

**ORGANISMI DI CONTROLLO DEI CSV**  
**DALLE FUNZIONI ATTUALI ALLE PROSPETTIVE FUTURE (Senato 2.07.15)**

*Canovaccio dell'intervento di Lorenzo Maria di Napoli (lodinapo@tin.it),  
Presidente CoGe Calabria e Vice Presidente Consulta Nazionale CoGe*

**Un saluto** al senatore Lepri, relatore sul disegno di legge di riforma, a tutte le autorità del Terzo settore presenti in aula, ai colleghi dei CoGe nazionali ed alla Consulta dei CoGe per l'organizzazione della manifestazione. Un grato riconoscimento ai colleghi della Calabria che hanno commissionato lo studio sui controlli alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, che ringrazio per il lavoro svolto. Un sentito ringraziamento alla Presidenza del Senato della Repubblica che, oltre all'ospitalità, ci ha accordato il proprio patrocinio.

**Il tema odierno, sui controlli, è stato prescelto perché è l'argomento di cui forse finora si è meno discusso, nonostante la sua evidente crucialità per il buon funzionamento del sistema.** Desidererei pertanto iniziare richiamando alcune questioni decisive alla luce dell'esperienza vissuta da chi, come me, è un manager aziendale in parallelo impegnato, da circa venti anni nel terzo settore, in cui ho ricoperto - a titolo sempre gratuito - ruoli diversi sia presso sei diversi Comitati di gestione (contribuendo a suo tempo all'avvio dei CoGe del Molise, della Puglia, della Campania e della Calabria), sia presso nove diversi Csv.

Al riguardo, non si dovrebbe mai dimenticare che i Csv, per la loro stessa natura, così come definito nell'ambito del Fondo Speciale (L. 266/91), sono delle agenzie di servizi che operano con fondi di provenienza privata, e quindi, per riflesso, deve richiedersi che essi operino con criteri di tipo aziendalistico (ovviamente non stringenti come per Fiat, Luxottica o altri ed ovviamente salvaguardando i valori etici); dicevamo della necessità di operare con criteri privatistici dal momento che gli enti gestori dei Csv peraltro non sono delle organizzazioni di volontariato in quanto le finalità, l'attività, l'organizzazione, le responsabilità per essi previste non sono quelle sancite dalla legge 266/91.

**Entrando nel vivo del discorso, una questione importante riguarda la diversa visione che si deve avere tra fondi "propri o privati" e fondi di "provenienza terza".** Al riguardo, appare importante tenere presente una regola generale del settore privato (quello che opera con fondi "propri"), e cioè che una azienda, tra l'altro, rischia il fallimento non solo se non rispetta l'efficienza (citiamo per esempio uno dei principali macro-indicatori che potrebbe essere il rapporto tra "spese generali e costi di produzione"), ma rischia il fallimento anche se non rispetta l'efficacia (uno dei principali macro-indicatori potrebbe essere il "rapporto tra quanto programmato e quanto realizzato in sede consuntiva").

Invece, nei settori dove i fondi vengono prevalentemente assegnati da terzi, come nel caso dei Csv, per diretta esperienza, si rileva che il parametro dell'efficienza (ad esempio il rapporto tra costi di struttura e costi di missione) si riesce a tenerlo abbastanza sotto controllo, mentre quello dell'efficacia (nel senso suaccennato della più possibile rispondenza tra quanto programmato/promesso al territorio e quanto realizzato nell'anno) appare ancora oggi lontano dall'essere somatizzato dagli addetti ai lavori. Troppo spesso gli attori in campo non riescono a

lavorare per obiettivi; riscontriamo, infatti, una persistente difficoltà da parte dei Csv a realizzare nel periodo di riferimento (nell'anno) gli obiettivi programmati; ne deriva, quindi, un significativo accumulo di residui passivi, ma soprattutto il mancato adempimento di quanto promesso all'utenza in sede di programmazione.

La difficoltà di conseguire positivi risultati in questo senso è dovuta, oltre che alla mancanza di una sorta di competitività, anche ad una certa carenza dell'attuale normativa circa una chiara definizione dei compiti e dei ruoli assegnati agli attori in campo. Questa disfunzione potrebbe essere progressivamente eliminata attraverso una ridefinizione del sistema dei controlli, ma anche attraverso la promozione di un sano confronto concorrenziale fra i Csv in termini gestionali, con conseguente considerevole miglioramento dell'operatività degli stessi. Infatti, la concorrenzialità è uno strumento che da sempre aiuta le gestioni a “non sedersi”, ma a “spronarsi” per innovarsi, confrontarsi, operare e verificarsi, per il raggiungimento del miglior obiettivo verso il bene comune.

**Aggiungo che in questo sistema la nostra bussola dovrebbe essere sempre riferita a quelle che sono le caratteristiche peculiari del sistema Volontariato**, al suo spirito originario e motivazionale che ben conoscevano, nelle sue positività (molte), ma anche nei suoi limiti (pochi), i padri della legge 266 (mi fa piacere ricordare i compianti Maria Eletta Martini che ho incontrato in più circostanze e Luciano Tavazza con il quale ho lavorato per diversi anni, dal 1996 anno di costituzione dei primi Comitati fino al 2000). La lezione che ho appreso da loro e l'esperienza che ho maturato in seguito è la seguente: nel mondo del Volontariato, i nemici da sconfiggere sono la “autoreferenzialità” e gli “interessi precostituiti” da parte di chi è maggiormente introdotto.

Ed ecco il motivo per cui la legge dell'epoca introdusse non solo controlli di mera routine (quelli affidati ad organi di controllo interni dei Centri), ma soprattutto quelli connessi alla gestione dei “Fondi Speciali per il Volontariato” attraverso appunto *Comitati di “gestione”*, abilitati a controllare il corretto utilizzo delle risorse ed il rispetto della normativa. Pertanto, si è sin qui strutturato un pratico, naturale e semplice meccanismo di controllo: *ex ante* (fase programmazione), *ex post* (fase rendicontazione), ma soprattutto *in itinere* (fase operativa, gestionale) attraverso le figure dei due rappresentanti nominati dai CoGe regionali presso ogni Csv, uno nell'organo amministrativo ed uno nell'organo di controllo.

La nuova stagione richiederà quindi, a mio avviso, che l'istituzione cui saranno affidati i controlli - oltre che essere “terza” (non proveniente dal mondo del volontariato), “esperta della materia” (nel senso *sostanziale* del termine più che meramente *tecnico*) ed “impegnata” (in termini di dedizione, di tempo e di disponibilità ad addestrarsi se necessario) - sia anche bene organizzata con criteri “uniformi” in campo nazionale, sia informatizzata su tutta la rete e, soprattutto, sia dotata di maggiori poteri in termini di indirizzo e di controllo.

Mi sembra del resto superfluo sottolineare quanto oggi, allargandosi la platea degli utenti dei servizi dei Csv, sia più che mai attuale e oggetto di attenzione da parte dell'opinione pubblica e dei mezzi di comunicazione, la funzionalità del sistema dei controlli a fronte del dilagare di una certa corruzione anche in settori che ne sembravano esenti. Non possiamo ignorare che in alcune sacche del terzo settore “passa” un po' di tutto, proprio per la “una certa superficialità dei controlli”. Pochi mesi fa, lo ha apertamente denunciato sul Corriere della sera dell'otto aprile il Presidente dell'Autorità Anticorruzione, che proprio stamattina alla Camera dei deputati ha presentato la sua prima relazione. Raffaele Cantone ha usato nell'intervista le seguenti parole “... *le cooperative*

*hanno avuto un ruolo fondamentale ... così come il terzo settore che era un vanto per l'Italia, poi qualcuno ne ha approfittato... I controlli devono essere fatti ... per prevenire le irregolarità).*

In conclusione, si rileva con soddisfazione, nel disegno di legge in corso, la conferma dell'orientamento che i Csv devono essere assoggettati a controlli "terzi" e l'intenzione di istituire principi di "concorrenzialità".

**Ma, nello stesso tempo si rileva anche la mancata indicazione della fonte di copertura degli oneri derivanti dall'attività di controllo**, ancor meno rassicurante a causa dell'esplicita esclusione della possibilità che tali costi possano essere imputati al "quindicesimo" delle Fondazioni, senza precisare da quale altra provvista si debba attingere. Il messaggio che rischia di passare è che, al di là delle affermazioni sulla carta, non vi sia reale interesse ad attivare un'efficace azione di controllo dei Csv. E' quest'ultima sicuramente una criticità che occorre superare con un inequivocabile chiarimento del testo legislativo.

Un'altra criticità da appianare sul piano normativo è l'inserimento, tra le funzioni dei Csv del sostegno di iniziative solidali, la cui formulazione non appare molto chiara per cui sarebbe opportuno precisare meglio cosa si intende per "sostegno"; in quanto una vera e propria attività erogativa dei Csv per il finanziamento di progetti delle organizzazioni di Volontariato sarebbe una ipotesi difficilmente condivisibile per tre ordini di ragioni: 1) potrebbe generare costanti conflitti di interesse all'interno dei Csv; 2) potrebbe essere foriera di devianza dalla naturale funzione dei Centri di "servizio", in termini di supporto e qualificazione "infrastrutturale" delle associazioni servite; 3) sconfinerebbe in terreni non propri, tipici di altre istituzioni (fondazioni di origine bancaria e Fondazione Con il Sud, in particolare).

**Avviandomi alla conclusione, riepilogo ed integro alcuni suggerimenti emendativi** gran parte dei quali già condivisi dalla Consulta nazionale dei CoGe, che auspico possano essere tenuti presenti circa i futuri organi preposti ai controlli:

**sul piano della normazione primaria (disegno di legge):**

- Definizione della provenienza delle risorse destinate alla copertura delle spese di funzionamento degli organi (nazionale e regionali) che saranno preposti ai "controlli gestionali"; si suggerisce di farli restare in capo alle fondazioni di origine bancaria;
- Introduzione del principio della concorrenzialità, definendo un sistema premiante;
- Maggiore chiarezza su cosa deve intendersi per "sostegno di iniziative solidali";
- Mantenimento del controllo gestionale ex ante, in itinere ed ex post, con l'aggiunta di una chiara definizione dei compiti e dei ruoli dei soggetti cui saranno assegnati gli impegni di controllo, ivi comprese indicazioni di indirizzo generale, in modo da rendere i controlli funzionali al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia complessiva di tali sistemi sia a livello regionale che nazionale.

**sul piano della normazione secondaria (decreti attuativi):**

- Semplificazione strutturale: a) potenziali accorpamenti dei futuri organismi di controllo regionali (ex CoGe) più piccoli con quelli limitrofi di maggiore dimensione; b) possibile riduzione del numero di componenti dei nuovi organismi rispetto ai 15 dell'attuale

CoGe; c) conferma della presenza di esponenti del controllo nazionale/regionale negli organi amministrativi e di controllo dei Csv; d) mandato dei suddetti esponenti del controllo nazionale/regionale superiore ai due anni attualmente attribuiti ai CoGe, con ovvio allineamento tra tutte le regioni delle date di scadenza e di rinnovo dei predetti organismi.

- Contenimento dei costi, mediante ulteriore riduzione del plafond di spesa attualmente riservato ai CoGe, ottenibile: a) come detto, riducendo il numero degli organismi di controllo regionali ed il numero degli attuali componenti negli organismi regionali; b) riducendo notevolmente i costi logistici adoperando come sedi degli istituendi organi di controllo regionali quelle degli stessi Csv oppure utilizzando locali in comodato o presso lo studio dei consulenti o altro; c) uniformando e mettendo in rete le procedure di controllo e di monitoraggio.
- Omogeneizzazione di funzioni e modalità di intervento: a) formulazione più analitica dei compiti dei futuri addetti ai controlli; b) sviluppo dei processi di programmazione e controllo con modalità uniformi ed informatizzate in campo nazionale.

**Concludo** affermando che bisogna avere piena consapevolezza che ci troviamo in una stagione di necessaria innovazione istituzionale, in cui bisogna avere il coraggio di essere più aperti e innovativi, accettando e proponendo percorsi nuovi ispirati a meno burocrazia, più semplicità, più efficienza e soprattutto maggiore efficacia, sia pure nel rispetto delle specifiche identità, ma senza abbassare la guardia in materia di controlli.

**Grazie per l'attenzione**