

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Sezione 3° bis) ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 12766/2002 proposto dalla Compagnia di Pubblica Assistenza Humanitas sms con sede in Scandicci, e dall'Associazione Fratellanza Popolare di Peretola con sede in Firenze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentate e difese dagli avv. Claudio Tamburini e Stefano Viti ed elettivamente domiciliate presso lo studio del secondo in Roma, via Otranto n. 18;

CONTRO

- il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali,
- la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato (Avv. Anna Lidia Caputi Iambrenghi) presso i cui Uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi n. 12;
- la Regione Lombardia, in persona del Presidente della Giunta regionale p.t., rappresentata e difesa dagli avv. Antonella Forloni, Sabrina Gallonetto e Giuliano Pompa ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Boncompagni n. 71/C;

e nei confronti

- della Croce Rossa Italiana – Comitato Centrale, con sede in Roma,
- della C.R.I. – Comitato Regionale della Lombardia,
- della C.R.I. di Milano - III Centro di Mobilitazione, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'avv. Roberto de Tilla ed elettivamente domiciliati presso il suo studio in Roma, via Nomentana n. 299;

per l'annullamento

- dei DD.MM. 8.2.2002 nella parte in cui è stata prevista la concessione , a favore della C.R.I. della Lombardia, di contributi per l'acquisto di autoambulanze e beni strumentali gravanti sugli esercizi finanziari 2000 e 2001;
- del Decreto della Regione Lombardia n. 5684 del 7.3.2000 (iscrizione nel registro del volontariato dell'associazione Croce Rossa Italiana - III Centro di Mobilitazione);
- del D.P.C.M. n. 110 del 7.3.1997 (approvazione del nuovo statuto della C.R.I.);
- di tutti gli atti presupposti e connessi;

e per l'accertamento

del diritto delle associazioni aderenti all'Anpas a vedersi attribuiti i fondi indebitamente erogati alla C.R.I..

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimare;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito alla pubblica udienza del 22 maggio 2008 il relatore dott. Giulio Amadio e uditi, altresì, i procuratori delle parti, come da verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Il ricorso in esame investe i provvedimenti ministeriali relativi all'erogazione di contributi, per acquisto di ambulanze e beni strumentali, a favore delle Associazioni di volontariato e delle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

Più in particolare esso è volto all'annullamento:

- 1) dei provvedimenti stessi nella parte in cui dispongono la concessione di contributi d'importo consistente a favore di un'articolazione territoriale della C.R.I., ossia il Comitato Regionale della Lombardia – III Centro di mobilitazione;
- 2) del decreto regionale n. 5684/2000 che inserisce il Comitato anzidetto fra gli organismi di volontariato;
- 3) dello statuto della C.R.I. ove, e nella parte in cui, esso consenta di fruire delle provvidenze spettanti alle associazioni di volontariato.

Con il primo motivo **si è rilevata l'illegittimità dell'iscrizione della Croce Rossa, dovendosi ritenere che siano iscrivibili solo organizzazioni di diritto privato, dove, invece, la Croce Rossa, con tutte le sue strutture organizzative e territoriali, è ente di diritto pubblico per espressa qualificazione di legge**, così come stabilito dagli statuti succedutisi nel tempo (dpcm 7.3.1997 n. 110, dpcm 5.7.2002 n. 208 e infine dpcm 6.5.2005 n. 97).

Si è rilevato altresì la sussistenza di elementi sostanziali per i quali, secondo la legge 266/91, non è ammissibile che un soggetto pubblico possa rientrare tra i soggetti disciplinati dalla legge 266/91, e a tale proposito, sono state prese in rassegna le norme principali della legge 266/91, dalle quali si evincerebbe che le associazioni di volontariato non possono che essere entità di autonoma origine associativa.

Si è ulteriormente osservato che **la Croce Rossa Italiana non avrebbe i requisiti minimi per essere considerata quale associazione di volontariato ex L. 266/91**, essendo connotata da numerosi elementi pubblicistici che ne limitano e condizionano fortemente l'autonomia e l'autodeterminazione associativa.

E' stato poi sostenuto che il Ministero abbia totalmente ommesso di formulare una qualunque valutazione sull'ammissibilità della domanda di finanziamento della Croce Rossa, dovendosi escludere che l'iscrizione nel registro regionale lombardo possa fare stato in ordine all'esistenza dei requisiti direttamente determinati dalla legge ed autonomamente accertabili quale appunto la natura della CRI come soggetto di diritto pubblico, escludente di per sé il diritto ad accedere ai benefici economici in questione.

Con il secondo motivo è stato (tuzioristicamente) impugnato anche lo statuto della Croce Rossa, laddove contempla quali entrate associative le provvidenze previste per l'associazione di volontariato, a meno che non debba tale previsione essere interpretata come norma interna priva di forza innovativa nell'ordinamento giuridico.

Con il terzo motivo si è rilevato come il decreto regionale di iscrizione sia stato rivolto in favore di una entità che non aveva titolo alcuno all'iscrizione nel registro, neppure sotto il profilo della rappresentatività dell'ente di appartenenza, avendo lo statuto della Croce Rossa, vigente all'epoca dell'iscrizione, una struttura organizzativa che non forniva alcun potere di rappresentanza esterna all'articolazione periferica dell'Ente che ha avanzato la richiesta d'iscrizione.

Nel resistere al ricorso, la C.R.I. sostiene che esso sia in tutto o in parte inammissibile in quanto:

- 1) l'eventuale revoca, per effetto di una sentenza di annullamento, dei contributi concessi alla C.R.I. non comporterebbe la loro automatica devoluzione alle ricorrenti, spettando alla P.A. stabilire una diversa destinazione di tali somme;
- 2) non vi sarebbero state erogazioni di contributi: a) nel 2001 a favore della Compagnia di Pubblica Assistenza Humanitas; b) nel 2000 e nel 2001 a favore dell'altra ricorrente bensì di un ente a denominazione simile, ossia Fratellanza Popolare di Peretola;
- 3) il decreto regionale n. 5684/2000 sarebbe stato sostituito da altri provvedimenti che avrebbero trasferito alla Provincia di Milano la competenza a detenere il registro delle associazioni di volontariato;
- 4) il D.P.C.M. n. 110 del 7.3.1997 di approvazione dello statuto della C.R.I., sarebbe stato abrogato dal D.P.C.M. n. 208 del 5.7.2002 entrato in vigore prima della notifica del ricorso.

DIRITTO

Le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla C.R.I. non possono essere condivise.

Innanzitutto le associazioni ricorrenti hanno fruito di contributi sia nel 2000 che nel 2001. Il relativo importo figura negli elenchi dei beneficiari ai progressivi nn. 199 (ambulanze), 355 e 358 (beni strumentali) per il 2000 e ai nn. 280 (ambulanze), 416 e 499 (beni strumentali) per il 2001. Appare pretestuoso affermare che la Fratellanza Popolare di Peretola sia un'entità diversa dalla ricorrente, di cui viene solo specificata la natura giuridica associativa.

Ancorchè la revoca degl'importi concessi alla C.R.I. non possa giovare ad esclusivo vantaggio delle ricorrenti, tuttavia costoro hanno interesse a che l'Amministrazione ripartisca, all'esito favorevole del giudizio, la sopravvenuta disponibilità di fondi tra tutti i soggetti figuranti negli elenchi degli assegnatari.

Con riguardo alla terza eccezione, si osserva che la potenzialità lesiva del decreto regionale n. 5684/2000 non è stata travolta per effetto dell'adozione dei provvedimenti relativi alla tenuta del registro delle associazioni di volontariato, attesoche i requisiti per l'iscrizione della C.R.I. sono stati definitivamente accertati solo con il decreto anzidetto.

Quanto all'impugnativa dello statuto, l'eccezione resta assorbita da quanto sarà precisato in relazione ai dedotti vizi di merito dello stesso.

Nel merito, **il ricorso è fondato** nei limiti e per le ragioni che qui di seguito si espongono.

La L. 21/11/2000, n. 342, all'art. 96 ha previsto interventi a sostegno dell'attività istituzionale delle Associazioni di volontariato iscritte nei registri di cui all'art. 6 della L. 266/91, e delle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, consentendo che una quota del fondo nazionale per le politiche sociali venga utilizzata per l'erogazione di contributi finalizzati all'acquisto, da parte delle organizzazioni di volontariato, e delle onlus di cui al D.lgs. 460/1997, di autoambulanze e di beni strumentali da utilizzarsi direttamente ed esclusivamente per attività di utilità sociale.

Con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 28/8/2001 n. 388, è stato dettato il regolamento concernente i criteri e le modalità per la concessione e l'erogazione dei contributi di cui al su citato art. 96.

Requisito per l'accesso ai finanziamenti è che le associazioni di volontariato siano iscritte nei registri di cui all'articolo 6 della Legge 266/1991.

Stabilisce il terzo comma del medesimo articolo che hanno diritto di essere iscritte nei registri le organizzazioni di volontariato che abbiano i requisiti di cui all'art. 3 e che alleghino alla richiesta copia dell'atto costitutivo e dello statuto, nei quali devono essere previste le condizioni dettate dalla legge.

Orbene, la L. 11.8.1991 n. 266 (art. 3, primo comma: "è considerata organizzazione di volontariato ogni organismo liberamente costituito al fine dello svolgimento dell'attività di cui all'art. 2 ...") e il D.L.vo 4.12.1997 n. 460 (art. 10, ottavo comma: "sono in ogni caso considerate Onlus, nel rispetto della loro struttura e delle loro finalità gli organismi di volontariato di cui alla L. 266/1991, iscritti nei registri istituiti dalle regioni") riservano alle formazioni che spontaneamente e liberamente nascono dalla società civile, che autonomamente si organizzino e siano costituite in forma privatistica, la possibilità di iscriversi ai registri regionali e di godere dei benefici connessi all'iscrizione.

Viceversa la Croce Rossa Italiana, ai sensi dell'art. 1 del D.P.R. 31.7.1980 n. 613 "ha ad ogni effetto di legge qualificazione e natura di ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e, in quanto tale, è soggetta alla disciplina normativa e giuridica degli enti pubblici".

Dal che discende l'illegittimità sia dell'iscrizione del Comitato Regionale della Lombardia – III Centro di mobilitazione nel registro regionale delle associazioni di volontariato sia – per carenza del requisito soggettivo del percipiente – l'erogazione dei contributi disposti dall'Amministrazione statale con i decreti per cui è controversia.

Nello stesso senso è l'orientamento del Consiglio di Stato espresso in due pareri (Sez. I, par. n. 739 del 25.5.1994 concernente una I.P.A.B. e parere n. 202/2006 relativo alla C.R.I.) il secondo dei quali contiene le seguenti puntualizzazioni: "le strutture periferiche della CRI si differenziano dalle organizzazioni di volontariato sotto due profili, ciascuno dei quali è determinante ai fini della soluzione del quesito.

Il primo, di carattere soggettivo, attiene alla veste giuridica, che è privatistica per le organizzazioni di volontariato, pubblicistica per le strutture periferiche dell'ente.

Il secondo attiene alla costituzione che per le organizzazioni di volontariato è espressione "ai sensi del citato art. 3, comma 1, della legge 266/91" dell'autonomia privata, mentre le strutture della Croce Rossa sono istituite dalla legge (comitati regionali e provinciali) o per iniziativa dell'ente pubblico cui appartengono (comitati locali) ...

La conclusione raggiunta non è smentita dal disposto dell'art. 44, comma 2, dello statuto dell'associazione (ricorrendone le condizioni di legge, i comitati locali possono iscriversi nel registro regionale degli organismi di volontariato).

Poichè alla norma statutaria va attribuito un significato coerente con il sistema legislativo in cui è inserita, deve ritenersi che si tratti di una facoltà concessa dall'ente ai comitati locali, e solo a questi, di iscriversi nei registri regionali delle organizzazioni di volontariato, qualora ciò fosse consentito dall'ordinamento primario ("ricorrendone le condizioni di legge"). Presupposto questo che, per le considerazioni che precedono, allo stato non sussiste.

In conclusione, il parere della sezione è nel senso che le articolazioni territoriali della Croce Rossa Italiana non hanno titolo alla iscrizione nei registri del volontariato di cui all'art. 6 L. 11/08/1991 n. 266".

Va invece, dichiarato inammissibile il ricorso nella parte in cui è volto ad inficiare lo statuto della C.R.I.. Ciò in quanto nel sistema delle fonti di produzione giuridica, agli enti dotati di autonomia anche statutaria è data facoltà d'inserire nello statuto disposizioni meramente riproduttive di quelle contenute in leggi statali, ma non già sostitutive o innovative delle medesime.

Orbene, nella previsione statutaria che contempla tra le entrate di bilancio anche le provvidenze previste per le associazioni di volontariato, è dato rinvenire una riproduzione meramente ricettiva – ed allo stato ipotetica – di future norme di rango primario.

E' inammissibile, inoltre, la pretesa di parte ricorrente di un riconoscimento giudiziale a proprio favore delle somme illegittimamente assegnate alla C.R.I.; spetterà comunque al Ministero competente riassegnarle tra i soggetti in possesso, a suo tempo, dei requisiti per fruirne.

Conclusivamente, in parziale accoglimento del ricorso, vanno annullati il decreto del Presidente della Regione Lombardia n. 5684 del 7.3.2000 ed i provvedimenti ministeriali, oggetto d'impugnativa, nella parte in cui dispongono erogazioni di fondi a favore della C.R.I.

Le spese del giudizio possono essere, tuttavia, compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – Sezione 3[^] bis, accoglie, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, il ricorso in epigrafe.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma, addì 22 maggio – 14 luglio 2008 in camera di consiglio, con l'intervento dei magistrati:

Saverio Corasaniti - Presidente

Giulio Amadio - Consigliere, est.

Francesco Arzillo - Consigliere

Depositati in Segreteria in data 26 novembre 2008.