

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori PIANETTA, VEGAS, LA LOGGIA, D’ALÌ,
AZZOLLINI, VENTUCCI, COSTA, CENTARO, PASTORE,
CONTESTABILE, BETTAMIO, SCHIFANI, GRECO, RIZZI,
GERMANÀ, MANFREDI, LAURO, GAWRONSKI, SELLA di
MONTELUCE, ASCIUTTI, PORCARI, MANCA, DE ANNA,
MAGGIORE, MUNGARI, BUCCI e TOMASSINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 APRILE 1999

Modifica del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460,
concernente riordino della disciplina tributaria degli enti non
commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità
sociale

ONOREVOLI SENATORI. - Il decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, «Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale», ha introdotto una disciplina nuova relativa alle organizzazioni del cosiddetto «Terzo Settore», cioè appunto gli enti non commerciali e le ONLUS.

Il decreto n. 460 del 1997 ha una caratteristica peculiare: quella di essere innovativo della disciplina civilistica - in quanto introduce nell'ordinamento la nuova figura delle ONLUS - ma al tempo stesso di avere in realtà un prevalente carattere fiscale, volto a definire una serie di facilitazioni ed esenzioni, espressione della volontà dello Stato di favorire queste organizzazioni.

Il mondo del Terzo Settore, che comprende il vasto universo delle associazioni di volontariato, delle cooperative sociali, delle fondazioni e di innumerevoli altre tipologie di enti associativi, ha accolto con generale favore il varo di questa disciplina che viene incontro ad una richiesta di lunga data che lo Stato riconoscesse il particolare valore sociale di tutte queste iniziative, concedendo alle stesse particolari condizioni di fiscalità, come avviene nei principali Paesi, in Europa e fuori d'Europa.

Accanto a questo generale consenso sul varo della nuova disciplina sono state però sollevate - nel merito del decreto n. 460 del 1997 - una serie molto nutrita di critiche, le principali delle quali si possono così riassumere.

È pur vero che una norma di carattere fiscale come questa deve essere articolata in modo da assicurare che ne vengano beneficiati solo soggetti ben definiti, dei quali è certo il fine sociale a fronte del quale lo Stato distribuisce determinati benefici, cioè

è indubbiamente necessario introdurre clausole «anti-elusione», ma la complessità di tali clausole è eccessiva: di fronte alla complessità della norma e alla gravità delle sanzioni in caso di inadempienza - anche priva di dolo - alla norma, molte organizzazioni possono essere indotte a rinunciare ai benefici, oppure a gravarsi di costi notevoli di assistenza e consulenza fiscale per proteggersi da ogni rischio.

La seconda critica aggrava quanto prima detto. Non solo il decreto è eccessivo nelle clausole «anti-elusione», ma pure - per quanto riguarda alcuni punti - sono relativamente modesti i benefici che si possono ottenere per la sua applicazione: questo punto riguarda in particolare le «erogazioni liberali» (articolo 13 del decreto).

Le principali facilitazioni fiscali previste dal decreto n. 460 del 1997 in materia di erogazioni liberali alle ONLUS sono:

per i privati, detrazione del 19 per cento per erogazioni sino ad un massimo di 4 milioni di lire all'anno;

per le imprese, deduzione delle erogazioni sino a un massimo di 4 milioni di lire o al 2 per cento del reddito di impresa; per il personale prestatore dalle imprese alle ONLUS, deduzione sino al 5 per mille delle relative spese;

per la donazione di prodotti dalle imprese alle ONLUS, deduzione sino a un valore di 2 milioni di lire all'anno.

Si tratta, con tutta evidenza, di importi massimi assolutamente modesti, tali da non costituire un adeguato incentivo a quella che dovrebbe rappresentare - e rappresenta nei principali Paesi occidentali - la fonte primaria di finanziamento di queste organizzazioni, cioè la libera donazione da parte delle persone e delle imprese.

La critica al decreto, a questo punto, è chiara: esso da una parte assicura - con norme eccessivamente pesanti - la natura non commerciale delle organizzazioni interessate, e dall'altra limita in misura eccessiva le erogazioni liberali che possono costituire il sostegno libero di queste organizzazioni da parte dei cittadini.

Il presente disegno di legge tende a riparare al secondo punto di questa critica. Cioè, se si ammette che clausole limitative così rigide assicurano che i benefici fiscali non possano essere erogati a soggetti non meritevoli, cioè che è debellato il rischio «elusivo», a questo punto è giusto non aggiungere anche una limitazione nelle facilitazioni alle erogazioni liberali, in quanto non c'è più il rischio che tali erogazioni vadano a beneficiare soggetti non meritevoli.

Sulla base di tali premesse, il disegno di legge modifica tutti i valori massimi ammessi per le deduzioni e detrazioni, sia per le persone fisiche che per le imprese.

In particolare:

le erogazioni liberali di privati sono detraibili - per il 19 per cento - fino al 10 per cento del reddito, con un massimo di 50 milioni di lire;

le erogazioni delle imprese sono deducibili sino al 5 per cento del reddito, con un massimo di 100 milioni di lire;

il costo del personale delle imprese utilizzato per la prestazione di servizi alle ONLUS è deducibile sino al 2 per cento;

le donazioni «in natura», cioè di prodotti, delle imprese alle ONLUS sono deducibili sino a 30 milioni di valore.

Questi nuovi limiti appaiono tali da costituire un ben maggiore incentivo ai privati e alle imprese affinché sostengano con erogazioni liberali le organizzazioni del Terzo Settore, allineando così il nostro Paese a quanto già realizzato altrove.

Un'ultima considerazione importante va fatta, in merito alla copertura finanziaria del presente disegno di legge. L'impatto finanziario immediato conseguente all'innalzamento dei limiti massimi di deducibilità e

detraibilità delle erogazioni liberali alle ONLUS è rappresentato ovviamente dal corrispondente minore gettito fiscale.

Ma una valutazione più completa del problema deve tenere in conto almeno altri due fattori.

Il primo è rappresentato dal fatto che il Terzo Settore è caratterizzato da una struttura finanziaria intrinsecamente debole. Gli apporti di capitale sono generalmente modesti e insufficienti rispetto agli obiettivi che tante organizzazioni si pongono e poi concretamente realizzano e la situazione è aggravata dalla inaffidabilità dei termini di pagamento delle Amministrazioni pubbliche. Pertanto, un consistente flusso di erogazioni liberali da parte dei privati e delle aziende può migliorare tale equilibrio e mettere in moto un vero e proprio moltiplicatore finanziario che aiuta le iniziative in corso e soprattutto stimola ed incoraggia nuove iniziative del Terzo Settore. Pensando che tali iniziative sono - coerentemente col principio di sussidiarietà - in gran parte sostitutive di equivalenti, e molto più costosi, interventi diretti dell'apparato pubblico, si vede che il sacrificio del fisco nel concedere più generosi limiti alla deducibilità di erogazioni liberali può essere in larga misura recuperato dalla mobilitazione di queste iniziative in sostituzione di quelle pubbliche.

C'è una seconda considerazione che deve essere tenuta presente. È rappresentata dal contributo che il Terzo Settore può portare ad alleviare il principale problema della nostra società, cioè la disoccupazione, in particolare quella giovanile. È unanime la percezione che il Terzo Settore costituisca una delle poche aree di contributo netto alla crescita dell'occupazione. Ci sono anche degli studi autorevoli che lo confermano, in particolare lo studio realizzato dall'Università Bocconi per la regione Lombardia. Ecco quindi che il sostegno fiscale al Terzo Settore trova una contropartita nel beneficio netto al sistema economico rappresentato dalla mobilitazione di questo settore per

contribuire ad alleviare il problema della disoccupazione, anche qui inducendo risparmi netti nelle attività della pubblica amministrazione finalizzate a tale scopo.

In conclusione, pur senza potere in questo momento disporre di una stima analitica

al riguardo, si può legittimamente sostenere che i maggiori benefici fiscali concessi da questo disegno di legge sono in buona misura recuperati - nell'equilibrio finanziario complessivo - da risorse pubbliche risparmiate per i due effetti prima descritti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Erogazioni liberali a favore delle ONLUS)

1. All'articolo 13-*bis* del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, al comma 1, relativo alle detrazioni di imposta per oneri sostenuti, la lettera *i-bis*), introdotta dal decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, è sostituita dalla seguente:

«*i-bis*) le erogazioni liberali in denaro, per importo non superiore al 10 per cento del reddito, fino a un massimo di 50 milioni di lire, a favore delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), nonché i contributi associativi, per importo non superiore a 2 milioni e 500 mila lire, versati dai soci alle società di mutuo soccorso che operano esclusivamente nei settori di cui all'articolo 1 della legge 15 aprile 1886, n. 3818, al fine di assicurare ai soci un sussidio nei casi di malattia, di impotenza al lavoro o di vecchiaia, ovvero, in caso di decesso, un aiuto alle loro famiglie. La detrazione è consentita a condizione che il versamento di tali erogazioni e contributi sia eseguito tramite banca o ufficio postale ovvero mediante gli altri sistemi di pagamento previsti dall'articolo 23 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e secondo ulteriori modalità idonee a consentire all'Amministrazione finanziaria lo svolgimento di efficaci controlli, che possono essere stabilite con decreto del Ministro delle finanze da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400».

2. All'articolo 65, comma 2, del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986,

n. 917, relativo agli oneri di utilità sociale deducibili ai fini della determinazione del reddito d'impresa, le lettere *c-sexies*) e *c-septies*), introdotte dal decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, sono sostituite dalle seguenti:

«*c-sexies*) le erogazioni liberali in denaro, per importo non superiore a 100 milioni di lire o al 5 per cento del reddito di impresa dichiarato, a favore delle ONLUS;

c-septies) le spese relative all'impiego di lavoratori dipendenti, assunti a tempo indeterminato, utilizzati per prestazioni di servizi erogate a favore di ONLUS, nel limite del 2 per cento dell'ammontare complessivo delle spese per prestazioni di lavoro dipendente, così come risultano dalla dichiarazione dei redditi».

3. Il comma 3 dell'articolo 13 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, è sostituito dal seguente:

«3. I beni alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività di impresa, diversi da quelli di cui al comma 2, qualora siano ceduti gratuitamente alle ONLUS, non si considerano destinati a finalità estranee all'esercizio dell'impresa ai sensi dell'articolo 53, comma 2, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. La cessione gratuita di tali beni, per un importo corrispondente al costo specifico complessivamente non superiore a 30 milioni di lire, sostenuto per la produzione o l'acquisto, si considera erogazione liberale ai fini del limite di cui all'articolo 65, comma 2, lettera *c-sexies*), del predetto testo unico».

