

Publicato il 03/06/2019

N. 07114/2019 REG.PROV.COLL.
N. 06813/2018 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 il Lazio

(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6813 del 2018, proposto da Fondazione Catis, Fondazione di Partecipazione Sociale Onlus, Cooperativa Sociale “Croce Verde Novafeltria Cooperativa Sociale – On-Lus”, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Renzo Cuonzo, Stefano Gattamelata, Alessandro Secondo Massari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Renzo Cuonzo in Roma, via di Monte Fiore 22;

contro

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Associazione di Pubblica Assistenza di Sant'Angelo A Cupolo, Associazione Volontaria Pubblica Assistenza Croce Maria Bambina On-Lus non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- 1) del D.M. 16 novembre 2017 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, registrato dalla Corte dei conti il 13 dicembre 2017 con il n. 2320 e in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, e di tutti gli atti e provvedimenti a esso presupposti, connesse e conseguenti, ancorché non conosciuti, ed ivi compresi, in particolare: 2) delle “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; 3) della nota recante “Questioni di diritto transitorio. Prime indicazioni”, adottate con provvedimento del Direttore Generale dello stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in data 29 dicembre 2017;
- 4) di ogni altro atto comunque connesso e conseguente; nonché per l'accertamento del diritto delle ricorrenti a usufruire del previgente regime di contribuzione; e per il risarcimento del danno individuabile nella illegittima esclusione dal contributo, secondo quanto di seguito illustrato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'Udienza pubblica del giorno 9 ottobre 2018 e nella Camera di Consiglio del giorno 18 dicembre 2018 il dott. Alfonso Graziano 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 l'atto introduttivo del giudizio le parti ricorrenti chiedevano di annullare il d.m. 16.11.2017 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, le linee guida per la presentazione delle domande per l'erogazione di contributi in favore di organizzazioni di volontariato per l'acquisto di autombulanze e la nota della Divisione III del Ministero descritta in ricorso. Chiedevano inoltre l'accertamento del diritto dei ricorrenti a usufruire del previgente regime di contribuzione e la condanna del ministero resistente al risarcimento dei danni consistente nella illegittima esclusione dal contributo. Si costituiva l'amministrazione resistente chiedendo di rigettarsi il ricorso.

2. Il ricorso deve trovare accoglimento nei limiti di cui in motivazione.

L'oggetto del giudizio è rappresentato dal diritto al rimborso per l'acquisto di autombulanze. Più in particolare, 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.

Il d.lgs. n. 117 del 2017, c.d. Codice del terzo settore, e poi gli atti attuativi impugnati avrebbero sostanzialmente modificato il regime in questione escludendo la possibilità per le Onlus di chiedere il rimborso, tra l'altro, senza prevedere un regime transitorio.

Parte ricorrente, in particolare, sostiene l'illegittimità costituzionale delle norme del codice del terzo settore sia in relazione alla disciplina definitiva che a quella transitoria, nonché l'illegittimità derivata degli atti impugnati, proponendo altresì domanda di risarcimento del danno.

2.1. In base all'art. 76 del Codice del terzo settore: "1. 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. 2. Per l'acquisto di autoambulanze e di beni mobili iscritti in pubblici registri destinati ad attività antincendio da parte dei vigili del fuoco volontari, in alternativa a quanto disposto al comma 1, le organizzazioni di volontariato possono conseguire il predetto contributo nella misura corrispondente all'aliquota IVA del prezzo complessivo di acquisto, mediante corrispondente riduzione del medesimo prezzo praticata dal venditore. Il venditore recupera le somme corrispondenti alla riduzione praticata mediante compensazione, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. 3. Per le organizzazioni di volontariato aderenti alle reti associative di cui all'articolo 41, comma 2, la richiesta e l'erogazione dei contributi di cui al comma 1 deve avvenire per il tramite delle reti medesime. 4. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono stabilite le modalità per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo”.

Il primo comma della disposizione restringerebbe il contributo alle sole organizzazioni di volontariato escludendo le Onlus dal diritto all'erogazione di contributi per l'acquisto dei citati beni, nonché dal diritto a ottenere l'erogazione del contributo in caso di donazione dei beni nei confronti delle strutture sanitarie pubbliche da parte delle organizzazioni di volontariato e delle fondazioni.

Sul punto deve ritenersi che la distinzione operata dalla norma in relazione alle organizzazioni di volontariato non giustifichi la rimessione alla Corte Costituzionale della questione di legittimità costituzionale. La distinzione non si rivela irrazionale o priva di una giustificazione logica.

Le organizzazioni di volontariato sono disciplinate dall'art. 32 d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, in base al quale: “sono enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, da un numero non inferiore

a sette persone fisiche o a tre organizzazioni di volontariato, per lo svolgimento prevalentemente in favore di terzi di una o più attività di cui all'articolo 5, avvalendosi in modo prevalente delle prestazioni dei volontari associati”.

Il lavoro deve essere prestato in misura prevalente dai volontari associati e deve essere svolto in maniera prevalente in favore di soggetti terzi; la nuova normativa prevede che le organizzazioni in questione possano svolgere anche attività commerciale. Le organizzazioni di volontariato possono essere qualificate come Onlus e, in particolare, in base all'art. 30, comma 5, del d.l. n. 185 del 2008 possono essere qualificate come Onlus di diritto le organizzazioni che non svolgono attività commerciali diverse da quelle marginali, come individuate dal d.m. 25.5.1995 e che sono iscritte nel Registro Regionale.

In sostanza, in base alla citata disciplina, le Odv possono essere classificate in due sottocategorie: Odv qualificate come Onlus di diritto e Odv che non sono qualificabili come Onlus di diritto.

Le Onlus sono disciplinate dal Decreto Legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 recante “Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale”, il cui art. 10 prevede che “Sono organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica, i cui statuti o atti costitutivi, redatti nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata o registrata, prevedono espressamente: a) lo svolgimento di attività in uno o più dei seguenti settori: 1) assistenza sociale e socio-sanitaria; 2) assistenza sanitaria; 3) beneficenza ...; b) l'esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale; c) il divieto di svolgere attività diverse da quelle menzionate alla lettera a) ad eccezione di quelle ad esse direttamente connesse; b) 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; e) l'obbligo di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse; f) l'obbligo di devolvere il patrimonio dell'organizzazione, in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale o a fini di pubblica utilità, sentito l'organismo di controllo di cui all'articolo 3, comma 190, della legge 23 dicembre 1996, n.662, salvo diversa destinazione imposta dalla legge; g) l'obbligo di redigere il bilancio o rendiconto annuale; h) disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati o partecipanti maggiori d'età il diritto di voto per l'approvazione e le modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione; i) l'uso, nella denominazione ed in qualsivoglia segno distintivo o comunicazione rivolta al pubblico, della locuzione "organizzazione non lucrativa di utilità sociale" o dell'acronimo "ONLUS".

La disposizione prevede ancora che “Si intende che vengono perseguite finalità di solidarietà sociale quando le cessioni di beni e le prestazioni di servizi relative alle attività statutarie nei settori dell'assistenza sanitaria, dell'istruzione, della formazione, dello sport dilettantistico, della promozione della cultura e dell'arte e della tutela dei diritti civili non sono rese nei confronti di soci, associati o partecipanti, nonché degli altri soggetti indicati alla lettera a) del comma 6, ma dirette ad arrecare benefici a: a) persone svantaggiate in ragione di condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari; b) componenti collettività estere, limitatamente agli aiuti umanitari...”.

L'art 10 del D.lgs. n. 460 del 1997 sarà però abrogato a partire dal periodo d'imposta successivo a quello di operatività del Registro unico nazionale

previsto dal Codice del terzo settore. L'abrogazione di tali norme risulta essere coerente con la *ratio* principale per la quale il Codice è stato emanato, ovvero il riordino e la revisione organica della disciplina vigente in materia di Enti del Terzo Settore.

Le Onlus nascono ai fini fiscali e sono destinate a scomparire dal panorama normativo italiano, proprio per effetto dell'entrata in vigore del codice terzo settore. Le stesse sono tenute alla "trasformazione" in ente del terzo settore e all'iscrizione nel relativo registro.

In particolare, l'art. 101 del Codice concede alle ONLUS diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del Codice stesso per adeguarsi alla nuova normativa ed effettuare le modificazioni statutarie richieste ai fini dell'iscrizione in una delle sezioni del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore. Ciò potrà essere fatto, per espressa previsione del comma 2, con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria.

Sembra potersi pertanto affermare che ONLUS e ODV costituiscono categorie che operano su piani diversi. Con il termine ONLUS sono qualificati – a fini fiscali - soggetti giuridici diversi (associazioni, comitati, fondazioni, società cooperative ed enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica) i quali operano – in determinati settori indicati dalla legge - in favore di persone (esclusivamente terzi) svantaggiate oppure di componenti collettività estere, limitatamente agli aiuti umanitari. Non possono distribuire utili agli associati. Vi è l'obbligo di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse.

Le ODV sono enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, da un numero non inferiore a sette persone fisiche o a tre organizzazioni di volontariato, per lo svolgimento prevalentemente in favore di terzi di una o più attività di cui all'articolo 5, avvalendosi in modo prevalente delle prestazioni dei volontari associati. A

determinate condizioni le ODV possono essere ONLUS (in alcuni casi lo sono di diritto, quando non svolgono le attività commerciali).

L'eliminazione del beneficio in favore delle ONLUS appare coerente con la abrogazione di questa macrocategoria (rilevante peraltro solo a fini fiscali). Le esigenze di classificazione e di riordino del terzo settore, infatti, impongono la razionalizzazione della disciplina. Le cooperative ricorrenti hanno termine di mesi 18 per operare le modifiche dello statuto necessarie per rientrare in una delle nuove categorie.

Oltre alla coerenza della disciplina introdotta con l'esigenza di razionalizzazione del settore e con l'abrogazione delle norme in tema di Onlus, deve osservarsi che il beneficio è attribuito alle Odv in ragione della loro struttura e soprattutto della prevalente componente volontaristica che li caratterizza. Le peculiarità organizzative delle Odv attengono in particolare alle 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.

In secondo luogo rileva la prevalenza, nello svolgimento dell'attività di interesse generale che costituisce l'oggetto sociale dell'ente, delle prestazioni dei volontari associati all'organizzazione medesima. La mancanza di scopo di lucro costituisce, pertanto, solo uno degli elementi giustificativi del contributo, ma non l'unico.

Le esigenze di riorganizzazione della disciplina e, in particolare, l'abrogazione della figura, il tempo attribuito alle Onlus per scegliere la categoria all'interno della quale essere sussunti, il rilievo fiscale delle Onlus e le peculiarità strutturali delle Odv – in particolare, prevalente componente volontaristica, erogazione gratuita di beni e servizi verso il solo rimborso delle spese, svolgimento dell'attività di interesse generale tramite le prestazioni dei volontari associati all'organizzazione medesima – costituiscono elementi sufficienti (peculiarità queste che distinguono le Odv anche dalle fondazioni)

per ritenere che la limitazione del contributo a tali soggetti non possa superare il vaglio di non manifesta infondatezza richiesto al fine di sollevare la questione di legittimità costituzionale.

V'è poi da considerare che le Fondazioni, per le quali, invece è normativamente escluso il diritto al contributo per cui è causa, si differenziano anche ontologicamente e strutturalmente dalle Organizzazioni di volontariato per svariati fattori ed elementi.

Anzitutto, il profilo differenziale più marcato è costituito dalla presenza nelle fondazioni, di un patrimonio, che rappresenta l'elemento materiale e strutturale necessario allo svolgimento della loro attività ed al perseguimento dello scopo per il quale vengono erette.

Tanto che allorché il patrimonio è divenuto insufficiente, l'autorità governativa, anziché dichiarare estinta la fondazione, può provvedere alla sua trasformazione, allontanandosi il meno possibile dalla volontà del fondatore (art. 28 Codice civile).

È inoltre contemplato, a differenza che per le Organizzazioni di volontariato, un penetrante controllo e la vigilanza dell'autorità governativa sull'amministrazione delle fondazioni; autorità che provvede alla sostituzione degli amministratori o dei rappresentanti quando le disposizioni contenute nell'atto di fondazione non possono più essere attuate.

L'autorità governativa può poi annullare con provvedimento definitivo, sentiti gli amministratori, le deliberazioni contrarie all'ordine pubblico, al buon costume o all'atto di fondazione (art. 25 Codice civ.).

In forza dell'art. 15 Cod. civ. l'atto di fondazione può essere revocato dal fondatore fino a quando non sia intervenuto il riconoscimento dell'a fondazioni o fino a quando il fondatore non abbia fatto iniziare l'attività dell'opera da lui disposta.

Occorre d'altro canto considerare che il parametro in base al quale valutare l'incostituzionalità della norma è rappresentato dalle norme costituzionali e non dalla disciplina previgente e, in un'ottica di razionalizzazione del sistema,

il legislatore ha operato una sostanziale modifica dell'impianto preesistente. Le stesse argomentazioni consentono di superare anche l'ulteriore motivo di ricorso sollevato da parte ricorrente con riferimento al divieto di aiuti di stato, che si traduce, in realtà, nella stessa problematica sottesa alla razionalità o meno della scelta dei destinatari del contributo.

2.3. Il ricorso deve invece trovare accoglimento con riferimento alle linee guida impugnate e al d.m. nella parte in cui stabiliscono che gli acquisti effettuati nel 2017 possano essere esclusi dal contributo.

Sul punto, deve ritenersi che le norme di legge possano essere interpretate, coerentemente ai principi costituzionali, nel senso che gli acquisti effettuati nel 2017 possano comunque beneficiare del contributo.

Il già citato art. 76, al primo comma, prevede che: “1. 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”. L'art. 73, a sua volta, prevede che: “1. A decorrere dall'anno 2017, le risorse finanziarie del Fondo nazionale per le politiche sociali, di cui all'articolo 20, comma 8, della legge 8 novembre 2000, n. 328, destinate alla copertura degli oneri relativi agli interventi in materia di Terzo settore di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di cui alle seguenti disposizioni, sono trasferite, per le medesime finalità, su un apposito capitolo di spesa iscritto nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel programma «Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni», nell'ambito della missione «Diritti sociali, politiche

sociali e famiglia»: a) articolo 12, comma 2 della legge 11 agosto 1991, n. 266, per un ammontare di 2 milioni di euro; b) articolo 1 della legge 15 dicembre 1998, n. 438, per un ammontare di 5,16 milioni di euro; c) articolo 96, comma 1, della legge 21 novembre 2000, n. 342, per un ammontare di 7,75 milioni di euro; d) articolo 13 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, per un ammontare di 7,050 milioni di euro; 2. Con uno o più atti di indirizzo del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono determinati annualmente, nei limiti delle risorse complessivamente disponibili, gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento, le linee di attività finanziabili e la destinazione delle risorse di cui al comma 1 per le seguenti finalità: a) sostegno alle attività delle organizzazioni di volontariato; b) sostegno alle attività delle associazioni di promozione sociale; c) contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali. 3. In attuazione degli atti di indirizzo di cui al comma 2, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali individua, mediante procedure poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, i soggetti beneficiari delle risorse, che devono essere iscritti nel Registro unico nazionale del Terzo settore”.

Dal tenore letterale delle disposizioni non emerge un vincolo di destinazione delle somme in questione, fin dal 2017, al contributo per acquisto di ambulanze e altri beni in favore delle sole organizzazioni di volontariato. Posta la polisemia del senso letterale delle parole, da una lettura sistematica della legge, dall'intenzione del legislatore e dall'esigenza di svolgere una lettura costituzionalmente conforme delle disposizioni in esame deve ritenersi che il vincolo in questione possa desumersi per i soli acquisti effettuati dopo l'entrata in vigore del codice.

Tale risultato ermeneutico appare coerente con una lettura sistematica del codice del terzo settore in quanto le citate disposizioni prevedono un periodo transitorio per la loro concreta attuazione, lasciando un periodo di tempo agli enti per scegliere a quale categoria iscriversi e per eventualmente modificare i propri statuti ed atti costitutivi. Nello stesso senso depone l'intenzione del

legislatore posto che si tratta di interventi finalizzati a finanziare acquisti effettuati nell'anno precedente, con la conseguenza che risponde alla ratio legis la soluzione che spinga a restringere il citato contributo ai soli acquisti effettuati dalla data di entrata in vigore del Codice.

Inoltre, la soluzione ermeneutica descritta – come detto compatibile con il senso letterale delle parole e destinata solo ad attribuire rilevanza al senso secondario delle stesse, al fine di adeguare il criterio ermeneutico letterale a quello teleologico – appare coerente con la tutela dell'affidamento dei ricorrenti che hanno acquistato beni nel 2017 confidando nel diritto al rimborso. Questa soluzione consente anche di evitare di attribuire efficacia retroattiva alla disposizione in questione – nel senso dell'applicabilità dei relativi effetti a fatti accaduti in data anteriore alla sua entrata in vigore –, che potrebbe determinare un dubbio di compatibilità costituzionale della norma.

Ne discende che il d.m. impugnato e le linee guida devono essere annullate, per illogicità e irragionevolezza delle relative previsioni, nella parte in cui prevedono l'applicazione del contributo agli acquisti effettuati prima dell'entrata in vigore del codice del terzo settore (con persistente applicabilità per tali acquisti della disciplina previgente).

Il parziale accoglimento del ricorso nei termini descritti comporta il rigetto della domanda risarcitoria proposta.

3. In considerazione della novità della questione di lite e della parziale soccombenza reciproca devono ritenersi sussistenti eccezionali motivi per compensare le spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione.

Compensa le spese di lite tra le costituite parti.

Ordina che la presente Sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nelle Camere di consiglio dei giorno 9 ottobre 2018 e 18 dicembre 2018 con l'intervento dei Magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Alfonso Graziano, Consigliere, Estensore

Emiliano Raganella, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Alfonso Graziano

IL PRESIDENTE
Riccardo Savoia

IL SEGRETARIO