

XVI legislatura

Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e varie confessioni religiose, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione

(A.S. 2232, 2233, 2234, 2235, 2236 e 2237)

Luglio 2010
n. 31



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

*Ha collaborato il dott. Dario Pezzati nell'ambito di uno
stage di studio presso il Servizio Bilancio del Senato*

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

Formano oggetto della seguente analisi i testi di diversi disegni di legge concernenti norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato italiano e varie confessioni religiose insediate nel nostro Paese, in ossequio all'articolo 8, comma 3, della Costituzione: in particolare si tratta delle intese con la Chiesa di Gesù Cristo dei santi degli ultimi giorni (A.S. 2232), la Sacra arcidiocesi ortodossa ed Esarcato per l'Europa Meridionale (A.S. 2233), la Chiesa apostolica in Italia (A.S. 2234), l'Unione Buddhista Italiana (A.S. 2236), l'Unione induista italiana Sanatana Dharma Samgha (A.S. 2235) e la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova in Italia (A.S. 2237).

I citati disegni di legge, dalla struttura e dai contenuti generalmente uniformi, disciplinano vari aspetti concernenti i rapporti tra tali confessioni religiose e lo Stato italiano, dal servizio militare all'assistenza spirituale, passando per l'insegnamento religioso nelle scuole, alle pubblicazioni e alla tutela dei beni culturali.

Di particolare rilievo per quanto di competenza è, in ciascun testo, l'articolo rubricato "Deduzione agli effetti IRPEF" (articolo 24 dell'A.S. 2232, articolo 20 dell'A.S. 2233, articolo 24 dell'A.S. 2234, articolo 19 dell'A.S. 2236, articolo 20 dell'A.S. 2235 e articolo 17 dell'A.S. 2237), oggetto di RT.

Si prevede che a decorrere dal periodo in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, le persone fisiche potranno dedurre dal proprio reddito complessivo, agli effetti della suddetta imposta, le erogazioni liberali in denaro fino all'importo di euro 1.032,91 a favore delle rispettive istituzioni religiose di riferimento, singolarmente identificate nelle intese, e degli organismi civilmente

riconosciuti da loro rappresentati. Le modalità per la deduzione sono determinate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Le singole **RT**, predisposte per quantificare l'impatto dell'entrata in vigore dell'agevolazione fiscale in oggetto, seguono un comune impianto metodologico per identificare l'entità della perdita di gettito IRPEF riconducibile alla deducibilità da parte di coloro che sceglieranno di erogare donazioni alle varie confessioni.

Le stime effettuate si basano un'identica base numerica, ovvero le erogazioni liberali a favore di istituzioni religiose dedotte nelle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche nell'anno 2008, effettuate da 122.000 soggetti per un totale di 32,2 milioni, con un valore medio *pro-capite* di circa 263 euro.

Su tale aggregato quantitativo le singole RT conducono i calcoli specifici per ogni singola intesa. Stimata la percentuale dei proseliti di ogni singola dottrina rispetto alla popolazione italiana, la RT procede come segue:

$$\begin{aligned} & \text{totale erogazioni} * \% \text{fedeli} * \text{aliquota marginale} \\ & = 32.200.000 * \% \text{fedeli} * 35\% \end{aligned}$$

Prudenzialmente, la propensione all'erogazione¹ viene estesa fino a 3-4 volte quella dei contribuenti che già effettuano tali donazioni, giungendo ad una plausibile quantificazione di perdita "a regime", poi

¹ Per fini chiarificatori, il passaggio logico adottato prevede che gli erogatori preesistenti costituiscano l'unità di riferimento (122.000=1), cui viene rapportata ogni singola percentuale di aggregazione religiosa per dimensionare la frazione di proseliti incline a donare e quindi a dedurre fiscalmente. Per cui il calcolo è

$$122.000 * \% \text{fedeli} * \text{donazione media (263 €)}$$

La prudenzialità della stima viene garantita accrescendo il secondo fattore, che equivale a riconoscere una maggiore partecipazione della comunità in termini di liberalità elargite alle istituzioni di riferimento.

collocata temporalmente col criterio della cassa dal 2010, anno dell'entrata in vigore, sino al 2012. Le quantificazioni seguono il seguente andamento:

| | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------|------|---------------|--------|
| IRPEF | 0 | Regime * 1,75 | Regime |

Al riguardo, si sottolinea che le ipotesi di stima descritte hanno carattere prudenziale, in quanto la RT assume che le comunità più piccole siano maggiormente inclini ad autofinanziarsi (la maggiore propensione alle donazioni viene quantificata utilizzando un moltiplicatore compreso tra 3 e 4, applicato all'ammontare di erogazioni deducibili attualmente effettuate nei confronti delle confessioni religiose per cui a legislazione vigente sono state stipulate intese) e che sia più probabile che le erogazioni provengano da soggetti ad alto reddito (si utilizza un'aliquota marginale media relativamente elevata, pari al 35%).

L'importo delle attuali erogazioni fiscalmente dedotte nel 2008 (rigo RP26) è stato verificato grazie alla banca-dati SINTESI e risulta corretto.

Va peraltro sottolineato che l'impianto metodologico utilizzato per la stima non appare del tutto coerente nella sua impostazione: la riparametrazione degli importi deducibili dagli appartenenti alle nuove confessioni religiose rispetto alle donazioni effettuate a legislazione vigente si basa infatti sul rapporto tra appartenenti alle singole confessioni e intera popolazione italiana, quindi su un dato capitaro piuttosto che su importi di reddito deducibile per effetto delle

donazioni. Su questo punto si osserva che non è escluso che statisticamente la distribuzione delle donazioni agevolate, per ciascun raggruppamento religioso, non risulti coerente con l'incidenza degli appartenenti alle singole confessioni e potenziali donanti sul totale della popolazione italiana.

A ciò si aggiunga che non è da escludere che a legislazione vigente vengano di fatto già effettuate liberalità a favore di enti ed associazioni appartenenti alle confessioni religiose in argomento per le quali i donatori possono usufruire della detraibilità, pari al 19%, dell'IRPEF ai sensi dell'articolo 15 del TUIR²; va da sé che nel caso di riconoscimento dell'agevolazione prevista dai disegni di legge in oggetto i donatori potranno dedurre (e non più detrarre) le erogazioni di dette liberalità, con ciò potendosi avere non solo un effetto incentivante (evidenziato in RT come maggiore propensione alle erogazioni liberali), ma anche un effetto sostitutivo (da detrazione a deduzione delle liberalità). Ambedue i fenomeni sottolineati avrebbero l'effetto di amplificare la perdita di gettito, ma con caratteristiche differenti che andrebbero separatamente analizzate.

In ogni caso il *plafond* massimo di deducibilità imposto dalla normativa (euro 1.032,91) dovrebbe escludere effetti di rilievo ulteriori rispetto a quelli stimati.

Una considerazione a parte va fatta sull'art. 24, comma 4, dell'A.S. 2232, che consente - su richiesta di una delle parti - la revisione dell'importo deducibile, ad opera di un'apposita commissione paritetica. Analoghe considerazioni si estendono all'articolo 23 dell'A.S. 2233, all'articolo 26 dell'A.S. 2234, all'articolo

² In particolare ai sensi della lett. i-bis), concernente le somme detraibili per donazioni a confessioni religiose.

22 dell'A.S. 2235, all'articolo 21 dell'A.S. 2236 e all'articolo 19 dell'A.S. 2237, i quali prevedono altresì che la commissione paritetica possa variare anche l'aliquota di devoluzione alle confessioni religiose del gettito IRPEF, attualmente pari all'8 per mille.

Al riguardo è evidente che qualora il *plafond* massimo di deducibilità fosse rivisto al rialzo, così come anche l'aliquota dell'8 per mille, potrebbero configurarsi ulteriori perdite di gettito che andrebbero quantificate e coperte nell'ambito di un apposito provvedimento legislativo.

* * *

Di seguito sono indicati poi ulteriori articoli dei ddl in oggetto, che investono diverse problematiche dei rapporti tra lo Stato italiano e le confessioni religiose. Tali disposizioni, non prese in considerazione dalle RT, andrebbero approfondite nelle loro implicazioni finanziarie e richiederebbero un'apposita analisi quantitativa da parte del Governo.

* * *

Per quanto attiene l'articolo 13 dell'A.S. 2232³, si sottolinea che potrebbe avere effetti finanziari il riconoscimento del diritto all'istituzione di scuole di ogni ordine e grado ed istituti di educazione. Occorre evidenziare infatti che la normativa vigente prevede diverse modalità di finanziamento delle scuole confessionali

³ Di contenuto analogo è l'articolo 8 dell'A.S. 2233, l'articolo 11 dell'A.S. 2234, l'articolo 7 dell'A.S. 2235 e l'articolo 7 dell'A.S. 2236.

attualmente riconosciute ed esistenti in Italia; in particolare, si hanno sia finanziamenti da parte dello Stato (così come anche contributi da parte di enti territoriali e locali) sia finanziamenti da parte di soggetti privati. Per ambedue le tipologie di finanziamenti, nel caso di riconoscimento di scuole ed istituti delle confessioni religiose in discorso, si avrebbero, nel primo caso aggravio di oneri, nel secondo caso minor gettito a titolo di IRPEF in termini di maggiori erogazioni detraibili da parte dei soggetti privati finanziatori di dette scuole ed istituti (ai sensi del già citato articolo 15, comma 1, lettera *i-octies*) e dell'articolo 100, comma 2, lettera *o-bis* del TUIR). Su tali aspetti si renderebbero necessari chiarimenti da parte del Governo.

* * *

Un ulteriore approfondimento meriterebbe anche la norma (articolo 20 dell'A.S. 2234) relativa alla eventuale devoluzione dei beni dell'ente soppresso che muti nel fine, nella destinazione del patrimonio o nel modo di esistenza il vigente *status* civilisticamente riconosciuto. Ed infatti la norma⁴, ad una prima analisi, sembra prevedere che si debbano osservare, in caso di trasferimento di detti beni, solo le leggi civili relative agli acquisti delle persone giuridiche, non essendo presente alcun riferimento alle norme di carattere fiscale. Qualora ciò comporti la mancata applicazione della vigente normativa fiscale prevista per le operazioni di tal genere, ne potrebbero derivare effetti di minor gettito inerenti l'imposta di registro, di bollo, ipotecarie e catastali ed eventualmente anche in termini di IVA, che a

⁴ Di contenuto analogo l'articolo 15 dell'A.S. 2235 e l'articolo 14 dell'A.S. 2236.

legislazione vigente si scontano nei casi di trasferimento di beni. Il punto meriterebbe chiarimenti da parte del Governo.

* * *

Inoltre andrebbero chiariti gli eventuali effetti di gettito derivanti dall'equiparazione del regime tributario degli organismi religiosi riconosciuti a quello degli enti aventi fine di beneficenza o di istruzione (articolo 23 dell'A.S. 2232)⁵, che potrebbe farli ricadere nell'area del regime fiscalmente agevolato attualmente previsto per le ONLUS e per il terzo settore in generale (di cui alla legge n. 460 del 1997 e successive modificazioni). Si consideri che nella disciplina vigente la fiscalità degli enti religiosi si presenta complessa ed articolata. E' pertanto necessaria una stima delle ricadute finanziarie della disposizione in questione.

* * *

Anche le norme che prevedono le affissioni e la distribuzione di pubblicazioni e stampati (articolo 21 dell'A.S. 2234)⁶ e più in generale la comunicazione mediante *media* (articolo 13 dell'A.S. 2233)⁷, potrebbero avere risvolti di tipo finanziario. Nel merito infatti, da una parte si prevede la totale esenzione da qualunque tributo per le citate tipologie di pubblicazioni (a mero titolo di esempio si pensi al

⁵ Si vedano, altresì, l'articolo 16 dell'A.S. 2233, l'articolo 17 dell'A.S. 2234, l'articolo 16 dell'A.S. 2235, l'articolo 15 dell'A.S. 2236 e l'articolo 13 dell'A.S. 2237.

⁶ Si vedano, al riguardo, anche l'articolo 19 dell'A.S. 2235 e l'articolo 18 dell'A.S. 2236.

⁷ Pertinenti a proposito, sono, altresì l'articolo 23 dell'A.S. 2234, l'articolo 26 dell'A.S. 2235, l'articolo 10 dell'A.S. 2237.

mancato gettito a titolo di imposta di affissione e pubblicità disciplinata nei regolamenti comunali), dall'altra potrebbe determinarsi l'accesso da parte degli enti in parola ai contributi ed alle agevolazioni in materia di editoria e produzioni radio-televisive; per tali ultime vi è da rammentare che ai sensi dell'articolo 15, comma 1, lettera i), del TUIR, sono detraibili le erogazioni liberali a favore di enti ed associazioni riconosciute che svolgono attività e produzione nei vari settori dello spettacolo.

* * *

In riferimento al trattamento fiscale degli assegni corrisposti dalle confessioni religiose per il sostentamento dei ministri di culto (art. 22 dell'AS 2233)⁸, sono necessari chiarimenti per stimare l'impatto differenziale rispetto alla vigente normativa derivante dall'equiparazione ai fini tributari dei suddetti redditi al lavoro dipendente. Facendo riferimento, la norma, altresì all'eventuale versamento dei contributi assistenziali e previdenziali, sarebbero da stimare altresì gli effetti sul versante della spesa pubblica per assistenza e previdenza.

* * *

Maggiori oneri per la finanza pubblica, di tipo amministrativo-gestionale, potrebbero derivare infine anche dalla norma (articolo 25

⁸ Sono analoghi gli art. 27 dell'AS 2234, art. 23 dell'AS 2235 e art. 22 dell'AS 2236.

dell'A.S. 2232)⁹ che prevede che presso i cimiteri si delimitino delle aree riservate alle salme appartenenti alle confessioni in esame.

⁹ Di contenuto analogo l'articolo 10 dell'A.S. 2235 e l'articolo 9 dell'A.S. 2236.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>