

Pubblicato il 17/02/2020

N. 01208/2020REG.PROV.COLL.  
N. 04327/2019 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4327 del 2019, proposto da First Aid One Italia Cooperativa Sociale, Italy Emergenza Cooperativa Sociale, One Emergenza Società Cooperativa Sociale Onlus, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Renzo Cuonzo e Stefano Gattamelata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Renzo Cuonzo in Roma, via di Monte Fiore n. 22;

*contro*

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

*nei confronti*

Associazione di Pubblica Assistenza di Sant'Angelo a Cupolo, Associazione Volontaria Pubblica Assistenza Croce Maria Bambina Onlus, non costituite in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 10809/2018, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 febbraio 2020 il Cons. Ezio Fedullo e uditi l'Avvocato Renzo Cuonzo, per la parte appellante, e l'Avvocato dello Stato Maria Vittoria Lumetti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

**FATTO e DIRITTO**

Con la sentenza appellata, il T.A.R. Lazio ha accolto in parte il ricorso proposto dalle cooperative appellanti avverso il D.M. 16 novembre 2017 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nonché avverso le “Linee guida per la presentazione delle domande per l'erogazione di contributi in favore di organizzazioni di volontariato per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie, di beni strumentali e di beni da donare a strutture sanitarie pubbliche utilizzati direttamente ed esclusivamente per attività di interesse generale ai sensi dell'articolo 76 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 e del D.M. 16 novembre 2017 n. 2320 - Annualità 2017”, adottate con provvedimento del Direttore Generale dello stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in data 22 dicembre 2017.

Premesso che, in base al sistema previgente, le associazioni di volontariato e le Onlus, nel limite dei contributi erogati annualmente dal Governo a favore dei predetti soggetti per l'acquisto di beni di utilità sociale, potevano chiedere il rimborso del prezzo di acquisto di tali beni sostenuto nel precedente anno, lamentavano le ricorrenti che il d.lgs. n. 117/2017 (c.d. Codice del terzo settore), e poi gli atti attuativi impugnati, avevano sostanzialmente modificato

il regime in questione, escludendo la possibilità per le Onlus di chiedere il rimborso senza prevedere, tra l'altro, un apposito regime transitorio.

Il T.A.R. ha preliminarmente rilevato che l'art. 76 del Codice del terzo settore, nel restringere (al primo comma) il contributo *de quo* alle sole organizzazioni di volontariato, escludendone le Onlus, non si rivela irrazionale o privo di una giustificazione logica, con la conseguente non ravvisabilità - secondo il parametro valutativo della "non manifesta infondatezza" - dei profili di illegittimità costituzionali rappresentati dalla parte ricorrente: ciò evidenziando, da un lato, le peculiarità organizzative che caratterizzano le organizzazioni di volontariato ai sensi dell'art. 32 d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (connesse in particolare alla prevalente componente volontaristica, alla erogazione gratuita di beni e servizi verso il solo rimborso delle spese, allo svolgimento dell'attività di interesse generale tramite le prestazioni dei volontari associati all'organizzazione medesima, allo svolgimento del lavoro in maniera prevalente in favore di soggetti terzi), dall'altro lato, la disposta abrogazione della macrocategoria delle ONLUS (rilevante peraltro solo a fini fiscali) e la connessa esigenza di razionalizzazione del settore, che fa da sfondo all'adozione del Codice.

Il T.A.R. ha invece accolto il ricorso con riferimento alle linee guida impugnate ed al citato d.m. approvativo, nella parte in cui stabilivano che anche gli acquisti effettuati nel 2017 potessero essere esclusi dal contributo, sul rilievo che le norme di legge rilevanti possono essere interpretate, coerentemente ai principi costituzionali, nel senso che gli acquisti effettuati nella suddetta annualità possano comunque beneficiare del contributo.

La sentenza suindicata viene censurata dalle originarie ricorrenti relativamente al dispositivo reiettivo, affidando il gravame ai capisaldi argomentativi di cui si dirà *infra*, ai quali il Ministero appellato contrappone la propria linea difensiva, a sostegno della legittimità del suo operato.

Deve all'uopo ribadirsi che, come si evince dalle considerazioni introduttive che precedono, si controverte della individuazione dei destinatari dei

contributi statali per l'acquisto di "autoambulanze e di beni strumentali utilizzati direttamente ed esclusivamente per attività di utilità sociale che per le loro caratteristiche non sono suscettibili di diverse utilizzazioni senza radicali trasformazioni": contributi statali erogati mediante il meccanismo del rimborso delle spese sostenute per l'acquisto dei suddetti beni nell'annualità precedente ed i cui destinatari, ai sensi dei previgenti art. 96, comma 1, l. n. 342 del 21 novembre 2000 e art. 2 D.M. n. 177 del 14 settembre 2010, erano identificati, da un lato, nella "organizzazioni di volontariato, costituite in forma di associazione o nelle forme previste dall'articolo 3 della legge 11 agosto 1991, n. 266, iscritte nei registri di cui all'articolo 6 della medesima legge", dall'altro lato, nelle "organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) in possesso dei requisiti di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, iscritte all'anagrafe unica delle ONLUS di cui all'articolo 11 del medesimo decreto legislativo", siccome finalizzati a "sostenere l'attività istituzionale" delle medesime associazioni/organizzazioni. Deducono infatti le appellanti cooperative sociali che le stesse, siccome riconducibili al *genus* delle ONLUS, fino all'entrata in vigore del cd. Codice del terzo settore (approvato con d.lvo n. 117 del 3 luglio 2017, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera b), l. n. 106 del 6 giugno 2016), avevano titolo a richiedere la suddetta contribuzione.

Lamentano quindi che, per effetto del sopravvenuto art. 76, comma 1, del Codice citato – ai sensi del quale "le risorse di cui all'articolo 73, comma 2, lettera c), sono destinate a sostenere l'attività di interesse generale delle organizzazioni di volontariato attraverso l'erogazione di contributi per l'acquisto, da parte delle medesime, di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e di beni strumentali, utilizzati direttamente ed esclusivamente per attività di interesse generale, che per le loro caratteristiche non sono suscettibili di diverse utilizzazioni senza radicali trasformazioni, nonché per la donazione dei beni ivi indicati nei confronti delle strutture sanitarie pubbliche da parte delle organizzazioni di volontariato e delle fondazioni" (così

modificato dall'art. 20, comma 1, d.lvo n. 105 del 3 agosto 2018) – l'accesso al predetto contributo è stato circoscritto ad una sola – le organizzazioni di volontariato, appunto – delle categorie riconducibili alla galassia del Terzo settore, mentre ne sono state escluse le ONLUS, e quindi le cooperative sociali, e che tale scelta è stata confermata con il D.M. attuativo (art. 2 D.M. 16 novembre 2017).

Tale impostazione legislativa (emendata dal T.A.R., con la sentenza appellata, limitatamente alla mancata previsione, ad opera del provvedimento ministeriale impugnato, di un regime transitorio valido per gli acquisti effettuati nell'esercizio finanziario 2017) deve ritenersi inficiata, ad avviso della parte appellante, da profili di palese illogicità, atteso che, alla stregua del regime normativo previgente (ricavabile dalla lettura coordinata della l. n. 266/1991, in tema di organizzazioni di volontariato, e del d.lvo n. 460/1997, in tema di ONLUS), sia le organizzazioni di volontariato che le cooperative sociali erano riconducibili *de iure* alla categoria delle ONLUS (art. 10, comma 8, d.lvo n. 460/1997), in forza dei tratti caratterizzanti comuni (e decisivi) relativi all'oggetto sociale ed alla assenza di scopo lucrativo.

Sotto un primo profilo, quindi, la parte appellante deduce che l'intimato Ministero ha riproposto, con l'impugnato D.M. 22 dicembre 2017, la suindicata distinzione (tra organizzazioni di volontariato ed ONLUS), al fine di delimitare la platea dei soggetti aventi titolo al contributo *de quo*, senza fornire al riguardo alcuna motivazione e senza procedere ad una doverosa operazione di interpretazione sistematica, oltre che costituzionalmente orientata, intesa a privilegiare, appunto, la comune appartenenza delle suddette tipologie soggettive al *genus* unificante delle *ex* ONLUS.

Ebbene, iniziando l'esame dal suindicato motivo di appello, lo stesso deve essere respinto, tenuto conto del chiaro dettato legislativo inteso a individuare, limitandolo alle organizzazioni di volontariato ed alle fondazioni, il novero dei possibili destinatari del contributo in discorso: né siffatta scelta ministeriale, siccome meramente riproduttiva del citato disposto legislativo, necessitava di

alcun particolare corredo motivazionale, che non fosse insito nella sua evidenziata aderenza ai canoni normativi sovraordinati ed inderogabili.

Prosegue la parte appellante lamentando che sia l'art. 76 d.lvo n. 117/2017, sia il D.M. che ne fa pedissequa applicazione, si pongono in contrasto con i principi costituzionali di ragionevolezza e buon andamento (*ex* artt. 3 e 97 Cost.), introducendo una irragionevole (perché non giustificata dalla diversità delle situazioni) discriminazione tra le organizzazioni di volontariato e gli enti che, come le cooperative sociali appellanti, perseguono finalità di solidarietà sociale senza scopo di lucro (ovvero con l'obbligo di reinvestire gli utili eventualmente conseguiti), come sancito anche dagli statuti delle seconde, contraddicendo l'equiparazione operata tra i predetti soggetti dalla legislazione previgente, anche agli effetti del conseguimento della contribuzione oggetto di controversia.

I dubbi di legittimità costituzionale così prospettati dalla parte appellante, come ritenuto dal giudice di primo grado, non possono essere condivisi.

Premesso l'intuitivo principio secondo cui le scelte pregresse di politica legislativa non vincolano il legislatore nella sua successiva attività di produzione normativa, sì che la mera difformità rispetto ad esse di quelle successivamente adottate non può essere addotta da sola a motivo di irragionevolezza di queste ultime, censurabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale, deve osservarsi che la disposizione contestata persegue il non irragionevole obiettivo di restringere la portata applicativa, da un punto di vista soggettivo, del contributo *de quo*, limitandolo, nell'ambito dell'ampio orizzonte degli Enti del terzo settore, oggetto della complessiva riforma legislativa approvata con il d.lvo n 117/2017, alle sole organizzazioni di volontariato: ciò, evidentemente, sulla scorta della peculiare connotazione organizzativa che le contraddistingue, nell'ambito appunto degli Enti suindicati, tale da fare premio, agli effetti attributivi del medesimo contributo, su altri profili di carattere comune e meritevole, ad avviso del legislatore, di una considerazione preferenziale rispetto a questi ultimi.

Sotto altro profilo – le cui implicazioni costituzionali vengono ancorate dalla parte appellante al disposto degli artt. 2, 3, 4, 9, 18 e 118, comma 4, Cost. (espressamente richiamati dall'art. 1 d.lvo n. 117/2017) – viene dedotto che la differenziazione censurata confligge con la *ratio* complessiva sottesa alla riforma del Terzo Settore, operata con l'omonimo Codice, intesa, coerentemente con le citate disposizioni costituzionali e quale espressamente si evince dagli artt. 1, 2, 4 e 5 d.lvo n. 117/2017, ad uniformare la disciplina degli Enti ad esso appartenenti, al fine di promuovere e sostenere l'attività solidaristica e di promozione sociale da quelli espletata, attraverso il coinvolgimento associativo dei cittadini nel perseguimento di finalità di utilità sociale.

Nemmeno da tale punto di vista, tuttavia, sono prospettabili concreti dubbi di illegittimità costituzionale della norma censurata.

Deve invero ritenersi che la configurazione di un assetto normativo complessivamente ispirato alla finalità di incentivare, anche attraverso la predisposizione codicistica di un quadro giuridico unitario e coerente, l'attività degli Enti che, indipendentemente dalla forma giuridica assunta, perseguano finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, non preclude la previsione, sotto particolari profili, di un trattamento di favore per una determinata *species* soggettiva, quale quella delle organizzazioni di volontariato, alla luce della specifica caratterizzazione volontaristica delle stesse, meritevole secondo la non palesemente irragionevole valutazione del legislatore di una considerazione privilegiata: né del resto siffatta differenziazione, per il limitato fine in cui viene in rilievo (nella presente controversia), ovvero agli effetti del conseguimento del contributo *de quo*, è suscettibile di incrinare l'impostazione complessiva della disciplina codicistica, che permane complessivamente ispirata - nonostante quel tratto differenziatore - agli evidenziati principi di uniformità e armonizzazione.

Ulteriori profili di incompatibilità costituzionale (e comunitaria) vengono prospettati dalla parte appellante in relazione al generale principio di

concorrenza (art. 41 Cost. e art. 101 del T.F.U.E. - *ex* art. 81 del T.C.E.) ed al correlato generale principio del divieto di aiuti di Stato (art. 107 del T.F.U.E. - *ex* art. 87 del T.C.E.), alla stregua del quale “salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”.

Nemmeno tali deduzioni possono tuttavia essere condivise.

Premesso che la violazione dei suddetti principi viene profilata dalla parte appellante come destinata a consumarsi nei rapporti (anche attinenti alle procedure di evidenza pubblica cui gli stessi possono concorrere) tra gli Enti del terzo settore, nell’ambito dei quali alle organizzazioni di volontariato verrebbe garantita una posizione di indebito vantaggio concorrenziale rispetto agli altri (ed in particolare alle cooperative sociali appellanti), deve osservarsi, in senso contrario, che una volta ammesso, come fa la parte appellante, che l’appartenenza alla suddetta macro-categoria giustificerebbe, in un inalterato quadro di coerenza costituzionale e comunitaria, l’attribuzione del beneficio in parola, non resta che affermare la legittima facoltà del legislatore di circoscriverne ulteriormente la portata applicativa soggettiva, alla luce dei peculiari requisiti organizzativi caratterizzanti gli Enti di volontariato.

In ogni caso, la diversa connotazione operativa delle cooperative (imprese) sociali e delle organizzazioni di volontariato (le quali, a differenza delle prime e secondo il disposto dell’art. 33, comma 3, d.lvo n. 117/2017, “per l’attività di interesse generale prestata...possono ricevere, soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate...”), non consente di affermare l’appartenenza delle stesse ad un unico contesto concorrenziale (*recte*, mercato), ma, semmai, giustifica *a fortiori* la specifica previsione, a favore (solo) delle seconde (le quali operano principalmente avvalendosi, appunto, di volontari), del beneficio contributivo *de quo*: basti osservare, da tale punto di vista, che le imprese sociali, pur operando senza scopo di lucro (art. 1 d.lvo n.

112/2017), devono orientare la loro attività alla remunerazione dei fattori produttivi, a cominciare dai lavoratori (non volontari), ispirando quindi la loro attività di scambio di beni e servizi a basilari quanto irrinunciabili criteri di carattere imprenditoriale.

Né può condividersi – già per il fatto che appare eccessivamente generica – la deduzione della parte appellante, intesa a negare ogni valenza giustificativa del suindicato trattamento di *favor*, riservato dal legislatore alle organizzazioni di volontariato, ai suindicati aspetti caratterizzanti - incentrati, come esaustivamente evidenziato dalla sentenza appellata, sul fatto che le stesse si avvalgono in modo prevalente delle prestazioni dei volontari associati e sulle “modalità di perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, che avviene attraverso l'erogazione gratuita di beni e servizi, a fronte della quale le organizzazioni medesime possono ricevere esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute” (cfr. pag. 7 ss. della sentenza di primo grado) - sul rilievo che si tratterebbe di “considerazioni che fanno perno su un elemento che non appare affatto sufficiente motivare in modo congruo la pretesa distinzione atteso che questa andrebbe – e andava – valutata non già in sé, ovvero in linea puramente astratta e generale, bensì in concreto, ovvero rispetto all'oggetto del contendere (e non), e cioè rispetto al beneficio in questione”.

Deve invero osservarsi che, così come la correlazione tra il beneficio in discorso e la peculiare natura delle *ex* ONLUS, nel regime previgente, era essenzialmente (quanto genericamente, al di là della sottesa finalità promozionale ed incentivante) ancorata, come evidenziato dalla parte appellante, allo scopo non lucrativo dalle stesse perseguito, allo stesso modo, nel nuovo assetto normativo, quella correlazione trova legittimo supporto nella peculiare conformazione strutturale delle organizzazioni di volontariato, messa bene in evidenza dal T.A.R. nel modo illustrato, tale da meritare, secondo le insindacabili (in assenza di profili di palese irragionevolezza) valutazioni legislative, incentrate sullo spostamento del “fuoco” dalla (più

generale) assenza di scopo di lucro degli Enti *no profit* alla (più specifica e selettiva) connotazione volontaristica del lavoro degli aderenti, un trattamento di *favor* ai fini dell'ottenimento del contributo in questione.

Né, infine, il suindicato tratto caratterizzante, messo limpidamente in rilievo dal T.A.R., può essere sterilizzato, per i fini *de quibus*, dal riferimento operato dalla parte appellante all'art. 17 del Codice, laddove prevede che “gli enti del Terzo settore possono avvalersi di volontari nello svolgimento delle proprie attività...”, da cui la parte appellante trae il corollario che, se tutte le organizzazioni di volontariato “possono” avvalersi di volontari, ne consegue che il volontariato (ossia la sussistenza di operatori volontari) di per sé non qualifica l'attività di cui all'art. 5 del d.lvo n. 117/2017.

Deve infatti osservarsi, in senso opposto, che se tutte le organizzazioni del Terzo settore possono avvalersi di volontari, ciò non esclude che, quando ciò avvenga, quelle che si avvalgano istituzionalmente di tale facoltà acquisiscono, anche nel quadro giuridico sopravvenuto, uno *status* autonomo, atto a giustificare l'applicazione di disposizioni *ad hoc* (quale quella di cui si controverte).

Né a diverse conclusioni potrebbe pervenirsi in relazione all'art. 33 del Codice, pure invocato dalla parte appellante, ai sensi del quale “le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo o di altra natura esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l'attività svolta. In ogni caso, il numero dei lavoratori impiegati nell'attività non può essere superiore al cinquanta per cento del numero dei volontari”, ed all'art. 13, comma 2, d.lvo n. 112/2017 (Decreto sull'impresa sociale), a mente del quale “salva la specifica disciplina per gli enti di cui all'articolo 1, comma 3, nelle imprese sociali è ammessa la prestazione di attività di volontariato, ma il numero dei volontari impiegati nell'attività d'impresa, dei quali l'impresa sociale deve tenere un apposito registro, non può essere superiore a quello dei lavoratori”, evincendosi dalle

citare disposizioni – secondo le allegazioni attoree – che sia le associazioni di volontariato, sia le imprese sociali possono essere costituite da volontari e dipendenti, entrambe nella misura del 50% per ogni categoria, con la conseguenza che non sarebbe la forma giuridica a determinare la meritevolezza e l'appartenenza al Terzo settore, ma l'assenza di scopo di lucro e l'attività generale svolta.

Basti osservare, in senso contrario ed al fine di rimarcare la specifica valenza della componente volontaristica nella struttura organizzativa delle associazioni di volontariato, che in queste ultime – a differenza delle imprese sociali – la presenza dei volontari è indispensabile (e non meramente facoltativa) e l'eventuale ricorso al lavoro dipendente o autonomo resta subordinato (oltre che al rispetto della predetta percentuale) alla sua necessità ai fini del “loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l'attività svolta”.

L'appello, in conclusione, deve essere respinto in tutte le sue domande costitutive, compresa quella risarcitoria.

L'indubbia originalità dell'oggetto della controversia giustifica nondimeno la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Garofoli, Presidente

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Ezio Fedullo**

**IL PRESIDENTE**  
**Roberto Garofoli**

**IL SEGRETARIO**