

Publicato il 08/07/2019

N. 00446/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00445/2016 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

Sezione Staccata di Reggio Calabria

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 445 del 2016, proposto da Stelitano Agostino, in qualità di Presidente e legale rappresentante dell'Associazione Volontari Italiana "Europa Unita", rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Morabito e Nicola Malara, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Reggio Calabria, via Archia Poeta n.7;

contro

Provincia di Reggio Calabria, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonella Vazzana, con domicilio eletto presso il suo studio in Reggio Calabria, via Arcovito n. 52;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia

del provvedimento di diniego di nuova iscrizione al Registro Provinciale delle Organizzazioni di Volontariato dell'Associazione Volontari Italiana "Europa Unita", n. prot. 91130 del 30.03.2016, notificato in data 06.04.2016, nonché del provvedimento prot. n. 122828 del 28.04.2016, notificato in data 06.05.2016, avente ad oggetto "Riscontro nota prot. 113116 del 19.04.2016

avente ad oggetto: “Iscrizione Registro Provinciale del Volontariato, Associazione volontari Italiana “Europa Unita” di cui alla L.R. n. 18/95. Mancata iscrizione Registro volontario, v. tra prot. 91130 del 30.03.2016”, nonché di ogni altro atto presupposto, precedente, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Reggio Calabria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 maggio 2019 il dott. Andrea De Col e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 6 giugno 2016 e tempestivamente depositato, il sig. Agostino Stelitano ha chiesto l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del diniego di nuova iscrizione al Registro Provinciale delle Organizzazioni di Volontariato dell'Associazione Volontari Italiana “Europa Unita” (A.V.I.E.U.), di cui egli è il Presidente, opposto dalla Provincia di Reggio Calabria con due distinti provvedimenti, l'uno datato 30.3.16, ma privo di motivazioni, e l'altro datato 28.4.16.

2. Espone il ricorrente che l'Ente da lui rappresentato, costituitosi per atto notarile nel lontano 1992, è una organizzazione di volontariato (cd. OdV) disciplinata, come tale, dalla L.n.266/91 (“Legge quadro sul volontariato”), che persegue scopi di pubblica utilità attinenti ai servizi sociali, al servizio di protezione civile, al servizio di ambulanza e di altre attività socio-culturali in genere.

3. Essa, già iscritta nel registro regionale delle organizzazioni di volontariato della Calabria fin dal 1994 e riconosciuta come tale anche dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, aveva ottenuto l'iscrizione al registro provinciale delle organizzazioni di volontariato con delibera n. 261 del 14 dicembre 2007, per

venire poi da questo cancellata nel 2012 a causa della mancata allegazione di documenti necessari per averne la conferma.

4. In data 28.10.2014, con richiesta protocollata presso la Provincia di Reggio Calabria al n. 309955, l'associazione ha presentato nuovamente istanza per essere iscritta nel registro provinciale delle organizzazioni di volontariato, allegando alla richiesta i documenti in suo possesso che venivano via via integrati, su sollecitazione degli uffici provinciali, nel corso di un lungo iter procedimentale.

L'iscrizione nel registro è condizione necessaria per accedere ai contributi pubblici, nonché per stipulare le convenzioni di cui all'articolo 8 della legge n.266/91 e per beneficiare delle agevolazioni fiscali e del trattamento tributario di cui alla legge medesima.

5. Nelle more del contraddittorio procedimentale, la Provincia di Reggio Calabria pubblicava in data 26.2.16 l'avviso pubblico finalizzato alla "conservazione dell'iscrizione al registro provinciale delle organizzazioni di volontariato in continuità storica", ma la domanda in tal senso presentata dall'Associazione non veniva ammessa dall'Ente intimato.

6. Parallelamente in data 30.3.16 la Provincia di Reggio Calabria con provvedimento prot. n. 91130 denegava la domanda di nuova iscrizione al Registro per carenza dei presupposti richiesti dalla normativa, senza che, però, venisse specificato altro. Allorché, a seguito dell'invio di una raccomandata inviata dall'A.V.I.E.U. alla Provincia al fine di conoscere i motivi del diniego, la ricorrente apprendeva con provvedimento prot. n. 122828 del 28/4/2016 le ragioni del rifiuto.

In sostanza, all'Associazione veniva contestata la carenza di alcuni requisiti che, ad avviso della Provincia, non risultavano dallo Statuto, quali: a) l'esplicito divieto di svolgere attività diverse da quelle previste dalla L. 266/91 ad eccezione di quelle ad esse direttamente connesse; b) l'assenza di fini di lucro anche indiretto; c) la mancata previsione della prevalenza delle prestazioni rese dai volontari; d) della gratuità delle cariche elettive ed e) del

“divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell’organizzazione, a meno che la destinazione o la distribuzione non siano imposte per legge o siano effettuate a favore di altre ONLUS che per legge, statuto o regolamento fanno parte della medesima ed unitaria struttura”.

7. Avverso il diniego di iscrizione è insorto nella sua qualità il sig. Stelitano, formulando un unico ed articolato motivo di ricorso rubricato come segue:

-Violazione e falsa applicazione di legge in relazione agli artt. 3 e 6 della Legge n. 266/1991 dell’11.08.1991; Violazione e falsa applicazione di legge in relazione agli artt. 3 e 5 della Legge regionale 33/2012 del 26.07.2012; violazione e falsa applicazione dell’art. 4 del “Regolamento per l’iscrizione delle organizzazioni di volontariato al registro provinciale”, approvato con Delibera del Consiglio Provinciale di Reggio Calabria n. 27 del 03.07.2007, ai sensi della Legge n.266/1991 e L. R. n. 33/2012; eccesso di potere per mancanza dei presupposti, travisamento dei fatti, illogicità manifesta, arbitrarietà e sviamento di potere.

Secondo la prospettazione del ricorrente, l’associazione è nelle condizioni di rivendicare il possesso di tutti i requisiti la cui sussistenza sarebbe stata illegittimamente negata dalla Provincia intimata a cominciare dalla gratuità delle cariche elettive. Quale associazione di volontariato, essa infatti rispetterebbe le prescrizioni previste tanto dalla legge quadro richiamata (L.n. 266/1991), quanto dalla legge regionale (L.R. n.33/2012), quanto ancora dal relativo regolamento approvato dal Consiglio Provinciale per l’iscrizione delle organizzazioni di volontariato al registro provinciale (approvato con Delibera n. 27 del 03.07.2007), mentre non sarebbe tenuta ad osservare i requisiti previsti per le ONLUS e contenuti in altra fonte normativa di riferimento (D.Lgs n.460/1997).

Continuava analizzando nello specifico le singole censure mosse nel suddetto provvedimento:

a) relativamente alla mancanza dell’esplicito divieto di svolgere attività diverse da quelle prescritte dalla L. 266/1991, ad eccezione di quelle ad esse

direttamente connesse, si affermava che una previsione di tal genere non era menzionata né dalla suddetta legge, né da quella regionale, ma era, invece, prevista dal D.Lgs. n.46/1997;

b) relativamente alla mancanza dell'assenza di fini di lucro anche indiretto, si affermava innanzitutto che l'art. 1 dello Statuto dell'A.V.I.E.U. prevedeva espressamente l'assenza di scopo di lucro, ed in ogni caso si trattava di una previsione del Dlgs. n.460/1997. Ad ogni modo si evidenziava la presenza di diverse disposizioni nello Statuto che impedivano la divisione degli utili anche indirettamente;

c) relativamente alla mancanza della prevalenza delle prestazioni rese dai volontari si affermava che non solo tale presunzione espressa non era richiesta dalla normativa di riferimento, ma che in ogni caso la prevalenza di tali prestazioni emergeva dalla lettura combinata degli artt. 10 e 25 dello Statuto, in cui l'assunzione di lavoratori veniva individuata come un'eccezione rispetto al lavoro dei volontari;

d) relativamente alla mancanza di gratuità delle cariche elettive, si rimarcava che questa era, invece, espressamente prevista dall'art. 12 dello Statuto;

e) relativamente alla mancanza del divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'organizzazione, a meno che la destinazione o la distribuzione non siano imposte per legge o siano effettuate a favore di altre Onlus che per legge, statuto o regolamento fanno parte della medesima ed unitaria struttura, si richiamavano le argomentazioni di cui al punto b).

Concludeva formulando istanza cautelare e chiedendo l'annullamento degli atti impugnati.

8. Con memoria difensiva depositata in data 30.06.16, si è costituita in giudizio la Provincia di Reggio Calabria, chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato.

Netta la contrapposizione della Provincia resistente, secondo la quale ciascuna associazione iscritta al Registro Provinciale delle Organizzazioni di

Volontariato, assumendo “di diritto” la qualificazione di ONLUS ex art. 10 comma 8 del D.Lgs.n.460/1997, avrebbe per ciò solo dovuto rispettare tutti i requisiti previsti dalla normativa di settore.

In particolare, relativamente all'applicazione del D.Lgs.n.460/1997 alle organizzazioni di volontariato iscritte al Registro della Provincia di Reggio Calabria, l'ente convenuto precisava che la carta intestata utilizzata dalla ricorrente per le sue richieste presentava la dicitura “ONLUS”, ma che comunque a prescindere da ciò, tale dicitura era utilizzata anche nella denominazione della partita IVA attribuita alla stessa.

Aggiungeva, inoltre, che parte ricorrente, tramite dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, aveva portato a conoscenza che nello Statuto erano espressamente previsti i requisiti richiesti dal D.Lgs. n.460/1997 per le ONLUS, salvo poi affermare in sede di ricorso di non essere tale.

La Provincia infine sottolineava la cattiva gestione sociale registrata dall'Associazione negli ultimi tempi, argomentando che non fosse altro che per questa ragione, essa non avrebbe potuto essere ammessa all'iscrizione nel registro delle associazioni di volontariato ai sensi dell'art. 5 comma 6 della L. 33/2012.

9.Con ordinanza n.116 del 6 luglio 2016 il Tribunale ha respinto la domanda cautelare, ritenendo insussistente il *periculum in mora*.

10.Approssimandosi la fase di merito, entrambe le parti hanno depositato memorie conclusive.

Il ricorrente ribadiva le argomentazioni contenute nel ricorso, precisando:

-di aver richiesto a nome dell'Associazione l'iscrizione al Registro Provinciale delle “Odv” e non all'anagrafe “ONLUS”;

-che l'acquisizione di diritto della qualifica di ONLUS opera solamente dopo l'iscrizione, per cui i requisiti da rispettare erano quelli previsti dalla L. 266/1991 e dalla L.R. n. 33/2012 e che, in ogni caso lo Statuto della ricorrente era rispettoso anche dei requisiti richiesti dalla L. 460/1997;

-che il beneficio del 5 x 1000 non era esclusivo delle “ONLUS”, ma che potevano usufruirne anche le “ONLUS di diritto”, tra cui rientravano le “Odv”, a cui non erano richiesti gli stessi adempimenti richiesti alle “ONLUS” per l’ottenimento di agevolazioni fiscali;

-che le criticità menzionate da controparte erano meramente future ed eventuali, ed in ogni caso non erano state poste alla base della motivazione del provvedimento impugnato.

11.La Provincia di Reggio Calabria ha replicato, eccependo la tardività del documento riprodotto nella memoria di parte ricorrente e ribadendo, per il resto, le argomentazioni precedentemente sviluppate.

12.All’udienza pubblica del 29 maggio 2019 la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

13.Preliminarmente, il Collegio ritiene di disattendere l’eccezione di inammissibilità della documentazione incorporata nella memoria finale di parte ricorrente del 23.4.19, il cui contenuto, da un lato, risulta parzialmente coincidere con quanto già prodotto dalla stessa Amministrazione resistente (v.all.24 Provincia), dall’altro riporta informazioni annoverabili nel fatto notorio (v. destinazione del 5x1000 alle organizzazioni di volontariato di cui alla legge n.266 del 2011).

14.Ciò premesso, il ricorso è fondato e va accolto.

Al momento della richiesta di iscrizione al registro provinciale l’A.V.I.E.U. era un’organizzazione di volontariato (c.d. “Odv”) disciplinata, quanto a requisiti, struttura e finalità associative, dalla L.n.266/91 e non una c.d. “Onlus”, condizione che avrebbe assunto *ex lege* una volta iscritta nei registri istituiti dalle regioni (art.10 comma 8 D.Lgs. n. 460/1997).

Il fatto che le organizzazioni di volontariato siano annoverate di diritto nelle Onlus non significa che debbano possedere necessariamente i requisiti previsti dalla normativa di settore propria di queste ultime, ben potendo mantenere quelli originari enunciati nei rispettivi statuti e funzionali all’attività altruistica e non lucrativa che si prefiggono di porre in essere.

Lo stesso poc'anzi citato art.10 comma 8 sottolinea che le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri previsti dalla legge quadro n. 266 del 1991 sono Onlus di diritto “*nel rispetto della loro struttura e delle loro finalità*”.

In quanto ONLUS di diritto, le organizzazioni di volontariato possono beneficiare anche delle relative norme agevolative (*in primis* quelle di natura fiscale) senza dover rispettare i numerosi requisiti richiesti dal D.lgs. 4 dicembre 1997 n. 460 (“*Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale*”).

E' noto infatti che, ai sensi della prefata normativa, le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica, se in possesso di determinati requisiti, possono usufruire di rilevanti agevolazioni fiscali e di un regime tributario agevolato per quanto riguarda le imposte sui redditi, l'Iva e le altre imposte indirette.

Per beneficiare delle agevolazioni i soggetti interessati devono chiedere l'iscrizione all'anagrafe delle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), presentando una comunicazione all'Agenzia delle Entrate.

Questo adempimento non è richiesto alle cosiddette “ONLUS di diritto” quali, giustappunto, le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri istituiti dalle regioni e dalle province autonome (Legge 266/1991) che non svolgono attività commerciali diverse da quelle marginali indicate nel decreto 25/5/1995, le Organizzazioni non governative (Ong) riconosciute idonee (Legge n.49/1987), le cooperative sociali iscritte nella “sezione cooperazione sociale” del registro prefettizio (Legge n. 381/1991), nonché i consorzi costituiti interamente da cooperative sociali.

La diversità di requisiti e di struttura tra organizzazioni di volontariato e ONLUS è d'altronde ribadita dal Legislatore anche nel recente Codice del Terzo Settore (D.Lgs n. 117 del 2017), il quale ha introdotto una categoria più ampia e generale in cui ricondurre tutte le forme associative e di impresa che perseguono, senza scopo di lucro, finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Questa grande pluralità di soggetti, tutti esclusivamente privati,

ribattezzata “Enti del Terzo Settore” (ETS) sono le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, le cooperative e le imprese sociali, le rispettive reti associative, gli enti filantropici e le società di mutuo soccorso e tutti gli altri enti privati (associazioni e fondazioni) che presentino i requisiti previsti dal Codice, mentre non rientra in questa classificazione la categoria delle ONLUS in quanto legata esclusivamente alla qualifica fiscale del soggetto e anzi destinata a scomparire in quanto abrogata dal codice stesso.

15. Come detto in premessa, ad avviso della Provincia resistente, lo statuto dell’associazione non conterrebbe espressamente:

- a) il divieto di svolgere attività diverse da quelle previste dalla L. 266/91 ad eccezione di quelle ad esse direttamente connesse;
- b) l’assenza di fini di lucro anche indiretto;
- c) la prevalenza delle prestazioni rese dai volontari;
- d) la gratuità delle cariche elettive;
- e) il divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell’organizzazione, a meno che la destinazione o la distribuzione non siano imposte per legge o siano effettuate a favore di altre ONLUS che per legge, statuto o regolamento fanno parte della medesima ed unitaria struttura.

Procedendo ad una ricognizione comparativa dello Statuto di A.V.I.E.U. versato in atti dal ricorrente (cfr.all.11) con quanto previsto dalle fonti normative di rango primario (artt.3 e 6 L.n.266/91; artt.3 e 5 L.R. n.33/12) e secondario (art.4 Regolamento provinciale), il Collegio rileva come, nel complesso, l’Associazione presieduta dal ricorrente possedeva sostanzialmente tutti i requisiti per ottenere l’iscrizione nel registro provinciale come associazione di volontariato.

Il requisito di cui alla lett. a) è contemplato in senso lato dallo Statuto associativo (art. 1), mentre quelli previsti dalle lett. c) ed e) sono richiesti soltanto dalla normativa sulle ONLUS (art.10 D. Lgs. n.460/97) e non da

quella sulle organizzazioni di volontariato, pur potendo la prevalenza delle prestazioni rese dai volontari essere ricavato per implicito dall'art. 25.

L'assenza di fini di lucro e la gratuità delle cariche elettive sono invece espressamente previste dall'art.1 e dall'art.12 dello Statuto stesso.

In definitiva, se l'associazione non è stata iscritta al registro provinciale delle organizzazioni di volontariato, ciò è dipeso dal denunciato travisamento dei fatti dell'Amministrazione resistente, oltre che dalla violazione della normativa applicabile, rimanendo irrilevanti ulteriori e diverse argomentazioni ostative all'iscrizione stessa non espressamente dedotte né desumibili dalla motivazione del provvedimento.

16.In virtù delle suesposte considerazioni, il ricorso viene dunque accolto.

17.Le spese del presente giudizio seguono la soccombenza e, liquidate come in dispositivo, vanno distratte a favore dei difensori che hanno reso la dichiarazione di rito.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, Sezione Staccata di Reggio Calabria, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato ai sensi di cui in motivazione.

Condanna la Provincia di Reggio Calabria al pagamento delle spese del presente giudizio che si liquidano in € 1.000,00 (mille/00), oltre accessori di legge ed al rimborso del contributo unificato, se versato, a favore dei procuratori costituiti del ricorrente che si sono dichiarati antistatari.

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

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 29 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Caterina Criscenti, Presidente

Andrea De Col, Referendario, Estensore

Antonino Scianna, Referendario

L'ESTENSORE
Andrea De Col

IL PRESIDENTE
Caterina Criscenti

IL SEGRETARIO