L**'Agenzia delle Entrate ha dichiarato guerra al non profit? Prime riflessioni su un approccio culturale che sembra diffondersi** (continua)

Alceste Santuari

Il sito www.personaedanno.it in questi anni ha prestato molta attenzione al settore non profit, al mondo del volontariato e della cooperazione sociale, evidenziando in particolare le novità (sic!) che hanno interessato l'universo delle organizzazioni senza scopo di lucro. Tra queste ricordiamo il modello EAS, la cui ratio è stata quella di censire tutti gli enti non commerciali, allo scopo di valutare e verificare se nel settore non profit si annidano possibili evasori fiscali. Chi non ha prodotto e inviato il modello EAS – si rammenta – non potrà godere delle agevolazioni fiscali connesse alla detassazione di quote e contributi associativi, così come stabilito dalla circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 12/2009, il cui contenuto è stato successivamente ribadito dalla circolare n. 45/2009: "Resta inteso che gli enti associativi interessati dalle disposizioni fiscali di favore di cui agli artt. 148 del Tuir e 4 del D.P.R. n. 633 del 1972 non potranno più farne applicazione qualora non assolvano all'onere della comunicazione nei termini e secondo le modalità stabilite con il[…] provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate".

Pertanto, il modello EAS aveva già fin troppo chiarito la finalità degli accertamenti, in linea peraltro con i controlli sulle ONLUS che negli ultimi anni si sono intensificati. Ritengo che nessuno (con qualche eccezione!) – in uno Stato di diritto – dubiti della necessità di verificare e controllare il rispetto delle normative, in specie se queste ultime dispongono in merito a benefici e agevolazioni a favore di taluni soggetti rispetto ad altri. Si aggiunga che è nella "nature des choses", parafrasando Jean-Jacques Rousseau, che qualche "furbo" si mascheri dietro strutture e "schermi giuridici" buoni per realizzare i propri interessi privati e meschini. Tutto ciò, tuttavia, non può in alcun modo legittimare una cultura del sospetto nei confronti dei corpi intermedi che la Costituzione Repubblicana ha voluto invece fortemente valorizzare e "ripristinare", dopo che essi erano stati soppressi (metà dell'Ottocento), sussunti nell'amministrazione statale (cfr. legge Crispi del 1890) ovvero "integrati" nelle istituzioni (periodo fascista).

Negli ultimi decenni, non sono certo mancati i tentativi (a vario livello, civilistico e tributario) di ammodernare, rendere più efficace e più efficiente il comparto delle organizzazioni non profit. La legge di riforma dell'assistenza (legge Turco, n. 328/2000 e i successivi decreti attuativi) hanno attribuito al settore non profit un posto da protagonisti nell'erogazione dei servizi di welfare, ruolo vieppiù sottolineato nell'art. 118 u.s. Cost., risultato della modifica del

Titolo V della stessa Carta fondamentale (riconoscimento del principio di sussidiarietà orizzontale).

E, allora, se il contorno normativo-legislativo sembra così favorevole, perché l'Amministrazione finanziaria sembra, al contrario, accanirsi contro le organizzazioni espressione di una delle libertà fondamentali riconosciute dalla Costituzione, ossia quella di aggregazione/associazione? Perché a fronte di importanti riconsocimenti, anche a livello regionale (si pensi alla esperienza delle Tagesmutter – mamme di giorno, all'Amministratore di sostegno, alle diverse forme di incentivazione del partenariato pubblico-nonprofit), il Fisco non perde occasione per infierire sul non profit? Si pensi che – proprio in queste settimane – è allo studio (in avanzata fase di preparazione) un testo di disegno di legge delega sulla riforma delle associazioni e delle fondazioni in senso civilistico. Contestualmente, la manovra "taglia-spese" introduce un comma con il quale si prevede che i componenti dei consigli di amministrazione/consigli direttivi e revisori/sindaci non possano più percepire i (lauti! Sic!) compensi / gettoni, pena la possibile denuncia di danno erariale. Mentre su questo specifico punto, ci riserviamo di tornare con un altro contributo, di seguito vorrei tentare di approfondire (giudicandolo) l'intervento dell'Amministrazione Finanziaria, cercando di evidenziare il rischio (attuale) di un'azione che nei fatti travalica e vanifica il *favor legis* sopra richiamato.

Prendiamo ad esempio la recente circolare dell'Agenzia delle Entrate, n. 20/E del 16 aprile 2010. Si tratta di una circolare "fondamentale", poiché trattasi di documento di indirizzo per prevenire e combattare l'evasione fiscale. Il punto 2.4 è dedicato agli enti non commercali (ricordiamolo: nozione fiscale per identificare, in larga misura, le organizzazioni non profit). Vi si legge: "L'attività di controllo volta ad intercettare gli abusi delle norme agevolative riservate agli enti non commerciali assume nel 2010 una **rilevanza strategica** (il grassetto è della circolare, non dell'Autore) e da essa sono attesi rilevanti risultati, in termini sia repressivi (evasione pregressa recuperata) che preventivi (assotigliamento della platea in parola, con la fuoriuscita della platea in parola, con la fuoriuscita da essa dei soggetti privi dei requisiti di appartenenza)." Nemmeno J. Turgot, Ministro francese dei primi del Settecento, nella sezione dedicata alle fondazioni nell'*Encyclopedie*, era arrivato a tanto!

Ma come: la "platea" di organismi non profit, quotidianamente impegnata in azioni che lo Stato e gli enti locali a livello territoriale, in particolare, riconoscono meritevoli di tutela e di sostegno, vengono considerati alla stregua di realtà che si presumono evadano il fisco? Ciò che deve inquietare non è tanto – come sopra richiamato – l'intervento di uno Stato che intende svolgere le opportune e legittime verifiche (fiscali), quanto piuttosto il fatto che tali verifiche muovano dall'assunto che gli enti non profit, "a prescindere" verrebbe da dire siano potenziali

evasori. E pensare che il d. lgs. n. 460/97 ha previsto un'apposita Agenzia per le ONLUS, sul modello (ancorché perfezionabile) della *Charity Commission* inglese, autorità indipendente che ha il compito, tra l'altro, di svolgere attività di supervisione e di monitoraggio sulle attività e le conseguenti agevolazioni riconosciute alle organizzazioni non profit inglesi.

E' a tutti noto che il settore non profit, nonostante i grandi passi compiuti in questi ultimi anni, sconti una endemica difficoltà a farsi rappresentare ai livelli istituzionali e politici. Ma non si dimentichi che è il medesimo settore non profit e del volontariato in genere che, in molte zone del Paese, si fa carico di numerosi interventi socio-assistenziali e socio-sanitari. Perché non cominciano a "pesare" questo ruolo e a farlo emergere in tutte le sedi ritenute utili ed opportune? Ci si accorgerebbe ben presto (e per molti aspetti questo risultato è facilmente ottenibile dalle diverse ricerche e statistiche disponibili) che "sparare nel mucchio" può far conseguire qualche entrata tributaria in più, ma impatta notevolmente (lo dobbiamo esprimere in modo chiaro e risoluto) sulla gestione e, conseguentemente, sulla motivazione ad esistere di molte organizzazioni. L'obiezione che in questi casi si sente fare – trasversale alle appartenenze politico-ideologiche – è che chi è a posto non ha nulla da temere. Mi permetto di dissentire, proprio in ragione dello specifico settore di cui stiamo discutendo e proprio in ragione delle peculiarità dello stesso. Invero, è opportuno ribadire che, nonostante il positivo riconoscimento di carattere "programmatorio" delle organizzazioni non profit sia in termini costituzionali sia in termini di legislazione regionale, esse sono spesso costrette a muoversi in un contesto di riferimento normativo-tributario incerto e contradditorio, in cui si possono compiere errori.

Quale è a nostro avviso la mancanza più grave dei ripetuti interventi del Fisco nei confronti degli enti non profit? Diciamolo in modo sintetico, per poi tornare sull'argomento in un'altra occasione: trascurare le finalità perseguite a tutto "vantaggio" delle attività svolte. Ora è pur vero che l'Amministrazione finanziaria interviene sull'oggetto sociale effettivamente svolto e se questo integra un'attività oggettivamente commerciale "scatta" automaticamente l'assimilazione dell'organizzazione non profit ad una impresa. Ma non è forse giunto il tempo (nel 2010!) di capovolgere l'approccio? Se si considerano le finalità (socialmente meritorie), quelle sì da preservare in termini di monitoraggio e di controlli ex ante e in itinere, sarebbe più semplificato il lavoro di accertamento delle attività svolte: queste, dovendo rispondere al perseguimento degli scopi statutari (socialmente rilevanti) sono alle stesse "vincolate". Si tratterebbe di verificare se non siano maturi i tempi per una "relativizzazione" del discrimen tra attività istituzionali e attività commerciali. Ma di questo avremo modo di parlarne ancora.