

Numero 00248/2020 e data 29/01/2020 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 16 gennaio 2020

NUMERO AFFARE 01773/2019

OGGETTO:

Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Schema di decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 117 del 2017 (Codice del Terzo settore), concernente l'individuazione di criteri e limiti delle attività diverse.

LA SEZIONE

Vista la relazione trasmessa con nota prot. n. 12582 del 18 dicembre 2019, con la quale il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Ufficio legislativo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Antimo Prospero.

PREMESSO E CONSIDERATO.

1. Con nota del 18 dicembre 2019, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha trasmesso al Consiglio di Stato, per l'espressione del parere previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, lo schema di regolamento indicato in oggetto.
2. Lo schema di decreto è accompagnato dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnica, dal verbale del parere espresso sullo schema dalla Cabina di regia del Terzo settore, dalla relazione concernente l'analisi tecnico-normativa (ATN) e dalla relazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).
3. Il provvedimento è adottato ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo del codice del Terzo settore, il quale demanda al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il compito di definire, con decreto da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400/1988, sentita la Cabina di regia di quell'articolo 97 del medesimo codice, i criteri e i limiti ai fini dell'esercizio, da parte degli enti del Terzo settore (le associazioni e le fondazioni, le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le reti associative e le società di mutuo soccorso), di attività diverse da quelle di interesse generale.
4. L'intervento trova dunque il suo fondamento nel codice del Terzo settore, recante un riordino complessivo della preesistente normativa in materia, "secondo un modello economico tripolare, nel quale sono presenti lo

Stato, il mercato e il Terzo settore, nella prospettiva del superamento della dicotomia tra l'agire privato e l'agire pubblico, a favore del concetto, di origine costituzionale (articolo 118, comma 4) di attività di interesse generale" (cfr. AIR). In particolare, l'articolo 5 del predetto codice contiene l'elenco delle attività di interesse generale esercitabili in via esclusiva o principale da parte degli enti del Terzo settore, mentre l'articolo 6 prevede la possibilità per i predetti enti di esercitare "attività diverse" da quelle di cui all'articolo 5, a condizione che l'atto costitutivo o lo statuto lo consentano e siano secondarie e strumentali rispetto alle predette "attività di interesse generale", secondo criteri e limiti da definirsi con il decreto in oggetto.

Sempre secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione, il regolamento in esame "costituisce *magna pars* dell'attuazione della riforma" e persegue l'obiettivo di fornire una definizione comune a tutti gli enti del Terzo settore delle attività diverse dagli stessi esercitabili e di favorire, quindi, il sostegno alla implementazione delle attività di interesse generale. In proposito, sempre secondo quanto evidenziato dal Ministero, è prevedibile un ampliamento del raggio di operatività dei predetti enti, in quanto la configurazione delle attività diverse non sarà più ristretta entro i limiti della connessione e della marginalità rispetto alle attività istituzionali, ma risulterà definita (e ampliata) in ragione della funzionalità delle attività stesse alle attività di interesse generale. In altri termini, l'ampliamento del perimetro delle attività diverse e il conseguente atteso aumento della capacità di autofinanziamento degli enti si dovrebbero tradurre in un'implementazione delle attività di interesse generale, rispondendo ad "una logica funzionalista delle attività diverse, quale strumento finalizzato a supportare, sostenere, promuovere o agevolare il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente del terzo settore" (cfr., in questi termini, l'AIR).

Al riguardo l'Amministrazione ha anche evidenziato come alle attività diverse, qualificate sulla base dei criteri e limiti previsti nel provvedimento in esame, "si applichi un regime fiscale nuovo rispetto a quello attualmente vigente, poiché si passa da un sistema di defiscalizzazione attualmente previsto per le attività connesse esercitate dalle ONLUS (articolo 150, comma 2, del TUIR) e per le attività marginali esercitabili dalle organizzazioni di volontariato (articolo 8, comma 4, della legge n. 266/1991), all'assoggettamento ad imposizione fiscale delle attività diverse, ai sensi delle richiamate disposizioni codicistiche", con possibilità di optare, a determinate condizioni, per i regimi di tassazione forfettaria specificamente previsti per i redditi d'impresa degli enti del Terzo settore non commerciali (art. 80 del d.lgs. n. 117/2017) e delle organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale (art. 86). In proposito, il Ministero ha segnalato che, ai sensi dell'articolo 101, comma 10, del d.lgs. 117/2017, l'efficacia del regime fiscale delle attività diverse è sottoposta all'autorizzazione della Commissione europea (cfr. relazione tecnica, AIR e ATN)

5. Lo schema di decreto in esame si compone di quattro articoli.

L'articolo 1 (*Oggetto*) indica l'oggetto del regolamento costituito dall'individuazione dei criteri e dei limiti relativi al carattere strumentale e secondario delle attività degli enti del Terzo settore diverse da quelle di carattere generale di cui all'articolo 5 del d.lgs. n. 117/2017.

L'articolo 2 (*Natura strumentale delle attività diverse*) individua il perimetro delle attività diverse, prevedendo che si considerano strumentali, rispetto alle attività di interesse generale, tutte le attività (indipendentemente dal loro oggetto) esercitate dall'ente per la realizzazione, in via esclusiva, delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale perseguite per statuto dall'ente del Terzo settore interessato.

L'articolo 3 (*Natura secondaria delle attività diverse*) prevede che le attività diverse si considerano secondarie, rispetto alle attività di interesse generale, qualora ricorra, in ciascun esercizio, una delle seguenti condizioni: a) i relativi ricavi non siano superiori al 30% delle entrate complessive dell'ente; b) i relativi ricavi non siano superiori a 66% dei costi complessivi dell'ente. Gli amministratori sono obbligati ad indicare il criterio utilizzato tra i due

alternativi sopra riportati e a documentare il carattere secondario dell'attività diversa svolta secondo i criteri e le modalità di calcolo delle predette percentuali stabiliti nello stesso articolo (commi 2 e 3).

Articolo 4 (*Obblighi e sanzioni*) prevede che, nel caso di mancato rispetto dei predetti limiti, l'ente deve effettuare una segnalazione all'ufficio del Registro unico nazionale territorialmente competente, nonché eventualmente agli enti autorizzati ai sensi dell'articolo 93 del codice del Terzo settore, e adottare, nell'esercizio successivo, un rapporto tra attività secondarie ed attività principali di interesse generale che sia inferiore alla soglia massima per una percentuale almeno pari alla misura del superamento dei limiti nell'esercizio precedente. In caso di omessa segnalazione o di mancato rispetto dell'obbligo di rientro, l'ufficio del Registro unico nazionale competente dispone la cancellazione dell'ente del Terzo settore dal Registro stesso, ai sensi dell'articolo 50 del d.lgs. n. 117/2017.

6. Dal verbale della riunione del 7 marzo 2019 della Cabina di regia del Terzo settore risulta, tra l'altro, quanto segue: "... il Sottosegretario del Ministero dell'economia delle finanze ..., sottolinea che per quanto riguarda il provvedimento, si rende necessario un approfondimento tecnico con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in materia di compatibilità con la normativa europea e che pertanto il Ministero si riserva di attivare le necessarie interlocuzioni".

Lo stesso Ministero dell'economia e delle finanze, con nota del 22 maggio 2018 n. 5518, a firma del Capo dell'Ufficio legislativo - finanze, diretta al Ministero del lavoro delle politiche sociali, richiama precedenti osservazioni formulate con nota del 18 aprile 2018 circa l'eccessiva ampiezza, sotto il profilo tipologico, delle attività "diverse" esercitabili dagli ETS, rimettendo all'Amministrazione proponente le valutazioni di merito ed opportunità, "anche con riguardo agli effetti delle scelte operate sulle paventate questioni di incompatibilità con la normativa euro-unionale". In particolare, con la citata nota si rileva, tra l'altro, che "il decreto attuativo dell'articolo 6 del CTS, individuando criteri e limiti delle attività diverse, assume un proprio rilievo in quanto amplia l'ambito oggettivo (e soggettivo) di applicazione dei sistemi impositivi forfetari di cui ai citati artt. 80 e 86 e delle altre agevolazioni fiscali previste dal CTS, senza delimitare sufficientemente il parametro della strumentalità". Infine il Ministero dell'economia delle finanze, pur non formulando osservazioni ostative all'ulteriore corso del provvedimento in questione, sottolinea "la necessità di adottare le previste misure preventive a garanzia della compatibilità comunitaria delle disposizioni in esame".

7. Premesso quanto sopra, considerato quanto rappresentato dallo stesso Ministero del lavoro e della previdenza sociale circa la necessità, ai sensi dell'articolo 101, comma 10, del d.lgs. n. 117/2017, della preventiva autorizzazione della Commissione europea per l'applicazione del regime fiscale agevolato previsto dal codice e tenuto conto delle sopra citate osservazioni del Ministero dell'economia delle finanze chiamato ad esprimere il concerto sul provvedimento in oggetto, la Sezione ritiene necessario acquisire elementi informativi in ordine alla preventiva autorizzazione della Commissione. In particolare, si chiede all'Amministrazione competente di far conoscere se tale autorizzazione sia stata richiesta e quali siano stati gli eventuali esiti.

7.1 Inoltre, non risulta dalla documentazione in atti che il Ministro dell'economia delle finanze abbia espresso formalmente il proprio concerto sullo schema di decreto in oggetto. Com'è noto, l'atto di concerto può essere sottoscritto solo dal Ministro competente o "d'ordine" del Ministro stesso.

Infine si osserva che lo schema di provvedimento non è "bollinato" dal competente Dipartimento della ragioneria generale dello Stato.

Pertanto, si invita l'Amministrazione a trasmettere lo schema di regolamento "bollinato" dalla Ragioneria generale dello Stato e corredato del formale atto di concerto del Ministro dell'economia delle finanze o "d'ordine" del Ministro.

P.Q.M.

sospende l'espressione del parere in attesa che l'Amministrazione fornisca gli elementi di conoscenza e gli atti di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Antimo Prospero

IL PRESIDENTE
Carmine Volpe

IL SEGRETARIO
Cesare Scimia