dei loro organi di controllo alla nuova normativa che introduce sostanziali novità rispetto alla disciplina previgente, non possiamo esimerci da cogliere una evidenza che consideriamo una incomprensibile distonia.

Il titolo VIII del CTS porta la denominazione *“Della promozione e del sostegno degli enti del terzo settore”*: al capo II [artt. 61-66] dispone sui CSV; al capo I [artt. 58-60] dispone sul Consiglio nazionale del Terzo settore, con funzione consultiva agli atti legislativi e governativi riguardanti il Terzo settore. Tale Consiglio si compone di 33 membri, a vario titolo individuati, con e senza diritto di voto [art. 59]. Nella composizione di tale Consiglio non è prevista per norma la presenza di una rappresentanza dei CSV. Né è stata prevista nelle nomine del decreto ministeriale che ne è seguito nell'applicazione.

Ebbene, c'è da chiedersi per quale motivo una normativa assicuri con siffatta determinazione l'operatività su tutto il territorio nazionale di una infrastruttura specificamente dedicata alla promozione dell'azione volontaria negli enti di Terzo settore e, contemporaneamente, non preveda di

avvalersene laddove allestisce un contesto dove attingere alle competenze e alle sensibilità esistenti. Il sistema dei CSV è concepito per essere (potenzialmente) in relazione con tutti gli ETS e, parallelamente, l'azione volontaria è riconosciuto tratto (potenzialmente) costitutivo di tutti gli ETS. **Visto che la prassi non ha dato spazio ad una presenza, a nostro giudizio ovvia, emerge la necessità di prevedere per norma la presenza di CSVnet nel Consiglio nazionale del Terzo settore.**

Lo schema di decreto legislativo concernente disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante codice del Terzo settore (Atto n. 33) prevede all'art. 15 una modifica proprio dell'art. 59 del CTS, incrementando di ulteriori 4 unità: 2 rispettivamente per le tipologie di cui al comma 1. lett. a) e lett. b). Nulla impedisce di prevedere un incremento anche per un'altra categoria prevista, prevedendo specificamente *"un rappresentante designato dall'associazione dei CSV più rappresentativa sul territorio nazionale in ragione del numero di CSV ad essa aderenti"*.

Le Regioni Veneto e Lombardia hanno presentato ricorso alla Corte costituzionale [ricorsi nn. 79 e 80/2017, pubblicati in G.U., I serie speciale, n. 47 del 22/11/17]. Le ricorrenti chiedono che venga pronunciata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni attinenti alla nuova normativa riguardante i CSV [in particolare: CTS art. 61, c. 2; art. 62, c. 7; artt. 64 e 65]. Il ricorso si fonda sul presupposto che il sistema (istituzionale e di finanziamento) dei CSV e, correlativamente, degli organismi di controllo incida sulle politiche regionali, menomando la competenza legislativa ed amministrativa regionale.

Anche con riferimento a tali ricorsi, ed in attesa di conoscere le attese sentenze, **invitiamo a tenere presente che i CSV, nell'intero ordinamento giuridico, registrano una disciplina che presidia e vincola l'autonomia statutaria paragonabile (o addirittura superiore) a quella di operatori economici che, per la delicatezza degli interessi costituzionali che la loro attività intercetta, sono sottoposti ad un controllo ed una vigilanza pubblicistica, quali istituti di credito e assicurazioni.**

Nel caso dei CSV, alla luce delle sentenze nn. 75/1992 e 300/1993, emerge - al contrario - la preoccupazione del giudice costituzionale a preservare l'autonomia e la spontaneità del volontariato, anche per il tramite dei propri "centri servizio".

Il CTS si sofferma lungamente sui CSV. Dal punto di vista meramente quantitativo le disposizioni sui CSV rappresentano il 14% del contenuto dell'intero CTS. Limitandosi a considerare la normativa primaria, le disposizioni sui CSV nel CTS sono circa 20 volte preesistenti contenute nella 266/91. Ma ciò che rileva maggiormente è il forte impatto che il CTS ha sui CSV, a cominciare dalla loro componente statutaria. Ciò ha trovato comprensione ed adesione negli stessi CSV nella misura in cui è posto in stretta relazione ai compiti, alle risorse nonché al ruolo a questi assicurato.

E' bene tuttavia tenere presente che, in ogni caso, il sistema delle norme così configurato deve essere sempre letto all'interno dell'ordinamento costituzionale e, in modo specifico, delle norme che presidiano la libertà di associazione (nel suo profilo individuale e collettivo), nonché nel quadro della c.d. sussidiarietà orizzontale. Ne discende che l'interpretazione da darne deve essere calibrata sull'**esigenza di preservare un adeguato spazio di autonomia ai CSV quali "enti del Terzo settore", che non può essere annullato in radice, al punto da fare un ente solo formalmente privato, ma di fatto sottoposto - per ogni aspetto o, comunque, per gli aspetti più rilevanti - ad una disciplina pubblicistica (assimilandoli a degli a-tipici enti pubblici su base associativa).**