

COMMISSIONE PARLAMENTARE

consultiva in materia di riforma fiscale
ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 662

Giovedì 25 settembre 1997. – Presidenza del Presidente Salvatore BIASCO.

La seduta comincia alle 13,30.

Schema di decreto legislativo recante disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (esame ai sensi dell'articolo 3, commi 186, 187, 188 e 189 della legge 23 dicembre 1996, n. 662). Relatori: Pasquini e De Benetti.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto in titolo.

Il presidente, Salvatore BIASCO, dà lettura della relazione predisposta dal deputato Lino DE BENETTI, *relatore per gli articoli 2, 9, 10, 11, 12 e 13 del provvedimento*, impossibilitato a partecipare alla seduta.

« Il presente decreto legislativo, recante la disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, costituisce recepimento ed attuazione dei principi e criteri direttivi dettati dalla delega di cui all'articolo 3, commi 186, 187, 188, 189 della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Le disposizioni di delega contenute nei commi 186 e 187 prevedono il riordino della disciplina tributaria degli enti non

commerciali in materia di imposte sui redditi e indirette, e di tributi locali, nel rispetto dell'autonomia impositiva degli enti locali. Quelle contenute nei commi 188, 189 introducono invece una specifica normativa per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale. L'intento è quello di razionalizzare l'intero settore degli enti non lucrativi, ponendo mano in primo luogo alla ridefinizione degli enti considerati non commerciali ai fini tributari e quindi, all'interno di tale più ampia categoria, definendo la nuova categoria delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale sulla base di più stringenti criteri di meritorietà.

La disciplina mira ad introdurre un regime unico cui uniformare le normative speciali esistenti, fermi restando i trattamenti di maggior favore relativi alle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, alle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, ed alle organizzazioni non governative del settore della cooperazione internazionale di cui alla legge n. 49 del 1987.

In attesa di un'organica definizione degli aspetti civilistici, il riordino e la razionalizzazione della disciplina tributaria dei soggetti interessati e la razionalizzazione della disciplina tributaria dei soggetti interessati a perseguire scopi finora assolti direttamente dallo Stato, rappre-

sentano una prima risposta all'esigenza di rivitalizzare un settore economico in netta espansione ove confluiscono realtà significative della nostra società.

Obiettivo dell'intervento normativo è quello di fornire una disciplina tributaria organica del settore *non profit* al fine di favorire il terzo settore ed i soggetti che vi operano ad affrancarsi in parte, se non completamente, dalle complicazioni fiscali, nonché favorire la crescita dell'economia sociale.

In tal senso la politica fiscale può intervenire nel dettare una disciplina quadro che consenta il superamento delle difficoltà e delle restrizioni attualmente presenti a carico di chi opera nel terzo settore accelerando il dibattito per giungere definitivamente a un equilibrio normativo complessivo.

Si può affermare che si sta aprendo una fase costituente per il settore sebbene occorra intervenire anche e soprattutto sul piano civilistico definendo meglio i soggetti giuridici tipici che operano in tale contesto; in una situazione di evidente ritardo legislativo verso una dimensione che ormai da anni si presenta viva ed operante nell'attuale tessuto economico, una regolamentazione degli aspetti fiscali appare quanto mai importante per un primo inquadramento del settore poiché da un lato ne legittima l'esistenza, dall'altro apre un nuovo sviluppo contribuendo a fornire certezza sull'aspetto, allo stato, più significativo, quello fiscale appunto.

Si tratta di un'occasione storica per il settore in quanto la portata della delega risulta abbastanza ampia e tale occasione offre la possibilità di un ampliamento delle basi dello sviluppo in atto del terzo settore attraverso una legislazione che consenta lo sviluppo in atto del terzo settore attraverso una legislazione che consenta lo sviluppo di nuove attività, il rafforzamento di quelle esistenti.

Il settore *non profit* dovrà aprirsi ai terzi, documentando, con bilanci e rendiconti, i propri scopi, l'attività svolta, i programmi di azione futura; è necessario dare garanzie di certezza nell'applicazione della legislazione fiscale, semplificare le

norme e gli adempimenti, favorire il finanziamento degli enti e ampliare la possibilità di sostentamento degli enti stessi con contributi deducibili, necessari per favorire le raccolte di fondi.

Il fatto nuovo rilevante è rappresentato dalla sempre più diffusa percezione e convinzione che il terzo settore nel suo complesso rappresenta un fattore autonomo e rilevante del processo di sviluppo economico e sociale del Paese.

In particolare va sottolineata la sua capacità di operare affinché, attraverso la responsabile partecipazione di gruppi sempre più estesi di cittadini, le fasce più svantaggiate possono essere protagoniste dello sviluppo anziché scivolare sempre di più verso condizioni di esclusione sociale.

Attraverso lo sviluppo delle organizzazioni di terzo settore vi è quindi la possibilità reale di trasformare un numero sempre più consistente di cittadini da assistiti marginali in responsabili produttori di ricchezza, garantendo effettivi livelli di progresso civile e di coesione sociale.

Oggi l'economia sociale (*non profit*, terzo settore, terzo sistema, economia solidale, ecc.) esprime una propria specificità e significa attività in termini occupazionali, economici e più in generale sociali: 400 mila lavoratori, 2 per cento degli occupati (3 per cento se si considerano anche i volontari), 2 per cento del PIL (3 per cento se si considera anche il valore del lavoro non retribuito apportato dal volontariato), dimensione paragonabile a quella del settore assicurativo.

Diversi sono stati i fattori che hanno consentito uno sviluppo esponenziale delle organizzazioni *non profit* e dei loro livelli occupazionali meritevoli di essere salvaguardati e valorizzati.

Tra i fattori di maggiore rilevanza, il radicamento territoriale assume importanza fondamentale quale strumento di partecipazione e di controllo della comunità locale alla produzione di ricchezza e occupazione e come garanzia della stretta connessione tra bisogni/mercato ed organizzazione etico-economica delle risposte a tali bisogni.

La piccola dimensione costituisce fattore di garanzia di una reale partecipazione degli associati ai processi decisionali e di controllo anche delle scelte strategiche di sviluppo e non solo dei processi produttivi; essa inoltre è elemento che garantisce nell'organizzazione del lavoro una flessibilità che deriva da una reale compartecipazione al "rischio d'impresa".

La presenza di una forte componente femminile (ben oltre il 50 per cento della forza lavoro) nelle imprese sociali certamente rappresenta una peculiarità ed un carattere specifico delle imprese *non profit*. Le donne con la loro presenza sono state e sono portatrici di una sensibilità, un'attenzione ed una cultura della cura e dell'attenzione alle persone altrimenti difficilmente riscontrabili nell'organizzazione sociale.

Ancora, la necessità di ricercare sempre nuove nicchie di mercato ha prodotto nelle imprese sociali una fortissima propensione all'innovazione del proprio approccio al mercato dei propri servizi e prodotti.

Questi elementi e fattori che sono stati determinanti per raggiungere l'attuale sviluppo dell'economia sociale appaiono ancora come potenziali attivatori di ulteriore sviluppo economico ed occupazionale.

Le organizzazioni senza fini di lucro ricevono un trattamento preferenziale da parte dei governi di tutti i paesi. Questo trattamento preferenziale può avere diverse manifestazioni: agevolazioni di imposta, contributi finanziari diretti, o tutela regolamentare.

Le argomentazioni a giustificazione di un trattamento di favore si basano sulla nozione di sostegno ad attività meritorie. Da un lato si sostiene che lo sviluppo di queste organizzazioni aumenta il grado di pluralismo della società permettendo un'offerta di beni e servizi di tipo collettivo più ampia di quella che sarebbe fornibile dal solo settore pubblico. Dall'altro, le organizzazioni *non profit* basandosi su risorse messe a disposizione dei privati esercitano un'attività socialmente utile che in assenza di esse dovrebbe essere fornita dal settore pubblico e

quindi gravare sull'intera collettività. Risulta pertanto equo sostenere il loro sforzo con agevolazioni finanziarie e fiscali di varia natura e risulta conveniente perché in tal modo la collettività viene, a parità di volume di attività, a spendere meno di quanto avverrebbe se dovesse accollarsi la spesa svolgendo direttamente queste attività.

In effetti in un'ottica di decentramento dei servizi di protezione sociale, lo sviluppo del terzo settore può rappresentare un'occasione di perseguimento di migliori condizioni di efficienza della spesa sociale. In particolare esso costituisce una possibile soluzione nell'ambito di una più ampia strategia di efficienza del sistema di protezione sociale. Non si può trascurare il fatto che, in alcuni paesi, questi miglioramenti di efficienza sono stati ricercati attraverso il collocamento della produzione di alcuni servizi sociali sul mercato, in particolare della sanità e previdenza.

Nell'ambito di un confronto internazionale il nostro Paese su questo campo si presenta piuttosto arretrato, non soltanto rispetto agli Stati Uniti, ma anche rispetto ai Paesi dell'Europa comunitaria: un confronto in termini occupazionali evidenzia come il numero degli occupati in Italia non superi il 2 per cento mentre negli Stati Uniti troviamo il 7 per cento, in Francia ed in Germania il 4 per cento. Analogamente se verifichiamo le spese effettuate in questo settore vediamo che ammontano in Italia al 2 per cento del prodotto nazionale, mentre raddoppiano in Francia e Germania. La ragione principale di questa minore dimensione relativa al nostro Paese in questo campo deriva dal modo in cui il *welfare state* è stato applicato non attraverso istituzioni capaci di produrre ricchezza ed occupazione attraverso l'erogazione di servizi per il soddisfacimento dei bisogni, ma attraverso erogazioni finanziarie, alcune volte di tipo eccessivamente assistenziale.

Un'analisi dello stato sociale del Paese dove il settore *non profit* ha raggiunto livelli di più ampia espansione, gli Stati Uniti, ne evidenzia una continua crescita sia del numero delle organizzazioni sia del

relativo peso economico cresciuto fino all'attuale 7 per cento; questo grazie non soltanto al riconoscimento di una personalità giuridica specifica, ma soprattutto alla possibilità di esenzione fiscale per le attività, che ha garantito finanziamenti indiretti alle organizzazioni *non profit*.

Gli Stati Uniti presentano dunque il settore *non profit* più esteso e, al tempo stesso, la legislazione fiscale più articolata. La legislazione federale concede l'esenzione dell'imposta sulle società indistintamente a tutte le organizzazioni *non profit*, cioè a tutte quelle organizzazioni che sono sottoposte al vincolo della non distribuzione del residuo. Un trattamento più favorevole — che riguarda sostanzialmente la detrazione delle donazioni a valere sulle imposte sul reddito e su quella sulle successioni e donazioni — è concesso alle *non profit* filantropiche, secondo la nostra terminologia, ma con una graduazione che cerca di tener conto del beneficio sociale prodotto dalla loro attività, individuando a partire dai beni pubblici e collettivi da essi prodotti.

Più precisamente, la legge americana distingue il *non profit* in quattro categorie. La prima categoria è composta da tutti quegli enti che promuovono l'interesse dei loro membri soci o associati, ma che sono vincolati alla non distribuzione del residuo generato. *Club* vari, associazioni di ex combattenti, sindacati, associazioni industriali, cooperative di vario genere costituiscono questa categoria.

Le tre altre categorie riguardano, invece, il mondo delle *non profit* filantropiche che promuovono cioè l'interesse di persone estranee ai membri, soci, associati.

La categoria cui è attribuito il trattamento più favorevole è rappresentata dalle *public charities*. Per essere considerate tali le organizzazioni devono essere scuole, chiese, ospedali (oppure enti di ricerca collegati agli ospedali) nonché organizzazioni con sostegno pubblico (*publicly supported organizations*). Nelle due categorie residue è racchiuso il mondo delle fondazioni private (*private foundations*).

Ai fini dell'imposta sul reddito personale o delle società le *non profit* filantropiche godono dell'esenzione dall'imposta sui profitti delle società (*corporate income tax*) per i redditi relativi allo svolgimento dei loro scopi primari per i redditi da investimento. Per contro, i redditi guadagnati da normali attività commerciali sono sottoposti a regolare tassazione, anche se originati dal motivo di raccogliere risorse da destinare al fine primario dell'organizzazione.

Per quanto concerne il provvedimento in esame, questo si presenta strutturato in due sezioni, la prima riservata al riordino delle norme tributarie relative agli enti non commerciali, la seconda alla definizione ed alla regolamentazione delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS).

Nella prima sezione, il nuovo regime tributario degli enti non commerciali discende, in prevalenza, da operazioni correttive ed integrative del testo unico delle imposte sul reddito, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (TUIR).

L'articolo 2, comma 1, lettera *a*) secondo quanto previsto dal disposto dell'articolo 3, comma 187, lettera *d*) della legge-delega n. 662 del 1996, prevede un trattamento fiscale agevolato per la libera raccolta di fondi mediante sottoscrizioni pubbliche, effettuata occasionalmente in concomitanza di ricorrenze, celebrazioni e campagne di sensibilizzazione. L'esclusione di queste iniziative da ogni imposizione tributaria, enunciata con ampia formulazione al comma 2, tende ad incentivare una delle forme di finanziamento più cospicue per gli enti non lucrativi ed opera a condizione che trattasi di iniziative assunte occasionalmente.

La relazione tecnica predisposta ritiene che la riduzione del gettito conseguente possa essere di entità contenuta, attesa la saltuarietà delle occasioni di raccolta.

La lettera *b*) dello stesso articolo, comma 1, esclude dall'imposizione i contributi corrisposti da amministrazioni pubbliche ad enti per lo svolgimento di attività in regime di convenzione o acce-

ditamento come definite dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502. La permanenza delle funzioni di indirizzo e controllo all'interno degli enti pubblici e la separazione della funzione di finanziamento da quella produttiva, dovrebbero contribuire a ridurre i *deficit* strutturali che caratterizzano numerosi enti pubblici e, nello stesso tempo, garantire la costante conformità delle attività convenzione agli interessi della collettività sociale.

L'articolo 9 prevede un regime di agevolazioni temporanee per le operazioni di trasferimento a titolo gratuito di aziende o beni patrimoniali nei confronti di enti non commerciali, nonché per la esclusione di beni immobili strumentali dalle imprese gestite dagli stessi, al fine di favorirne la patrimonializzazione e la riorganizzazione in vista del nuovo assetto normativo-tributario. Oltre a tale finalità principale, soprattutto la disposizione recata nel comma 2 permetterà di conseguire nuove entrate grazie alla previsione di imposte sostitutive delle imposte sui redditi e dell'imposta sul lavoro aggiunto.

La seconda sezione del decreto reca disposizioni sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), collocabili all'interno della più ampia categoria degli enti considerati non commerciali ai fini tributari. Tale nuova categoria viene definita sulla base di più stringenti criteri di meritorietà anche in linea con l'esigenza di riorganizzare lo Stato sociale offrendo ai cittadini la possibilità di contribuire alla rivitalizzazione del settore *non profit* o terzo settore, attraverso un razionale impiego della leva fiscale, così da consentire allo Stato di effettuare risparmi in diversi comparti di servizi, ora direttamente gestiti, che potrebbero essere efficacemente assicurati da queste realtà emergenti e non più marginali.

In riferimento specifico alle problematiche emerse dopo le audizioni e le note di numerosi soggetti interessati, il relatore richiama le seguenti considerazioni e valutazioni.

Con riguardo all'articolo 2, alcune perplessità si fondano soprattutto sulla possibilità che viene data agli enti non

commerciali di offrire ai sovventori beni e servizi di modico valore. Questo a parere di alcuni potrebbe ingenerare una sorta di concorrenza sleale e una distorsione del mercato, oltre a fenomeni di abuso ed elusione fiscale, nel caso in cui tale fattispecie non fosse regolamentata. Mentre il fenomeno dell'abuso e dell'elusione fiscale è evitato dal comma 7 con il bilancio o rendiconto annuale (meglio sarebbe come previsto dall'articolo 8 che impone agli enti l'obbligo di redigere uno specifico rendiconto da cui devono risultare le entrate e le spese relative a ciascuno degli "eventi" indicati nell'articolo 108 del TUIR così come modificato dal presente schema) le turbative di mercato potrebbero essere eliminate da un rigoroso e chiaro regolamento emanato mediante uso dei decreti del Ministero delle finanze previsto dal comma 3 dell'articolo 11. Sembra invece da escludere ogni ulteriore meccanismo, quale registro, albo, calendarizzazione degli eventi, ecc. che appaiono come freni alle attività istituzionali degli enti in questione oltre che una farraginoso burocratizzazione degli eventi stessi.

In ordine all'articolo 9, costituente una norma transitoria scadente il 30 settembre 1998 che agevola il trasferimento di beni patrimoniali mediante imposte sostitutive, non sembrano emergere particolari osservazioni.

Per quanto concerne l'articolo 10, si osserva che tutte le richieste di ampliare sia la sfera dei soggetti nel comma 1 (Società di mutuo soccorso, cooperative sociali, organizzazioni del volontariato, organizzazioni non governative, associazioni con finalità di ricerca etico-religiosa) sia quella delle attività previste alla lettera e) dello stesso comma: ricerca scientifica, protezione civile, tutela e valorizzazione della natura, dell'ambiente e degli animali, il commercio equo-solidale, hanno una loro motivazione, ma necessitano quanto meno di una più rigorosa individuazione sulle finalità e agevolazioni anche diversificate, per esempio nell'ambito degli enti non commerciali e/o nelle fondazioni.

La questione riguarda l'articolo 10 nel suo insieme, che appare di difficile interpretazione sia per quanto riguarda la categoria delle "attività inerenti" sia dal contrasto che appare fra il comma 4 lettera *b* e i commi 1 (lettere *a* e *b*), 2 e 3. Inoltre, le indubbie agevolazioni fiscali previste dagli articoli 10-11-12-13, in mancanza di una chiara formulazione delle attività e finalità che possano limitare tali enti agli scopi strettamente legati al testo dello schema di decreto, possono realisticamente portare ad una effettiva elusione fiscale oltre che a distorsioni del mercato.

Non sembra peraltro possibile uno stretto inquadramento sia delle figure giuridiche sia delle attività che possano pervenire ad una equità sia nei propositi legislativi che degli operatori economici. Al comma 9 sembra inoltre effettivamente essere stata trascurata la figura dell'ente morale (quali gli ospedali evangelici) le cui finalità sono strettamente correlate con gli enti ecclesiastici.

Ai fini dell'espressione del parere sembrano pertanto necessari alcuni interventi.

Vanno anzitutto chiariti nel decreto criteri di inclusione/esclusione che appaiono confusi. Alcune esemplificazioni:

Al comma 1, lettera *a*), punto 8 e al comma 4, lettera *a*), prevenzione dei fattori di nocività e di rischio, non è chiarito perché non sia compresa nella necessaria tutela e la valorizzazione della natura e dell'ambiente e degli animali.

Al comma 1, lettera *b*): in luogo di "solidarietà" appare, almeno qui, opportuno sostituire il concetto di "utilità", avente una accezione più ampia.

Al comma 2: la esclusione di incentivi fiscali per attività solidaristiche rivolte ai soci delle ONLUS risulta incomprensibile. L'esclusione va chiarita meglio.

Al comma 5 occorre un chiarimento circa il significato di "attività connessa" e "attività accessoria". Il decreto si limita semplicemente a dire che le attività si autodefiniscono tali in quanto sono "connesse" a quelle istituzionali e quelle "ac-

cessorie" sono anch'esse tali in quanto supporto alle altre. In sostanza si permetterebbe l'esercizio di qualsiasi attività purché connessa e accessoria. Si tratta di un punto problematico che necessita di una maggiore specificità regolamentare e una chiarificazione sulla caratteristica inclusiva/esclusiva in qualità di ONLUS.

Circa infine le forme di garanzia e di controllo sulle attività esercitate dagli enti *non profit* può essere utile esaminare la praticabilità dell'iscrizione delle ONLUS in un'anagrafe collocata presso le camere di commercio nelle quali esiste già, ed è operativo, un registro informatico che raccoglie dati relativi ai soggetti che svolgono attività non commerciale, o anche attività economiche di natura commerciale, ma in materia ausiliaria e sussidiaria rispetto all'oggetto principale. L'obiettivo sarebbe quello di una maggiore semplificazione per l'ottenimento di un sistema informativo completo ed organizzato presso le camere di commercio. L'iscrizione e le informazioni relative alle attività esercitate dalle ONLUS consentirebbero la determinazione del peso economico del settore *non profit* nonché dati messi a disposizione attraverso una rete telematica del Ministero delle finanze utilizzabile per le concessioni di agevolazioni previste dal decreto.

Occorrerebbe inoltre una più chiara individuazione dei soggetti che possono fruire delle cosiddette attività inerenti. Si tratta di garantire cioè l'effettività del rapporto medesimo escludendo espressamente la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e limiti temporali fra l'inizio dello *status* di socio e quello nel quale possa usufruire delle attività, ad esclusione delle fondazioni e delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato specifici patti, accordi o intese.

Sembra opportuno uno schema di bilancio, meno generico di quello peraltro previsto dalla lettera *g*) comma 1 dell'articolo 10, che possa dare maggior trasparenza alla gestione finanziaria dell'ente.

Il limite del 66 per cento dei proventi delle attività connesse rispetto alle spese complessive sembra un parametro equo ed un vincolo appropriato per evitare forme abusive o elusive.

Infine è necessario individuare anche forme di controllo sostanziale che possano portare a relazioni periodiche rivolte ad integrare o modificare la legge per adeguarla all'effettiva volontà del legislatore sulla base delle esperienze emerse dai controlli stessi.

Per quanto riguarda gli articoli 11-12-13 le uniche osservazioni concernono la congruità delle detrazioni di imposta, attualmente previste al 22 per cento, circa le erogazioni liberali. Tale percentuale di detrazione non appare tuttavia limitativa ».

Il senatore Giancarlo PASQUINI, *relatore per gli articoli 1, da 3 a 8 e da 14 a 30*, osserva come l'esplosione dei costi dei servizi sociali gestiti dallo Stato, ma soprattutto l'aumento della domanda di beni e servizi con caratteristiche di socialità, ha fatto emergere il problema della duttilità ed efficienza dei servizi gestiti su misura, con caratteristiche sociali e relazionali.

Sono cresciute e diffuse nel nostro Paese una miriade di organizzazioni civili, impegnate senza scopo di profitto nella produzione di beni di interesse collettivo.

Associazioni di volontariato, fondazioni, cooperative sociali, società di mutuo soccorso, sono le forme organizzative attraverso le quali il settore *non profit* si è organizzato spontaneamente, in genere senza particolari forme di incentivo, come risposta delle comunità locali al soddisfacimento di bisogni nuovi, via via più crescenti, che il mercato e lo Stato non erano in grado di soddisfare.

La nostra società è caratterizzata da una offerta crescente e ridondante di beni di consumo e durevoli destinati a rimanere invenduti (e quindi a creare crisi aziendali e disoccupazione) a fronte della crescita della domanda crescente di beni sociali, quelli che gli economisti definiscono « relazionali », che viceversa rimane insoddisfatta.

È paradossale che esistano nello stesso tempo bisogni insoddisfatti (i bisogni sociali) e risorse inutilizzate (i disoccupati).

Sono i paradossi della crescita ai quali un forte settore di economia sociale (che Stefano Zamagni definisce economia civile) deve essere in grado di rispondere con particolare riferimento allo scioglimento di alcuni nodi, caratteristici di una società di mercato nell'epoca del postfordismo, che può progredire solo facendo leva su due gambe: l'economia privata e l'economia sociale (o civile).

Questi nodi o, meglio, paradossi sono:

l'aumento delle disuguaglianze, territoriali e personali, a fronte di un aumento della ricchezza e del reddito medio;

la crescita senza occupazione, cioè il fatto che oggi gli investimenti ed il progresso tecnologico generano meno lavoro di quello che distruggono;

le difficoltà crescenti a soddisfare la quantità e qualità nuova dei bisogni dei cittadini.

Non si può non vedere nella crescita di un « mercato del *welfare* » una risposta non solo 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.

Si tratta insomma di spostare sistematicamente risorse dai settori nei quali la produzione è ottenuta prevalentemente con aumenti della produttività a quelli nei quali è ottenuta prevalentemente con aumenti dell'occupazione. Dai settori a produttività crescente a quelli a produttività stagnante. I primi coincidono, grosso modo, con beni d'uso privato, gli altri, con beni di utilità pubblica.

La creazione di un tessuto di imprese sociali per lo sviluppo della *Welfare community* non può prescindere dal volontariato che non può essere considerato solo

l'anticamera delle imprese cooperative sociali, ma come un movimento associativo dotato di una sua propria specificità all'interno del più ampio fenomeno del *non profit* per il quale si richiede quindi una disciplina specifica e differenziata, come del resto riconosciuto dalla stessa legge delega.

L'obiettivo per tutti i soggetti non profit siano esse 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*.

Ciò permetterebbe: da una parte di non ostacolare il progresso tecnologico, frenandolo o ritardandolo per preoccupazioni occupazionali; dall'altra di ridistribuire i frutti in modo da equilibrare la quantità e la qualità dell'offerta dei beni privati con la qualità e la quantità dell'offerta dei beni pubblici. Si potrebbero così risolvere, con la stessa strategia, le due stridenti contraddizioni delle nostre società ricche: la disoccupazione di massa e lo squallore pubblico nell'opulenza privata (Galbraith).

Ma perché questo travaso non avviene? La natura dei beni privati e dei beni sociali è diversa, per quanto riguarda la loro offerta e la loro domanda. Per quanto riguarda il modo di produrli: nei beni privati il lavoro può essere sostituito da input inanimati. Nei beni sociali ciò è molto meno possibile e soprattutto è meno auspicabile. Pochi pazienti vorrebbero sostituire un buon chirurgo con un robot. Questa è l'origine di quella che Baumol ha chiamato la malattia dei costi nel settore dei beni sociali, dove la produttività ristagna. A produttività bassa corrispondono, nel mercato, remunerazioni basse. Ma siccome le remunerazioni del settore a produttività stagnante sono fatalmente attratte da quelle dei settori a produttività crescente, i costi della produzione salgono.

Con essi dovrebbero salire i prezzi. Ma qui interviene un altro fattore: la domanda. O meglio: i limiti privati della domanda sociale.

Per quanto riguarda la loro domanda, i beni privati sono in generale appropriabili individualmente, i beni sociali no. È naturale che la domanda privata si rivolga a beni privati. I beni sociali sono quindi, per così dire, lasciati in balia della malattia dei costi. Ne deriva che il mercato può operare con profitto, nel settore dei beni sociali, solo là dove c'è domanda a prezzi che riflettono gli alti costi (beni sociali privatizzati, come i *vigilantes*, le cliniche di lusso, o, come si usava alle corti dei principi, un confessore personalizzato) o dove si possono pagare ai lavoratori costi bassi, adeguati alla bassa produttività. Nel primo caso, l'offerta resta per la maggior parte insoddisfatta. Nel secondo è soddisfatta a livelli di qualità assai mediocri.

Il travaso, naturalmente, può restare affidato allo Stato, attraverso il prelievo fiscale obbligatorio e la gestione statale dei servizi sociali. Ora, non è chi non veda che tale circuito è oggi bloccato dalla crisi fiscale dello Stato. Sia come percettore che come gestore di risorse economiche, lo Stato incontra ovunque in Europa limiti di tolleranza e di consenso. Aumenti massicci della pressione fiscale, come pure allargamenti cospicui della gestione pubblica, sono inattuabili.

Resta un'ipotesi intermedia, ma praticabile: la creazione di un nuovo spazio economico: di un mercato del benessere, promosso e regolato, ma non gestito dallo Stato. Per questo, occorre promuovere un nuovo tipo di domanda e un nuovo tipo di offerta dei beni sociali. Quanto al primo punto, occorre incentivare la spesa privata di beni sociali per due vie: la defiscalizzazione delle spese individuali e la promozione, finanziaria e fiscale, di nuovi soggetti di spesa collettiva, di tipo cooperativo e associativo. Questi ultimi comportano l'appropriabilità per « blocchi », di certe categorie di beni collettivi, destinati a certi territori o a certe categorie di utenti. Ciò non è naturalmente possibile per tutti i beni sociali. Quelli indivisibili a livello dell'intera collettività dovrebbero naturalmente restare nell'ambito della gestione statale. Ma una larga parte dei beni

sociali sono destinati di fatto a zone o a categorie ben definibili. Sarebbe così superato l'ostacolo dell'indivisibilità individuale.

Si consentirebbe, dall'altra parte, agli utenti, di partecipare direttamente alle scelte del servizio sociale. L'utente di beni sociali che aderisce a un soggetto di consumo collettivo pagherebbe meno tasse; pagherebbe per i beni sociali che riceve oggi gratuitamente un prezzo, che sarebbe tuttavia minore di quello che il mercato gli assicurerebbe individualmente, grazie alle economie di scala assicurate dal consumatore collettivo; riceverebbe, grazie alla concorrenza tra i produttori, beni di qualità migliore; parteciperebbe alle scelte.

Quanto al secondo punto (un nuovo tipo di offerta), si tratta di passare dalla gestione in esclusiva dello stato all'offerta in condizioni di concorrenza tra imprese che si obbligano ad osservare vincoli di prezzo, di qualità, di non esclusione, compensati da detrazioni fiscali sull'investimento e/o sulla gestione.

Il mercato regolato può consentire dunque profitti, più moderati ma più sicuri di quelli dei settori esposti alla concorrenza. I capitalisti, come diceva Keynes, potrebbero giocare a poste più basse. Esso è quindi praticabile dalle imprese. Ma è evidente che i soggetti più qualificati a diventarne protagonisti sono proprio quelle imprese di cooperazione sociale che oggi devono contare quasi soltanto sulla domanda pubblica e alle quali si aprirebbe il grande mercato della spesa privata (Giorgio Ruffolo).

Il decreto legislativo regola la disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS).

Non si può tuttavia, non ricavare, che pur rappresentando l'aspetto fiscale uno degli aspetti essenziali della materia, ed anzi costituendo un forte strumento di promozione delle attività *non profit*, sia del tutto carente nell'ordinamento giuridico una organica definizione civilistica di questi soggetti che si accompagna al vuoto

legislativo in merito ai problemi del lavoro ed al rapporto tra lavoro volontario, semivolontario e professionale.

Si tratta di lacune da colmare, che amplino i contenuti della delega e che traggano dal provvedimento in esame uno stimolo a legiferare, a colmare il vuoto normativo che caratterizza il settore del non profit che si vuole promuovere. Questo sia per sostenere, premiare e promuovere le numerose esperienze di solidarietà e di utilità sociale, che per contribuire, con lo sviluppo del mercato del welfare, all'incremento occupazionale.

Il relatore auspica che i limiti della delega consistenti nel provvedimento collegato alla finanziaria '97 propri di un provvedimento fiscale, siano superati, almeno per quanto riguarda la disciplina dell'associazionismo sociale, dal testo unificato delle sei proposte di legge che il comitato ristretto della Commissione Affari costituzionali della Camera ha predisposto e che ha lo scopo di promuovere, favorire e valorizzare l'associazionismo sociale.

Il decreto, strutturato in due sezioni, riordina nella prima (articoli 1-9) le norme tributarie relative agli enti non commerciali e, nella seconda (articoli 10-30), la regolamentazione delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS). In questa seconda sezione, tuttavia, sono contenute disposizioni di carattere generale applicabili anche agli enti non commerciali.

Il criterio fondamentale di ripartizione delle due sezioni è che nella prima sezione sono compresi gli enti non commerciali e gli enti di tipo associativo che esercitano attività prevalentemente nei confronti dei propri associati o partecipanti ed inoltre attività di tipo mutualistico. Nella seconda sezione al contrario le ONLUS esercitano la loro attività prevalentemente verso terzi non associati sviluppando una attività di solidarietà od utilità sociale che non esclude comunque i propri soci che si trovino nelle condizioni svantaggiate verso le quali si sviluppa l'attività dell'ONLUS.

Il nuovo regime tributario degli enti non commerciali scaturisce da correzioni ed interpretazioni del TUIR approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, esso si applica, ove compatibile, anche alle ONLUS, alle quali viene tuttavia riservato un trattamento fiscale molto più agevolato.

L'articolo 1 del provvedimento favorisce la corretta qualificazione degli enti residenti definendone l'oggetto principale e la comparazione tra l'attività essenziale volta al conseguimento degli scopi primari (previsti dallo Statuto) con l'attività effettivamente esercitata.

In sostanza la qualifica di ente non commerciale deve essere ricavata dall'attività effettivamente esercitata dall'ente, e non soltanto in base alle previsioni statutarie.

L'articolo 2 prevede l'esenzione dalle imposte dirette e dall'IVA per la libera raccolta di fondi mediante sottoscrizioni pubbliche, nonché i contributi pubblici erogati a tali soggetti. L'agevolazione è condizionata al fatto che queste raccolte avvengano occasionalmente. Si precisa che per occasionalità s'intende la concomitanza di celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione. Inoltre il 3° comma dell'articolo 2 fa riferimento alla legge 23 agosto 1988, n. 400 articolo 17 comma 2-bis attribuendo al Ministro delle finanze il potere di stabilire con decreto condizioni e limiti affinché l'esercizio dell'attività di cui all'articolo 108 comma 3 lettera a) del TUIR, sia considerato occasionale.

L'articolo 3 impone la tenuta della contabilità separata per l'esercizio delle attività commerciali e per le attività istituzionali, e stabilisce i criteri di imputazione dei costi comuni alle due attività.

L'articolo 4 disciplina un regime (opzionale) di determinazione forfettaria del reddito imponibile, per gli enti non commerciali ammessi alla contabilità semplificata, che prevede coefficienti di redditività dei ricavi diversificati in base all'ammontare dei ricavi ed al tipo di attività (cessione di beni o prestazione di servizi).

L'articolo 5 riformula l'articolo 111 del TUIR e l'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 633/72, dedicati, alle agevolazioni riconosciute a talune tipologie di enti non commerciali: i cosiddetti enti associativi. In particolare, non sono assoggettate ad IVA e sono escluse dal reddito imponibile ai fini delle imposte dirette — a determinate condizioni — le attività rivolte agli associati svolte in attuazione degli scopi istituzionali con pagamento di corrispettivi specifici, le cessioni di pubblicazioni, la somministrazione di alimenti e bevande, l'organizzazione di viaggi turistici. Tale agevolazione è subordinata a determinati requisiti dell'ente non commerciale, da prevedere nello statuto: divieto di distribuire utili, devoluzione del patrimonio ad altri enti similari in caso di scioglimento, effettività dei diritti attribuiti agli associati, redazione del rendiconto annuale, libera eleggibilità degli organi direttivi, intrasmissibilità della quota salvo il caso di morte, divieto di rivalutare la quota sociale.

Più specificatamente:

Per gli enti associativi (associazioni politiche, sindacali e di categoria, religiose, assistenziali, culturali, sportive dilettantistiche, di promozione sociale e di formazione extra-scolastica della persona) non si considerano commerciali le attività svolte in diretta attuazione degli scopi statuari effettuante verso pagamento di corrispettivi nei confronti di associati o partecipanti, nonché la cessione (anche a terzi), in misura non prevalente, di proprie pubblicazioni.

Per le associazioni di promozione sociale le cui finalità sono riconosciute dal Ministero dell'interno, non si considerano commerciali la somministrazione di alimenti e bevande e l'organizzazione di viaggi e soggiorni turistici effettuate con associati o partecipanti, sempreché le attività predette siano complementari a quelle svolte in diretta attuazione degli scopi istituzionali. L'organizzazione di viaggi e soggiorni turistici non è considerata commerciale anche se effettuata da associazioni politiche, sindacali e di categoria, nonché da organizzazioni religiose

attraverso le associazioni riconosciute. Per le organizzazioni sindacali e di categoria non si considerano effettuate nell'esercizio di attività commerciali le cessioni delle pubblicazioni riguardanti i contratti collettivi di lavoro nonché l'assistenza prestata prevalentemente ai soci effettuata verso pagamento di corrispettivi che non eccedano i costi di diretta imputazione.

Non si applicano alle associazioni religiose, nonché alle associazioni politiche, sindacali e di categoria le disposizioni riguardanti l'effettività del rapporto associativo e la libera eleggibilità degli organi amministrativi, il voto singolo, la sovranità dell'assemblea dei soci, poiché i problemi della effettiva rappresentanza non possono certo essere affrontati con un provvedimento di carattere fiscale.

L'articolo 6 prevede la perdita della qualifica di ente non commerciale — e delle relative agevolazioni — in caso di prevalenza dell'attività commerciale su quella istituzionale, ad eccezione degli enti ecclesiastici riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili.

Gli articoli 7 e 8 disciplinano il rendiconto e la contabilità degli enti non commerciali. L'articolo 7 in particolare si riferisce agli enti non residenti.

L'articolo 9 prevede agevolazioni fiscali per le cessioni gratuite di beni e aziende da parte di imprese od enti, non commerciali, con esenzione dalle imposte o imposizioni sostitutive per le imprese cedenti. Agli enti cessionari viene consentito di escludere dal patrimonio afferente l'impresa esercitata in beni immobili, previo pagamento di un'imposta sostitutiva.

L'articolo 10 definisce le ONLUS, elencando in modo tassativo le attività che potranno essere svolte in regime agevolato. Si prevedono ulteriori requisiti: il divieto di distribuire utili e l'obbligo di destinarli alle attività istituzionali, l'obbligo di devolvere il patrimonio netto di liquidazione ad altre ONLUS, l'obbligo del bilancio o rendiconto annuale, l'effettività dei diritti derivanti dal rapporto associativo e l'uso della locuzione «ONLUS», nella denominazione sociale. Si prevede l'obbligo di dotarsi di uno statuto formato

con atto pubblico o scrittura privata registrata. Vengono indicate le attività connesse a quelle tipiche, che pure potranno beneficiare delle agevolazioni.

L'articolo 11 istituisce l'anagrafe delle ONLUS, presso l'Amministrazione finanziaria, cui dovranno iscriversi gli enti che intraprendano le attività agevolate.

L'articolo 12 esenta da imposte dirette i proventi delle attività istituzionali e di quelle direttamente connesse esercitate dalle ONLUS.

L'articolo 13 consente la deducibilità fiscale delle erogazioni liberali in favore delle ONLUS, nei limiti di 4 milioni di lire; prevede altresì la parziale deducibilità delle spese relative a lavoratori utilizzati per prestazioni di servizi in favore delle ONLUS, e di alcune cessioni di beni in favore di tali enti.

L'articolo 14 esenta da IVA talune attività caratteristiche esercitate dalle ONLUS, e l'articolo 15 ne esclude la certificazione fiscale e con scontrino o ricevuta fiscale.

L'articolo 16 abroga la ritenuta alla fonte sui contributi pubblici erogati alle ONLUS, e stabilisce che le ritenute sui redditi di capitali percepiti dalle ONLUS sono a titolo d'imposta.

L'articolo 17 esenta da imposta di bollo gli atti delle ONLUS. Analogamente dispone l'articolo 18, per le tasse di concessioni governative relative alle loro attività.

L'articolo 19 esenta da imposta di successione e donazione le relative acquisizioni di beni da parte delle ONLUS.

L'articolo 20 esenta le ONLUS dall'IN-VIM e dalla relativa imposta sostitutiva.

L'articolo 21 consente agli enti locali di ridurre o esentare le ONLUS dal pagamento dei tributi locali.

L'articolo 22 assoggetta ad imposta di registro in misura fissa (lire 250.000) i trasferimenti di beni immobili in favore delle ONLUS.

L'articolo 23 esenta da imposta sugli spettacoli le attività spettacolistiche occasionali volte dalle ONLUS e dagli enti non commerciali di tipo associativo.

L'articolo 24 espressamente autorizza le ONLUS ad organizzare lotterie, tombole e pesche di beneficenza.

L'articolo 25 impone la tenuta dei libri contabili alle ONLUS.

L'articolo 26 applica alle ONLUS tutte le disposizioni relative agli enti non commerciali, ove compatibili e non espressamente derogate.

Gli articoli 27 e 28 stabiliscono sanzioni a carico di chi abusi della denominazione « ONLUS », e degli amministratori delle ONLUS che fruiscono indebitamente delle agevolazioni o che consentano a terzi indebiti risparmi d'imposta.

L'articolo 29 prevede agevolazioni fiscali per l'emissione di titoli di solidarietà

Il Ministro delle finanze stabilirà, con apposito decreto, i soggetti abilitati all'emissione di detti titoli ed inoltre le disposizioni attuative dell'articolo 29.

Al Ministro del tesoro compete invece la determinazione del tasso di riferimento agli effetti del riconoscimento della deducibilità fiscale, dal reddito d'impresa, della differenza tra detto tasso e quello effettivamente praticato.

L'articolo 30 stabilisce l'entrata in vigore del decreto, prevista per il 1° gennaio 1998.

Il relatore, pur esprimendo, per le parti di sua competenza, un parere favorevole sul provvedimento in esame, solleva alcuni elementi problematici.

In primo luogo viene posta la questione, per le Associazioni di promozione sociale, della deducibilità dell'imponibile determinato agli effetti delle imposte dirette, di una parte dei contributi associativi corrisposti dai soci e delle erogazioni liberali in danaro entro massimali differenziati per le persone fisiche e per le persone giuridiche.

Ed inoltre il problema delle quote associative aventi finalità esclusivamente assistenziali versate a società di mutuo soccorso istituite ai sensi della legge 15 aprile 1886, n. 3818 da considerare deducibili dal reddito complessivo, almeno entro i limiti fiscali vigenti per la deducibilità delle spese sanitarie.

In secondo luogo, la mancanza di una certificazione preventiva di legittimità e di conformità ai requisiti richiesti dall'articolo 10 dello schema di decreto legislativo lascia gli amministratori ed i legali rappresentanti dalle organizzazioni nell'incertezza di potersi considerare ONLUS e di godere quindi dei benefici riservati alle ONLUS.

Il controllo « *a posteriori* », con ogni probabilità esercitato dalle Direzioni regionali delle entrate, in sede di organizzazione dell'anagrafe prevista dall'articolo 11 è tardivo ed inadeguato a dare elementi di certezza ai legali rappresentanti.

Occorre prevedere quindi un controllo formale (di legittimità) preventivo che potrebbe essere affidato alle Associazioni Nazionali più rappresentative (autocertificazione) oppure per le Associazioni locali non aderenti ad alcuna associazione nazionale il compito di certificazione preventiva potrebbe essere affidato ai Sindaci dei Comuni in cui hanno la sede legale le ONLUS.

Infine, ai fini di evitare un inquinamento delle caratteristiche sociali e solidaristiche delle associazioni di utilità sociale occorre colmare la lacuna dei controlli di merito, cioè *a posteriori*, sull'attività svolta e sul rispetto dei requisiti richiesti dalla legge.

Si propone l'istituzione di una qualche forma di vigilanza, che non sostituisca e non escluda i controlli fiscali, poiché dovrebbe essere svolta anche con funzioni di assistenza e non solo per controllare l'effettivo rispetto della finalità istituzionali e dei requisiti di legge.

Si propone di affidare l'attività di vigilanza alle Regioni con deleghe gestionali ed operative alle Province e/o ai Comuni.

Il relatore inoltre esprime alcune prime osservazioni:

1) L'articolo 2 dello schema di decreto legislativo modifica l'articolo 108 del TUIR escludendo dal reddito imponibile i fondi derivanti da raccolte pubbliche occasionali ed i contributi corrisposti da amministrazioni pubbliche. L'articolo 3, che modifica

l'articolo 109 del TUIR, impone agli enti non commerciali la tenuta della contabilità separata per le attività commerciali. Poiché i due regimi indicati non corrispondono, occorre evitare il rischio che le attività indicate all'articolo 108 comportino l'obbligo di tenere la contabilità separata, e si propone di considerare espressamente le predette attività non commerciali.

2) L'articolo 5, comma 1, ultimo paragrafo, dello schema, che aggiunge il comma 4-*sexies* all'articolo 111 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi decreto del Presidente della Repubblica 917/86, esonera taluni enti non commerciali (associazioni religiose, politiche, sindacali e di categoria) dal rispetto di determinati requisiti altrimenti necessari per ottenere le agevolazioni tributarie. In particolare, viene escluso per i predetti enti l'obbligo di prevedere statutariamente l'effettività del rapporto associativo ed il connesso diritto di voto, nonché quello di prevedere l'eleggibilità libera degli organi amministrativi. Tale deroga viene giustificata dalla relazione illustrativa con la necessità di «salvaguardare la peculiare struttura organizzativa» di tali enti, che risulterebbe «funzionale, per esperienza storicamente comprovata, al perseguimento delle finalità istituzionali».

Se tale affermazione si giustifica in relazione agli enti di tipo religioso, non si comprende perché si debbano sollevare le sole associazioni politiche, sindacali e di categoria dall'obbligo-onere di prevedere il principio democratico nel proprio statuto, che per tali organizzazioni costituisce elemento costitutivo, più ancora che per altri tipi di enti non commerciali.

Si propone pertanto di limitare la deroga alle associazioni religiose soltanto, eliminando le seguenti ultime parole del primo comma dell'articolo 5: «nonché alle associazioni politiche, sindacali e di categoria».

3) Tra gli enti di tipo associativo previsto all'articolo 5 dello schema di decreto legislativo che modifica l'articolo 111 del TUIR (decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917)

vanno inserite le società di Mutuo Soccorso costituite ai sensi della legge 15 aprile 1886, n. 3818, da ricomprendere nelle associazioni di promozione sociale.

Si tratta di un riconoscimento doveroso alla luce della necessaria promozione, nell'ambito della riforma del *welfare*, della mutualità integrativa volontaria.

4) La perdita della qualifica di ente non commerciale, le cui disposizioni sono previste all'articolo 6 commi 1 e 2, non si applica agli enti ecclesiastici.

Parrebbe opportuno che tale norma fosse estesa alle associazioni di promozione sociale, ai partiti politici, ai sindacati ed alle associazioni di categoria.

Non sono definite le modalità e le condizioni perché un ente, che ha perso la qualifica di non commerciale, possa riacquistarlo in seguito oppure se la qualifica di ente non commerciale, una volta persa, non sia più possibile riacquistarla.

5) L'articolo 8 prevede la redazione di un rendiconto e di una relazione per gli enti non commerciali, relativi alle raccolte pubbliche di fondi previste dall'articolo 108 TUIR. Occorre evitare che anche gli enti commerciali che non abbiano eseguito raccolte di fondi siano tenute a presentare il rendiconto, che in tali circostanze costituirebbe un utile aggravio burocratico.

6) All'articolo 9 va specificata meglio cosa si intende per l'utilizzo diretto dei beni, condizione indispensabile affinché il trasferimento, a titolo gratuito di aziende o beni a favore di enti non commerciali non dia luogo a plusvalenze agli effetti delle imposte sui redditi.

L'utilizzo diretto richiesto potrebbe essere inteso in misura prevalente sul resto delle attività svolte con l'azienda o con i beni ceduti, purché le attività residue fossero connesse all'attività principale oppure finalizzate al finanziamento delle attività istituzionali. Non si comprende inoltre perché le cessioni di beni di aziende a titolo gratuito, siano esentate da tassazione ai fini delle imposte dirette, quando non generano plusvalenze. Proba-

bilmente il legislatore delegato intendeva riferirsi alla esenzione dall'imposta sulle donazioni.

7) Sono escluse dalle fondazioni previste dall'articolo 10, (che possono costituirsi in ONLUS) le fondazioni bancarie il cui regime fiscale e le altre disposizioni ordinamentali vengono definite in sede di discussione parlamentare del disegno di legge sulle fondazioni bancarie.

8) Le attività previste dall'articolo 10 affinché Associazioni, Comitanti, Fondazioni, Società cooperative siano riconosciute ONLUS dovrebbero comprendere anche le seguenti attività:

volontariato di protezione civile la cui attività va coordinata con la legge 24/2/92 n. 225 istitutiva del Servizio Nazionale della Protezione Civile.

ricerca scientifica, almeno limitatamente ad Università, Fondazioni ed enti pubblici di ricerca od enti, fondazioni, ed associazioni private appositamente registrate.

Inoltre la tutela e la valorizzazione della natura e dell'ambiente non può non comprendere « la prevenzione dei fattori di nocività e di rischio ».

9) L'articolo 11 impone agli enti già costituiti alla data di entrata in vigore della riforma che intraprendano l'esercizio delle attività solidaristiche di comunicare tale attività alla locale Direzione regionale delle entrate entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto.

Il termine di trenta giorni appare congruo per le nuove attività, ma non è sufficiente per gli enti preesistenti, che al 30 gennaio 1998 ancora non si saranno dotati di uno stabile assetto organizzativo idoneo a far fronte ai nuovi adempimenti. Si suggerisce pertanto di elevare tale termine a novanta giorni.

10) L'articolo 21 prevede la possibilità per Comuni e province di deliberare la riduzione o l'esonero delle ONLUS dal pagamento dei tributi locali (TOSAP, tassa smaltimenti rifiuti, ICI). Tali tributi sono molto onerosi per i soggetti in questione, e la loro incidenza negli ultimi anni si è accentuata.

La mera facoltà di concedere riduzioni potrebbe non conseguire alcun effetto concreto. Si propone pertanto di proporre di effettuare una riduzione non inferiore al 50%, cumulabile con tutte le agevolazioni preesistenti.

Le minori entrate di comuni e province saranno coperte dagli enti locali avvalendosi delle autonomie loro concesse nella gestione dei predetti tributi.

Per attenuare gli effetti sui bilanci degli enti locali di tale agevolazione si propone di differirne di un anno l'entrata in vigore.

11) L'articolo 23 esenta gli enti non commerciali e le ONLUS dal pagamento dell'imposta sugli spettacoli per le attività spettacolistiche svolte occasionalmente. Il requisito dell'occasionalità non è contemplato dalla legge di delega, e se ne propone pertanto la soppressione.

12) L'articolo 24 consente anche alle ONLUS di ottenere l'autorizzazione per svolgere lotterie, tombole e pesche di beneficenza. La riforma, non contemplata dalla legge delega, è priva di significato, in quanto le ONLUS potrebbero comunque ottenere tali autorizzazioni, che la legge già riconosce ad associazioni ed enti senza fine di lucro.

Per il resto la riforma conseguirebbe l'unico effetto di consentire l'autorizzazione alle cooperative sociali che difficilmente ne farebbero uso.

Di ben maggiore utilità sarebbe la possibilità — oggi preclusa — di autorizzare le ONLUS ad organizzare anche altri tipi di giochi di sorte, diversi da lotterie, tombole e pesche, in quanto la natura del soggetto esclude abusi di tale facoltà.

Conclusa la relazione, il Presidente Salvatore BIASCO, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Sui lavori della Commissione.

Il Presidente, Salvatore BIASCO, sulla base di intese con i rappresentanti dei Gruppi, comunica che nelle prossime due

settimane i lavori della Commissione saranno così articolati:

Martedì 30 settembre, ore 20,30:

seguito e chiusura della discussione generale, con replica dei relatori, sullo schema di decreto legislativo recante la disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle ONLUS. Il termine per il parere dei relatori è per le ore 17 di venerdì 3 ottobre, ed il termine per gli emendamenti e le altre proposte di parere è per le ore 18 di martedì 7 ottobre;

al termine, Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi;

Mercoledì 1° ottobre, ore 13,30:

relazione, discussione generale e replica del relatore sullo schema di decreto legislativo concernente l'abrogazione della tassa su alcuni contratti di borsa. Il termine per il parere del relatore è per le ore 17 di venerdì 3 ottobre, ed il termine per gli emendamenti e le altre proposte di parere è per le ore 18 di martedì 7 ottobre;

Giovedì 2 ottobre, ore 18:

audizioni informali sui tre schemi di decreto legislativo in materia di sanzioni (sanzioni tributarie non penali, a norma dell'articolo 3, comma 133; completa-

mento delle sanzioni tributarie non penali, a norma dell'articolo 3 comma 133, lettera q); revisione delle sanzioni amministrative, sempre a norma dell'articolo 3 lett. q) della legge delega);

Mercoledì 8 ottobre, ore 13,30 e 20,30:

votazione dello schema di decreto legislativo recante la disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle ONLUS e votazione dello schema di decreto legislativo recante l'abrogazione della tassa su alcuni contratti di borsa (la seduta delle ore 20,30 avrà luogo soltanto nel caso in cui la votazione non si esaurisca nella seduta delle ore 13,30);

Giovedì 9 ottobre, ore 13,30:

relazione ed inizio della discussione generale sui tre schemi di decreto legislativo in materia di sanzioni (sanzioni tributarie non penali, a norma dell'articolo 3, comma 133; completamento delle sanzioni tributarie non penali, a norma dell'articolo 3 comma 133, lettera q); revisione delle sanzioni amministrative, sempre a norma dell'articolo 3 lett. q) della legge delega).

La Commissione concorda.

La seduta termina alle 14,20.