

Sentenza 72/2022

Autorità emittente → Corte Costituzionale

Estremi della pronuncia → Sent.72 del 2022

Materia e argomento → Legittimità Costituzionale della riserva dei contributi pubblici alle sole organizzazioni di volontariato (ODV) prevista dall'art 76 del codice del terzo settore (D.lgs.117/2022)

Tipo di giudizio → Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Autorità rimettente → Consiglio di Stato più precisamente sezione terza

Oggetto → Legittimità costituzionale dell'art. 76 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117

Parametri invocati → Art.2 , Art.3 ,Art.4 ,Art.9 ,Art.18 e Art 118, comma 4

Il caso → a seguito del ricorso preposto da alcune associazioni la corte si ritrova a stabilire se fosse costituzionalmente legittimo che i contributi previsti dall'art 76 cost. fossero riservati esclusivamente alle ODV , escludendo così gli altri enti del terzo settore come le APS o le imprese sociali , che pure svolgono attività di interesse generale

Argomentazione dell'autorità remittente → 1. La distinzione tra ODV e gli altri ETS è illegittima perché entrambe sono caratterizzate dall'attività di volontari e di impiegati.
2. Violazione art. 76 cost. per eccesso di delega nell'applicazione della legge 106/2016: il governo è andato oltre le sue competenze evidenziando distinzioni non previste dai parametri imposti dal parlamento.
3. Violazione principio di sussidiarietà: lo stato non può compiere favoreggiamenti nei confronti di associazioni di cittadini in particolare poiché tutte devono essere trattate in modo imparziale anche dal punto di vista finanziario.

Argomentazione dell'Avvocatura di Stato → Art. 2, 4, 9, 118 non violati: assoluta mancanza di motivazione.

Art. 3 cost. non violato in ragione delle peculiarità che distinguono le ODV dagli altri ETS.

Il codice del terzo settore ha introdotto disposizioni comuni per tutti gli ETS ma salvaguardando le loro specificità.

Motivazione della sentenza (nel merito)

La corte costituzionale è stata chiamata, dal Consiglio di Stato, in riferimento al caso della Fondazione Catis, a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 76 del d.lgs. 117/2017, nella parte in cui riserva alle sole ODV il contributo per l'acquisto di ambulanze e beni strumentali, escludendo così un'ampia categoria di altri enti del terzo settore.

La Corte muove la propria decisione tenendo conto di diversi profili:

1. Presunta violazione dell'art. 76 cost. → Il rimettente lamenta la violazione dell'art. 76 cost. da parte della l. 106/2016 la quale delegava al Governo l'adozione del Codice del Terzo Settore.

Il Consiglio di Stato si era basato sul criterio direttivo dell'art. 4, co. 1, lett. b) della legge delega, il quale orientava il Governo ad individuare le attività di interesse generale e solo in via mediata coinvolgeva le disposizioni agevolative.

La Corte analizza l'intera legge delega e rileva che altri principi e criteri direttivi autorizzano differenze di trattamento tra i vari tipi di ETS:

- art. 5, co. 1, lett. a) – chiede di riconoscere e favorire la tutela dello status di volontariato e la specificità delle organizzazioni di volontariato e delle organizzazioni di protezione civile;
- art. 9, co. 1, lett. m) – dispone che, nella revisione della disciplina ONLUS, siano “fatte salve le condizioni di maggior favore relative alle ODV”.

La Corte afferma che il legislatore delegato, riservando i contributi alle sole ODV, ha:

- rispettato la ratio della delega;
- mantenuto la continuità con la precedente normativa (art. 96, co. 1, l. 342/2000), la quale prevedeva la stessa riserva.

Per cui, non vi è violazione dell'art. 76 cost., in quanto il legislatore delegato ha agito nel rispetto dei limiti e dei principi stabiliti dalla l. 106/2016;

2. Presunta violazione dell'art. 3 cost. → Il rimettente ritiene che escludendo le altre categorie di ETS dal beneficio, si andrebbe a violare l'art. 3 cost. relativo al principio di uguaglianza.

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione, in quanto il Codice di Terzo Settore ha introdotto una definizione unitaria degli ETS, riconoscendo come tali sono gli enti iscritti nel registro unico nazionale del Terzo Settore. Questi enti godono di un sistema di vantaggi e obblighi specifici, diverso da quelli applicabili agli altri soggetti che svolgono attività di interesse generale.

La Corte richiama la sentenza 131/2020, in cui aveva già chiarito, ex art. 4 CTS, che gli ETS comprendono una pluralità di forme organizzative.

Pur avendo il Codice una funzione unificante e sistematizzante, non ha eliminato le differenze tra i vari tipi di enti che ne fanno parte. All'interno del perimetro legale di questa definizione, infatti, sono rimaste in vita specifiche e diverse caratterizzazioni dei modelli organizzativi, al punto che sono gli enti nella loro autonomia a individuare quella che meglio consente il raggiungimento dei propri fini istituzionali.

Permangono, inoltre, differenziazioni nei regimi di sostegno pubblico che si giustificano in ragione di diversi fattori, tra cui anche quello della specifica dimensione che assume, strutturalmente, l'apporto della componente volontaria all'interno dei suddetti enti.

3. Sistema degli enti del Terzo Settore come espressione del pluralismo sociale e della sussidiarietà orizzontale → I tratti che caratterizzano il sistema degli ETS sono:

- il perseguimento del bene comune;
- lo svolgimento di attività di interesse generale;
- perseguimento finalità senza scopo di lucro;
- la soggezione ad un sistema pubblicistico di registrazione + rigorosi controlli.

Da ciò si può capire che il sistema degli ETS attiene a principi fondamentali della Costituzione, in quanto espressione del **pluralismo sociale** rivolto a perseguire la **solidarietà** che l'art. 2 cost. pone tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico e a concorrere all'**eguaglianza sostanziale** che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce l'art. 3, co. 2, cost.

Tale sistema è valorizzato dal principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 co. 4, cost., dando vita all'amministrazione condivisa tra ETS e pubbliche amministrazioni, ex art. 55 cod. terzo settore, volto al perseguimento del bene comune.

Infatti, l'art. 118, co. 4, cost., sancisce che lo Stato e gli altri enti locali, devono favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

4. Prevalenza del volontariato come giustificazione del diverso trattamento → In forza dell'art. 32, co.1, codice del terzo settore, le organizzazioni di volontariato sono enti del Terzo settore costituiti dalla prevalenza dell'attività di volontariato dei propri associati per lo svolgimento delle loro attività.

La legge impone alle ODV un numero di dipendenti che non superi il 50% dei volontari presenti, mentre gli altri ETS hanno la possibilità di avere una struttura diversa.

Tale prevalenza assume un rilievo centrale, poiché incide anche sul sistema di finanziamento, come confermato dall'art. 33, co. 3 del Codice, che vincola alle ODV di ricevere “soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate”, per l'attività di interesse generale prestata.

Ciò viene anche confermato dall'art. 17, co. 3, cod. terzo settore, il quale sancisce che l'attività del volontario non può essere retribuita, ma vi possono essere solo rimborsi per le spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata.

La necessaria prevalenza della componente volontaristica nelle ODV è data dal vincolo particolarmente stringente, preordinato ad esaltare quella caratteristica di gratuità che connota l'attività del volontario.

Dunque, non potendo generare utili, né autofinanziarsi, a differenza degli altri enti, i quali possono percepire forme di corrispettivo dai destinatari delle prestazioni e quindi procurarsi le risorse, è coerente che le ODV ricevano un sostegno pubblico specifico, volto a compensare tale impossibilità.

Il contributo serve a rafforzare il principio di solidarietà, non a creare privilegi.

5. Valorizzazione costituzionale del volontariato (art. 4 cost.)→ Il volontariato è espressione della “profonda socialità della persona” e di una forma di partecipazione civica liberale e solidale (sent. 75/1992) – all'origine dell'azione volontaria vi è l'emergere della natura relazionale della persona umana che, nella ricerca di senso della propria esistenza, si compie nell'apertura al bisogno dell'altro.

Il volontariato costituisce, secondo la Corte, una modalità fondamentale di partecipazione civica e di formazione sociale delle istituzioni democratiche, per cui, sarebbe paradossale penalizzare proprio gli enti che strutturalmente sono caratterizzati in misura prevalente da volontari, a causa del limite del mero rimborso spese.

Dunque, non appare irragionevole, né discriminatorio, che il contributo oggetto della norma censurata sia accessibile solo agli ODV. Infatti, la norma impugnata mira a sostenere chi opera gratuitamente per la collettività ed è quindi razionale che il contributo sia loro riservato.

Parametri costituzionali utilizzati:

- A. art. 2 cost. – fondamento della solidarietà e socialità della persona: il volontariato è espressione libera della solidarietà e della dignità umana (sent. 75/1992);
- B. art. 3 co. 2 cost.: il volontariato è una forma di partecipazione civica attiva che contribuisce all'eguaglianza sostanziale e alla coesione democratica;

- C. art. 4 co. 2 cost.: il volontariato è un contributo spontaneo e responsabile al bene comune, manifestazione del dovere di contribuire alla crescita della collettività;
- D. art. 118 co.4 cost. – fondamento del principio di sussidiarietà orizzontale: le ODV sono la massima espressione di questa autonomia solidale, giustificando il sostegno pubblico.

Dispositivo della pronuncia:

“1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 76 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», sollevate, in riferimento agli artt. 2, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione terza;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 76 del d.lgs. n. 117 del 2017, sollevata, in riferimento all’art. 76 Cost., dal Consiglio di Stato, sezione terza;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 76 del d.lgs. n.117 del 2017, sollevata, in riferimento all’art. 3 Cost., dal Consiglio di Stato, sezione terza.”

Tipo di decisione → È una sentenza di rigetto parziale e inammissibilità parziale:

- Parzialmente inammissibile (per alcune questioni, la Corte non entra nel merito);
- Parzialmente non fondata (per le altre, la Corte esamina e respinge le censure).

Precedenti giurisprudenziali rilevanti →

Sentenza n. 277 del 2019 – discriminazione degli altri ETS (diversi dalle ODV) non giustificabile sullo status giuridico delle ODV;

Sentenza n. 27 del 2020 – non irragionevolezza della delimitazione territoriale. Essa valorizzerebbe la specifica esperienza maturata nel contesto locale di riferimento;

D.lgs n. 460 del 1997 – previsione delle agevolazioni per l’acquisto di autoambulanze anche in favore delle ONLUS;

Sentenza n.1208 del 2020 – l’Avvocatura esclude che l’art. 76 cod. terzo settore abbia un contenuto irragionevole e discriminatorio;

Legge n. 342 del 2000 – introduzione di un contributo per l’acquisto di autoambulanze riservato non solo alle ODV, ma anche alle ONLUS;

Legge n. 106 del 2016 – non ammissione delle “differenziazioni collegate alla diversa natura soggettiva dell’ente” (art.4)

Sentenza n. 142 del 2020 – contributo ambulanze riservato alle sole ODV;

Sentenza n. 131 del 2020 – viene ribadita la definizione unitaria di ETS introdotta dal cod. terzo settore;

D.lgs n. 165 del 2001, sentenze nn. 75/1992, 228/2024 – valorizzazione del volontariato;

Artt. 55-57 del d.lgs. n. 117/2017 – connotazione di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri ETS da parte delle ODV e delle associazioni di promozione sociale.

Eventuali note a commento →

GOLINO C., SANTUARI A., *Gli Enti del terzo settore e la co-amministrazione: ruolo della giurisprudenza e proposte 'de jure condendo'*, in *Istituzioni del federalismo*, 2022, num. 3 – co-amministrazione e co-progettazioni e varie applicazioni;

GOTTI G., *La sussidiarietà orizzontale nello spazio costituzionale europeo*, in www.rivistaaic.it, 2025, num. 2 – la sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento italiano e le tensioni con il diritto dell'Unione Europea.