

I CSV E IL CONTROLLO DEGLI ENTI DI TERZO SETTORE

Proposta di modifiche al Codice

La Legge delega, trattando delle funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo pubblico sugli enti del Terzo settore, ha previsto l'adozione di adeguate ed efficaci forme di autocontrollo sulla base di apposito accreditamento delle reti associative e, con particolare riferimento agli enti di piccole dimensioni, dei CSV [Legge 106/16, all'art. 7 c. 2].

È bene avere presente che, per i CSV, il controllo sugli enti di Terzo settore rappresenta una funzione di carattere complementare che va, eventualmente, ad aggiungersi a quella principale, inerente alla promozione del volontariato. Il Codice del Terzo settore dedica tutto il Capo II del Titolo VIII [artt. 61 - 66] alla funzione costitutiva dei CSV. La materia oggetto del presente contributo è trattata, invece, al Titolo XI [artt. 90 – 97] che porta il titolo “Dei controlli e del coordinamento”.

L'attribuzione ai Centri di servizio per il volontariato (CSV) di funzioni inerenti al controllo sugli enti di Terzo settore può essere osservata sotto diversi aspetti:

- l'autorizzazione dei CSV all'esercizio dell'attività di controllo
- la vigilanza sull'attività del controllo svolta dai CSV
- l'oggetto del controllo effettuato dai CSV
- gli enti sottoponibili al controllo dei CSV
- il finanziamento dell'attività di controllo svolta dai CSV.

Al fine di contribuire al miglioramento del Codice del Terzo settore, in vista della sua approvazione definitiva, si propongono modifiche a 7 articoli: 92, 93, 96, 63, 62, 72, 60.

Il presupposto di ogni valutazione risiede nel considerare lo sviluppo dell'autocontrollo un significativo fattore di crescita della responsabilità e della trasparenza degli enti di terzo settore nonché nel ritenere, in sintonia con la Legge delega, il coinvolgimento dei CSV nella relativa funzione un apporto utile e funzionale al raggiungimento di tale finalità.

In sintesi, si ritiene opportuno e necessario che il controllo sugli enti di Terzo settore esercitato dai CSV si configuri quale funzione complementare [non integrata] alla loro funzione costitutiva; attivata su autorizzazione del Ministero, a cui riconoscere anche la relativa diretta vigilanza [non tramite l'ONC]; esercitata al fine di svolgere un'attività di controllo adeguata ed efficace [non solo efficace] sugli enti di terzo settore che, identificati dal regolamento ministeriale di cui all'art. 92, ne facciano richiesta [no automatismi né identificazione con i soci dei CSV]. Un esercizio di funzione da parte dei CSV di pari dignità [no disparità nel riconoscimento normativo e nel finanziamento] con quello analogo svolto dalle reti associative, con le quali assicurare sinergie ed evitare [già nel Codice] sovrapposizioni operative.

ARTICOLO 92 comma 1 lettera b)

1. *Al fine di garantire l'uniforme applicazione della disciplina legislativa, statutaria e regolamentare applicabile agli Enti del Terzo settore e l'esercizio dei relativi controlli, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali:*

a) (...)

b) ~~provvede all'accreditamento delle reti associative iscritte nell'apposita sezione del registro unico nazionale autorizzandole ad espletare attività di controllo nei confronti degli enti ad esse aderenti;~~ **promuove l'autocontrollo degli enti di Terzo settore autorizzandone l'esercizio da parte delle reti associative iscritte all'apposita sezione del Registro unico nazionale e dei Centri di servizio per il volontariato accreditati ai sensi dell'art. 61, singoli o associati.**

Motivazioni

L'attuale formulazione dell'art. 92 appare disomogenea con l'art. 93 comma 5, laddove si prevede l'autorizzazione all'espletamento dell'attività di controllo non solo delle reti associative ma anche dei CSV. Possedendo l'art. 92 carattere generale nel definire le funzioni del Ministero, si ravvisa la necessità di una sua conseguente integrazione.

La revisione del testo, dà occasione per esplicitare anche nel Codice le motivazioni con cui la Legge 106/16 (art. 7, c. 2) ha previsto le autorizzazioni suddette: la promozione dell'autocontrollo degli enti di terzo settore.

Infine, applicando la logica di sistema che ha ispirato la revisione normativa inerente ai CSV (artt. 61 – 66), sono da favorire sinergie regionali e nazionali anche nell'attività di controllo sugli enti di terzo settore, prevedendo che i CSV possano essere autorizzati ad esercitare tale attività anche in forma associata.

ARTICOLO 93 comma 5

*5. Le reti associative di cui all'articolo 41 iscritte nell'apposita sezione del Registro unico nazionale del Terzo settore e gli enti accreditati come Centri di servizio per il volontariato previsti dall'articolo 61, 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) nei confronti dei rispettivi aderenti. **Gli enti accreditati come Centri di servizio per il Volontariato ai sensi dell'art. 61, 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) nei confronti degli enti identificati dal regolamento di cui all'art. 96 che ne facciano richiesta e, comunque, che non siano aderenti alle reti associative autorizzate ai sensi del presente comma.***

Motivazioni

L'art. 93 c. 5, nel trattare l'autorizzazione all'espletamento dell'attività di controllo, fa' coincidere le disposizioni riguardanti i CSV con quelle delle reti associative. Se ciò appare congruo quando si tratta della materia oggetto di accertamento [rimando al comma 1, lettere a), b) e c)], non altrettanto si può dire per l'aspetto relativo agli enti sottoponibili al controllo.

È da ritenere inadeguato prevedere che il controllo dei CSV si eserciti su tutti i propri aderenti e, per altro verso, non è condivisibile limitarne la funzione ai soli propri aderenti. La disposizione, peraltro, non è in linea con la Legge delega che, nel prevedere il coinvolgimento dei CSV nel controllo degli enti di terzo settore, si limita a precisare "con particolare riferimento agli enti di piccole dimensioni" (Legge 106/17 - art. 7 c. 2). Da rilevare che non tutti gli enti di piccole dimensioni saranno soci dei CSV e non tutti i soci dei CSV saranno enti di piccole dimensioni. In generale, è da evitare in ogni caso il riconoscimento alla posizione di socio del CSV di una condizione distintiva (e quindi di potenziale privilegio) rispetto agli altri enti di terzo settore.

Affidare l'identificazione degli enti sottoponibili al controllo dei CSV al regolamento ministeriale di cui all'art.96, consentirebbe di poter coinvolgere i CSV nell'esercizio del controllo degli enti di terzo settore in termini dinamici, capaci di tener conto delle esigenze degli enti medesimi e di quelle della pubblica amministrazione.

È quanto mai opportuno, inoltre, condizionare l'accesso al controllo esercitato da un CSV alla libera scelta dell'ente di terzo settore interessato.

Occorre, infine, assicurare integrazione ed assenza di sovrapposizioni tra l'espletamento delle attività di controllo dei CSV e quella delle reti associative.

ARTICOLO 93 comma 6

*6. Ai fini del rilascio dell'autorizzazione di cui al comma 5, le reti associative ed i Centri di servizio per il volontariato devono risultare in possesso dei requisiti tecnici e professionali stabiliti con il decreto di cui all'articolo 96, tali da garantire un **adeguato ed efficace** espletamento delle attività di controllo. (...).*

Motivazioni

È da ritenere che nella determinazione dei requisiti necessari all'ottenimento dell'autorizzazione si debba avere come riferimento anche la loro "adeguatezza", a meglio esprimere il concetto di "efficacia" già presente nel testo. Ciò tenendo conto degli obiettivi della normativa, del periodo di transizione che caratterizzerà la sua

prima applicazione, della stessa natura degli enti di Terzo settore nonché della funzione pedagogica del controllo medesimo. Così, peraltro, già si esprime la Legge 106/16 all'art 7 comma 2.

ARTICOLO 93 comma 7

~~7. Le reti associative autorizzate ai sensi del presente articolo sono sottoposte alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; i Centri di servizio per il volontariato autorizzati ai sensi del presente articolo sono sottoposti alla vigilanza dell'Organismo nazionale di controllo di cui all'articolo 64. L'attività di controllo espletata dalle reti associative nonché dai Centri di servizio per il volontariato autorizzati ai sensi del presente articolo è sottoposta a vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.~~

Motivazioni

L'attuale versione dell'art. 93 c. 7 appare priva di coerenza, anche considerando che l'ONC è stato configurato in relazione al compito primario affidato ai CSV (la promozione del volontariato) nonché alla provenienza delle risorse finanziarie destinate allo specifico scopo.

È da ritenere che a sovraintendere la delicata funzione del controllo sugli enti di terzo settore debba essere incaricato direttamente il Ministero. Ciò deve valere, evidentemente, sia nella fase di autorizzazione dei CSV sia in quella di vigilanza. Così sembra peraltro far intendere lo stesso art. 96, laddove richiede al regolamento lì previsto di individuare le forme di vigilanza da parte del Ministero sui soggetti autorizzati, senza distinzioni.

ARTICOLO 96

1. *Ai sensi dell'articolo 7, comma 4, della legge 6 giugno 2016, n. 106, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro dell'interno, sono definiti le forme, i contenuti, i termini e le modalità per l'esercizio delle funzioni di vigilanza, controllo e monitoraggio, le modalità di raccordo con le altre Amministrazioni interessate e gli schemi delle relazioni annuali. Con il medesimo decreto sono altresì individuati i criteri, i requisiti e le procedure per l'autorizzazione all'esercizio delle attività di controllo da parte ~~delle reti associative~~ **dei soggetti previsti all'art. 93, comma 5** nonché le forme di vigilanza da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sui soggetti autorizzati.*

Motivazioni

L'attuale formulazione dell'art. 96 appare disomogenea con l'art. 93 comma 5, laddove si prevede l'autorizzazione all'espletamento dell'attività di controllo non solo delle reti associative ma anche dei CSV. Possedendo l'art. 96 carattere generale, si ravvisa la necessità di una sua conseguente modifica.

ARTICOLO 63 comma 2 lettera g)

1. *I CSV utilizzano le risorse del FUN loro conferite 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 successivo articolo 64, comma 5, lettera d).*

2. *Ai fini di cui al comma 1, i CSV possono svolgere attività varie riconducibili alle seguenti tipologie di servizi:*

(...)

~~g) servizi relativi al controllo degli enti del Terzo settore.~~

Motivazioni

Solo contestualizzando il comma 2, è possibile comprendere la motivazione per la quale si giunge a ritenere irrinunciabile la cancellazione della lettera g).

Rispetto al fine dichiarato nel comma 1, risulta con evidenza incongruo prevedere che le risorse provenienti dalle FOB possano essere usati per "servizi relativi al controllo degli enti del terzo settore". Rafforza tale valutazione il contenuto della delega ricevuto dal Governo, laddove la Legge 106/16 [art. 5, c. 1, lett. e) punto

2] prevede che la costituzione dei CSV sia “finalizzata a fornire supporto tecnico, formativo e informativo per promuovere e rafforzare la presenza e il ruolo dei volontari nei diversi enti del Terzo settore”.

Nell’impianto attuale, si osserva che l’art. 93 c. 5 che – come rilevato in precedenza – limita l’esercizio dell’attività di controllo svolta dai CSV ai “propri aderenti” risulta comunque in contraddizione con l’indicazione cogente del c. 1, per la quale i CSV utilizzano le risorse del FUN erogando servizi “senza distinzione tra enti associati ed enti non associati”.

ARTICOLO 72 comma 1

1. Il Fondo previsto dall’articolo 9, comma 1, lettera g), della legge 6 giugno 2016, n. 106, è destinato a sostenere, anche attraverso le reti associative di cui all’articolo 41 **e limitatamente a progetti relativi al controllo di cui all’art. 93 attraverso gli enti accreditati CSV ai sensi dell’art. 61**, lo svolgimento di attività di interesse generale di cui all’articolo 5, costituenti oggetto di iniziative e progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni del Terzo settore, iscritti nel Registro unico nazionale del Terzo settore.

Motivazioni

Cancellata la lettera g) dall’art. 63, si pone il problema di come finanziare l’attività di controllo dei CSV. La risposta naturale suggerisce di andare in analogia con quanto si prospetta dallo stesso Codice per le reti associative dall’art. 72.

In assenza di finanziamento pubblico, rimarrebbe l’ipotesi che i CSV provvedano a reperire le risorse necessarie al controllo da altre fonti tra le quali gli enti di terzo settore interessati che verrebbero gravati del costo del controllo nei loro confronti. Gli scenari sarebbero diversi, regione per regione, a seconda delle propensioni e delle possibilità economiche locali. In ogni caso, non si verificherebbe quello sviluppo del controllo degli “enti di piccole dimensioni” da parte dei CSV, che la Legge 106/16 ha intravisto ed auspicato.

ARTICOLO 62 comma 12

12. I CSV possono avvalersi di risorse diverse da quelle del FUN, che possono essere liberamente percepite e gestite dai CSV, fatto salvo quanto previsto dall’articolo 61, comma 1, lettera c). I CSV non possono comunque accedere alle risorse del Fondo di cui all’articolo 72 **tranne per quanto attiene alle attività di controllo di cui all’art. 93, comma 5, rispetto alle quali ai CSV si applicano per analogia le disposizioni relative alle reti associative di cui all’art. 41**.

Motivazioni

La modifica suggerita per l’art. 72 porta come conseguenza una correlata modifica anche dell’art. 62.

ARTICOLO 60 comma 1 lettera e)

1. Il Consiglio [nazionale del Terzo settore] svolge i seguenti compiti:

(...)

e) è coinvolto nelle funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo, con il supporto ~~delle reti associative di cui all’articolo 41~~ **dei soggetti autorizzati ai sensi dell’art. 93, comma 5;**

Motivazioni

Delle funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo è interessato, opportunamente, anche il Consiglio nazionale del terzo settore. Lo prevede l’art. 60, c. 1, lett. e) nel cui testo, analogamente a quanto constatato all’art. 92 e all’art. 96 ci si riferisce però solo alle reti associative e non ai CSV.

Anche in questo caso è necessario provvedere ad una opportuna integrazione.