

Commissione Parlamentare Consultiva in materia di riforma fiscale

Disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale

(art. 3, comma 186,187,188,189 della legge n. 662/96; decreto legislativo n. 460 del 4 dicembre 1997 - G.U. n. 1 del 2 gennaio 1998 – S.O. N. 1/L)

(Relatore: Sen. Pasquini e On. De Benetti)

Osservazioni recepite

Sezione I (Enti non commerciali)

Sono state chiarite con maggior precisione, nella relazione illustrativa al provvedimento, quali siano le finalità dell'attività principale e le relazioni esistenti tra questa e gli scopi indicati nello statuto.

E' stato espressamente previsto che il regime forfettario di determinazione del reddito, già previsto per le associazioni sportive dilettantistiche, le associazioni senza scopo di lucro e le pro-loco, rimanga in vigore anche dopo l'introduzione del regime forfettario previsto dal provvedimento in esame per la generalità degli enti non commerciali.

E' affermato il principio che presso le sedi in cui il bar è gestito siano svolte altre attività conformi agli scopi istituzionali dell'associazione; ciò al fine di rimarcare il carattere strettamente complementare dell'attività in argomento rispetto a quella istituzionale.

E' stata accolta la raccomandazione di includere anche l'atto costitutivo tra i fatti che evidenziano l'appartenenza dell'associazione ad un'unica organizzazione locale o nazionale.

E' stata inserita la specificazione della effettuazione del pagamento di corrispettivi per le somministrazioni erogate presso le sedi in cui viene svolta l'attività istituzionale degli enti assistenziali affinché siano considerate non commerciali.

E' stato consentito alle associazioni politiche, sindacali e di categoria di adeguare i propri statuti secondo le nuove disposizioni entro il termine più lungo di dodici mesi.

E' stato specificato nella relazione al provvedimento che i parametri definiti dall'art. 6 per la qualificazione non commerciale dell'ente non configurano presunzioni legali ma semplici indizi valutabili in concorso con le caratteristiche complessive dell'ente.

E' stato specificato nella relazione al provvedimento che i parametri utili alla qualificazione dell'ente come soggetto non commerciale non valgono per le associazioni politiche, sindacali e di categoria.

E' stata accolta la limitazione dell'obbligo al rendiconto delle raccolte pubbliche di fondi solo per gli enti che le abbiano effettivamente percepite.

E' stato esteso l'ambito di esenzione dei trasferimenti gratuiti di aziende o beni a favore di enti non commerciali anche alle imposte di successione e donazione, ipotecarie e catastali sull'INVIM e relativa imposta sostitutiva.

Sezione II (ONLUS)

E' stata inserita l'attività di ricerca scientifica svolta direttamente da fondazioni, tra le attività che connotano le ONLUS, specificate all'art. 10. Considerata la delicatezza della materia si è ritenuto opportuno, accogliendo anche in questo caso i suggerimenti della Commissione parlamentare, rinviare l'operatività della disposizione all'entrata in vigore di un apposito regolamento che stabilirà le condizioni necessarie affinché la ricerca scientifica possa beneficiare delle agevolazioni previste per le ONLUS.

E' stata altresì inserita al comma 4 tra le attività aventi finalità inerenti a quelle istituzionali, anche l'attività di tutela e valorizzazione della natura, ambiente e animali.

Sono stati inserite nella relazione al provvedimento chiarimenti sufficienti a distinguere le attività connesse da quelle accessorie.

E' stato recepito il suggerimento di specificare, tra i soggetti esclusi per espressa disposizione legislativa, gli Enti conferenti di cui alla legge n. 218/1990.

E' stata esclusa qualsiasi limitazione alla presunzione di distribuzione di utili in caso di retribuzioni superiori al 20% rispetto a quelle previste dai contratti collettivi di lavoro.

E' stato demandato ad un apposito regolamento governativo da emanarsi entro sei mesi, l'organizzazione di un controllo sulla sussistenza dei requisiti formali delle ONLUS, che, lungi dal tradursi in un regime autorizzativo, vale ad evitare possibili strumentalizzazioni e deformazioni della organizzazione ONLUS. Restano comunque ferme le disposizioni previste in materia di istituzione del registro delle imprese (D.P.R. n. 581 del 1995).

E' stato chiarito nel testo normativo e nella relazione di accompagnamento che gli immobili detenuti da Onlus se di natura strumentale e quindi concorrenti alla formazione di un reddito di impresa non sono soggetti a tassazione; mentre gli immobili non strumentali sono sempre soggetti ad IRPEG secondo i criteri ordinari.

Contestualmente al beneficio fiscale riconosciuto ai sovventori delle ONLUS, viene previsto un ulteriore onere detraibile, a favore dei soci delle società di mutuo soccorso, i quali potranno detrarre dall'imposta lorda, con le modalità previste dall'articolo 13-bis del TUIR, i contributi previdenziali finalizzati all'ottenimento dei sussidi tassativamente elencati all'articolo 1 della legge n. 3818 del 1886 (per l'ipotesi di malattia, impotenza al lavoro o di vecchiaia, ovvero sussidi alla famiglia in caso di decesso del socio). E' il caso di puntualizzare che tale disposizione, rileva esclusivamente ai fini della menzionata detrazione dall'imposta sul reddito, e non anche ai fini della qualificazione giuridico tributaria delle società di mutuo

soccorso, le quali non sono equiparate alle ONLUS, né agli enti non commerciali di tipo associativo disciplinati all'articolo 111, comma 3, del TUIR. Al fine di prevenire abusi, facilitando il controllo delle detrazioni introdotte con la lettera i-bis dell'articolo 13-bis del TUIR, sono state previste determinate modalità di versamento delle somme oggetto di detrazione, in adesione al parere della Commissione parlamentare, che ha inteso riaffermare l'esigenza di efficaci controlli in ordine alla effettività dei versamenti medesimi.

E' stata soppressa la previsione di destinazione ad enti od istituzioni pubbliche delle derrate alimentari e dei prodotti farmaceutici perché sia considerata come destinazione a finalità estranea all'esercizio di impresa.

E' stata soppressa l'esclusione per le società cooperative degli obblighi contabili previsti per le ONLUS, rimanendo vigenti gli obblighi contabili attuali per le cooperative.

Osservazioni non accolte

Sezione I (Enti non commerciali)

La Commissione aveva proposto, di svincolare dal requisito della occasionalità le attività di raccolta pubblica di fondi svolte da "organismi internazionali e loro mandatari" e in ogni caso quelle svolte in concomitanza di "campagne di sensibilizzazione". Tale proposta non è stata accolta stante il vincolo contenuto nella legge di delega (v. art. 3, comma 187, lett. D.), secondo cui le attività in questione per beneficiare delle agevolazioni fiscali devono essere "effettuate occasionalmente".

Resta confermata l'originaria formulazione del comma 3 dell'art. 111 del TUIR, nella parte in cui esclude dall'area della commercialità soltanto le cessioni di beni e prestazioni di servizi nei confronti dei tesserati di altre associazioni che svolgono la medesima attività e che facciano parte di un'unica organizzazione locale o nazionale, ritenendo superflua la specificazione richiesta della Commissione volta ad evitare di includere tra le attività decommercializzate quelle erogate a favore di iscritti ad altre organizzazioni.

Non si è ritenuto opportuno aderire alla richiesta della Commissione volta a definire puntualmente l'associazionismo di promozione sociale, con riguardo a finalità e caratteristiche strutturali che potrebbero non coincidere perfettamente con quelle che saranno definite dalla legge quadro sull'associazionismo attualmente all'esame del parlamento.

Non si è ritenuto di ammettere i soci ad esprimere per corrispondenza il proprio voto, così come proposto dalla Commissione, sul rilievo che la "ratio" della norma, diretta a prevenire fattispecie elusive (art. 3, comma 187, lett. E della legge di delega), richiede la partecipazione reale dei soci alla vita dell'associazione.

Non è stato possibile accogliere la proposta della Commissione volta a prevedere la deducibilità, ai fini delle imposte sui redditi, delle erogazioni liberali in denaro a favore delle associazioni di promozione sociale. Ciò in considerazione della perdita di gettito, non immediatamente quantificabile in relazione alla platea assai estesa dei potenziali destinatari, che simile previsione avrebbe comportato.

La peculiarità e l'eterogeneità delle attività svolte dalle società di mutuo soccorso, ai sensi degli articoli 1 e 2 della legge 15 aprile 1886, n. 3818, hanno consigliato di non introdurre una previsione generale di "non commercialità" per le attività svolte dalle medesime.

Non risulta alcun cenno di accoglimento nella relazione al provvedimento alla sollecitazione delle Commissioni sulla opportunità di intervenire con atti normativi secondari al fine di evitare il rischio di alterazioni della concorrenza in relazione alle attività di ristorazioni e di organizzazioni di viaggi.

Sezione II (ONLUS)

Stante l'espressa preclusione normativa, non è stato possibile annoverare tra le ONLUS talune associazioni che, come le compagnie barracellari di cui all'articolo 3 della legge 2 agosto 1897, n. 382, suggerite dalla Commissione parlamentare, rivestono natura eminentemente pubblicistica.

A seguito della riformulazione del comma 4, dell'art. 10, si è ritenuto superflua l'ulteriore specificazione delle finalità di utilità sociale delle attività qualificanti le ONLUS.

Non è stata eliminata la parola "esclusiva" riferita alle finalità di solidarietà sociale delle attività esercitate perché non costituiscano attività commerciali.

Non è stata accolta, la proposta della Commissione di annoverare, quale ulteriore ipotesi di distribuzione indiretta di utili, "la corresponsione ai consulenti di compensi che superano il 20 per cento delle tariffe professionali", dal momento che la fattispecie prospettata rientra nella previsione di cui alla lettera b) del comma 6, laddove si contemplano gli "acquisti di servizi per corrispettivi che senza valide ragioni economiche, siano superiori al loro valore normale".

Il tenore letterale della legge di delega ha impedito di accogliere il suggerimento della Commissione, tendente a consentire l'ingresso delle organizzazioni non lucrative, quali cooperative sociali di cui alla legge n. 381/91, di volontariato iscritte nei registri previsti dalla legge n. 266/91 e gli Enti non governativi riconosciuti idonei ai sensi della legge n. 49/87, nel sistema delle ONLUS.

La proposta avanzata dalla Commissione di equiparare agli enti ecclesiastici riconoscimenti anche quelli privi di tale riconoscimento avrebbe comportato notevoli difficoltà in sede di controllo dei presupposti qualificativi di tali enti e pertanto è stata disattesa.

Si è ritenuto superfluo annoverare espressamente fra le ONLUS le organizzazioni che praticano il "volontariato di protezione civile", come invece proposto dalla Commissione parlamentare, trattandosi di soggetti normalmente iscritti nei registri del volontariato istituiti dalle regioni ai sensi della legge n. 266 del 1991 e, come tali, "considerati in ogni caso ONLUS" in virtù del dispositivo del comma 8 dell'articolo 10 in esame.

E' stata disattesa la proposta di prevedere, in luogo della comunicazione alla direzione regionale delle entrate, l'iscrizione delle ONLUS nei registri istituiti presso le camere di commercio. Ciò avrebbe fatto venire meno un indispensabile canale di informazione per l'Amministrazione finanziaria, demandando a un organo non competente in materia fiscale il controllo dei presupposti delle agevolazioni.

La norma auspicata dalla Commissione parlamentare, volta ad escludere dall'imputazione diretta le somme pagate a volontari, da enti pubblici e ONLUS, a titolo di rimborso spese forfetarie, non è stata introdotta in quanto non riconducibile ai principi della legge di delega.

Prevedere, riduzioni dei tributi locali a favore delle ONLUS avrebbe comportato inopportune interferenze con la potestà impositiva degli enti locali, in controtendenza con le direttive ed i programmi del Governo in materia di federalismo fiscale.

La proposta di limitare la responsabilità degli organi amministrativi delle ONLUS ai casi di dolo o colpa grave va esaminata nel contesto organico di riforma del sistema sanzionatorio.

L'esigenza di assicurare un coordinamento organico con la emananda disciplina sul trattamento fiscale dei redditi di capitale, ha indotto, in questa sede, a soprassedere dall'affrontare le proposte della Commissione parlamentare relative ad una diversa configurazione del beneficio fiscale alla sottoscrizione dei titoli di solidarietà. Le perplessità sollevate dalla Commissione in ordine alla introduzione nei mercati finanziari di titoli non puntualmente definiti non sono state condivise, dal momento che i soggetti abilitati all'emissione, le condizioni, i limiti e ogni altra disposizione necessaria per l'attuazione della norma in argomento dovranno essere puntualizzati nell'apposito decreto del Ministro del Tesoro, di concerto con il Ministro delle finanze, previsto al comma 2.

