

Sentenza: n. 185 del 25 settembre 2018

Materia: ordinamento civile

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: articoli 3, 76, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione e al principio di leale collaborazione

Ricorrente: Regione Veneto e Regione Lombardia

Oggetto: articoli 61, comma 2, 62, comma 7, 64, 65 e 72, quest'ultimo anche in relazione all'art. 73, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106»

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 72, comma 3, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106», nel testo antecedente alle modifiche di cui all'art. 19 del decreto legislativo 3 agosto 2018, n. 105, intitolato «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante: “Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106”», nella parte in cui non prevede che l'atto d'indirizzo con cui il Ministro del lavoro e delle politiche sociali determina annualmente «gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili nei limiti delle risorse disponibili sul Fondo medesimo» sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;
- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 61, comma 2, 62, comma 7, 64, 65 e 72, quest'ultimo anche in relazione all'articolo 73, del d.lgs. n. 117 del 2017 in riferimento all'art. 119 della Costituzione;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 61, comma 2, 62, comma 7, 64 e 65 – quest'ultimo nel testo introdotto dall'art. 18 del d.lgs. n. 105 del 2018 – del d.lgs. n. 117 del 2017, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 della Costituzione e al principio di leale collaborazione;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 64 e 65 – quest'ultimo nel testo introdotto dall'articolo 18 del d.lgs. n. 105 del 2018 – del d.lgs. n. 117 del in riferimento all'articolo 76 della Costituzione.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi: Le Regioni ricorrenti, ritengono che il Governo, delegato al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative al “Terzo settore”, , (secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 20, commi 3 e 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa, e successive modificazioni) in forza della legge 6 giugno 2016, n. 106 (Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale), abbia sì circoscritto l'ambito dell'intervento normativo, individuando le attività d'interesse generale che devono essere esercitate per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, senza però tenere in debito conto che il *vasto orizzonte di tali attività determinerebbe un rilevante impatto su numerosi ambiti materiali affidati alle cure delle Regioni*, Quanto sopra avrebbe dovuto comportare di conseguenza il riconoscimento in capo alle Regioni di

un ruolo centrale, nella definizione delle priorità d'intervento e della politica sociale da attuare per il soddisfacimento dei bisogni delle popolazioni locali, proprio in ragione della stretta correlazione esistente tra le stesse attività e il territorio, per conformare i servizi d'interesse generale alle specifiche e particolari esigenze territoriali.

Le ricorrenti ritengono preliminarmente di dover distinguere per quali aspetti la disciplina di cui al d.lgs. n. 117 del 2017 afferisca alle competenze esclusive dello Stato in materia di "ordinamento civile", "tutela della concorrenza", "sistema tributario" e "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", nonché invece, per quali profili la stessa disciplina sia di competenza legislativa e amministrativa, *oltreché politica*, delle Regioni.

Le Regioni riconoscono che la disciplina *regolatoria* che definisce la natura, il funzionamento e la strutturazione degli enti facenti parte del Terzo settore, quali soggetti di diritto privato, debba senza dubbio ricondotta all'ambito dell'ordinamento civile. Allo stesso modo, la disciplina tributaria, pur ove determini in via indiretta indirizzi di politica sociale in grado di limitare l'autonomia regionale, potrebbe ritenersi afferente al sistema tributario. Parimenti, le varie disposizioni dirette a evitare che il regime di favore per i soggetti del Terzo settore possa alterare la libera concorrenza sarebbero annoverabili nell'ambito della "tutela della concorrenza", così come la definizione dei livelli minimi ed essenziali dei servizi sociali da assicurare sull'intero territorio nazionale, sia da annoverarsi pacificamente quale competenza esclusiva dello Stato .

Diversamente, le disposizioni che configurano un modello di amministrazione articolata non sembrerebbero rientrare fra gli ambiti materiali di competenza esclusiva dello Stato, in quanto esse infatti, inciderebbero sull'autonomia delle Regioni nelle scelte di politica sanitaria, turistica, sociale, culturale, che ad esse competono. Il legislatore statale non avrebbe previsto un adeguato coinvolgimento delle autonomie territoriali, *che subirebbero così un pregiudizio senza alcuna forma di compensazione*.

Le Regioni Veneto e Lombardia impugnano, per violazione degli articoli 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, gli articoli 61, comma 2, 62, comma 7 e 64.

Le disposizioni disciplinano l'Organismo nazionale di controllo (ONC), attribuiscono allo stesso funzioni di governo del sistema del "Terzo settore", tra cui, in particolare, l'individuazione del numero di enti accreditabili come Centri di servizio per il volontariato (CSV) nel territorio nazionale, nonché la determinazione dell'ammontare del finanziamento stabile triennale spettante ai suddetti centri, con la relativa ripartizione annuale e territoriale, su base regionale. Viene contestato la mancata previsione di un'adeguata partecipazione regionale all'organo di amministrazione dell'ONC, ovvero la mancata previsione che l'esercizio delle funzioni svolte dallo stesso avvenga previo parere o intesa con le Regioni, quanto meno attraverso le "conferenze intergovernative".

Sono altresì impugnati gli articoli 64 e 65, che disciplinano l'ONC e gli organismi territoriali di controllo (OTC) in quanto il legislatore delegato avrebbe accentrato in capo all'ONC tutte le funzioni di governo del sistema del Terzo settore, in contrasto con i principi di cui alla legge 6 giugno 2016, n. 106 (Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale), che prevederebbe, invece, l'attribuzione di poteri decisori in capo a organismi regionali o sovraregionali, con conseguente lesione delle competenze costituzionali delle Regioni di cui agli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione. In ultimo è impugnato l'articolo 72, che disciplina le modalità di funzionamento e di utilizzo delle risorse del "Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore" (FUN). Questo è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per sostenere lo svolgimento di attività di interesse generale rientranti nell'ambito del Terzo settore, attraverso il finanziamento d'iniziative e progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di

promozione sociale e fondazioni ed inciderebbe significativamente su numerosi settori di competenza regionale, e secondo la prospettazione di parte ricorrente comprimerebbe l'autonomia degli enti territoriali nell'amministrare interessi pubblici, senza che siano previste modalità di coinvolgimento delle Regioni riguardo alla determinazione dei criteri di ripartizione del fondo sui rispettivi territori e di distribuzione delle relative risorse.

La Corte preliminarmente dichiara inammissibili le censure fondate sulla violazione dell'articolo 119 della Costituzione, in quanto il parametro invocato non è stato richiamato nelle singole questioni e la presunta violazione non è pertanto sorretta da adeguata motivazione.

Nel respingere le censure di illegittimità costituzionale, la Corte premette il quadro di riferimento alla normativa specifica, definendo " *...il Terzo settore come il complesso dei soggetti di diritto privato che esercitano, in via esclusiva o principale, una o più attività d'interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi, in attuazione del principio di sussidiarietà.*"

Le attività sopra individuate: "*...prima ancora che venisse enunciato nella Costituzione il principio di sussidiarietà, ora inscritto nell'art. 118 Cost.,*" sono state ricondotte dalla giurisprudenza costituzionale, più specificamente per ciò che attiene al volontariato, all'ambito delle libertà sociali garantite dall'articolo 2 della Costituzione, in quanto poste in essere da soggetti privati che operano per scopi di utilità collettiva e di solidarietà sociale (sentenze n. 500 del 1993, n. 355, n. 202 e n. 75 del 1992). Le attività sono assai eterogenee per cui il Terzo settore non può essere definito una "materia" in senso stretto e la relativa disciplina, non può essere rigidamente classificata, poiché le attività ad essa afferenti sono svolte nei più diversi ambiti materiali, sia di competenza dello Stato, sia di competenza regionale. Diversamente è invece per i soggetti che operano nel Terzo settore, in quanto sono soggetti di diritto privato, la loro conformazione specifica, la loro organizzazione e le disposizioni fondamentali di correlazione con le autorità pubbliche, ricadono tipicamente nella materia "ordinamento civile". La suddetta materia comprende le discipline sopraindicate, *allo scopo di garantire l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza (ex plurimis, sentenze n. 287 del 2016, n. 97 del 2014, n. 290 del 2013, n. 123 del 2010 e n. 401 del 2007), oltreché di assicurare l'«essenziale e irrinunciabile autonomia» che deve caratterizzare i soggetti del Terzo settore (sentenza n. 75 del 1992), nel rispetto dell'art. 118, quarto comma, Costituzione (sentenze n. 301 e n. 300 del 2003.*

Nell'assetto organico del Codice del Terzo settore un ruolo peculiare è attribuito ai CSV (Centri di servizio per il volontariato articolo 61), enti costituiti in forma di associazione riconosciuta da organizzazioni di volontariato e da altri soggetti del Terzo settore. Ad essi compete la funzione di organizzare, gestire ed erogare servizi di supporto tecnico, formativo e informativo per promuovere e rafforzare la presenza e il ruolo dei volontari, con particolare riferimento alle organizzazioni di volontariato. Per lo svolgimento di tali attività, i soggetti che vogliono essere riconosciuti quali CSV sono accreditati presso le pubbliche amministrazioni, sulla base di specifici requisiti e caratteristiche. Le attività dei CSV, sono finanziate attraverso il FUN (Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore articolo 62), alimentato da contributi annuali delle fondazioni di origine bancaria. La natura dei CSV è quella di soggetti di diritto privato che interagiscono con tutta la rete del Terzo settore, al fine di promuoverne e facilitarne le attività, per cui la disciplina del loro regime giuridico è ricondotta necessariamente alla potestà esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

L'articolo 64 ha previsto l'istituzione di un apposito organismo, Organismo nazionale di controllo (ONC), al fine di svolgere le funzioni d'indirizzo, controllo e vigilanza sui CSV. Si tratta di una fondazione con personalità giuridica di diritto privato, costituita con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, a cui spettano: l'amministrazione del FUN, la fissazione degli indirizzi strategici generali da perseguirsi attraverso le relative risorse, il riparto su base regionale del

finanziamento dei CSV, nonché l'accreditamento degli stessi.

La natura di organismo di controllo e di supporto dell'attività di soggetti di diritto privato si riflette sulla struttura dello stesso ONC (articolo 64). I suoi componenti sono designati principalmente dai vari attori sociali del Terzo settore, con particolare rilievo per le fondazioni di origine bancaria (sette membri su un totale di tredici). Due membri sono designati dalle amministrazioni pubbliche, uno dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali e uno dalla Conferenza Stato-Regioni. Le funzioni dell'ONC, inoltre, sono esercitate in raccordo con gli OTC (organismi territoriali di controllo articolo 65). Tali organismi, sono privi di autonoma soggettività giuridica e svolgono rilevanti funzioni di controllo sui CSV del territorio di riferimento. Essi sono disciplinati dando rappresentanza maggioritaria anche in questo caso ai soggetti del Terzo settore (predominanza delle designazioni da parte delle fondazioni di origine bancaria, alle Regioni e alle Province autonome spetta la scelta di due componenti degli organismi). Gli OTC effettuano attività di tipo istruttorio per l'accreditamento dei CSV e hanno poteri rilevanti nel controllo sugli stessi, vigilando sulla permanenza dei requisiti di accreditamento, come sopra detto sulla base di criteri rigidamente stabiliti per legge, e sulla legittimità e sulla correttezza dell'attività di tali soggetti in relazione all'uso delle risorse del FUN. Inoltre, spettano agli OTC anche il riparto tra i CSV collocati in ciascuna Regione del finanziamento deliberato dall'ONC, nonché l'ammissione al finanziamento della relativa programmazione.

Così come per i CSV, la disciplina dell'ONC ricade nella materia ordinamento civile. Il legislatore statale, infatti, ha attribuito a una fondazione di diritto privato funzioni d'indirizzo, controllo e vigilanza su soggetti che agiscono nell'ambito dei rapporti privatistici. Sebbene la fondazione sia costituita con atto ministeriale, *non si tratta di una forma di governo pubblico del Terzo settore, bensì della regolamentazione di assetti che concernono i rapporti tra soggetti di diritto privato, in attuazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, quarto comma, Cost.; principio che si realizza anche attraverso la collocazione di funzioni di vigilanza e di controllo entro la trama dei rapporti interprivati.*

La scelta del legislatore statale, nell'attuare la delega conferitagli all'articolo 5, comma 1, lettera f), della legge n. 106 del 2016, è stata caratterizzata da una impostazione più accentrata di altre che potevano prospettarsi, e questo secondo la Corte può aver generato *la pur erronea opinione che ci si trovi innanzi a un organismo pubblico. Ma così non è, poiché rimane pur sempre la disciplina di organismi privati, secondo un modello organizzativo che si riconduce alla tematica del Libro primo, Titolo II, del codice civile.*

A conferma della materia ordinamento civile in cui ricade la disciplina dell'ONC, soccorre la composizione di esso, per la quale, coerentemente, è prevista la prevalenza di rappresentanti privati, ed una minima e peraltro paritaria, rappresentanza di Stato e Regioni, come non può che essere, data la natura dell'organismo che riveste carattere di diritto privato e non appartiene all'amministrazione pubblica. Anche in riferimento alle funzioni dell'ONC, queste sono di diritto privato in quanto attinenti sostanzialmente alla regolamentazione del sistema dei CSV (soggetti privati), attraverso la vigilanza e il controllo sugli stessi e l'amministrazione del FUN. Quest'ultimo è volto a finanziare proprio il funzionamento dei CSV e non le attività del Terzo settore, per cui non attengono agli ambiti materiali in cui esse si realizzano, ambiti queste possono certamente anche rientrare nelle competenze regionali.

La Corte ritiene che l'assetto delle disposizioni regolative di cui sopra, sia corrispondente alle imprescindibili esigenze di uniformità per la disciplina del Terzo settore sul territorio nazionale e che tali esigenze non comportino un *irragionevole sacrificio delle specificità territoriali*, non ravvisa pertanto alcuna violazione dei parametri costituzionali invocati degli articoli 3 e 97.

Viene altresì giudicata infondata la questione di illegittimità costituzionale degli articoli 64 e 65 sollevata in relazione all'articolo 76 della Costituzione per la violazione dei principi stabiliti dalla legge delega all'articolo 5, comma 1, lettera f). La rete di organismi regionali, sovra regionali e coordinata sul piano nazionale delineata nel suddetto articolo 5 della legge delega, risulta ben disciplinata nel rispetto delle esigenze territoriali attraverso gli OTC, (accreditamento CSV, riparto

risorse, vigilanza) ed il coordinamento nazionale mediante l'ONC, con le funzioni di indirizzo e pianificazione strategica, così come previsto nella delega.

La censura relativa alla violazione del principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 della Costituzione, parametro invocato dalle ricorrenti per l'articolo 72 "Fondo per il finanziamento di progetti ed attività di interesse generale del terzo settore", viene giudicata fondata.

Il fondo, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previsto allo scopo di sostenere lo svolgimento di attività d'interesse generale rientranti nell'ambito del Terzo settore, con finanziamento d'iniziativa e di progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni comprese tra i soggetti del Terzo settore. A tal fine, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con proprio decreto, adotta ogni anno un atto d'indirizzo con cui sono determinati gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili nei limiti delle risorse disponibili sul fondo medesimo, sono poi individuati dallo stesso Ministero i soggetti attuatori degli interventi da finanziarsi.

Il fondo interviene quindi a finanziare quelle attività d'interesse generale svolte dai soggetti del Terzo settore, in quegli ambiti materiali, che possono spettare anche alla competenza regionale, concorrente o residuale (*si pensi alle politiche sociali, allo sport, alla sanità o al turismo*). La Corte con costante giurisprudenza ha più volte affermato che la disciplina con legge statale di finanziamenti in materie spettanti alla potestà legislativa regionale risulta compatibile con l'assetto costituzionale delle competenze solo ove siano previste, in ossequio al principio di leale collaborazione, forme di coinvolgimento delle Regioni nella gestione dei relativi fondi (*ex plurimis, sentenze n. 189 del 2015, n. 168 e n. 50 del 2008, n. 222 del 2005, n. 424 e n. 16 del 2004*). La sede di tale coinvolgimento regionale..... va individuata nella Conferenza Stato-Regioni, attraverso lo strumento dell'intesa sulle modalità di utilizzo e di gestione del fondo in questione (*ex plurimis, sentenze n. 211 del 2016 e n. 273 del 2013*).

La declaratoria d'illegittimità costituzionale è limitata al solo comma 3 dell'art. 72, del d.lgs. n. 117 del 2017 nella parte in cui non prevede la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni sull'atto d'indirizzo con cui sono determinati gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili nei limiti delle risorse disponibili sul «Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore. E' dichiarata l'illegittimità del suddetto comma nel testo originario, in quanto con l'articolo 19 del decreto legislativo 105 del 2018, correttivo appunto del Codice del Terzo settore, esso è stato modificato in modo soddisfacente per le ricorrenti, ma avendo avuto applicazione medio tempore per il 2017, non poteva essere dichiarata cessata la materia del contendere.