

Pubblicato il 10/02/2022

N. 00087/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00208/2021 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 Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 208 del 2021, proposto da Aero Club Pordenone Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Mattia Matarazzo, Valter Buttignol, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniela Iuri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del decreto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità 23 aprile 2021 n. 1267, con il quale l'Associazione ricorrente è stata cancellata dal Registro generale del volontariato organizzato

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Fvg;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 gennaio 2022 il dott. Luca Emanuele Ricci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente “Aero Club Pordenone” domanda l’annullamento del decreto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità 23 aprile 2021 n. 1267, che ne ha disposto la cancellazione dal Registro generale del volontariato organizzato.

1.1. Nel provvedimento, la Regione ha riscontrato la mancanza dei requisiti statutari dall’articolo 2 del D.P. Reg, n. 091/2014 e in particolare quelli di cui alle lett. a) - *assenza di fini di lucro*, b) - *democraticità della struttura*, d) - *gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti*. Rileva, altresì, l’omessa tenuta del registro degli aderenti che prestano attività di volontariato, nonché l’omessa trasmissione delle modifiche intervenute nelle cariche associative all’Ufficio regionale tenentario del Registro.

2. Il ricorrente contesta la veridicità di ciascuno dei suddetti assunti, da cui fa derivare l’illegittimità del provvedimento per *“eccesso di potere (difetto di istruttoria e di motivazione), nonché per violazione e/o falsa applicazione di legge (l. 11 agosto 1991 n. 266, artt. 2, 3, 5 e 7; l. r. 9 novembre 2012 n. 23, artt. 5 e 16; d. P. Reg. 21 maggio 2014 n. 91, artt. 2 e 7)”*.

2.1. Quanto alla pretesa natura lucrativa dell’attività, afferma la natura indimostrata – e quindi apodittica – dell’affermazione relativa all’ipotetica “prevalenza” dell’attività di volo da diporto o sportivo e l’inattitudine degli indici valorizzati dal provvedimento, coerenti con la qualifica di Associazione sportiva dilettantistica, a dimostrare tale natura.

2.2. Quanto alla pretesa violazione del principio di democraticità, rileva il costante rispetto del principio di maggioranza nelle deliberazioni dell’Assemblea e del Consiglio direttivo. Quanto alle dichiarazioni riportate

nell'atto, afferma che quelle del Revisore dei conti non hanno ad oggetto una deliberazione già assunta, ma una ipotetica deliberazione futura e che quelle dei soci rappresentano una mera opinione soggettiva. Il mancato esercizio del diritto di voto da parte di taluni soci si spiega in ragione del fatto che tale diritto è riconosciuto ai soli soci in regola con il pagamento della quota associativa. Il ricorrente contesta, infine, l'affermazione circa la non regolare tenuta delle scritture contabili (di cui produce estratto).

2.3. Per quanto attiene alle asserite remunerazioni dei soci, rileva che si tratta in realtà di rimborsi spese pagati a fronte delle attività rese dai soggetti medesimi a favore dell'Associazione sportiva dilettantistica (lezioni di volo, pulizia della *club house* e dei locali della scuola, ecc.).

2.4. Infine, le irregolarità nella tenuta dei registri e nella trasmissione delle modifiche riguardanti le cariche associative, trattasi di profili che non sono individuati dalla normativa come essenziali e non possono determinare la cancellazione dal registro.

3. Si è costituita la Regione. L'ente rileva che, a seguito del PVC trasmesso dalla Guardia di Finanza, ha intrapreso un'attività istruttoria finalizzata ad accertare, da un lato, il formale possesso dei requisiti previsti dalla disciplina normativa, e, dall'altro, il sostanziale rispetto delle disposizioni normative vigenti.

3.1. All'esito della stessa è stato rilevato che l'associazione svolgeva prevalentemente attività di volo da diporto o sportivo ad esclusivo beneficio dei propri associati, in assenza di qualsiasi fine solidaristico. A tale proposito, la Regione rileva la fallacia del richiamo a concorrenti regimi (quello delle associazioni che svolgono attività di protezione civile o delle associazioni sportive dilettantistiche), che possono convivere solo nel contemporaneo rispetto delle relative normative, cioè quando tutte le attività dell'ente siano rese esclusivamente per fini di solidarietà

3.2. La carenza di democraticità si è manifestata nella concreta vita associativa, sotto forma di sistematico accentramento di tutte le decisioni principali e della

gestione amministrativa in capo ai medesimi soggetti e svuotamento di competenze degli organi sociali. La mancata tenuta del registro soci e l'omessa trasmissione delle modifiche intervenute nella carica associativa rappresentano proprio degli indici di tale *deficit* democratico, essendo la documentazione associativa strumentale al controllo diffuso sull'operato dell'associazione.

3.3. Quanto alla gratuità delle prestazioni (pur formalmente prevista all'art. 1 dello Statuto), essa è esclusa dal contenuto dell'allegato n. 40 al PVC della Guardia di Finanza, nonché dalle dichiarazioni confessorie rese a verbale da taluni soggetti.

4. All'udienza pubblica del 26.01.2022, la ricorrente ha valorizzato il contenuto della proposta di accordo conciliativo formulata dall'Agenzia delle entrate in data 12.01.2022, che avrebbe riconosciuto la legittimità tributaria dell'attività svolta quale associazione sportiva dilettantistica. Il ricorso è stato trattenuto in decisione.

5. Il ricorso è infondato e meritevole di reiezione.

5.1. Si rileva, in primo luogo, che il provvedimento adottato dalla Regione è fondato su tre autonome ragioni giustificatrici, corrispondenti ad altrettante riscontrate violazioni della normativa in materia di volontariato organizzato (l. 11 agosto 1991, n. 266, c.d. "*legge quadro sul volontariato*" e d.P.Reg. 21 maggio 2014, n. 091/Pres. che ha dettato il "*Regolamento per la tenuta del Registro generale del volontariato organizzato di cui all'articolo 5 della legge regionale 9 novembre 2012, n. 23 (Disciplina organica sul volontariato e sulle associazioni di promozione sociale)*") commesse dalla ricorrente.

5.2. Si tratta, pertanto di provvedimento c.d. plurimotivato, con riferimento al quale risulta sufficiente il riscontro della legittimità (in relazione alle censure formulate) di una soltanto delle distinte motivazioni della decisione amministrativa per condurre al rigetto dell'intero ricorso (*Cons. St., sez. IV, 30 agosto 2021, n. 6115*).

6. Appare manifesta la violazione del requisito costituito dalla *gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti* all'organizzazione di volontariato (art.2, comma 2, lett. d) del d.P.Reg. 21 maggio 2014, n. 091/Pres), che trova riscontro nel divieto, espressamente sancito dalla legge (art. 2, legge 166 del 1991 e art. 4, comma 2, l. reg. 23 del 2012), di remunerare i volontari.

6.1. A questi possono essere rimborsate le sole “*spese effettivamente sostenute*” per l'attività prestata, entro limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse (art. 2, comma 2, l. 166 del 1991; art. 4, comma 3, l. reg. 23 del 2012; art. 2, comma 5 del d.P.Reg. 21 maggio 2014, n. 091/Pres) e con esclusione di qualsiasi rimborso di tipo forfettario (art. 17, comma 3 del d.lgs. 117 del 2017 c.d. *Codice del terzo settore*, che ha codificato un divieto già in precedenza desumibile in modo univoco dalla legge, cfr. *Cass. civ., sez. VI, 23 novembre 2015, n. 23890*). Come ulteriore forma di garanzia, al fine di impedire condotte elusive del divieto, la legge sancisce l'incompatibilità tra la qualità di volontario e qualsiasi forma di rapporto di lavoro con l'ente (art. 2, comma 3 l. 166 del 1991).

6.2. Ciò premesso, risulta dagli atti di causa (doc. 11 della Regione) l'intervenuta erogazione di somme ai volontari, non qualificabili in termini di rimborsi consentiti dalle disposizioni citate giacché non correlate ad alcun giustificativo di spesa. Anche nel documento intitolato “*Rimborsi ai volontari e costi dei corsi?*” (doc. 13 della Regione) sono elencati rimborsi quantificati in misura forfettaria e predeterminata, incompatibili con il chiaro disposto legislativo.

6.3. Al contempo, le suddette erogazioni, in quanto rivolte a soggetti appartenenti al sodalizio, si pongono in contrasto con il requisito costituito dall'*assenza di fini di lucro* (da intendersi in termini di *lucro soggettivo*), da cui deriva il divieto di distribuire in qualsiasi forma i proventi dell'organizzazione (art. 3, comma 3 e 5, comma 4, l. 166 del 1991). L'assenza di scopo di lucro non è in radice incompatibile con lo svolgimento di attività commerciale (seppur in forma “*marginale*”, cfr. art. 5, comma 1, lett. g), purché i relativi utili

siano interamente reinvestiti nell'attività dell'associazione e non rivolti a beneficio degli associati, come invece avvenuto nel caso di specie.

6.4. Analoghe considerazioni possono farsi con riferimento ai compensi erogati per l'attività di pulizia (doc. 14 della Regione). Anche tale prestazione, seppur in astratto compatibile con la disciplina delle O.D.V. anche ove svolta dietro compenso (cfr. art. 3, comma 4 della l. 166 del 1991), deve considerarsi illegittimamente retribuita, in ragione della mancata tenuta del registro dei volontari (circostanza ammessa dalla stessa ricorrente, che ne evidenzia tuttavia il rilievo non dirimente ai fini della cancellazione dal registro), che impedisce di verificare il rispetto del requisito di cui all'art. 2, comma 3 della l. 166 del 1991 (*“La qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte.”*).

7. La ricorrente non contesta l'intervenuta corresponsione delle somme, né offre prova della loro riferibilità a specifiche spese, ma valorizza la concorrente qualificazione dell'Aero Club Pordenone come Associazione sportiva dilettantistica (A.S.D.), regime che – diversamente da quello delle organizzazioni di volontariato (O.D.V.) – avrebbe consentito quel tipo di erogazioni. Afferma, in particolare che i rimborsi *“sono stati pagati a fronte delle attività rese dai soggetti medesimi (i volontari, soci del sodalizio) a favore dell'Associazione sportiva dilettantistica (lezioni di volo, pulizia della club house e dei locali della scuola, ecc.)”*.

7.1. Secondo la prospettiva difensiva della ricorrente, dunque, nella compresenza di due regimi giuridici differenti, l'uno (quello di A.S.D.) più “permissivo” in termini di erogazioni consentite, sarebbe stato possibile per l'associazione operare nell'una e nell'altra veste, a seconda delle finalità concretamente perseguite con la specifica attività.

7.2. La tesi appare priva di pregio. Non si vede, infatti, per quale ragione logico-giuridica la qualificazione come A.S.D., ove cumulata con quella di O.D.V., possa condurre ad una “disattivazione” della disciplina – più rigorosa

e di più ampio rilievo ordinamentale – propria di quest’ultima organizzazione, in mancanza di un’espressa disposizione in tal senso e proprio con riguardo all’elemento caratterizzante il tipo giuridico (la natura volontaria e gratuita delle prestazioni).

7.3. Al contrario, la pluri-qualificazione dell’ente, quando consentita dalla legge, comporta – alla pari di qualsiasi forma di pluri-qualificazione normativa di soggetti, atti, comportamenti – che lo stesso sia regolato da più regimi normativi distinti e debba sottostare a tutti contestualmente, senza alcuna forma di inammissibile “ibridazione” delle figure o loro valorizzazione in via alternativa, a seconda dell’attività svolta.

7.4. Si evidenzia, peraltro, che nei casi in cui la legge ha voluto consentire a determinati soggetti di operare come enti del terzo settore solo *in parte qua* (cioè per uno specifico segmento della propria attività), ha disposto espressamente in tal senso (cfr. per gli enti ecclesiastici/religiosi, l’art. 10, comma 9 del d.lgs. 460 del 1997 in materia di O.N.L.U.S. e l’art. 4, comma 3, del d.lgs. 117 del 2017), circondando la facoltà di opportune cautele (nel caso degli enti religiosi, essi devono svolgere l’attività di interesse generale attraverso un patrimonio destinato e tenendo una contabilizzazione separata). È evidente, infatti, che qualsiasi forma di applicabilità “parziale”, in chiave soggettiva, di un regime agevolato si presta facilmente a divenire strumento elusivo della disciplina e della relativa *ratio* giustificatrice.

7.5. In definitiva, l’accesso ad un ulteriore regime “speciale” (quello di A.S.D.) non consentiva all’Aero Club Pordenone di derogare al regime delle O.D.V. contestualmente applicabile, essendo l’ente tenuto ad operare sempre nel rispetto di entrambi, per l’integralità della sua attività.

7.6. La ricorrente non ha specificamente replicato sul punto alle osservazioni della Regione, continuando a ribadire il dato della compatibilità tra le due vesti giuridiche (cfr. pagg. 5 e 6 della memoria di replica). Questa non implica affatto, tuttavia, che dalla loro coesistenza possa derivare l’applicabilità

alternativa – e non contestuale – dei relativi regimi normativi, effetto che la ricorrente non giustifica in alcun modo.

8. Nessun rilievo probatorio riveste, infine, il doc. 19 da ultimo depositato dalla ricorrente. L'accordo conciliativo con l'Agenzia delle Entrate è infatti frutto (come espressamente dichiarato nel documento) di una definizione concordata della pretesa (*“nell’ottica di una celere definizione della controversia le parti concordemente definiscono ...”*). Esso ha esclusivo riguardo, inoltre, alla *“commercialità”* dell'attività a fini fiscali, profilo non del tutto sovrapponibile alle violazioni riscontrate dalla Regione nel provvedimento.

9. Per quanto sopra, correttamente la Regione ha rilevato la carenza degli anzidetti requisiti e disposto la cancellazione dell'Ente dal registro regionale, ai sensi dell'art. 7, comma 5 del d.P.Reg. L'accertata fondatezza di due ragioni giustificative dell'atto (la violazione dei requisiti di *gratuità delle prestazioni e assenza di scopo di lucro*) rende irrilevanti le censure formulate con riguardo alla terza (violazione del requisito relativo alla *democraticità della struttura organizzativa*), dal cui esame può prescindersi.

9.1. Il ricorso viene, conseguentemente, respinto.

9.2. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente a rifondere all'amministrazione resistente le spese di giudizio, che si liquidano nella somma di € 1.500,00, oltre spese generali e accessori di legge.

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

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Manuela Sinigoi, Consigliere

Luca Emanuele Ricci, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Luca Emanuele Ricci

IL PRESIDENTE
Oria Settesoldi

IL SEGRETARIO