

CT. 25812-01

**AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO
CONSIGLIO DI STATO IN SEDE GIURISDIZIONALE**

RICORSO

del **MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**, in
persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dalla
Avvocatura Generale dello Stato, negli uffici della quale in Roma, via dei
Portoghesi n.12, domicilia per legge

contro

CENTRO SAVONESE DI SERVIZI PER IL VOLONTARIATO, in
persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso
dagli avv.ti Salvatore Pettinato e Angelo Massaro, elettivamente
domiciliato nello studio del primo in Roma, via dei Gracchi n.128

per l'annullamento

della ordinanza del TAR del Lazio - sezione terza- n. 4570/01 del 11
luglio 2001.

* * *

1. Viene impugnato l'Atto di indirizzo del Ministero del Tesoro del 19
aprile 2001 " recante le indicazioni per la redazione, da parte delle
fondazioni bancarie, del bilancio relativo all'esercizio chiuso il 31
dicembre 2000" (pubblicato nella G.U. n. 96 del 26 aprile 2001). Si
eccepisce l'illegittimità dell'atto di indirizzo in quanto «adottato in luogo
del "regolamento" previsto dal d.lgs. 153/1999 e, quindi, senza il rispetto
della procedura imposta dalle norme (l. 400/1988) per l'adozione di
regolamenti ministeriali».

Il TAR del Lazio - sezione III- con ordinanza ha sospeso l'atto
impugnato " in quanto , prima facie, il ricorso risulta fondato;
quantomeno per quel che attiene alla natura non regolamentare dell'atto
impugnato ".

La pronuncia interinale è illegittima, in quanto il provvedimento è
legittimo e non sussiste il necessario presupposto del danno grave e

irreparabile.

2. L'articolo 28, comma 5, del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, dispone: «l'Autorità di vigilanza emana, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, lettera e), le disposizioni transitorie in materia di bilanci idonee ad assicurare l'ordinato passaggio al nuovo ordinamento previsto dal presente decreto».

L'articolo 10, comma 3, lettera e), del decreto legislativo 153/1999 prevede che l'Autorità di vigilanza emani «atti di indirizzo di carattere generale». Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, il decreto legislativo 153/1999 prevede che le disposizioni transitorie in materia di bilanci siano emanate con atto di indirizzo e non con regolamento.

I ricorrenti sostengono che, secondo quanto previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge 11 agosto 1991, n. 266, la disposizione del paragrafo 9.7 dell'atto di indirizzo impugnato avrebbe dovuto essere emanata attraverso un «decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro per gli affari sociali» anziché attraverso un provvedimento del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. L'articolo 15, comma 3, della legge 266/1991 dispone che con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro per gli affari sociali, siano stabilite «le modalità di attuazione» dei commi 1 e 2 del medesimo articolo, i quali impongono alle fondazioni bancarie un trasferimento a favore dei centri di servizio per il volontariato. Il paragrafo 9.7, come si vedrà, contiene solo l'interpretazione del quadro normativo primario in merito alla quantificazione del trasferimento a favore dei centri di servizio per il volontariato e non modalità di attuazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 15 della legge 266/1991. Per la sua emanazione, dunque, non era necessario un decreto di concerto con il Ministro per gli affari sociali.

L'articolo 15, comma 1, della legge 266/1991, che i ricorrenti assumono violato, dispone: «gli enti di cui all'articolo 12, comma 1, del decreto

legislativo 20 novembre 1990, n. 356, devono prevedere nei propri statuti che una quota non inferiore ad un quindicesimo dei propri proventi, al netto delle spese di funzionamento e dell'accantonamento di cui alla lettera d) del comma 1 dello stesso articolo 12 venga destinata alla costituzione di fondi speciali presso le regioni al fine di 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».

L'accantonamento di cui all'articolo 12, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 356/1990 era destinato alla sottoscrizione di aumenti di capitale della società bancaria conferitaria e la determinazione della sua misura era rimessa agli statuti delle fondazioni bancarie. All'epoca dell'approvazione della legge 266/1991 la misura dell'accantonamento era in genere pari al 50% dei dividendi della società bancaria conferitaria, che rappresentavano in pratica la totalità dei proventi percepiti dalle fondazioni bancarie. L'articolo 30 del decreto legislativo 153/1999 ha abrogato l'articolo 12 del decreto legislativo 356/1990, e pertanto l'accantonamento da esso previsto non viene più effettuato.

Di conseguenza, la base di calcolo del quindicesimo da destinare ai centri di servizio per il volontariato non è più quella indicata dall'articolo 15 della legge 266/1991.

Il decreto legislativo 153/1999 non dà indicazioni esplicite sulle modalità attraverso le quali gli statuti delle fondazioni bancarie devono assicurare il rispetto dell'articolo 15 della legge 266/1991. La nuova base di calcolo del quindicesimo deve essere individuata attraverso un'interpretazione sistematica delle norme del decreto legislativo 153/1999, provvedimento di rango primario al pari della legge 266/1991 e a questa successivo. L'articolo 8 del decreto legislativo 153/1999, fissa un ordine rigido di destinazione del reddito: a) spese di funzionamento; b) oneri fiscali; c) accantonamento alla riserva obbligatoria; d) almeno il 50% del reddito residuo o, se maggiore, l'ammontare minimo di reddito

stabilito dall'Autorità di vigilanza ai settori rilevanti; e) eventuali altri fini statutari, reinvestimento del reddito o accantonamenti facoltativi; e h) acquisto di prodotti editoriali; erogazioni previste da specifiche norme di legge.

Il trasferimento a favore dei centri di servizio per il volontariato è qualificato dall'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 153/1999 come obbligo statutario. Pertanto esso rientra tra le destinazioni indicate alla lettera e). Dunque la base per il calcolo di tale trasferimento non può che essere il reddito che residua una volta rispettati i vincoli di destinazione legalmente antecedenti. Tali vincoli sottraggono le relative quote di reddito alla disponibilità per altre possibili destinazioni. Se dalla base di calcolo del trasferimento ai centri di servizio per il volontariato non fossero sottratte le somme con destinazione legale diversa e prioritaria, gli obblighi delle fondazioni bancarie (destinazioni di cui alle lettere a), b), c) e d) dell'articolo 8 da un lato, e trasferimento ai centri di servizio per il volontariato dall'altro) sarebbero potenzialmente incongruenti. Il paragrafo 9.7 dell'atto di indirizzo impugnato indica quale base di calcolo per il trasferimento a favore dei centri di servizio per il volontariato esattamente il reddito che residua una volta rispettati i vincoli di destinazione legalmente antecedenti. Detto paragrafo, pertanto, non reca una nuova disposizione, ma semplicemente l'interpretazione coerente del quadro normativo esistente.

3. Si sostiene che il paragrafo 9.7 sarebbe in contrasto anche con l'articolo 8 del decreto legislativo 153/1999, in quanto la base di calcolo del quindicesimo indicata per il trasferimento ai centri di servizio per il volontariato sarebbe inferiore al reddito che residua una volta rispettati i vincoli di destinazione di cui alle lettere a), b), c) e d) del citato articolo. Ciò in quanto nell'atto di indirizzo si fa riferimento all'avanzo dell'esercizio, mentre nell'articolo 8 si fa riferimento al reddito, e l'avanzo è «il risultato finale del conto economico detratta ogni e qualsiasi componente di costo, anche di carattere straordinario (oneri

straordinari, minusvalenze...)). L'avanzo dell'esercizio è in realtà esattamente ciò che residua una volta detratte dal reddito le spese di funzionamento e gli oneri fiscali, cioè le destinazioni di cui alle lettere a) e b) dell'articolo 8; all'avanzo vengono poi sottratte le destinazioni di cui alle lettere c) e d) per ricavare la base di calcolo del quindicesimo da trasferire ai centri di servizio per il volontariato. Le componenti straordinarie di costo possono essere o minori redditi (minusvalenze) o maggiori spese di funzionamento (oneri straordinari), e il loro carattere straordinario non ha nessuna rilevanza ai fini della collocazione nell'ordine di destinazione previsto dall'articolo 8.

Al fine di superare il vincolo posto dall'articolo 8 del decreto legislativo 153/1999, i ricorrenti sostengono che il trasferimento ai centri di servizio per il volontariato è qualificabile come destinazione ai settori rilevanti, cosa che farebbe rientrare tale trasferimento nella lettera d) dell'articolo. Questa ricostruzione non è condivisibile. L'articolo 1, lettera d), del decreto legislativo 153/1999 individua in maniera tassativa i settori rilevanti (ricerca scientifica, istruzione, arte, conservazione e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e dei beni ambientali, sanità, assistenza alle categorie sociali deboli). Il volontariato non è incluso tra i settori, anche perché non è qualificabile propriamente come settore, ma piuttosto come una particolare modalità di svolgimento di un'attività: in base all'articolo 2, comma 1, della legge 266/1991, per attività di volontariato deve intendersi «quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà». Come tale, l'attività di volontariato può essere svolta in una pluralità di settori; è significativo che la legge 266/1991 (legge-quadro sul volontariato), pur accordando agevolazioni fiscali alle organizzazioni di volontariato, non contenga un'elencazione dei possibili settori d'intervento, lasciandone l'individuazione all'autonoma determinazione delle organizzazioni. I settori rilevanti individuati nel

decreto legislativo 153/1999 non possono dunque in alcun modo esaurire l'ambito dei possibili settori operativi delle organizzazioni di volontariato. Il trasferimento a favore dei centri di servizio per il volontariato non può pertanto essere qualificato come destinazione ai settori rilevanti ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 153/1999. In altre parole, l'articolo 8, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 153/1999 impone alle fondazioni bancarie di destinare ai settori rilevanti tassativamente individuati una quota del proprio reddito; i settori rilevanti sono solo alcuni dei possibili settori d'intervento delle organizzazioni di volontariato; i centri di servizio per il volontariato forniscono supporto indistintamente a tutte le organizzazioni di volontariato, ivi incluse quelle operanti in settori diversi da quelli rilevanti; pertanto il trasferimento a favore dei centri di servizio per il volontariato non costituisce di per sé una destinazione ai settori rilevanti.

4. L'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 153/1999 dispone: «gli statuti delle fondazioni assicurano il rispetto della disposizione di cui all'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266». Nel quadro giuridico sopra delineato, tale articolo non può prescrivere l'adozione del meccanismo di calcolo dei trasferimenti a favore dei centri di servizio per il volontariato contenuto nell'articolo 15 della legge 266/1991, visto che tale meccanismo non è più applicabile. La ratio dell'articolo sembra piuttosto quella di ribadire che l'onere di contribuire al finanziamento dei centri di servizio per il volontariato continua a ricadere sulle fondazioni bancarie anche dopo che queste sono state sottoposte, dallo stesso decreto legislativo 153/1999, a una profonda riforma. Senza il richiamo espresso dell'articolo 15 della legge 266/1991, la sussistenza di tale onere sarebbe stata assai dubbia, posto che detto articolo 15 dispone che il trasferimento a favore dei centri di servizio per il volontariato sia previsto negli statuti e che il decreto legislativo 153/1999 impone nella sostanza una completa riscrittura degli statuti stessi.

5. Nel sostenere l'illegittimità dell'atto di indirizzo impugnato i ricorrenti

evidenziano che mentre l'articolo 15 della legge 266/1991 prescrive che le fondazioni bancarie prevedano negli statuti il trasferimento di «una quota non inferiore ad un quindicesimo [...]», il paragrafo 9.7 dell'atto di indirizzo recita: «l'accantonamento al fondo per il volontariato [...] è determinato nella misura di un quindicesimo [...]». Si ritiene che l'apparente contrasto possa essere risolto in via d'interpretazione: la misura dell'accantonamento indicata nell'atto di indirizzo non può che essere quella minima obbligatoria, rimanendo nella sfera di autonomia delle fondazioni bancarie la facoltà di destinare ai centri di servizio per il volontariato somme maggiori. Non sarebbe possibile una diversa lettura del paragrafo 9.7, visto che non rientra tra i poteri del Ministero dell'economia e delle finanze l'imposizione di limiti ulteriori rispetto a quelli legalmente previsti per le destinazioni di reddito per fini istituzionali da parte delle fondazioni bancarie.

6. I ricorrenti contestano il fatto che in un atto di indirizzo emanato «per la redazione, da parte delle fondazioni bancarie, del bilancio relativo all'esercizio chiuso il 31 dicembre 2000» sia stata inserita una disposizione, il paragrafo 9.7, sui trasferimenti a favore dei centri di servizio per il volontariato. Tale disposizione avrebbe natura e finalità completamente diverse dalle altre disposizioni dell'atto di indirizzo: le finalità, in particolare, sarebbero in contrasto con quelle dichiarate nell'atto. In proposito si osserva che la disposizione del paragrafo 9.7 ha natura contabile, al pari delle altre disposizioni dell'atto di indirizzo, in quanto contiene il meccanismo di calcolo, contabile appunto, del trasferimento a favore dei centri di servizio per il volontariato. Per quanto concerne le finalità, si evidenzia che, in assenza di un criterio preciso di calcolo del trasferimento, non sarebbe possibile, per una fondazione bancaria, chiudere il proprio bilancio. Pertanto, l'indicazione contenuta nel paragrafo 9.7 era quanto mai necessaria, viste le incertezze del quadro normativo sopra ricostruito, ed è stata effettivamente fornita con la sola finalità di consentire la redazione del bilancio relativo all'esercizio

chiuso il 31 dicembre 2000.

7. Si contesta recisamente l'esistenza del *periculum in mora*. Secondo i ricorrenti l'approvazione del bilancio 2000 da parte delle fondazioni bancarie in conformità alle indicazioni dell'atto di indirizzo (in particolare al paragrafo 9.7) comporterebbe per i centri di servizio per il volontariato un danno grave e irreparabile. La gravità del danno consisterebbe nella diminuzione del trasferimento rispetto a quanto spettante di diritto. Non è chiaro come possa questo danno essere ritenuto irreparabile. I ricorrenti parlano di «irreversibilità di vari atti posti in essere» dalle fondazioni bancarie nell'osservanza del paragrafo 9.7. Non si dice quali sarebbero i «vari atti posti in essere», né le ragioni per cui essi sarebbero irreversibili. In realtà, qualora nel giudizio di merito l'atto impugnato fosse ritenuto invalido, sarà sufficiente che il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ottemperare al giudicato, imponga alle fondazioni bancarie di ricalcolare i trasferimenti a favore dei centri di servizio per il volontariato effettuati nelle more dell'emissione del giudizio e di integrare i fondi disponibili.

Non si può neanche sostenere che la quantificazione, nelle more dell'emissione del giudizio, di trasferimenti di misura inferiore rispetto a quanto ritenuto legittimo dai ricorrenti riduca le disponibilità finanziarie dei centri di servizio per il volontariato al di sotto di quelle necessarie al loro funzionamento. Per chiarire questa affermazione è necessario spiegare brevemente come avviene il trasferimento dei fondi dalle fondazioni bancarie ai centri di servizio per il volontariato. Annualmente, in sede di chiusura del bilancio, ciascuna fondazione bancaria quantifica l'entità del trasferimento spettante per l'esercizio ai centri di servizio per il volontariato. Le somme così determinate non sono versate immediatamente ai centri di servizio, ma restano nelle casse della fondazione, a disposizione dei centri stessi, fino al momento in cui questi ne fanno richiesta. I fondi richiesti annualmente dai centri di servizio per il volontariato sono sistematicamente inferiori agli accantonamenti

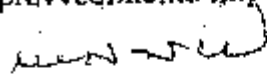
effettuati dalle fondazioni bancarie. Ciò ha comportato l'accumulo di ingenti risorse inutilizzate: in base ai dati di bilancio, alla chiusura dell'esercizio 1999 le fondazioni bancarie avevano accumulato fondi non ancora richiesti per circa 356 miliardi; nel corso del medesimo esercizio i fondi richiesti dai centri di servizio per il volontariato sono stati inferiori a 27 miliardi. Nell'allegato I sono riportati i dati di bilancio delle singole fondazioni bancarie. Dunque, i fondi accumulati nel corso degli anni dotano i centri di servizio per il volontariato di ampie risorse cui potrebbero attingere nelle more dell'emissione del giudizio di merito. Ma l'evento più probabile è che i fondi inutilizzati continuino ad aumentare. Si consideri che nelle more dell'emissione del giudizio di merito le fondazioni bancarie continueranno ad accantonare fondi, quantificati secondo le modalità di calcolo indicate al paragrafo 9.7 dell'atto di indirizzo. Alcune fondazioni hanno approvato il bilancio relativo all'esercizio 2000 in anticipo rispetto al termine del 31 luglio indicato nell'atto di indirizzo e hanno provveduto a trasmetterlo al Ministero dell'economia e delle finanze. L'accantonamento a favore dei centri di servizio per il volontariato è stato calcolato secondo le modalità indicate nel paragrafo 9.7 dell'atto di indirizzo. Orbene, i fondi accantonati da queste fondazioni nell'esercizio 2000 sono risultati nuovamente superiori a quelli richiesti nel medesimo esercizio dai centri di servizio per il volontariato: alla data del 30 luglio 2001 risultano pervenuti al Ministero dell'economia e delle finanze i bilanci 2000 di 35 fondazioni bancarie; gli accantonamenti ai fondi destinati ai centri di servizio per il volontariato ammontano, per queste 35 fondazioni, a lire 81.009.286.279; i fondi richiesti dai centri di servizio per il volontariato alle stesse fondazioni nel corso dell'esercizio 2000 ammontano a lire 21.323.872.792. In conclusione, l'inesistenza del *periculum in mora* è indubbia. Si deposita un prospetto riepilogativo della situazione dei fondi per il volontariato (articolo 15 della legge n.256 del 1991)

P.Q.M

.....

Si chiede l'annullamento della ordinanza impugnata e, comunque, il rigetto della istanza di sospensiva del provvedimento impugnato.

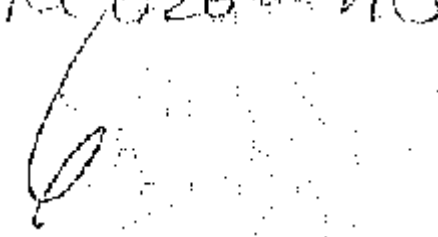
Roma, 3 agosto 2001


Maurizio Fiorilli

Avvocato dello Stato

RELATA DI NOTIFICA

Richiesto come in atti, io sottoscritto Ufficiale Giudiziario, addetto all'Ufficio Unico Notifiche presso la Corte di Appello di Roma, ho notificato ad ogni effetto di legge il suesposto ricorso a CENTRO SAVONESE DI SERVIZI PER IL VOLONTARIATO, in persona del legale rappresentante pro tempore, nel domicilio eletto in Roma, via dei Gracchi n. 128, presso il proc. costituito avv. Salvatore Peninato, e ciò ho fatto mediante consegna di conforme esemplare dell'atto al notificando, ivi a mani di


Stefano Cazzulani

RM



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale

Registro Ordinanze: **5238/4**
Registro Generale: 9068/2001

Sezione Quarta

composto dai Signori: Pres. Giovanni Paleologo
Cons. Costantino Salvatore
Cons. Anselmo Di Napoli
Cons. Marcello Borioni Est.
Cons. Cesare Lamberti

ha pronunciato la presente

- ORDINANZA

nella Camera di Consiglio del 19 Settembre 2001

Visto l'art. 21, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, come modificato dalla legge 21 luglio 2000, n. 205;

Visto l'appello proposto da:
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
rappresentato e difeso dall' **AVVOCATURA GEN. STATO**
con domicilio in Roma **VIA DEI PORTOGHESI 12**

contro

CENTRO SAVONESE DI SERVIZI PER IL VOLONTARIATO
rappresentato e difeso dagli **Avv. ti ANGELO MASSARO e SALVATORE PETTINATO**
con domicilio eletto in Roma **VIA DEI GRACCHI, 128 presso SALVATORE PETTINATO**

per l'annullamento dell'ordinanza del **TAR LAZIO - ROMA :Sezione III n. 4570/2001**, resa tra i
parti, concernente **APPROVAZIONE BILANCIO**;

Visti gli atti e documenti depositati con l'appello;

Vista l'ordinanza di accoglimento della domanda cautelare proposta in primo grado;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di:

CENTRO SAVONESE DI SERVIZI PER IL VOLONTARIATO

Udito il relatore Cons. Marcello Borioni e udite, altresì, per le parti l'avvocato dello Stato
Fiorilli, l'Avv. to Marco Masi per delega dell'avv. to Pettinato, e l'avvocato Massaro;

BL

Considerato che, ad un esame sommario, emergono elementi che inducono ad una ragionevole previsione di accoglimento del ricorso di primo grado, in particolare per quanto attiene alla violazione dell'art. 3, comma 3, del D.Lgs. 17 maggio 1999, n. 153, e dell'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266.

Considerato, altresì, che l'esecuzione del controverso paragrafo 97, dell'atto di indirizzo è suscettibile di recare danno grave e irreparabile alla parte ricorrente in primo grado;

Ritenuto che, pertanto, sussistono i presupposti per la sospensione dell'efficacia del citato paragrafo 97;

P.Q.M.

Respinge l'appello (Ricorso numero 9068/2001).

Condanna in via provvisoria L. 2.000.000 per spese della fase cautelare di secondo grado.

La presente ordinanza sarà eseguita dalla Amministrazione ed è depositata presso la segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Roma, 19 Settembre 2001

IL PRESIDENTE

[Firma]

L'ESTENSORE

[Firma]

IL SEGRETARIO

[Firma]

CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (Sezione I)

Adel. 2.000.000, 2001..... copia di questa
presente ordinanza è trasmessa
ALLA DIREZIONE GENERALE DELLE FINANZE
a norma dell'art. 87 del regolamento
di procedura 17 agosto 1901, n. 342

AL DIRIGENTE

[Firma]