



**COMMISSIONE V DELLA CAMERA  
(BILANCIO, TESORO PROGRAMMAZIONE)**

**COMMISSIONE 5° DEL SENATO  
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E BILANCIO)**

**AUDIZIONE  
24/10/2012**

**Atto Camera: 5534  
Disegno di legge  
"Disposizioni per la formazione del  
bilancio annuale e pluriennale dello Stato  
(legge di stabilità 2013)"**

**FORUM NAZIONALE DEL TERZO SETTORE**

P.za Mattei 10 - 00186 Roma tel.: 06 68892460 - fax 06 6896522

E-mail: [forum@forumterzosettore.it](mailto:forum@forumterzosettore.it) [www.forumterzosettore.it](http://www.forumterzosettore.it)



## Premessa

La grave crisi economica e sociale che sta attraversando il nostro paese sta provocando un grandissimo aumento delle situazioni di disagio e di precarietà e l'affievolimento dei fattori di coesione sociale.

La situazione richiederebbe la massima attenzione ed il fattivo sostegno per quanti - oltre **3 milioni di cittadini<sup>1</sup> attivi e decine di migliaia di organizzazioni sociali diffuse sul territorio** - con il loro quotidiano agire non solo alleviano le difficoltà di tanti, ma soprattutto operano per costruire fiducia rinsaldando la democrazia e la coesione sociale nonché concretizzando coi fatti la responsabilità verso il bene comune del Paese.

Purtroppo, a fronte dei tanti apprezzamenti per la fondamentale funzione svolta - da ultimo, il 19 u.s., il Presidente della Repubblica nell'elogiare le attività svolte dal volontariato di protezione civile - nella legge di stabilità sono contenuti provvedimenti che, a fronte di esigui ritorni, penalizzano fortemente le attività delle organizzazioni del Terzo settore. Un mondo che, stante ad una recente ricerca CNEL-ISTAT, per ogni Euro ricevuto ne restituisce, in termini di attività sociali realizzate, un multiplo pari a 12 <sup>2</sup>

Nell'apprezzare comunque alcune misure contenute nel provvedimento, quali ad es. l'introduzione della cosiddetta Tobin tax, riportiamo qui di seguito le principali criticità rilevate nel DDL.

## Art. 12 commi 1 e 2 – IVA e IRPEF: un effetto combinato paradossale

Tali commi prevedono l'aumento di un solo punto (e non due come inizialmente previsto) dell'IVA e la diminuzione di un punto dell'IRPEF per le prime due fasce di reddito.

Purtroppo tale provvedimento ha il grande inconveniente di colpire maggiormente i cd. **incapienti<sup>3</sup>** (es. pensionati al minimo, lavoratori con redditi così esigui che le detrazioni da lavoro è superiore all'imposta), come si può vedere dalla seguente tabella:

---

<sup>1</sup> Cfr. CNEL ISTAT "La valorizzazione economica del lavoro volontario nel settore non profit", 2011 E' disponibile a [http://www.cnel.it/29?shadow\\_ultimi\\_aggiornamenti=3333](http://www.cnel.it/29?shadow_ultimi_aggiornamenti=3333) e [http://www.cnel.it/19?shadow\\_comunicati\\_stampa=3082](http://www.cnel.it/19?shadow_comunicati_stampa=3082)

<sup>2</sup> Idem come sopra

<sup>3</sup> Fonte: elaborazione del Centro Studi CGIA su dati dell'Agenzia delle Entrate (anno 2009). Cfr [www.cgiamestre.com/wp-content/uploads/2011/.../Gli-incapienti.doc](http://www.cgiamestre.com/wp-content/uploads/2011/.../Gli-incapienti.doc)

Fascia reddito	n. contribuenti	Conseguenze Legge stabilità
0 – 15.000 €	Sono 20.454,573 (50,19% del totale)	
	Di cui circa 8,5 mln di contribuenti sono incapienti	-NON godono di alcun vantaggio dalla diminuzione dell'IRPEF - Sono toccati dall'aumento IVA
	Gli altri circa 12 mln di contribuenti	- godono dalla diminuzione dell'IRPEF - non sono toccati dall'aumento della franchigia e diminuzione del tetto delle detrazioni / deduzioni (quindi né vantaggi né svantaggi) - sono toccati dall'aumento IVA
15001-28000 €	Sono 13.776.356 (33,54%)	- godono dalla diminuzione dell'IRPEF - sono toccati dall'aumento IVA - e sono toccati dall'aumento della franchigia e diminuzione del tetto delle detrazioni / deduzioni
Oltre 28001 €	Sono 6.678.217 (16,26%)	Idem come sopra

**L'esito è paradossale: le persone più deboli e fragili sono le più penalizzate, trovandosi gravate dall'aumento dell'IVA e senza nessun beneficio dalla diminuzione dell'IRPEF.**

Come noto, l'aumento dell'IVA colpisce maggiormente coloro che più spendono rispetto al proprio reddito; è evidente che anche un piccolo aumento dei prezzi comporta modifiche nelle scelte di spesa di coloro che hanno redditi medio bassi, mentre chi ha alti redditi non subisce le stesse conseguenze. Inoltre aumentare l'IVA comprime i consumi, già pesantemente penalizzati in questi lunghi anni di crisi.

Nell'auspicare una profonda revisione del dispositivo, proponiamo comunque che le disposizioni di cui al comma 2 non si applichino nei confronti dei soggetti titolari di reddito complessivo superiore a euro 40.000.

La proposta intende limitare la spesa fiscale a carico dello Stato derivante dall'abbassamento delle due aliquote IRPEF (23 e 27%) ponendo un limite reddituale all'applicazione dell'agevolazione.

Ciò consente di concentrare l'impegno fiscale effettivamente solo sui redditi più bassi, con una maggiore equità e di disporre di risorse, a saldi invariati, per l'applicazione dell'emendamento al successivo articolo 13 e quindi consentire un trasferimento di risorse a favore del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali.

## **Art. 12 commi 4-10 – franchigia e tetto alle deduzioni/detraazioni**

Con essi si “limitano, a determinate condizioni, la deducibilità e la detraibilità di taluni oneri, indicati rispettivamente negli articoli 10 e 15 del TUIR, fissando una franchigia pari a euro 250, nei confronti dei contribuenti con un reddito complessivo superiore a euro 15.000”. Tali limiti “si applicano anche a taluni oneri che non risultano indicati espressamente negli articoli 10 e 15 del TUIR ma con riferimento ai quali la deduzione e la detrazione sono comunque riconducibili nell’ambito dei già citati articoli 10 e 15 del TUIR. A titolo esemplificativo risultano comprese le deduzioni per le erogazioni liberali in denaro e in natura a favore degli enti del cosiddetto terzo settore ai sensi dell’articolo 14, comma 1, del decreto-legge n. 35 del 2005,” (la cd. “+ dai - versi”).

Inoltre viene abbassato il tetto alla detraibilità alle spese di cui all’art 15 del TIUR o ad esse assimilabili, ora fissandolo a 3.000 €.

Vale la pena di ricordare che il terzo settore, e il volontariato in specie, si regge, oltre che sulla disponibilità delle persone a mettere a disposizione il loro tempo, anche sulle donazioni economiche fatte dai cittadini e dalle imprese. L’acquisto di una ambulanza o un mezzo di soccorso per la protezione civile, affrontare i costi per tenere aperta una mensa o un dormitorio, sarebbero impossibili senza tali generosi atti. Spesso si tratta di somme contenute, che verrebbero disincentivate se non potessero più essere portate in deduzione/detrazione. Inoltre diverse imprese fanno donazioni di prodotti in natura a favore dei vari Banchi alimentari, Banchi farmaceutici, etc. anche loro fortemente disincentivate da queste nuove norme.

Stante il Rapporto del Sottosegretario Vieri Ceriani, “**Elenco delle misure e dei regimi che determinano erosione fiscale**”, la voce “Erogazioni liberali al terzo settore” ha un **impatto modesto, circa 130 milioni €**. L’introduzione delle norme (una sorta di “più franchigia meno tetto”) non azzererebbe l’importo ma lo ridurrebbe di una importante quota parte.

Per recuperare risorse la cui entità, commisurata al fabbisogno statale, non è certamente rilevante, **si mette in ginocchio un intero sistema** che con quelle poche risorse riesce a fare così tanto sostenendo varie esigenze e bisogni: dal servizio ambulanze - che va ricordato per metà è fatto da associazioni di volontariato - alla protezione civile - al recupero di beni ambientali, dalla assistenza con mense, dormitori ambulatori per le persone più fragile al recupero alla legalità di beni e territori; dagli asili alle residenze per anziani, etc.

Ricordiamo che solo in quest’anno è stata chiusa l’Agenzia del Terzo Settore, un importante strumento di promozione e controllo delle nostre organizzazioni del nostro mondo, con la discutibile e non verificata motivazione del risparmio (poco più di un milione di €); sono stati chiusi diversi Osservatori e Comitati ministeriali luoghi di partecipazione e confronto; non abbiamo risposte, e con noi i Parlamentari che hanno presentato interrogazioni, sulla “decurtazione di fatto” di circa 80 milioni di € relativi al 5X1000; senza dimenticare il definitivo azzeramento dei fondi sociali nazionali.

Infine, non possiamo non rilevare che i commi in questione vedono la loro applicazione a partire dal 01/01/2012, cioè con effetto retroattivo. Viene ricordato che, nonostante la “Carta dei diritti del Contribuente” (L 212/2000), più volte il divieto di applicazione retroattiva è stato aggirato. Continuare a sbagliare perché in passato lo si è già fatto non è però un buon argomento, a maggior ragione oggi. Già la fiducia dei contribuenti è da tempo fortemente minata (e la riprova è la gigantesca evasione fiscale); l’applicazione retroattiva, a fronte di qualche vantaggio immediato, non può che

ulteriormente minarla, rischiando di veder aumentare (e non diminuire) l'evasione fiscale con ricadute negative ben più ampie di quanto si immagini.

Nell'auspicare una profonda revisione del dispositivo, proponiamo comunque che al comma 5 le parole «dal quarto all'ottavo periodo» siano soppresse.

Con la soppressione del periodo in questione viene superata l'insostenibile distinzione fra spese sanitarie per l'applicazione della franchigia (250 euro) ai fini delle detrazioni fiscali. Con la precisazione prevista dal disegno di legge rimarrebbero sottoposte a franchigia le spese mediche e di assistenza specifica (se non già deducibili) le spese chirurgiche, per prestazioni specialistiche e per protesi dentarie e sanitarie in genere, nonché le spese riguardanti i mezzi necessari all'accompagnamento, alla deambulazione, alla locomozione e al sollevamento e per sussidi tecnici e informatici rivolti a facilitare l'autosufficienza e le possibilità di integrazione dei soggetti di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

## **Art. 12 commi 14-16 – aumento IVA alle cooperative sociali**

Stante la Relazione accompagnamento al DDL (p. 26) i due commi vengono introdotti “al fine di evitare l'apertura di una procedura d'infrazione da parte della Commissione europea, modificano la disciplina dell'IVA applicabile alle prestazioni di assistenza e sicurezza sociale rese dalle cooperative sociali e dai loro consorzi.”

**Non si è ancora avviata una procedura di infrazione ma vi è solo una richiesta di chiarimenti.** In tutta risposta, con un eccesso di solerzia, viene aumentata l'IVA alle cooperative sociali.

Risulta difatti che, al momento, si tratta ancora di una procedura “Pilot” che, tuttavia, richiede un attento approfondimento ed una forte argomentazione che può avvalersi anche della recente Consultazione aperta il 19 ottobre 2012 (fino al 3 gennaio 2013) che chiede un parere sulle aliquote ridotte nell'ambito del progetto di riforma del sistema europeo dell'Iva<sup>4</sup>.

La consultazione, in linea con i principi delineati dalla strategia europea dell'Iva dello scorso dicembre, si concentra su tre aree specifiche in cui le aliquote Iva necessitano di essere rivisitate o introdotte in considerazione delle politiche europee che si vanno componendo. Auspichiamo che tale Consultazione possa essere messa in relazione con le politiche europee previste dall’*“Iniziativa per l'imprenditoria sociale. Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale”* della Commissione ed anch'essa possa contribuire ad individuare una strada più ampia entro la quale dibattere del tema Iva.

**La cooperazione sociale italiana è il più fulgido e diffuso esempio di impresa sociale a livello europeo. Pertanto, vi possono essere tutte le condizioni per tutelare la normativa IVA ad essa applicata.**

**A livello delle Istituzioni Europee, in questi ultimi tempi, sono state assunte diverse delibere per favorire le imprese sociali, in particolare:**

---

<sup>4</sup> Cfr [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/common/consultations/tax/2012\\_vat\\_rates\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/2012_vat_rates_en.htm)

- la Risoluzione del Parlamento europeo del 19 febbraio 2009 sull'economia sociale (2008/2250(INI)) <sup>5</sup>
- la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Iniziativa per l'imprenditoria sociale - Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale {SEC(2011) 1278 definitivo} del 25/10/2011 <sup>6</sup>
- la proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativi ai fondi europei per l'imprenditoria sociale (Testo rilevante ai fini del SEE) {SEC(2011) 1512 definitivo} <sup>7</sup>

Tutti provvedimenti che vanno nella direzione di individuare strumenti di agevolazioni considerata la meritorietà delle attività svolte dalle imprese sociali.

In ogni caso, considerata la **plurisecolare esperienza di interventi sociali nel nostro Paese** (le prime Misericordie vennero istituite nel XIII secolo) e ricordando il contributo che le formazioni sociali quali quelle afferenti al terzo settore danno all'applicazione dei principi contenuti nell'**art. 3 della nostra Costituzione**, non dovrebbero mancare argomenti per difendere - nel caso mai vi fosse una effettiva denuncia di infrazione - la **meritorietà sociale delle attività poste in essere dal terzo settore** e in specie dalle cooperative sociali e quindi il mantenimento dell'applicazione della attuale IVA.

Ricordiamo, inoltre, che il nostro Paese vede, purtroppo, pendenti 111 denunce di infrazione.

A ciò si aggiunga che l'aumento dell'Iva dal 4 al 10 per cento per le prestazioni socio assistenziali viene accompagnato da un **taglio lineare del 10 per cento dei contratti in essere nel settore sanitario (art 6 comma 1 lettera a) (cfr. più sotto).**

**L'errore del governo è prima tecnico e poi politico. Per tre questioni.**

In **primo** luogo, per la platea dei soggetti beneficiari, i più deboli, che da sempre sono destinatari. Ma la platea ed i soggetti intermedi hanno già pagato il conto iniquo e salato. Si ricordi a tal proposito l'azzeramento di quasi tutti i fondi nazionali destinati alle politiche sociali.

**Secondo**, per gli errori di calcolo. Perché l'incremento del 150 per cento dell'Iva per le cooperative sociali si tradurrà automaticamente non in auspicati incrementi di entrate, quanto in riduzione di servizi a carico delle persone in difficoltà. Difatti, gli enti locali dovranno erogare nel 2013 servizi sociali con le stesse risorse del 2012 (sempre che non si riduca la disponibilità per la crisi che avanza) ma aggravate dall'incremento Iva, quota di fatto tolta dalle tasche locali per entrare in quelle nazionali.

**Terzo**, queste misure producono un **effetto domino sui servizi pubblici per poi terminare con licenziamenti della cooperazione sociale proporzionali al taglio del 15 -20 per cento dei servizi.** Quota parte dei 400mila lavoratori impegnati nella

<sup>5</sup> Cfr <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0062&language=IT>

<sup>6</sup> Cfr.

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com%282011%290682\\_/com\\_com%282011%290682\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282011%290682_/com_com%282011%290682_it.pdf)

<sup>7</sup> Cfr.

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com%282011%290862\\_/com\\_com%282011%290862\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282011%290862_/com_com%282011%290862_it.pdf)

cooperazione sociale probabilmente dovranno fare i conti con questa realtà. Si profila uno scenario occupazionale fosco aggravato peraltro dai ritardi (200 giorni secondo la nostra la media nazionale) nei pagamenti della pubblica amministrazione, questione ancora irrisolta.

Il fuoco incrociato sul welfare degli articoli 6 e 12 della legge di stabilità del governo non può che essere giudicato iniquo perché taglia servizi e sicurezze, necessari per una speranza nel futuro. Il governo ha un'immagine vecchia, ormai superata da tutte le più recenti teorie economiche, del concetto di welfare. C'è una resistenza inconcepibile a vedere i sistemi di protezione sociale, il lavoro di cura, l'educazione e l'investimento per contrastare emarginazione e povertà come azioni capaci di generare sviluppo. Se si facesse uno sforzo per fare uscire dal sommerso i quasi 10 miliardi che le famiglie italiane spendono per il lavoro di cura informale, mediante la trasformazione di questo "mercato nero" in un mercato del lavoro trasparente e legale per imprese sociali, magari sostenute con un sistema specifico di fiscalità, i benefici per le casse pubbliche e per la progressione della cultura della legalità sarebbero enormi. Eppure al governo si preferisce l'atteggiamento punitivo che tratta ogni fenomeno di assistenza come una distorsione da perseguire e stigmatizzare.

Nessuno tra i paesi più avanzati, tranne l'Italia, vanta una visione di politica sociale ed economica così antiquata. È pertanto necessario fare marcia indietro, l'autorevolezza italiana si misura anche in tal modo.

### **Art. 6. comma 1 lettera a) (*Razionalizzazione e riduzione della spesa nel settore sanitario*).**

Desideriamo segnalare la pesantezza e la inaccettabilità della disposizione contenuta nell'art. 6, co. 1. lett. a) del disegno di legge, che aggrava al 10% il taglio del 5% già disposto dal D.l. 95/2012 (la c.d. "spending review") per la spesa per acquisti di beni e servizi degli enti sanitari.

Mentre condividiamo la necessità di combattere sprechi e malversazioni che anche in questo ambito si sono manifestati, ribadiamo che non sono i tagli lineari la soluzione al problema.

In particolare, come già più sopra segnalato, un tale taglio indiscriminato per i servizi sociali e socio sanitari, non può che tradursi in una ulteriore pesante riduzione dei servizi resi ai cittadini, ed ai più deboli tra essi (es. asili, centri diurni ed educativi, residenze per anziani, etc.) del Paese. Questo taglio -15-20% dei servizi- non può che determinare, poi, licenziamenti proporzionali nella cooperazione sociale poiché colpisce attività ad alta intensità di lavoro e imprese sociali che operano in modo regolare ed efficiente, rispettando i contratti di lavoro e le norme fiscali e previdenziali.

Si tratta di una preoccupazione condivisa anche da altri in questo torno di audizioni, in specie CGIL e CISL. Riprendendo la memoria della CGIL l'applicazione del precedente taglio del 5% (come previsto dal DL 95/2012) sta portando "ad una riduzione effettiva delle prestazioni e dei servizi in una misura superiore, arrivando in alcuni casi anche al 20%. Questa situazione ha già determinato l'avvio di numerose procedure di riduzione del personale e licenziamenti per migliaia di posti di lavoro. L'ulteriore aumento della riduzione dei contratti di appalto nella misura del 10% non potrà che aumentare ulteriormente i costi sociali in termini di servizi e occupazione", ben più alti dei presunti risparmi previsti.

**Chiediamo quindi che anche questa disposizione venga rivista**, lasciando agli enti sanitari maggiore libertà nella scelta dei risparmi, con la possibilità di modularne l'applicazione con riguardo alle concrete conseguenze su fondamentali servizi alle persone e sull'occupazione.

Desideriamo inoltre sottolineare la necessità che, nella riorganizzazione delle procedure per l'acquisizione di beni e servizi da parte delle pubbliche Amministrazioni, finalizzata alla riduzione della spesa, si abbia riguardo a salvaguardare e valorizzare la cosiddetta "clausola sociale", con specifico riferimento a quelle esigenze di inclusione sociale riconosciute agli artt. 2 e 69 del D.lgs n. 163/2006.

Il combinato disposto del presente articolo con l'art 12 commi 14-16, come già argomentato al punto precedente, rischia di essere letale per il nostro sistema di welfare.

In subordine chiediamo che All'articolo 6, comma 1, lettera a) venga prestata attenzione, oltre che ad escludere i farmaci, a escludere anche gli ausili, le protesi e le ortesi riservati alle persone affette da menomazioni invalidanti permanenti e i servizi riabilitativi e socio-sanitari ad essi rivolti.

La misura comporta un fortissimo rischio di riduzione nella quantità e nella qualità dei servizi a favore delle persone con grave disabilità, prestazioni essenziali sia a garantire un adeguato livello di salute che per garantire la conseguente inclusione sociale.

L'emendamento intende compensare tale rischio, limitandone l'applicazione, già prevista per le forniture farmaceutiche, anche per le prestazioni riabilitative e socio-sanitarie rivolte a persone con menomazioni invalidanti permanenti, compresa la fornitura di ortesi, protesi ed ausili.

## **Art. 12 comma 17 – pensioni di guerra**

Il comma prevede l'imposizione fiscale sulle pensioni di guerra nel caso i titolari dispongano di un proprio reddito complessivo superiore ai 15.000 euro.

Di esso si chiede la soppressione. La disposizione, che peraltro comporta un minimo risparmio in termini di spesa fiscale, crea una insostenibile disparità di trattamento con altri introiti assistenziali attualmente esenti da imposizione<sup>8</sup> (ad esempio, alcune indennità INAIL, le provvidenze per i minorati civili).

---

<sup>8</sup> L'articolo 34, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, recita: (Articolo 34. - Altre agevolazioni.)

Le pensioni di guerra di ogni tipo o denominazione e le relative indennità accessorie, gli assegni connessi alle pensioni privilegiate ordinarie, le pensioni connesse alle decorazioni dell'ordine militare d'Italia e i soprassoldi connessi alle medaglie al valore militare sono esenti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche.

### **Art. 13. (Fondi speciali e tabelle).**

Il Fondo nazionale per politiche sociali, inizialmente previsto dalla legge 449/1997, ha subito una pesante contrazione negli ultimi anni, riducendo gli specifici trasferimenti agli enti locali per la gestione di servizi a favore di persone con disabilità, anziani, famiglie, minori. Sorte simile è toccata ad altri Fondi che sono stati azzerati o ridotti in modo notevole (servizio civile, infanzia, non autosufficienza, casa ...)

Nella convinzione che contrazione delle risorse a favore del welfare e delle politiche di protezione sociale, sia un elemento di freno per lo sviluppo oltrechè di diseguità, si chiede di prevedere il finanziamento aggiuntivo del Fondo, riportandolo ai livelli del 2008, incrementandolo di 500 milioni di euro per l'anno 2013 e di 500 milioni di euro per l'anno 2014.

Per completezza si rammenta che, allo stato attuale, per il Fondo per le politiche sociali è previsto per il 2012 un finanziamento di 229,4 milioni di euro, per il 2013 200,8 milioni di euro, e 212,3 milioni di euro per il 2014.