

Le Sezioni Unite della Cassazione sulla vicenda delle case di riposo Onlus

A cura dell'Avv. **Maddalena Tagliabue**
Studio Legale e Tributario Sciumé & Associati
maddalena.tagliabue@sciume.net
<http://www.sciume.net/>

La situazione di svantaggio economico è solo una tra quelle previste dal legislatore in via alternativa; i destinatari delle prestazioni possono versare in condizioni di svantaggio di altro tipo.

Il fatto che le prestazioni vengano rese dietro corrispettivo (la retta a prezzi di mercato) non inficia il fine solidaristico e non deve essere confuso con la distribuzione di utili, vietata alle Onlus (Corte di Cassazione, Sezioni Unite civili, 9 ottobre 2008, n. 24883).

1. La vicenda delle case di riposo Onlus. La prassi dell'Amministrazione finanziaria.

Dall'emanazione del [decreto legislativo n. 460/1997](#) ad oggi, gli interventi dell'Amministrazione finanziaria sulla possibilità per le case di riposo di iscriversi all'Anagrafe delle Onlus nel settore dell'assistenza sociale e socio sanitaria sono stati molteplici.

Nonostante l'affermazione secondo cui le finalità di solidarietà sociale, in tale settore, sono immanenti all'esercizio delle attività ([Circolare Ministeriale n. 168/E/1998](#)), la Direzione Centrale Normativa e Contenzioso dell'Agenzia delle Entrate (DCNC), con la [Risoluzione n. 189/E/2000](#), ha sostenuto che la qualità di "anziano" non appare di per sé sufficiente a ricondurre lo stesso fra i soggetti in condizioni di bisogno, destinatari di assistenza sociale e sociosanitaria.

La DCNC ha stabilito che le case di riposo per anziani possono qualificarsi come Onlus e usufruire dei relativi benefici fiscali "solamente qualora si facciano carico di situazioni personali effettivamente marginali e disagiate *anche* sotto l'aspetto del bisogno economico".

In ragione di ciò, ha negato la possibilità di usufruire della qualifica di Onlus a quelle organizzazioni che erogano "prestazioni di vitto e alloggio, unitamente a generica assistenza infermieristica, in cambio di rette modulate sulla maggiore o minore autosufficienza dell'ospite".

In contrapposizione con tale fattispecie veniva considerata coerente con le suddette finalità solidaristiche un'attività a fronte della quale l'utente fosse tenuto al pagamento di "rette poco più che simboliche", oppure "integrate da contributi di enti pubblici".

Con la [Circolare n. 48/E/2004](#) l'Amministrazione finanziaria

- ha ribadito che "è riconducibile nell'attività istituzionale della casa di riposo - Onlus l'attività di assistenza sociale e socio-sanitaria svolta nei confronti di soggetti che versano in condizioni personali disagiate anche sotto l'aspetto economico";

- ha chiarito che "tale condizione ricorre nel caso in cui la retta di ricovero praticata dalla Onlus non venga fatta gravare sull'ospite ovvero venga fatta gravare su quest'ultimo in misura inferiore alla metà del suo ammontare. Ne consegue che la singola prestazione assume rilievo nell'ambito dell'attività istituzionale della casa di riposo - Onlus quando quest'ultima, autonomamente o in concorso con enti pubblici, si faccia carico della prevalente copertura economica della retta di ricovero; l'eventuale corrispettivo in denaro e/o in natura pagato dall'ospite non esclude, pertanto, la finalità solidaristica della prestazione, purché il relativo ammontare sia inferiore al 50 per cento della retta".

Da ultimo, la DCNC è intervenuta sul tema con la [risoluzione del 21 dicembre 2006, n. 146](#), riconoscendo finalmente che le prestazioni assistenziali e socio sanitarie nei confronti di anziani non autosufficienti sono da ricondursi nell'alveo dell'attività istituzionale di assistenza sociale e socio-sanitaria, a prescindere dalle condizioni di disagio economico dei beneficiari.

La non autosufficienza deve però essere caratterizzata da "gravità riconosciuta e documentata dalle Aziende Unità Sanitarie locali e deve essere tale da ridurre l'autonomia personale, correlata all'età, e da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale e in quella di relazione".

La situazione attuale nella prassi finanziaria, alla luce dell'ultimo provvedimento emesso, è pertanto la seguente. Nell'ambito dell'attività istituzionale delle case di riposo per anziani rientrano:

- i. le prestazioni assistenziali e socio sanitarie ad anziani in condizioni di non autosufficienza riconosciuta e documentata come grave. Per queste si prescinde dall'aspetto economico dell'anziano e di conseguenza dalla quota della retta da lui eventualmente corrisposta;
- ii. le prestazioni assistenziali e socio sanitarie ad anziani non in condizioni di non autosufficienza riconosciuta e documentata come grave che versano una quota della retta di ricovero inferiore al 50 per cento dell'ammontare globale della medesima.

2. La sentenza delle Sezioni Unite.

La recentissima pronuncia della Cassazione segna l'addio definitivo al criterio dello svantaggio economico degli anziani destinatari delle prestazioni erogate dalle case di riposo come condizione necessaria per la loro iscrizione all'Anagrafe Onlus.

Nella [sentenza](#) le Sezioni Unite rispondono puntualmente alle eccezioni sollevate dall'Agenzia delle Entrate che ha presentato ricorso contro una pronuncia della Commissione Tributaria Regionale di Bologna (CTR), pronunciata su appello contro la decisione della Commissione Tributaria Provinciale.

Sia in primo sia in secondo grado il giudice tributario aveva dato ragione alla fondazione (che gestisce una casa di riposo) che si era vista notificare il provvedimento di cancellazione dall'Anagrafe, nonostante il parere contrario espresso dall'Agenzia per le Onlus, genericamente motivato con la venuta meno dei requisiti per il godimento della qualifica.

Con il ricorso in Cassazione l'Agenzia delle Entrate sostiene innanzitutto che la CTR ha erroneamente ritenuto possibile che il fine solidaristico possa sussistere pur in assenza di svantaggio economico nei destinatari delle attività istituzionali, poiché il pagamento di una retta da parte degli ospiti della casa per anziani, talora di rilevante entità, dovrebbe rappresentare un "chiaro segnale" dell'assenza delle finalità solidaristiche.

La Cassazione nel rispondere a questa eccezione, è molto netta: la tesi esposta è contraria al "chiaro dettato legislativo", con ciò riferendosi [all'art. 10, comma 2, lettera a\) del d.lgs. n. 460/97](#) in forza del quale si intende che vengono perseguite finalità di solidarietà sociale quando le cessioni di beni e le prestazioni di servizio sono dirette ad

arrecare benefici a persone svantaggiate in ragione di condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari.

Il dato letterale, secondo i giudici di legittimità, non potrebbe essere più trasparente: la situazione di svantaggio di tipo economico è "soltanto una tra quelle previste dal legislatore *in via alternativa*".

Viene altresì chiarito una volta per tutte che "il fatto che le prestazioni vengano fornite dietro corrispettivo non fa venir meno il fine solidaristico".

Spesso l'Agenda delle Entrate, come rilevato anche in sentenza, collega erroneamente (confonde) il pagamento del corrispettivo con il requisito dello svantaggio (economico) e con il divieto di distribuzione di utili gravante sul soggetto erogante le prestazioni; divieto che non significa, in realtà, impossibilità di realizzazione di proventi.

In mancanza della prova di un indebito utilizzo al di fuori delle attività istituzionali statutariamente previste, il solo perseguimento di un utile "non è sufficiente a determinare la perdita dello status di Onlus".

Tale prova non può essere sostituita con il rilievo della partecipazione a società commerciale, in quanto la circostanza che la fondazione abbia partecipato alla costituzione di una società a responsabilità limitata non è di per sé inconciliabile con il fine solidaristico, ma deve avere ad oggetto i fatti sulla base dei quali si ritiene che siano venuti meno i presupposti per il legittimo godimento della qualifica.

La solidarietà, dunque, non si manifesta solo attraverso un sostegno di tipo economico, potendosi realizzare con molte altre modalità e forme, specialmente nei confronti di persone anziane che per condizioni familiari, sociali, psicologiche o per particolari necessità assistenziali sono impossibilitate a permanere nell'originario nucleo familiare.

Teniamo sempre presente, in questo contesto, che il settore dell'assistenza sociale e socio sanitaria è un settore a solidarismo immanente.

La stessa CTR aveva correttamente rilevato che "l'elemento sostanziale che è alla base della controversia di cui è causa va ricercato nella effettiva attività svolta, se, cioè, l'attività della fondazione ... sia riconducibile o meno all'attività di assistenza sociale e socio sanitaria". Nel caso di specie la valutazione di merito è stata correttamente condotta tenendo anche conto di elementi quali il regime di convenzionamento in cui operava la fondazione, utilizzabile solo per attività che rientrano nel settore assistenziale.

3. La questione di giurisdizione. Un'occasione "persa".

L'Agenzia delle Entrate, col ricorso in Cassazione, aveva lamentato, in via preliminare, il presunto difetto di giurisdizione del giudice tributario.

Secondo l'Agenzia, cioè, le commissioni tributarie non hanno il potere di conoscere delle controversie relative ai provvedimenti di cancellazione dall'Anagrafe delle Onlus, che spetterebbero invece ai tribunali amministrativi.

La questione è spinosa e dibattuta da diverso tempo (cfr. ["Ricorso al T.a.r. contro la cancellazione dall'Anagrafe delle Onlus"](#) di M. Tagliabue e N. Raffieri, in www.nonprofitonline.it).

Purtroppo le Sezioni Unite, sulla base di complesse argomentazioni tecnico giuridiche, hanno dichiarato inammissibile l'eccezione di difetto di giurisdizione e non hanno conseguentemente potuto pronunciarsi sulla questione che rimane aperta.