

**COMMISSIONE PARLAMENTARE**

**per il parere al Governo sui testi unici  
concernenti la riforma tributaria**

---

**INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA  
DI TRATTAMENTO TRIBUTARIO DEI REDDITI  
DELLA FAMIGLIA E DI AGEVOLAZIONI FISCALI  
ALLE ASSOCIAZIONI SENZA SCOPI DI LUCRO**

**3° Resoconto stenografico**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 8 GIUGNO 1993**

---

**Presidenza del Presidente FAVILLA**

**INDICE**

**PROCEDURE INFORMATIVE**

**Seguito dell'indagine conoscitiva in materia di trattamento tributario dei redditi della famiglia e di agevolazioni fiscali alle associazioni senza scopo di lucro: audizione dei professori Sergio Gambale e Raffaello Lupi**

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 9, 10 e <i>passim</i>	GAMBALE .....	Pag. 3, 9, 10 e <i>passim</i>
BRINA (PDS) .....	12	LUPI .....	13, 18, 19
LETTIERI (PDS) .....	9		
SERRA (PDS) .....	9, 18		

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Sergio Gambale, direttore dell'Ufficio centrale per l'elaborazione di studi di politica tributaria e di analisi fiscale del Ministero delle finanze e il professor Raffaello Lupi, dell'Università degli studi di Venezia.*

*I lavori hanno inizio alle ore 9,40.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

**PRESIDENTE.** Proseguiamo nella seduta odierna l'indagine conoscitiva in materia di trattamento tributario dei redditi della famiglia e di agevolazioni fiscali alle associazioni senza scopi di lucro. È in programma oggi l'audizione dei professori Sergio Gambale e Raffaello Lupi, che ho pregato di fornirci un quadro generale della materia, che potranno successivamente integrare con loro valutazioni critiche e propositive. È importante che rimanga agli atti una ricognizione generale sull'attuale situazione del settore sul quale potrà innestarsi la riforma futura.

**GAMBALE.** Ringrazio il presidente Favilla e la Commissione per il cortese invito; sono lieto, al tempo stesso, di poter svolgere una presentazione sistematica della materia, piuttosto ampia e complessa. Spero di riuscire a fornirne un quadro generale per poi passare ad alcune osservazioni di carattere più specifico sulle disposizioni agevolative e ad alcune indicazioni che riflettono un punto di vista personale.

È stato rilevato nella dottrina tributaria che, da un punto di vista sistematico, enti commerciali e non commerciali non differiscono nella sostanza. La differenza è rappresentata dall'oggetto: i primi hanno come oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali; i secondi, quando esercitano anche tali attività, lo fanno solo in modo occasionale. Diversa, comunque, è la disciplina delle due categorie da un punto di vista fiscale.

Le attività commerciali sono quelle che danno luogo alla formazione di un reddito d'impresa, secondo quanto previsto dall'articolo 51 del *Testo Unico per le imposte sul reddito*. Ai fini della loro qualificazione, non è determinante la presenza o meno di un fine di lucro, quanto il tipo di attività esercitata, sulla base di quanto previsto dallo statuto e con riferimento alla situazione effettiva.

La concreta discriminazione del carattere commerciale o meno dell'attività, peraltro, non è sempre agevole. Ne sono dimostrazione le numerose risoluzioni ministeriali emanate al riguardo e gli interventi, spesso di tipo interpretativo, adottati dal legislatore.

Così, è stata stabilita con legge la natura non commerciale agli effetti tributari delle prestazioni, anche di tipo strumentale - come

l'alloggio, il vitto, la fornitura di libri e materiali didattici - che hanno per oggetto lo svolgimento di attività didattica e culturale da parte di filiazioni di Università o istituti di cultura superiori stranieri, nonché da parte di collegi universitari legalmente riconosciuti e sottoposti alla vigilanza del Ministero dell'università e della ricerca scientifica. Parimenti, sono state definite non commerciali «le attività istituzionalmente proprie svolte da consorzi di bonifica, di irrigazione e di miglioramento fondiario...».

Questa interpretazione ha, in un certo senso, sanato alcuni indirizzi che si erano affermati nell'Amministrazione finanziaria.

Un analogo intervento, almeno dal punto di vista degli effetti sul passato, è stato adottato per il trattamento da riservare alle prestazioni consistenti nella tenuta della contabilità e nell'assistenza fiscale resa da parte delle associazioni di categoria ai propri associati, in conformità alle finalità istituzionali. La legge n. 413 del 1991, che ha istituito i Centri di assistenza fiscale, ha stabilito la decorrenza (dall'inizio del '93, poi spostata di un anno) della rilevanza di tali operazioni, sia ai fini dell'IVA che delle imposte sui redditi.

Dal punto di vista dell'accertamento della natura dell'attività svolta, l'Amministrazione ha sostenuto che esso non può essere limitato esclusivamente a quanto indicato dallo statuto, ma può comportare una sua effettiva verifica. Questo orientamento, d'altra parte, ha trovato recente conferma in una sentenza della Corte costituzionale che ha chiarito la «insufficienza dell'autoproclamazione». Altrimenti, ciascun ente potrebbe decidere di porsi al di dentro o al di fuori della normativa tributaria.

L'articolo 3 della legge delega per la riforma tributaria del 1971, nel definire i principi ed i criteri direttivi per la disciplina dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche, aveva stabilito al punto 8) la «assimilazione alle persone giuridiche delle associazioni non riconosciute e delle altre organizzazioni di persone o di beni prive di personalità giuridica, escluse le società semplici, in nome collettivo o in accomandita». Nel caso in cui non si fosse stati in presenza, come oggetto esclusivo o principale delle finalità istituzionali, dell'esercizio di attività commerciali, la determinazione del reddito complessivo andrebbe dovuto essere fatta sulla base di redditi fondiari, di capitali, agrari, dei redditi di azioni o di quote di società e dei redditi derivanti dall'eventuale esercizio di attività commerciali.

La categoria degli enti non commerciali è molto ampia; ne fanno parte le associazioni, le fondazioni, i consorzi, i comitati, i circoli, le congregazioni, le accademie, le casse mutue.

Nell'indicare i soggetti passivi dell'IRPEG, l'articolo 87 del T.U.I.R. del 1986 richiama, al comma 2, «le associazioni non riconosciute, i consorzi e le altre organizzazioni nei confronti delle quali il presupposto dell'imposta si verifichi in modo unitario e autonomo». In parte analoga era stata la definizione data dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 598 del 1973, che peraltro faceva riferimento ad un'altra condizione per l'assoggettabilità: quella della territorialità (sede legale o amministrativa o l'oggetto principale dell'attività), mentre il nuovo Testo unico fa riferimento, dal punto di vista territoriale, soltanto alla sua prevalenza temporale.

In termini generali pertanto, dando rilievo al carattere oggettivo dell'autonomia patrimoniale, l'imposizione fiscale diretta trova applicazione anche nei confronti dei soggetti diversi dalle persone fisiche che sono privi di personalità giuridica.

Nella previsione del decreto del Presidente della Repubblica n. 598 del 1973, la rilevanza impositiva era stata più ampia, essendo riferita a qualsiasi fonte di reddito; il TUIR del 1986, come risulta dal contenuto dell'articolo 6, considera le sole fattispecie reddituali specificate, non ricomprendendovi quelle di tipo residuale.

Un altro elemento innovativo di rilievo in questo testo è costituito dalla esclusione dal reddito, e quindi dall'imponibilità, degli utili che conseguono dalla prestazione di servizi non rientranti nell'articolo 2195 del codice civile. L'articolo 108 del TUIR consente di non assoggettare ad imposizione le prestazioni che rispondono a tre precise condizioni: *a)* la conformità alle finalità istituzionali; *b)* l'assenza di una organizzazione specifica destinata a rendere le prestazioni; *c)* il mantenimento dei corrispettivi entro il limite dei costi di diretta imputazione.

Ugualmente nuovo è risultato il contenuto del comma 1 dell'articolo 111 del T.U.I.R., che ha escluso dall'attività commerciale quella che viene svolta da parte di associazioni, consorzi ed altri enti non commerciali di tipo associativo «nei confronti degli associati o partecipanti, in conformità alle finalità istituzionali». In particolare, vengono esclusi dal reddito e quindi dall'imposizione, quote e contributi associativi versati da associati o partecipanti.

L'articolo 109, nel definire le regole per la determinazione del reddito degli enti non commerciali, stabilisce, in particolare, che, nel caso di esercizio di attività commerciali senza la tenuta di una contabilità separata, le spese e gli altri componenti negativi di reddito risultanti dal bilancio sono deducibili per la quota corrispondente al rapporto fra i ricavi e gli altri proventi che concorrono a determinare il reddito complessivo ed il loro ammontare globale.

È una tecnica di definizione dell'imponibile che riflette quanto è stato fatto nell'ambito dell'IVA rispetto all'imputazione negli aspetti generali.

Con riferimento alla particolare categoria degli enti di tipo associativo, l'articolo 111 esclude, poi, dalle operazioni commerciali e dalla formazione del reddito complessivo le attività svolte nei confronti degli associati o partecipanti «in conformità alle finalità istituzionali» a fronte del versamento di quote o contributi associativi. Hanno, invece, natura commerciale le cessioni di beni e le prestazioni di servizio (queste ultime a patto che non rispondano alle tre condizioni stabilite dal comma 1 dell'articolo 108) fatte agli associati o partecipanti verso specifici corrispettivi. A seconda, poi, della abitualità od occasionalità delle operazioni, esse concorrono come componenti del reddito d'impresa o come redditi diversi.

Per le associazioni politiche, sindacali e di categoria, eccetera, le cessioni di beni e le prestazioni di servizi verso il pagamento di corrispettivi specifici non sono considerate effettuate nell'esercizio di attività commerciali quando avvengono in conformità alle finalità istituzionali (così definite in termini molto generici).

L'articolo 108 del T.U.I.R., facendo riferimento al precedente articolo 8, ha stabilito un collegamento strutturale degli enti non commerciali con la determinazione del reddito delle persone fisiche. Il reddito imponibile complessivo degli enti non commerciali è costituito dai redditi fondiari, di capitale e da quelli derivanti da attività commerciali occasionali.

Siamo, quindi, di fronte a soggetti che godono di un regime simile a quello delle persone fisiche, anche se poi i redditi vengono dichiarati nel modello 760 per analogia nell'applicazione dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche.

L'analogia del trattamento fiscale con quello delle persone fisiche comporta che il reddito complessivo degli enti non commerciali venga ad essere costituito dalla somma di quelli delle diverse categorie, ciascuno determinato secondo le proprie regole, comprese quelle relative alle deducibilità degli oneri, alle detrazioni d'imposta, all'applicazione delle ritenute alla fonte.

Naturalmente, il regime fiscale degli enti non commerciali si applica anche agli eventuali contributi pubblici. Quando sono destinati allo svolgimento di attività istituzionali, oltre a non concorrere al reddito complessivo, essi non sono neppure assoggettati alla prevista ritenuta d'acconto del 4 per cento (articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973). Si tratta di un altro argomento da tenere presente, perchè occorrerebbe sempre rilevare quale sia l'effettiva destinazione dei contributi.

Secondo l'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 598 del 1973 (come modificato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 954 del 1982) venivano incluse fra le attività commerciali le prestazioni di servizi fatte agli associati contro specifici corrispettivi. Restavano escluse le prestazioni «effettuate in conformità alle finalità istituzionali da associazioni politiche, sindacali e di categoria, religiose, assistenziali, culturali e sportive». La medesima disposizione era, poi, inserita al comma 3 dell'articolo 111 del T.U.I.R.

Sempre ai fini dell'imposizione sul reddito, vanno ricordati i regimi forfettari introdotti per le associazioni sportive non aventi fine di lucro con proventi non superiori ai 100 milioni (1991) e per gli enti non commerciali, senza limite di ricavi, che esercitano l'agriturismo.

Particolare rilievo viene ad assumere in materia anche il trattamento stabilito dalla legge n. 266 del 1991 per le organizzazioni di volontariato. Oltre a ricondurre tali associazioni nell'ambito degli enti di tipo associativo, la nuova legge ha stabilito la non imponibilità ai fini delle imposte sul reddito dei proventi che derivano dall'esercizio di attività di tipo commerciale cosiddette «marginali», purchè destinati al perseguimento delle finalità istituzionali.

La concessione dovrebbe essere fatta «previo accertamento della natura e dell'entità dell'attività». La valutazione dell'aspetto quantitativo dovrà tenere conto, come indicato nella circolare del Ministero delle finanze n. 3 del 25 febbraio 1992, anche degli effetti che potrebbero conseguire in termini di eventuali distorsioni del mercato.

Con riferimento alle associazioni ed alle altre organizzazioni senza personalità giuridica che non hanno per oggetto esclusivo l'esercizio di attività commerciale, il comma 4 dell'articolo 4 del decreto del

Presidente della Repubblica n. 633 del 1972 stabilisce, ai fini dell'Iva, che vengano considerate «effettuate nell'esercizio d'impresa», oltre alle cessioni di beni e le prestazioni di servizi «fatte nell'esercizio di attività commerciali o agricole»..., «anche le cessioni di beni e le prestazioni di servizi ai soci, associati o partecipanti verso pagamento di corrispettivi specifici, o di contributi supplementari determinati in funzione delle maggiori o diverse prestazioni alle quali danno diritto, ad esclusione di quelle effettuate in conformità alle finalità istituzionali da associazioni politiche, sindacali e di categoria, religiose, assistenziali, culturali e sportive...».

Per quanto riguarda il trattamento sui trasferimenti, non esiste un particolare regime fiscale per questi soggetti. Pertanto, a meno di particolari deroghe, sono dovute le normali imposte di registro.

Un regime agevolativo nei confronti delle cosiddette «*non profit organizations*» viene applicato anche in altri paesi, come Francia, Germania, Regno Unito, Belgio, Paesi Bassi. Tali regimi, in genere, escludono le associazioni che hanno finalità sociali, culturali o di beneficenza dall'applicazione dell'imposta sulle società.

Oltre al regime genericamente agevolativo assicurato agli enti non commerciali, evidentemente basato sulla esigenza di promuovere una serie di attività per le quali non era considerata concreta la possibilità di effetti distorsivi sul funzionamento del mercato, non vanno trascurate le diverse altre disposizioni agevolative.

Così, l'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 601 del 1973 prevede la riduzione a metà dell'IRPEG nei confronti degli «... enti di assistenza e beneficenza»; degli «istituti di istruzione e istituti di studio e sperimentazione di interesse generale che non hanno fini di lucro, corpi scientifici, accademici, fondazioni e associazioni storiche, letterarie, scientifiche...»; degli «enti il cui fine è equiparato a quelli di beneficenza o di istruzione».

Complessivamente, sulla base della ricognizione delle agevolazioni fiscali effettuata dall'apposita commissione ministeriale, alla fine del 1991 risultavano in vigore una ventina di disposizioni agevolative riguardanti gli enti non commerciali, comprese quelle rientranti nel regime proprio definito per questi soggetti.

Per la maggior parte, quest e disposizioni riguardano la materia delle imposte sui redditi. La relativa «spesa fiscale» era indicata in oltre 200 miliardi; peraltro, le disposizioni per le quali era stata effettuata la quantificazione erano meno della metà; in particolare, mancavano stime sul meccanismo generale delineato per gli enti non commerciali.

La più rilevante - e per la quale era stata proposta l'abrogazione con il decreto-legge n. 513 del 1992 - è quella di cui all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 601 del 1973, che introduce una riduzione del 50 per cento dell'IRPEG. In questo caso, si è in presenza di una agevolazione che va ad aggiungersi a quella, di ordine più generale, che, come già visto, attiene alla formazione della base imponibile. Analoga, a questo riguardo, è la riduzione dell'IRPEG stabilita per gli enti ecclesiastici avventisti (1988) ed ebraici (1989) con fini di religione e culto.

Di natura diversa sono altre disposizioni che, per esempio, ai fini delle imposte sui redditi, comportano: esenzioni per l'esercizio di

attività commerciali a carattere temporaneo svolte da partiti politici per manifestazioni propagandistiche; esenzione dei contributi concessi dalle regioni per fornire la costituzione ed il funzionamento amministrativo delle associazioni di produttori agricoli e loro unioni; esenzione dei contributi concessi per la costituzione ed il funzionamento amministrativo di unioni ed associazioni di produttori ortofrutticoli.

Dall'analisi delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 1990 (quindi per il 1989) risultavano circa quarantadue enti non commerciali e società ed enti non residenti (in questo caso l'aggregazione è unica). In particolare, le associazioni non riconosciute erano circa un quarto del totale (oltre diecimila). Nella distribuzione per classi di ricavo, quasi tutti gli enti non commerciali e residenti erano presenti nella classe con ricavo non compilato (quindi, purtroppo, non si riescono ad avere precise indicazioni).

Gli enti con reddito imponibile sono stati circa ventisettemila, pari ai due terzi, con un imponibile complessivo di poco superiore ai 1.000 miliardi. Il valore medio del reddito, dopo essere stato intorno ai 70 milioni nel periodo 1986-1988, è sceso al di sotto dei 40 milioni (cioè al di sotto del livello di cinque anni prima). L'imponibile ad aliquota normale è stato pari a circa 150 miliardi (15 per cento), con un valore medio di 17 milioni. Quello soggetto ad aliquota agevolata è stato superiore a 850 miliardi, con un valore medio di 45 milioni (quindi, come si può riscontrare, è stata applicata una aliquota agevolata a tutti gli enti con una maggior rilevanza quantitativa).

Per il 1990, sulla base di dati ancora provvisori (anche se quasi definitivi) che riguardano anche gli enti non residenti, il numero degli enti non commerciali è passato, verosimilmente anche per effetto di una più accurata classificazione, a circa sessantamila quindi sarebbero più che raddoppiati. Tuttavia, questo incremento non deve essere ricondotto soltanto ad una eventuale espansione del fenomeno, ma alla capacità di distinguere meglio, a livello di Anagrafe tributaria, i due tipi di associazioni. L'imponibile ha raggiunto circa 1.900 miliardi (la struttura per quota ordinaria o agevolata dell'Irpeg è rimasta sostanzialmente la stessa: circa 200 miliardi sono ad aliquota normale e circa 1.700 miliardi ad aliquota agevolata).

In conclusione, la crescente dimensione del settore degli enti non commerciali potrebbe rendere opportuno un riordino del relativo regime fiscale. Una possibile linea di intervento potrebbe essere quella che discrimina la formazione della base imponibile in funzione della misura dell'attività svolta ed in relazione al soddisfacimento o meno di interessi individuali nell'ambito del conseguimento della prevalente finalità istituzionale. Infatti, per quanto riguarda la dimensione dell'attività, da un esame comparato con altri paesi (per esempio, la Francia) risulta che il riconoscimento dell'esclusione dall'imposizione viene riferito soltanto al caso in cui la cessione di un certo bene non superi una determinata percentuale (il 10 per cento) delle entrate complessive dell'associazione.

Signor Presidente, prima di concludere il mio intervento, desidero fare un'ultima considerazione. Le esclusioni (sia per quanto riguarda l'IVA sia per quanto riguarda le imposte sui redditi) per prestazioni svolte dalle associazioni nei confronti degli associati dovrebbe essere



sempre riferite al soddisfacimento di un bisogno generale degli associati stessi e non specificamente a necessità individuali. Infatti, è estremamente difficile accertare, nei casi specifici, il soddisfacimento delle tre condizioni a cui ho fatto più volte riferimento. Se non si procede a verifiche specifiche nei confronti di questi soggetti, è difficile discriminare l'esistenza o meno di una particolare organizzazione e, soprattutto individuare se il corrispettivo sia o meno contenuto nell'ambito dei costi di diretta imputazione (concetto che già di per se stesso è complesso ed è ancora piuttosto generico) per essere apprezzato da un punto di vista puntuale.

Per quanto riguarda le aliquote applicate, sarebbe preferibile, una volta determinato un certo livello di imponibile, che non esistessero discriminazioni nell'ambito delle diverse categorie di soggetti.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Gambale per la sua esposizione, che ha fornito un quadro completo della normativa vigente (anche quella che presenta aspetti contraddittori), punto di partenza essenziale se si vuole disciplinare ed intervenire su questa materia.

I senatori e i deputati che intendono porre quesiti hanno facoltà di parlare.

**LETTIERI.** Signor Presidente, desidero fare soltanto una domanda al dottor Gambale a proposito dei consorzi di bonifica, la cui natura giuridica, originariamente privatistica, è divenuta sostanzialmente semi-pubblica. Nel Mezzogiorno i consorzi di bonifica sono stati snaturati rispetto alla loro originaria funzione (diventando istituti appaltanti di opere pubbliche). Quindi, sono perplesso sulla possibilità di includerli (consorzi di bonifica) tra le associazioni senza scopo di lucro. Vorrei conoscere la sua opinione su tale questione.

**GAMBALE.** Signor Presidente, durante il mio intervento mi sono riferito alla interpretazione legislativa che è stata data sulla natura giuridica dei consorzi di bonifica. Desidero ricordare che, in sede applicativa, l'Amministrazione finanziaria (in particolare il SECIT) aveva segnalato la necessità di assoggettare ad imposizione le attività svolte dai consorzi di bonifica (tanto è vero che si erano stati effettuati accertamenti nei confronti di questi soggetti). È subentrata una interpretazione legislativa che ha stabilito che non possono essere considerate commerciali le attività svolte dai consorzi di bonifica. Per questo motivo, durante il mio intervento ho sottolineato la difficoltà di discriminare tra la natura dei soggetti. Dall'esame tecnico condotto sulla attività dei consorzi di bonifica era emerso che essa dovesse essere considerata di tipo commerciale.

**SERRA.** Signor Presidente, vorrei sapere dal dottor Gambale se nelle altre legislazioni (in particolare in quella francese) è previsto per questi enti un trattamento fiscale di tipo agevolativo comparabile a quello ad essi assegnato in Italia. In sostanza, vorrei sapere se negli altri paesi è prevista, riguardo alla natura ed alle finalità delle associazioni senza scopo di lucro, una riduzione di imposta o una esenzione d'imposta. Certamente, il notevole incremento numerico di tali enti (il

dottor Gambale ci ha comunicato che il loro numero e raddoppiato nel giro di pochi anni) è anche il frutto dell'odierna società civile, che tende ad organizzarsi sempre di più in tali associazioni.

**GAMBALE.** Nel sistema francese tali associazioni sono escluse dall'imposta sulla società e sono sottoposte invece al prelievo per le società morali. Inoltre, pur non avendo una rilevanza rispetto all'imposta sul valore aggiunto, sono sottoposte a limitazioni di carattere quantitativo.

Vorrei sottolineare ancora una volta, a beneficio della chiarezza, che in questi ultimi anni, sulla base dei dati statistici disponibili, il numero delle associazioni è raddoppiato. Dal momento che il confronto probabilmente non è del tutto omogeneo, è possibile che i dati esistenti fino al 1989 siano stati sottostimati. Quando mi saranno noti i dati del 1992, la situazione potrà risultare ancor più aumentata. Occorre tener conto che in altri paesi, quando si fa riferimento a queste associazioni, si prevede una delimitazione molto più marcata; si parla di finalità sociali, culturali o di beneficenza, mentre in Italia i limiti sono molto più incerti.

**PRESIDENTE.** È evidente dalla sua esposizione che sulla base delle leggi esistenti permane una difficoltà di interpretazione riguardo a queste associazioni. Anche il Parlamento si è mosso con difficoltà, a volte per tutelare alcune attività specifiche di interesse pubblico, come ad esempio, i consorzi.

Vorrei sapere se Lei ritiene opportuno cercare di riportare ad unità il sistema della tassazione delle attività che non hanno fini di lucro, anche allo scopo di dare dei riferimenti chiari. Non è possibile che associazioni che nascono con scopi di carattere puramente culturale o sportivo siano incerte nell'applicazione della norma o addirittura temano di dover commettere qualche irregolarità. A volte un privato cittadino, nell'assumersi la responsabilità della presidenza di un'associazione non riconosciuta, si trova di fronte a difficoltà e rischi di difficile soluzione. Sarebbe dunque opportuno cercare di chiarire il trattamento tributario a cui sono assoggettate tali attività.

In molti casi le associazioni di volontariato, come gli enti o le istituzioni di beneficenza svolgono poi una funzione che talvolta è di surroga dell'attività pubblica; altre volte, invece, svolgono funzioni previste dalla Costituzione, anche se non classificabili come «pubbliche».

A mio avviso, ciò ne giustifica l'assoggettamento ad un regime agevolativo chiaro e definito. Del resto la stessa legge sul volontariato è nata a questo scopo, prevedendo l'indicazione di talune associazioni in un apposito albo regionale.

L'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 601 del 1973, in tema di enti di assistenza e beneficenza nel campo dell'istruzione, prevedeva il pagamento di un'imposta sul reddito per le persone giuridiche ridotta della metà, dal 36 per cento al 18 per cento; attualmente, invece, la legge tributaria non tratta correttamente questi enti perchè distingue, ad esempio, il reddito di natura patrimoniale da quello di altra natura, e non permette la compensazione tra redditi e perdite.

Si può così verificare il caso, ad esempio, di un'istituzione religiosa o assistenziale o di beneficenza con un grosso patrimonio edilizio e dal quale percepisce un rilevante reddito da fabbricati, che non può compensare con le perdite derivanti, ad esempio, da un reddito di natura mobiliare. Pertanto, potrebbe avere una grossa perdita in campo mobiliare, con l'obbligo invece di dover pagare delle imposte sul reddito di natura patrimoniale.

È un problema che hanno dovuto affrontare anche comuni e regioni prima che venisse approvata la norma che ha escluso questi enti dal campo di applicazione dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche e dell'ILOR.

Vorrei sapere quale è il Suo parere al riguardo, perché, a mio avviso, occorrerebbe considerare il reddito reale e non quello fittizio; in caso contrario, questi enti rischierebbero di vedere assoggettato ad imposta anche il solo reddito di natura patrimoniale.

**GAMBALE.** Convegno con l'ultima osservazione del Presidente, che concettualmente ritengo più corretta. Occorre fare riferimento al reddito reale degli enti per definire quale sia il reddito imponibile. Una volta compiuta tale operazione, i soggetti possono godere di trattamenti agevolati, ma l'aliquota dovrebbe essere quella vigente. In altre parole, si tratta di apportare degli aggiustamenti alla definizione e alla determinazione del reddito, senza alcuna discriminazione per quanto concerne le aliquote.

Ribadisco quest'ultimo punto perché ho recentemente letto alcuni emendamenti presentati ad un testo che è all'esame del Parlamento, nei quali viene proposta l'introduzione di differenziazioni dell'aliquota in materia di IRPEG in relazione alle dimensioni dei soggetti interessati. Qualora tali proposte venissero accolte, si introdurrebbero, tra l'altro complicazioni anche ai fini del credito d'imposta e per disciplinare il trattamento al passaggio da una categoria all'altra.

In conclusione, quindi, concordo con il Presidente circa le modalità di determinazione della base imponibile (perché il principio che stabilisce che nel reddito complessivo confluiscono tutti i beni dovrebbe valere in tutti i casi); ritengo invece problematica una discriminazione sulle aliquote.

Per quanto riguarda l'altro aspetto, l'articolo 88 del T.U.I.R. esclude dall'assoggettamento ad imposte sui redditi gli organi e le amministrazioni dello Stato, dalla costituzione di attività commerciali l'esercizio di funzioni statali e quindi pubbliche.

**PRESIDENTE.** Intendevo attività pubbliche in senso lato, non strettamente statali.

**GAMBALE.** Occorre ugualmente disciplinare tali attività. Esigenza di certezza potrebbe soffrire per la stessa interpretazione di «esercizio di funzioni pubbliche» da parte di un soggetto; le funzioni esercitate possono anche essere tutte pubbliche e non mi pare, oltre tutto, che sia prevista una codificazione dei contenuti tipici dell'attività pubblica. Registriamo esempi giornalieri osservando la normativa e gli stessi

conti del settore. Le attività che vengono svolte, poi, sono storicamente diverse, perchè l'area delle funzioni esercitate dal settore pubblico in un certo periodo si può espandere e in un altro si può contrarre. Certamente l'unitarietà della trattazione normativa risponderebbe a queste esigenze.

Tutto ciò mette in difficoltà sia quanti sono assogettati ad un certo regime, sia gli organi che hanno funzioni di controllo; l'interpretazione diventa difficile, rischia di essere soggettiva e purtroppo, quando si mettono a raffronto due interpretazioni diverse, gli effetti non sono trascurabili.

Sarebbe, quindi, opportuna una revisione della normativa che faccia riferimento all'attività prevalente svolta dalle singole associazioni. Le attività degli enti, previste nei rispettivi statuti, sono numerose, tant'è vero che si parla della possibilità di giustificare l'esercizio di talune funzioni soltanto a mezzo di integrazione degli statuti stessi. Invece, dovrebbe essere solo l'attività prevalente dell'associazione quella che consente una differenziazione del trattamento rispetto a quello generale, ferma restando una indicazione precisa di quali possano essere le attività ritenute meritevoli. E queste in un certo periodo possono essere anche diverse da quelle di un periodo precedente o successivo.

Gli interventi interpretativi rispondono spesso a finalità di interesse pubblico; tuttavia, le modifiche interpretative possono avere oggetti molto delicati. Non va dimenticato che l'attività di controllo in alcuni casi indotto a forme di interpretazione benevola. Le interpretazioni correttive degli organi amministrativi sono intervenute poichè, una volta seguita una certa procedura, si era creato un alone di affidabilità per altri soggetti. Il fatto è che le norme interpretative dovrebbero avere effetto su quanto accadrà successivamente, ma questo è un argomento di ordine più generale.

BRINA. Signor Presidente, credo che sia giusto mantenere separati gli enti commerciali da quelli non commerciali e che il discrimine debba riguardare giustamente i redditi imponibili. Occorre però stabilire quali attività noi sottoponiamo ad imposizione per le associazioni non commerciali: su questo aspetto bisognerebbe essere precisi e circoscrivere le materie stesse.

Operiamo in una realtà in cui vi è una ricca tipologia di associazioni diffuse tra la popolazione anche a livello locale (pensiamo agli 8.100 comuni e alle relative frazioni), con insediamenti disseminati in tutto il territorio. Pensiamo, ad esempio, alle *pro loco* o alle società di mutuo soccorso; pensiamo alle attività che aggregano gli anziani o alle attività sportive che aggregano i giovani.

In questa realtà associativa occorre individuare le attività che possono essere colpite dal fisco. Tornando all'esempio di prima, ci sono *pro loco* che in tutto l'anno pensano ad organizzare la festa patronale; possiamo anche pensare di far rientrare nel reddito imponibile un'attività che muove qualche decina di milioni per una serata, ma dobbiamo alleggerire il più possibile la pressione fiscale su questo tipo di associazioni. Così pure, ci sono attività della Croce verde per il pronto intervento che vengono sottoposte a pressione fiscale.

Se ho capito bene, abbiamo 200 miliardi di «spesa fiscale», più altri 150, per un totale di 350 miliardi. Tutto sommato, anche volendo considerare questo dato in maniera estremamente rigida, non penso che dovremmo preoccuparci oltre misura se le attività complessive di milioni di uomini e di migliaia di circoli comportano per l'erario un mancato introito di questa entità.

Dovremo compiere, quindi, uno sforzo per individuare il reddito imponibile; certamente si dovrà lavorare con precisione per evitare l'insorgere di un possibile contenzioso.

**GAMBALE.** Signor Presidente, per quanto riguarda le cosiddette spese fiscali, desidero sottolineare che la quantificazione effettuata riguardava soltanto una parte delle posizioni. In sostanza, non è stato possibile valutare il regime generale perché - come ho già detto - la maggior parte di questi soggetti non si è collocata neppure in una classe di ricavi. Pertanto, da un punto di vista dei dati fiscali, occorrerebbe effettuare analisi *ad hoc*.

Come ha giustamente sottolineato il Presidente, a volte gli adempimenti fiscali possono rappresentare un ostacolo per la correttezza fiscale o quanto meno per l'utilizzo di un certo regime. Nell'ambito di una politica di semplificazione, potrebbero essere introdotte delle forme sostitutive di imposizione che agevolino gli adempimenti fiscali.

**PRESIDENTE.** Ringrazio, a nome della Commissione, il professor Sergio Gambale e dichiaro chiusa l'audizione.

#### **Audizione del professor Raffaello Lupi**

**PRESIDENTE.** Rivolgo al professor Lupi un vivo ringraziamento per aver aderito alla richiesta di informazioni da noi avanzata in materia di agevolazioni fiscali alle associazioni senza scopo di lucro.

Gli dò senz'altro la parola per una esposizione introduttiva sull'argomento dell'indagine.

**LUPI.** Desidero innanzi tutto sottolineare la neutralità fiscale della forma giuridica «associazione». Alle associazioni come tali non si collega infatti alcun particolare tipo di attività; in sostanza le associazioni sono dei «contenitori» in cui rientrano le più svariate attività. Una volta un rappresentante di un'associazione mi disse: «Noi siamo un ente non commerciale senza fini di lucro che compra e vende pomodori». In effetti la loro associazione non aveva fini di lucro, in quanto aveva lo scopo di commercializzare i pomodori degli associati (gli associati vendevano i pomodori all'associazione, che poi li commercializzava). In sostanza, assicurava un servizio, come quello delle cooperative di commercializzazione. Quindi, domandarsi quale potrebbe essere il regime tributario delle associazioni che non tendono ad un profitto è troppo generico. L'associazione a cui mi sono riferito, pur non tendendo ad un profitto, svolgeva però un'attività commerciale. Il problema non è dunque il reddito dell'associazione, ma il tipo di attività che svolge. Chiaramente il problema non si pone per le associazioni di opinione e di categoria (come i

partiti politici, i sindacati, anche quelli dei commercianti e degli artigiani, e le associazioni ambientaliste, quali il WWF). Le quote associative versate a tali associazioni concretano, in linea di principio, trasferimenti estranei al concetto di reddito. Se qualcuno si iscrive al Partito democratico della sinistra, lo fa perchè condivide una determinata ideologia e non trae alcun vantaggio a seguito di tale sottoscrizione. Diversa è la situazione quando qualcuno si iscrive al CNA e quest'ultimo gli tiene la contabilità; quando cioè accanto alle finalità politiche, sindacali e di opinione si aggiunge un servizio di tipo individuale. Il CNA non consegue profitti tenendo le contabilità, però assume impiegati, compera dei beni, assicura dei servizi e dà consulenze, cioè svolge un'attività di tipo commerciale che poi, però, non dà luogo ad un reddito, in quanto i costi vengono pilotati in maniera tale che non vi siano utili. In questo caso, ci troviamo infatti in presenza di associazioni che assicurano dei servizi e che non hanno la finalità di conseguire utili da dividere tra gli associati. Probabilmente queste associazioni, se l'attività rende, acquisteranno una sede più bella, organizzeranno un servizio di assistenza più efficace oppure svolgeranno delle attività di monitoraggio dei commercianti e degli artigiani della zona.

In questo caso, però, pur aumentando l'influenza politica, in senso lato, dell'associazione, non si produce un reddito che può essere distribuito. In effetti, le organizzazioni di cui sto parlando sono tutte *non profit*.

Il problema dell'IRPEG si manifesta soltanto quando sono organizzate attività di raccolta di fondi che potrebbero essere commerciali. Si pensi al WWF, che ha tra le sue attività anche quella di vendere borse, magliette o altro, per finanziare attività di carattere ambientale. In quel caso, il WWF svolge un'attività di *fund raising*, vale a dire di raccolta di fondi attraverso un'attività commerciale che produce utili dichiarati distintamente. In ogni caso il WWF paga le imposte sul reddito, mentre in altri casi la banda musicale, l'associazione canottieri, il circolo delle bocce o l'ARCI chiedono il pagamento di una certa quota allo scopo di rendere più florida l'associazione o per effettuare altre iniziative a vantaggio di essa.

In effetti, è molto più difficile trovare una soluzione legislativa per le associazioni suddette, perchè in base alla normativa attuale questi servizi non vengono considerati commerciali se svolti nei confronti degli associati, anche dietro pagamento di corrispettivi specifici.

L'associazione degli amici della canoa che affitta le canoe ai soci e quella degli amici della musica che paga un maestro di liuto per l'insegnamento di questo strumento non sono soggette al pagamento dell'IVA per i suddetti servizi. È chiaro che nel calcolo delle imposte dirette l'associazione in ogni caso andrebbe in pareggio, perchè lo scopo non è quello di produrre un reddito, ma di fornire un servizio. In alcuni casi, però, questo servizio può arrivare al consumo finale non gravato di IVA, realizzando così una concorrenza sleale nei confronti di coloro che hanno aperto una scuola di musica tramite una società a responsabilità limitata, rendendo questi servizi in forma commerciale.

Il problema si presenta quando invece alcuni imprenditori, sfruttando quella norma, costituiscono un'associazione, come un circolo di tennis, un piano bar, un ristorante o una discoteca.

Il cittadino che vuole svolgere un'attività sportiva si troverà sempre di fronte ad associazioni sportive che sono tali solo in apparenza, perchè i soci che decidono sono gli stessi imprenditori, mentre gli altri, come soci frequentatori, pagano una quota associativa che in realtà dà diritto soltanto allo sfruttamento degli impianti.

Ne risulta una interpretazione strumentale della norma, che, pur essendo corretta concettualmente, talvolta va a regolamentare fattispecie non meritevoli di tutela.

Certamente, se vi fosse la volontà politica di andare ad incidere in parte su questa materia, sarebbe possibile operare una distinzione al riguardo; comunque, occorre un lavoro tecnico che non lasci spazio ad improvvisazioni, ma che possa affrontare realtà spesso molto diversificate.

Una possibilità di soluzione potrebbe essere quella di considerare associazioni non a scopo di lucro quelle che non superano un certo limite di quota associativa, in modo tale da escluderle dal pagamento dell'IVA; per quanto riguarda invece le imposte dirette, si andrebbe sempre ad un pareggio dei costi.

Queste associazioni non hanno obblighi fiscali di alcun genere; ad esempio, non hanno l'obbligo di tenere un registro dell'associazione e quindi non sono soggette ad IVA o ad imposte dirette; inoltre, fino a poco tempo fa, non avevano un codice fiscale.

Questo è il motivo per cui queste associazioni non sono censite e sono sprovviste di una struttura contabile. Quando scatta una ritenuta alla fonte, e di conseguenza c'è la necessità di un codice fiscale, devono compilare il modello 770, fare una dichiarazione dei sostituti d'imposta, versare le ritenute, e ciò può essere molto seccante.

Nel caso, ad esempio, di una palestra, si presume che venga compilato il modello 770 per gli istruttori e per i collaboratori, mentre per tutto ciò che non viene contabilizzato, è possibile sfuggire agli obblighi dei sostituti d'imposta. Ben diverso è il discorso dell'associazione che organizza un'attività ben delimitata nel tempo e occasionale rispetto a quello di una struttura organizzata che necessariamente deve mettersi in regola.

In quest'ultimo caso, vengono segnati i compensi agli amministratori, agli istruttori, ai collaboratori. L'associazione nella quale votano soltanto i promotori compila il suo verbale di distribuzione dei compensi e, fino a concorrenza di retribuzioni credibili per attività di amministrazione, di corsi effettuati o di coordinamento, il rapporto tra entrate ed uscite coincide. Pertanto, rimane una situazione di pareggio, perchè i soldi versati risultano come compenso per attività svolte nei confronti dell'associazione.

Chi ha una piscina magari costituisce un'immobiliare e poi affitta l'uso delle strutture all'associazione; oppure un soggetto, proprietario di un terreno con otto campi da tennis, si fa promotore di una associazione per il tennis, a cui affitta i campi pur mantenendone la proprietà. Molti circoli nautici operano nello stesso modo.

Si registra l'uscita del denaro attraverso le retribuzioni dei promotori, oppure attraverso le retribuzioni che i promotori pagano a chi lavora per l'associazione: quelli che mettono su un ristorante pagheranno i cuochi, quelli che aprono un piano bar pagheranno quelli

che suonano il pianoforte. Il fisco dunque, non conosce queste associazioni, ne ignora perfino il numero, perchè chi può fingere di non avere ritenute da fare non ha nemmeno motivo di richiedere il codice fiscale. Oltre tutto tali associazioni non debbono essere costituite di fronte ad un notaio, giacchè si tratta di associazioni non riconosciute.

Tutte le attività svolte nei confronti degli associati, solo per questo motivo e perchè riescono ad essere ricondotte nella finalità culturale o sportiva, non sono soggette all'IVA. Così in buona parte i promotori di queste associazioni possono operare eludendo il pagamento delle imposte dirette dovute per le retribuzioni di chi lavora per loro (quindi per i compensi degli amministratori, degli istruttori, e così via) e operano spesso «in nero» anche nei confronti di chi concede dei contributi o di chi li sponsorizza, poichè sono fuori dall'ambito dell'imponibilità. Se, ad esempio, una certa società che produce canoe ha bisogno di operare in parte «in nero», può decidere di far figurare un contributo di 100 milioni ad una certa associazione canoistica; quest'ultima rilascerà una certa ricevuta su carta semplice (perchè non ha scritture contabili) e la società che produce canoe darà 20 milioni invece di 100, mentre con gli altri 80 farà quello che vuole.

Tutti i contributi che figurano versati ad associazioni non riconosciute possono essere utilizzati per giustificare spese che in realtà non esistono. Per quanto concerne le imposte dirette, da un punto di vista teorico non ci sarebbero grossi danni, ma in pratica questo modo di agire è utilizzato per evadere le ritenute di acconto, ed eventualmente per giustificare spese per operazioni inesistenti. È chiaro naturalmente che una certa associazione può fare pochissime operazioni di questo tipo, perchè, in caso contrario, diventerebbe sponsorizzazione abituale, e allora si applicherebbe il meccanismo ordinario. Si tratta di operazioni occasionali, per le quali non scattano obblighi IVA.

L'enfasi sulle associazioni, che provoca elusioni ed evasioni quando si opera con i soci, mette invece in crisi le associazioni che operano nei confronti di terzi non associabili. È per questa ragione che nel 1991 sono state introdotte le norme sulle associazioni di volontariato. Se queste avessero potuto associare gli handicappati o gli extracomunitari nei cui confronti svolgono la loro attività, non ci sarebbero stati problemi; esse, invece, percepiscono contributi da strutture pubbliche che chiaramente non possono associarsi.

Le associazioni con lo scopo di promuovere lo sport e la cultura incontrano, poi, il problema delle attività commerciali non svolte nei confronti dei soci: può capitare, infatti, che l'ente svolga una manifestazione a pagamento, un corso o una prestazione nei confronti di un altro soggetto, e che non sia materialmente o giuridicamente possibile tesserare il soggetto erogante. È chiaro, infatti, che, se promuovo una manifestazione sportiva di canoe e faccio pagare 10.000 lire a persona a quelli che vengono a vederla, non posso associare gli spettatori. Così scatta l'applicazione di quella norma che prevede che tale attività commerciale debba comunque essere marginale rispetto all'attività principale dell'associazione, che deve restare senza scopo di lucro. I ricavi devono essere inferiori a 100 milioni, nel qual caso il reddito e l'IVA sono determinati forfettariamente.



Sono piuttosto protetti quelli che svolgono attività meritevoli di tutela e che sono fuori dall'ombrello dell'articolo 4 dell'IVA e dell'articolo 111 del testo unico sulle imposte dirette. Il problema è riuscire ad escludere da tale area di favore quelli che non se lo meritano.

In questo quadro sarebbe opportuna l'individuazione di una serie di parametri per riportare nell'ambito IVA le associazioni che hanno l'unica funzione di fornire servizi per lo sport o il tempo libero oppure la limitazione dell'esclusione dall'IVA alle quote sociali non eccedenti, ad esempio, le 100.000 lire annue. Si potrebbe affermare che i benefici spettano solo se tutti i soggetti associati all'ente hanno gli stessi diritti; questa è una forma indiretta per vanificare l'abuso tributario, in quanto tutti dovrebbero allora partecipare alla direzione.

Nel 1988 una norma di questo tipo era stata inserita nel disegno di legge governativo dall'allora ministro Colombo, che l'aveva recepita da una proposta di legge, presentata dall'allora deputato Vinesco Visco. Tuttavia essa non ha avuto seguito, perchè tante associazioni hanno protestato, affermando che non capivano perchè bisognava entrare nel merito dei rapporti tra soci dal punto di vista tributario.

Non si trattava di una strada diretta, di tipo fiscale; comunque, con essa si induceva l'associazione, per avere le agevolazioni fiscali, a porre tutti i soci sullo stesso piano. Un'altra via potrebbe essere quella di riportare nell'ambito dell'IVA le associazioni con quote sociali che superino un certo ammontare, anche se questa soluzione potrebbe creare dei problemi con riferimento ai soci degli aereoclub, i quali per volare devono pagare somme consistenti.

Certamente se ci fosse una norma che prevedesse che sono soggette all'IVA le prestazioni specifiche e non le quote associative, queste ultime sarebbero costosissime. I circoli di tennis o di nuoto non avrebbero alcuna difficoltà a richiedere ai propri soci una quota associativa molto alta, a prescindere dai servizi forniti per lo sport ed il tempo libero. Quindi, la nostra attenzione si deve rivolgere soprattutto sulla quota associativa. Inoltre, dobbiamo tener presente che le associazioni che acquistano attrezzature sportive, nel caso in cui siano particolarmente rilevanti, hanno la possibilità di recuperare l'IVA sugli acquisti (che sulle prestazioni sportive è soltanto del 4 per cento e quindi non dà molto gettito). Quindi, si potrebbe prevedere, per esempio nel caso in cui 20 persone costituiscano un'associazione per la nautica e debbano versare una rilevante quota associativa, che quest'ultima sia soggetta ad IVA e che il costo di acquisto del cabinato o il costo del servizio ricevuto dia luogo ad IVA a credito. Inoltre, si potrebbe dare una possibilità di opzione a chi versa una quota associativa bassa (in quanto può essere considerato consumatore finale). In sostanza, si potrebbe dare la possibilità di scegliere di essere consumatore finale fino ad una certa soglia della quota associativa, oppure essere soggetti ad IVA da un determinato ammontare della quota associativa.

Signor Presidente, in conclusione, deve essere chiaro che non si possono continuare a tenere le associazioni per lo sport ed il tempo libero fuori dall'ambito dell'IVA, tanto più che, ad esempio, sui biglietti ferroviari grava un'IVA del 9 per cento.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Lupi per la sua esposizione. I senatori e i deputati che intendono porre quesiti al nostro ospite hanno facoltà di parlare.

**SERRA.** Signor Presidente, è necessario individuare una serie di parametri adeguati per distinguere tra le diverse situazioni in corrispondenza di realtà territoriali molto differenziate. In alcune aree del paese, infatti, si riscontra un utilizzo di massa dello strumento associazionistico che rappresenta un vero e proprio stile di vita. Certamente nella società odierna le associazioni costituiscono uno strumento aggregativo di persone che lavorano nell'interesse generale e collettivo (pensiamo ai centri per gli anziani).

Desidero rivolgere una domanda al professor Lupi, sempre ricollegandomi al modello normativo francese, che mi sembra abbia inquadrato la questione più organicamente. Certamente il problema non si risolverebbe - a mio avviso - operando una distinzione tra le attività commerciali e quelle non commerciali, in quanto il discorso si sposterebbe sulla quota associativa.

**LUPI.** L'attività commerciale a cui Lei si riferisce, onorevole Serra, riguarda i terzi. Nel momento in cui si prendono in considerazione le quote associative, l'articolo 111 del Testo unico e l'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 non potrebbero essere utilizzati. Certamente c'è chi esagera: per esempio, alcune discoteche figurano come circoli culturali. Forse si potrebbe intervenire in via interpretativa.

**SERRA.** Piuttosto che penalizzare tutto il settore, sarebbe opportuno individuare l'uso improprio dello strumento associativo. A mio avviso il vero problema che abbiamo di fronte è quello di agevolare chi lavora nell'interesse collettivo, mentre la normativa vigente non consente di colpire chi usa impropriamente lo strumento associativo.

**LUPI.** Signor Presidente, forse sarebbe opportuno ricorrere ad una normativa antielusiva, anche se bisogna tener presente che l'Amministrazione finanziaria italiana non è (culturalmente e strutturalmente) matura per assumere simili decisioni. L'Amministrazione finanziaria non riesce a valutare situazioni specifiche; è del tutto refrattaria a questo tipo di discorso. Comunque, c'è una soluzione, che si ricollega a quanto è stato proposto nel 1988. Nei centri per gli anziani tutti i soci hanno gli stessi diritti. Si potrebbe stabilire che la normativa prevista dall'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 si estenda alle associazioni in cui a tutti i soci siano accordati gli stessi diritti sul patrimonio sociale (come i centri per gli anziani che ho richiamato poco fa). In questo modo verrebbero ricompresi anche gli aeroclub e tutte quelle associazioni che devono procedere all'acquisto e ad investimenti in beni costosi (alle quali certamente non bastano gli esigui importi delle quote sociali).

Invece, per le associazioni che presentano soci frequentatori, è possibile fissare una soglia anche molto bassa. Potrebbe essere un'idea per cercare di risolvere una situazione intricata.

**PRESIDENTE.** D'altra parte, si presta ad abusi anche la norma che consente di svolgere attività in favore di soci. È il caso di tutti quegli enti al cui interno funziona un bar rivolto ai soci il cui utilizzo in realtà è spesso rivolto anche nei confronti di terzi.

Forse, per quanto riguarda la manovra antielusiva, sarebbe sufficiente che l'amministrazione intervenisse efficacemente.

**LUPI.** Quello di cui sta parlando è un caso di evasione: in effetti, esistono attività che, anche se svolte da associazioni, sono comunque commerciali. Mi riferisco, ad esempio, alla gestione di spacci aziendali, alla gestione di mense e alla distribuzione di pasti. Non a caso, tra questi non è prevista la somministrazione di bevande e alimenti nei pubblici servizi.

Le cessioni di beni nuovi prodotti per la vendita non possono non essere soggette ad un'imponibilità di qualche genere. L'associazione della canoa, nel momento in cui si occupa della vendita di canoe ai soci, è soggetta ad un'imposizione fiscale secondo quanto previsto da alcune norme «paracadute» contenute nell'articolo 4, che evitano gli abusi più eclatanti. Le pubblicazioni delle associazioni di categoria, assistenziali, culturali e sportive, vendute prevalentemente ai propri associati, non sono gravate dell'IVA, perchè esiste una norma apposita che deroga a quella concernente i prodotti nuovi per la vendita. Anche il giornalino può rientrare in questa categoria; però, se viene diffuso tra gli associati non viene considerato tale.

Per riuscire a dominare la complessità di questa realtà, ci vuole molta immaginazione tecnica e non è possibile affidarsi all'improvvisazione, ma ciò riguarda tutta la materia tributaria.

**PRESIDENTE.** Ringrazio entrambi gli auditi per le loro interessanti considerazioni; le Sue, più relative al versante del soggetto beneficiario della norma, in un certo senso completano la relazione fornitaci dal professor Gambale. Se non ci sono ulteriori domande o osservazioni, dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 11,20.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

**DOTT.SSA MARISA NUDDA**

