



ACRI

Associazione
di Fondazioni e
di Casse di Risparmio Spa

CAMERA DEI DEPUTATI
12^a Commissione Permanente Affari Sociali

Audizione del Presidente, avv. Giuseppe Guzzetti,
dei Vicepresidenti, dr. Gabriello Mancini e dr. Antonio Miglio, dell'ACRI e del dr.
Chiesa di Compagnia di San Paolo

Roma, 17 ottobre 2007

**Riforma legge 266/1991 sul volontariato: profili di interesse di ACRI associazione
di fondazioni e casse di risparmio spa**

Il mondo del volontariato e del terzo settore è interessato, in questo periodo, da importanti innovazioni normative: è stato recentemente concluso il lavoro della commissione ministeriale che ha definito un importante schema di legge delega per la riforma del codice civile, che potrà avere un positivo e rilevante impatto per le fondazioni e le associazioni, si è in attesa dei decreti attuativi della legge sull'impresa sociale ed è stato avviato il percorso per la revisione della legge 266/91 del volontariato.

Un aspetto centrale di riferimento per tutte queste innovazioni normative è costituito dal principio di sussidiarietà. La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà e, almeno in qualche misura, dei soggetti che operano all'interno di questa dimensione è un fenomeno di crescente importanza, di cui, fra l'altro, anche il disegno di legge delega per la riforma del codice civile tiene conto, assicurando i livelli di autonomia ed indipendenza dei corpi intermedi.

L'art. 118 della Costituzione, esplicitando quello che già risultava dall'art. 2 della Costituzione riguardo ai corpi intermedi, ha introdotto una fondamentale ripartizione di competenze fra lo Stato, cui spetta la realizzazione dei "beni pubblici", e le organizzazioni, associazioni, fondazioni, in cui si esprimono le libertà sociali costituzionalmente garantite. In attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, in quest'ambito l'intervento pubblico può legittimamente esplicarsi solo quando la tutela degli interessi considerati non può essere realizzata efficacemente dalle organizzazioni delle libertà sociali.

Il principio di sussidiarietà, i principi affermati dalla Corte costituzionale con specifico riferimento alle fondazioni di origine bancaria nelle sentenze n. 500 del 1993 e n. 300 del 2003, nonché l'obiettivo di garantire l'efficiente ed efficace utilizzo dei fondi della 266/1991, guidano le considerazioni che seguono.

Dopo un breve richiamo ad alcuni profili della legge 266/91 a cui le fondazioni attribuiscono particolare rilievo, ed un cenno alla dimensione delle risorse destinate dalle fondazioni al volontariato, questo documento esporrà alcune osservazioni e proposte in relazione alle possibili modifiche normative della legge 266/1991.

In termini generali, la legge 266/91 persegue due principali finalità rispetto al mondo del volontariato: una di carattere "definitorio" e l'altra di tipo "promozionale".

Da un lato, infatti, vengono individuate le caratteristiche fondamentali che contraddistinguono l'azione volontaria e i requisiti che le organizzazioni di volontariato devono possedere per stabilire rapporti in convenzione con le pubbliche amministrazioni e per godere delle agevolazioni fiscali contemplate dalla legge.

D'altro lato, sono individuate forme di incentivazione dell'attività di volontariato: tra queste, con una portata certamente innovativa, l'istituzione di un sistema di promozione e sostegno delle organizzazioni di volontariato basato sui fondi speciali previsti dall'art. 15 della legge. Tali fondi sono finalizzati a sostenere e qualificare l'attività delle organizzazioni di volontariato per il tramite di agenzie di servizio appositamente istituite (i centri di servizio per il volontariato) e finanziate, per la propria attività, dai fondi speciali medesimi. E' evidente, nell'impostazione data dal legislatore alla norma, ribadita anche nel decreto attuativo (d.m. 8.10.97), l'intento di conseguire l'obiettivo

della promozione delle organizzazioni di volontariato non con una materiale e diretta assegnazione di risorse finanziarie, ma con l'erogazione di servizi (quali ad esempio la formazione o l'assistenza professionale specializzata).

Va peraltro anche ricordato, a conferma di quanto qui si afferma, che il volume di risorse dedicato a questa finalità aveva, all'epoca dell'emanazione della legge, una entità piuttosto contenuta (a valori attuali, circa 4 milioni di euro), e che non si era in quel momento in grado di prevedere l'evoluzione quasi esponenziale che avrebbero avuto tali risorse nel tempo, per effetto dell'incremento della redditività degli enti conferenti (poi trasformati in fondazioni).

Fino al 2006 le fondazioni hanno destinato ai fondi speciali per il volontariato circa 634 milioni di euro; nel solo 2006 hanno accantonato 82 milioni di euro.

I risultati particolarmente positivi registrati dai proventi delle fondazioni dal 2000 in poi hanno riportato gli accantonamenti 2006 (82 milioni di euro) a valori assoluti superiori a quelli del 1999 (70 milioni di euro), nonostante l'impatto dell'atto di indirizzo Visco che, dal 2001, ha modificato la modalità di calcolo degli accantonamenti stessi dimezzando la base di calcolo del "quindicesimo" previsto dall'art. 15. Dal 1994 gli accantonamenti hanno avuto un tasso di crescita medio annuo del 18 per cento circa, pari al 15 per cento in termini reali.

Peraltro, la legge 266/91 non è la sola forma di finanziamento delle fondazioni alle organizzazioni di volontariato.

Oltre agli altri fondi già destinati dalle fondazioni al settore filantropia/volontariato, dalla fine del 2005 è divenuto operativo il protocollo d'intesa stipulato dalle fondazioni con il volontariato, in virtù del quale si è costituita la Fondazione per il Sud, con una patrimonializzazione di circa 310 milioni di euro e un flusso erogativo annuo di circa 30 milioni, e si è avviato un processo di perequazione dei flussi finanziari destinati al volontariato delle diverse regioni, con particolare attenzione alle realtà meridionali. Nel biennio 2005-2006 sono stati impegnati per questa finalità circa 68 milioni di euro, destinati in parte ad integrare i fondi speciali per il volontariato e in parte a sostenere i progetti delle organizzazioni di volontariato meridionali, attraverso una gestione condivisa delle fondazioni e del volontariato medesimo.

* * *

Dopo questa breve premessa, si propongono alcune osservazioni e proposte di merito alla revisione della legge 266/91. Ad avviso delle fondazioni, i principali aspetti di cui tenere conto sono i seguenti.

1) Autonomia e gratuità del volontariato. E' necessario rafforzare il profilo identitario del volontariato soprattutto relativamente a due aspetti:

- Il principio cardine della gratuità come tratto specifico e inderogabile dell'attività di volontariato, prevedendo norme idonee ad evitare i

comportamenti opportunistici e la commistione impropria tra le organizzazioni di volontariato e le altre forme organizzative presenti nel terzo settore nazionale (in particolare Associazioni di promozione sociale, Imprese sociali e Cooperative sociali).

- L'autonomia del volontariato dalla sfera pubblica, in coerenza con il principio di sussidiarietà al quale l'azione volontaria deve ispirarsi.

2) Fondi speciali per il volontariato. Come già evidenziato in premessa, il volume delle risorse impegnate dalle fondazioni per l'assolvimento dell'obbligo previsto dall'art. 15 della legge è divenuto, nel tempo, molto ingente ed è ormai oggettivamente sovradimensionato rispetto alle finalità originarie della legge 266/91. Come è noto tali finalità sono il sostegno e la qualificazione del volontariato per il tramite di centri di servizio (CSV), deputati a svolgere attività di servizio quali, prevalentemente, la formazione, la consulenza specializzata, il supporto logistico e organizzativo delle organizzazioni di volontariato.

A dimostrazione del fatto che le risorse disponibili sono ormai da tempo largamente eccedenti quanto necessario per il perseguimento di tali finalità, si è osservato in questi anni il progressivo diffondersi di prassi operative regionali che prevedono l'utilizzo da parte dei CSV di quote del fondo speciale per il volontariato per il finanziamento diretto delle organizzazioni di volontariato. Tali prassi hanno trovato sostegno, a partire dalla fine del 2000, anche in una lettura interpretativa della legge dell'allora Ministro Turco, peraltro mai tradotta in provvedimento normativo, favorevole a questa modalità di utilizzo dei fondi,

Le fondazioni hanno sin dall'inizio contestato tale pratica: sul piano formale, in quanto contrastante con il dettato legislativo (cfr. art. 4, comma 1 del dm 8.10.97 attuativo dell'art. 15 in argomento); sul piano sostanziale, in quanto destinata a provocare uno snaturamento dei CSV attribuendo loro (inopportuno) la funzione di soggetti erogatori, con evidenti rischi di conflitto di interesse ed "espropriando" di tale ruolo le fondazioni finanziatrici (che invece detengono istituzionalmente proprio questa funzione).

I rischi che l'eccesso di risorse possa determinare situazioni di inefficienza nel loro utilizzo e di inefficacia della loro destinazione appaiono evidenti. Occorre, pertanto, da un lato recuperare le originarie finalità perseguite dalla legge con l'istituzione dei CSV e, dall'altro, individuare soluzioni per un'efficiente ed efficace allocazione delle risorse.

La gestione di ingenti risorse derivanti da patrimoni privati deve essere finalizzata al raggiungimento di obiettivi unanimemente condivisi dai soggetti finanziatori e deve aver luogo nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione, non creando situazioni di autoreferenzialità o peggio ancora di conflitto di interessi, anche in considerazione del fatto che nel 2005 nell'ambito dei CSV risultavano coinvolte direttamente, come soci, solo 8.600 organizzazioni di volontariato su oltre 44.000 organizzazioni presenti a livello nazionale. Tali principi andrebbero sempre rispettati sia nella realizzazione delle finalità originarie della legge, che nella gestione delle risorse eccedenti, nell'interesse di tutti i soggetti coinvolti (OdV, CSV, CoGe e fondazioni).

Pertanto, fermo restando il mantenimento degli attuali livelli di impegno delle fondazioni a vantaggio del volontariato, appare opportuno procedere a una netta distinzione delle finalità da perseguire con i fondi accantonati dalle fondazioni, tra:

- a. servizi finalizzati alla promozione e qualificazione del volontariato, secondo gli originari dettati della legge, cui dovrebbe essere destinata una quota dell'accantonamento adeguato al reale fabbisogno, ad esempio l'attuale livello di risorse utilizzate dai CSV per le predette finalità, accompagnato da apposite dinamiche incrementali che ne assicurino nel tempo l'adeguatezza. Tale attività rimarrebbe di competenza dei CSV, a cui verrebbe destinata la relativa quota di fondo speciale, con i meccanismi di assegnazione già attualmente previsti. L'utilizzo delle risorse dovrebbe rispondere a principi di trasparenza, di congruenza, di efficienza ed efficacia, tanto nella fase di definizione dei programmi dei CSV - coinvolgendo maggiormente le OdV locali e rendendo pubblici i piani pluriennali definiti - quanto in quella attuativa, predisponendo omogenei rendiconti e bilanci sociali. Ciò per consentire non solo ai CoGe, ma a tutti i soggetti coinvolti, fra cui *in primis* il mondo del volontariato, di avere a disposizione strumenti e informazioni utili per valutare le modalità di perseguimento delle finalità legislative e l'efficacia delle azioni intraprese.
- b. finanziamento dei progetti delle organizzazioni di volontariato, ai quali dovrebbe essere attribuita la quota rimanente dei fondi; tale quota dovrebbe essere non preponderante rispetto a quella destinata ai servizi e comunque determinata entro una soglia massima. Per realizzare questa attività, ovviando a situazioni di inefficienza, di autoreferenzialità o di conflitto di interessi, sarebbe auspicabile che vi fosse a livello locale un governo complessivo delle risorse destinate alla progettazione sociale, con un'eventuale ripartizione a livello sub regionale secondo parametri oggettivi. Ciò potrebbe realizzarsi attraverso forme di coordinamento territoriale fra esponenti delle OdV, dei CSV, dei CoGe e delle fondazioni, con funzioni sia di programmazione, che di carattere operativo, quali la definizione di bandi pubblici. In ogni caso, il coinvolgimento delle fondazioni deve essere assicurato in tutte le fasi del processo programmatico ed esecutivo, quali la elaborazione delle linee strategiche di intervento, la definizione dei bandi, la selezione delle iniziative e il monitoraggio dei progetti finanziati. Soluzioni alternative, quale l'attribuzione dell'attività esecutiva ai soli centri di servizio, sarebbero peraltro in contrasto con i principi affermati dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 500¹ del 1993 e n. 301² del 2003 .

Ai fini dell'efficace ed efficiente utilizzo delle risorse, assumono particolare rilievo il ruolo dei Comitati di gestione, da potenziare, e le modalità di perequazione territoriale.

¹ Nella sentenza n. 500/93, infatti, la Corte, nel ritenere infondate le eccezioni di costituzionalità lamentate dalle fondazioni, ha dichiarato la legittimità dell'art. 15, poiché trattasi di somme la cui gestione è riconducibile, per il tramite dei comitati di gestione composti a maggioranza da rappresentanti di fondazioni, alle fondazioni medesime.

² Nella sentenza n. 301/03 la Corte ha dichiarato che la destinazione dei mezzi finanziari di pertinenza delle fondazioni deve restare affidata alla autodeterminazione delle stesse, solo in tale modo possono ammettersi forme di coordinamento compatibili con la loro natura di persone giuridiche private.

Comitati di gestione

Si ricorda in premessa che la presenza maggioritaria delle fondazioni nell'ambito dei comitati di gestione (Co.ge) realizza la condizione di riconducibilità alle fondazioni stesse della gestione delle somme impegnate, come indicato dalla richiamata sentenza n. 500 del 1993 della Corte Costituzionale.

Inoltre, i Co.ge rappresentano uno snodo essenziale del sistema dei fondi speciali per il volontariato, essendone la componente destinata, in virtù dei poteri di regolazione e controllo affidatigli, a garantirne l'efficace ed efficiente funzionamento complessivo.

Per ottimizzare l'impiego dei fondi speciali per il volontariato e contrastare il rischio che le risorse siano disperse e che vi siano situazioni di inefficienza nell'utilizzo delle stesse, è necessaria una migliore definizione ed un rafforzamento della funzione dei Co.ge. A tal fine, fermo restando la loro natura privatistica, pare opportuno che:

- Non venga modificato l'attuale assetto compositivo (con la maggioranza attribuita alle fondazioni).
- La funzione di controllo dei Co.ge sia meglio descritta, esplicitando chiaramente che essa riguarda non solo la legittimità in senso stretto ma anche i profili di congruenza metodologica ed economica dell'attività dei CSV, inclusa la sollecitazione all'adozione di adeguati strumenti di rendicontazione.
- La gamma delle possibili azioni sanzionatorie dei Co.ge nei confronti dei CSV sia ampliata, prevedendo oltre al provvedimento estremo della cancellazione (unico oggi previsto) un ventaglio diversificato di altri interventi.
- La "ripartizione" dei fondi ai CSV, da parte del Co.ge, sia strettamente connessa ai programmi di attività dei CSV e che gli stessi siano congruenti con il fabbisogno del volontariato locale.
- La durata del mandato del Co.ge sia allungata ed i tempi di interruzione dell'operatività durante le fasi di rinnovo ridotti; a tal fine è opportuno prevedere la possibilità del Co.ge di deliberare una volta che sia nominata la maggioranza dei componenti, ovvero individuando forme di *prorogatio* del Co.ge uscente

Fondo di perequazione nazionale

Le fondazioni valutano positivamente l'orientamento ad intervenire con forme perequative. Tale sensibilità è, del resto, testimoniata da due interventi realizzati in larga misura con risorse delle fondazioni aggiuntive rispetto a quelle previste dall'art. 15 della legge 266: la Fondazione per il Sud, che contribuisce a rafforzare l'infrastrutturazione sociale delle regioni meridionali; il protocollo d'intesa con il mondo del volontariato, che introduce risorse perequative a favore del volontariato del Sud.

Vista la positiva esperienza realizzata in questi due casi, si ritiene che analogamente possano essere individuate procedure e modalità attraverso cui, agendo di concerto tra loro, le fondazioni e il mondo del volontariato realizzino gli auspicati obiettivi di perequazione, piuttosto che agire attraverso un fondo nazionale la cui istituzione a livello legislativo suscita contrarietà.

3) Osservatorio Nazionale per il volontariato. Si ritiene che, per il ruolo di finanziatori unici del sistema dei fondi speciali per il volontariato e per il livello di interlocuzione in atto con il mondo del volontariato, le fondazioni abbiano ampio ed indiscutibile titolo per partecipare a detto organismo. Parimenti opportuna appare la presenza di un rappresentante dei Co.ge, soprattutto ove fosse prevista la presenza nell'organismo una rappresentanza dei CSV.

PROFILI NORMATIVI E RAPPORTI FRA FONDAZIONI E ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

PROFILI NORMATIVI

Come è noto, l'obbligo in capo alle Fondazioni *ex lege* Ciampi di destinare una quota dei proventi annuali all'alimentazione dei fondi speciali per il volontariato presso le Regioni deriva dall'art. 15 della legge n. 266 del 1991, recante legge-quadro sul volontariato.

Le norme attuative dell'art. 15 sono contenute nel D.M. 8 ottobre 1997, che ha sostituito il precedente D.M. 21 novembre 1991.

Dal 1991 l'art. 15 ha sollevato non pochi dubbi interpretativi, avuto riguardo non solo alla legittimità del vincolo di destinazione in capo agli enti conferenti, ma altresì alla modalità di computo dell'accantonamento obbligatorio e alla destinazione delle risorse messe a disposizione dalle fondazioni.

Questione di legittimità costituzionale

Sui contenuti della legge n. 266 la Corte costituzionale si è pronunciata con le sentenze n. 75 e n. 355 del 1992 e con la decisione n. 500 del 1993³.

In particolare, per quanto attiene alla questione di legittimità costituzionale sollevata dagli enti conferenti circa l'obbligo di destinazione delle risorse al finanziamento dei Centri di servizio⁴ (CSV), per il tramite dei Comitati di gestione⁵ (CoGe), la Corte, nel ritenere infondate le eccezioni formulate, ha sostenuto che la limitazione all'autonomia gestionale delle fondazioni si giustifica laddove la gestione delle somme di cui trattasi sia riconducibile alle fondazioni stesse.

Con la sentenza n. 500, infatti, la Corte, nel rigettare le censure di illegittimità lamentate, ha ritenuto l'obbligo in questione compatibile con la natura degli enti anche perché *“le somme di cui alla disposizione impugnata sono contabilizzate presso fondi amministrati da un comitato [comitati di gestione] composto in maggioranza da rappresentanti degli enti finanziatori”*.

Inoltre, va altresì ricordato che la Corte costituzionale, con specifico riferimento alle fondazioni, ha precisato, nella sentenza n. 301 del 2003, che la destinazione dei mezzi

³ Contro la legge 266 furono presentati ricorsi oltre che dagli enti conferenti (Fondazione Cariplo, Ente Cassa di Risparmio di Firenze ed Ente Cassa di Risparmio di Pisa), anche dagli enti territoriali e locali (Regioni Lombardia, Lazio, Province autonome di Bolzano e Trento, Comune di Roma) e dalle organizzazioni di volontariato (AUSER e CODACONS).

⁴ I centri di servizio sono gli organismi, costituiti dai comitati di gestione, su istanza delle organizzazioni di volontariato, aventi lo scopo di sostenere e qualificare l'attività di volontariato.

⁵ Il comitato di gestione è l'organo deputato dal decreto applicativo all'amministrazione del fondo speciale costituito presso ogni regione. Esso è composto da 15 membri, nominati dai vari soggetti individuati dal medesimo decreto, di cui otto espressione delle fondazioni finanziatrici. Ai comitati il decreto attribuisce compiti di amministrazione, di coordinamento e di controllo.

finanziari di pertinenza delle fondazioni deve restare affidata alla autodeterminazione delle stesse, solo in tale modo possono ammettersi forme di coordinamento compatibili con la loro natura di persone giuridiche private⁶.

Modalità di computo degli accantonamenti annuali

La modalità di calcolo dell'accantonamento annuale è un aspetto delicato e critico della normativa.

Secondo le disposizioni del comma 1 dell'art. 15 della legge n. 266, le fondazioni sono tenute ad accantonare annualmente *“una quota non inferiore ad 1/15 dei propri proventi, al netto delle spese di funzionamento e dell'accantonamento di cui alla lettera d) del comma 1 dello stesso articolo 12”*, che, in vigenza della legge Amato, era l'accantonamento ad una speciale riserva patrimoniale che gli enti conferenti erano tenuti a fare per gli aumenti di capitale della conferitaria.

L'abrogazione del ricordato art. 12 del d.lgs n. 356 del 1999 ad opera della legge Ciampi di riforma (legge n. 461 del 1998 e d.lgs n. 153 del 1999) e la contestuale imposizione alle fondazioni riformate di vincoli alla destinazione del reddito, secondo l'ordine definito dall'art. 8 dello stesso decreto n. 153, ha sollevato dubbi e incertezze circa il corretto computo dell'accantonamento⁷.

Alle incertezze interpretative e operative ha cercato di sopperire il provvedimento del Ministro del tesoro dell'aprile 2001, che, nel dettare le norme cui le fondazioni dovevano riferire la redazione del bilancio, stabilì che il quindicesimo dovesse essere applicato all'avanzo dell'esercizio⁸ al netto dell'accantonamento alla riserva obbligatoria (20%) e dell'importo minimo che le fondazioni sono obbligate a destinare ai settori rilevanti (50% dell'avanzo meno la riserva obbligatoria).

Il criterio di calcolo definito dal ministero, impugnato dalle organizzazioni di volontariato e dai centri di servizio, è stato ritenuto legittimo dal TAR del Lazio con sentenza del giugno 2005. Ad esso le fondazioni fanno riferimento per il computo degli accantonamenti fin dal bilancio relativo all'anno 2000.

A seguito della decisione del giudice amministrativo, il mondo del volontariato e le fondazioni sono pervenute ad un accordo (definito nel Protocollo d'intesa del 5 ottobre 2005) per effetto del quale le parti hanno dato origine alla Fondazione per il Sud⁹ e il

⁶ Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 300 del 2003, che ha definitivamente acclarato la natura privatistica delle fondazioni e le ha ricondotte fra le organizzazioni delle libertà sociali, costituzionalmente tutelate, eventuali interventi normativi sulle fondazioni non possono intaccare la loro autonomia statutaria e gestionale.

⁷ Il vigente testo dell'art. 15, comma 2 - definito nel 1990 con l'intento, come si legge nella relazione all'emendamento, di introdurre un modesto vincolo di destinazione agli enti conferenti - non è infatti coerente con l'evoluzione che ha avuto la disciplina legislativa sulle fondazioni.

⁸ L'avanzo di gestione, come è noto, è pari al totale dei proventi al netto delle spese di funzionamento e delle imposte e tasse.

⁹ Alla formazione del fondo di dotazione della Fondazione per il Sud hanno concorso le fondazioni con 205 milioni di euro e il mondo del volontariato con 110 milioni di euro, utilizzando le risorse che le fondazioni hanno reso disponibili sulla base del DM dell'11 settembre 2006.

volontariato ha accettato che le fondazioni computino l'obbligo *ex art. 15* legge 266, secondo il criterio ministeriale.

Dall'entrata in vigore della legge a tutto il 2006, le fondazioni hanno destinato al finanziamento dei CSV, per il tramite dei CoGe, circa 634 milioni di euro, escludendo le risorse andate a costituire la dotazione della Fondazione per il Sud (315 milioni di euro).

Destinazione delle risorse accantonate dalle fondazioni

L'art. 15 prevede che le somme accantonate dalle fondazioni sono volte ad *“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”*.

Il relativo decreto interministeriale applicativo, il DM 8 ottobre 1997, individua la funzione di sostegno e di qualificazione dell'attività assegnata ai centri di servizio, nell'erogazione *“di proprie prestazioni sotto servizi a favore delle organizzazioni di volontariato”*, fra cui:

- a) approntano strumenti e iniziative per la crescita della cultura della solidarietà, la promozione di nuove iniziative di volontariato e il rafforzamento di quelle esistenti;
- b) offrono consulenza e assistenza qualificata nonché strumenti per la progettazione, l'avvio e la realizzazione di specifiche attività;
- c) assumono iniziative di formazione e qualificazione nei confronti degli aderenti ad organizzazioni di volontariato;
- d) offrono informazioni, notizie, documentazioni e dati sulle attività di volontariato locale e nazionale.

La crescita esponenziale delle somme messe annualmente a disposizione delle fondazioni, mediamente il 18% annuo, ha, da un lato, evidenziato la ridondanza di somme rispetto alle iniziali finalità di promozione e sviluppo del volontariato, dall'altro, indotto a trovare nuovi sbocchi distribuitivi, forzando sia la disposizione di legge, che quella regolamentare.

Infatti, nel dicembre 2000 l'allora Ministro per la solidarietà sociale, Livia Turco, diramò una nota ai CoGe e ai CSV in cui, con una dubbia interpretazione estensiva dell'art. 15 della legge 266 e dell'art. 4 del decreto ministeriale del 1997, ritenne possibile che i centri di servizio finanzino i progetti di intervento delle organizzazioni di volontariato.

L'ampliamento dell'operatività dei CSV al finanziamento della progettazione sociale solleva taluni interrogativi di legittimità e di opportunità.

In primo luogo, ci si può domandare se tale operatività, che determina non solo una diversa destinazione delle somme rispetto alle finalità della legge, ma che attribuisce la ripartizione di risorse ad un soggetto diverso dai comitati di gestione, sia coerente con il quadro costituzionale delineato dalla Suprema Corte nella richiamata sentenza n. 500/93.

Infatti, come già evidenziato, in quella sede la Corte non sanzionò l'obbligo di destinazione in capo agli enti conferenti, anche perché ritenne che le somme relative erano comunque gestite da organi, i comitati di gestione, costituiti a maggioranza da loro rappresentanti.

In secondo luogo, la circostanza che sia il centro di servizio territoriale, espressione del volontariato, a selezionare e finanziare i progetti proposti dalle stesse organizzazioni di volontariato, può dare origine a dubbi circa la terzietà del soggetto selezionatore, la trasparenza e l'indipendenza delle scelte e, in ultima analisi, l'efficiente collocamento delle risorse accantonate dalle fondazioni

RAPPORTO FONDAZIONI E ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

Le organizzazioni di volontariato (OdV) sono uno dei principali soggetti con i quali le fondazioni hanno interessanti rapporti di partenariato e che dalle stesse ricevono un importante sostegno finanziario.

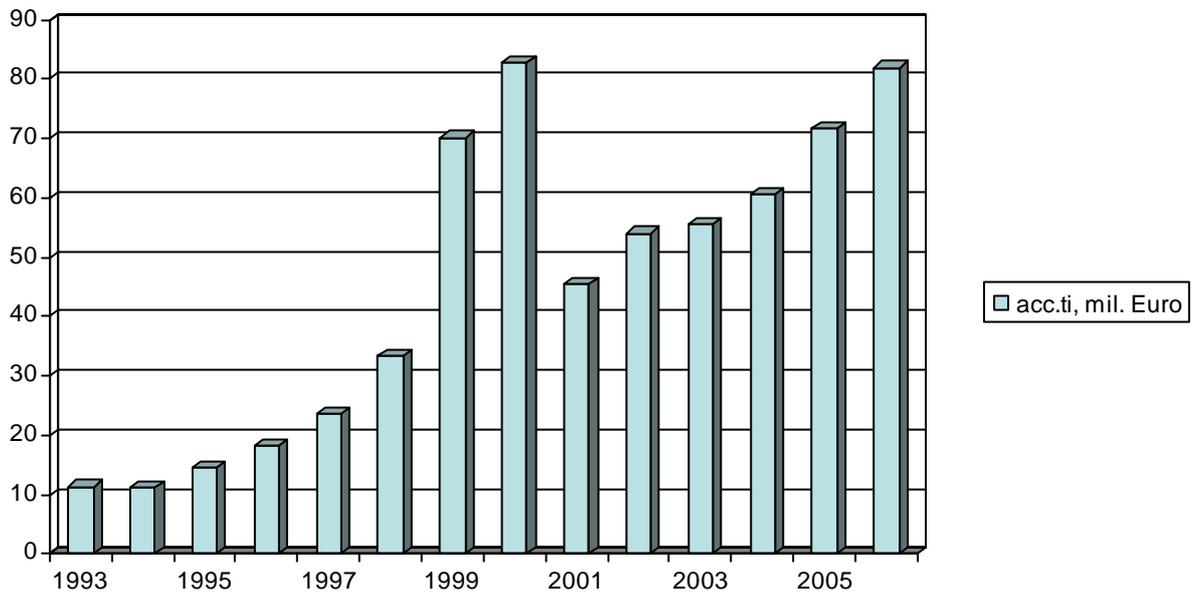
I rapporti fra le fondazioni e le OdV non derivano solo dalla legge n. 266, ma anche da attività di finanziamento dei progetti che le stesse OdV sottopongono alle fondazioni.

Risorse accantonate ai sensi dell'art. 15 della legge n. 266/1991

Per quanto concerne le risorse relative alla legge 266, come già evidenziato, le fondazioni hanno destinato somme consistenti: dall'entrata in vigore della legge 266/91 a tutto il 2006, le fondazioni hanno destinato ai fondi speciali circa 634 milioni di euro, oltre alla dotazione della Fondazione per il Sud (205 milioni di euro); nel solo 2006 hanno accantonato 82 milioni di euro.

L'andamento dei proventi delle fondazioni si è riflesso nella dinamica degli accantonamenti per la legge 266/91, ad eccezione del picco di accantonamenti fra l'entrata in vigore della Ciampi e l'applicazione dell'atto di indirizzo Visco, che ha successivamente dimezzato la quota di proventi da destinare all'art. 15. I risultati particolarmente positivi registrati dalle fondazioni dal 2000 in poi hanno riportato gli accantonamenti 2006 (82 milioni di euro) a valori assoluti superiori a quelli del 1999 (70 milioni di euro), nonostante l'impatto dell'atto di indirizzo dal 2001¹⁰.

¹⁰ La crescita degli accantonamenti, dovuta alla diversa modalità di calcolo si rileva immediatamente, dal confronto degli anni 1998 e 1999, allorché con l'entrata in vigore della legge Ciampi, fu abrogata la riserva per aumenti di capitale della conferitaria e ciò determinò il raddoppio degli accantonamenti. Con la direttiva Visco si è ristabilita una dinamica coerente con la legge ante Ciampi. Il totale complessivo del periodo è di 634,7 milioni di euro ed include 110 milioni di euro destinati alla costituzione di Fondazione per il Sud di competenza del volontariato, ma non include 205 milioni di euro di competenza delle Fondazioni.



Gli accantonamenti 2000 di 82,6 milioni di euro non sono confrontabili perché per molte fondazioni l'esercizio 2000 copre più di 12 mesi a seguito dell'atto di indirizzo Visco sui bilanci.

Dal 1994 gli accantonamenti hanno avuto un tasso di crescita medio annuo del 18 per cento circa, pari al 15 per cento in termini reali.

La distribuzione geografica delle somme è disomogenea; il decreto attuativo prevede che il 50% delle somme accantonate dalle fondazioni sia destinato al fondo speciale costituito presso la regione in cui la fondazione ha la sede ed il restante 50% ad uno o più altri fondi regionali. Di conseguenza, la presenza geografica delle fondazioni ha costituito, come per le altre loro erogazioni, la principale determinante della allocazione dei fondi della legge 266/91; tuttavia, il divario nord sud nell'allocazione dei fondi della 266 è inferiore a quello che si registra per le altre erogazioni delle fondazioni.

	Quota % l. 266	Quota % residenti	Quota % differenza
Piemonte	18,89	7,39	11,5
Emilia Romagna	15,14	6,99	8,2
Veneto	15,42	7,94	7,5
Liguria	4,14	2,76	1,4
Reg.aut. Valle d'Aosta	1,11	0,21	0,9
Trentino Alto Adige	1,67	1,65	0,0
Friuli Venezia Giulia	1,94	2,08	-0,1
Lombardia	7,21	15,85	-8,6
Toscana	9,77	6,14	3,6
Umbria	1,91	1,45	0,5
Marche	2,27	2,58	-0,3
Lazio	8,01	8,97	-1,0
Molise	1,07	0,56	0,5
Basilicata	0,93	1,05	-0,1
Abruzzo	1,03	2,21	-1,2
Sardegna	1,51	2,86	-1,4
Calabria	1,31	3,53	-2,2
Puglia	2,42	7,05	-4,6
Sicilia	2,47	8,72	-6,2
Campania	1,79	10,00	-8,2

Utilizzo delle risorse ex lege 266/1991 da parte dei CSV

Per i CSV il finanziamento delle fondazioni è sostanzialmente l'unica fonte di sostegno. Dai dati dell'ultimo rapporto sui Centri di servizio per il volontariato¹¹, curato da Csv.net, risulta che per i 77 CSV istituiti al 2006 (con una articolazione territoriale di 409 punti di servizio (costituita da sedi, delegazioni e sportelli), le erogazioni delle fondazioni costituisce oltre il 95% delle entrate.

A fine 2005, le fondazioni avevano erogato ai CSV circa 254 milioni di euro, che sono stati destinati, secondo il Rapporto Csv.net, per 1/3 alla copertura degli oneri di gestione e per la restante quota alla realizzazione degli scopi istituzionali.

I 77 CSV istituiti hanno diverse dimensioni territoriali: 65 hanno una dimensione provinciale, 8 regionale, 2 interprovinciale e 2 sub-provinciale. La tabella che segue riporta l'articolazione territoriale dei punti operativi dei CSV nel 2006.

¹¹ Trattasi del Report 2005 - Resoconto delle attività dei CSV inerenti all'anno 2005 - curato da CSV.net e relativo ai Centri di servizio per il volontariato istituiti fino al 2006.

Regione	Csv	Delegazioni	Sportelli	totale punti operativi
Piemonte	9	2	24	35
Valle d'Aosta	1		3	4
Lombardia	11	10	26	47
Trentino A. Adige	1		5	6
Veneto	7	6	21	34
Friuli V. Giulia	1	3	9	13
Liguria	4		4	8
Emilia-Romagna	9	3	26	38
Toscana	1	11	6	18
Umbria	2		11	13
Marche	1	5	18	24
Lazio	2	10	28	40
Abruzzo	4		7	11
Molise	3		4	7
Campania	5		1	6
Puglia	6	2	12	20
Basilicata	1	2	1	4
Calabria	5		4	9
Sicilia	3	18	16	37
Sardegna	1		34	35
Totale	77	72	260	409
Nord Ovest	25	12	57	94
Nord Est	18	12	61	91
Centro	6	26	63	95
Sud	28	22	79	129
Totale	77	72	260	409

Secondo i dati del Rapporto 2005, nei Csv erano complessivamente attivi 2.361 lavoratori retribuiti (tempo continuato, parziale e collaboratori), equivalenti a 700 unità, in termini di occupati a tempo pieno.

Dei 2.361 lavoratori coinvolti, 1.248 erano con contratto a carattere continuativo - di cui 340 dipendenti, mentre gli altri erano legati da rapporti di collaborazione, professionale, a progetto od occasionale - e 1.113 avevano un contratto di collaborazione nella progettazione sociale, di cui oltre i 2/3 riferibili a rapporti con docenti¹².

I CSV si avvalgono anche dell'azione volontaria, che nel 2005 ha visto interessate oltre 1.200 persone.

¹² Nello stesso periodo le risorse umane delle 88 fondazioni erano pari, complessivamente, a 806 unità, compresi i rapporti di distacco e di consulenza.

Nell'ambito dei CSV risultavano allora coinvolte direttamente, come soci, 8.600 organizzazioni di volontariato, su oltre 44.000 organizzazioni presenti a livello nazionale¹³.

Sempre dai dati del Rapporto, emerge che le entrate dei CSV sono state destinate a¹⁴:

- erogazione diretta di servizi alle Odv (44,2%);
- spese di funzionamento (22,6%);
- sostegno alla progettazione sociale (21,2%);
- altri oneri e investimenti (12%).

I CSV hanno erogato direttamente servizi ad oltre 70 mila utenti¹⁵, sotto forma di consulenze, di servizi di carattere logistico, di formazione, di attività di promozione del volontariato, di documentazione e informazione/comunicazione.

Il sostegno alla progettualità sociale delle Odv ha avuto nel 2005 una crescita del 67,5%. Sono state finanziate circa 2.700 iniziative, per un importo medio unitario di poco più di 5 mila euro.

Erogazioni delle fondazioni alle OdV

Oltre a sovvenire i CSV, le fondazioni provvedono al finanziamento diretto dei progetti delle OdV.

Nel 2005, ad esempio, con circa 134 milioni di euro, le OdV hanno ricevuto oltre il 20% delle risorse destinate dalle fondazioni al finanziamento di soggetti privati: è evidente, quindi, che la destinazione delle risorse per il finanziamento della legge n. 266 non è l'unico sostegno delle fondazioni alle OdV.

Sempre nel 2005, infatti, i progetti proposti dalle OdV sono stati finanziati dalle fondazioni per circa 63 milioni di euro; pari al 40% del totale delle erogazioni alle OdV, inclusi i finanziamenti ai CSV *ex* legge n. 266.

Nella tabella che segue sono riportate le erogazioni 2005 delle fondazioni alle OdV, ripartite per settore di intervento (la legge 266 è stata estrapolata dal settore volontariato).

¹³ Tale numero si raddoppia laddove si considerino anche le Odv che appartengono alla medesima rete associativa delle Odv socie.

¹⁴ Complessivamente i CSV hanno destinato alla realizzazione delle loro finalità istituzionali circa i 2/3 delle risorse finanziarie disponibili.

¹⁵ La metà degli utenti è costituita da singole persone, interessate ad avere informazioni sul mondo del volontariato o destinatarie di corsi di formazione riservati ai volontari, l'altra metà da organizzazioni di volontariato (23 mila) e di terzo settore (10 mila).

Finanziamenti ai CSV (legge 266)	71.844.798	53,76%
Volontariato, filantropia e beneficenza	46.371.226	34,70%
Salute pubblica	6.335.626	4,74%
Assistenza sociale	5.299.061	3,97%
Arte, attività e beni culturali	1.594.080	1,19%
Sviluppo locale	746.736	0,56%
Educazione, istruzione e formazione	732.555	0,55%
Sport e ricreazione	256.000	0,19%
Protezione e qualità ambientale	201.000	0,15%
Famiglia e valori connessi	120.500	0,09%
Altri settori	135.000	0,10%
<i>Totale complessivo</i>	<i>133.636.582</i>	100,00%