

**Audizione sull'A.G. 417 "Schema di decreto legislativo recante codice del Terzo settore"**

Documento elaborato da:

**ActionAid-International Italia**  
**AIRC – Associazione Italiana per la Ricerca sul Cancro**  
**AISM – Associazione Italiana Sclerosi Multipla**  
**Emergency ONG Onlus**  
**Fondazione Telethon**  
**FAI – Fondo Ambiente Italiano**  
**Lega del Filo d'Oro Onlus**  
**Save the Children Italia Onlus**

**Senato della Repubblica**  
**1° Commissione "Affari Costituzionali"**  
*Mercoledì 21 giugno 2017*

Il Gruppo delle organizzazioni Non profit ha seguito con attenzione l'iter della Riforma del Terzo settore, nella convinzione che essa rappresenti un'opportunità di semplificazione e di aggiornamento del quadro normativo per liberare le energie presenti nella società civile e dare ulteriore efficacia a progetti ad alto valore ed impatto sociale. Alla luce della recente approvazione in via preliminare da parte del Consiglio dei Ministri dei tre decreti legislativi che rappresentano il cuore della Riforma, le organizzazioni desiderano dunque sottoporre le seguenti osservazioni e proposte, che si riassumono di seguito:

### 1. Dlgs. "Codice del Terzo settore" - A.G. 417

Disciplina del lavoro negli enti del Terzo settore	All'articolo 8, comma 3, sopprimere la lettera b)  All'articolo 16 apportare le seguenti modificazioni: a) Sostituire le parole "uno a sei" con le seguenti: "uno a otto" b) Dopo le parole "retribuzione annua lorda" aggiungere le seguenti: ", salvo comprovate esigenze attinenti alla necessità di acquisire specifiche competenze"
Nulla osta preventivo all'alienazione di immobili più vecchi di 70 anni	All'articolo 102, dopo il comma 4, aggiungere il seguente: "4-bis. Nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.-42, all'articolo 10, comma 1, all'articolo 30, comma 2, e all'articolo 56, comma 1, lettera b), le parole "e a persone giuridiche senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti" sono sostituite dalle seguenti: "e agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti"."
Imposte di successione e donazione in caso di mancato trasferimento di lasciti	All'articolo 82, comma 2, sostituire il primo periodo con il seguente: "Non sono soggetti all'imposta sulle successioni e donazioni e alle imposte ipotecaria e catastale i trasferimenti a titolo gratuito di beni o diritti, effettuati a favore degli enti di cui al comma 1 del presente articolo a condizione che la somma ricavata dalla loro successiva alienazione sia direttamente utilizzata, entro cinque anni dal trasferimento, in attuazione degli scopi istituzionali e che l'ente renda, contestualmente alla stipula dell'atto, apposita dichiarazione in tal senso."
I Comitati	All'articolo 4, comma 1, dopo le parole "le società di mutuo soccorso," aggiungere le seguenti: "i comitati".

### 2. Dlgs di riforma del 5 per mille IRPEF - A.G. 419

La distribuzione della quota inoptata	All'articolo 5, comma 1, aggiungere, in fine: "in base ad un criterio di proporzionalità rispetto al complesso delle scelte espresse" OPPURE All'articolo 5, comma 1, sopprimere dalle parole da "e sono definite, altresì," fino alla fine del comma.
L'accelerazione delle procedure di riparto	All'articolo 6 apportare le seguenti modificazioni: a) Aggiungere, in fine, il seguente periodo: "Le dichiarazioni di cui al precedente periodo sono comunque tenute in conto con riferimento alla ripartizione delle risorse relative all'annualità successiva". b) Dopo il comma 1, aggiungere il seguente: "1-bis. Entro il 31 marzo di ogni anno l'Agenzia delle entrate pubblica gli elenchi del riparto relativi all'annualità precedente."

## 1. DLGS. "CODICE DEL TERZO SETTORE"

### 1.1 - Disciplina del lavoro negli enti del Terzo settore

- *All'articolo 8, comma 3, sopprimere la lettera b)*
- *All'articolo 16 apportare le seguenti modificazioni:*
  - a) *Sostituire le parole "uno a sei" con le seguenti: "uno a otto"*
  - b) *Dopo le parole "retribuzione annua lorda" aggiungere le seguenti: ", salvo comprovate esigenze attinenti alla necessità di acquisire specifiche competenze"*

Capacità e competenza di chi è impegnato ogni giorno nell'attività di ricerca, di cura ed assistenza, di cooperazione allo sviluppo, di tutela e promozione dei beni culturali e paesaggistici, nonché quelle organizzative ed amministrative, rappresentano le chiavi fondamentali per garantire il successo e le ricadute sociali positive dei progetti intrapresi dagli Enti del Terzo settore.

L'art. 1 dello schema di decreto legislativo recante il Codice del terzo settore indica tra gli obiettivi del nuovo quadro normativo: "Al fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, ... a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa...", come già indicato nella legge Delega 106/ 2016. Le organizzazioni ritengono pertanto che la disciplina del lavoro affrontata dalla Riforma del Terzo settore debba rappresentare un'opportunità per lo sviluppo delle capacità degli enti e per la ricerca della qualità nelle mansioni decisive per l'attuazione della propria mission.

Le attuali formulazioni degli art. 8 e 16 introducono limitazioni quantitative eccessivamente rigide che, al contrario, frenano l'acquisizione di professionalità, con una ingiustificata differenza rispetto agli standard retributivi riconosciuti nel settore pubblico e nel settore privato, producendo, di fatto un disallineamento con il principio costituzionale previsto all'articolo 36 della Costituzione, secondo il quale "Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro..".

Il criterio della distribuzione indiretta di utili deve essere salvaguardato, con specifico riferimento ai membri degli organi di governo degli Enti del Terzo Settore, ove remunerati, data la coincidenza del loro ruolo politico/istituzionale con il perseguimento della missione dell'Ente del Terzo Settore. Così come andrebbe salvaguardato il contenimento dei costi di gestione sotto una soglia di ragionevolezza, come accade già in moltissime organizzazioni. Si tratta peraltro di un dato sempre evincibile dai bilanci pubblicati dalle stesse. —

**Non altrettanto si giustifica l'applicazione di questo criterio nei confronti di dirigenti e dipendenti (meno che mai nei confronti dei lavoratori autonomi, pure indicati nell'art.8), essendo questi lavoratori, come quelli del settore pubblico e del settore privato, assunti come soggetti funzionali e non come attori politici nell'attuazione dei programmi dell'Ente del Terzo Settore.**

Se il Terzo settore rappresenta dunque la capacità di una società di esprimere energie e progetti ad alto impatto sociale è necessario limitare il più possibile i lacci che rischiano di confinarlo ad una dimensione limitata e localistica nel confronto con il settore pubblico e privato del nostro Paese. **Questa idea non vale soltanto per le grandi organizzazioni, ma anche per le tante realtà che attraverso l'investimento in professionalità ambiscono a rendere il proprio lavoro sempre più efficace e al contempo efficiente, rispondendo al principio di *Impact or effective philanthropy*.** Il Terzo Settore italiano, esattamente come avviene in tutti i Paesi dell'Unione Europea ed oltre oceano, è costituito da tantissime realtà diverse, ma riconducibili a tre configurazioni strutturali: 1) organizzazioni di puro volontariato; 2) organizzazioni che assolvono alla missione attraverso la professionalità delle strutture operative; 3) organizzazioni intermedie. **Le limitazioni prodotte dagli art. 8 e 16 incidono pesantemente proprio su quella parte del Terzo settore italiano che, sostenuta dalla fiducia dei propri donatori, garantisce servizi professionali alla comunità e che necessitano di figure competenti il cui valore economico è definito dal mercato del lavoro.**

Inoltre, è da rilevare che un diverso criterio di proporzionalità nei trattamenti salariali dei dipendenti delle grandi organizzazioni dovrebbe comunque essere ammesso, con riguardo alle maggiori attività svolte e responsabilità assunte a servizio della comunità, visto che lo schema di decreto introduce soglie progressive, in termini di ricavi

e numero di dipendenti, al di sopra delle quali scattano adempimenti obbligatori (presenza di collegio sindacale, redazione e pubblicazione del bilancio sociale).

In un'ottica costruttiva e di valorizzazione delle competenze delle risorse umane del Terzo settore, le organizzazioni formulano le seguenti proposte:

- **Soppressione dell'articolo 8, comma 3, lettera b)**, ovvero la previsione secondo cui la corresponsione ai lavoratori di retribuzioni superiori del 20% a quelle previste dai contratti collettivi costituisce una distribuzione indiretta di utili. Anche la limitazione della clausola di flessibilità ad alcune attività di interesse generale risulta essere penalizzante nei confronti dell'insieme delle realtà che operano nel Terzo settore.
- **All'articolo 16, aumento da 1:6 ad 1:8 della forbice retributiva tra lavoratori dipendenti**, al fine di garantire alle organizzazioni di potersi avvalere delle migliori professionalità per l'espletamento della propria missione ed in coerenza con quanto disposto dall'art. 13 della bozza di decreto sull'Impresa Sociale (la cui differenza non è giustificabile sotto nessun punto di vista).
- **Previsione, sempre all'articolo 16 del provvedimento, di una clausola che conferisca la necessaria flessibilità agli enti che decidono di avvalersi delle competenze manageriali e tecniche migliori tra quelle disponibili**, escludendo al contempo, nel corpo dell'articolo, ogni riferimento a specifici ambiti professionali.

*Allegato 1 – Confronto sinottico delle modifiche proposte*

Testo del provvedimento – AG 417	Testo risultante dalle modifiche proposte
<p style="text-align: center;"><b>Articolo 8</b> <i>(Destinazione del patrimonio ed assenza di scopo di lucro)</i></p> <p>3. Ai sensi e per gli effetti del comma 2, si considerano in ogni caso distribuzione indiretta: [...] b) la corresponsione a lavoratori subordinati o autonomi di retribuzioni o compensi superiori del venti-per cento rispetto a quelli previsti, per le medesime qualifiche, dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, salvo comprovate esigenze attinenti alla necessità di acquisire specifiche competenze ai fini dello svolgimento delle attività di interesse generale di cui all'articolo 5, comma 1, lettere b), g) o b);</p>	<p style="text-align: center;"><b>Articolo 8</b> <i>(Destinazione del patrimonio ed assenza di scopo di lucro)</i></p> <p>3. Ai sensi e per gli effetti del comma 2, si considerano in ogni caso distribuzione indiretta: [...] <b>Soppressa</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>Articolo 16</b> <i>(Lavoro negli enti del Terzo settore)</i></p> <p>1. I lavoratori degli enti del Terzo settore hanno diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81. In ogni caso, in ciascun ente del Terzo settore, la differenza retributiva tra lavoratori dipendenti non può essere superiore al rapporto uno a sei, da calcolarsi sulla base della retribuzione annua lorda. Gli enti del Terzo settore danno conto del rispetto di tale parametro nel proprio bilancio sociale o, in mancanza, nella relazione di cui all'articolo 13, comma 1.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Articolo 16</b> <i>(Lavoro negli enti del Terzo settore)</i></p> <p>1. I lavoratori degli enti del Terzo settore hanno diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81. In ogni caso, in ciascun ente del Terzo settore, la differenza retributiva tra lavoratori dipendenti non può essere superiore al rapporto uno a otto, da calcolarsi sulla base della retribuzione annua lorda, salvo comprovate esigenze attinenti alla necessità di acquisire specifiche competenze. Gli enti del Terzo settore danno conto del rispetto di tale parametro nel proprio bilancio sociale o, in mancanza, nella relazione di cui all'articolo 13, comma</p>

## 1.2 - Nulla osta preventivo all'alienazione di immobili più vecchi di 70 anni

**All'articolo 102, dopo il comma 4, aggiungere il seguente:**

**"4-bis. Nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, all'articolo 10, comma 1, all'articolo 30, comma 2, e all'articolo 56, comma 1, lettera b), le parole "e a persone giuridiche senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti" sono sostituite dalle seguenti: "e agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti"."**

Numerose bozze del provvedimento di cui le organizzazioni hanno preso visione contenevano, all'articolo 101, una disposizione con effetti importanti in termini di semplificazione delle procedure burocratiche relative ai lasciti testamentari.

Tale disposizione, successivamente scomparsa dal testo, modificava una norma del Codice dei Beni culturali (Dlgs. 42/2004) che stabilisce la presunzione che un bene mobile o immobile che sia di proprietà di persone giuridiche private senza scopo di lucro (per esempio Fondazioni, Comitato ecc) sia un bene di interesse culturale.

La scomparsa della norma mantiene dunque in vigore la necessità di acquisire il nulla osta preventivo della sovrintendenza dei beni culturali per l'alienazione di immobili di proprietà degli ETS (ricevuti soprattutto per successione ereditaria, oltre che per donazione) che risultino più vecchi di 70 anni. A parte l'illogicità di tale norma, perché il nulla osta preventivo non è richiesto se il medesimo immobile è ricevuto in eredità da una persona fisica (quasi vi fosse quindi una presunzione di limitata "capacità di intendere e di volere" in capo agli ETS), questa previsione è altamente penalizzante per gli ETS, perché comporta un adempimento burocratico quasi sempre "non utile".

Nella nostra esperienza quotidiana, per la quasi totalità degli immobili più vecchi di 70 anni il nulla osta viene rilasciato dalla sovrintendenza: l'adempimento ha quindi come effetto solo di allungare i tempi di liquidazione del patrimonio, rischiando di fare perdere concrete opportunità di vendita, perché il potenziale acquirente viene spesso scoraggiato dal termine di 120 gg. - che solitamente la sovrintendenza ai beni culturali si prende sempre tutto - previsto per il rilascio del nulla osta preventivo e talvolta non accetta di sottoscrivere un contratto preliminare con una condizione sospensiva che lo preveda.

Questa norma risulterebbe ancor più penalizzante per gli ETS, se letta in combinato disposto con quella di cui al punto successivo, quella che attualmente prevedrebbe un termine di cinque anni per la vendita del bene, pena il pagamento delle imposte di successione e donazione. Tanto più considerando anche il fatto che un numero sempre maggiore di immobili rischiano di ricadere, con il decorrere del tempo, nel termine di attenzione di 70 anni previsto dalla norma.

**Si propone dunque di ripristinare le disposizioni contenute nelle bozze del provvedimento, al fine apportare una semplificazione di notevole impatto per gli ETS.**

### *Allegato 2 - Confronto sinottico delle modifiche proposte*

Testo del provvedimento - AG 417	Testo risultante dalle modifiche proposte
Articolo 102 (Abrogazioni)	Articolo 102 (Abrogazioni)  <i>Identico nei commi 1-4</i>  4-bis. Nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, all'articolo 10, comma 1, all'articolo 30, comma 2, e all'articolo 56, comma 1, lettera b), le parole "e a persone giuridiche senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti" sono sostituite dalle seguenti: "e agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti!"

### 1.3 - Imposte di successione e donazione in caso di mancato trasferimento di lasciti

**All'articolo 82, comma 2, sostituire il primo periodo con il seguente: "Non sono soggetti all'imposta sulle successioni e donazioni e alle imposte ipotecaria e catastale i trasferimenti a titolo gratuito di beni o diritti, effettuati a favore degli enti di cui al comma 1 del presente articolo a condizione che la somma ricavata dalla loro successiva alienazione sia direttamente utilizzata, entro cinque anni dal trasferimento, in attuazione degli scopi istituzionali e che l'ente renda, contestualmente alla stipula dell'atto, apposita dichiarazione in tal senso.**

L'attuale formulazione del Codice prevede l'esenzione dalle imposte di successione e di donazione per tutti gli enti del terzo settore "a condizione che i beni o i diritti ricevuti o la somma ricavata dalla loro alienazione siano direttamente utilizzati, entro cinque anni dal trasferimento, in attuazione degli scopi istituzionali...". Il termine di cinque anni è stato modificato rispetto a quello di due inizialmente previsto nella precedente versione della bozza di Codice. Se, da un lato, l'estensione a cinque anni è un miglioramento rispetto al termine inizialmente previsto in due anni, dall'altro lato la limitazione temporale prevista è comunque fortemente penalizzante per gli enti del Terzo settore e dovrebbe essere prevista l'eliminazione, quanto meno per "i beni o i diritti ricevuti", del termine che fa venir meno l'esenzione dalle imposte di donazione o di successione.

Se è infatti corretto che un ETS debba utilizzare entro cinque anni, per il raggiungimento dei propri scopi istituzionali, le somme ricavate dall'alienazione dei beni o dei diritti ricevuti per successione o donazione, pena il pagamento delle imposte di successione o donazione, non è corretto che la medesima "pena" si applichi in caso di mancata vendita dei medesimi beni o diritti entro tale termine. Questo perché capita spesso di non riuscire a vendere tali beni o diritti nel termine previsto, non per cattiva volontà, per inerzia (colpevole) da parte dell'ente, ma per diverse ragioni oggettive.

Ad esempio, succede a volte, di ereditare, insieme ad altri beni, immobili di difficile commercializzazione, perché vetusti, mal tenuti, che richiederebbero interventi di ristrutturazione o manutenzione importanti prima di essere messi in vendita o che si trovano in località remote, di scarso interesse per potenziali acquirenti. Spesso si tratta di immobili che non è possibile rifiutare di ricevere, perché l'ETS è stato nominato erede universale dal *de cuius* e pertanto succede nell'universalità dei beni lasciati per testamento. Analogamente, capita spesso di entrare effettivamente in possesso di tali beni anche molti anni dopo il *trasferimento* formale del bene.

Imporre un termine (quale che sia) per l'alienazione rischia così di incentivare la "svendita" del bene, per non incappare nel pagamento delle imposte di successione (o donazione). Questo avrebbe un effetto deleterio sul patrimonio dell'ETS, che avrebbe semmai tutto l'interesse a realizzare, al meglio, la vendita del bene per il perseguimento, sempre al meglio, delle proprie finalità di interesse generale. Il rischio di incentivare la "svendita" del bene è tanto più concreto se si pensa alla crisi che affligge il mercato immobiliare ormai da diversi anni. Si consideri, inoltre, che capita spesso di ricevere in eredità quote di immobili insieme a familiari del testatore, che non hanno magari un interesse immediato a vendere il bene; oppure che gli stessi immobili o loro quote finiscano in contenzioso, con conseguente allungamento dei tempi di effettivo realizzo economico della vendita del bene.

La disciplina attualmente in vigore, regolata dall'art. 3, comma 1, del D. Lgs. 346/1990, prevede invece che non siano soggetti all'imposta sulle successioni e sulle donazioni i trasferimenti a favore di alcuni soggetti che oggi sono ricompresi nella dizione di ETS, tra gli altri, di fondazioni e associazioni legalmente riconosciute che abbiano come scopo esclusivo l'assistenza, lo studio, la ricerca scientifica, l'istruzione o altre finalità di pubblica utilità, nonché quelli a favore delle ONLUS.

La soluzione che si propone è quindi di mantenere il pagamento delle imposte di successione e di donazione solo per il mancato utilizzo, entro cinque anni, dei fondi derivanti dall'alienazione dei beni, non anche per la mancata alienazione dei beni o dei diritti medesimi. Questo perché è certamente interesse comune, generale, che i fondi ricevuti da tali alienazioni siano impiegati dall'ETS entro cinque anni per i propri scopi istituzionali, così da evitare la creazione di "tesoretti" per gli ETS, senza che i fondi siano inutilizzati per il perseguimento delle finalità di interesse generale. Non si può né si deve invece penalizzare tutti gli ETS per fatti che non dipendono dalla loro volontà, qualora non riescano a commercializzare i beni ricevuti in eredità o donazione, per tutte le

ragioni sopra evidenziate: per queste ipotesi dovrà quindi essere mantenuto l'attuale regime di esenzione dalle imposte di donazione e di successione.

*Allegato 3 – Confronto sinottico delle modifiche proposte*

Testo del provvedimento – AG 417	Testo risultante dalle modifiche proposte
<p style="text-align: center;">Articolo 82 (Disposizioni in materia di imposte indirette e tributi locali)</p> <p>2. Non sono soggetti all'imposta sulle successioni e donazioni e alle imposte ipotecaria e catastale i trasferimenti a titolo gratuito, effettuati a favore degli enti di cui al comma 1 del presente articolo a condizione che <del>i beni e diritti ricevuti</del> e la somma ricavata dalla loro alienazione siano direttamente utilizzati, entro cinque anni dal trasferimento, in attuazione degli scopi istituzionali e che l'ente renda, contestualmente alla stipula dell'atto, apposita dichiarazione in tal senso. In caso di dichiarazione mendace o di mancata effettiva utilizzazione del bene per lo svolgimento dell'attività di interesse generale, è dovuta l'imposta nella misura ordinaria nonché la sanzione amministrativa pari al 30 per cento dell'imposta dovuta oltre agli interessi di mora decorrenti dalla data in cui l'imposta avrebbe dovuto essere versata.</p>	<p style="text-align: center;">Articolo 82 (Disposizioni in materia di imposte indirette e tributi locali)</p> <p>2. Non sono soggetti all'imposta sulle successioni e donazioni e alle imposte ipotecaria e catastale i trasferimenti a titolo gratuito <b>di beni o diritti</b>, effettuati a favore degli enti di cui al comma 1 del presente articolo a condizione che la somma ricavata dalla loro <b>successiva alienazione sia direttamente utilizzata</b>, entro cinque anni dal trasferimento, in attuazione degli scopi istituzionali e che l'ente renda, contestualmente alla stipula dell'atto, apposita dichiarazione in tal senso. In caso di dichiarazione mendace o di mancata effettiva utilizzazione del bene per lo svolgimento dell'attività di interesse generale, è dovuta l'imposta nella misura ordinaria nonché la sanzione amministrativa pari al 30 per cento dell'imposta dovuta oltre agli interessi di mora decorrenti dalla data in cui l'imposta avrebbe dovuto essere versata.</p>

1.4 – I Comitati

**All'articolo 4, comma 1, dopo le parole "le società di mutuo soccorso," aggiungere le seguenti: "i comitati".**

Le organizzazioni ritengono opportuno fare presente la necessità di **prevedere esplicitamente** che l'ente costituito in forma di comitato sia parte del novero di soggetti ricompresi all'interno del perimetro del Terzo settore, alla luce della funzione svolta, anche nella prospettiva di nascita di soggetti che successivamente assumono una diversa denominazione dal punto di vista giuridico.

*Allegato 4 – Confronto sinottico delle modifiche proposte*

Testo del provvedimento – AG 417	Testo risultante dalle modifiche proposte
<p style="text-align: center;">Articolo 4 (Enti del Terzo settore)</p> <p>1. Sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, ed ogni altro ente costituito in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, o di fondazione per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore.</p>	<p style="text-align: center;">Articolo 4 (Enti del Terzo settore)</p> <p>1. Sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, <b>i comitati</b> ed ogni altro ente costituito in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, o di fondazione per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore.</p>

## 2. DLGS. DI RIFORMA DEL 5 PER MILLE IRPEF

### 2.1 - La distribuzione della quota inoptata

*All'articolo 5, comma 1, sopprimere le parole da "e sono definite le modalità" fino alla fine del comma.*

**OPPURE, IN SUBORDINE**

*All'articolo 5, comma 1, aggiungere, in fine: "in base ad un criterio di proporzionalità rispetto al complesso delle scelte espresse"*

Le organizzazioni hanno manifestato preoccupazione in merito alle proposte che si sono susseguite nel dibattito degli ultimi mesi sulla modifica delle modalità di distribuzione del cosiddetto inoptato, ovvero le risorse derivanti dalla mancata scelta, da parte del contribuente che barra una delle caselle disponibili (volontariato, ricerca scientifica, ricerca sanitaria), di una specifica organizzazione cui destinare il proprio contributo.

**Oggi queste risorse sono redistribuite proporzionalmente alle scelte espresse dal complesso dei contribuenti.** Un criterio, questo, che già governa il funzionamento dell'8 per mille e che alcuni propongono di sostituire con una redistribuzione lineare a favore degli enti che abbiano ottenuto un beneficio inferiore ad una data soglia.

**Tuttavia, ad oggi il criterio di proporzionalità è solo a garantire un principio meritocratico nell'allocazione delle risorse.** Il valore di migliaia di preferenze indicate dal resto della collettività *non può essere un disvalore o ascrivibile soltanto a campagne pubblicitarie* ma è una testimonianza – specie alla luce dei sistemi di accountability di cui ormai si dispone – di affidabilità e serietà – o, almeno, lo è sicuramente più della distribuzione "a pioggia", secondo il criterio "poco a tutti" o dell'assegnazione di risorse superiori a quelle ottenute attraverso le firme dei contribuenti.

Il criterio proporzionale, infatti, assicura che le risorse dell'inoptato siano assegnate a chi, per storia e capacità organizzativa, è in grado di realizzare progetti con un **sicuro ritorno sociale**. Risultato, questo, difficilmente conseguibile con la dispersione delle risorse in mille piccoli rivoli. I progetti più strutturati e pervasivi sono inoltre nella pratica anche più trasparenti, rendicontati e controllati dai Ministeri vigilanti.

Questa proposta solleva inoltre obiezioni di natura tecnica, dal momento che il meccanismo di redistribuzione rischia di distorcere le scelte dei contribuenti. Come noto, infatti, nel 5 per mille "volontariato" insistono circa 40.000 iscritti e, pertanto, vi è un inoptato inferiore rispetto alla casella "ricerca scientifica" (circa 400 iscritti) e quella "ricerca sanitaria" (100 iscritti). La redistribuzione di tutti gli inoptati non rispetterebbe, quindi, la scelta operata dal contribuente di destinare il proprio 5 per mille a favore di una precisa finalità, seppur senza indicare un destinatario specifico.

Nondimeno, occorre tenere in considerazione che molti enti – e tra questi anche ospedali ed IRCCS pubblici, ad esempio – vedrebbero, nel giro di poco tempo, tagli ingenti alle proprie entrate da 5 per mille, con evidenti conseguenze in termini di programmazione e sviluppo delle attività e, in alcuni casi, di sopravvivenza.

Come dalle stime riprodotte di seguito, tale misura è destinata a **generare perdite ingenti per alcune organizzazioni non profit senza tuttavia portare benefici sostanziali ai destinatari**. Essa, infine, rischia di non conformarsi al criterio di delega previsto dalla Legge 106/2016, in base al quale il completamento della riforma strutturale dell'istituto della destinazione del 5 per mille deve essere compiuto "in base alle scelte espresse dai contribuenti" (art. 9, comma 1, lett. c)).

**Si chiede pertanto di precisare che il criterio di riparto dell'inoptato, che sarà definito da un successivo DPCM, si ispiri al principio di proporzionalità rispetto al complesso delle scelte espresse dai contribuenti. In alternativa, si propone di cancellare il riferimento.**

**Allegato 5 – Analisi d'impatto**

Di seguito si riporta un'analisi d'impatto, sulla base dei dati relativi al 5 per mille 2015, degli effetti della proposta di redistribuzione dell'inoptato sulla base di criteri diversi da quello di proporzionalità. Sono state formulate due ipotesi di base:

- a) Esclusione dal riparto dell'inoptato degli enti che ottengono direttamente più di 1 milione di euro in un singolo comparto o come somma di più categorie.
- b) Esclusione dal riparto dell'inoptato degli enti che ottengono direttamente più di 1 milione di euro in un singolo comparto o come somma di più categorie ed esclusione degli enti che ottengono meno di 1.000 euro...

Comparto	Somma inoptato da ripartire	N. totale enti	Ipotesi a): esclusione enti con 5pm > 1 mln di euro		Ipotesi b): esclusione enti con 5 pm > 1 mln e < 1000 euro	
			N. enti residuo	Euro per ogni ente	N. enti residuo	Euro per ogni ente
Volontariato	18.700.000	39.168	39.144	478	24.134	775
Ricerca scientifica	17.500.000	421	417	42.000	325	54.000
Ricerca sanitaria	24.800.000	106	99	250.000	89	279.000

*Cifre oggetto di approssimazione*

Come si nota dalla tabella, nel caso del 5 per mille volontariato, dove insiste la maggior parte degli enti, alla penalizzazione che sarebbe inflitta ad enti che hanno già dimostrato negli anni di essere in grado di gestire con efficacia la loro progettualità, corrisponderebbero benefici minimi (circa 500 euro) per una platea di migliaia di piccole organizzazioni, le quali difficilmente potrebbero dare valore per la collettività con somme di tale entità. Inoltre, con un meccanismo di questo tipo anche migliaia di organizzazioni medio-piccole sarebbero destinate ad un drenaggio di risorse rispetto alle cifre che il meccanismo proporzionale garantisce loro.

Parallelamente gli enti della ricerca scientifica e soprattutto della ricerca sanitaria, riceverebbero rispettivamente somme da 40 a 50.000 euro e da 250 a 280.000 euro, che difficilmente sarebbero in grado di impiegare in modo produttivo. Anche in questi comparti, a parte quelli esclusi per il criterio base che sarà adottato, un certo numero di Enti (circa 10 per comparto) sarebbe danneggiato – spesso per decine di migliaia di euro - rispetto alla situazione attuale.

**Allegato 6 – Elenco delle organizzazioni non profit con inoptato > 1 mln di euro (dati: 2015)**

Organizzazione	5 per mille ottenuto da scelte espresse (2015)	5 per mille inoptato (2015)
Associazione Italiana per la Ricerca sul Cancro (AIRC)	45.875.043	19.078.771
Emergency ONG Onlus	12.713.501	695.130
Medici senza frontiere Onlus	9.696.090	454.461
Fondazione Piemontese per la Ricerca sul Cancro Onlus	6.677.773	3.912.138
Comitato Italiano per l'Unicef Onlus	5.773.509	338.321
Associazione Italiana contro le Leucemie, Linfomi e Mieloma Onlus (AIL)	5.389.506	514.065
Save the Children Italia Onlus	4.689.155	225.826
Lega del Filo d'Oro Onlus	4.557.149	258.611
Istituto Europeo di Oncologia (IEO)	4.424.727	2.083.154
Fondazione Ospedale Pediatrico Meyer Onlus	4.154.962	289.267
Fondazione Italiana Sclerosi Multipla	3.548.319	1.618.830
Fondazione Umberto Veronesi	3.294.909	1.024.039

Fondazione ANT Italia	3.249.202	205.527
Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani (ACLI)	3.134.995	294.394
Ospedale San Raffaele	3.031.742	1.337.741
Fondazione Nazionale delle Associazioni AUSER di Volontariato	2.955.505	354.040
Fondazione IRCCS Istituto Nazionale dei Tumori	2.060.838	944.949
Associazione Opera San Francesco per i poveri	2.032.345	81.073
Istituto Giannina Gaslini	2.024.750	1.431.607
Fondazione Telethon	1.967.094	705.612
ActionAid International Italia Onlus	1.918.895	95.495
Associazione Radio Maria	1.762.318	112.872
Associazione Italiana Celiachia Onlus	1.713.798	110.741
Centro di Riferimento Oncologico di Aviano	1.685.385	1.337.761
Volontari Italiani Domiciliari Assistenza ai Sofferenti (VIDAS)	1.542.316	53.975
Movimento Cristiano Lavoratori	1.528.906	148.222
Lega Antivivisezione Onlus (LAV)	1.525.064	93.590
Ente Nazionale Protezione Animali Onlus (ENPA)	1.501.460	97.440
Fondazione Città della Speranza Onlus	1.297.221	84.039
Fondazione L'Albero della Vita Onlus	1.113.848	66.028
Fondo Ambiente Italiano (FAI)	1.095.325	40.050
Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova-	1.050.373	115.677

*Allegato 7 – Confronto sinottico delle modifiche-proposte*

<b>Testo del provvedimento-- AG 419</b>	<b>Testo risultante dalle modifiche proposte</b>
<p align="center"><b>Articolo 5</b> <i>(Riparto ed erogazione del contributo)</i></p> <p>1. Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 4 sono fissati i criteri di riparto della quota del cinque per mille, stabilendo l'importo minimo erogabile a ciascun ente delle somme risultanti sulla base delle scelte effettuate dai contribuenti <del>e sono definite le modalità di riparto delle scelte non espresse dai contribuenti.</del></p>	<p align="center"><b>Articolo 5</b> <i>(Riparto ed erogazione del contributo)</i></p> <p>1. Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 4 sono fissati i criteri di riparto della quota del cinque per mille, stabilendo l'importo minimo erogabile a ciascun ente delle somme risultanti sulla base delle scelte effettuate dai contribuenti.</p>
<b>OPPURE, IN SUBORDINE</b>	
<p align="center"><b>Articolo 5</b> <i>(Riparto ed erogazione del contributo)</i></p> <p>1. Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 4 sono fissati i criteri di riparto della quota del cinque per mille, stabilendo l'importo minimo erogabile a ciascun ente delle somme risultanti sulla base delle scelte effettuate dai contribuenti e sono definite le modalità di riparto delle scelte non espresse dai contribuenti.</p>	<p align="center"><b>Articolo 5</b> <i>(Riparto ed erogazione del contributo)</i></p> <p>1. Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 4 sono fissati i criteri di riparto della quota del cinque per mille, stabilendo l'importo minimo erogabile a ciascun ente delle somme risultanti sulla base delle scelte effettuate dai contribuenti e sono definite le modalità di riparto delle scelte non espresse dai contribuenti "in base ad un criterio di proporzionalità rispetto al complesso delle scelte espresse"</p>

## 2.2 - L'accelerazione delle procedure di riparto

All'articolo 6 apportare le seguenti modificazioni:

- a) Aggiungere, in fine, il seguente periodo: "Le dichiarazioni di cui al precedente periodo sono comunque tenute in conto con riferimento alla ripartizione delle risorse relative all'annualità successiva".
- b) Dopo il comma 1, aggiungere il seguente:  
"1-bis. Entro il 31 marzo di ogni anno l'Agenzia delle entrate pubblica gli elenchi del riparto relativi all'annualità precedente."

Le organizzazioni hanno accolto positivamente la norma prevista all'articolo 6 dello schema di decreto, che prevede l'esclusione delle dichiarazioni integrative dalle procedure di calcolo e di riparto del 5 per mille. In questo modo, come emerso dall'interlocuzione con l'Agenzia delle entrate, si consentirebbe una reale accelerazione delle procedure (la cui durata oggi si attesta a circa due anni) e, dunque, un beneficio in termini di programmazione per gli enti Non profit.

Si ritiene tuttavia necessario precisare che l'indicazione data dal contribuente attraverso la dichiarazione integrativa non sia dispersa e che possa, pertanto, essere tenuta in considerazione in sede di riparto dell'annualità successiva.

Si propone infine di dare seguito all'effettiva accelerazione delle procedure che deriverà dall'esclusione delle dichiarazioni integrative, stabilendo un termine (il 31 marzo) entro il quale l'Agenzia delle entrate è tenuta a pubblicare le liste con il calcolo della quota spettante a ciascun ente.

### *Allegato 8 – Confronto sinottico delle modifiche proposte*

Testo del provvedimento – AG 419	Testo risultante dalle modifiche proposte
Articolo 6 (Accelerazione delle procedure di riparto)	Articolo 6 (Accelerazione delle procedure di riparto).
1. Al fine di accelerare le procedure per l'erogazione del cinque per mille, nella ripartizione delle risorse destinate sulla base delle scelte dei contribuenti non si tiene conto delle dichiarazioni dei redditi presentate ai sensi dell'articolo 2, commi 7, 8 e 8-bis, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322.	1. Al fine di accelerare le procedure per l'erogazione del cinque per mille, nella ripartizione delle risorse destinate sulla base delle scelte dei contribuenti non si tiene conto delle dichiarazioni dei redditi presentate ai sensi dell'articolo 2, commi 7, 8 e 8-bis, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322. Le dichiarazioni di cui al precedente periodo sono comunque tenute in conto con riferimento alla ripartizione delle risorse relative all'annualità successiva  1-bis. Entro il 31 marzo di ogni anno l'Agenzia delle entrate pubblica gli elenchi del riparto relativi all'annualità precedente.