

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

---

**Seduta n. 263**

INTERROGAZIONI

25° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 MARZO 2005

---

**Presidenza del vice presidente COSTA**

**I N D I C E****INTERROGAZIONI**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 6
BETTA ( <i>Aut.</i> ) . . . . .	6
MOLGORA, <i>sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze</i> . . . . .	3
ALLEGATO ( <i>contiene i testi di seduta</i> ) . . . . .	7

---

N.B.: *Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Unione: Verdi-Un; Misto: Misto; Misto-il Cantiere: Misto-Cant; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-La Casa delle Libertà: Misto-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-MIS (Movimento Idea Sociale): Misto-MIS; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-Unità Socialista: Misto-SDI-US; Misto Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,20.*

#### INTERROGAZIONI

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento dell'interrogazione 3-01567 del senatore Betta.

MOLGORA, *sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Riguardo al contenuto dell'interrogazione, l'Agenzia delle entrate ha fatto presente che l'Associazione «Patto casa» – costituitasi in data 3 febbraio 2004, con sede in Trento, presso il Municipio di Trento-dipartimento Casa – ha presentato, in data 1° marzo 2004, alla Direzione provinciale di Trento, la comunicazione per l'iscrizione all'anagrafe unica delle ONLUS, mediante il modello approvato con decreto del Ministro delle finanze del 19 gennaio 1998, ai sensi dell'articolo 1 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 luglio 2003, n. 266 (Regolamento concernente le modalità di esercizio del controllo relativo alla sussistenza dei requisiti formali per l'uso della denominazione di ONLUS, in attuazione dell'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460).

Dalle informazioni fornite dall'Agenzia delle entrate, la Direzione provinciale dell'Agenzia delle entrate di Trento, al termine dell'attività istruttoria relativa al controllo preventivo di cui all'articolo 3 del decreto n. 266 del 2003, ha provveduto a notificare, in data 27 maggio 2004, all'Associazione «Patto casa» il provvedimento di diniego all'iscrizione all'anagrafe unica delle ONLUS della stessa associazione.

Tra i motivi che hanno condotto alla formulazione del predetto diniego è stata indicata, in primo luogo, la mancanza, in capo all'Associazione «Patto casa», del requisito soggettivo previsto per l'iscrizione nell'anagrafe unica delle ONLUS dal decreto legislativo n. 460 del 1997. L'Associazione, infatti, annovera tra i propri soci, in prevalenza, enti esclusi espressamente dall'area ONLUS, ai sensi dell'articolo 10, comma 10, del decreto legislativo n. 460 del 1997, e, quindi, in condizione di esercitare un'influenza dominante nelle determinazioni dell'organizzazione.

La Direzione provinciale di Trento ha quindi ritenuto che, anche se l'Associazione di cui trattasi ha una sua personalità giuridica distinta, tuttavia essa non può essere ricondotta tra le ONLUS, in quanto verrebbe a configurarsi, sostanzialmente, un'elusione della norma.

Secondo l'Agenzia delle entrate, le motivazioni addotte dalla dipendente Direzione provinciale di Trento appaiono condivisibili. Infatti, è da ritenere in via generale che, qualora il soggetto che chiede l'iscrizione all'anagrafe delle ONLUS annoveri tra i propri soci enti esclusi espressamente dall'area ONLUS, ai sensi dell'articolo 10, comma 10, del decreto

legislativo n. 460 del 1997, è necessario verificare il ruolo che tali enti ricoprono all'interno dell'organizzazione.

La predetta Agenzia ha fatto presente che non dovrà essere riconosciuta la qualifica di ONLUS ad un'associazione qualora si constati che gli enti che ne fanno parte esercitano un'influenza dominante nelle determinazioni dell'organizzazione stessa. In tali casi, invero, l'organizzazione perde la propria autonomia e viene a configurarsi nella sostanza quale ente strumentale, facendo così venire meno la *ratio* del disposto recato dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 460 del 1997.

L'articolo 10 del decreto legislativo n. 460 del 1997 elenca, al comma 1, i soggetti che possono assumere la qualifica di ONLUS indicando esclusivamente «le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica». Il comma 10 del medesimo articolo 10, dispone che «non si considerano in ogni caso ONLUS gli enti pubblici, le società commerciali diverse da quelle cooperative, gli enti conferenti di cui alla legge 30 luglio 1990, n. 218, i partiti e i movimenti politici, le organizzazioni sindacali, le associazioni di datori di lavoro e le associazioni di categoria».

La relazione illustrativa al decreto legislativo n. 460 del 1997 ha motivato, in particolare, l'esclusione degli enti pubblici «con la necessità di favorire la crescita e il consolidamento di un terzo settore che operi autonomamente rispetto ai canali di allocazione diretta delle risorse pubbliche». Con la locuzione «terzo settore», ormai di uso comune, si intende indicare, secondo quanto precisato dall'Agenzia delle entrate, quella sfera di soggetti e di attività che non si ricollegano né al primo settore, ovvero quello pubblico e dello Stato, né al secondo settore, ovvero quello del «mercato» che ha come sua caratteristica la ricerca del profitto.

La predetta Agenzia ha inoltre fatto presente che, su analoga questione, l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bologna, nell'atto di difesa predisposto per l'Agenzia delle entrate nella controversia con una fondazione costituita da un ente pubblico, da un'associazione di categoria, da un'associazione sindacale e da una fondazione bancaria, ha ritenuto che: «La locuzione impiegata dal legislatore all'articolo 10, comma 10, del decreto legislativo 460/97 («non si considerano in ogni caso ONLUS gli enti pubblici...» eccetera) costituisce un divieto assoluto per tali soggetti non solo di accedere al campo ONLUS direttamente, ma anche di accedervi indirettamente mediante la costituzione o la partecipazione in soggetti terzi. L'utilizzo della locuzione «in ogni caso» esclude quindi non solo i soggetti non ammessi dall'area ONLUS, ma anche che essi indirettamente possano accedere all'area mediante la creazione di soggetti terzi totalmente espressione delle determinazioni dei soggetti non ammessi».

Il TAR dell'Emilia Romagna, in relazione alla medesima controversia, ha respinto la domanda di sospensione del provvedimento di diniego «considerato che ad una prima sommaria delibazione non si ravvisano nel ricorso profili che possano condurre ad un suo accoglimento».

Per quanto concerne i requisiti oggettivi necessari per l'acquisizione della qualifica di ONLUS, la Direzione provinciale dell'Agenzia delle en-

trate di Trento ha ritenuto che l'Associazione «Patto casa», avente lo scopo di tutelare l'accesso ad una abitazione dignitosa per le fasce deboli della popolazione, «oltre che soddisfare le esigenze sociali di soggetti bisognosi e quindi perseguire finalità di solidarietà sociale, abbia anche un obiettivo diverso vista la notevole partecipazione di associazioni di categoria, la cui attività è imprescindibilmente mirata a favorire esclusivamente gli associati, i partecipanti o comunque limitate e specifiche categorie di soggetti».

Ad avviso dell'Agenzia delle entrate, l'attività di acquisizione di abitazioni a vario titolo per assegnarle a famiglie nel rispetto delle forme contrattuali vigenti può annoverarsi tra le attività istituzionali di una ONLUS ed, in particolare, qualificarsi come assistenza sociale, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera a), n. 1, del decreto legislativo n. 460 del 1997, a condizione che le abitazioni siano concesse in locazione a soggetti in situazioni personali effettivamente marginali e disagiate anche sotto l'aspetto del bisogno economico. Soltanto in tal caso potrà evidenziarsi la proiezione solidaristica dell'attività esercitata. Infatti, come precisato nella circolare n. 168/E del 26 giugno 1998, l'Agenzia delle entrate ha rappresentato che le ONLUS si caratterizzano per il loro esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale, elemento che rende tali organizzazioni meritevoli di particolare tutela sotto il profilo fiscale.

A tal proposito, l'Agenzia delle entrate osserva che, ai fini dell'individuazione delle finalità di solidarietà sociale, gli undici settori di attività in cui le ONLUS sono tenute ad operare – individuati dal comma 1, lettera a) del citato articolo 10 del decreto legislativo n. 460 del 1997 – sono stati distinti in due categorie.

Alla prima categoria appartengono i settori per i quali le finalità di solidarietà sociale sono correlate alla condizione dei destinatari (assistenza sanitaria, istruzione, formazione, sport dilettantistico, promozione della cultura e dell'arte, tutela dei diritti civili). In tali settori vengono perseguite finalità di solidarietà sociale solo qualora l'attività ad esse relativa sia rivolta a persone svantaggiate in ragione di condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari ed a componenti collettività estere limitatamente agli aiuti umanitari.

Alla seconda categoria appartengono i settori per i quali le finalità di solidarietà sociale si considerano «comunque inerenti», o immanenti, ai sensi del comma 4 del citato articolo 10 del decreto legislativo n. 460 del 1997 (assistenza sociale e socio-sanitaria, beneficenza, tutela e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico, tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, attività di promozione della cultura e dell'arte per le quali sono riconosciuti apporti economici da parte dell'amministrazione centrale dello Stato, ricerca scientifica di particolare interesse sociale). Tra i settori a solidarietà immanente è espressamente prevista l'assistenza sociale.

Come precisato nella citata circolare n. 168/E del 26 giugno 1998 e nelle risoluzioni n. 189/E dell'11 dicembre 2000 e n. 75/E del 21 maggio 2001, l'Agenzia delle entrate ha fatto presente che il principio di imma-

nenza del fine solidaristico nelle attività di assistenza sociale è da intendersi nel senso che dette attività devono essere necessariamente rivolte nei confronti di categorie particolarmente vulnerabili, al fine di assicurarne la protezione sociale. In mancanza di detto presupposto viene meno l'essenza stessa dell'attività di assistenza sociale. Infatti, nella citata risoluzione n. 189/E dell'11 dicembre 2000, è stato precisato che possono essere ricomprese nell'assistenza sociale le attività finalizzate ad assicurare un'esistenza dignitosa a coloro che si trovano in situazioni marginali e disagiate anche sotto l'aspetto del bisogno economico.

L'Agenzia delle entrate ha comunicato, infine, che, a seguito del provvedimento di diniego di iscrizione all'anagrafe unica delle ONLUS emesso dalla Direzione provinciale di Trento, l'Associazione «Patto casa» ha proposto ricorso dinanzi alla Commissione tributaria di primo grado di Trento.

La Direzione provinciale di Trento si è costituita nel giudizio proposto dalla ricorrente Associazione «Patto casa» ed ha depositato le proprie controdeduzioni, in data 4 ottobre 2004, alla Commissione tributaria di primo grado di Trento.

BETTA (*Aut.*). Signor Presidente, naturalmente voglio ringraziare il Sottosegretario per la risposta, che giunge per la verità dopo qualche tempo rispetto alla presentazione dell'interrogazione, ma che comunque chiarisce la posizione dell'Agenzia delle entrate e del Ministero.

Voglio anche sottolineare che l'interpretazione sul ruolo degli enti locali, in particolare come in questo caso dei Comuni, con l'Associazione «Patto casa» in cui figura come socio e anche come promotore il Comune di Trento, è estremamente restrittiva. Sono personalmente d'accordo sull'interpretazione letterale della legge che stabilisce che un ente locale, un Comune o un ente pubblico non può essere considerato una ONLUS, però escludere che un ente locale possa diventare promotore e partecipare, insieme ad una maggioranza di soggetti privati, ad una realtà di questo tipo mi sembra quasi una forzatura della legge. Questa è ovviamente un'opinione personale e vedremo come andrà avanti l'interpretazione della legge nell'ambito del contenzioso, se questa ONLUS deciderà di proseguire nel suo ricorso. Mi sembra – ripeto – un'interpretazione molto restrittiva, però assolutamente legittima al momento.

Mi dichiaro pertanto parzialmente soddisfatto.

PRESIDENTE. Lo svolgimento delle interrogazioni è così esaurito.

*I lavori terminano alle ore 15,30.*

ALLEGATO

**INTERROGAZIONI**

BETTA – *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze* – Premesso che:

l'Associazione «Patto Casa », che agisce nel territorio della Provincia di Trento, è stata costituita allo scopo di favorire l'accesso all'abitazione per le fasce deboli della popolazione «con particolare riferimento a lavoratori immigrati e loro famiglie», nonché «di promuovere la loro piena integrazione nell'ambito della coesione sociale, ma anche nel rispetto dei diritti e nell'osservanza dei doveri di ogni buon cittadino», ed infine «di realizzare un patto tra chi ha bisogno di una casa e chi la può mettere a disposizione, coinvolgendo le realtà economiche, sociali e gli enti pubblici della Provincia autonoma di Trento». Per conseguire questi fini l'Associazione potrà costituire un fondo di garanzia per favorire l'incontro tra le esigenze delle famiglie e la disponibilità immobiliare dei privati cittadini e acquisire e risanare abitazioni per assegnarle alle famiglie nel rispetto delle forme contrattuali vigenti;

nel marzo scorso l'Associazione ha presentato all'Agenzia delle Entrate della Provincia di Trento richiesta di inserimento nell'anagrafe delle ONLUS al fine di ottenerne la qualifica e godere delle agevolazioni fiscali previste. L'Agenzia delle Entrate ha tuttavia comunicato all'Associazione di ritenere che essa non possa ricondursi nella sfera soggettiva dei potenziali destinatari del regime agevolativo previsto per le ONLUS, in virtù dell'art. 10, comma 10, del decreto legislativo n. 460/97 che recita: «Non si considerano in ogni caso ONLUS gli enti pubblici, le società commerciali diverse da quelle cooperative, gli enti conferenti di cui alla legge 30 luglio 1990, n. 218, i partiti e i movimenti politici, le organizzazioni sindacali, le associazioni di datori di lavoro e le associazioni di categoria»;

l'interpretazione che gli enti citati nel comma 10 dell'art. 10 del decreto legislativo 460/97 non possano in nessun caso partecipare, neppure in via indiretta, alla costituzione di ONLUS non è tuttavia autorizzata dal testo della legge, ed è inoltre smentita dalla giurisprudenza della Corte di cassazione e dalla stessa Agenzia delle ONLUS. Non vi è infatti nel decreto legislativo alcuna norma che impedisca agli enti pubblici di partecipare alla costituzione di un ente avente le caratteristiche delle ONLUS, ed è del tutto corrispondente al sistema normativo in vigore che la natura pri-

vativistica dei soggetti collettivi disciplinati dal codice civile non venga meno se uno dei soggetti partecipanti sia un soggetto di diritto pubblico. La Corte di cassazione ha d'altra parte più volte ribadito che la natura pubblica degli enti che concorrono a formare un nuovo ente non è sufficiente ad attribuire natura pubblicistica a quest'ultimo (Cfr. Cass. Pen., sezione VI, sentenza 26 febbraio 1994, n.3620; Cass. Civ., sez. un., sentenza 23 novembre 1993, n. 11541; Cass. Civ., sentenza 23 novembre 1985, n. 5812). Su questa posizione si attesta anche l'Agenzia delle ONLUS. Risulta infatti che, interpellata recentemente in relazione ad una partecipazione del comune di Carpi, si sia orientata nel senso della non trasferibilità ad un ente non lucrativo del carattere pubblico di un partecipante;

contro l'interpretazione restrittiva della Agenzia delle entrate di Trento, oltre le motivazioni di carattere giuridico suesposte, si pongono le considerazioni di carattere politico, da tutti condivise, inerenti alla necessità di promuovere sinergie tra soggetti pubblici e soggetti privati per far fronte ai gravi bisogni delle fasce deboli della società,

l'interrogante chiede di sapere quale sia il parere del Governo in merito all'applicazione dell'art. 10, comma 10, del decreto legislativo n. 460 del 4 dicembre 1997.

(3-01567)