

## **Inconvenienti del sistema centralizzato, parte pubblicistico e parte privatistico, di vigilanza indirizzo e promozione del terzo settore**

di Sandro De Gotzen \*  
(29 marzo 2019)

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2019)

1. La fattispecie. La sentenza 185/2018 della Corte costituzionale decide su ricorsi delle Regioni Veneto e Lombardia in merito alla nuova disciplina sul Terzo settore<sup>1</sup>, con comuni doglianze circa una troppo scarsa rappresentanza delle Regioni in organi di indirizzo e supporto. In primo luogo, vi sarebbe una troppo esigua presenza regionale nella composizione dell’Organismo Nazionale di controllo e degli Organismi territoriali di controllo, organi partecipati in modo maggioritario da componenti del Terzo settore, nella prospettiva della leale collaborazione Stato-Regioni. Tali organi centralizzati provvedono a individuare i Centri di servizio per il volontariato e a determinare l’ammontare e a ripartire tra essi il fondo per il loro funzionamento, formato dai versamenti delle Fondazioni di origine bancaria. In merito a tale disciplina la Corte nega l’illegittimità costituzionale, per l’afferenza alla materia “ordinamento civile”, di competenza esclusiva statale. In secondo luogo, la Corte decide in merito ad altro fondo, destinato questo a finanziare le attività di interesse generale delle organizzazioni del Terzo settore, pronunciandosi su norma superata dallo *ius superveniens*, ma applicata prima della sopravvenienza della nuova norma; tale disciplina viene dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

La sentenza ricostruisce, per arrivare alla statuizione sulla legittimità delle norme, il concetto di Terzo settore, richiamandosi ai propri ben noti precedenti degli anni 90 del secolo scorso in tema di volontariato. Colloca poi tale concetto nell’ambito delle relazioni Stato-Regioni, escludendo subito che possa essere ricondotto alla nozione di “materia” in senso stretto.

Illustreremo l’assetto degli organismi del sistema di supporto accentrato del Terzo settore presi in considerazione dalla sentenza 185/2018 e, di seguito, brevemente le altre strutture che completano il “sistema di governo” accentrato del Terzo settore.

2 Il discorso argomentativo della sentenza 185 parte dalla premessa della assenza di funzionalizzazione del Terzo settore. Il riconoscimento della natura parte privatistica e parte pubblicistica del sistema organizzativo di vigilanza indirizzo e promozione del Terzo settore non intacca la affermazione, costante in dottrina ed in giurisprudenza, della necessaria autonomia e spontaneità nel sorgere e nella vita operativa delle organizzazioni

---

1 Sulla nozione di Terzo settore con riguardo alla nuova codificazione del d.lgs. 117 del 2017 si v. M. GORGONI, Il codice del Terzo settore tra luci ed ombre, in ID. (a cura di), Il Codice del Terzo settore, Pacini giuridica, 2018, p. 9 ss.; E. ROSSI, Valore e ruolo del Terzo settore nel welfare in evoluzione, in M. PELLEGRINI (a cura di), Corso di diritto pubblico dell’economia, Padova, 2016 p. 273 ss. (con riguardo al d.d.l. 1870); G.PONZANELLI, La nuova categoria degli enti del Terzo settore: alcune considerazioni introduttive, in M. GORGONI, op. cit., p. 1 ss.; ID., Terzo settore: la legge delega di riforma, in NLCC, 2017, p. 726 ss. Si v. anche S. ZAMAGNI (a cura di), Libro bianco del Terzo settore, Bologna, 2011; C. CROCCETTO, Lineamenti di Diritto privato del Terzo settore, Libreria universitaria ed., 2013, p. 25 ss. A.SIMONCINI, Il terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione in P. CARROZZA E. ROSSI (a cura di E.A. Ferioli), Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, Torino, 2004, p. 69 ss.

del Terzo settore. La sentenza in commento, richiamando i propri precedenti del 92 e 93 sul volontariato<sup>2</sup>, statuisce, del resto conformemente alla definizione legislativa di Terzo settore<sup>3</sup>, che esso è il “complesso dei soggetti di diritto privato” “che esercitano...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” (così punto 7.2.1. in dir.). Tali attività vengono dalla Corte direttamente ricollegate all’attuazione del principio di sussidiarietà esplicitamente previsto dall’art. 118 Cost. e ricondotte all’ambito delle libertà sociali garantite dall’art. 2 Cost., come già le attività di volontariato nella giurisprudenza della Corte degli anni 90.

3. Il Terzo settore non costituisce una materia. Altra premessa della sentenza 185/2018, assolutamente condivisibile, è che il Terzo settore non è una materia e che gli ambiti di attività degli enti del Terzo settore possono essere di competenza statale o regionale.

Tali attività sono tra loro assai eterogenee e alla Corte appare evidente che non possano essere qualificate come appartenenti ad una “materia” in senso stretto; esse “sono destinate a svolgersi nei più diversi ambiti materiali, sia di competenza dello Stato, sia di competenza regionale”. (punto 7.2.1. in dir.)<sup>4</sup>.

Viceversa i soggetti del Terzo settore, che sono “soggetti di diritto privato” “ricadono tipicamente nell’ordinamento civile”, per quanto attiene “alla loro conformazione specifica, alla loro organizzazione e alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche” (ivi). La sent. 185 rileva che l’ordinamento civile” ricomprende tali discipline allo scopo di garantire uniformità di trattamento conformemente al principio costituzionale di eguaglianza<sup>5</sup> ed al fine di assicurare l’essenziale e irrinunciabile autonomia che deve caratterizzare i soggetti del Terzo settore”<sup>6</sup>. La sentenza, dalla sicura natura privata dei soggetti di Terzo settore, fa discendere la natura privata anche di parte della

---

2 Si v. sentt. 75; 202; 355 del 1992; sent. 500 del 1993 (quest’ultima sulla relazione banche in trasformazione- volontariato).

3 V. art. 1 e 2 d.lgs. 117/2017. L’art. 1 d. lgs. 117, con una suggestiva definizione stabilisce che “Il presente Codice provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore” “al fine di sostenere l’autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l’inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e occupazione lavorativa” “in attuazione degli art. 2, 3, 4, 18 e 118 quarto comma della Costituzione”. La definizione normativa si completa nell’art. 2 d.lgs. 117: “E’ riconosciuto il valore e la funzione sociale del Terzo settore .. quale espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo...”.

4 Così come la Corte rilevava che non è “materia” in senso tecnico il volontariato: sent. 75 del 1992 punto 2 in dir.: argomentando che “il volontariato costituisce un modo di essere della persona nell’ambito dei rapporti sociali o, detto altrimenti, un paradigma dell’azione sociale riferibile a singoli individui o ad associazioni di più individui. In quanto tale, esso sfugge a qualsiasi rigida classificazione di competenza, nel senso che può trovare spazio e si può realizzare all’interno di qualsiasi campo materiale della vita comunitaria, tanto se riservato ai poteri di regolazione e di disposizione dello Stato, tanto se assegnato alle attribuzioni delle regioni o delle province autonome ( o degli enti locali)”. Tali argomenti a maggior ragione valgono per il Terzo settore, che ricomprende un ambito più vasto rispetto al volontariato Si v. conformemente a tale indicazione della sent. 75/1992, che è espressamente richiamata la sent. 202/1992 (relativa a cooperazione sociale).

5 Si v. E. LAMARQUE, Regioni e ordinamento civile, Padova, 2005, p. 27, sulle diverse impostazioni della giurisprudenza costituzionale circa i fondamenti del limite del diritto privato alla potestà legislativa regionale; M.MALO, Il limite del diritto privato nella giurisprudenza costituzionale, in Le Reg., 1995, p. 879 ss.

organizzazione di supporto e vigilanza sul Terzo settore, deduzione che non appare però necessaria e può essere fuorviante.

4. Il Codice del Terzo settore delinea un articolato e centralizzato sistema di vigilanza indirizzo e promozione. Il Codice delinea un complesso (e barocco) sistema centralizzato di vigilanza, indirizzo e promozione del Terzo settore, istituendo o ridisciplinando e connettendo tra loro vari organi, anche preesistenti, di cui si controverte se essi siano pubblici o privati.

Tale complesso sistema di vigilanza indirizzo e promozione risulta, nel disegno fatto proprio dalla Corte, parte pubblico ed in parte privato; è da avvertire che il discorso della sentenza 185/2018, dato il tenore e l'oggetto dei rilievi di costituzionalità sollevati, non ricomprende, tuttavia, l'intero sistema di governance; resta, infatti, esclusa dalla delimitazione della panoramica da parte della Corte la Fondazione Italia Sociale, e l'organo centrale consultivo, il Consiglio Nazionale del Terzo settore, di cui tratteremo brevemente, andando oltre la pronuncia in commento, nel tentativo di delineare un quadro unitario e complessivo.

5. Centri di Servizio per il Volontariato, Organi Territoriali di Controllo e Organo nazionale di Controllo e Fondo Unico Nazionale. Tali apparati danno vita, secondo la Corte, ad un sistema di controllo e supporto privatistico, distinto dal sistema relativo al Fondo per il finanziamento di progetti e di attività di interesse generale del Terzo settore, che pare delineato come afferente al diritto pubblico.

Il sistema di supporto delineato dal d.lgs. 117 del 2017, Codice del Terzo settore, attribuisce un importante ruolo ai Centri di servizio per il volontariato,<sup>7</sup> (art 61 e 63); sono enti, costituiti in forma di associazione riconosciuta, accreditati sulla base di specifici requisiti, che supportano dal punto di vista tecnico, formativo ed informativo organizzazioni di volontariato ed altri soggetti del Terzo settore. Le attività dei Centri di Servizio per il Volontariato sono finanziate dal Fondo Unico Nazionale, alimentato da contributi annuali obbligatori per le fondazioni di origine bancaria<sup>8</sup> (art. 62). 5. 2.L' Organismo Nazionale di Controllo e gli Organi Territoriali di Controllo sono organismi rivolti, sottolinea la sentenza 185/2018, esclusivamente al governo del sistema privatistico dei Centri di Servizio per il Volontariato.

Il Codice del Terzo settore (art. 64), istituisce un apposito organismo per svolgere funzioni di indirizzo, controllo e vigilanza sui Centri di Servizio per il Volontariato: l'Organismo Nazionale di Controllo; esso è strutturato come fondazione, cui la legge attribuisce

---

6 Si esclude generalmente anche in dottrina ogni ipotesi di funzionalizzazione del volontariato e del Terzo settore: si per tutti V.ITALIA A. ZUCCHETTI, *Le organizzazioni di volontariato*, Milano, 1998 (2 ed.), p. 7 sull'elemento della "spontaneità" dell'attività di volontariato, pur nei rapporti con le pa.

7 Si v. per tutti S.PARDINI, *Il sistema dei centri di servizio per il volontariato*, in M. GORGONI, *Il Codice del Terzo settore*, Pacini giuridica, 2018, p. 359 ss., che sembra collocare l'ONC in una sfera pubblicistica, pur se in modo non netto (v. p. 367).

8 Si v. da ultimo V.MANZETTI, *Fondazioni di origine bancaria e principio di sussidiarietà*, Napoli, 2017, in partic. p. 167 ss. sul ruolo di tali enti nella costruzione di un welfare misto; le fondazioni di origine bancaria non sono ricomprese tra gli enti del Terzo settore nell'ambito della riforma introdotta dal d.lgs. 117/2017; si v. in merito per tutti F.GRECO, *Categorie di enti del Terzo settore*, in M. GORGONI, *Il Codice del Terzo settore*, cit., p. 269 ss. in partic. p. 276 s.: "Emerge ... la discrasia tra l'essere centri di allocazione del potere politico-economico per gli ingenti patrimoni di cui dispongono e la collocazione tra gli enti non profit". L'A. sottolinea la necessità di una riforma della loro disciplina "stante l'evanescente confine tra pubblico e privato, tra attività creditizia, scopo lucrativo e non profit".

personalità giuridica privata, costituita con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. I compiti assegnati a tale ente sono: a) amministrare il Fondo Unico Nazionale; b) fissare gli indirizzi strategici generali da perseguirsi con le risorse stanziare; c) ripartire su base regionale le risorse del Fondo Unico Nazionale; d) accreditare i Centri di Servizio per il Volontariato.

La normativa dettata dal Codice del Terzo settore, pur con gestione accentrata ad esclusione delle Regioni, viene giudicata come legittima dalla sentenza 185/2018, argomentando dalla pretesa inclusione nell'ambito dell'ordinamento civile". L'Organismo Nazionale di Controllo esercita le sue funzioni in collegamento con gli Organismi Territoriali di Controllo (art. 65), organismi senza personalità giuridica che svolgono il controllo e vigilanza sui CSV del territorio di riferimento, e ripartisce le risorse del Fondo Unico Nazionale nel territorio.

I componenti dell'Organismo Nazionale di Controllo sono designati, principalmente, dai soggetti del Terzo settore, con la maggioranza di sette su tredici membri nominati da parte delle Fondazioni di origine bancaria e due soli dalle amministrazioni pubbliche, uno dal Ministero del lavoro e uno dalla Conferenza Stato-Regioni. Le Regioni ricorrenti rivendicano la necessità di una più adeguata partecipazione regionale nella gestione di Tale Organismo.

La Corte nega la fondatezza di tale rivendicazione delle Regioni ricorrenti, in quanto l'Organismo Nazionale di Controllo è struttura privatistica, nella quale una maggiore rappresentanza regionale non appare necessaria. La sent. 185/ 2018 attribuisce la natura di soggetti di diritto privato tanto ai Centri di Servizio per il Volontariato quanto alla Fondazione Organo Nazionale di Controllo, qualificata dal legislatore come fondazione di diritto privato: la Fondazione, rileva la Corte, non concretizza una forma di governo pubblico del Terzo settore, ma le funzioni di vigilanza e controllo si collocano "entro la trama dei rapporti interprivati" (punto 7.2.3. in dir.), tale organismo "non appartiene all'amministrazione pubblica" (punto 7.2.4 in dir.).

Sarebbe erroneo, conseguentemente, secondo la Corte, attribuire natura pubblica a tale organismo, sebbene il legislatore statale abbia disegnato una struttura assai accentrata al complessivo sistema di governo che fa capo all'Organo Nazionale di Controllo. Si rileva che le autonomie territoriali non vengono sacrificate; a fronte di un'esigenza di uniformità le peculiarità territoriali vengono in rilievo nella composizione degli Organismi Territoriali di Controllo, ma si può osservare, in senso critico, che essi hanno solamente un ruolo istruttorio e non decisionale. Si disegna, afferma la Corte, una rete di organismi privati regionali e sovraregionali, con una "forma accentuata di coordinamento dal centro", in cui "il ruolo svolto al centro non è attribuito a un ente pubblico, ma a un organismo di diritto privato con funzioni di vigilanza su soggetti privati" (punto 8.1. in dir.)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup>La Corte sembra argomentare (punto 7.2.2. in dir.) l'asserita natura privata della Fondazione Organismo Nazionale di Controllo dalla natura privata dei Centri di Servizio per il Volontariato: secondo la Corte la natura dei soggetti vigilati "si riverbera sulla struttura dello stesso Organo Nazionale di Controllo". Ma dalla natura privatistica di soggetti privati supportati, come i CSV non pare possa essere fatta derivare la natura privatistica della ONC. Di diverso peso sembra essere l'altro argomento, consistente nella prevalenza di rappresentanza dei soggetti privati quali le Fondazioni di origine bancaria e nella rappresentanza minoritaria del settore pubblico: solo un membro di nomina ministeriale e uno in rappresentanza delle Regioni. Inoltre il funzionamento del sistema dei CSV è alimentato, per il tramite del FUN Fondo unico nazionale), con fondi provenienti dalle Fondazioni di origine bancaria, che a tale stanziamento sono obbligate legislativamente (v. in merito art.15 legge 266/1991 Legge quadro sul volontariato, che obbliga le c.d. fondazioni bancarie a prevedere nei propri statuti che una quota non inferiore ad un quindicesimo dei propri proventi venga destinati alla costituzione di fondi speciali presso le Regioni per la costituzione e la gestione di centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato, da queste gestite).

La Corte riconduce tale aspetto della disciplina alla materia “ordinamento civile”<sup>10</sup>, di competenza esclusiva statale, argomentando, pare, a) dalla natura privatistica degli enti su cui si esercitano le funzioni dell’Organismo Nazionale di Controllo e, b) dalla definizione legislativa dello stesso Organismo come fondazione di diritto privato.

Tali argomenti appaiono deboli, già ad una prima considerazione. In tutta evidenza, in primo luogo, la natura giuridica privata dei controllati non implica necessariamente la natura privata anche del controllante, che ben può essere, come sovente nella realtà, di natura pubblica. In secondo luogo, la definizione normativa di un ente o di un organismo non risolve il quesito circa la natura pubblicistica o privatistica dello stesso: la reale natura dipende dalla presenza di indici delineati dalla giurisprudenza, da valutarsi caso per caso dai giudici.<sup>11</sup>

5.1 La Fondazione Organismo Nazionale di Controllo non sembra inquadrabile come ente privato, in quanto la fattispecie può collocarsi, in ragione della composizione, nell’ambito del partenariato pubblico-privato<sup>12</sup>.

Si può opporre anche che l’inserimento nell’Organo Nazionale di Controllo di Ministero e membro espressione delle Regioni serve anche a svolgere una funzione di vigilanza pubblicistica dall’interno della struttura. A sostegno della natura pubblicistica della ONC si possono invocare, inoltre, gli argomenti della costituzione della fondazione con decreto ministeriale, la partecipazione sia pur minoritaria quanto alla funzione decisoria del Ministero e del rappresentante delle Regioni e la circostanza che la decisione di coinvolgere la rappresentanza delle Fondazioni di origine bancaria è da ascrivere al legislatore<sup>13</sup>.

La questione, comunque, come sempre quando si debba qualificare la natura privatistica o pubblicistica di un organismo misto, resta perplessa.

6. Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel Terzo settore Per l’altra fattispecie sottoposta a scrutinio di costituzionalità, di cui all’art. 72 d.lgs. 117/2017, Il “Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel Terzo settore” la pronuncia della sentenza 185/2018, all’opposto, è di accoglimento del ricorso per la mancanza del coinvolgimento regionale nel procedimento che destina i fondi con atto di indirizzo ministeriale: parrebbe che la Corte sia orientata a dire che il fondo di cui all’art. 72 del d.lgs. 117 del 2017 viene amministrato in regime pubblicistico.

---

10 Sulla materia trasversale “ordinamento civile” si v. E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005; AAVV, *L’ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, Milano, 2003, con taglio multidisciplinare (con scritti di N.Lipari, S. Chiarloni, R. Costi, P. Schlesinger, T. Treu, S. Bartole, A. Luna Serrano, G. Alpa, A. Gambaro, GF Ricci) ; M. MALO, *Il limite del diritto privato nella giurisprudenza costituzionale*. In *Le Reg.*, 1995, p. 879 ss.

11 Si v. per tutti G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova, 2017 (14 ed.), p. 402.

12 Si v. M.P. CHITI (a cura di), *IL partenariato pubblico-privato. Concessioni. Finanza di progetto. Società miste. Fondazioni*, Napoli, 2009; F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l’ordinamento amministrativo*, Torino, 2011; R. DIPACE, *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Milano, 2006; M.P. CHITI, *Il Partenariato pubblico-privato. Profili di diritto amministrativo e di scienza dell’amministrazione*, Bologna, 2005.

13 Si può sostenere che è privato un organo in cui i membri privati sono stati coinvolti dal legislatore indipendentemente da una volontà propria? La pretesa dominanza nella fondazione ONC dei membri privati è basata su una loro partecipazione coattiva. Ma la Corte sembra riconoscere la natura privatistica della ONC.

La Corte, conseguentemente, rileva che la gestione del Fondo per il finanziamento di progetti ed attività di interesse generale del settore, inerenti a diversi ambiti materiali, incide su svariate materie di competenza regionale concorrente o residuale (la sentenza indica esemplificativamente le politiche sociali, lo sport, la sanità ed il turismo). Le decisioni statali di gestione, consistenti in atti di indirizzo del Ministro del lavoro, richiedono una previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, per il rispetto del principio di leale collaborazione (sentenza in commento, par 9.2.1. in dir.)<sup>14 15</sup> Il codice del Terzo settore sul punto è stato modificato dall'art. 19 del d.lgs. 105 del 2018 prevedendo l'intesa con la Conferenza sull'atto di indirizzo ministeriale. L'originaria assenza di un' intesa nell'emanazione dell'atto di indirizzo sulla gestione del "Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale del terzo settore" di cui all'art. 72 del d.lgs. 117. innesca, per il periodo di vigenza ed applicazione della disposizione poi sostituita dall' art. 19 del d.lgs. 105 del 2018, una violazione del principio di leale collaborazione. "L'incidenza sulle competenze delle Regioni, in assenza di una qualsiasi forma di coinvolgimento delle stesse, pertanto, determina una lesione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost."<sup>1617</sup>

Ma il diverso trattamento della gestione dei due diversi Fondi per il Terzo settore non appare conforme a ragionevolezza.

Pare da valorizzare, per stigmatizzare la mancata dichiarazione di illegittimità della insufficiente previsione della partecipazione regionale alla Fondazione Organo Nazionale di Controllo, l'osservazione sulla sent. 185/2018 di una attenta dottrina che ha sottolineato come la conferma della legittimità della impostazione centralista di una parte delle norme impugnate dalle Regioni si basa su una "problematica scissione tra le attività riconducibili al Terzo settore .." e "l'organizzazione preposta all'indirizzo e al controllo del settore stesso"; le scelte di governance del Codice del Terzo settore incidono non solo sull'organizzazione ma anche sull'attività dei relativi enti e molte delle materie su cui si esercita l'attività del Terzo settore sono di competenza regionale: la esclusione delle Regioni dalla governance, dunque, non appare ragionevole<sup>18</sup>.

Vi è dunque, pare, anche in merito alle relazioni inerenti al finanziamento dei Centri di Servizio per il Volontariato e gli enti del settore, interesse delle Regioni a partecipare all'esercizio di tali funzioni. L'essere escluse da quest'ambito lede le loro competenze in

---

14 Sul principio di leale collaborazione si rinvia per tutti a A. ANZON DEMMING, I poteri delle regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo, Torino, 2008, p. 187 ss.

15 Tali decisioni di natura pubblicistica, tuttavia, si può notare, non ledono l'autonomia privata delle organizzazioni del settore, in quanto lo stanziamento di fondi per determinate attività si concretizza in indirizzi che agiscono solo come incentivo e non in modo vincolante le Organizzazioni del Terzo settore. Resta, pare innegabile, l'integrità della gestione autonoma e privatistica del Terzo settore.

16 Sul fondamento del principio di leale collaborazione si v per tutti A. ANZON DEMMING, op. cit., p. 187 ss. La Corte, rileva l' A. ha in passato indicato come fondamento diretto del principio di leale collaborazione l'art. 5 Cost. (sentt. 19 e 242 del 1997) La riforma costituzionale del 2001 ha introdotto esplicitamente il principio di leale collaborazione in due fattispecie particolari, in relazione all'art. 118 comma 3 e, appunto, all'art. 120 comma 2, come canone specifico del potere governativo di sostituzione; quest'ultima disposizione viene valorizzata dalla sent. 185/2018 oltre il riferimento immediato.

17 Chiara la argomentazione: "Il fondo interviene a finanziare le attività di interesse generale svolte dai soggetti del Terzo settore, inerenti a diversi ambiti materiali, che possono spettare anche alla competenza regionale, concorrente o residuale (si pensi alle politiche sociali, allo sport, alla sanità o al turismo)" (punto 9.2.1. in dir.)

materia di politiche sociali, tanto quanto il mancato intervento nelle scelte sulla destinazione dei fondi per il sostegno alle attività del Terzo settore.

7. La Fondazione Italia Sociale come polmone economico di finanziamento del Terzo settore. La sentenza 185/2018 non prende in considerazione, in ragione dei limiti delle doglianze avanzate dalle Regioni, la Fondazione Italia Sociale, che costituisce una ulteriore, importante struttura di governo e supporto dell'operato del Terzo settore, prevista nella legge delega n. 106 del 2016, all' art. 10; il relativo statuto è stato approvato con deliberazione del Consiglio dei ministri ed emanato con decreto del Presidente della Repubblica.

Lo scopo della Fondazione Italia Sociale<sup>19</sup> è quello di supportare e favorire l'aggregazione di risorse di terzi, soggetti pubblici, privati e del non profit per sostenere interventi di carattere sociale, anche a livello nazionale, che richiedono ingenti capitali e competenze di tipo manageriale. L'attività della Fondazione Italia Sociale dovrebbe essere un collettore, nelle intenzioni, di risorse private per il finanziamento degli enti del Terzo settore; tale finanziamento dovrebbe essere in prevalenza effettuato con risorse private (art. 2 comma 1 secondo periodo del dPR 28 luglio 2017). Il patrimonio della Fondazione Italia Sociale risulta: a) dallo stanziamento iniziale conferito dallo Stato; b) da contribuzioni pubbliche e private; c) da ogni altro bene che pervenga a qualsiasi titolo anche per legge; d) dai fondi di riserva costituiti da eventuali avanzi di gestione; e) da ricavi di eventuali attività accessorie (art. 3 commi 1-2 dPR 28 luglio 2017).

L'organizzazione della Fondazione Italia Sociale, prevista normativamente<sup>20</sup>, è imperniata su Collegio dei partecipanti, Comitato di gestione, Presidente e Vice-presidente, Segretario generale e organo di revisione (art. 6).

Il Collegio dei partecipanti ha una funzione generale di indirizzo e verifica dell'attività della Fondazione Italia Sociale, esprimendo pareri non vincolanti.

Il Comitato di gestione è l'organo di amministrazione della Fondazione ed è costituito da dieci membri designati in parte dagli organi di rappresentanza del Terzo settore in parte indicati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Ministro dell'economia e Finanze, dal Ministro del lavoro; il consigliere designato dal Ministro del Lavoro, che è il Ministro vigilante, ricopre la carica di Presidente. Tra gli altri compiti va sottolineato che il Comitato di gestione delibera lo scioglimento della Fondazione, previo parere non vincolante del Collegio dei Partecipanti e parere vincolante del Ministero vigilante, che così dispone della esistenza della Fondazione. Tale aspetto è argomento per dedurre la natura pubblica della Fondazione.

Il Presidente (Ministro vigilante e suo rappresentante) ha la legale rappresentanza della Fondazione ed esercita i poteri che il Comitato di gestione gli assegna.

Il Segretario generale sovrintende all'attività tecnica e finanziaria della Fondazione ed inoltre cura ed è responsabile delle deliberazioni del Comitato di gestione.

---

18 In tal senso L. VIOLINI, I dilemmi irrisolti delle politiche di contrasto alla povertà. Solo centralismo?, in *Le Reg.* 2018, p. 361 ss. in partic. p. 369 ss. Nota l'A. come "separare gli ambiti materiali in cui operano gli enti non profit dalla organizzazione nazionale (ONC) che soprassiede agli enti territoriali preposti al loro controllo (CSV), non risponde a quanto succede nella realtà, dove i due livelli – uno statico e uno dinamico - si influenzano e si condizionano a vicenda".

19 Su tale articolazione organizzativa si rinvia a R. DABORMIDA, *La riforma del Terzo settore*, Milano, 2017 p. 70 ss.; si può vedere anche S.de GOTZEN, *La Fondazione Italia Sociale nel sistema pubblicistico di vigilanza e di promozione del Terzo settore*, in *Federalismi.it* n. 13 /2018.

20 V. dPR 28 luglio 2018, recante lo Statuto della Fondazione Italia Sociale.

L'organo di revisione della Fondazione costituito da tre membri effettivi scelti dal Ministero vigilante, che è quello del Lavoro, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, controlla la regolarità dell'amministrazione e della contabilità della Fondazione.

La Fondazione Italia Sociale, inoltre, è sottoposta al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 12 della legge 259/1958

Sono previsti obblighi di trasmissione del bilancio, preventivo e consultivo e la trasmissione va fatta sia all'organo di revisione che al Ministero vigilante.

L'art. 10 comma 1 della legge delega 106/2016 (riforma del Terzo settore, impresa sociale e disciplina del servizio civile universale) dispone che le lacune della disciplina sono integrate dal codice civile dalle leggi speciali e dallo statuto senza obbligo di conservazione del patrimonio e di remunerazione degli investitori. Vi è dunque una disciplina composita, pubblicistica e privatistica.

7. 1. La natura giuridica della Fondazione Italia Sociale sembra collocarsi in una fascia di dominanza pubblicistica <sup>21</sup> per ciò che concerne la struttura e l'azione di governo, (senza per questo ledere la autonomia privata degli enti del Terzo settore) sulla base di vari argomenti:

a) il Ministro del lavoro ha il potere di dettare pareri vincolanti in merito alla deliberazione di scioglimento della FIS, mentre non è vincolante il parere del collegio dei Partecipanti, in cui sono rappresentati i soggetti del Terzo settore: se ne può dedurre la necessarietà della Fondazione Italia Sociale, la cui esistenza è condizionata alla volontà del ministro vigilante;

b) i controlli sull'ente fondazione sono svolti da organismi pubblici, quali l'Ufficio del registro unico nazionale e la Corte dei conti; inoltre la vigilanza sull'operato della FIS spetta al Ministero del Lavoro;

c) il collegio dei partecipanti vede una maggioranza dei soggetti del Terzo settore ma esso si limita ad esprimere pareri non vincolanti sull'attività della FIS quando previsto nello Statuto o richiesto dal Comitato di gestione;

d) il Comitato di gestione, organo di amministrazione della FIS, ha composizione mista, di membri indicati dai partecipanti e parte dal Presidente del Consiglio, dal Ministro dell'economia e dal Ministro del lavoro; ma è il membro indicato dal Ministro del lavoro a ricoprire la Carica di Presidente e, quindi, a poter avere deleghe dal Comitato di gestione.

7.2. Resta il fatto che anche la Fondazione Italia Sociale è costituita e gestita dallo Stato, ad esclusione delle Regioni, ed è un ente che incrementa la centralizzazione nel settore delle politiche sociali, dragando le risorse private rivolte a tali scopi e decidendone la destinazione: forse anche tale assetto andrebbe rivisto, con un ruolo da parte delle Regioni.

8. Consiglio nazionale del Terzo settore. Si deve inoltre ricordare, nel descrivere l'organizzazione centralizzata del Terzo settore, prevista nel Codice, il Consiglio nazionale del Terzo settore, organo consultivo misto pubblico-privato.

Il Consiglio nazionale del Terzo settore è un organo costituito presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, e presieduto da esso o da un suo delegato composto per la maggioranza dei membri da rappresentanti designati dalla associazione di enti del Terzo settore più rappresentativa sul territorio nazionale e dalle reti associative, espressione

---

<sup>21</sup> In tal senso S.de GOTZEN, La Fondazione Italia Sociale, cit.

delle diverse tipologie organizzative del Terzo settore, alcuni esperti in materia di Terzo settore, rappresentanti delle autonomie regionali e locali (art. 59).

La funzione del Consiglio appare essenzialmente di tipo consultivo, emanando pareri non vincolanti, anche se talune volte obbligatori, in tema di schemi di atti normativi riguardanti il Terzo settore; in tema di linee guida in tema di bilancio sociale degli enti; sulle modalità di utilizzo delle risorse del Fondo di cui all'art. 72. Limitate sono le funzioni decisionali, tra cui spicca, tuttavia, la designazione di un componente nell'organo di governo della Fondazione Italia Sociale (art. 60).

La previsione di un organo consultivo centralizzato non pare lesivo dell'autonomia regionale e del ruolo sussidiario degli enti del Terzo settore.

9. Osservazioni conclusive. Si possono trarre alcune osservazioni conclusive. La Corte interpreta la normativa (parte di essa) sul complesso apparato di supporto, vigilanza finanziamento e indirizzo del Terzo settore delineato dal Codice del Terzo settore, delineando un sistema di gestione bipartito, per alcuni tratti privatistico, e in esclusiva disponibilità statale, per altri prettamente pubblicistico, che richiede la partecipazione regionale. L'accettazione della costruzione centralistica del sistema di governo del Terzo settore, porta ad una sostanziale esclusione delle Regioni dalla disciplina di materie di interesse regionale ed al contempo, come vedremo, ad una mortificazione della rappresentatività del Terzo settore, che deve passare per strutture associative di secondo livello, le quali sole, in pratica, possono accedere alle strutture di governo centralizzate.

Il circuito "privatistico", che rientra nella materia "ordinamento civile" è costituito dal sistema dei centri di servizio per il volontariato e dagli organi di raccordo e vigilanza che amministrano il Fondo Unico Nazionale, che eroga finanziamenti per i Centri di Servizio per il Volontariato. Il circuito "privatistico" dei Centri di Servizio per il Volontariato vede la partecipazione, assolutamente minoritaria, di membri di designazione ministeriale e delle Regioni. La Corte, con una distinzione che appare artificiosa tra finanziamenti al sistema dei centri di servizio e all'attività degli enti, statuisce la legittimità della lamentata scarsa rappresentanza delle Regioni nell'ente di indirizzo e controllo dei Centri di servizio; difficile negare, invece, che anche la mancata partecipazione alla gestione del Fondo per i centri di servizio incide su competenze regionali.

IL circuito pubblicistico è costituito dal sistema di indirizzo ministeriale di ripartizione delle provvidenze provenienti dal Fondo pubblico a favore delle attività di interesse generale degli enti del Terzo settore; solo in relazione a tale fondo il sistema deve essere basato, statuisce la Corte, dichiarando l'illegittimità della disciplina posta in merito dal Codice del Terzo settore, su intesa ministero-Regioni.

Altre modalità di intervento pubblico-privato sono costituite dal Consiglio nazionale del Terzo settore, presieduto dal Ministro del Lavoro o suo delegato e dal sistema di iscrizione degli enti al Registro unico Nazionale del Terzo settore<sup>22</sup>.

Ancora, attiva nella provvista di fondi per il Terzo settore, la Fondazione legale Fondazione Italia Sociale, che può a nostro avviso essere qualificata come organismo pubblicistico. Le Regioni attualmente sono escluse dalla gestione, secondo la disciplina attualmente vigente. Estendendo a tale fattispecie i criteri, pur restrittivi, impiegati dalla sentenza 185/2018 si dovrebbe riconoscere un'adeguata rappresentanza regionale nell'organo di gestione di essa.

---

<sup>22</sup> Si v. F. BOSETTI, Il Registro unico Nazionale del Terzo settore, in M. GORGONI, Il Codice del Terzo settore, cit., p 319 ss.

9.1. Non appare chiaro il complessivo assetto dell'organizzazione pubblica del Terzo settore. La complessa organizzazione di supporto e controllo sul Terzo settore andrebbe studiata, approfonditamente nelle relazioni tra i diversi attori istituzionali, pubblici e privati, anche con riguardo alle prassi che si instaureranno.

Il lavoro di parziale ricostruzione dei sistemi governance della sent. 185/ 2018 contribuisce però, a nostro avviso, a mettere in luce la fragilità del sistema di indirizzo e supporto creato dal legislatore statale.

Resta chiaro, a nostro avviso, che la costruzione accentrata del sistema di governo e supporto del Terzo settore, come tratteggiata dal Codice del Terzo settore, esclude dalla partecipazione alle funzioni le Regioni, limitandone l'attività nel campo delle politiche sociali, nelle quali si esplica la gran parte delle attività degli organismi (privati) del Terzo settore. Lo spazio di decisione autonoma delle Regioni in campo assistenziale si riduce oltremodo. Va, inoltre, condivisa l'osservazione di coloro che rilevano come "la contrazione dello spazio di decisione autonoma delle Regioni" "non sempre è controbilanciabile tramite la partecipazione a mezzo di intesa o parere delle Regioni"<sup>23</sup>.

9.2. Ma l'assetto centralistico del sistema di governo e supporto del Terzo settore non lede solamente la competenza in materia delle Regioni, danneggia, a nostro avviso, anche le organizzazioni del Terzo settore come parte importante della società civile, con una svalutazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

E' da chiedersi se sia sufficiente, per compensare la centralizzazione della gestione degli apparati, e non arrivare alla mortificazione della rappresentatività delle organizzazioni del Terzo settore, la tendenza federativa allo sviluppo delle organizzazioni di secondo livello<sup>24</sup>.

\* Ricercatore di Diritto amministrativo, Università di Trieste

---

23 L.VIOLINI, op. cit., p. 367

24 L'art. 4 comma 1 lett. p) della legge delega 106/2016 sollecita a riconoscere e valorizzare le organizzazioni che associano enti del Terzo settore; l'art. 41 d. lgs. 117/2017, che recepisce questa sollecitazione, qualifica le reti associative come enti del Terzo settore "anche per accrescere la loro rappresentatività presso i soggetti istituzionali", si v. A. DE MAURO, Le reti associative, in M. GORGONI (a cura di) Il Codice del Terzo settore, cit., p. 301 ss.