

**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria**  
**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

10/11/05  
10/11/05

Sul ricorso numero di registro generale 00614 del 2004, proposto da:  
Centro Servizi Al Volontariato (celivo), rappresentato e difeso dall'avv. Roberto  
Damonte, con domicilio eletto presso Roberto Damonte in Genova, Via Corsica  
10/4;

*contro*

Regione Liguria, in persona del presidente in carica  
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'economia e delle  
finanze, in persona dei ministri in carica;  
Comitato di gestione fondo speciale volontariato Liguria, in persona del legale  
rappresentante, rappresentato e difeso dall'avv. Marco Barilati, con domicilio eletto  
presso di lui a Genova, in via Corsica, 19/11;

*nei confronti di*

Centro Servizi Al Volontariato - Savona;

*per l'annullamento*



del provvedimento 24.2.2004, prot. 58 del comitato di gestione del fondo speciale per il volontariato in Liguria, di non approvazione del bilancio di previsione per il 2004 del CELIVO, per la parte che riguarda i terreni ed i fabbricati, e di erogazione in favore del ricorrente della somma di euro 970.322,60;

del provvedimento 16.3.2004, prot. 79 del comitato di gestione del fondo speciale per il volontariato in Liguria relativo alla mancata approvazione del bilancio preventivo per il 2004, nella parte in cui si dispone sull'acquisto dell'immobile in cui è ubicata la sede associativa;

dei provvedimenti derivanti dalle deliberazioni 12.2.2004 e 9.3.2004 del comitato di gestione;

della raccomandazione del comitato di gestione del fondo speciale per il volontariato in Liguria 23.6.2004, n. 147;

del provvedimento 1.7.2004, n. 178 del comitato di gestione con cui fu comunicata all'interessato l'assegnazione della somma di euro 242.580,66 per la copertura della quota residua per il 2004;

unA  
L

del provvedimento 28.2.2005, prot. 41 del comitato di gestione del fondo speciale per il volontariato in Liguria, nella parte in cui ammette al finanziamento del bilancio preventivo per il 2005 solo la percentuale dell'80 per cento delle somme destinate al soggetto ricorrente, e per la parte in cui si propone di approvare il bilancio per il 2005

Visto il ricorso con i relativi allegati.

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comitato di gestione fondo speciale volontariato Liguria.

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comitato di gestione del Fondo Speciale per il volontariato in Liguria;

viste le memorie notificate il 20.9.2004 e 6.5.2005 con cui il ricorrente ha proposto motivi aggiunti di impugnazione;

viste le memorie conclusionali depositate dalle parti;

Udito nell'udienza pubblica del giorno 27/10/2005 il relatore Paolo Peruggia e uditi per le parti gli avvocati Roberto Damonte e Marco Barilati.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:



## FATTO

Con atto notificato il 24.4.2004, depositato il 30.4.2004, il centro di servizi al volontariato (CELIVO) propose impugnazione avverso:

il provvedimento 24.2.2004, prot. 58 del comitato di gestione del fondo speciale per il volontariato in Liguria, di non approvazione del bilancio di previsione per il 2004 del CELIVO, per la parte che riguarda i terreni ed i fabbricati e prevede di erogare la somma di euro 970.322,60 in favore del ricorrente;

il provvedimento 16.3.2004, prot. 79 del comitato di gestione del fondo speciale per il volontariato in Liguria relativo alla mancata approvazione del bilancio preventivo per il 2004, nella parte in cui si dispone sull'acquisto dell'immobile in cui è ubicata la sede associativa;

i provvedimenti derivanti dalle deliberazioni 12.2.2004 e 9.3.2004 del comitato di gestione. Le censure:

violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266 e dell'art. 4 del d.m. 8.10.1997, difetto del presupposto.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266 e degli artt. 2 e 4 del d.m. 8.10.1997, incompetenza assoluta, illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266 e degli artt. 2 e 4 del d.m. 8.10.1997, difetto di presupposto.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266 e degli artt. 2 e 4 del d.m. 8.10.1997, difetto di motivazione e di istruttoria, sviamento di potere.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266 e degli artt. 2 e 4 del d.m. 8.10.1997, tardività, difetto di motivazione sotto ulteriore profilo.

Il comitato di gestione del fondo speciale per il volontariato in Liguria si è costituito in giudizio con atto depositato il 21.6.2004, con cui ha chiesto respingersi la domanda.

Con successivo atto notificato il 17.9.2004, depositato il 28.9.2004, il CELIVO ha ulteriormente impugnato:

la raccomandazione del comitato di gestione del fondo speciale per il volontariato in Liguria 23.6.2004, n. 147;



il provvedimento 1.7.2004, n. 178 del comitato di gestione con cui fu comunicata all'interessato l'assegnazione della somma di euro 242.580,66 per la copertura della quota residua per il 2004. Le censure:

violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266 e degli artt. 2 e 4 del d.m. 8.10.1997. Incompetenza assoluta, illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost.

violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266, e dell'art. 4 del d.m. 8.10.1997. Difetto di presupposto.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266 e degli artt. 2 e 4 del d.m. 8.10.1997 in relazione all'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, difetto di motivazione e di istruttoria, sviamento di potere.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266 e degli artt. 2 e 4 del d.m. 8.10.1997, tardività, difetto di motivazione sotto ulteriore profilo.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 15 delle legge 11 agosto 1991, n. 266 e degli artt. 2 e 4 del d.m. 8.10.1997, difetto di motivazione sotto ulteriore profilo.

Con successivo atto notificato il 6.5.2005, depositato il 11.5.2005, il CELIVO ha chiesto l'annullamento anche del provvedimento 28.2.2005, n. 41 del comitato di gestione del fondo speciale per il volontariato in Liguria, relativo all'ammissione al finanziamento preventivo per il 2005 dell'associazione ricorrente, nella parte in cui subordina tale ammissione all'esito del presente contenzioso. Le censure:

Violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266 e dell'art. 4 del d.m. 8.10.1997, difetto di presupposto e di motivazione.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266 e degli artt. 2 e 4 del d.m. 8.10.1997. Incompetenza assoluta, illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost.

L'associazione ricorrente ha depositato una memoria difensiva il 14.10.2005, mentre il comitato resistente ha prodotto un atto defensionale il 15.10.2005.

## DIRITTO

- u -

La presente controversia riguarda la dichiarazione di illegittimità dell'aspirazione della ricorrente associazione di volontariato di possedere un immobile nel quale esercitare l'attività statutaria: infatti con il ricorso introduttivo e con quelli successivamente proposti per l'impugnazione degli ulteriori atti del medesimo procedimento si contestano gli atti del comitato di gestione del fondo speciale per il volontariato in Liguria, con cui si è ritenuta illegittima l'appostazione da parte dell'associazione ricorrente di fondi nel bilancio di previsione del 2004, con la previsione del loro impiego per l'acquisto dell'immobile in cui è svolta l'attività sociale. Tutte le altre questioni sollevate in questo giudizio attengono alla possibilità per il CELIVO di continuare ad essere beneficiario dei fondi gestiti dal comitato di gestione, in presenza appunto dell'indirizzo impresso dall'associazione alla propria attività, quale traspare dal bilancio sottoposto all'approvazione dell'ente resistente.

Preliminarmente devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità del ricorso proposte dal resistente comitato di gestione: osserva tale parte che la condotta del consiglio d'amministrazione ha prestato ossequio ad una circolare ministeriale, e che tale atto non è stato impugnato, sì che ogni futura determinazione dell'ente non potrà che essere indirizzata dall'atto dell'amministrazione statale.

La tesi non può essere accolta: infatti la prestazione di attività di volontariato non ricade in un settore in cui v'è riserva di legislazione esclusiva (art. 117 comma 2 Cost.) statale, sì che un organo come il comitato di gestione, sicuramente non appartenente all'organizzazione statale, non può essere tenuto all'osservanza di una semplice circolare della p.a. centrale.

La mancata espressa denuncia dell'illegittimità della circolare in questione è pertanto ininfluenza sull'oggetto del contendere, per cui l'eccezione non è fondata e va respinta.

\* \* \*

L'esame delle problematiche da risolvere per la decisione nel merito impone una sintetica disamina del quadro normativo di riferimento.

Alla fine degli anni ottanta del decorso secolo il legislatore italiano si pose il problema di conferire maggiore agilità al sistema bancario, scorporando dall'attività propriamente d'impresa una serie di funzioni che importanti portati storici o la volontà di più recenti legislatori avevano giustapposto allo svolgimento dei tipici atti connessi all'esercizio del credito. L'intendimento legislativo così manifestato si proponeva peraltro di assecondare anche delle esigenze che derivavano dalla sempre maggiore compenetrazione dell'economia italiana con quella degli altri stati



europei; in tale contesto il parlamento decise di regolamentare anche l'utilizzo degli importanti patrimoni, soprattutto immobiliari, di pertinenza dagli enti pubblici e privati che al tempo esercitavano il credito, e si ritenne opportuno conferirli a dei soggetti di nuova istituzione, per i quali fu previsto un essenziale raccordo con le realtà locali che avevano contribuito, nel tempo, all'accumulo di detti beni.

Il tribunale fa riferimento al d.lvo 20.11.1990, n. 356, che appunto distinse gli enti dalle società bancarie, separandone la personalità giuridica e la sfera di competenza: per conseguenza fu possibile all'art. 15 della denunciata legge 11 agosto 1991, n. 266 prevedere che una parte dei redditi rinvenienti dalla gestione dei patrimoni degli enti bancari avrebbe dovuto essere destinata al finanziamento dei soggetti che, in quegli anni, si andavano impegnando nel volontariato.

Del resto i motivi ispiratori degli istituti di credito di più antica istituzione potevano essere rinvenuti anche nell'impiego a fini benefici di parte delle somme derivate dall'intermediazione del denaro, assecondando con ciò una tradizione che si ricollega con il difficile rapporto esistito per molto tempo tra il modo di pensare cristiano e cattolico ed i modi di essere dell'economia che prevedono la liceità del prestito fruttifero del denaro.

ws  
4

L'attuazione pratica di tale intendimento non poteva peraltro essere lasciata alla sola azione dei gruppi che spontaneamente si dedicavano all'attività che venne definita di "volontariato", sia per il rilievo sociale di tale azione, sia per l'ingente misura dei patrimoni interessati, e dei conseguenti redditi ritraibili. Fu perciò prevista una struttura destinata ad incanalare i fondi rinvenienti dalle fondazioni bancarie, così come fu stabilito l'obbligo per i soggetti impegnati nella ricordata attività altruistica di assoggettarsi a determinati controlli, anche per prevenire un possibile abuso nell'impiego dei fondi in questione.

In tale contesto l'art. 15 della citata legge 18 agosto 1991, n. 266 ha previsto che almeno un quindicesimo dei proventi annuali degli enti bancari trasformati in fondazioni venga versato alle regioni, che dovranno utilizzarli per costituire dei "... centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato, e da queste gestiti, con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività...": la norma demanda (comma 3) ad un decreto ministeriale la pratica attuazione della previsione.

L'atto governativo (d.m. 8.10.1997, in gazz. uff. 15.10.1997, n. 241) dispone conseguentemente che ciascuna fondazione risultante dal procedimento previsto dal d.lvo 20.11.1990, n. 356 debba versare le somme destinate alle associazioni di volontariato per il 50% al fondo speciale istituito presso ciascuna regione: queste somme (art. 2, comma 1 del decreto ministeriale) costituiscono un patrimonio separato degli enti e casse conferenti, e sono disponibili per i centri di servizio, che



li "... utilizzano per i compiti di cui all'art. 4 e per le spese di funzionamento di attività del comitato di gestione...".

Il fondo così costituito è amministrato da un comitato di gestione, costituito ai sensi dell'art. 2, comma 2 del decreto, che si avvale per le spese del suo funzionamento delle somme accantonate a favore dei centri di servizio; la norma precisa che i costi che i comitati possono addebitare ai fondi di pertinenza dei centri di servizio sono solo quelli strettamente necessari per il funzionamento dei comitati stessi.

Dalle norme citate risulta che il meccanismo finanziario delineato è funzionale all'attività dei centri di servizio (art. 3 del decreto) che sono gli organismi in cui possono associarsi cinque o più associazioni di volontariato o fondazioni: questi soggetti si danno un regolamento e debbono ottenere dal comitato di gestione il riconoscimento della natura particolare richiesta dalla normativa in questione, anche al fine di fruire dei finanziamenti previsti dalla normativa sulle fondazioni bancarie.

W  
L

I centri di servizio (art. 5 del decreto) provvedono alla redazione del bilancio preventivo e consuntivo, che devono essere trasmessi al comitato di gestione: nel documento contabile devono essere appostate soltanto le fonti finanziarie derivanti dal fondo di cui all'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266, mentre vi è maggiore libertà di indicazione per gli altri proventi utilizzabili.

Il comitato di gestione (art. 2, comma 6 lett. f. del decreto ministeriale) "... riceve i rendiconti di cui al successivo art. 5 e ne verifica la regolarità nonché la conformità ai rispettivi regolamenti...".

Muovendo anche da questa previsione il comitato di gestione ha ritenuto di poter sindacare l'appostazione operata dal CELIVO, che ha indicato nel bilancio di previsione un fondo destinato all'acquisto del bene immobile, in cui esso svolge l'attività statutaria: l'ente resistente ritiene che tutti i fondi che affluiscono ai centri di servizio debbano invece essere destinati all'attività di volontariato strettamente intesa, ed ha perciò negato l'approvazione del bilancio in questione. In base a tale convincimento il comitato di gestione ha ritenuto di dover diramare una direttiva ai centri di servizio, così da rendere cogente per tutti i centri di servizio la determinazione palesata nell'atto puntuale impugnato con il ricorso introduttivo; anche questo atto è stato impugnato con il primo ricorso contenente motivi aggiunti, mentre l'ultimo ricorso per motivi aggiunti riguarda la mancata approvazione del bilancio di previsione del centro di servizio per il 2005, pendendo ancora il presente giudizio.

\* \* \*

- 7 -



Il punto decisivo della controversia riguarda tuttavia il vincolo di destinazione che caratterizza le somme che le fondazioni bancarie incanalano verso le associazioni territoriali di volontariato.

Il regolamento ministeriale del 1997 prevede infatti la destinazione dei fondi su cui si controverte in questo giudizio in favore delle attività di cui all'art. 4: esse consistono nell'approntare strumenti per incentivare la cultura del volontariato e stimolarne le iniziative, nell'offrire consulenza ed assistenza per nuove intraprese in tale senso, nell'organizzazione di corsi di formazione e qualificazione per gli aderenti alle organizzazioni di settore e nel fungere da strumento di raccolta e diffusione delle informazioni sulle attività in questione.

Non è compresa nella lettera della disposizione l'acquisizione di un bene immobile, per cui a tale stregua deve ritenersi corretta la tesi del comitato resistente, che ha considerato impropria la destinazione di fondi derivanti dalle fondazioni bancarie ad usi diversi da quelli previsti dal regolamento. mt  
h

Un ulteriore argomento a conforto della tesi contraria per le argomentazioni del ricorrente può essere tratto anche dall'esame dell'art. 5 della legge 11 agosto 1991, n. 266.

La disposizione ammette che anche le associazioni non riconosciute che operano nel settore del volontariato possano rendersi proprietarie di beni immobili (comma 2 dell'art. 5), ma sembra vincolare l'attività di tali soggetti, perché tutte le risorse derivanti dagli enti pubblici o dalle fondazioni siano destinate alla funzione altruistica.

Da ciò si deriva che appare corretta la tesi sostenuta dal comitato resistente, nella parte in cui non si nega l'astratta liceità di un negozio che vede il CELIVO nella veste di acquirente di un bene immobile, a condizione che tale operazione venga perseguita con fondi diversi da quelli di che si tratta.

In conclusione le domande non possono ottenere favorevole considerazione, per cui i ricorsi vanno respinti.

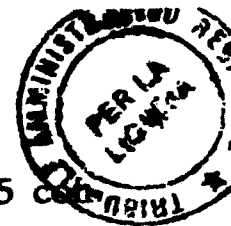
Le spese possono essere compensate, data la natura delle parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria, Sezione seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge e compensa le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.





Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 27/10/2005  
l'intervento dei signori:

Mario Arosio, Presidente

Paolo Peruggia, Primo Referendario, Estensore

Pierpaolo Grauso, Referendario

L'ESTENSORE  
*[Handwritten signature]*

IL PRESIDENTE  
*[Handwritten signature]*

**T.A.R. - Tribunale Amministrativo Regionale**  
**Depositato il 27 NOV. 2005**  
**Il Direttore di Segreteria**  
**Dott.ssa C. SAVINO**

*[Handwritten signature]*