

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1059

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore SCALERA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 GENNAIO 2002

—————

Disposizioni per lo sviluppo del terzo settore

—————

ONOREVOLI SENATORI. - L'esistenza nel nostro paese di un ricco e articolato tessuto di associazionismo di terzo settore, di movimenti di rappresentanza, di imprese sociali a vocazione solidaristica costituisce una formidabile risorsa a disposizione del mutamento, oltre a rappresentare una realtà economica importante e significativa.

Una realtà che però rischia di rimanere compressa e mortificata da politiche economiche che troppo spesso la dimenticano, a favore di strumenti di intervento tradizionali.

Pertanto, appare utile definire alcune misure che sostengano ed esaltino le capacità operative e le condizioni di vita e di lavoro delle organizzazioni di terzo settore, le quali non agendo per fini di profitto, essendo prive di capitalizzazione e unendo la dimensione partecipativa e di volontariato a quella di creazione di lavoro e di impresa, trovano in tante normative vigenti, come in tante legislazioni in formazione, un ostacolo pesante alla loro crescita e non una sollecitazione a un incoraggiamento positivo a crescere.

Punto di riferimento di una politica di sostegno è la convinzione che il terzo settore costituisce un fattore strategico per l'infrastrutturazione del paese. Un paese evoluto si regge non solo sulle infrastrutture fisiche tradizionali, ma anche, ed oggi ancor di più, su quelle immateriali rappresentate dal capitale sociale, dalla qualità delle persone e dalla capacità di collegarsi e di operare insieme per costruire coesione e benessere sociale.

Da ciò discende il necessario impegno ad aumentare la qualità dell'offerta formativa e a sostenere la disponibilità e la capacità delle persone e delle comunità locali a collaborare,

in spirito di reciproco rispetto e di concreta solidarietà, per risolvere problemi che sempre più stanno assumendo una dimensione planetaria. Soltanto l'esistenza di un tessuto diffuso di istituzioni e organizzazioni sociali permette allo stato di dispiegare la propria azione in termini di reale sussidiarietà. Per questo appare prioritario, per un governo che a questo principio voglia ispirare la propria azione, sostenere la diffusione, il consolidamento, ma anche il qualificarsi e l'aggregarsi in rete delle organizzazioni di terzo settore, aiutandole a configurarsi come una capillare infrastruttura diffusa in modo omogeneo e sempre più rilevante in tutto il paese.

In questo disegno di legge si propongono dunque alcuni interventi significativi a favore di queste realtà.

Nell'articolo 1 si propone una diversa utilizzazione dell'8 per mille dell'IRPEF di diretta gestione statale. Si chiede che la metà della quota che i contribuenti decidono di versare allo stato attraverso l'8 per mille dell'IRPEF, sia destinata ai progetti elaborati dai soggetti del terzo settore relativi allo sviluppo della cooperazione internazionale e alla lotta contro la grave marginalità.

Con le norme dell'articolo 2 si cerca di incentivare soprattutto i «consumi sociali delle famiglie» e i contributi devoluti in favore del volontariato nazionale e internazionale, e più in generale di tutte le realtà *non profit*, rendendo deducibili fiscalmente le spese sostenute dai privati per:

i costi di educazione, in particolare quelli sostenuti per la cura delle giovani generazioni;

l'assistenza agli anziani;

l'assistenza socio-sanitaria a favore dei soggetti più deboli.

Naturalmente le prestazioni dovranno essere rese da soggetti in possesso delle necessarie qualificazioni, così da garantire la qualità dei servizi.

Trattandosi di attività «*labour intensive*», la ricaduta occupazionale della loro espansione è elevatissima: bastano 25.000 euro di spesa aggiuntiva per determinare la nascita di un nuovo posto di lavoro; posto di lavoro che tra IRPEF ed oneri sociali permette alla finanza pubblica di introitare circa 10.000 euro aggiuntivi con evidente, ulteriore, ritorno positivo.

La formazione e l'aggiornamento professionali hanno una chiara funzione di garanzia giacchè permettono la tutela della dignità, del diritto di eguaglianza e al lavoro dei cittadini, così come sancito dagli articoli 2, 3, 4 e 35 della Costituzione. Pertanto, constatata l'assoluta precarietà di un lavoro senza competenze professionali e quindi l'inutilità di una qualsiasi politica occupazionale senza formazione ed aggiornamento, queste ultime non possono rappresentare più una concessione del datore di lavoro al lavoratore ma devono essere considerate come diritti del lavoratore, assimilati al diritto al lavoro così come riconosciuto dalla Costituzione.

Per questo il disegno di legge propone la detraibilità delle spese per la formazione, l'aggiornamento professionale e per l'acquisto di *personal computer* e *software* per una spesa annuale pari a 1.549,37 euro.

Viene inoltre aumentato il tetto per le erogazioni liberali a favore delle organizzazioni non governative (ONG), organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) e cooperative sociali come determinate dal testo unico delle imposte sui redditi (TUIR) di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

Con l'articolo 3 si prevede l'estensione delle agevolazioni previste a favore delle piccole e medie imprese dalla legge 23 dicembre 1998, n. 448, alle imprese sociali, intendendo con quest'ultima espressione le

cooperative sociali previste dal decreto legislativo 23 novembre 1991, n. 391, in particolare modo quelle di tipo B, le Onlus e gli enti non commerciali stabiliti dal decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, che operano nel campo dell'educazione, della cultura, dell'ambiente, della sanità e dell'assistenza.

L'articolo 4 riguarda il personale scolastico ausiliario. La norma supera i vincoli previsti dalla legge che limita alle sole pulizie la possibilità, per le scuole, di affidare servizi all'esterno. Con la modifica proposta le istituzioni scolastiche disporranno, nella loro autonomia, quali servizi, tra quelli esercitati dal corpo non docente, affidare a terzi.

L'articolo 5 è relativo all'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP). Le analisi e gli studi fino ad oggi svolte in merito all'incidenza e agli effetti sostanziali causati dall'introduzione dell'IRAP sulle «unità produttive» (imprese) sono pervenuti a risultati contraddittori.

Si segnalano in particolare quello della Banca d'Italia (1998), del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) (1998), della Confapi (1999) e dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) (1999), oltre ad approfondimenti da parte di esponenti di Confindustria (R. Azzolini e F. Carotti - 2000) e di ricercatori quali Silvia Giannini (1999).

Gli effetti IRAP sul fattore lavoro e sul relativo costo, dunque, non sono univoci in relazione ai seguenti aspetti: diversità dei settori di attività delle imprese, dei livelli di retribuzione, delle tipologie contrattuali esistenti nonché più in generale dello *status* pre-IRAP (esempio elevata fiscalizzazione dei contributi sanitari) del soggetto d'imposta.

E' dunque la varietà e la singolarità delle situazioni soggettive ad aver prodotto nel tempo riduzioni o al contrario aumenti nell'incidenza del fattore lavoro ai fini IRAP.

Un fatto tuttavia è certo: che in tutti i casi analizzati l'area degli enti senza scopo di lucro (enti *non profit*) rimane comunque particolarmente penalizzata in quanto essa non è identi-

ficabile in nessuna delle citate realtà. E, a maggior ragione, non lo è per le caratteristiche oggettive dell'attività istituzionale svolta in via principale ancorchè non esclusiva.

Basti richiamare, allora, alcuni contenuti del parere formulato il 15 ottobre 1997 dalla Commissione consultiva in materia di riforma fiscale allo schema di decreto legislativo (poi n. 460 del 1997) laddove viene sottolineata la capacità del terzo settore di «.....operare affinché, attraverso la responsabile partecipazione di gruppi sempre più estesi di cittadini, le fasce più svantaggiate possono essere protagoniste dello sviluppo anzichè scivolare sempre di più verso condizioni di esclusione sociale ... Non si può non vedere nella crescita di un "mercato del Welfare" una risposta non solo tesa a valorizzare e promuovere il volontariato come manifestazione del senso di appartenenza ad una comunità solidale, ma anche una risposta ai problemi della disoccupazione attraverso la creazione di imprese sociali cooperative nell'era della globalizzazione dei mercati e della

internazionalizzazione dell'economia L'obiettivo per tutti i soggetti *non profit*, siano essi fondazioni, associazioni, cooperative sociali, società di mutuo soccorso è quello di mettere in campo un sistema di incentivi che spinga questi soggetti verso il mercato, e contribuisca a creare il mercato del *welfare*» (parere su atto del Governo n. 118).

Purtroppo il settore *non profit* rientra a pieno titolo nel campo di applicazione dell'IRAP il cui presupposto è l'esercizio abituale di una attività autonomamente organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi, anche per quelle attività istituzionali esercitate dagli enti non commerciali e dalle ONLUS che ne risultano pertanto penalizzate. Nella proposta si prevede pertanto per le associazioni di promozione sociale e per le ONLUS la riduzione alla metà della base imponibile IRAP relativa all'attività istituzionale e a quella decommercializzata.

IL TERZO SETTORE IN ITALIA

(Fonte: *Elaborazioni Vita su ricerche Iref 1998 e Istat 1999*)

OCCUPATI PER TIPOLOGIA DI ORGANIZZAZIONE

Tipologia enti	In Italia	Con rilevanza economica	Media occupati	Totale occupati
Associazioni	200.000	15.000	12	180.000
Organizzazioni di volontariato	15.000	750	12	10.000
Cooperative sociali (*) (**)	5.400	5.400	25	135.000
Fondazioni	2.000 (di cui 8 bancarie)	2.000	21	42.000
Altre <i>non profit</i>	18.000	18.000	21	383.000
TOTALE . . .	188.000	38.750	21	750.000

(*) Il fatturato aggregato delle sole cooperative sociali ammonta a 3.000 miliardi di lire.

(**) I lavoratori remunerati dalle cooperative sociali sono circa 108.000 (Fonte: Il Sole 24 Ore del 25 settembre 2000 su indagine di G.P. Barbetta - Università Cattolica di Milano).

IL VALORE DEL TERZO SETTORE IN ITALIA

Totale occupati <i>non profit</i>	750.000
Totale occupati <i>non profit</i> (*)	690.000
Percentuale sul totale occupati	3,5
Percentuale sul totale occupati (*)	3,1
Percentuale sul totale occupati nei servizi	5,1
Fatturato «terzo settore»	75.000 miliardi
Fatturato «terzo settore» su PIL in % (*)	2,7
Italiani che si impegnano almeno due pomeriggi la settimana	560.000
Italiani che nell'anno hanno fatto almeno un gesto di volontariato	5,5 milioni

(*) *Fonte*: Il Sole 24 Ore del 25 settembre 2000 su indagine di G.P. Barbetta - Università Cattolica di Milano.

Retribuzione media oraria (EURO) 5,98.

LAVORATORI DIPENDENTI NEL TERZO SETTORE
E SUGLI OCCUPATI (1990-1996)

	1990	%	1996	%
Germania	1.000.000	3,7	1.560.000	5,6
Regno Unito	900.000	3,5	1.200.000	4,6
Francia	800.000	4,2	1.150.000	5,7
Italia	400.000	1,8	580.000	2,6
Svezia	83.000	3,0	120.000	4,2

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Disposizioni sull'utilizzo
dell'8 per mille dell'IRPEF)*

1. Alla legge 20 maggio 1985, n. 222, all'articolo 47, sono apportate le seguenti modifiche:

a) dopo il secondo comma è inserito il seguente:

«La quota di cui al primo comma, destinata a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale, è destinata per la metà al finanziamento di progetti riguardanti la cooperazione internazionale, la lotta contro la marginalità grave e le attività di formazione e aggiornamento svolte a favore di persone svantaggiate ai sensi dell'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, promossi dai soggetti del terzo settore definiti dalla legge 11 agosto 1991, n. 266, dalla legge 7 dicembre 2000, n. 383, dal citato decreto legislativo n. 460 del 1997 e dalla legge 8 novembre 1991, n. 381, articolo 1, comma 1, lettera b)»;

b) al terzo comma, le parole «di cui al comma precedente» sono sostituite dalle seguenti: «di cui al secondo comma».

Art. 2.

*(Modifiche al TUIR di cui al decreto del
Presidente della Repubblica n. 917 del 1986)*

1. Al testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, sono apportate le seguenti modifiche:

a) all'articolo 10, comma 1:

1) alla lettera g), le parole «al 2 per cento» sono sostituite dalle seguenti: «al 4 per cento»;

2) dopo la lettera *l-ter*) è aggiunta la seguente:

«*l-quater*) le spese sostenute direttamente, sino ad un massimo di 3.098,74 euro, relative a prestazioni socio-sanitarie, di assistenza domiciliare, in strutture diurne o comunità e simili, rese in favore dell'infanzia fino a cinque anni di età, degli anziani maggiori di sessantacinque anni e dei soggetti più deboli ai sensi dell'articolo 2, comma 3 della legge 8 novembre 2000, n. 328, da organismi di diritto pubblico, da istituzioni sanitarie riconosciute che erogano assistenza pubblica ai sensi dell'articolo 41 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, da cooperative sociali e da altri enti aventi finalità di assistenza sociale»;

b) all'articolo 13-*bis*, comma 1:

1) dopo la lettera *e*) sono inserite le seguenti:

«*e-bis*) le spese sostenute per i corsi di formazione ed aggiornamento professionale, erogati da enti accreditati ai sensi del decreto ministeriale 31 maggio 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 139 del 18 giugno 2001, e delle successive disposizioni attuative regionali, per un importo complessivo non superiore a 1.549,37 euro;

e-ter) le spese sostenute per l'acquisto di personal computer e software per un importo complessivo non superiore a 1.549,37 euro»;

2) alla lettera *i-bis*) le parole «a 4 milioni di lire» sono sostituite dalle seguenti: «a 3.098,74 euro»;

3) alla lettera *i-quater*) le parole «a 4 milioni di lire» sono sostituite dalle seguenti: «a 3.098,74 euro».

Art. 3.

(Imprese sociali)

1. L'articolo 74 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è sostituito dal seguente:

«Art. 74. (*Estensione degli incentivi pubblici alle imprese sociali*). - 1. Ferme restando le disposizioni del titolo II del decreto

legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ed entro i limiti previsti dalla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato alle imprese, il Presidente del Consiglio dei ministri provvede, con proprio decreto, a determinare modalità, limiti, condizioni e decorrenza dell'estensione alle ONLUS e agli enti non commerciali stabiliti dal decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, ivi comprese le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, operanti nei settori della sanità, dell'assistenza, della cultura, dell'educazione e dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate e della tutela dell'ambiente, delle agevolazioni, dei contributi, delle sovvenzioni, degli incentivi e dei benefici di qualsiasi genere previsti dalle norme vigenti per l'industria, così come definita dall'articolo 17 del medesimo decreto legislativo n. 112 del 1998».

Art. 4.

(Personale scolastico ausiliario)

1. Alla legge 27 dicembre 1997, n. 449, articolo 40, comma 5, il primo periodo è sostituito dal seguente: «In coerenza con i poteri di organizzazione e di gestione attribuiti sono rimesse alle singole istituzioni scolastiche le decisioni organizzative, amministrative e gestionali che assicurano efficacia e funzionalità alla prestazione dei servizi, consentendo, tra l'altro, alle stesse istituzioni, anche consorziate fra loro, di deliberare l'affidamento in appalto dei servizi svolti dal personale ausiliario, previa riduzione della dotazione organica di istituto, approvata dal provveditore agli studi sulla base di criteri predeterminati idonei anche ad evitare situazioni di soprannumero del personale, in misura tale da consentire economie nella spesa».

Art. 5.

(Modifica dell'IRAP)

1. All'articolo 17 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, dopo il comma 6 è aggiunto il seguente:

«6-bis. Per le associazioni di promozione sociale e per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, la base imponibile relativa all'attività istituzionale e a quella decommercializzata determinata ai sensi dell'articolo 10, commi 1 e 2 del presente decreto, è ridotta alla metà».

Art. 6.

(Entrata in vigore e copertura finanziaria)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. Le disposizioni fiscali hanno effetto con riferimento ai redditi 2002.

2. Agli oneri derivati dall'attuazione della presente legge, valutati in 0,5 miliardi di euro per il 2002 e in 0,6 miliardi di euro a decorrere dal 2003, si fa fronte mediante corrispondente riduzione dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale», dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini del bilancio triennale 2002-2004, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con proprio decreto, le occorrenti variazioni di bilancio.

