

Studio Legale Grassi

PEC: paolograssi@ordineavvocatiroma.org

mail@studiolegalegrassi.net

ROMA

Via Giuseppe Avezzana, 8 - 00195

Tel: 063241007

Fax: 0636002429

Prof. Avv. Paolo GRASSI¹ (P)

Avv. Egidio CANESTRARO

Avv. Filippo DEMARTINO

Avv. Anjeza DOKO

Avv. Elisabetta GRASSI¹

Avv. Luca MARROCCO

Dott.ssa Deborah Licia Musto

Dott. Luigi PAPI

Prof. Avv. Roberto GIUFFRIDA¹ (P)

Prof. Avv. Guido NAPOLETANO⁴

Prof. Alfredo PARISI²

MILANO⁶

c/o CL & CN

Via Dei Boschetti, 6 - 20121

Tel: 0276319112

Fax: 0276340772

Avv. Attilio PELLEGRINI SICA (P)

Avv. Massimiliano NICODEMO (P)

Avv. Luca NICODEMO (P)

TERAMO

P.zza Martiri della Libertà - 64100

Tel/Fax: 0861250699

Avv. Rossella CAPRIOTTI

Avv. Tiziana LO BELLO

GIULIANOVA

Via Quarto, 10 - 64021

Tel: 0858007607

Fax: 0858003449

Avv. Giulio BOCCI

Avv. Pasquale DI SANTE

CHIETI - PESCARA

Via Po, 107

San Giovanni Teatino - 66020

Tel: 085440681

Fax: 0854406899

Avv. Giuseppe RUSSO

Avv. Evo TALONE

L'AQUILA

Via Pescara, 2 - 67100

Tel/Fax: 086262354

Avv. Alessandro ROSA

Avv. Antonella TATANANNI

-Amministrazione-

Dott.ssa Diana ZANGIACOMI

Spett.le

CESVOT

Centro Servizio Volontariato Toscana

Via Ricasoli 9,

50122 Firenze

Sono stato interpellato dal Cesvot di Firenze per avere delle precisazioni sul parere *pro veritate* da me fornito in precedenza, in risposta alle critiche pervenute sul contenuto del parere, in particolare da parte del CSV net, che, a firma del Presidente Stefano Tabò, ha inviato in data 17 dicembre ultimo scorso una lettera a tutti i Presidenti dei Centri di Servizio per il Volontariato, nonché a tutti i Consiglieri del Csv net, in cui esprime preoccupazioni sui contenuti del mio parere, pur ammettendo di averne conosciuto solo la versione sintetica, e non il testo integrale.

In particolare, il Presidente Tabò invoca nei confronti dell'attuale problema della carenza dei fondi a disposizione dei Centri di Servizio un "*ben altro approccio*" dal punto di vista giuridico (ritengo, rispetto a quello che emerge dal mio parere) proprio al fine di risolvere l'attuale situazione in cui si trovano in Centri di Servizio, ritenuta sicuramente "*delicata e complessa*", da risolvere attraverso un "*approccio partecipato*" al problema e con una rigorosa chiarezza informativa, "*che eviti fraintendimenti e agevoli la massima consapevolezza*".

In ordine alle carenze attribuite al mio parere e sia pur con riferimento alla versione sintetica da Lui al momento esclusivamente conosciuta, il Presidente Tabò fa specifico riferimento alla mancata menzione *dell'atto transattivo datato 17 luglio 2006 a rogito del notaio Francesco Lacchi di Milano, potenzialmente rilevante ai fini della questione, tra gli altri sottoscritto anche dall'allora presidente di CESVOT.*

Al riguardo, in primo luogo devo dire che, personalmente, al di là di ogni aspetto giuridico, non posso che concordare con i principi espressi dal Presidente Tabò sull'esigenza di un "*approccio partecipato*" al problema della progressiva carenza delle risorse finanziarie dei Centri di

STUDIO LEGALE GRASSI

mail@studiolegalegrassi.net

Servizio per il Volontariato originate dall'applicazione dell'art. 15 della L. 266/1991 e della necessità di evitare "fraitendimenti" per sviluppare iniziative d'intervento con la "massima consapevolezza" a cui, aggiungerei solamente l'espressione del valore e del peso dei propri diritti.

Inoltre, devo ammettere che tra la documentazione che mi è stata fornita dalla Committenza del mio parere non ho purtroppo riscontrato il testo dell'atto transattivo del 17 luglio 2006, che non ho quindi esaminato, né, per questo motivo, menzionato nel parere, sia nel testo sintetico, come rilevato dal Presidente Tabò, sia in quello esteso. Un esame del testo di tale transazione mi avrebbe sicuramente consentito di effettuare, nel mio parere, una valutazione più completa del panorama giuridico esistente, aggravando però la ponderosità del mio parere già eccessiva, come rilevato da altre fonti critiche, che hanno avuto la ventura di leggerlo integralmente, ma, e questo è il punto, non ne avrebbe cambiato le conclusioni.

Infatti, devo ammettere che il testo della transazione presenta sin dal preambolo dei caratteri di definitività degli intenti di chiusura della controversia in atto, laddove, ad esempio, afferma al punto I) "E' intenzione delle Organizzazioni di Volontariato - allo scopo di eliminare ogni eventuale futura possibilità di contestazione sulle questioni oggetto delle Controversie - rinunciare alle impugnazioni e a ogni forma di gravame nei giudizi decisi con sentenze e in ogni consimile giudizio avente il medesimo oggetto".

Tale finalità e l'impegno conseguente è ribadita nel corpo dell'accordo, ed in particolare nell'art. 1, primo comma, in cui le Organizzazioni di Volontariato si "si impegnano ...a ritenere per cosa giudicata quanto sin qui deciso dall'Autorità competente nei giudizi relativi alle Controversie, espressamente rinunciando alle impugnazioni ed a ogni forma di gravame nei giudizi decisi con sentenze, e in ogni consimile giudizio avente il medesimo oggetto".

L'impegno è rafforzato da una ulteriore previsione *omnibus*, contenuta nel secondo comma, lettera a), del medesimo articolo 1, in cui le Organizzazioni di Volontariato si impegnano "a non proporre nessuna altra azione giudiziaria avente il medesimo o analogo oggetto delle Controversie".

Questo quadro di previsioni transattive implicanti delle preclusioni tombali per le Organizzazioni di Volontariato partecipanti all'accordo, di far rivivere "azione giudiziaria avente il medesimo o analogo oggetto delle Controversie", mi sembra essere alla base del ragionamento che induce il Presidente Tabò a vedere con preoccupazione le tesi da me sostenute nel mio parere, e a richiamare i destinatari della sua comunicazione ad adottare, anche dal punto di vista giuridico, "un ben altro approccio" per risolvere la situazione in cui si trovano i Centri di Servizio nel momento attuale.

Del resto, tale invito alla cautela nei confronti del mio parere **risponde**, proprio in forza della transazione, **ad un ben preciso impegno contrattuale** del CSV net, firmatario della stessa, che il Presidente Tabò fa personalmente proprio, con la sua lettera di critica.

STUDIO LEGALE GRASSI

mail@studiolegalegrassi.net

Tale impegno, appunto, discende dalla transazione stessa e, precisamente, sempre dall'art. 1, secondo comma, ma dalla lettera d) dell'atto transattivo, che obbliga le Organizzazioni di Volontariato firmatarie a **"a cooperare con le Fondazioni di origine bancaria per evitare qualsivoglia pretesa che possa essere avanzata in futuro da altre organizzazioni di volontariato, nei confronti delle Fondazioni stesse, derivante dall'annullamento dell'atto di indirizzo del 19 aprile 2001 recante le indicazioni per la redazione da parte delle fondazioni di origine bancaria del bilancio relativo all'esercizio chiuso il 31 dicembre 2000"**.

Per rassicurare sulla estraneità delle conclusioni a cui sono pervenuto nel mio parere rispetto ai contenuti dell'atto transattivo, devo, in primo luogo evidenziare che tra le situazioni giuridiche considerate rilevanti nel mio parere e quelle appunto oggetto della transazione **esiste però una differenza giuridica di tipo scolastico**, che costituisce croce e delizia degli studenti sin dal primo anno delle Facoltà di Giurisprudenza italiane.

Infatti, poiché oggetto della transazione è la rinuncia **"alle impugnazioni e a ogni forma di gravame"** della sentenze del Tar, sfavorevoli al mondo del volontariato (interventute tra l'altro, aggiungo malignamente, dopo ben due provvedimenti cautelari favorevoli) nessuno può dubitare che la posizione giuridica dei CSV ricorrenti, presa in esame in detti procedimenti di giustizia amministrativa, **sia quella dell'interesse legittimo**.

Nel mio parere, viceversa, sostengo che l'art. 15 della L. 266/1991, in combinato le dettagliate disposizioni applicative introdotte dai decreti ministeriali di attuazione, che hanno previsto la costituzioni di Fondi regionali in cui devono confluire le risorse finanziarie individuate e quantificate dall'art. 15, per la creazione di Comitati di Gestione di detti Fondi aventi altresì il compito di istituire i Centri di Servizio, di controllare sotto il profilo della legittimità e di distribuire a loro, sulla base dei preventivi approvati, le risorse dell'art. 15, **ha determinato l'insorgere in capo ai Centri di Servizio per il Volontariato di un diritto soggettivo a ricevere, pro quota e in proporzione alle risorse accreditate dalle Fondazioni bancarie nel proprio Fondo regionale di riferimento, le somme previste dall'art. 15 della L. 266/1991, e cioè il quindicesimo dei proventi delle Fondazioni bancarie, al netto delle spese di gestione e delle riserve obbligatorie per legge e senza altre esclusioni**.

Nessuna controversia in atto, al momento della transazione, riguardava la sussistenza in capo ai Centri di Servizio **di diritti soggettivi a ricevere**, sia pur pro quota e con l'attuazione delle disposizioni del D.M. 8 ottobre 1997, come pure **nessuna previsione della transazione menziona l'esistenza di diritti soggettivi potenzialmente violati e la rinuncia a far valere anche tali diritti**.

Come si evince chiaramente dal suo testo, ambito della transazione è invece **la rinuncia a sviluppare azioni di qualsiasi genere aventi per oggetto la lesione di interessi legittimi**.

Conseguentemente, esiste un **primo punto di assoluta ininfluenza** tra la transazione del 17 luglio 2006 e la **rivendicabilità** da parte dei singoli Centri di Servizio del Volontariato di una lesione di **propri diritti soggettivi** da parte dell'Atto di indirizzo Visco da me sostenuta nel parere e del conseguente diritto soggettivo dei singoli Centri di Servizio ad acquisire dalle Fondazioni bancarie le maggiori somme loro spettanti in assenza di tale Atto di indirizzo, come ho specificato in entrambe le versioni, estesa e sintetica del mio parere.

Ma quand'anche la transazione si estendesse giammai anche alla possibilità da parte delle Organizzazioni del Volontariato firmatarie di far valere diritti soggettivi, e quand'anche esista nella transazione una dichiarazione delle Organizzazioni di Volontariato di avere *"la piena capacità e legittimazione a disporre dei diritti oggetto delle Controversie"*, **esiste un'altra elementare preclusione all'efficacia della transazione nei confronti dei diritti soggettivi** dei Centri di Servizio a percepire pro quota, e sulla base del D.M. 8 ottobre 1997, l'esatto ammontare delle somme previste dall'art. 15 della L. 266/1991 loro assegnate a prescindere da ogni contraria interpretazione fornita da un'autorevole Ministro della Repubblica, **ma non dal suo Parlamento**, nell'utilizzo del potere legislativo in materia di volontariato.

Infatti, il diritto a percepire, sia pur per la quota di spettanza, l'esatto ammontare dei fondi previsti dall'art. 15, non è stato posto in capo ai Centri di Servizio per consentir loro la soddisfazione di **esigenze proprie** (esempio godere uffici più comodi ed eleganti), **ma per soddisfare esigenze di terzi, e cioè delle Organizzazioni del Volontariato del territorio di ciascuno Centro di Servizio**, che, appunto, dal Centro di Servizio del proprio territorio **devono ricevere il più alto livello dei servizi** loro necessari per compiere la propria missione di volontariato a beneficio del Paese e del territorio in cui operano.

Conseguentemente, tale diritto alla percezione delle maggiori somme in questione da parte dei Centri di Servizio del Volontariato è **un diritto indisponibile**, quantomeno con riferimento al *quantum* di risorse finanziarie direttamente loro assegnate dalla Legge, per cui la transazione, ove giammai applicabile ai diritti soggettivi, e come ho detto **non lo è**, per quanto sopra detto, **sarebbe nulla** perché riguardante **diritti indisponibili** dei Centri di Servizio del Volontariato.

Esiste, infine, a mio parere, **un ulteriore profilo** di nullità della transazione, che è assolutamente identico a quello da me attribuito nel parere agli Accordi e Protocolli vari del 2005, 2008 e 2010, che, per certe caratteristiche, che mi sembrano paradossali, perché trasformano la transazione, in un atto a favore di terzi.

Infatti, poiché l'oggetto della controversia erano i profili di legittimità amministrativa dell'Atto di indirizzo Visco, che aveva l'effetto di ridurre il *quantum* da attribuire ai Centri di Servizio del Volontariato, in base all'art. 15 della L.266/1991, è sicuramente paradossale che la contropartita transattiva dell'accettazione di tale ablazione da parte dei Centri di Servizio, **non vada esclusivamente a vantaggio dei Centri stessi, ma vada a vantaggio anche di soggetti terzi**, sicuramente meritevoli e sicuramente ricchi di dignità e impegno sociale, **ma che non sono Centri di Servizio del Volontariato**, con una sottrazione della gestione di dette risorse anche alle modalità

STUDIO LEGALE GRASSI

mail@studiolegalegrassi.net

amministrative di tali risorse previste dalla normativa di attuazione dell'art. 15 della L. 266/1991, e quindi con la esclusione dei Fondi regionali e Comitati di Gestione, la creazione di un nuovo soggetto non riguardante esclusivamente i Centri di Servizio del Volontariato, e cioè la Fondazione per il Sud etc.

Mi sembra, quindi, che anche il mio peccato nel non avere esaminato il testo della transazione non abbia come conseguenza la necessità di rivedere le conclusioni a cui ero già pervenuto nel mio parere, **che ritengo quindi di poter integralmente confermare, nonostante la successiva emersione per me di tale atto transattivo.**

Tuttavia, le nuove riflessioni che mi ha indotto ad effettuare il contenuto dell'atto transattivo da me in precedenza non esaminato, per effetto anche della richiesta di specificazioni formulatami dal CESVOT, mi inducono a ritenere, ancor più che in passato, che la mia analisi precedente fosse assolutamente fondata.

Infatti, sia l'analisi precedentemente svolta, sia lo sforzo ermeneutico che mi è stato richiesto per escludere l'incidenza preclusiva della transazione solo ora esaminata sulle conclusioni da me espresse nel parere, convergono nella necessità di individuazione, come elementi risolutivi del problema attuale della progressiva diminuzione dei fondi di spettanza per i Centri di Servizio, sulla base del famoso art. 15, di soluzioni giuridiche in precedenza trascurate nel momento del primo contrasto davanti al TAR del Lazio ed al Consiglio di Stato degli effetti riduttivi delle risorse destinate ai Centri di Servizio del Volontariato determinate dall'Atto di indirizzo Visco.

Sono quindi proprio tali soluzioni giuridiche, allora trascurate e non fatte valere se non attraverso la loro configurazione affievolita di interessi legittimi, come quelle della sussistenza di un diritto soggettivo dei Centri a ricevere in via proporzionale l'esatto ammontare delle somme loro assegnate dalla legge, senza riduzioni di sorta, **ad essere la chiave attuale, in passato purtroppo non utilizzata, per risolvere oggi il problema in questione.**

Si tratta, quindi, a mio avviso di una soluzione giuridica fondata sulla sussistenza di diritti soggettivi dei Centri di Servizio per il Volontariato, che è possibile far valere davanti al Giudice ordinario, con disapplicazione degli atti amministrativi confliggenti, nonostante l'atto transattivo del 2006, **proprio perché diversa da quella che ha prodotto i ricorsi oggetto di tale transazione** e che ritengo di poter offrire, con spirito di servizio, sia alla mia diretta Committenza, che al mondo del volontariato, in generale, per offrire un mio personale contributo a quell' "*approccio partecipato*" al problema della crescente carenza dei fondi a disposizione dei Centri di Servizio del Volontariato, che il Presidente Tabò invoca e che, personalmente, condivido senza riserve.

Prof. Avv. Paolo Grassi

