

# Associazioni di promozione sociale

**Un riconoscimento al valore sociale, un'identità all'associazionismo: la legge 383 del 7.12.2000**

Al termine dell'anno 2000 è stata approvata dal **Parlamento** la terza legge quadro sull'associazionismo, dopo quelle sul volontariato e sulle cooperative sociali : [la legge 383 del 7 dicembre 2000](#) completa il quadro normativo del terzo settore, disciplinando il riconoscimento e la costituzione delle associazioni di promozione sociale (di seguito "a.p.s.").

Il **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** ha poi approvato [il regolamento](#) che disciplina il procedimento per l'iscrizione e la cancellazione delle associazioni a carattere nazionale nel registro di cui all'art. 7 della citata legge 383/2000.

Di notevole importanza, inoltre, nell'ambito del riconoscimento normativo del non profit, il decreto legislativo n. 460 del 4.12.1997, istitutivo delle O.N.L.U.S. organizzazioni non lucrative di utilità sociale, che aveva già previsto richiami alle a.p.s., pur non essendo ancora normativamente definite.

Dopo oltre dieci anni di attesa, si è giunti all'approvazione della nuova legge sulla promozione sociale, che è intervenuta per conferire il riconoscimento della funzione sociale a molte associazioni, attribuendo una giusta identità all'associazionismo, nella speranza che gli organismi introdotti dalla legge possano garantire, per il tramite delle associazioni stesse, il principio costituzionale della partecipazione dei cittadini alla vita, oltre che politica ed economica, anche sociale e culturale.

Il mondo del non profit in Italia, sulla base dei dati **Iref/Istat '98/99**, consta di circa 200.000 organizzazioni, di cui 150.000 associazioni (prevalentemente di promozione sociale), 15.000 organizzazioni di volontariato, 5.400 cooperative sociali, 2.000 fondazioni e quasi 18.000 tra le altre tipologie (organizzazioni non governative, comitati, associazioni di categoria): tali numeri attestano che il Terzo settore è una realtà in costante crescita e che merita una maggiore attenzione da parte delle istituzioni, soprattutto se si considera che risultano occupate circa 700.000 persone, con quasi 5 milioni di volontari.

## 1 - Requisiti, presupposti ed esclusioni

**Gli elementi qualificanti e le esclusioni per le associazioni di promozione sociale**

### I requisiti e i presupposti

Il testo normativo detta i principi fondamentali e le norme per la valorizzazione dell'associazionismo (art. 1), stabilendo i principi cui le regioni e le province autonome dovranno attenersi nel disciplinare i rapporti fra istituzioni pubbliche e associazioni, nonché i criteri cui dovranno uniformarsi le amministrazioni statali e gli enti locali nei loro rapporti con le a.p.s..

La nuova legge considera a.p.s. le associazioni riconosciute e non riconosciute, i movimenti, i gruppi e loro coordinamenti o federazioni che svolgano attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà dei soci.

### Le esclusioni

Non possono essere considerate a.p.s.: i partiti politici, le organizzazioni sindacali, le associazioni dei datori di lavoro, le associazioni professionali e di categoria, nonché i circoli privati e le associazioni che prevedono limitazioni all'ammissione dei soci, con riferimento alle condizioni economiche o qualsiasi altra forma di discriminazione, o prevedono il diritto di trasferimento, a qualsiasi titolo, della quota associativa

## 2 - Atto costitutivo, statuto e fonti di finanziamento

**Le clausole dell'atto costitutivo e dello statuto e le fonti di finanziamento.**

### L'atto costitutivo e lo statuto

L'atto costitutivo deve essere redatto in forma scritta, con indicazione della sede legale; lo statuto dell'associazione deve contenere:

- la denominazione
- l'oggetto sociale dell'associazione,
- l'attribuzione della rappresentanza legale,
- i criteri per l'ammissione e l'esclusione dei soci,
- l'indicazione dei loro obblighi e diritti,
- l'obbligo di rendicontazione con relativa approvazione da parte degli organi statutari,
- le modalità di scioglimento e di devoluzione del patrimonio a fini di utilità sociale.

- l'assenza di fini di lucro,
- il divieto di distribuzione anche indiretta di utili,
- l'obbligo di reinvestire l'eventuale avanzo di gestione in attività istituzionali espressamente previste nello statuto,
- nonché l'elettività delle cariche associative (salvo deroghe espressamente previste).

Manca però una chiara definizione, così come invece si è fatto nel d.lgs. 460/97, del concetto di “**distribuzione indiretta degli utili**”: per le O.n.l.u.s. si è infatti stabilito un sistema di presunzioni assolute, tali per cui non è possibile cedere beni o prestare servizi a condizioni di maggior favore ai soci, ai componenti degli organi amministrativi o di controllo ecc.. La previsione normativa delle O.n.l.u.s. è certamente più precisa e permette di avere un quadro di riferimento più chiaro: il concetto di “distribuzione indiretta degli utili” è infatti talmente ampio che, se non meglio definito, può dar luogo ad abusi sia da parte degli operatori sia da parte degli organi di verifica.

### Le fonti di finanziamento

Le **risorse economiche** necessarie al funzionamento delle a.p.s. possono essere reperite attraverso: le quote ed i contributi degli associati, eredità (da accettare con beneficio d'inventario), donazioni e legati, contributi dello Stato e degli enti locali a sostegno di “**progetti realizzati nell'ambito dei fini statutari**”, nonché interventi dell'Unione Europea e di altri organismi internazionali; entrate derivanti da prestazioni di servizi convenzionati, proventi delle cessioni di beni e prestazioni di servizi agli associati e a terzi, svolte in maniera ausiliaria e sussidiaria e finalizzate al raggiungimento degli obiettivi istituzionali, erogazioni liberali degli associati o di terzi, entrate derivanti da iniziative promozionali (quali feste e sottoscrizioni anche a premi) ed altre entrate compatibili con le finalità sociali delle a.p.s..

E' inoltre prevista l'istituzione di un **Fondo per l'associazionismo**, finalizzato a sostenere le iniziative di formazione, nonché la possibilità di accedere al Fondo sociale europeo, così come per le organizzazioni di volontariato, per progetti finalizzati agli obiettivi istituzionali e per facilitare l'accesso ai finanziamenti comunitari.

Nel testo definitivo della legge è stata prevista la possibilità di accettare eredità e donazioni da parte di a.p.s. senza personalità giuridica. Si tratta certamente di un retaggio rimasto da una vecchia stesura del provvedimento legislativo che, durante i lavori parlamentari, non è stato cancellato: alla luce delle modifiche legislative, ricordiamo che sono stati definitivamente rimossi dal codice civile gli ultimi divieti in tema di accettazione di eredità da parte delle associazioni senza personalità giuridica

## 4 - Prestazioni degli associati e le agevolazioni

**Le prestazioni degli associati, le agevolazioni fiscali e le erogazioni liberali.**

### Le prestazioni degli associati

Le a.p.s., per il perseguimento dei fini istituzionali, si avvalgono prevalentemente della **libera prestazione dei propri associati**, con attività prestate volontariamente e senza la corresponsione di compenso alcuno; in casi di particolare necessità, **possono assumere** lavoratori dipendenti ovvero avvalersi di collaboratori o prestazioni di lavoro autonomo, anche ricorrendo a propri associati.

Le a.p.s. iscritte ai registri dell'associazionismo possono usufruire delle forme di **flessibilità dell'orario di lavoro** o delle turnazioni previste dai contratti collettivi di lavoro (norma già prevista nella legge quadro sul volontariato).

Lo schema legislativo richiama quanto previsto dalle associazioni di volontariato, laddove si prevede che le prestazioni degli associati devono essere offerte a **titolo volontaristico**. Sebbene vi sia la necessità di affermare tale principio affinché non si creino i presupposti per creare distorsioni nella concorrenza è altrettanto vero che è ben difficile prescindere da rapporti di lavoro di tipo subordinato o parasubordinato, quando si vuole dare una continuità alle prestazioni offerte dalle associazioni.

A parere di chi scrive l'impostazione legislativa ricalca il luogo comune secondo

il quale all'idea di ente non profit debba corrispondere un'organizzazione basata esclusivamente su prestazioni lavorative volontaristiche (lavoro benevolo), mentre è ormai assodato che il concetto fondante del **non profit** è quello della **non distribuzione degli utili e del patrimonio associativo**. E' impensabile che organizzazioni di un certo livello possano basarsi su prestazioni volontaristiche: ne andrebbe della continuità e della qualità dei servizi erogati.

### **Le agevolazioni fiscali**

Ai fini delle imposte dirette, si applicano anche alle a.p.s. le disposizioni di cui all'art. 108 e segg. del T.u.i.r. , recanti disposizioni per la tassazione dei redditi degli enti non commerciali.

Le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate dall'associazione di promozione sociale a favore dei familiari conviventi degli associati sono assimilate, ai fini fiscali, a quelle eseguite nei confronti degli associati stessi; le quote ed i contributi corrisposti alle a.p.s. non rientrano nella base imponibile dell'imposta sugli intrattenimenti.

Gli enti locali possono deliberare riduzioni sui tributi di loro competenza (es. I.C.I., Ta.r.s.u., T.o.s.a.p.) a favore delle a.p.s., qualora non si trovino in condizioni di dissesto finanziario.

### **Le erogazioni liberali**

Viene prevista la detrazione d'imposta del 19% per le persone fisiche e per le società semplici per erogazioni liberali fino a 2.065,83 euro (4 milioni di lire). Le **imprese commerciali residenti in Italia** potranno dedurre le liberalità a favore delle a.p.s. fino a 1.549,37 euro (3 milioni di lire) o al 2% del reddito d'impresa dichiarato.

Gli enti non commerciali ovunque residenti e le società ed enti commerciali residenti all'estero , le potranno dedurre fino a lire 2.065,83 euro (4 milioni di lire).

Le condizioni necessarie per usufruire della predetta agevolazione sono:

- l'a.p.s. deve essere iscritta nei registri di cui all'art. 7 della legge 383/2000
- l'erogazione liberale in denaro sia effettuata tramite banca, posta, carte di credito o bancomat, ovvero altre modalità , che però devono ancora essere emanate.

Così come per le O.n.l.u.s., si pone il problema dell'attestazione di tale situazione (l'iscrizione nel registro nazionale o regionale) da parte dell'associazione beneficiaria, onde evitare di vederne contestata la detraibilità (o la deducibilità) al soggetto erogante.

### **Altre agevolazioni**

Vengono estese alle a.p.s. le **provvidenze creditizie e fidejussorie** già previste per i consorzi e per le cooperative, la possibilità di accedere al servizio di **radiotelefonica pubblica per trasmissione di messaggi di utilità sociale**, nonché la disciplina sul diritto all'informazione e all'accesso ai documenti amministrativi .

## **5 - Le norme di coordinamento e le considerazioni finali**

### **Mancano alcune norme di coordinamento e le considerazioni finali**

#### **In attesa delle norme di coordinamento**

La [previgente normativa](#) sugli enti di promozione sociale subordinava al riconoscimento delle finalità assistenziali da parte del **Ministero dell'Interno** le agevolazioni fiscali in merito alla previsione che *"non si considerano commerciali, anche se effettuate verso pagamento di corrispettivi specifici, la somministrazione di alimenti e bevande effettuata, presso le sedi in cui viene svolta l'attività istituzionale, da bar ed esercizi similari e l'organizzazione di*

*viaggi e soggiorni turistici, sempreché le predette attività siano strettamente complementari a quelle svolte in diretta attuazione degli scopi istituzionali e siano effettuate nei confronti degli stessi soggetti indicati nel comma 3" (cfr. Art. 111, c. 4-bis, D.P.R. n. 917 del 22.12.1986).*

La stessa **legge 287/1991** prevedeva inoltre che "i limiti numerici determinati ai sensi del comma 4 non si applicano per il rilascio delle autorizzazioni concernenti la somministrazione di alimenti e bevande (...omissis...) nelle mense aziendali e negli spacci annessi ai circoli cooperativi e degli enti a carattere nazionale le cui finalità assistenziali siano riconosciute dal Ministero dell'Interno".

Sarebbe opportuno un intervento ministeriale per precisare se le a.p.s., per continuare ad usufruire delle predette agevolazioni, necessitino ancora del riconoscimento diretto da parte del Ministero dell'Interno delle proprie finalità assistenziali o per il tramite dell'affiliazione ad organismi nazionali.

## **Conservazione della documentazione**

Concludiamo l'analisi della legge 383/2000, precisando che le a.p.s. devono conservare per **almeno 3 anni** la documentazione relativa alle entrate, con indicazione dei soggetti eroganti, fatta eccezione per le quote ed i contributi degli associati, per i proventi delle cessioni di beni e servizi, per le iniziative promozionali finalizzate al proprio finanziamento (quali feste e sottoscrizioni anche a premi), altre entrate compatibili con le finalità sociali dell'associazionismo di promozione sociale.

## **Le considerazioni finali**

Il **riconoscimento a tutte le a.p.s.** dell'iscrizione nei registri nazionali, regionali o provinciali, attribuisce alle stesse una grande responsabilità al fine di combattere le forme di **abusivismo associativo**.

Ma al di là di queste considerazioni, resta il fatto che l'impianto normativo sembra essere avulso dal d.lgs. 460/97 perché nato prima dello stesso. Manca per esempio ogni riferimento **all'Autorità per il Terzo Settore** sicché mentre per le O.n.l.u.s. occorre un parere preventivo per la devoluzione del patrimonio, per le a.p.s. si parla di un generico obbligo di devoluzione a fini di utilità sociale del patrimonio residuo in caso di scioglimento, cessazione o estinzione dopo la liquidazione.

**L'effetto distorto** che se ne potrebbe avere è che mentre da un lato tutto il settore non profit in Italia si confronterà con l'Autorità per il Terzo Settore, dall'altro le a.p.s. avranno il baricentro del controllo spostato verso il Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Considerati gli interessi in gioco, non vorremmo mai trovarci nel bel mezzo di un conflitto di competenze.

## **int: 2. La strana IRAP negli enti non profit**

**Cosa succede se l'e.n.p. svolge anche un'attività commerciale?  
Vediamo...**

La situazione cambia completamente se l'e.n.p. svolge anche un'attività commerciale (ricordiamo che sono considerate tali anche le attività connesse svolte dalle O.n.l.u.s.): per questa attività infatti si ritorna all'impostazione classica prevista per le imprese commerciali. Perciò, se l'e.n.p. determina il proprio reddito mediante il **sistema analitico** (cioè ricavi meno costi) non dovrà tenere conto dei costi relativi

- al personale dipendente (compresi i contributi e il trattamento di fine rapporto),
- alle collaborazioni coordinate e continuative (compresi i contributi e il trattamento di fine mandato)
- ai compensi per prestazioni di lavoro autonomo occasionale

E' chiaro che essendo costi indeducibili, non ha importanza che siano stati imputati o meno secondo il principio di competenza. Ha invece importanza il fatto che in questo caso entrano in gioco (in quanto non riconosciuti come costi) i contributi previdenziali e le indennità di fine rapporto.

Le cose si complicano se vi sono **costi comuni**, cioè se le retribuzioni o i compensi riguardano tanto l'attività istituzionale quanto l'attività commerciale: in questo caso si devono ripartire tali costi in base al rapporto tra (numeratore) ammontare dei ricavi e degli altri proventi di natura commerciale e

(denominatore) l'ammontare complessivo di tutti i ricavi e proventi (sia commerciali che istituzionali).

Riferendo il rapporto a 100, è chiaro che la parte dei costi riferibili all'attività istituzionale sarà il complemento a 100. In altre parole: se per esempio i proventi di natura commerciale sono pari al 25% dell'ammontare complessivo di tutti i ricavi e proventi, la parte istituzionale sarà il 75%. Perciò, il 75%

- delle retribuzioni (spettanti)

- dei compensi per le collaborazioni coordinate e continuative (spettanti, essendo ora assimilati ai redditi da lavoro dipendente)

- dei compensi per le prestazioni di lavoro autonomo svolte occasionalmente (corrisposte)

considerate "**costi comuni**" perché non imputabili analiticamente all'una o all'altra gestione (istituzionale e commerciale), costituiranno la base imponibile I.R.A.P. per l'attività istituzionale.

E' di tutta evidenza che l'utilizzo differente dei termini "spettanti" o "corrisposti" causano non pochi problemi quando occorre ripartire su base percentuale i compensi.

Sarebbe perciò opportuno ripartire "a monte" i compensi in modo analitico in modo da evitare queste sfasature.

Se l'e.n.p. determina il reddito secondo il **sistema forfetario** (es. secondo la l. 398/91), al reddito forfetariamente determinato andranno aggiunti: - ammontare delle retribuzioni **spettanti** al personale dipendente

- ammontare dei compensi spettanti per **collaborazioni coordinate e continuative**

- ammontare dei compensi per prestazioni di **lavoro autonomo occasionale** (le istruzioni del mod. Unico 2001 non specificano se "spettanti" o "corrisposte")

- ammontare delle **indennità di trasferta**, i rimborsi forfettari di spesa, i premi e i compensi erogati nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche dal CONI, dalle Federazioni sportive nazionali, dall'Unione nazionale per l'incremento delle razze equine (UNIRE), dagli enti di promozione sportiva e da qualunque organismo, comunque denominato, che persegue finalità sportive dilettantistiche e che da essi sia riconosciuto (anche in questo caso le istruzioni del mod. Unico 2001 non specificano se "spettanti" o "corrisposte").

Francamente mi è incomprendibile la motivazione che ha spinto il legislatore a scegliere questo tipo di regolamentazione. Al di là di una complessità intrinseca della norma (soprattutto nel caso di ripartizione dei costi comuni, stante la diversità tra compensi sostenuti e quelli corrisposti), se si fosse trattato di una norma agevolativa per gli enti non profit (escludendo i contributi dal conteggio dell'I.R.A.P.), non si capisce perché, per gli e.n.p. che determinano il proprio reddito in modo analitico, entrino in gioco i contributi e le indennità di fine rapporto... si tratta di un'evidente sperequazione che va ben al di là della semplice differenza di determinazione del reddito.

