

No profit, no party

Gli aggravati fiscali al terzo settore contenuti nella legge di Stabilità (nonostante le tante belle parole)

Di Giacomo Lev Mannheim

Introduzione

L'attuale governo ha ribadito in moltissime circostanze l'importanza dell'associazionismo e del *non profit*, tanto che, lo scorso 13 maggio, aprì una consultazione tra i cittadini per delineare la riforma del terzo settore, sulla scorta delle linee guida presentate dallo stesso esecutivo.¹

Alle buone intenzioni, tuttavia, non sono (ancora) seguiti i fatti: il ministro Poletti ha presentato il ddl delega soltanto lo scorso 6 agosto e la riforma è tuttora all'esame della Commissione affari sociali della Camera. Alcune fra le misure contenute nelle linee guida presentate la scorsa primavera, inoltre, paiono discostarsi da una reale strategia di valorizzazione del terzo settore. Il quale, al contrario, si appresta nel frattempo a essere "riformato" – e in misura considerevole – dalla legge di Stabilità, che contiene un deciso inasprimento fiscale potenzialmente devastante per la propria sostenibilità finanziaria.

In questo senso, hanno trovato molto spazio, sui giornali e nell'opinione pubblica, le novità riguardanti la "messa a regime" del 5x1000 e l'innalzamento della percentuale di detraibilità delle erogazioni liberali a favore delle ONLUS. Tuttavia, altre misure paiono compensare abbondantemente i benefici così apportati al *non profit*.

Nel presente Focus, saranno analizzate una per una le misure relative al terzo settore presenti nella legge 23 dicembre 2014, n. 190 (cd. legge di Stabilità 2015), in modo da comprenderne la *ratio*, la portata e, soprattutto, gli effetti. Come si avrà modo di constatare, infatti, tali misure non solo – al contrario di quanto auspicato da più parti, legislatore compreso – contrastano con la tutela e valorizzazione del *non profit*, ma addirittura lo penalizzano, in determinati casi, rispetto alle corrispondenti attività in campo commerciale.

La stabilizzazione del 5x1000 e l'innalzamento della percentuale detraibile delle erogazioni liberali

Una prima misura contenuta nella legge di Stabilità e relativa agli enti *non profit* è volta a rendere "strutturale" il contributo del 5x1000 dell'IRPEF, senza che gli operatori del settore debbano più attendere la riproposizione anno per anno.

Al finanziamento del fondo relativo al 5x1000, come specificato dalla norma, è destinato un tetto di 500 milioni all'anno, 100 in più rispetto agli importi destinati

¹ Anche l'Istituto Bruno Leoni aveva espresso le proprie posizioni in merito alle linee guida, in un documento di consultazione disponibile ([PDF](#)) sul sito dell'Istituto Bruno Leoni.

Giacomo Lev Mannheim è
Fellow dell'Istituto Bruno Leoni

a tale scopo negli ultimi anni. Secondo il comma 154 della legge, infatti,

le disposizioni di cui all'articolo 2, commi da 4-novies a 4-undecies, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73, relative al riparto della quota del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alla scelta del contribuente, si applicano anche relativamente all'esercizio finanziario 2015 e ai successivi, con riferimento alle dichiarazioni dei redditi dell'annualità precedente. Le disposizioni contenute nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 aprile 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 131 dell'8 giugno 2010, si applicano anche a decorrere dall'esercizio finanziario 2014 e i termini ivi stabiliti sono conseguentemente rideterminati con riferimento a ciascun esercizio finanziario. (...) Per la liquidazione della quota del cinque per mille è autorizzata la spesa di 500 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. Le somme non utilizzate entro il 31 dicembre di ciascun anno possono esserlo nell'esercizio successivo.

Altra misura – per così dire – “benefica” contenuta nel testo della legge è quella che dispone l'incremento del tetto della quota detraibile dalle erogazioni liberali effettuate a favore di ONLUS. A norma del comma 137, lett. a), infatti, l'importo passa dagli attuali 2.065 a 30.000 Euro.

La novella, tuttavia, potrebbe avere un effetto collaterale. Infatti, l'innalzamento del tetto della quota detraibile sulle donazioni avrà, presumibilmente, l'effetto di ridurre, contestualmente, il ricorso alle agevolazioni contenute nella legge n. 80/2005 e, nello specifico, all'agevolazione cosiddetta “*più dai meno versi*”, secondo cui

le liberalità in denaro o in natura erogate da persone fisiche o da enti soggetti all'imposta sul reddito delle società in favore di organizzazioni non lucrative di utilità sociale (...), nonché quelle erogate in favore di associazioni di promozione sociale (...), e in favore di fondazioni e associazioni riconosciute aventi per oggetto statutario la tutela, promozione e la valorizzazione dei beni di interesse artistico, storico e paesaggistico (...), sono deducibili dal reddito complessivo del soggetto erogatore nel limite del dieci per cento del reddito complessivo dichiarato, e comunque nella misura massima di 70.000 euro annui.

La “concorrenza” tra le agevolazioni fiscali menzionate porrà in capo ai contribuenti la scelta di far valere la liberalità come deduzione dal reddito o come detrazione dall'IRPEF all'interno della dichiarazione dei redditi. È sufficiente una minima dose di malizia per immaginare che la misura contenuta nella legge di Stabilità – lungi dall'aumentare il numero e le proporzioni delle liberalità effettuate dai cittadini, tramite un'effettiva defiscalizzazione delle donazioni al terzo settore – possa limitarsi a dirottare il beneficio fiscale dalla deduzione “*più dai meno versi*” alla detrazione in questione, a tassazione immutata.

L'indeducibilità del costo del lavoro dall'imponibile IRAP

Come noto, la legge di Stabilità 2015 consentirà, inoltre, la deducibilità integrale del costo dei lavoratori dipendenti assunti a tempo indeterminato dalla base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive, che resterà composta esclusivamente, pertanto, dei profitti e degli interessi passivi delle imprese contribuenti. Per quanto riguarda gli enti non commerciali, tuttavia, tale riduzione del peso dell'IRAP avrà luogo solo in determinati casi.

È opportuno ricordare, in questo senso, che, per gli enti non commerciali, il D.lgs. n. 446/1997 stabilisce un criterio di determinazione del valore della produzione (che a sua volta costituisce la base imponibile dell'IRAP) diverso da quello ordinario, che distingue tra attività istituzionale e commerciale dell'ente.

Il valore della produzione relativo all'attività istituzionale si determina con il metodo retributivo, sommando le retribuzioni erogate al personale dipendente, i redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente e i compensi per l'attività di collaborazione coordinata e continuativa, nonché per attività di lavoro autonomo non esercitata abitualmente.

La base imponibile relativa all'attività commerciale svolta dagli enti *non profit* funzionalmente ai propri scopi, invece, è calcolata secondo quanto disposto per le società di capitali e gli enti commerciali, con l'eccezione dei costi promiscui (cioè riferibili indistintamente all'attività istituzionale e commerciale), i quali rilevano *pro quota* nella misura del rapporto tra ricavi da attività commerciali e ricavi totali dell'ente.

Il costo del lavoro dipendente è soggetto all'IRAP a prescindere che sia afferente ad attività istituzionale, commerciale o promiscua. Tuttavia, sin dall'introduzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, il legislatore ha costantemente escluso l'applicabilità ai costi relativi ad attività istituzionale delle deduzioni normalmente riconosciute per quelli relativi ad attività commerciale. In poche parole: entrambe le tipologie di costo concorrono a determinare la base imponibile dell'IRAP, ma solo quelle afferenti all'attività commerciale sono soggette a deduzioni fiscali. Già l'art. 11, comma 4-*bis*, del D.lgs. n. 446/1997, infatti, stabiliva che le deduzioni per il "cuneo fiscale" spettino solamente al costo relativo ai lavoratori impiegati nell'esercizio di attività commerciali.

La legge di Stabilità 2015 prosegue nella medesima direzione, escludendo dal novero dei soggetti interessati dalla riduzione del peso dell'IRAP i lavoratori dipendenti utilizzati da parte degli enti non commerciali nell'ambito della propria attività istituzionale (o della propria componente istituzionale, nel caso siano utilizzati promiscuamente nella gestione istituzionale come in quella commerciale).

Pertanto, gli enti non commerciali continueranno a pagare l'IRAP sull'intero costo del lavoro dei dipendenti assunti a tempo indeterminato e destinati all'attività istituzionale, mentre le novità della legge di Stabilità incideranno solamente sulla base imponibile dell'IRAP relativa all'attività commerciale svolta dagli enti *non profit*.

A prescindere da valutazioni complessive sull'opportunità di detassare il costo del lavoro, è difficile non cogliere, nella novità appena descritta, un grado di discriminazione del *non profit* che appare iniquo giuridicamente, prima ancora che politicamente.

La scelta di detassare solamente le attività commerciali, infatti, comporterà una probabile riorganizzazione degli enti del terzo settore, che sposteranno la propria forza lavoro su quest'ultimo tipo di attività, ai fini di un (consistente) risparmio fiscale. Non sarebbe stato preferibile (*rectius*, più equo), se entrambe le tipologie di attività sono ugualmente soggette all'IRAP, parificarle anche rispetto alla loro deducibilità, lasciando in capo ai singoli enti la possibilità di organizzare la forza lavoro secondo la propria *mission* istituzionale e le proprie preferenze?

L'incremento della tassazione dei dividendi

La misura più pesante per la sostenibilità economica del terzo settore è certamente, infine, l'incremento della tassazione sui dividendi percepiti dagli enti non commerciali. Il regime ad oggi vigente in materia fu implementato nel 2003, quando, con l'intento di riformare integralmente il sistema fiscale italiano, l'allora ministro dell'economia Tremonti fece emanare la L. 7 aprile 2003, n. 80, con la quale furono delegati al governo otto decreti legislativi di attuazione della riforma: cinque deleghe avrebbero dovuto riguardare le imposte fondamentali, tre la promulgazione del nuovo "Codice fiscale" e una la graduale eliminazione dell'IRAP (!).

Di tali deleghe, l'unica portata a termine dal governo fu quella concernente l'imposta sul

reddito delle società (IRES), attuata tramite il D.lgs. 12 dicembre 2003, n. 344.

Per effetto di tale norma, è tuttora in vigore un particolare regime (che originariamente avrebbe dovuto avere valenza transitoria) in materia di tassazione dei dividendi percepiti dagli enti non commerciali. Secondo l'art. 4, comma 1, lett. q) del Decreto citato, infatti,

fino a quando, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a), della legge 7 aprile 2003, n. 80, non verrà attuata l'inclusione, tra i soggetti passivi dell'imposta sul reddito, degli enti non commerciali di cui all'articolo 73, comma 1, lettera c), del citato testo unico delle imposte sui redditi, così come modificato dal presente decreto legislativo, gli utili percepiti, anche nell'esercizio di impresa, dagli enti stessi non concorrono alla formazione del reddito imponibile, in quanto esclusi, nella misura del 95 per cento del loro ammontare.

Tra gli "enti non commerciali di cui all'art. 73, comma 1, lettera c)" si annoverano anche le Onlus, le quali, pertanto, sono soggette al medesimo trattamento fiscale,² il quale si applica:³

- agli utili derivanti sia da partecipazioni non qualificate che da partecipazioni qualificate;
- agli utili percepiti sui proventi degli strumenti finanziari partecipativi e sugli utili derivanti dai contratti di associazione in partecipazione e cointeressenza con apporto di capitale o misto, indipendentemente dall'entità dell'apporto;
- agli utili e proventi assimilati di fonte estera.⁴

In pratica, oggi il 95% dell'ammontare degli utili percepiti dagli enti non commerciali – compresi quelli conseguiti nell'esercizio di impresa – non concorre alla formazione del reddito complessivo imponibile. Pertanto, tali redditi sono assoggettati a tassazione solo nella misura del 5%.

La legge di Stabilità 2015 modifica drasticamente il regime appena descritto, stabilendo, a norma del comma 655, che

all'articolo 4, comma 1, lettera q), del decreto legislativo 12 dicembre 2003, n. 344, le parole "95 per cento", sono sostituite dalle seguenti: "22,26 per cento" e le parole "anche nell'esercizio di impresa," sono soppresse. La disposizione del periodo precedente si applica agli utili messi in distribuzione dal 1° gennaio 2014.

Per effetto di tale modifica, dunque, la quota imponibile dei dividendi percepiti dagli enti non commerciali nell'ambito della propria attività istituzionale passa dal 5 al 77.74%.

Per quanto riguarda i dividendi percepiti nell'ambito dell'attività d'impresa, il regime applicabile resta da chiarire. Per determinare tali redditi, infatti, l'art. 144 del TUIR rimanda alle norme sulla determinazione dei redditi dei soggetti IRPEF (cioè al titolo I); ciononostante, essendo l'imposizione subita dalle persone fisiche progressiva per scaglioni – mentre quella degli enti non commerciali, soggetti all'IRES, è proporzionale – sembrerebbe più coerente applicare quanto previsto, appunto, per gli altri soggetti IRES. Il che, tuttavia, richiede una previsione specifica in questo senso.⁵

2 Con l'esclusione delle Onlus sotto forma di cooperativa, stante il richiamo al TUIR effettuato dalla norma.

3 Come ha chiarito l'Agenzia delle entrate nella Circolare n. 26/E del 16 giugno 2004.

4 Tuttavia, se provengono da società o enti residenti in paesi a fiscalità privilegiata, i dividendi dovranno essere assoggettati all'IRES per il loro intero ammontare.

5 Sul punto, si veda l'analisi di Marta Saccaro per la rivista IPSOA, disponibile all'indirizzo web <http://www.ipsoa.it/documents/fisco/imposte-dirette/quotidiano/2014/11/26/legge-di-stabilita-2015-enti-non-commerciali-con-tasse-piu-pesanti>.

Technicalities a parte, la norma aggrava decisamente la tassazione degli enti *non profit*. La bozza del ddl, addirittura, prevedeva che la norma agisse retroattivamente per tutto il 2014, in palese (ma, purtroppo, non sorprendente) violazione dello Statuto dei contribuenti.⁶ Nel corso dell'*iter* parlamentare che ne ha accompagnato l'approvazione, tuttavia, un emendamento dello stesso governo ha infine riconosciuto a fondazioni e ONLUS un credito d'imposta pari all'aumento della maggiore tassazione che queste sarebbero chiamate a subire per il 2014. In questo modo, verrà quantomeno scongiurata la retroattività della norma, anche se il credito d'imposta sarà spendibile in compensazione soltanto spalmandolo su tre annualità, col limite del 33.33% nel 2016, nella medesima misura nel 2017 e, infine, nella misura rimanente nel 2018.

In ogni caso, applicando il nuovo regime, a parità di dividendo erogato, la riduzione percentuale del residuo netto disponibile a seguito del pagamento di maggiori imposte si assesterà intorno al 20%.⁷ Ciò vale, ovviamente, anche per i grandi *supporters* finanziari del *non profit* (fra cui le fondazioni bancarie), che quindi disporranno di assai meno risorse da destinare allo sviluppo di iniziative e investimenti per il sociale. Ciò è in palese contraddizione non solo con i continui *slogan* relativi alla presunta incentivazione del terzo settore da parte del legislatore, ma anche – paradossalmente – con il *favor* accordato dalla stessa legge di stabilità, nella quale si dispone – come detto – un rilevante innalzamento dei massimali per la detraibilità delle erogazioni liberali alle Onlus.

L'ACRI (Associazione di fondazioni e di Casse di Risparmio S.p.A.) ha calcolato che, per le sole fondazioni di origine bancaria, l'effetto congiunto dell'aumento dell'aliquota di imposta sulle rendite finanziarie e dell'aumento della quota imponibile dei dividendi farà triplicare la misura delle imposte dal 2011 al 2015.

Secondo l'ACRI, ciò potrebbe portare a una contrazione di almeno il 30% delle erogazioni a sostegno del volontariato, delle associazioni, delle cooperative sociali e dello sviluppo culturale e civile dei territori,⁸ cioè, in definitiva, del *welfare*.

6 Il quale, all'art. 3, dispone che "le disposizioni tributarie non hanno effetti retroattivi". La sezione tributaria della Corte di Cassazione, peraltro, ha più volte confermato che i principi dello Statuto del contribuente hanno "una rilevanza del tutto particolare nell'ambito della legislazione tributaria ed una sostanziale superiorità rispetto alle altre disposizioni vigenti in materia" e che, pertanto, "una disposizione fiscale che abbia anche solo in parte efficacia retroattiva è palesemente contraria ai principi di correttezza nei confronti del contribuente" (cit. sent. 14 aprile 2004, n. 7080).

7 Cfr. l'ipotesi di Massimo Piscetta, disponibile all'indirizzo <http://www.quinonprofit.it/?p=4906>.

8 Cfr. la relazione dell'ACRI disponibile all'indirizzo web https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/005/04.11.14_Audizione_Acri.pdf.

IBL Focus

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.