

3.2.2.2 *Regime fiscale, iscrizione nei registri e vigilanza.*

Per quanto riguarda il regime tributario, è stabilito che le cooperative sociali sono esenti dall'imposta sulle successioni e donazioni e godono della riduzione ad un quarto delle imposte catastali ed ipotecarie, dovute a seguito della stipula di contratti di mutuo, acquisto, locazione di beni immobili destinati all'esercizio dell'attività sociale. S'intende, poi, che alle cooperative in parola competono anche le agevolazioni concesse per le cooperative in generale, ed è ulteriore recente indicazione del legislatore quella di considerare tali soggetti quali Onlus.

L'articolo 7 della legge 381/91 prevede l'inclusione nella Tabella A, parte II del decreto del Presidente della Repubblica/1972, (relativo alla disciplina dell'imposta sul valore aggiunto), concernente i beni e servizi soggetti all'aliquota del 4 per cento, delle prestazioni di carattere socio-sanitario ed educativo rese da tali soggetti (41 bis).

Anche per le società cooperative, così come le organizzazioni di volontariato, è prevista *l'istituzione di registri regionali*, l'iscrizione nei quali è subordinata al possesso delle caratteristiche definitorie delle cooperative sociali. A tale iscrizione consegue sia la legittimazione a divenire parti di rapporto convenzionale con gli enti pubblici, sia la titolarità a fruire di vantaggi economici, come la fiscalizzazione degli oneri sociali. Oltre all'albo regionale, le cooperative sociali sono tenute agli obblighi di registrazione previsti dalla legge per le cooperative. A tal fine la legge 381/91 ha previsto l'istituzione di un'apposita sezione (« cooperazione sociale ») del registro delle cooperative. È prevista, inoltre, una frequenza annuale delle *ispezioni a fini di vigilanza* normalmente prevista per le cooperative.

3.2.2.3 *Le dimensioni del fenomeno.*

Secondo il Ministero del Lavoro, al 31 dicembre 1996, sono state rilevate 3.857 cooperative sociali, operanti in Italia.

Le stime del Secondo rapporto sulla cooperazione sociale (a cura del Centro Studi CGM ed. Fond. Agnelli) stabiliscono che nelle regioni settentrionali opera la maggior parte delle cooperative sociali di inserimento lavorativo, mentre nelle regioni meridionali prevalgono nettamente le imprese sociali che erogano servizi socio-assistenziali ed educativi. Nel Mezzogiorno sono anche relativamente più numerose le cooperative a oggetto misto. La composizione della base sociale e la consistenza della forza lavoro sono due indicatori di grande importanza per definire la specificità della cooperazione sociale. Questa forma d'impresa, infatti, presenta rispetto alle cooperative tradizionali una gamma potenziale variegata e complessa di modalità di partecipazione alla compagine sociale. Il numero complessivo dei soci ammonta a circa a 120.000 persone.

Le cooperative di solidarietà sociale (tipo a) hanno mediamente una dimensione maggiore delle cooperative sociali di tipo b) sia per numero di soci (in media 52 soci contro 43), che per unità di forza lavoro (29 lavoratori remunerati contro 20);

le cooperative di inserimento lavorativo prevalgono per numero di soci volontari (in media 3,6 contro 2,5);

le imprese sociali del Nord Italia prevalgono per numero medio di soci (56) e di soci volontari (3,7), mentre al Sud i soci volontari non raggiungono mediamente l'unità per cooperativa.

I valori medi delle entrate contribuiscono a posizionare la cooperativa sociale nel settore delle piccole imprese: i ricavi da vendita di beni e servizi non raggiungono infatti i 900 milioni per imprese, mentre i contributi rappresentano solo una minima parte delle entrate. Rispetto alla spesa per la protezione sociale in Italia al netto delle prestazioni pensionistiche (8,36% del PIL) la cooperazione costituisce solo una parte assai esigua, ma la crescita e l'affermazione dell'impresa sociale negli ultimi anni induce a prevedere la crescita di fornitori privati nell'ambito del sistema di *welfare*.

3.2.3 Gli enti ecclesiastici.

Sono da considerare organizzazioni *non profit* — con il sussistere degli altri caratteri identificativi — anche gli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica e gli organismi di altre confessioni religiose con i quali lo Stato ha stipulato accordi ed intese. Gli enti ecclesiastici possono ottenere il riconoscimento della personalità giuridica tramite legge o tramite decreto del Capo dello Stato; inoltre, possono acquisire la personalità giuridica per « antico possesso di stato ».

Sono dotati di personalità giuridica per *antico possesso di stato* oltre alla Santa Sede che è soggetto di diritto internazionale e gli altri enti ecclesiastici quali i capitoli, i seminari e le parrocchie di antica istituzione, nonché la Tavola valdese. Sono state riconosciute per legge come persone giuridiche le Comunità israelitiche (R.D. 30 ottobre 1930 n. 1731), la Conferenza Episcopale Italiana (legge n. 222 del 1985), l'Unione Cristiana delle Chiese Avventiste del settimo giorno (articolo 19 della legge n. 516 del 1988). Tali enti, sia che appartengano alla Chiesa cattolica sia che appartengano alle altre confessioni, sono organi-istituzioni delle stesse, non essendo assimilabili alla categoria degli enti privati (associazioni e fondazioni). Le confessioni religiose sono infatti da ritenere ordinamenti esterni rispetto a quello statale, mentre gli organi delle confessioni, per il fatto di operare all'interno dell'ordinamento statale, sia per lo svolgimento di attività negoziali, sia per i rapporti con la Pubblica Amministrazione, sono persone giuridiche riconosciute dal diritto italiano.

Le norme che disciplinano il riconoscimento degli enti della Chiesa cattolica sono contenute nelle leggi nn. 206 e 222 del 20 maggio 1985. I requisiti per ottenere il suddetto riconoscimento ai sensi degli artt. 1, 2 e 3 della l. n. 222/85 sono rappresentati dall'essere costituiti o approvati dall'autorità ecclesiastica; dal necessario assenso da parte dell'autorità ecclesiastica, a che l'ente faccia istanza per l'ottenimento della personalità giuridica; dall'avere sede in Italia; e, infine, dall'avere un fine di religione o di culto, che sia « costitutivo ed essenziale ».

Gli enti, una volta ottenuta la personalità giuridica, assumono la qualifica di « enti ecclesiastici civilmente riconosciuti » (articolo 4) e hanno l'onere di iscriversi nel registro delle persone giuridiche previsto dagli artt. 33 e 34 c.c., in modo da rendere conoscibili le norme sul funzionamento dell'ente ed i poteri degli organi di rappresentanza.

3.2.4 *Le organizzazioni non governative.*

La legge 26 febbraio 1987, n. 49, riguardante la nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo, prevede espressamente la figura di istituzioni private definite dall'articolo 28, con richiamo a palesi dizioni di diritto internazionale e comparato, *organizzazioni non governative*.

Tali organismi possono ottenere il « riconoscimento di idoneità » a condizione che risultino costituite ai sensi degli articoli 14, 36 e 39 del codice civile, abbiano come fine quello di svolgere attività di cooperazione allo sviluppo in favore delle popolazioni del terzo mondo, *non perseguano scopi di lucro* e prevedano l'obbligo di destinare ogni provento, anche derivante da attività commerciali accessorie o da altre forme di autofinanziamento, per i fini istituzionali e non abbiano, comunque, rapporti di dipendenza da enti con finalità di lucro, né siano collegate in alcun modo agli interessi di enti pubblici o privati aventi scopi di lucro.

Le organizzazioni non governative, inoltre, ai fini del riconoscimento d'idoneità saranno tenute a: dare idonea garanzia in ordine alla realizzazione delle attività previste, disponendo anche delle strutture e del personale qualificato necessari; documentare un'esperienza operativa e capacità organizzativa di almeno tre anni, in rapporto ai Paesi in via di sviluppo, nel settore o nei settori in cui si richiede il riconoscimento di idoneità; accettare controlli periodici a tal fine stabiliti dalla cooperazione allo sviluppo; presentare i bilanci analitici relativi all'ultimo triennio e documentare la tenuta della contabilità; obbligarsi, infine, alla presentazione di una relazione annuale sullo stato di avanzamento dei programmi in corso.

Alle organizzazioni non governative che hanno ottenuto il riconoscimento di idoneità, possono essere concessi contributi per le attività da loro promosse in maniera non superiore al 70% dell'importo delle iniziative programmate; inoltre, possono essere loro assegnati specifici programmi di cooperazione, i cui oneri sono finanziati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Ai sensi dell'articolo 29 comma 4 della legge, le attività di cooperazione dell'organizzazione ritenuta idonea, non costituiscono, ai fini fiscali, attività commerciali.

3.2.5 *Le fondazioni bancarie.*

Le fondazioni bancarie, nozione storicamente legata alla legge n. 218 del 30 luglio 1990 (nota come legge Amato e contenente disposizioni in materia di trasformazione delle banche pubbliche in società per azioni), sono i soggetti che, secondo le previsioni dell'articolo 15 della legge 266/91 provvedono, tra l'altro, all'alimentazione dei fondi speciali presso le Regioni per il finanziamento dei centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato: cioè oltre che enti *non profit* in sé sono enti demandati a finanziare con i loro proventi — che di regola, essendo proprietari di banche privatizzate,

dovrebbero essere rilevanti — il « *non profit* degli altri », nei settori dell'arte, della cultura, della ricerca, ecc..

La rilevanza assunta dalle fondazioni bancarie, quali soggetti dediti ad attività di utilità sociale, è diretta conseguenza della volontà del legislatore, espressa nella sopra citata legge n. 218, di riformare l'ampia porzione del sistema bancario italiano rappresentata dagli Istituti di credito di diritto pubblico e dalle Casse di Risparmio, enti originariamente morali a struttura fondazionale, operando una netta separazione tra l'attività bancaria in senso stretto e quella a carattere sociale e solidaristico, rientrando nelle finalità istituzionali dell'ente stesso. Da qui la necessità di distinguere i soggetti in capo ai quali far risalire ciascuna delle suddette attività, individuando le modalità e le forme giuridiche ritenute più idonee.

Nel disegno del legislatore, contenuto nei decreti legislativi nn. 356, 357 e 358 emanati nel novembre del 1990, in attuazione di una apposita delega inserita nella legge Amato, le fondazioni bancarie avrebbero dovuto cessare di svolgere in via diretta l'attività creditizia, mediante lo scorporo dell'azienda bancaria e il contemporaneo conferimento ad una società per azioni appositamente costituita (e di cui la fondazione avrebbe detenuto, almeno inizialmente, la quota di maggioranza), oppure attraverso la trasformazione diretta dell'ente in società per azioni. La scelta di tale forma giuridica si giustificava con la necessità di dotare il soggetto bancario di una struttura più adeguata ai mutamenti intervenuti nel contesto giuridico-istituzionale ed agli stimoli sempre più competitivi del mercato, fornendo in particolare gli strumenti in grado di agevolare il reperimento delle necessarie risorse patrimoniali. A seguito di questi provvedimenti, le Fondazioni si vedevano orientare il proprio ruolo di sostegno nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della sanità e dell'assistenza alle categorie sociali più deboli, pur mantenendo il controllo delle società bancarie.

Una simile caratterizzazione è stata successivamente accentuata dalla Direttiva del 18 novembre 1994, con cui il Ministro del Tesoro ha imposto alle fondazioni di dismettere entro 5 anni una quota consistente delle azioni delle banche da loro possedute e di investire il 40% dei capitali ricavati nella realizzazione di strutture stabili nel settore *non profit*, con la possibilità di stipulare convenzioni con gli enti pubblici per la gestione di pubblici servizi.

Le ragioni per cui si è scelto lo strumento della fondazione sono date dalle caratteristiche di quest'organismo destinato a durare nel tempo, oltre che dall'esigenza di staccare il nuovo organismo dalla Banca, con un fondo proprio. Le finalità caratterizzanti la fondazione sono diventate, allora, quelle di contribuire a diffondere una cultura del volontariato e promuovere una maggiore circolazione dell'informazione sul volontariato stesso.

Secondo questa impostazione le fondazioni bancarie dovrebbero sempre più conformarsi a modelli anglosassoni (*grantmaking foundations*), operando al fine di raccogliere fondi da destinare al *non profit*, e abbandonando progressivamente la veste di gestori di pacchetti azionari di maggioranza in società bancarie, diversificando così il

proprio portafoglio finanziario allo scopo di ricavarne utili da reinvestire nel terzo settore ⁷⁸.

Altri sostengono ⁷⁹ che oltre alla funzione erogativa, le fondazioni bancarie debbano svolgere una funzione altrettanto importante che è l'attività operativa: operare solo come finanziatrici del terzo settore potrebbe essere limitativo. Le fondazioni, inoltre, possono offrire un pluralismo competitivo (*profit* e *non profit*) tra moduli di finanziamento diversi. Il testo della proposta parlamentare ⁸⁰ prevede comunque sia la fondazione *grant-making* e cioè di erogazione pura, sia la fondazione operativa.

Si ritiene ⁸¹ che solo le grandi fondazioni, in ragione della dotazione patrimoniale di cui dispongono, possono candidarsi credibilmente a svolgere funzione erogativa. Le fondazioni piccole e medio-piccole possono se mai candidarsi a divenire nel medio e lungo periodo, il punto di riferimento per la raccolta delle risorse finanziarie private destinate agli enti *non profit*. Alle fondazioni in generale è attribuita la funzione di stimolo e di promozione del terzo settore in aree nuove, creando o contribuendo a creare una domanda di servizi e di beni offerti dagli enti *non profit*. Ad esse, inoltre, dovrebbe spettare un ruolo di sperimentazione, divenendo la punta avanzata delle strategie innovative di finanziamento del terzo settore.

Secondo Cafaggi, l'obiettivo di un disegno istituzionale concernente le fondazioni bancarie non può non essere quello di coniugare l'*autonomia* dell'ente con le sue responsabilità, responsabilità nei confronti della collettività territoriale di riferimento e dei beneficiari. La rilevanza dei beneficiari della fondazione, nel duplice senso di destinatari delle erogazioni e, nell'ipotesi di fondazione operativa, di fruitori delle prestazioni, costituisce un elemento essenziale della legittimazione delle fondazioni quali enti *non profit*. L'autonomia dell'ente si realizza attraverso la separazione tra decisori e beneficiari, tra *controlling* e *non controlling stakeholders*, consentendo in questo modo di rendere i decisori effettivamente responsabili delle decisioni prese impedendo i rischi più gravi di conflitto di interesse. In questo senso si rende necessaria l'istituzione di un organo *ad hoc* per la tutela degli interessi dei beneficiari, un organo che abbia caratteristiche di professionalità tecnica, con rigorose incompatibilità con cariche negli enti potenziali beneficiari così con altre cariche all'interno della fondazione. Tale organo avrebbe poteri ispettivi e di controllo sulle decisioni della fondazione concernenti gli interessi dei beneficiari. Una volta accertata la violazione delle regole di legge, dello statuto o del regolamento potrebbe adire l'autorità di vigilanza denunciando la violazione commessa.

⁷⁸ P. Ranci - G.P.Barbetta Le fondazioni bancarie italiane verso l'attività *grant-making*. Le fondazioni *grant-making* in Germania e negli Stati Uniti Torino febb. 1996.

⁷⁹ F. Cafaggi, Il riordino della disciplina civilistica delle fondazioni: una ricerca aperta, intervento al convegno L'attività *non profit* delle fondazioni bancarie, Cnel Roma 13 gennaio 1998.

⁸⁰ M. Agostini Fondazioni e potere politico: i lavori della Commissione Finanze intervento al convegno L'attività *non profit* delle fondazioni bancarie, Cnel Roma 13 gennaio 1998.

⁸¹ F. Cafaggi Le fondazioni bancarie: modelli di *governance* e tutela dei beneficiari. Relazione tenuta al convegno L'attività *non profit* delle fondazioni bancarie, Cnel Roma 13 gennaio 1998.

3.3 Ipotesi di una nuova figura di impresa sociale.

Premesso che ciascuna categoria di organizzazione *non profit* — organizzazione di volontariato, cooperativa sociale, fondazione bancaria, ecc. — possa contribuire ognuna secondo il settore d'interesse e i destinatari a cui si rivolge a svolgere un ruolo determinante nell'ambito della riforma assistenziale, si delinea una proposta di una riforma nell'ambito dell'impresa sociale. Alla luce della normativa introdotta sulle Onlus, appare interessante effettuare una comparazione con gli sviluppi realizzatisi in Belgio, dove si è percorsa la via di attuare una riforma dell'ambito dell'impresa sociale.

Premesso che le Onlus non costituiscono affatto una nuova categoria giuridico-soggettiva di diritto generale, ma soltanto una modalità di essere fiscale di alcune organizzazioni *non profit*, si può ravvisare nella nuova categoria giuridica prevista dalla legge belga un elemento di sicuro interesse.

Secondo un'autorevole tesi (Santuari, 1998) l'esempio della recente legislazione belga potrebbe essere ripreso come formulazione di proposte di azione legislativa sotto un duplice punto di vista. In primo luogo, ci si potrebbe ispirare a tale disciplina attraverso una modifica del libro V del cod. civ, introducendo la possibilità come per le cooperative sociali, di strutture imprenditoriali che perseguono una finalità sociale meritoria; in secondo luogo attraverso la definizione di uno statuto speciale *ad hoc* per le « imprese sociali », che potrebbero essere caratterizzate da alcuni degli aspetti oggi vigenti per le associazioni, ma che contestualmente « reggano » sul mercato in termini di capitale sottoscritto, di possibilità di accedere a finanziamenti, in termini di *governance* interna e di capacità di intervento, ecc.

Se applicata in Italia, tale formula dovrebbe consistere in una normativa che renda possibile costituire accanto alle cooperative sociali anche altre forme di società (S.p.A., s.r.l., S.a.s.) a finalità sociale.

La legge belga costituisce un elemento di sicuro stimolo e sviluppo nel settore *non profit*. La società a finalità sociale belga, così organizzata, si presenta come un valido strumento per la realizzazione di obiettivi di rilevanza pubblica, attraverso l'utilizzo di una forma imprenditoriale. L'intervento del legislatore è integrativo e modificativo, tuttavia, del campo delle società commerciali e non invece delle associazioni. L'idea di fondo della legge è che una volta definito il regime dei vincoli e dei controlli, non sia necessario precludere all'una o all'altra forma societaria la possibilità di assumere una finalità sociale.

Una volta eliminato lo scopo lucrativo, garantita la partecipazione democratica e la trasparenza gestionale, si è ritenuto che perdesse importanza lo stabilire un livello minimo o massimo di capitale sociale da apportare, il tipo di responsabilità verso i terzi da assumere e l'essere società di persone o di capitali.

In Italia una finalità in parte analoga era stata perseguita attraverso la riforma della legislazione cooperativa introdotta con la legge 31 gennaio 1992, n. 59. Tramite tale legge sono state istituite, accanto ai « fondi di promozione cooperativa » alimentati con il 3% annuo degli utili conseguiti, anche la figura del « socio sovventore » e le « azioni di

partecipazione cooperativa ». Si tratta di strumenti nettamente innovativi, anche se tuttora incompleti e perciò di non agevole utilizzazione, concepiti con la finalità di accrescere la capacità di capitalizzazione delle cooperative, in modo da avvicinarla a quella delle imprese ordinarie. È auspicabile che lo spirito di quella legge possa tornare in avvenire ad apportare un lievito innovativo estendibile anche alla normativa di cui si avvia ora la sperimentazione con le Onlus.

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

4.1 Il precedente regime degli «enti non commerciali».

Si è affermato che nella disciplina vigente gli *enti non commerciali* non sono «enti non lucrativi», in primo luogo perché, per quanto riguarda l'attività principale, che deve essere necessariamente non commerciale (e quindi non produttiva di utili), non hanno utili da distribuire; e in secondo luogo perché, per quanto riguarda l'attività non principali eventualmente commerciali, che hanno utili da distribuire, non è richiesto che venga statutariamente fissato il divieto di distribuzione degli utili conseguiti⁸². Sul piano fiscale gli enti senza scopo di lucro sono, generalmente, inquadrati tra gli enti non commerciali, in quanto non hanno per oggetto esclusivo e principale l'esercizio di attività commerciali.

Il Testo Unico sulle imposte dirette, pertanto, introduce un'altra prospettiva di classificazione, diversa rispetto a quella del codice civile, distinguendo gli *enti commerciali* dagli *enti non commerciali*. Tra gli enti commerciali si annoverano le società per azioni, le cooperative e le altre organizzazioni il cui scopo fondamentale è quello di gestire un'attività commerciale. Gli enti non commerciali, invece, includono sia le organizzazioni del settore pubblico, che le organizzazioni private il cui scopo è differente dalla gestione di attività commerciali.

Nella determinazione del soggetto passivo ai fini fiscali, lo scopo di lucro dell'attività non comporta di per sé l'esclusione in capo all'ente della soggettività passiva del rapporto tributario: gli enti *non profit* in quanto tali non sono quindi destinatari di una disciplina agevolativa. Per la tassazione dei soggetti collettivi, infatti, ciò che rileva è la natura commerciale o non commerciale dell'attività svolta dall'ente, quale scriminante per la sottoposizione a particolari imposte (all'Iva, per esempio, nelle attività commerciali) e per la determinazione del metodo di calcolo del reddito imponibile. Da qui deriva la distinzione tra enti commerciali ed enti non commerciali. Tra i quali ultimi si inseriscono senz'altro le organizzazioni *non profit*, intese come enti che istituzionalmente non possono svolgere in modo esclusivo o prevalente attività commerciali. Tuttavia qualora le *non profit* dovessero svolgere in misura non prevalente alle altre attività, anche attività di carattere

⁸² A.M. Proto Onlus ed enti non commerciali Rass. trib. 1997.

commerciale, per quest'ultima l'organizzazione è soggetta agli obblighi propri di tutti gli imprenditori (tenuta delle scritture contabili e pagamento dell'imposta sul reddito d'impresa realizzato).

In via generale gli enti non commerciali hanno diritto a limitati benefici fiscali: ad esempio l'esenzione dall'imposta sul reddito non commerciale, da cui sono esclusi però i redditi di capitale, i redditi fondiari e i redditi derivanti dalla vendita di servizi ai soci. Le attività istituzionali poste in essere dagli enti di tipo associativo sono astrattamente e potenzialmente suscettibili di assumere rilevanza fiscale, sia ai fini delle imposte dirette che indirette.

4.1.1 *Imposte dirette.*

Assume rilievo la natura commerciale o meno dell'attività svolta dall'ente e l'identificazione dei parametri corretti per misurare la marginalità, ovvero la strumentalità dell'attività commerciale rispetto a quella istituzionale svolta dall'ente. Soltanto in caso di non prevalenza dell'attività commerciale non ricorre una fattispecie di reddito d'impresa. Le associazioni non riconosciute ed i comitati — che costituiscono gran parte del *non profit* — pertanto sono comprese tra i soggetti passivi di Irpeg ed Ilor. È prevista la riduzione alla metà dell'imposta dovuta per gli enti che perseguono istituzionalmente fini caritatevoli o culturali « senza scopo di lucro » (articolo 6 decreto del Presidente della Repubblica 601/1973).

Inoltre, indipendentemente dal fine perseguito, non è considerata commerciale qualunque tipo di attività, qualora sia conforme ai fini istituzionali dell'ente e svolta a favore degli associati senza un corrispettivo specifico (non compreso, cioè, nella quota associativa) che ecceda il costo sostenuto dall'associazione. Nel caso in cui poi l'attività sia commerciale e il corrispettivo ricevuto ecceda il costo, è previsto che siano escluse dal prelievo tributario le prestazioni effettuate dalle associazioni (assistenziali, culturali e sportive) rese in conformità ai fini istituzionali a favore degli associati o partecipanti, ovvero a favore di altre associazioni che svolgano la medesima attività e siano riunite in un'unica organizzazione locale o nazionale. Con la legge n. 537/1993, è stata tuttavia limitata l'area di quest'ultima agevolazione nel caso di associazioni non riconosciute di carattere culturale e sportivo. Per tali associazioni la non imponibilità è generale solo per le operazioni concluse con gli associati minorenni, mentre per quelle poste in essere dai maggiorenni è vincolata ad una duplice condizione: i soci maggiorenni devono avere diritto di voto per l'approvazione e modificazione dello statuto per la nomina degli organi direttivi e devono avere diritto, al momento dello scioglimento dell'associazione, ad una quota del patrimonio ove esso non sia destinato a finalità di carattere generale. Scopo della norma è quello di considerare cliente dell'associazione quel socio che non ha il potere di influenzare la vita del gruppo, pur usufruendo dei beni e dei servizi prodotti dall'ente. In questo modo si cerca di colpire l'uso strumentale dell'associazione spesso utilizzata per coprire attività commerciali a fini meramente elusivi dell'imposta.

4.1.2 Regimi speciali.

a) *organizzazioni non governative* — Per tali organizzazioni disciplinate dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49, non sono considerate commerciali le attività di cooperazione svolte dalle organizzazioni non governative che operano con i paesi in via di sviluppo, a condizione che siano state riconosciute idonee.

b) *organizzazioni di volontariato* — Per le *organizzazioni di volontariato* il campo agevolativo è ancora più esteso: la legge 266/91 stabilisce l'esenzione da IRPEG ed ILOR dei ricavi derivanti da attività commerciali e produttive marginali, ove dimostri il totale impiego dei ricavi stessi ai fini istituzionali.

c) *associazioni sportive dilettantistiche* — Un ulteriore incentivo all'autofinanziamento delle associazioni è nell'estensione a tutte le associazioni senza fine di lucro della disciplina tributaria stabilita per le associazioni *sportive dilettantistiche* dalla legge 381 del 1991. L'agevolazione consiste nella possibilità di optare per il regime forfetario, ai fini della determinazione dell'IRPEG, nonché dell'IVA e dell'ILOR, per quelle associazioni che abbiano ricavato dall'esercizio di attività commerciali proventi di ammontare non superiore a cento milioni.

4.1.3 IVA.

Uguali considerazioni si possono fare ai fini dell'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto: sono *escluse dal tributo tutte le operazioni conformi ai fini istituzionali dell'ente*, posto che l'operazione è soggetta ad IVA solo quando sia effettuata nell'esercizio abituale di un'attività commerciale. Il decreto del Presidente della Repubblica 633/1972 con riguardo alle associazioni, ha individuato le operazioni esenti utilizzando la stessa formulazione adottata dal legislatore per indicare le attività esenti dall'IRPEG. Non sono, quindi, soggetti all'Iva i contributi e le quote associative versati dagli associati, così come i finanziamenti da parte degli enti pubblici, quando si tratta di generiche contribuzioni e non di corrispettivi per servizi resi.

4.1.4 INVIM.

Potendo essere le associazioni riconosciute titolari di diritti reali su beni immobili, ne deriva la loro soggezione all'INVIM degli incrementi di valore (pur essendo abolita a partire dal 1.1.1993, il suo funzionamento ne trascinerà i suoi effetti ancora per i prossimi anni), sia in caso di trasferimento, sia allo scadere del decennio di possesso. Sono, tuttavia, esenti dall'imposta ordinaria gli incrementi di valore degli immobili acquistati a titolo gratuito, anche mortis causa dagli enti privati con personalità giuridica qualora la donazione, l'istituzione di erede o il legato abbiano uno scopo specifico di assistenza, educazione, istruzione, studio, ricerca scientifica o pubblica utilità. L'esenzione è comunque sottoposta a condizione sospensiva, dovendo l'ente dimostrare l'avvenuta realizzazione allo scopo entro cinque anni dall'acquisto dell'immobile.

L'INVIM decennale non è dovuta per gli immobili di proprietà degli enti non commerciali destinati all'esercizio delle attività istituzionali, oppure, indipendentemente dall'attività svolta sono esenti quegli immobili totalmente destinati a fini assistenziali, sanitari, culturali, ecc. Il beneficio è concesso solo se al compimento del decennio la destinazione perduri per almeno otto anni. Gli enti non commerciali usufruiscono, poi, della riduzione alla metà dell'imposta dovuta per gli incrementi relativi agli immobili non destinati all'esercizio dell'attività istituzionali.

4.1.5 *Imposta sulle successioni e donazioni.*

Benefici fiscali sono concessi anche in relazione a questa imposta, alla quale pertanto non sono assoggettati i trasferimenti a favore degli enti legalmente riconosciuti senza fine di lucro che abbiano come scopo esclusivo l'assistenza, lo studio, la ricerca scientifica, l'educazione, l'istruzione e altre finalità di pubblica utilità.

4.1.6 *Incentivi fiscali al finanziamento.*

Il caso più noto di agevolazione fiscale delle donazioni ad organizzazioni *non profit* è quello delle liberalità a favore del sostentamento del clero della Chiesa cattolica.

Ulteriori fattispecie di deducibilità fiscale delle donazioni sono:

a) erogazioni liberali in denaro finalizzate alla promozione di attività culturali ed artistiche;

b) erogazioni liberali in denaro a favore di enti che senza scopo di lucro svolgono esclusivamente attività nel settore dello spettacolo;

c) contributi destinati alla realizzazione di programmi integrati nelle aree sottosviluppate, nonché i finanziamenti a favore delle organizzazioni non governative riconosciute idonee che operano nel settore della cooperazione in via di sviluppo.

Il limite della deducibilità è costituito dal 2% del reddito netto dichiarato ai fini IRPEF ed IRPEG.

4.1.7 *Regimi speciali agevolati.*

a) *organizzazioni di volontariato*

Per tali organizzazioni disciplinate dalla legge 266 del 1991 è previsto un particolare regime agevolato che può brevemente riassumersi in tre punti:

in deroga alle norme del codice civile tali organizzazioni, anche se prive di personalità giuridica, possono acquistare beni mobili registrati e beni immobili occorrenti per lo svolgimento delle loro attività;

le organizzazioni di volontariato possono stipulare convenzioni con lo Stato, le Regioni, le Province autonome, quando siano iscritte da almeno sei mesi negli appositi registri regionali. Le singole convenzioni determineranno le forme di verifica delle prestazioni, i controlli sulla qualità delle attività svolte e le modalità di rimborso delle spese sostenute dalle organizzazioni di volontariato ad opera dell'ente che stipula la convenzione;

regime fiscale agevolato: a) esenzione dal bollo per gli atti costitutivi e gli altri atti connessi allo svolgimento dell'attività dell'organizzazione; b) esenzione dall'imposta sul valore aggiunto per tutte le operazioni fatte dall'organizzazione; c) esenzione da ogni imposta sulle donazioni, eredità e legati ricevuti da tali organizzazioni; d) esenzione dall'Irpeg e dall'Ilor per i redditi derivanti alle organizzazioni di volontariato da attività produttive e commerciali marginali, purché tali redditi siano destinati ai fini istituzionali dell'organizzazione.

b) cooperative sociali

Il particolare regime fiscale previsto per le cooperative sociali di cui alla legge 381 del 1991 prevede l'esenzione dall'imposta sulle successioni e donazioni e godono della riduzione ad un quarto delle imposte catastali e ipotecarie, dovute a seguito della stipula di contratti di mutuo, di acquisto, locazione di beni immobili destinati all'esercizio dell'attività sociale. L'articolo 7 della legge 381/91 prevede l'inclusione nella tabella A, parte II del decreto del Presidente della Repubblica 633/1972 (relativo alla disciplina dell'imposta sul valore aggiunto) concernente i beni e servizi soggetto all'aliquota del 4%, delle prestazioni di carattere socio-sanitario ed educativo rese da tali soggetti.

c) enti ecclesiastici

Sono considerati enti *non profit* anche gli enti ecclesiastici, disciplinati dalla legge 222 del 1985, che possono ottenere il riconoscimento civile a condizione che ricorrano determinati requisiti. È in primo luogo necessario che l'ente sia costituito o approvato dalla competente autorità ecclesiastica; l'aver sede in Italia e che abbia fini di religione e di culto. Una volta ottenuto il riconoscimento, che ha carattere discrezionale, l'ente deve iscriversi nel registro delle persone giuridiche private di cui all'articolo 33 c.c., in modo da rendere conoscibili le norme sul funzionamento dell'ente ed i poteri degli organi di rappresentanza.

Il riconoscimento conferisce all'ente ecclesiastico la personalità giuridica di diritto privato, in modo da avere la possibilità di accettare donazioni, eredità e legati. Il riconoscimento sottopone altresì l'ente all'obbligo di chiedere l'autorizzazione governativa per acquistare immobili, per accettare donazioni, eredità e legati di cui all'articolo 17 c.c.

Dal punto di vista fiscale gli enti ecclesiastici sono soggetti al regime fiscale degli non commerciali con tutte le agevolazioni che questo comporta. Gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti possono beneficiare di erogazioni liberali detraibili per l'offerente fino al 2% del reddito imponibile, ai sensi dell'articolo 65 del T.U.I.R.

4.2 La riforma degli enti non commerciali e delle Onlus nella materia fiscale.

Il decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 (pubblicato sulla G.U. n. 1 del 2 gennaio 1998) sulla *disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS)*, in attuazione della delega recata dall'articolo 3, commi da 186 a 190 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 — elaborato dalla Commissione ministeriale presieduta dal prof. Stefano Zamagni⁸³, si muove su due direttrici diverse:

1. la disciplina degli enti non commerciali, che non ha intento agevolativo ma conosce l'intassabilità di attività non economiche alla luce dei principi generali;

2. la nuova disciplina delle Onlus che, invece, ha intento agevolativo.

Il provvedimento, in vigore dal primo gennaio 1998, è strutturato in due sezioni ben identificate, che corrispondono alla suddivisione contenuta nella legge n. 662/96. Da una parte si definisce più puntualmente la disciplina degli *enti non commerciali*, ribadendo che essi sono *posti all'interno degli enti non societari* e identificando la categoria secondo il criterio della *non commercialità dell'attività principale* pure

⁸³ Prima della sua approvazione da parte del governo, lo schema di decreto legislativo aveva ricevuto, il 15 ottobre 1997, espresso parere positivo (la relazione è stata infatti approvata senza voti contrari) da parte della Commissione Parlamentare consultiva in materia di riforme fiscali ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 662. La Commissione, presieduta da Salvatore Biasco, pur riconoscendo l'importanza assunta dal terzo settore, aveva segnalato alcuni punti critici ed alcune modificazioni da apportare al testo del decreto.

Le obiezioni avanzate dalla Commissione sostanzialmente erano: carenza di un'organica definizione civilistica dei soggetti *non profit*, pur essendo l'aspetto fiscale uno degli aspetti essenziali della materia; mancata previsione di un controllo preventivo di legittimità relativo alla sussistenza dei requisiti richiesti per poter usare la denominazione di Onlus, senza che tale sistema sfoci tuttavia in un regime autorizzatorio; possibilità di inquinamento del settore *non profit* da parte di organizzazioni « camuffate » da Onlus che avrebbero solo intento speculativo e che provocherebbero come conseguenza da un lato concorrenza sleale e distorsione del mercato e, dall'altro, avrebbero un effetto di perdita di immagine di quelle Onlus regolari e trasparenti. A questo scopo la commissione proponeva la previsione di adeguate ed esaurienti forme di pubblicità del bilancio o di rendiconto annuale. Tornava in scena, quindi, (così come nel primo disegno di legge Dini-Fantozzi e nella delega contenuta nella finanziaria) la previsione di un organismo di controllo sugli enti non commerciali e sulle Onlus, una sorta di Authority, onde poter assicurare, attraverso strutture fortemente decentrate, una adeguata vigilanza permanenza e sussistenza dei requisiti previsti ai fini delle agevolazioni.

Una proposta della Commissione, poi accolta, prevedeva l'equiparazione delle società di mutuo soccorso tra le associazioni di promozione sociale, non potendo essere considerate Onlus in quanto svolgono la loro attività assistenziale nei soli confronti degli associati. Le Onlus, secondo il parere dei Trenta, dovrebbero iscriversi, all'inizio dell'attività nel Repertorio delle notizie economiche e amministrative presso le Camere di Commercio, in alternativa alla prevista anagrafe presso il Ministero delle finanze.

Per quanto concerne la disciplina dell'Iva la Commissione conviene con il Governo come l'introduzione di una norma agevolativa per l'acquisto di beni strumentali da parte delle Onlus sia attualmente preclusa dalla normativa comunitaria che, nell'effettuare tassativamente le operazioni soggette ad aliquota agevolata, non fa menzione di tali operazioni.

Inoltre, veniva proposto tra le attività dell'articolo 10 del decreto, l'inserimento del volontariato di protezione civile e l'attività di ricerca scientifica e tecnica di particolare interesse sociale svolta direttamente da fondazioni che usufruiscono del contributo pubblico.

attribuendo rilevanza ad elementi di natura obiettiva deducibili dalla realtà fattuale, dall'altra si identificano le Onlus.

Gli *enti non commerciali* svolgono un'attività istituzionale, volta cioè al conseguimento dello scopo statutario, non commerciale e talvolta attività commerciali non principali, che hanno spesso la funzione di reperire fondi per l'esercizio dell'attività istituzionale.

La nuova figura giuridica delle *Onlus* è rappresentata da enti che operano in determinati settori e che costituiscono una ulteriore specificazione all'interno del più ampio settore degli enti non commerciali.

4.2.1 *Le modifiche alla disciplina degli enti non commerciali.*

Il riordino della disciplina degli enti non commerciali rappresenta il presupposto indispensabile della istituzione delle Onlus, essendo gli enti non commerciali la categoria generale di enti non lucrativi che accoglie in sé le Onlus.

Il nuovo regime fiscale per gli enti non commerciali integra e per certi versi corregge il Testo Unico delle Imposte sul reddito. Dopo aver puntualizzato con maggiore precisione i criteri per individuare l'*oggetto esclusivo* o principale di attività di tali organismi, « attività essenziale per realizzare direttamente gli scopi primari indicati dalla legge dall'atto costitutivo o dallo statuto »⁸⁴, il provvedimento introduce un *regime forfetario* per la determinazione del reddito d'impresa degli enti non commerciali ammessi alla contabilità semplificata, su base di opzione rinnovabile, che si estende fino ad un miliardo di ricavi (il meccanismo è quello dei coefficienti di redditività applicati all'ammontare dei ricavi).

Come funziona il regime forfetario

- soggetti ammessi	enti non commerciali che possono accedere al regime di contabilità semplificata
- i limiti per accedere alla contabilità semplificata sono:	• ricavi inferiori a 360 milioni l'anno per le attività di servizi • ricavi inferiori a 1 miliardo annuo in caso di altre attività
- l'opzione da esercitarsi nella dichiarazione dei redditi valida sino a revoca, in ogni caso, per tre anni	
- sono fatte salve le disposizioni della legge 398/91	
- sui ricavi si applica il coefficiente di redditività fissato dalla legge:	per le attività di servizi: • ricavi sino a 30 milioni - 15% • ricavi da 30 a 360 milioni - 25% per le altre attività: • ricavi sino a 50 milioni - 10% • ricavi da 50 milioni a 1 miliardi - 15%

⁸⁴ Nella definizione di ente non commerciale si vuole dare rilevanza a elementi di natura oggettiva, connessi all'attività effettivamente esercitata. Relativamente agli enti residenti, l'oggetto esclusivo o principale è determinato in base alla legge (ad es. enti ecclesiastici) o all'atto costitutivo o allo statuto se esistenti nella forma di atto pubblico (criterio formale), in mancanza dell'atto costitutivo o dello statuto nelle predette forme, l'oggetto dell'ente è determinato in base ad un criterio sostanziale, cioè in base all'attività effettivamente esercitata nel territorio dello Stato.

L'articolo 3 del decreto modifica radicalmente il sistema contabile, ai fini fiscali, di tali enti, sancendo l'obbligo della tenuta della *contabilità separata* per le attività commerciali esercitate. Con il sistema della contabilità separata — che distingue tra attività istituzionale ed attività commerciale dell'ente — si tende ad avere una maggiore trasparenza fiscale, nel senso che viene con immediatezza individuata la gestione commerciale, l'unica fiscalmente rilevante, ed il risultato ad essa connessa.

Nell'ambito delle disposizioni previste per gli enti non commerciali notevole importanza riveste inoltre il sottosettore degli *enti associativi*, e cioè le associazioni politiche, culturali religiose, sportive, ecc. Il decreto, infatti, innova le precedenti disposizioni previste per questa categoria prevedendo anche delle condizioni minimali. Fanno parte di questo settore le associazioni assistenziali, quelle sportive dilettantistiche e quelle di promozione sociale. Non si considerano commerciali le attività che vengono svolte in diretta attuazione degli scopi sociali e le pubblicazioni cedute anche a terzi. Vengono indicate quali sono inoltre, per presunzione assoluta, le attività che sono considerate commerciali anche se vengono svolte da enti non commerciali. Il decreto stabilisce alcune deroghe a questa presunzione di carattere soggettivo ed oggettivo: per le associazioni di promozione sociale di cui all'articolo 3 della legge 287/91 non si considerano commerciali le attività di somministrazione di alimenti e bevande effettuate da bar ed esercizi similari e per le associazioni sindacali e di categoria, la cessione di pubblicazioni riguardanti i contratti collettivi di lavoro e l'assistenza prestata ai soci in materia di legislazione del lavoro.

Attività non commerciali

Le condizioni per far operare la presunzione di non commercialità, o meglio, le clausole che devono essere contenute negli statuti, affinché si possano considerare non commerciali le attività svolte sono:	- divieto di distribuzione di utili
	- patrimonio finale devoluto ad altri enti
	- nessuna limitazione alla partecipazione alla vita sociale
	- obbligo di rendiconto eleggibilità libera degli organi
	- intransmissibilità della quota
	- entro il 30/6/1998 gli statuti devono essere adattati

4.2.1.1 Perdita della qualifica di ente non commerciale.

Può accadere, indipendentemente dalle previsioni statutarie, che l'ente perda la qualifica di ente non commerciale, qualora eserciti prevalentemente attività commerciale per un intero periodo d'imposta (al Testo Unico delle imposte sul reddito viene, quindi, inserito un nuovo articolo, il 111-bis). Il cambiamento di qualifica opera dal periodo d'imposta nel quale vengono meno le condizioni per usufruire delle agevolazioni tributarie.

Quella della perdita dell'identità di ente non commerciale è una novità importante per quanto riguarda la trasformazione dello stato giuridico di un ente, caratteristica quasi mai presente nella normativa italiana.

Il mutamento di qualifica opera a partire dal periodo d'imposta in cui vengono meno le condizioni che legittimano le agevolazioni e comporta l'obbligo di comprendere tutti i beni facenti parte del patrimonio dell'ente nell'inventario di cui all'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 600/73.

L'inventario deve contenere l'indicazione e la valutazione delle attività e delle passività relative all'impresa, delle attività e passività dell'imprenditore relative all'impresa, nonché delle attività e passività dell'imprenditore estranee a essa e deve contenere la consistenza dei beni raggruppati in categorie omogenee per natura e per valore e il valore attribuito a ciascun gruppo. L'iscrizione nell'inventario deve essere effettuata entro sessanta giorni dall'inizio del periodo di imposta in cui ha effetto il mutamento di qualifica.

La nuova norma, tuttavia, potrebbe in questo modo dare adito ad alcune problematiche, prestandosi facilmente ad abusi. Una volta persa la qualifica di ente non commerciale i beni facenti parte del patrimonio dell'ente, entrano a far parte a tutti gli effetti del circuito della commercialità, a prescindere dall'eventuale « sacrificio fiscale » a carico della collettività sulla cui base hanno potuto accumularsi.

Nel valutare questa norma, resa « micidiale » dalla totale incertezza sulla decorrenza dei suoi effetti (sostanzialmente retroattivi al 1° gennaio dell'anno in cui l'ente perde la qualifica), si perviene al tradizionale risultato per cui è commerciale l'ente che « eserciti prevalentemente attività per un intero periodo d'imposta »⁸⁵.

Alla luce dell'importanza rivestita da questa disposizione, sarebbe oltremodo opportuno che la nuova disciplina venisse integrata da criteri più precisi e idonei a rendere effettivamente rigoroso il mutamento di qualifica, ossia il passaggio da ente non commerciale ad ente commerciale, in modo da evitarne usi impropri ai fini dell'introduzione di incentivi all'accumulazione in regime di esenzione fiscale che risulterebbero pesantemente distorsivi rispetto alla generalità delle imprese.

<i>Cause di perdita</i>	• prevalenza delle immobilizzazioni relative all'attività commerciale, al netto degli ammortamenti, rispetto alle altre attività patrimoniali
	• prevalenza dei ricavi derivanti dalle operazioni commerciali rispetto al valore delle cessioni di beni o delle prestazioni di servizi effettuate nell'ambito istituzionale
	• prevalenza dei redditi commerciali rispetto alle entrate istituzionali relative a contributi, sovvenzioni, liberalità e quote associative
	• prevalenza dei costi relativi alle attività commerciali rispetto alle altre spese

4.2.1.2 Trasferimento di beni patrimoniali.

Viene, altresì, introdotto un regime di neutralità fiscale per i trasferimenti a titolo gratuito di aziende o beni in favore di enti non commerciali. Fino al 30 settembre 1998 sarà poi in vigore un regime agevolato che consente l'esclusione dei beni immobili strumentali dal patrimonio dell'impresa, attraverso il pagamento di una somma a titolo d'imposta sostitutiva Irpeg, Ilor ed Iva, pari al 5% del valore dell'immobile.

⁸⁵ S. Pettinato *L'attività prevalente determina gli sconti* Il Sole 24 Ore, 19 gennaio 1998.

Oltre agli obblighi di legge e statuto, per ogni raccolta fondi agevolata va realizzato un rendiconto trasparente con apposita relazione.

4.2.2 ONLUS.

4.2.2.1 *Nozione di Onlus.*

Con l'introduzione della nuova figura soggettiva dell'Onlus di diritto speciale, si raggruppano le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato con o senza personalità giuridica. Tuttavia si deve ricordare come alcuni organismi — quali organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, cooperative sociali disciplinate dalla legge 8 novembre 1991, n. 381, organizzazioni non governative riconosciute idonee dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49 — sono in ogni caso considerati Onlus: a prescindere, pertanto dal possesso o meno dei requisiti prescritti, tali enti acquistano di diritto la qualifica di Onlus. Sono fatte salve le previsioni di maggior favore relative a questi organismi, di cui rispettivamente alle citate leggi.

4.2.2.2 *Requisiti soggettivi.*

Sono considerate Onlus anche gli enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese. Non si considerano, invece, mai Onlus gli enti pubblici, le società commerciali diverse da quelle cooperative, gli enti conferenti di cui alla legge 218/90 (gli enti creditizi), i partiti ed i movimenti politici, le organizzazioni sindacali, le associazioni di datori di lavoro e le associazioni di categoria.

<i>Requisiti soggettivi</i>	associazioni (escluse quelle sindacali e politiche)
	fondazioni (escluse quelle bancarie)
	società cooperative
	Comitati
	enti privati con o senza personalità giuridica
	organizzazioni di volontariato
	cooperative sociali
	organizzazioni non governative
	enti ecclesiastici

Nel testo del decreto si prevedono delle indicazioni obbligatorie che devono essere contenute negli statuti o atti costitutivi delle Onlus. Gli statuti devono rispettare soprattutto i principi di trasparenza e di democraticità, che costituiscono requisiti necessari al fine del riconoscimento del regime tributario agevolato. Democraticità significa partecipazione e incidenza sulle decisioni attraverso la regola della maggioranza. L'obiettivo della normativa è quello di garantire un controllo diretto dei soggetti interessati alle organizzazioni sulle attività effettivamente esercitate e sul rispetto delle prescrizioni statutarie e normative.

4.2.2.3 *Individuazione di settori di intervento ammessi ai benefici.*

Per l'inclusione nelle Onlus deve essere specificata l'attività esercitata dell'ente, che deve necessariamente essere compresa tra quelle identificate dal decreto. Esse sono: assistenza sociale e socio-sanitaria,