CAMERA DEI DEPUTATI N. 3459

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

JANNONE, BENVENUTO

Disposizioni per l'incentivazione del finanziamento privato degli organismi non lucrativi

Presentata il 5 dicembre 2002

ONOREVOLI COLLEGHI ! — In tutti i Paesi ad economia avanzata il sistema di rapporti più immediato tra la fiscalità generale e gli organismi non lucrativi è fondato su un esteso riconoscimento della deducibilità fiscale delle liberalità elargite dai contribuenti.

È, in altre parole, largamente praticata, nel sistema giuridico tributario di ciascun ordinamento, una politica fondata sull'incentivo naturale che la deducibilità dal reddito imponibile delle erogazioni benefiche implica presso chi procede alle sovvenzioni, a cui consegue, ovviamente, un sostanziale potenziamento automatico della raccolta di fondi presso le istituzioni solidaristiche, benefiche o etiche in genere.

Un potenziamento di agevole attuazione che consente, oltretutto, una forma di semplificazione assoluta dei meccanismi di dotazione naturale delle predette entità di sostegno sociale riconnettendole in modo diretto alla sensibilità e alla autonomia personale dei donatori.

L'Italia, forte di consolidate e secolari tradizioni filantropiche, ha spesso dimostrato una sua significativa vocazione all'adesione a campagne, anche televisive, di raccolte, ma ciò che forse caratterizza di più il nostro Paese è la capacità di procedere ad erogazioni di sovvenzioni su base capillare, con continuità e in forma riservata e non necessariamente pubblica, con ampio ricorso cioè ad elargizioni dirette nelle mani dell'ente beneficiario, attuandosi così il massimo livello morale di questo tipo di iniziative.

Nel nostro ordinamento tributario il fenomeno delle riduzioni d'imposta connesse alle liberalità è senz'altro cono-

sciuto, non mancando varie disposizioni che prevedono forme di riconoscimento fiscale delle donazioni, cioè la possibilità di ridurre la pressione fiscale specifica relativa all'erogatore con diretta connessione all'effettuazione di liberalità in favore di determinati enti *non profit*: si possono citare al riguardo gli articoli 10, comma 1, lettere g), *i)* e *l)*; 13-*bis*, comma 1, lettere da *h)* a *i-quater)*; 65, comma 2, lettere da *a)* a *c)*, e da *c-ter)* a *c-undecies)*; 110; 110-*bis*; 114, commi 1-*bis* e 2-*bis*, lettere *a)* e *b)*, del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986.

Quello che però è finora mancato è un generale riconoscimento adeguatamente ampio di questa modalità di sostegno, cioè secondo proporzioni significative, dato che a tutt'oggi le norme vigenti hanno determinato effetti riduttivi sostanzialmente secondari se non marginali. Oltretutto le norme in vigore prevedono differenziate forme limitative anche sul piano dei presupposti soggettivi, che spesso sono troppo elaborati.

Non si intende certo ignorare la correttezza e la ragionevolezza della sussistenza di cautele e limitazioni in un simile contesto del comparto fiscale, ma si ritiene che la misura di esse sia di fatto, nell'attuale momento storico, divenuta troppo incisiva rispetto a quelle vigenti nei principali Paesi europei, onde con la presentazione della presente proposta di legge si intende ridisegnare in modo più avveduto e calibrato, sia pure all'interno di precisi limiti giuridici, la pratica effettuabilità di queste iniziative di finanziamento del tutto libero e privato, alla luce della vigente strutturazione giuridico-soggettiva dei principali attori del Terzo settore, aggiornata non solo alla presenza delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) ma anche delle associazioni di promozione sociale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383.

Lo scopo generale del provvedimento è dunque di natura extrafiscale, perché guarda al potenziamento delle strutture benefiche la cui utilità collettiva appare naturale e immediata, anche se è attraverso la « leva » tributaria che si intende mettere in atto il senso pratico di esso.

Si è preferito optare, quale forma incentivante, sulla più tradizionale delle misure collegabili alle donazioni e alle dazioni in genere, ovvero la concessione della possibilità di dedurre l'importo erogato in liberalità dal montante del reddito imponibile del soggetto, in modo da evitare che quello stesso importo, non goduto effettivamente perché elargito a fini benefici, venga computato nel contesto della determinazione del reddito imponibile e quindi del prelievo d'imposta.

Non è sfuggito il fatto che con la tecnica delle deduzioni di imponibile si tende a beneficiare particolarmente, in un sistema fiscale progressivo com'è quello che caratterizza l'imposta sul reddito delle persone fisiche, su cui sono forse diretti i principali effetti del provvedimento, i titolari di redditi più alti (per l'imposizione sulle persone giuridiche il problema non si pone data la proporzionalità fissa dell'IRPEG). È evidente, infatti, che la riduzione di imponibile presenta effetti d'imposta tanto più significativi quanto più alta è l'aliquota marginale del tributo che si applicherebbe sull'importo donato se la deduzione non spettasse.

Tuttavia le ragioni extrafiscali del provvedimento, concentrate sull'obiettivo del finanziamento quanto più largo degli enti *non profit*, appaiono del tutto coerenti con il prodursi di tale effetto sulla base della banale considerazione che è ai soggetti più dotati economicamente che il sistema di incentivazione in esame deve prioritariamente guardare, proprio per ottenere presso di loro la partecipazione più estesa, con uno spirito scevro da ogni categorizzazione sociale aprioristica e preventiva, capace di sminuire il senso morale della dazione di sostegno benefico solo sulla base di considerazioni ancorate allo stato economico individuale del donatore.

La scelta della deduzione dal reddito, invero, rappresenta anche una misura semplice e diretta, comprensibile nella forma più generale senza alcuna nozione preventiva di fiscalità, una misura che,

nella filosofia generale del provvedimento, adempie massimamente alla funzione di affiancare selettivamente, e non di cancellare del tutto, il resto del sistema tributario, al cui interno continuano, su altre basi, ad essere praticabili, su altre donazioni, anche le detrazioni d'imposta.

Si ritiene ora opportuno passare all'illustrazione delle singole previsioni dei tre articoli in cui è strutturata la proposta di legge.

1. *Delimitazione soggettiva dei soggetti destinatari.*

Il comma 1 dell'articolo 1 esprime il portato soggettivo essenziale del provvedimento, delineando, in termini generali, il novero dei soggetti destinatari delle erogazioni liberali deducibili nelle « associazioni e altre organizzazioni non lucrative residenti nel territorio nazionale aventi scopi solidaristici o sociali ».

È indubbio che sussistono valide ragioni per aiutare tutte le forme di iniziative caratterizzate eticamente, ovvero rivolte in qualche modo all'utilità collettiva dei componenti della collettività: tuttavia appare financo retorico sottolineare come il livello massimo di urgenza e giustificazione, per una misura di sostegno pubblico quale la presente, in un Paese che conosce la perdurante incidenza di numerosi contesti di bisogni sociali anche primari, è presente con maggiore incidenza nei bacini di cosiddetto svantaggio sociale e di ritardo nell'accesso alle condizioni di vita che la realtà moderna ha reso ordinarie.

Ciò giustifica l'attenzione prioritaria riservata, nella proposta, ai contesti soggettivi solidaristici e sociali, anche se opportunamente accompagnata da talune cautele che impongono la debita aliquota di rigorosità selettiva, rappresentate dal presupposto essenziale di un sistema di contabilizzazione tale da conferire trasparenza e credibilità oggettiva alla gestione dell'ente finanziato con le erogazioni deducibili (si veda il comma 5 dell'articolo 1).

La « non lucratività » è identificata attraverso la previsione nello statuto dell'impossibilità, e non solo del divieto, di distribuire eventuali residui o disponibilità nette ad associati, promotori o altri partecipanti dell'ente, il quale ben potrà essere organizzato con economicità sua propria purché privo della capacità giuridica di remunerare terzi con gli enti della sua gestione.

La qualità di soggetto residente nel territorio nazionale, come requisito per la deducibilità sul donante, risponde all'indubbia opportunità che il soggetto beneficiario sia altresì soggetto a potenziali verifiche di correttezza condotte dalle stesse autorità che hanno il potere di verificare la posizione fiscale dei contribuenti eroganti, nonché alle ragioni sottostanti alle responsabilizzazioni previste dall'articolo 2, in base a cui si ritiene che i soggetti privi di atteggiamenti o programmi di tipo elusivo potranno approntare, con la presente proposta di legge, progetti molto significativi, mentre eventuali tendenze non trasparenti o addirittura fraudolente si imbatteranno negli svariati presupposti disincentivanti insiti nelle regole sanzionatorie che la proposta prevede.

La scelta definitoria del citato articolo 1, comma 1, è volutamente formulata in modo da esprimere con particolare chiarezza il suo portato essenziale anche attraverso le disposizioni di completamento chiarificatorio incluse nei commi 3 e 4 del medesimo articolo 1, in base alle quali:

a) la sede unica di qualificazione dello scopo è incentrata sul contenuto esplicito dello statuto (che diviene così elemento essenziale nel contesto del presupposto agevolativo) purché lo stesso risulti registrato prima dell'effettuazione dell'erogazione stessa;

b) è disposto un novero di soggetti per i quali lo scopo solidaristico o sociale è individuato, per ragioni di semplicità interpretativa, in modo presuntivo, anche

se l'indicazione non ha un impatto limitante con effetto tassativo, ma ha solo lo scopo, in relazione ai soggetti che essa contempla, di prevenire a monte ogni sorta di incertezza interpretativa e di rendere così di agevole attuazione e di pratica fruibilità le disposizioni del provvedimento. I soggetti destinatari delle erogazioni sono stati identificati nei seguenti:

ONLUS di tipo ordinario, di cui al comma 1 dell'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460;

organizzazioni di volontariato, di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266;

organizzazioni non governative, di cui alla legge 26 febbraio 1987, n. 49;

fondazioni o associazioni riconosciute aventi per finalità od oggetto istituzionale statutario lo svolgimento di attività di ricerca scientifica;

associazioni di promozione sociale, di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383;

c) a parte i soggetti tassativamente individuati di cui sopra si è comunque ritenuto opportuno prevedere espressamente la centralità generale del carattere solidaristico-sociale delle fattispecie in cui l'azione benefica è rivolta ai soggetti cosiddetti svantaggiati, categoria da intendere secondo la nozione introdotta con il noto decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460;

d) l'inclusione, tra i soggetti destinatari delle liberalità, delle persone giuridiche aventi per finalità od oggetto statutario lo svolgimento di attività di ricerca scientifica è parsa appropriata in ragione del carattere « sociale » insito nelle attività svolte, senza fini di lucro, da tali soggetti impegnati nel progresso conoscitivo e umano e nel correlativo contenimento perseguito dai medesimi in ordine al più volte lamentato rischio di « fuga di cervelli » nazionali, che è fattore denso di negativa criticità, anche sul piano sociale generale.

Alle erogazioni materiali dirette, in denaro o in natura, si è ritenuto opportuno affiancare in modo espresso la disponibilità di professionalità e di risorse umane in genere assicurata da enti e aziende con loro dipendenti o collaboratori retribuiti per prestare lavoro e interventi operativi a favore dell'ente benefico.

L'esito dell'elencazione soggettiva espressa di cui al comma 4 dell'articolo 1, come già detto, non determina alcuna forma di privilegio formale in quanto qualora un ente non lucrativo, essendo tale requisito massimamente assoluto, ritenga di essere in possesso del carattere solidaristico o sociale richiesto dalla presente proposta di legge, in relazione a soggetti o categorie svantaggiate, esso può egualmente candidarsi a rivestire, sotto sua responsabilità, i presupposti per la deducibilità di cui all'articolo 1.

In tal caso, peraltro, in caso di contestazione delle autorità preposte al controllo tributario, la questione della spettanza o meno dell'agevolazione andrebbe decisa in sede giurisdizionale, alla luce delle rigorose sanzioni stabilite per la fruizione del beneficio che il provvedimento introduce, con il possibile coinvolgimento solidale dei responsabili dell'organizzazione *non profit*.

Si ritiene che tale scelta si caratterizzi positivamente per il suo « non automatismo » schematico e per la corretta invocazione indiretta dei fattori di giusta responsabilizzazione degli operatori che ritengono di poter generare, per i loro sovventori, il beneficio della deduzione tributaria.

Appare del resto agevole dedurre dal comma 2 dell'articolo 2 che la responsabilità solidale dell'ente beneficiario con il donatore, in caso di carenza dei presupposti di deducibilità, sussiste solo se la spettanza del regime agevolato – con la conseguente sussistenza degli scopi solidaristici o sociali per soggetti o categorie svantaggiate – sia stata pubblicamente vantata dall'organizzazione ovvero da essa rappresentata direttamente al donatore, magari per incentivarlo all'erogazione.

2. *Regime sanzionatorio.*

Costituisce elemento interpretativo costantemente invocato, all'atto dell'introduzione di tutte le disposizioni di favore tributario per il settore *non profit*, l'allarme generalizzato contro le possibili strumentalizzazioni poste in essere da soggetti privi, in realtà, delle caratteristiche di merito presupposte dalla legge e capaci, invero, di simularle efficacemente con scopi di elusione o comunque di illegalità tributaria.

È certo condivisibile, in astratto, una simile preoccupazione di fondo, purché la stessa non assurga però al rango di fattore ostativo su base generalizzata dell'evoluzione avveduta dell'ordinamento giuridico, atteso che è evidente come l'intensità del rischio in parola sia più legata all'efficienza e alla efficacia dissuasiva dei controlli condotti dalle autorità tecniche competenti che alle norme di principio in sé.

In ogni modo si è ritenuto di accompagnare l'introduzione della deduzione speciale di cui all'articolo 1 con due misure di significativo aggravamento sanzionatorio potenzialmente capaci di rappresentare adeguatamente l'effetto dissuasivo verso comportamenti illegittimi.

Le misure sono:

1) una maggiorazione della sanzione per indebita deduzione posta a carico del donante che ha ridotto indebitamente il suo imponibile con dazioni a soggetti privi del titolo qualificante per la deduzione;

2) una responsabilizzazione solidale dei soggetti che guidano l'organizzazione risultata priva dei caratteri qualificanti, qualora l'appartenenza alle suddette categorie meritorie sia stata pubblicizzata (per indurre generalizzatamente ai versamenti) o anche solo esternata in forma diretta al donante.

In sostanza l'aggravamento sanzionatorio (che comporta una sostanziale triplicazione della sanzione per dichiarazione incompleta, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, a carico di chi ha indebitamente ridotto il suo reddito conseguendo il risparmio di imposta sul reddito) comporterà una sollecitazione preventiva volta a circoscrivere l'utilizzo della misura agevolativa solo ai casi caratterizzati dalla presenza dei corretti presupposti che hanno indotto alla sua introduzione. È inevitabile che il destinatario principale della misura sanzionatoria debba essere lo stesso soggetto destinatario principale del beneficio fiscale, ossia il contribuente, persona fisica o giuridica, che usufruisce del risparmio d'imposta tramite la deduzione.

La responsabilità solidale dell'ente e dei suoi amministratori, che richiama una scelta innovativa che già caratterizzò l'introduzione delle ONLUS nell'ordinamento (articolo 28, comma 3, del decreto legislativo n. 460 del 1997) rappresenta una misura di completamento molto opportuna anche sul piano etico perché, fermo il concetto fondamentale che ogni soggetto di diritto è responsabile di fronte all'amministrazione finanziaria per la propria dichiarazione dei redditi, è indubbio che l'ente beneficiario di liberalità ha facili opportunità di influire sulle erogazioni attraverso rappresentazioni o incentivazioni psicologiche, favorite dall'eticità del momento erogativo, e dunque è ragionevole che sia indirettamente responsabilizzato sui possibili effetti pregiudizievoli che le sue rappresentazioni possono aver contribuito ad ingenerare presso terzi.

Ciò, alla luce della non sempre agevole verifica « scientifica » dei presupposti, statutari e di fatto, che caratterizzano la configurazione *non profit* che l'articolo 1 del provvedimento premia.

3. *Coordinamento con le altre erogazioni agevolate.*

È chiaro che la deduzione introdotta dalla presente proposta di legge non deve cumularsi con altre misure simili, rinve-

nibili in altre previsioni dell'ordinamento tributario, che teoricamente potrebbero invocarsi in base a coesistenti presupposti anche solo formali.

L'articolo 3 intende quindi rendere chiaro che, se il contribuente beneficia, per una certa erogazione, dell'applicazione della deduzione di cui alla presente proposta di legge, esso non deve avvalersi, per la stessa dazione, di nessun'altra norma che consenta, in base a diversi presupposti che risultino conciliabili con quelli che hanno consentito l'applicazione dell'articolo 1, forme di deduzione ovvero anche di detrazione d'imposta. Lo scopo della disposizione è dunque unicamente quello di prevenire indebite estensioni dell'agevolazione introdotta.

Le disposizioni di cui al comma 2 dell'articolo 3, invece, rispondono esclusivamente a ragioni di coordinamento formale e contemplano l'abrogazione di fattispecie che risultano ricomprese nella disciplina introdotta dall'articolo 1.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Deducibilità delle erogazioni in favore di associazioni e organizzazioni non lucrative aventi scopi solidaristici o sociali).

1. Le liberalità in denaro o in natura erogate da persone fisiche o da enti soggetti all'imposta sul reddito delle persone giuridiche in favore di associazioni e altre organizzazioni non lucrative residenti nel territorio nazionale aventi scopi solidaristici o sociali, sono deducibili dal reddito complessivo del soggetto erogatore nel limite del dieci per cento del reddito complessivo dichiarato.

2. Sono comprese tra le erogazioni deducibili ai sensi del comma 1 anche le spese per prestiti al personale e le remunerazioni corrisposte a soggetti che prestano attività in favore delle associazioni e organizzazioni di cui al medesimo comma 1.

3. La deducibilità di cui ai commi 1 e 2 spetta per le erogazioni in favore di associazioni e organizzazioni i cui statuti o atti costitutivi prevedono il divieto di distribuire ad associati, promotori e altri soggetti partecipanti alla conduzione o alle attività dell'ente, utili o avanzi di gestione, nonché fondi, riserve o capitale, e che perseguono i loro scopi, con attività anche di sola sovvenzione benefica, in favore dei soggetti svantaggiati di cui all'articolo 10, comma 2, lettere *a)* e *b)*, del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460.

4. Lo scopo solidaristico o sociale dell'ente beneficiario delle liberalità si desume dalle disposizioni dello statuto registrato e si considera comunque sussistente per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, per le organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, e successive modificazioni, per le organizzazioni non governative riconosciute idonee ai sensi dell'articolo 28 della legge 26 febbraio

1987, n. 49, e successive modificazioni, per le fondazioni e le associazioni riconosciute aventi per oggetto statutario lo svolgimento o la promozione di attività di ricerca scientifica e per le associazioni di promozione sociale iscritte nei registri previsti dalla legge 7 dicembre 2000, n. 383.

5. Costituisce in ogni caso presupposto per l'applicazione delle disposizioni del presente articolo la tenuta, da parte del soggetto che riceve le erogazioni, di scritture contabili atte a rappresentare con completezza e analiticità le operazioni poste in essere nel periodo di gestione, nonché la redazione, entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio, di un apposito documento che rappresenti adeguatamente la situazione patrimoniale, economica e finanziaria.

ART. 2.

(Regime sanzionatorio).

1. Qualora nella dichiarazione dei redditi del soggetto erogatore delle liberalità siano esposte indebite deduzioni dall'imponibile, operate in violazione dei presupposti di deducibilità di cui all'articolo 1 della presente legge, la sanzione di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, è maggiorata del duecento per cento.

2. Se la deduzione di cui all'articolo 1 risulta indebita in ragione della riscontrata insussistenza, in capo all'ente beneficiario dell'erogazione, dei caratteri solidaristici e sociali dichiarati in comunicazioni rivolte al pubblico ovvero rappresentati ai soggetti erogatori delle liberalità, l'ente beneficiario e i suoi amministratori sono obbligati in solido con i soggetti erogatori per le maggiori imposte accertate e per le sanzioni applicate.

ART. 3.

(Disposizioni di coordinamento e abrogazioni).

1. In relazione alle erogazioni effettuate ai sensi dell'articolo 1 la deducibilità di cui

al medesimo articolo 1 non può cumularsi con ogni altra agevolazione fiscale prevista a titolo di deduzione o di detrazione di imposta da altre disposizioni di legge.

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

a) la lettera *g)* del comma 1 dell'articolo 10 e la lettera *i-quater)* del comma 1 dell'articolo 13-*bis*, sono abrogate;

b) all'articolo 110, comma 1, le parole: « *f)* e *g)* » sono sostituite dalle seguenti: « e *f)* »;

c) all'articolo 110-*bis*, comma 1, le parole: « , *i-bis)* e *i-quater)* » sono sostituite dalle seguenti: « e *i-bis)* ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 0,26

14PDL0040780