

ALLEGATO

N. 4

**ATTO DI INDIRIZZO SULLA DEDUCIBILITÀ
TRIBUTARIA DELLE LIBERALITÀ EROGATE AI
SOGGETTI NON LUCRATIVI, DI CUI
ALL'ARTICOLO 14, COMMI 1-5, DEL DECRETO
LEGGE N. 35 DEL 2005 CONVERTITO CON
MODIFICAZIONI NELLA LEGGE N. 80 DEL 2005**

PAGINA BIANCA

Deliberazione n ° 795 (Seduta del 24 ottobre 2005)

OGGETTO: Approvazione, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a) del DPCM 21 marzo 2001, n. 329 dell'atto di indirizzo di carattere generale in relazione all'articolo 14 del decreto legge n. 35 del 2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 80 del 2005

IL CONSIGLIO DELL'AGENZIA PER LE ONLUS

Visti:

- la legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3 commi 191 e 192;
- il DPCM 26 settembre 2000 istitutivo dell'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale;
- il DPCM 21 marzo 2001 n. 329 "Regolamento recante norme per l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale"

Visti in particolare l'art. 3, comma 1, lett. a) del DPCM n. 329/01 con il quale il legislatore ha precisato che l'Agenzia per le Onlus, nell'esercizio delle attribuzioni di cui all'art. 3, commi 191 e 192 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 esercita, nell'ambito della normativa vigente, i poteri di indirizzo, promozione, vigilanza e ispezione per la uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare per quanto concerne le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, il terzo settore e gli enti non commerciali;

Dato atto della rilevanza per il Terzo settore dell'approvazione della nuova disciplina in materia di deducibilità fiscale delle donazioni;

Preso atto della decisione del Consiglio di emanare un atto di indirizzo generale in merito all'argomento specifico con l'intento di esprimere le proprie considerazioni in relazione ad alcuni aspetti che generano difficoltà nell'applicazione della normativa, e conseguentemente dei benefici fiscali;

Visto il verbale della Commissione per le Attività di Indirizzo relativo alla riunione del 18 ottobre 2005;

Visto l'art. 25 del Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia per le Onlus, approvato con propria deliberazione n. 550 del 20.9.2005;

Visto il parere di regolarità tecnica espresso dal Direttore del Dipartimento Attività Giuridiche in data 21 ottobre 2005;

Visto il parere del Direttore Generale espresso in data 21 ottobre 2005;

Su proposta del Relatore, con voti unanimi e concordi

DELIBERA

1. di approvare l'allegato atto di indirizzo generale, quale parte integrante del presente provvedimento, inerente l'articolo 14 del decreto legge n. 35 del 2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 80 del 2005;
2. di delegare gli uffici per l'inoltro dell'Atto all'Agenzia delle Entrate.
3. di delegare gli uffici per l'inoltro dello stesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Economia e delle Finanze e al Ministero del lavoro e delle Politiche sociali.
4. di delegare gli uffici alla pubblicazione dello stesso sul Bollettino ufficiale dell'Agenzia e sul Sito ufficiale dell'Agenzia.

Il Segretario

IL PRESIDENTE

ATTO di INDIRIZZO

(art. 5, comma 1, lett. a) del DPCM 21 marzo 2001, n. 329)

**Note sulla deducibilità tributaria delle liberalità erogate ai soggetti non lucrativi,
di cui all'articolo 14, commi 1-5, del decreto legge n. 35 del 2005
convertito con modificazioni nella legge n. 80 del 2005.**

PREMESSA

Com'è noto, è molto significativa la rilevanza verso il Terzo settore, soprattutto ai fini del finanziamento di molti dei soggetti che lo costituiscono, della nuova disciplina (D.L. 14 marzo 2005, n. 35, regolante la conv. nella L. 14 maggio 2005, n. 80) della deducibilità tributaria delle liberalità, erogate in loro favore, da persone fisiche e da enti soggetti all'imposta sul reddito delle società (IRES).

In ragione di ciò, nel quadro delle sue precipue competenze di legge (cfr. art. 3, comma 1, lett. a) del DPCM 329/2001), l'Agenzia per le Onlus ritiene opportuno rappresentare esternamente, con apposito atto proprio, prioritariamente per l'utilità dei soggetti del Terzo settore, le sue considerazioni interpretative relative agli spunti del provvedimento che possono generare margini di perplessità interpretativa, e che conseguentemente possono rendere più articolata e complessa la fruizione dei benefici fiscali recati dal citato decreto.

1. Senso pratico delle innovazioni introdotte

L'art. 14 del D.L. 35, il cui contenuto esaurisce l'intera tematica in oggetto, costituisce una disposizione di stretta matrice tributaria, incentrata sull'estensione, rispetto alla vigente legislazione, del noto "meccanismo" tecnico della c.d. deducibilità tributaria, ovvero, della facoltà di scomputare, in sede di calcolo del reddito imponibile, determinate partite di spesa che il contribuente ha effettivamente sostenuto nel periodo di commisurazione dell'imposta sul reddito.

È evidente, al riguardo, che la suddetta facoltà, risolvendosi in una legittima contrazione della base imponibile si traduce in una corrispondente contrazione del prelievo tributario,

comportando, quindi, per il singolo contribuente, un'effettiva misura di risparmio "fiscale" reale.

Appare chiaro, nel caso concreto, che la previsione di deduzioni, per le liberalità rivolte dai contribuenti a determinati soggetti, costituisce con evidenza una misura di rilevante incentivo che si fonda, per l'appunto, sull'attrattiva rappresentata dal citato risparmio, ma il cui risultato ultimo sarà, per verso proprio, la tendenza a determinare un potenziamento generale della raccolta di risorse fatta da enti non lucrativi ravvisati dal legislatore come particolarmente meritevoli.

Le partite economiche per le quali è stata riconosciuta in termini rinnovati, rispetto al passato, la citata deducibilità sono rappresentate dalle erogazioni liberali, fatte sia in denaro che in natura, già destinate a precisati soggetti non lucrativi, la cui delimitazione è più avanti illustrata.

La deducibilità riconosciuta, ovviamente, ha per presupposto l'effettivo sostenimento dell'erogazione stessa nell'ambito del periodo di tempo rilevante in proposito (che è l'anno solare o il periodo d'imposta che precedono quello al cui interno avviene il versamento), ed è altresì delimitata secondo diversi articolati che devono di volta in volta ricorrere, i quali, a loro volta, sono sottomessi a precisati presupposti soggettivi e quantitativi.

Il nuovo provvedimento si fonda su nozioni tecniche più che sperimentate, in merito a cui vale solo sottolineare che la deducibilità è un fattore con esclusiva pertinenza, come già visto, alla determinazione della base imponibile, mentre il sistema tributario vigente riconosce attualmente, in termini forse più estesi, l'applicazione della c.d. detrazione (cfr. artt. 15 e 78 del T.U.I.R.), che è invece, com'è noto, un elemento correttivo del tributo, quasi del tutto estraneo al D.L. 35/2005.

2. Presupposti soggettivi

Il funzionamento della nuova normativa è connesso all'azionamento di precisi presupposti soggettivi che si riferiscono, separatamente, secondo la terminologia della Circ. 39/E dell'agosto 2005 dell'Agenzia delle Entrate, ai seguenti riferimenti:

1. Soggetti beneficiari delle deduzioni introdotte;
2. Soggetti beneficiari delle erogazioni liberali (agevolate con le deduzioni stesse).

In relazione ai due noveri sopra indicati, si esprimono partitamente le notazioni che seguono:

1. Beneficiari delle deduzioni

L'art. 14 considera ammessi alla deducibilità, in via teorica, solo le persone fisiche (soggette ovviamente all'IRPEF) ovvero gli "enti soggetti alle imposte sul reddito delle società", cioè le società e gli enti commerciali o non commerciali.

Emerge chiaro, quindi, che tra i soggetti beneficiari non sono stati direttamente previsti né le società commerciali di persone, né quelle semplici, né gli altri soggetti sottoposti - art. 5 T.U.I.R. - al prelievo tributario con criteri di trasparenza (associazioni professionali).

È da credersi, peraltro, che in tali casi, al pari di quanto avvenuto anche in passato con altre figure centrali del meccanismo impositivo (es. crediti d'imposta), le erogazioni liberali effettuate genereranno partite deducibili per i soci o associati delle realtà predette, secondo diretta proporzione alla quota di partecipazione di ciascuno, rilevata all'atto della chiusura dell'anno di imposta rilevante.

2. Beneficiari delle erogazioni liberali

Quanto ai soggetti che, nel ricevere le erogazioni, generano agli eroganti il beneficio della deducibilità, l'art. 14 contempla:

1. tutte le Onlus, anche quelle di diritto, e quelle c.d. parziarie, ovvero quelle ammesse al regime agevolato citato solo in ragione di porzioni separate dalla loro attività (cfr. comma 9 art. 10 D.Lgs. 460);
2. le associazioni di promozione sociale iscritte nell'apposito registro nazionale di cui alla L. 383/2000 (compresi i livelli autonomi di organizzazione territoriale e i c.d. circoli affiliati locali, di cui all'art. 7 della cit. L. 383);
3. le fondazioni o le associazioni riconosciute (anche non Onlus) aventi per oggetto statutario la tutela, la promozione e la valorizzazione dei beni culturali di cui al D.Lgs. 42/2004;

4. le fondazioni e le associazioni riconosciute che hanno ad oggetto lo svolgimento o la promozione di attività di ricerca scientifica, individuate con decreto del Consiglio dei Ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

In merito alla fattispecie indicata sub. 3, crediamo opportuno osservare che dall'interpretazione letterale dell'art. 14 può evincersi che i suddetti enti non devono necessariamente svolgere l'attività qualificante in via esclusiva, salvo però il fatto che le liberalità che si intendono dedurre devono essere specificamente destinate, su base analitica, alla tutela, promozione e valorizzazione dei beni di cui al decreto citato, per la cui individuazione esatta occorre, quindi, di volta in volta, riferirsi alle diverse tipologie di beni assistiti. In specie, per molti di essi, occorre, in via ufficiale e amministrativa, ai fini della qualifica soggettiva dell'ente che li cura, la dichiarazione esplicita dell'interesse culturale o quella di notevole interesse pubblico riferita ai beni destinatari del sussidio.

3. Limiti quantitativi deducibili

Con riferimento ai limiti di carattere quantitativo della misura in oggetto, la norma in esame dispone che le erogazioni liberali, effettuate in conformità ai requisiti in essa previsti, sono deducibili *"nel limite del dieci per cento del reddito complessivo dichiarato e comunque nella misura massima di 70.000 euro annui"*.

La disposizione, dunque, pone due distinte soglie quantitative, ai fini della determinazione dell'ammontare deducibile, riferibile al complesso delle erogazioni liberali effettuate nell'arco di un medesimo periodo d'imposta.

Si precisa che tali soglie devono risultare, tra di esse, non alternative ma "concorrenti", nel senso che entrambe devono essere rispettate nel computo della quota deducibile delle erogazioni liberali. Le erogazioni, pertanto, potranno essere portate in deduzione fino al raggiungimento della soglia che, tra le due previste, concretamente risulti inferiore.

L'interpretazione appena prospettata trova chiaro fondamento nello stesso dato testuale della norma, che dapprima prevede l'ampio limite di deducibilità pari al 10% del reddito complessivo e poi impone che *"comunque"* non venga superato il limite di 70.000 euro, da intendersi, dunque, quale tetto massimo di deducibilità.

Sotto un profilo pratico, seguendo la linea interpretativa sopra delineata, consegue che, come precisato dall'Agenzia delle Entrate nella Circolare n. 39/2005, il limite relativo all'importo massimo di 70.000 euro sarà effettivamente operante solo nel caso in cui il reddito complessivo del soggetto erogante sia superiore a 700.000 euro mentre, nel caso di reddito complessivo inferiore, il limite da prendere in considerazione, per la deduzione da operare sarà, in ogni caso, quello del "dieci per cento".

4. Divieto di cumulo

Il comma 6 dell'articolo 14 stabilisce con chiarezza che la deducibilità introdotta con il D.L. 35 "non può cumularsi con ogni altra agevolazione fiscale prevista a titolo di deduzione o di detrazione di imposta da altre disposizioni di legge". Ciò evidenziato, è importante specificare che la norma sembra dover essere interpretata nel senso che il divieto di cumulo riguarda non le singole erogazioni, anche per frazioni, ma il loro ammontare complessivo.

Pertanto, ad esempio, nel caso di donazioni effettuate nei confronti di più Onlus, non è possibile fruire del regime ritenuto più favorevole, per ogni singola erogazione effettuata, ma si dovrà decidere a monte se dedurle tutte col limite e la disciplina di cui all'articolo 14 o se dedurle (ovvero detrarre imposte) ai sensi delle altre disposizioni di legge vigenti.

Tale ipotesi interpretativa è suffragata anche dalla *ratio* del provvedimento, la quale ha avuto, sin dalla sua origine, la finalità primaria di trasferire il riconoscimento fiscale delle erogazioni liberali effettuate dall'ambito degli oneri detraibili (comportanti, cioè, sottrazioni d'imposta) all'ambito degli oneri deducibili (sottratti cioè dalla base imponibile). L'intervento mira, quindi, essenzialmente ad attuare un meccanismo per il quale le somme che il soggetto donante non trattiene per sé, ma destina ad altri soggetti, per fini ritenuti socialmente meritevoli, vanno sottratte dal reddito imponibile anziché andare a produrre un semplice "sconto" (il 19% di quanto erogato, con un tetto massimo) sulle imposte da versare. Il questo senso, il nuovo "meccanismo" si pone come un sistema alternativo ai precedenti meccanismi di detrazione e anche di deduzione. A sostegno della tesi depone il tenore letterale della disposizione, il quale lascia intendere che la non cumulabilità ha ad oggetto disposizioni diverse ("... la deducibilità di cui al medesimo comma non può cumularsi con ogni altra agevolazione fiscale prevista a titolo di deduzione o di detrazione

...) per una certa tipologia di oneri ("in relazione alle erogazioni effettuate ai sensi del comma 1 ..."), piuttosto che per singoli oneri identificati con analiticità.

5. Requisiti generali di legittimità della deduzione

A prescindere dalla tipologia soggettiva specifica che il soggetto destinatario della liberalità deve presentare, l'art. 14 stesso richiede, sempre quale presupposto della deducibilità, la previa osservanza istituzionale di precisi obblighi contabili da parte del medesimo.

In altri termini, il livello previamente costituito di affidabilità contabile del soggetto beneficiario delle erogazioni costituisce altresì, al di là del suo stretto fattore proprio di osservanza, un requisito di avvaloramento della deducibilità delle erogazioni praticata dagli eroganti (cioè da soggetti che, per definizione, sono da esso distinti).

In termini pratici, i presupposti in esame sono costituiti:

- a) dalla tenuta di scritture contabili, complete e analitiche, rappresentative dei fatti di gestione;
- b) dalla redazione non occasionale, entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio, di un "apposito documento rappresentativo della situazione patrimoniale, economica e finanziaria".

Quanto ad a), osserviamo che il fisco ha espressamente interpretato il requisito della completezza, posto dalla legge, come la capacità "che ogni fatto gestionale dell'ente debba essere individuato con precisione, tramite l'indicazione" (rilevata, n.d.r.) "delle necessarie informazioni quali numero d'ordine, data, natura dell'operazione, valore, modalità di versamento, soggetti coinvolti", nonché assenza di raggruppamenti numerici coinvolgenti più operazioni.

A nostro avviso, ove i dati prodotti risultino ricostruibili anche attraverso la tenuta di scritture semplificate, non si ha motivo per ritenere che le norme dell'art. 14 comportino la rinuncia ai regimi tenui eventualmente adottati, pur considerando indicativo il fatto che l'Amministrazione medesima ha espressamente riconosciuto che la tenuta della normale contabilità ordinaria integra perfettamente i requisiti di completezza e analiticità richiesti.

Quanto a b), osserviamo solo che "l'apposito documento" richiesto dall'art. 14 è perfettamente costituito da un bilancio completo, riferito pur sempre a un ente non

lucrativo, e dunque, come dice l'Agenzia delle Entrate, integrato anche da un semplice stato patrimoniale con un rendiconto gestionale (economico).

Facciamo presente, peraltro, che la formula della legge, annoverando fra i requisiti relativi al suddetto bilancio, quello della sua redazione entro quattro mesi dalla data di chiusura dell'esercizio (e non quindi quello della sua approvazione) non sembra riferirsi alle semplici previsioni delle disposizioni statutarie, quanto alla realtà comprovata dei procedimenti di redazione osservati in via di fatto.

6. Questioni relative alle modalità di erogazione

Data la necessità, per i soggetti eroganti, di munirsi, per i propri rapporti personali col fisco, di un supporto documentale dell'avvenuta contribuzione ad uno dei soggetti titolati indicati dalla legge, è stata prospettata ufficialmente dall'erario la tesi secondo la quale, in analogia a quanto generalmente previsto per le erogazioni liberali in favore delle Onlus dall'articolo 13 del D.Lgs. 460 del 1997, le erogazioni in esame, per meritare la deducibilità, dovrebbero essere effettuate tramite uno dei seguenti canali intermediari: banca, ufficio postale, carte di debito e prepagate, assegni circolari e bancari. Sarebbero pertanto da escludere, dalla deducibilità, le **erogazioni liberali effettuate in contanti**, magari per consegna diretta, il che porta a ritenere che, nei controlli svolti dal fisco sulle dichiarazioni dei redditi degli eroganti, le erogazioni prive del citato supporto documentale verrebbero disconosciute come posta negativa nel calcolo dell'imponibile (con conseguente incremento del reddito dichiarato, delle imposte dovute e delle sanzioni per dichiarazione non fedele).

Si osserva, al riguardo, che, nel sistema vigente, sono solo le erogazioni ordinarie alle Onlus effettuate da persone fisiche, che necessitano del canale bancario o postale, mentre quelle effettuate da altri soggetti titolari di reddito d'impresa sono considerate deducibili a prescindere dalle modalità di versamento.

Anche in ragione di ciò, pertanto, crediamo possa rilevarsi che nessuna norma di legge prevede l'estensione delle citate regole erogative ai versamenti di cui all'art. 14 (anche se l'eventuale presupposto soggettivo di Onlus, se presente nel soggetto finanziato, potrebbe facilmente determinare un fattore analogico influente, a nostro avviso).

Di conseguenza, si ritiene che sussistano ragioni per difendere, in sede contenziosa, un'eventuale contestazione basata su quanto sopra, salva ovviamente l'opportunità di prevenire la lite stessa.

7. Liberalità in natura e valorizzazione

Relativamente alle erogazioni liberali di **prestazioni di servizi** (concetto atipico, ma certamente prospettabile quale prestazione non retribuita col consenso del prestatore), si rileva che le stesse sono, a nostro avviso, da ritenere ammissibili, in virtù del fatto che anch'esse costituiscono, senza dubbio alcuno, una forma di erogazione in natura, in virtù dell'accrescimento patrimoniale che la loro trasmissione di benefici o utilità comporta, anche sotto forma di diretto risparmio economico.

Ai fini della determinazione, ad ogni effetto, dell'entità dell'importo deducibile corrispondente all'erogazione in natura, il sistema legislativo tributario contempla, com'è noto, ai sensi dell'art. 9 del T.U.I.R., l'istituto generale del "valore normale".

La determinazione di questo, in base al comma 3 del citato articolo, coincide con il "prezzo o corrispettivo mediamente praticato per i beni e i servizi della stessa specie o similari" rispetto ai valori che realizzano la fattispecie, facendo riferimento "in quanto possibile, ai listini o alle tariffe del soggetto che ha fornito i beni o i servizi" (art. cit.).

S'intende, al riguardo, che ove il fisco abbia a contestare la valorizzazione praticata, esso ha sempre l'onere di motivare adeguatamente le sue ragioni in sede di accertamento.