

Donare seriamente
Sistemi tributari ed erogazioni liberali
al settore non profit

Federico Revelli

 **Edizioni**
Fondazione Giovanni Agnelli

Copyright © 2003 by *Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli*
via Giacosa 38, 10125 Torino
tel. 011 6500500, fax 011 6502777
e-mail: staff@fga.it Internet: <http://www.fondazione-agnelli.it>

ISBN 88-7860-184-5

Le opinioni espresse dagli autori non riflettono necessariamente
il punto di vista della Fondazione Giovanni Agnelli

Indice

Perché «donare seriamente»?	VII
Elenco di tabelle, figure e schede	XIII
Capitolo primo	
Sistema tributario e settore non profit	
1.1. Natura e finalità delle organizzazioni non profit	1
1.2. Pubblico e privato nel finanziamento del settore non profit	5
1.3. Dal sostegno diretto al sostegno indiretto	12
1.3.1. Il contributo alla destinazione	14
1.3.2. L'agevolazione fiscale all'origine	16
1.3.3. L'agevolazione fiscale all'origine potenziale	18
Capitolo secondo	
Sistemi tributari e agevolazioni fiscali alle erogazioni liberali: un confronto internazionale	
2.1. Introduzione: la realtà del settore non profit	23
2.2. Fisco e settore non profit nel panorama internazionale:	
il caso degli Usa	28
2.2.1. Alcuni dati	28
2.2.2. Un ritratto dei donatori	31
2.2.3. L'evoluzione dell'imposta personale sui redditi	34
2.2.4. Le agevolazioni fiscali per le donazioni in dettaglio	37
2.2.5. Le proposte di riforma	38

Indice

2.3. Fisco e donazioni in Europa: il caso della Gran Bretagna	41
2.4. Fisco e donazioni in Europa: il caso della Germania	48
2.5. Fisco e donazioni in Europa: il caso della Francia	51
2.6. Fisco e donazioni in Europa: il caso della Spagna	53

Capitolo terzo

Verso un sistema ottimale di incentivi fiscali alle erogazioni liberali

3.1. Rassegna della letteratura econometrica sugli effetti dei sistemi fiscali sulle erogazioni liberali	59
3.2. Un modello per lo studio della decisione individuale di donare	67
3.3. Gli effetti di riforme del sistema fiscale	74
3.4. L'efficienza di un sistema di incentivi fiscali alle donazioni	79
3.5. Da un meccanismo di incentivi statico a uno dinamico	83

Capitolo quarto

Fisco, donazioni e settore non profit in Italia

4.1. Sistema tributario e trattamento fiscale delle donazioni in Italia	97
4.2. Un quadro della filantropia in Italia: motivazioni, modalità e destinazioni	107
4.2.1. Il settore non profit in Italia	108
4.2.2. I donatori	110
4.3. L'impatto degli incentivi fiscali sulle erogazioni liberali	115
4.4. Alcune valutazioni	120

Conclusioni	125
-------------	-----

Bibliografia	133
--------------	-----

Nota sull'autore	139
------------------	-----

Perché «donare seriamente»?

Occuparsi di donazioni individuali è oggi un modo per contribuire a una riflessione sulla forma di società che desideriamo. Non paia strano o esagerato. I paesi europei, e tra essi l'Italia, oggi ricercano e contemporaneamente sperimentano soluzioni nuove per regolare i rapporti tra individui e collettività, tra settore pubblico, mercato e società civile organizzata. Problemi immensi, che rimettono in gioco alcune categorie base, come quelle di statualità, cittadinanza, democrazia, partecipazione. Trovano nuova linfa e riscuotono attenzione le prospettive della sussidiarietà, nella sua dimensione verticale e orizzontale. Si tratta, come si capisce, di questioni di *sistema*: ma ciò non deve precludere, anzi deve incoraggiare, esercizi di riflessione sulla attuabilità concreta di quadri culturali condannati altrimenti alla semplice evocazione. In forma un po' drastica: una sana crescita della società civile organizzata – per venire al punto che qui ci interessa – richiede risorse economiche, organizzative, normative che ne favoriscano la sostenibilità; richiede che siano assunti consapevolmente quei vincoli e limiti – dalla finanza pubblica alla tutela della concorrenza – che non possono né debbono essere elusi. La ricerca che presentiamo si colloca appunto in questa prospettiva – a partire dal suo titolo.

«Donare seriamente», infatti, racchiude e sintetizza i tre motivi principali che hanno spinto la Fondazione Giovanni Agnelli a sostenere la realizzazione di uno studio sugli incentivi fiscali alle erogazioni liberali effettuate da privati cittadini. La nostra tesi di partenza è che l'atto del donare, pur conservando particolari specificità culturali ed economiche immutabili nel tempo, non sia tuttavia svincolato dall'evoluzione della società e dell'economia. Alla luce di alcu-

Perché «donare seriamente»?

ni grandi cambiamenti intervenuti sulla scena italiana degli ultimi decenni – diffusione di un tenore di vita da paese a sviluppo avanzato, ascesa e declino dello Stato sociale, sviluppo scientifico e tecnologico, maturità demografica – occorre a nostro avviso chiedersi quali siano le direttrici lungo le quali debba auspicabilmente evolvere anche la «microfilantropia», intesa come l'insieme delle donazioni – non necessariamente di importo unitario elevato – effettuate dagli individui e dalle famiglie. Ci sembrano individuabili tre grandi assi, che presentiamo di seguito.

1. *Donare seriamente, ovvero responsabilmente*

Un primo significato implicito nell'espressione «donare seriamente» chiama in causa l'atto del donare responsabilmente. All'origine dell'*animus donandi* vi è sempre stata e vi sarà sempre la liberalità: donare è innanzi tutto una manifestazione di generosità disinteressata. Ma la donazione può anche essere un atto di valutazione: come l'acquisto di un bene o di un servizio può essere interpretato alla stregua di un voto che il consumatore esprime a favore delle imprese che lo hanno prodotto, così tramite la donazione il cittadino può manifestare il proprio giudizio positivo sull'operato di soggetti che s'impegnano, senza scopo di lucro, nella promozione dell'interesse collettivo. La donazione costituisce un incentivo alla produzione di quei beni e servizi di cui il donatore potrebbe non avere un bisogno immediato, ma dalla cui esistenza egli trae particolare conforto in previsione di possibili necessità future: si pensi ad esempio alle donazioni alla ricerca medica. La donazione diventa insomma una tangibile testimonianza di apprezzamento, di cui vi è piena consapevolezza sia nel donatore, sia nel donatario. È evidente come questo tipo di donazione eserciti una funzione positiva di responsabilizzazione dei soggetti beneficiari e finisca quindi per tradursi in una sorta di «controllo di qualità», insostituibile ed estremamente efficiente, su un terzo settore oggi in così rapida espansione.

Occorre tuttavia riconoscere come questo tipo di donazione – che si qualifica per l'effetto responsabilizzante – sia ancora relativamente poco diffuso in Italia. Le informazioni statistiche di cui disponiamo non sono sufficienti a delineare una mappa completa del-

le donazioni¹; si possono comunque avanzare alcune valutazioni di ordine generale. La pratica della donazione sembrerebbe alquanto diffusa, anche se prevalgono modalità che potremmo definire – se commisurate agli standard europei – di «breve raggio», ossia prevalentemente intrafamiliari e di prossimità. È difficilmente esagerabile, ed è puntualmente sottolineato in sede di confronti internazionali, il peso delle donazioni che abitualmente si realizzano all'interno della famiglia italiana, lungo gli assi della solidarietà intergenerazionale. Presumibilmente significativi – se non altro per la loro frequenza – ma ancor più difficilmente quantificabili, sono i trasferimenti che complessivamente si realizzano con le microdonazioni dirette e in contanti: pensiamo alle questue domenicali e alle elemosine. Ora, queste forme di donazione, del tutto legittime e benvenute, sono sovente indipendenti dai meriti del donatario e si realizzano in contesti non concorrenziali: la funzione responsabilizzante è quasi assente dal loro orizzonte.

Diverso è il caso emergente delle grandi manifestazioni (maratone televisive, competizioni sportive non agonistiche) che negli anni più recenti hanno sovente fornito prova di sorprendente efficacia nella raccolta di fondi. Siamo in presenza di modalità innovative di stimolo alla generosità, nonché al servizio di cause meritevoli. Il loro successo è incoraggiante perché comprova l'esistenza di un'ampia platea di donatori potenziali. Forse meno pronunciata è la funzione «responsabilizzante» – nell'accezione prima evocata – di simili donazioni, se non altro per la presenza di una fortissima mediazione selettiva sui donatari ed emotiva sui donatori esercitata dai mezzi di comunicazione, nonché per il numero necessariamente esiguo degli eventi organizzabili, che esclude la possibilità di instaurare forme permanenti di quasi-concorrenza tra i potenziali beneficiari.

Le considerazioni sviluppate nelle pagine seguenti si pongono l'obiettivo di irrobustire, accanto a queste forme di donazione oggi

¹ Non si pone soltanto un problema di carenza di dati: si registrano, ad esempio, notevoli e per certi versi anche comprensibili discrepanze nel valore complessivo delle donazioni a seconda che venga stimato a partire dai sondaggi di opinione – quindi sulla base delle affermazioni dei donatori – oppure sulla base di rilevazioni effettuate presso i destinatari o attraverso i dati fiscali.

Perché «donare seriamente»?

molto diffuse in Italia – intrafamiliare/intergenerazionale, microdonazione diretta, mobilitazione mediatica – un’ulteriore forma di donazione responsabile con finalità sociali, non necessariamente di prossimità, il più possibile regolare nel tempo e indipendente dal calendario degli eventi mediatici.

2. *Donare seriamente, ovvero in misura consistente*

Donare seriamente significa anche donare in misura consistente. Si è già avuto modo di accennare sia alla crisi dello Stato sociale di vecchia concezione, sia alla crescita dinamica del terzo settore, due fenomeni tra loro collegati che creano le premesse per la transizione dal *welfare state* alla *welfare society*. Un aspetto cruciale, in tale prospettiva, riguarda le modalità di finanziamento delle istituzioni non profit, le cui entrate possono essere assicurate sul lungo periodo da un mix equilibrato di fonti: contributi di origine pubblica, ricavi derivanti dalla vendita di beni e servizi, donazioni². Al confronto internazionale la posizione italiana si segnala per una relativa esiguità sia del sostegno pubblico, sia delle donazioni private. Queste ultime, in particolare, rappresentano solo il 3,3% delle entrate delle istituzioni non profit in Italia, mentre costituiscono il 7,5% in Francia, l’8,8% nel Regno Unito, il 18,8% in Spagna. Negli Stati Uniti sono il 12,9%³.

Su questi dati si appoggia una delle argomentazioni centrali dello studio: pare giunto anche in Italia il momento propizio per affiancare alle forme di sostegno pubblico *diretto* alle istituzioni non profit nuove forme di sostegno pubblico *indiretto*, capaci di convogliare abbondanti risorse facendo opportunamente leva sulla generosità spontanea dei contribuenti. Innovazioni legislative in tal senso contribuirebbero a creare un ambiente favorevole all’attività delle istituzioni non profit più meritevoli, premessa indispensabile per un

² A queste categorie vanno sommati i redditi finanziari e patrimoniali, e i contributi degli aderenti. Sulle modalità di finanziamento delle istituzioni non profit in una prospettiva comparata si veda il capitolo secondo.

³ Fonti: ISTAT 2001 e Salamon *et al.* 1999 (studio del Johns Hopkins Center for Civil Society Studies).

positivo sviluppo e un consolidamento duraturo del settore senza scopo di lucro nel panorama italiano.

Lo studio che presentiamo, partendo dall'esame della letteratura sul sostegno indiretto alle erogazioni liberali e da una ricognizione internazionale sui rapporti tra fisco e donazioni, intende appunto promuovere la riflessione e il dibattito su quale possa essere il sistema di incentivi alle donazioni oggi più adatto al caso italiano.

3. Donare seriamente, ovvero con un occhio al sistema

Esiste infine un terzo significato implicito nell'espressione «donare seriamente». È quello che fa riferimento alla donazione effettuata con ponderatezza e non senza un'attenta considerazione di tutte le conseguenze che possono derivare dall'atto stesso del donare. Un sistema di incentivi fiscali alle erogazioni liberali deve saper contemperare almeno tre diverse esigenze: in primo luogo deve riuscire a invogliare i potenziali donatori, rendendo la donazione il più possibile agevole e conveniente; in secondo luogo, deve tener conto delle aspettative dei beneficiari, che non riguardano soltanto una generica massimizzazione delle donazioni ricevute, ma anche la loro distribuzione nel tempo; infine, non va dimenticato che a ogni incentivo fiscale corrisponde generalmente un mancato gettito per l'erario, quindi un costo per la collettività, di cui occorre essere pienamente consapevoli allorché si propone una modifica della normativa tributaria.

Si ha la possibilità di donare seriamente solo se viene rispettato l'equilibrio del sistema. Da questo punto di vista, una proposta di riforma degli incentivi fiscali che si ispirasse a un obiettivo esclusivamente quantitativo («più donazioni, a qualunque costo») peccerebbe di superficialità – e avrebbe anche poche possibilità di essere presa in considerazione. L'auspicabile crescita complessiva dei flussi di donazioni deve invece andare di pari passo con la ricerca di donazioni più trasparenti, possibilmente distribuite con regolarità nel tempo, e che non pongano imbarazzanti ipoteche sui bilanci pubblici. Riteniamo infine che un'attenta riflessione sugli incentivi più opportuni alle donazioni non possa ignorare il ripensamento attualmente in corso circa l'intonazione complessiva dell'imposizio-

Perché «donare seriamente»?

ne fiscale sulle persone fisiche, destinata presumibilmente a mutare in tempi brevi.

Nel licenziare questo volume, ben ci rendiamo conto di come il tema trattato debba collegarsi sia a una più ampia riflessione sulla filosofia della fiscalità generale, sia in particolare sulla fiscalità del settore non profit. Nondimeno il segmento di cui ci si è occupati ci pare assai significativo, nelle sue implicazioni materiali come pure in quelle culturali e civili. Come il lettore avrà certamente intuito, «donare seriamente» – ossia responsabilmente, generosamente e consapevolmente – non è soltanto il titolo dell'opera che qui presentiamo, ma è anche un auspicio che desideriamo formulare per l'Italia dei prossimi anni.

Fondazione Giovanni Agnelli

Elenco di tabelle, figure e schede

Tabelle

- 1.1. *Tipologie di agevolazioni fiscali alle erogazioni liberali*
- 2.1. *Periodo 1982-1986: l'esperienza dell'ERTA 81 negli Usa*
- 2.2. *Il periodo 1987-1991: il TRA 86 negli Usa*
- 2.3. *Entrate complessive in percentuale del PIL in alcuni paesi OCSE*
- 2.4. *Aliquote marginali e medie in alcuni paesi OCSE (2001)*
- 2.5. *Spesa pubblica complessiva in percentuale del PIL in alcuni paesi OCSE*
- 2.6. *Spesa pubblica sociale in percentuale del PIL in alcuni paesi OCSE*
- 3.1. *Evidenza empirica recente (I). Stime di effetti di reddito e di prezzo sui donatori: modelli statici*
- 3.2. *Evidenza empirica recente (II). Stime di effetti di reddito e di prezzo sui donatori: modelli dinamici*
- 3.3. *Evidenza empirica recente (III). Effetto di alcune variabili sulle donazioni ricevute dalle organizzazioni*
- 4.1. *Aliquote fiscali e scaglioni IRPEF (anno d'imposta 2002)*
- 4.2. *Agevolazioni fiscali ai fini IRPEF (anno d'imposta 2002)*
- 4.3. *Limiti massimi alle erogazioni liberali da parte delle imprese (legge 342/2000)*

Figure

- 3.1. *Deducibilità completa della donazione*
- 3.2. *Deducibilità della donazione con limite massimo*
- 3.3. *Deducibilità di una frazione della donazione*
- 3.4. *Deducibilità della donazione con franchigia*

Elenco di tabelle, figure e schede

- 3.5. *Effetto sulle donazioni di un incremento dell'aliquota fiscale*
- 3.6. *L'introduzione di un'agevolazione fiscale: il caso di inefficienza*
- 3.7. *L'introduzione di un'agevolazione fiscale: il caso di efficienza*
- 3.8. *Introduzione di una franchigia ottimale*
- 3.9. *Un meccanismo dinamico di agevolazione fiscale alle donazioni*

Schede

- 2.1. *Stati Uniti: l'imposta sui redditi delle persone fisiche*
- 2.2. *Gran Bretagna: l'imposta sui redditi delle persone fisiche*
- 2.3. *Germania: l'imposta sui redditi delle persone fisiche*
- 2.4. *Francia: l'imposta sui redditi delle persone fisiche*
- 2.5. *Spagna: l'imposta sui redditi delle persone fisiche*
- 3.1. *La «flat tax» e le donazioni al settore non profit*

Ringraziamenti

Desidero ringraziare tutti i colleghi che hanno avuto la pazienza di leggere il manoscritto e la generosità di fornire commenti e suggerimenti, in particolare Giorgio Brosio, Luca Gandullia, Walter Santagata e Roberto Zanola.

Capitolo primo Sistema tributario e settore non profit

1.1. Natura e finalità delle organizzazioni non profit

La forte crescita, nel nostro paese così come nel resto del mondo, del numero e del peso di organizzazioni private che non hanno il perseguimento del profitto come motore fondamentale della propria attività, ha stimolato, all'interno delle scienze economiche, sociologiche e politologiche, un crescente interesse nella ricerca delle motivazioni dell'esistenza stessa e della recente espansione di un settore non profit.

Da una parte, si è reso inevitabile il superamento della visione dicotomica standard – lo Stato fornitore di beni pubblici e il mercato produttore di beni privati – dei moderni sistemi economici capitalistici. Secondo tale visione, infatti, le due forme tradizionali di organizzazione della produzione di beni e servizi – quella pubblica, basata sui meccanismi di scelta collettiva, in contrapposizione a quella privata, basata sui meccanismi del prezzo, della concorrenza e del perseguimento del profitto – dovrebbero esaudire in modo completo ed efficiente le richieste che provengono dalla collettività.

All'interno delle scienze economiche, l'interesse per la ricerca delle motivazioni della nascita e dell'espansione del settore non profit è fiorito prevalentemente a partire dagli anni settanta, dando vita a una serie di teorie – di natura prevalentemente microeconomica – che propongono spiegazioni dell'esistenza di un terzo settore, alternativo allo Stato e a quello delle imprese private for profit. Tali teorie fondamentalmente tentano di individuare le circostanze e i fattori che, o dal lato dell'offerta (cioè con riferimento alle caratteristiche intrinseche di determinati beni o del loro processo produttivo

vo) o dal lato della domanda (cioè con riferimento ad aspetti relativi al consumo di certi beni), tendono a rendere ottimale un'organizzazione della produzione diversa da quella privata di mercato e da quella pubblica.

La prima e forse più celebre di queste teorie – riconducibile a Weisbrod (1974; 1977; 1988) – definisce le organizzazioni non profit come strutture volte alla fornitura privata di beni aventi caratteristiche pubbliche, ovvero di beni contraddistinti da un certo grado di non rivalità nel consumo (intendendo con questo che il bene, una volta prodotto, può essere consumato da nuovi soggetti senza aggravio di costi) e di non escludibilità dai benefici (ovvero dalla difficoltà, o impossibilità, una volta prodotto il bene, di escludere alcuni individui dal suo consumo). La ragione per cui insorge la necessità di un meccanismo di tipo privato per produrre determinati beni pubblici – e non del tradizionale meccanismo di decisione pubblica – deriverebbe da un'imperfezione tipica dell'offerta pubblica di beni collettivi: nel processo di aggregazione di una moltitudine di preferenze eterogenee in un'unica decisione, l'offerta pubblica tenderà a soddisfare solo una parte della collettività, normalmente quella corrispondente alle preferenze mediane, lasciando insoddisfatta una parte, più o meno ampia, dell'elettorato. Quanto più sono eterogenee le preferenze di una collettività – secondo dimensioni etniche, religiose, culturali, e in svariati campi, quali ad esempio l'istruzione, l'arte e la cultura – tanto più consistenti saranno le frazioni di tale collettività che risulteranno insoddisfatte da un'unica decisione pubblica.

Questo malfunzionamento del meccanismo di decisione collettiva può, secondo la visione di Weisbrod, essere corretto proprio attraverso organizzazioni private volte alla produzione di beni collettivi secondo le esigenze di quote, anche minoritarie, della collettività, secondo un meccanismo che ricorda concettualmente il decentramento, attraverso il quale comunità locali (omogenee) sono meglio servite da un governo a livello locale che prende le decisioni secondo le loro preferenze, che non da un governo centrale che prende una decisione unica, valida sull'intero territorio nazionale (Oates 1972).

D'altra parte, il meccanismo di mercato non potrebbe dare risposte in questo senso. Quegli stessi beni collettivi, infatti, non potrebbero essere prodotti da imprese in concorrenza tra loro, a causa del-

la stessa natura di tali beni – non rivali e non escludibili – che genererebbero comportamenti da *free rider*. Nella presenza di un mal-funzionamento sia del meccanismo di mercato sia del meccanismo pubblico starebbe dunque la ragione economica della nascita e dell'esistenza del settore non profit.

Rimane chiaramente, però, un problema, che consiste nelle modalità di finanziamento della produzione di quei beni pubblici, dal momento che le organizzazioni non profit non dispongono né del potere coercitivo tipico degli Stati, né possono basarsi su un meccanismo di prezzo per finanziare i beni pubblici, per il rischio di un comportamento da *free rider* da parte dei consumatori di quei beni.

Una seconda celebre teoria, dovuta a Hansmann (1980; 1987), vede invece la nascita del settore non profit come la risposta a un particolare caso di fallimento del mercato, quello del fallimento del contratto, e identifica proprio nel «rozzo, ma efficace» vincolo della non distribuzione dei profitti, tipico delle organizzazioni del terzo settore, la possibile soluzione di tale fallimento. Il fallimento del contratto si origina, secondo Hansmann, in mercati caratterizzati da asimmetria di informazione, quali sono ad esempio quelli relativi alla cura della salute e ai servizi sociali in generale, che in alcuni paesi – come gli Stati Uniti – sono in prevalenza forniti da organizzazioni non profit. In simili circostanze, il fallimento del contratto è in sostanza riconducibile alla non osservabilità delle caratteristiche del bene oggetto di scambio da parte del consumatore, e al conseguente incentivo, da parte di un'impresa capitalistica, a imbrogliare i consumatori per aumentare i profitti, diminuendo, ad esempio, la qualità del bene. Ma se l'organizzazione che produce il bene non ha l'obiettivo di massimizzare i profitti, essa non avrà alcun incentivo a sfruttare il proprio vantaggio informativo a danno dei consumatori e sarà quindi meno soggetta al problema del «rischio morale». Di conseguenza, i consumatori riporranno maggiore fiducia (*trust*) nelle organizzazioni non profit rispetto a quanta ne possano riporre in imprese con fini di lucro, e l'esistenza di tale fiducia è, secondo Hansmann, efficiente dal punto di vista del benessere collettivo. Infatti, se si è fiduciosi che le organizzazioni non profit operino con l'obiettivo di soddisfare al meglio gli utilizzatori dei rispettivi servizi, possono essere notevolmente ridotti i costi di monitoraggio dell'attività dei produttori e i costi di transazione.

Capitolo primo

Da un punto di vista diverso, James (1989) sottolinea come molte delle organizzazioni che forniscono determinati beni e servizi secondo una logica non profit – particolarmente nei campi dell'istruzione, della sanità e dei servizi sociali – lo fanno in quanto ciò consente loro di perseguire, contemporaneamente, altri obiettivi, di carattere, ad esempio, politico, ideologico e religioso, allo scopo di diffondere le proprie idee, formare i gusti e le coscienze delle persone con cui vengono a contatto e ampliare il numero dei propri sostenitori.

Tuttavia, tali teorie non sono esenti da critiche, particolarmente in quanto riescono a spiegare solo una parte dell'intero panorama del settore non profit. Ad esempio, la teoria del fallimento del contratto non è in grado di spiegare perché il settore non profit si sviluppi in alcuni mercati caratterizzati dalla presenza di asimmetrie informative, mentre sia assente da altri mercati in cui il problema dell'asimmetria informativa si manifesta in modo altrettanto drammatico.

Quale che sia la giustificazione che si ritiene prevalente, è pur vero che le teorie economiche che sono state presentate per spiegare l'esistenza del settore non profit affrontano in modo piuttosto marginale un aspetto cruciale della questione, cioè quello delle sue fonti di finanziamento.

Dal punto di vista teorico, che ha a che vedere con la definizione stessa di settore non profit, almeno una parte delle entrate di tali organizzazioni dovrebbe avvenire su base volontaria da parte degli individui interessati all'output delle organizzazioni. Tuttavia, le caratteristiche stesse dei beni offerti dalle organizzazioni non profit possono essere tali da condurre al fallimento dell'azione collettiva su base volontaria e richiedere – come avviene in ampia misura in tutti i paesi del mondo – forme diverse dal contributo volontario e aggiuntive per il finanziamento della produzione di tali beni.

Il «fallimento dell'azione volontaria» può essere attribuito a tre ragioni principali. In primo luogo, esso può verificarsi quando i beni in oggetto sono puramente pubblici, cioè non escludibili (Olson 1965), e tendono quindi a generare comportamenti da *free rider* da parte dei soggetti interessati al loro consumo. In secondo luogo, un intervento esterno può essere richiesto quando i beni prodotti dal settore non profit facciano riferimento ad attività meritorie, cioè ad

attività che, oltre a generare benefici diretti per i soggetti che consumano quei beni, tendono ad avere effetti positivi anche sul resto della collettività. Come è noto, in tali circostanze il livello di attività tende a essere inferiore rispetto a quello efficiente, proprio per la presenza dell'esternalità positiva connessa al bene meritorio. Infine, l'azione su base volontaria può portare a un inefficiente basso livello di produzione nei casi in cui venga a mancare quel livello di fiducia essenziale per l'efficiente funzionamento di un'organizzazione su base volontaria, e i potenziali donatori non abbiano la possibilità di monitorare l'utilizzo da parte delle organizzazioni non profit dei fondi da loro messi a disposizione (Anheier e Kendall 2000).

Peraltro, quand'anche i sopra citati problemi di bene pubblico, beni meritori e asimmetria informativa sull'utilizzo delle somme donate fossero assenti, è stato giustamente argomentato (Wang 2000) che il settore non profit non potrebbe comunque fare affidamento prevalente, per il proprio finanziamento, sui contributi volontari dei privati, in quanto questi seguono le fluttuazioni dell'economia e tenderebbero a diminuire proprio quando i servizi del settore non profit sono più urgentemente richiesti.

A ben guardare, il finanziamento delle attività del settore non profit rappresenta davvero la questione cruciale per il suo sviluppo. In particolare, negli anni più recenti l'attenzione si è concentrata sulla forma di finanziamento migliore e in grado di garantire, simultaneamente, un adeguato flusso di risorse e un sufficiente livello di autonomia nel perseguimento degli obiettivi che ispirano il terzo settore.

1.2. Pubblico e privato nel finanziamento del settore non profit

Un punto che è stato ampiamente dibattuto nell'ambito della letteratura specializzata si incentra sul peso che dovrebbe avere il settore pubblico nel finanziamento del settore non profit. Da un lato, esiste un ampio, seppure non unanime, consenso tra gli studiosi, gli operatori e gli amministratori pubblici intorno alla necessità che il settore pubblico contribuisca, direttamente o indirettamente, al finanziamento delle attività svolte dal settore non profit. Tale convinzione è motivata dal riconoscimento del fallimento della stessa

azione spontanea collettiva e della conseguente necessità dell'intervento pubblico per ristabilire le condizioni di efficienza.

D'altro canto, invece, si sostiene da alcune parti – di ispirazione liberista – che il successo del settore non profit sia raggiunto al meglio attraverso l'eliminazione degli ostacoli che il settore pubblico stesso genera artificialmente nel sistema economico, soffocando l'attività e strozzando le potenziali fonti di alimentazione del settore non profit stesso. Secondo questo approccio, l'unica azione che lo Stato potrebbe efficacemente intraprendere sarebbe quella di lasciare agli individui le risorse economiche necessarie perché essi possano dar vita alla propria libera iniziativa. Il sostegno pubblico selettivo, inoltre, mirato cioè ad agevolare (anche fiscalmente) determinati settori o attività, viene tendenzialmente visto da un lato come indebita e paternalistica ingerenza, a scapito della libertà di decisione individuale, dall'altro solo come un modo per traslare l'onere di un bene che favorisce determinati soggetti rispetto al resto della collettività (Barry 1996). Di conseguenza, oltre al sostegno pubblico diretto a favore di determinati settori, anche il sostegno indiretto attraverso le agevolazioni fiscali (che sarà illustrato in dettaglio nel paragrafo 1.3) è visto come forma inferiore rispetto alla detassazione generale, sulla scorta dell'idea che, disponendo delle risorse, ciascun individuo le utilizzerà liberamente per gli usi più efficienti.

Dall'osservazione delle più importanti esperienze internazionali contemporanee, peraltro, si può dire che sia ampiamente condivisa l'idea che lo Stato debba rinunciare a parte delle risorse finanziarie raccolte – o raccogliabili – dai contribuenti, siano essi imprese o famiglie, per finanziare direttamente o consentire il finanziamento indiretto da parte della collettività – attraverso l'introduzione di incentivi fiscali – della produzione privata senza fine di lucro di beni e servizi a carattere collettivo o privato, i cui benefici ricadono su quote più o meno grandi della popolazione.

L'idea della necessità del sostegno al settore non profit da parte del settore pubblico è infatti condivisa da una pluralità di forze politiche e sociali, moderate o progressiste, che credono che la reciproca non interferenza tra privato e pubblico non sia sufficiente per soddisfare tutti i bisogni di una collettività (Edwards 2002). Esse riconoscono che il settore pubblico non può rispondere direttamente a tutte le eterogenee domande che provengono dalla società, e vedo-

no – anziché lo spiazzamento dell’iniziativa privata da parte dell’attività pubblica – le potenzialità di collaborazione, complementarità e crescita tra settore pubblico e settore privato (Anheier 2002).

AmMESSo che si riconosca che il settore pubblico può avere, più o meno volontariamente ed esplicitamente, uno straordinario impatto sulla salute e sulle potenzialità di crescita del settore non profit – sia dal lato della spesa, con la fornitura di beni e servizi complementari o sostituti di quelli prodotti dal terzo settore, sia dal lato delle entrate, attraverso la maggiore o minore disponibilità finanziaria che lascia nelle mani dei privati – quali caratteristiche dovrebbero essere presenti in un sistema fiscale per contribuire in modo ottimale, dal punto di vista della collettività nel suo insieme, allo sviluppo del settore?

Come dimostrano le argomentazioni di cui sopra, l’idea che lo sviluppo, la crescita e il successo del settore non profit debbano essere favoriti o agevolati attraverso l’intervento pubblico può significare, nella pratica, auspicare e prevedere atteggiamenti ben diversi da parte dello Stato.

Ciò che è particolarmente importante, poi, è che la salute del settore non profit non dipende solo dallo specifico insieme di regole che ne dettano il funzionamento (come la scelta delle forme di tassazione delle entrate delle organizzazioni non profit, o la presenza di incentivi fiscali per chi effettua erogazioni liberali a favore di enti non profit), ma risente invece dell’insieme più generale delle norme – finanziarie e non – che caratterizzano una società e dell’andamento complessivo del sistema economico, della crescita del reddito dei contribuenti, della disponibilità di un’offerta alternativa – pubblica o privata – di beni potenzialmente sostituiti di quelli offerti dal settore non profit. Insomma, sembra di poter dire che la vitalità e il successo del settore non profit dipendono dall’insieme complessivo delle relazioni giuridiche, economiche, sociali e culturali che caratterizzano una collettività, e sulle quali il settore pubblico ha uno straordinario potere di influenza e di intervento.

Questa ricerca si muoverà in particolare nella direzione di analizzare, in un’ottica comparata, gli effetti sul contributo privato al terzo settore delle norme sul trattamento fiscale delle erogazioni liberali alle organizzazioni non profit, senza però trascurare di considerare il contesto economico e finanziario più ampio – livello e

composizione della spesa pubblica, pressione fiscale e tributaria complessiva, crescita economica – in cui gli agenti, organizzazioni e contribuenti, si muovono.

La ricerca si inserisce quindi all'interno di una letteratura che si è negli ultimi anni contraddistinta per grande vivacità – con il fiorire di una considerevole mole di contributi scientifici in proposito (come dimostra in particolare il capitolo secondo) – che è dedicata all'indagine sulla forma migliore di sostegno pubblico alle istituzioni non profit.

Tale vivacità di ricerca, insieme al crescente ruolo del settore non profit nei sistemi economici di tutti i paesi più avanzati (come illustra il paragrafo 2.1), ha, da un lato, caratterizzato la disciplina che si occupa dello studio del terzo settore dal punto di vista economico come uno dei settori più dinamici e promettenti di indagine economica. D'altro lato, però, si è resa evidente la necessità di una sistemazione teorica che consenta che la ricerca sviluppata fino ad oggi si possa tradurre in specifiche prescrizioni e raccomandazioni per l'architettura dei moderni sistemi fiscali. In particolare, pare utile un'operazione che miri a ottenere:

- 1) una sintesi e una composizione dei principali risultati raggiunti fino ad ora dalla teoria economica per quanto riguarda l'effettivo impatto dei sistemi di agevolazione fiscale alle donazioni al settore non profit;

- 2) una valutazione critica degli strumenti adottati e delle forme assunte dal sostegno pubblico indiretto al settore non profit, alla luce delle principali esperienze internazionali.

Ciò che rende tale operazione particolarmente necessaria e urgente è l'apparente inadeguatezza di molti sistemi fiscali a dare al finanziamento al settore non profit una vera e propria spinta propulsiva, attraverso l'ingresso dei donatori privati, senza fare ricadere un peso eccessivo in termini finanziari sui bilanci statali.

A fronte di una grande ricchezza del dibattito teorico e di una certa innovazione normativa a livello internazionale, per contro, è solo nell'ultimo quinquennio che si è sviluppata in Italia un'attività normativa, se non organica, perlomeno vivace, che ha interessato dal punto di vista fiscale le organizzazioni non profit.

Il tratto più spiccato delle recenti innovazioni legislative nel nostro paese consiste, in linea con ciò che accade nel resto d'Europa e

nel mondo, nel cambiamento di prospettiva, che porta a una progressiva riduzione del sostegno pubblico diretto alle istituzioni non profit – attraverso contributi diretti a carico del bilancio dello Stato – a vantaggio del sostegno pubblico indiretto a tali organizzazioni (si veda in particolare il paragrafo 1.3), attraverso l'ingresso di finanziatori privati, persone fisiche e imprese.

Quest'ultima tipologia di sostegno pubblico consiste infatti di norma – anche se non esclusivamente – nelle agevolazioni fiscali a favore dei contributi dei privati. Alla luce dei recenti provvedimenti introdotti nel contesto italiano (in particolare la legge 342/2000, discussa nel quarto capitolo) e in prospettiva di una possibile ulteriore revisione della normativa fiscale italiana in proposito (estensione delle agevolazioni previste per le imprese anche alle persone fisiche) pare quindi tanto più importante cercare di mettere in luce le caratteristiche desiderabili che uno specifico sistema di agevolazioni fiscali alle erogazioni liberali agli enti senza fini di lucro dovrebbe avere.

Nel contesto italiano, come indagini nazionali e internazionali comparate confermano, il ruolo dei privati nel sostegno al settore non profit è stato fino ad ora piuttosto limitato, certo di molto inferiore rispetto a quello che si può osservare in molti paesi, da quelli anglosassoni – in cui, come sarà illustrato in dettaglio nei prossimi capitoli, la tradizione del settore non profit è più consolidata – a molti paesi europei. Ad esempio, secondo la ricerca coordinata dal Johns Hopkins Center for Civil Society Studies (Salamon *et al.* 1999), il valore complessivo delle donazioni dei privati al settore non profit rappresenta circa il 10% delle entrate totali del settore in Gran Bretagna, circa il 13% negli Stati Uniti e addirittura sfiora il 20% in Spagna, mentre in Italia il contributo dei privati non raggiunge il 5%.

Le spiegazioni del limitato contributo dei privati al settore non profit italiano sono molteplici. Sarebbe infatti chiaramente semplicistico, oltre che probabilmente sbagliato, attribuire tale fenomeno a fattori esclusivamente culturali. Un'indagine attenta del fenomeno non può infatti prescindere dal ruolo della struttura e dell'onere sui contribuenti del nostro sistema fiscale, ignorare l'insieme dei vincoli e incentivi da esso generati, e in particolare non può trascurare l'analisi dei complessi effetti che la normativa tributaria induce sui

Capitolo primo

comportamenti di tutti gli agenti economici coinvolti: organizzazioni non profit, imprese e consumatori.

Un aspetto che pare, fino ad ora, non avere ricevuto la necessaria attenzione nel nostro paese, anche dal punto di vista normativo, è in particolare la categoria delle donazioni da parte dei privati cittadini, il cosiddetto micro-mecenatismo, che invece riveste un ruolo importante, o addirittura dominante, in alcune esperienze (come nel caso degli Stati Uniti).

Quello che ci si domanda è se anche nel nostro paese esista la possibilità, sia attraverso una revisione complessiva del sistema tributario, sia attraverso un'adeguata e specifica previsione normativa, di innescare una serie di meccanismi, guidati dalla leva fiscale, che possano generare un flusso consistente di erogazioni liberali al settore non profit da parte dei privati.

Come sarà illustrato in maggiore dettaglio nel quarto capitolo, la disciplina italiana è stata spesso – e giustamente – giudicata frammentaria e disorganica, essendo il risultato della successione temporale di interventi settoriali (Gandullia 2002). Ancor più, essa appare oggi, in particolare quando viene confrontata con altre esperienze internazionali, discriminatoria, in quanto prevede diverse misure di agevolazione a seconda della tipologia dell'organizzazione beneficiaria, ora in forma di deduzione, ora in forma di detrazione.

Inoltre, mentre la normativa italiana è stata recentemente aggiornata per quanto riguarda gli sgravi fiscali per le aziende che destinino risorse a enti del settore pubblico e del settore non profit, per il finanziamento delle loro attività istituzionali o per la promozione di progetti nel campo dei beni e delle attività culturali – articolo 38 della legge finanziaria per il 2001 (legge 342/2000) – rimuovendo il limite superiore alla deducibilità delle erogazioni, l'analogo aggiornamento della normativa per le donazioni da parte delle persone fisiche non è avvenuto¹.

¹ Si noti che tale provvedimento è stato giudicato particolarmente innovativo in quanto, in quasi tutti i paesi (con l'eccezione della Gran Bretagna), un limite superiore alla deducibilità esiste. Tuttavia, la norma italiana prevede un limite superiore, anche se esso ricade sui beneficiari (si veda in proposito il quarto capitolo).

Né si può pensare che la rimozione di tale limite superiore per le donazioni delle persone fisiche possa di per sé determinare un forte incremento delle erogazioni liberali, come è dimostrato dai (deludenti) risultati avutisi nell'anno finanziario 2001 per quanto riguarda le donazioni da parte delle imprese². Come un attento esame della letteratura esistente dimostra, la questione è complessa e necessita di un'analisi accurata, che preveda esplicitamente:

a) un rigoroso schema di tipo microeconomico, su cui si basi l'analisi delle scelte individuali a proposito delle donazioni a favore delle organizzazioni non profit;

b) una formalizzazione del vincolo di bilancio del contribuente/donatore, così come determinato dall'esistente sistema tributario, che consenta di simulare gli effetti di variazioni nei parametri del sistema fiscale – aliquote, deduzioni, detrazioni – sul vincolo di bilancio stesso e di calcolare una misura adeguata del prezzo dell'erogazione liberale per il donatore;

c) l'inserimento della decisione a livello microeconomico del singolo donatore all'interno del quadro generale della finanza pubblica, sulla base della considerazione che il sostegno pubblico al settore non profit che ha luogo attraverso l'agevolazione fiscale alle donazioni rappresenta, per quanto indirettamente, una mancata fonte di entrata per l'erario.

Tale inquadramento teorico deve consentire di tenere conto di due aspetti fondamentali della questione. Il primo concerne l'equità del sistema, in quanto diverse forme di agevolazione fiscale alle donazioni danno luogo ad effetti di tipo distributivo alquanto diversi, avvantaggiando in modo particolare determinate categorie di contribuenti. Il secondo aspetto riguarda invece l'efficienza, cioè la capacità del sistema di incentivi fiscali di raggiungere effettivamente gli obiettivi prefissati, inducendo i donatori a comportarsi in modo virtuoso e non semplicemente a scaricare l'onere della propria liberalità sul resto della collettività.

² Rimandando al quarto capitolo un esame più approfondito, basti dire qui che il limite massimo per le erogazioni liberali stabilito dal Ministro per i Beni e le Attività Culturali per il 2001 è risultato essere di molto superiore al volume effettivo di donazioni effettuate dalle imprese nel corso dell'anno.

1.3. *Dal sostegno diretto al sostegno indiretto*

Le organizzazioni non profit producono beni che o si caratterizzano in qualche misura come beni collettivi – nel senso che possono essere consumati simultaneamente da una pluralità di individui – oppure hanno caratteristiche di meritorietà – nel senso che si ritiene che generino delle esternalità positive – o infine hanno caratteristiche che non sono facilmente osservabili da parte di chi li consuma³.

Come è stato illustrato nel paragrafo 1.1, le circostanze qui sopra descritte tendono di norma a comportare il malfunzionamento o addirittura il fallimento del mercato, nel senso che imprese con fine di lucro non produrrebbero tali beni in modo efficiente o non li produrrebbero affatto. Analogamente, però, quando questi beni tendono a interessare direttamente solo una piccola parte della collettività – come è frequentemente il caso, ad esempio, nelle discipline artistiche e musicali – si può determinare il malfunzionamento o l'insuccesso dello Stato, nel senso che le decisioni collettive lasciano insoddisfatta una parte della collettività⁴.

Sorge in questi casi la necessità di una forma alternativa di fornitura di tali beni e servizi, il terzo settore, che consente la fruizione pubblica di tali beni attraverso organizzazioni di natura privata, soggette al vincolo di non distribuzione dei profitti.

Tuttavia, proprio per la natura dei beni e servizi prodotti – beni collettivi, beni che generano esternalità positive o beni le cui caratteristiche non sono immediatamente e facilmente apprezzabili da parte di chi li consuma – il terzo settore stesso può non raggiungere livelli efficienti se non attraverso qualche forma di intervento pubblico, spesso attraverso strumenti fiscali. Si pone allora il problema di quale forma debba assumere tale intervento.

³ Per il momento ci limitiamo alla definizione economica del settore non profit. Per una definizione più precisa e analitica, che consenta di identificare, a livello internazionale, le organizzazioni qualificabili in questo senso, si rimanda al secondo capitolo.

⁴ A meno che la fornitura pubblica avvenga ad opera di governi decentralizzati operanti in giurisdizioni con popolazione avente preferenze omogenee nei confronti di questi beni, il settore pubblico non potrà infatti tenere conto di questa articolazione della domanda. La fornitura da parte del settore non profit permette invece una pluralità di offerta, anche all'interno di una stessa giurisdizione (Brosio e Zanola 1996).

Tradizionalmente si identificano in letteratura due tipologie principali di sostegno al settore non profit: il sostegno diretto e il sostegno indiretto.

Il sostegno diretto può, a sua volta, assumere due forme principali:

1) la prima prevede sostanzialmente che, a seguito di una decisione politica, vengano erogati contributi pubblici, perlopiù in somma fissa decisa a livello di governo centrale, alle organizzazioni non profit; tali contributi possono poi essere indirizzati in modo universale a tutte le organizzazioni che si configurano come enti senza fine di lucro, o possono essere di tipo selettivo, nel senso che ne possono beneficiare solo una parte di organizzazioni, sulla base, spesso, della finalità e meritorietà sociale delle loro azioni;

2) la seconda concerne il trattamento fiscale privilegiato delle organizzazioni stesse e si sostanzia solitamente nell'imponibilità dei loro redditi ad aliquote minori di quelle che colpiscono gli altri settori, o ad aliquote pari a zero; nel caso italiano, la normativa si differenzia a questo proposito per quanto riguarda enti non commerciali e ONLUS (organizzazioni non lucrative di utilità sociale, istituite con decreto legislativo 460/97), enti lirici e istituzioni concertistiche, fondazioni bancarie⁵.

D'altra parte, il sostegno indiretto alle organizzazioni non profit – sul quale ci si concentrerà nel resto di questo lavoro – può assumere tre forme principali, due specificatamente destinate al settore non profit, e una avente valenza e carattere più generali, ma che può toccare in modo rilevante anche il finanziamento delle organizzazioni senza fini di lucro:

1) la prima forma di sostegno indiretto – che chiameremo il contributo alla destinazione – costituisce in realtà una forma di sostegno ibrida tra intervento diretto e intervento indiretto. Essa consiste nell'erogazione da parte dello Stato (o di un altro ente pubblico) di un contributo in misura proporzionale (in cofinanziamento o *matching*) al finanziamento autonomamente e liberamente erogato da un privato;

2) la seconda forma di sostegno indiretto consiste negli incentivi fiscali ai contributi dei finanziatori privati, ovvero nella possibilità per i donatori – siano essi imprese o privati cittadini – di vedere di-

⁵ Si veda in proposito Trupiano 1999.

minuito il proprio debito tributario collegato a imposte cui sono assoggettati in conseguenza dell'aver effettuato una donazione, per l'effetto di deduzioni o di detrazioni. Chiameremo questa forma di sostegno l'agevolazione fiscale all'origine;

3) la terza forma di sostegno è di carattere più generale e consiste nella detassazione complessiva delle basi imponibili dei contribuenti, che dovrebbe generare, dato l'aumento di risorse disponibili, anche un aumento delle erogazioni liberali al settore non profit. La chiameremo l'agevolazione fiscale all'origine potenziale.

Queste forme di sostegno fiscale indiretto saranno qui di seguito analizzate separatamente in maggiore dettaglio, prima di vedere come esse si configurino nella pratica di alcuni fra i principali sistemi tributari.

1.3.1. *Il contributo alla destinazione*

Per quanto riguarda il punto 1 (il contributo alla destinazione), si tratta senz'altro di una forma di sostegno che si può legittimamente definire indiretto, in quanto non può prescindere dalla libera iniziativa privata. Il contributo è infatti pari a zero in assenza di erogazioni liberali provenienti dal settore privato. Esso deve, in altre parole, necessariamente passare attraverso la decisione di un soggetto terzo – la libera iniziativa del donatore privato – e indirettamente giungere a destinazione. Altrettanto, però, potrebbe essere vista come una forma di sostegno diretto – per quanto, per così dire, in cofinanziamento – in quanto favorisce finanziariamente il beneficiario della donazione in modo diretto, e non invece il donatore.

Quest'ultima affermazione, tuttavia, è vera solo in parte. Come è stato ampiamente dimostrato nella letteratura, e come è altresì illustrato nel terzo capitolo, questa forma di contributo è in buona misura analoga, quanto a effetti e incentivi originati sul donatore, a una detassazione a favore del donatore sull'ammontare erogato. Il ricorso a un esempio può aiutare a chiarire questo punto.

Consideriamo il caso di deducibilità dalla base imponibile dell'imposta sui redditi delle persone fisiche dell'ammontare complessivo delle donazioni effettuate in un certo anno. Ciò vuol dire che una donazione pari, diciamo, a 1.000 euro, costa a un donatore che è soggetto a un'aliquota marginale dell'imposta sui redditi, dicia-

mo, del 20%, solo 800 euro. Il donatore, infatti, può dedurre l'intero ammontare donato dal suo reddito imponibile, risparmiando 200 euro di imposte sul reddito.

Consideriamo ora una situazione in cui è lo Stato a erogare al beneficiario della donazione una somma aggiuntiva rispetto a quanto donato dai privati. Ipotizziamo che lo Stato eroghi una somma corrispondente a una percentuale fissa di quanto donato dai privati, cioè con un tasso di cofinanziamento, diciamo del 25%. Ebbene, donando una somma pari a 800 euro, il medesimo donatore garantisce una donazione di 1.000 euro all'ente cui intende destinare la donazione.

Come si vede da questo esempio, un donatore razionale dovrebbe essere indifferente tra le due forme di agevolazione, in particolare se egli tiene in considerazione la somma che effettivamente giunge all'ente beneficiario e il prezzo che egli paga per ottenere tale risultato, cioè il costo che sopporta.

Naturalmente, però, l'equivalenza tra le due forme di incentivazione non varrà per tutti i donatori, in quanto – data una percentuale fissa di cofinanziamento – i contribuenti sono soggetti (in un sistema di imposte sui redditi ad aliquote progressive) a diverse aliquote marginali massime. In questo senso, i contribuenti a basso reddito – e quindi soggetti ad aliquote marginali relativamente basse – preferiranno un contributo alla destinazione, mentre quelli ad alto reddito – soggetti ad aliquote marginali relativamente elevate – saranno avvantaggiati dalla possibilità di effettuare una deduzione dalla propria base imponibile, che consente loro di conseguire un maggiore risparmio di imposta.

Un esempio di contributo alla destinazione si trova in Gran Bretagna. Tra le varie forme di sostegno alle erogazioni liberali, ne esistono infatti due, il *Gift Aid* e il *Payroll Giving*, che hanno simili caratteristiche. Nel primo caso, quando un soggetto effettua una donazione a favore di associazioni senza fini di lucro (le *charities*), i beneficiari del dono possono richiedere al fisco un ulteriore versamento che è pari all'imposta media pagata dal donatore sulla somma donata. Nel caso del *Payroll Giving*, invece, i lavoratori dipendenti possono decidere di effettuare un versamento regolare nel tempo, attraverso il proprio sostituto di imposta, che trattiene una percentuale dei compensi e li destina a beneficenza al momento della preparazione della busta paga. Tale versamento beneficia diretta-

Capitolo primo

mente i lavoratori dipendenti, in quanto non è soggetto alle imposte sul reddito, e alimenta poi un ulteriore trasferimento che lo Stato farà agli enti beneficiari della donazione, nella misura del 10% in più di quanto donato privatamente. Il sistema britannico di agevolazioni fiscali alle donazioni sarà analizzato in maggiore dettaglio nel prossimo capitolo.

1.3.2. *L'agevolazione fiscale all'origine*

Per quanto concerne invece il punto 2 (l'agevolazione fiscale all'origine), innanzi tutto le tipologie di erogazioni liberali al settore non profit che possono potenzialmente beneficiarne sono di norma le seguenti:

- contributi volontari generali non condizionati in denaro;
- contributi volontari generali non condizionati in natura⁶;
- contributi volontari mirati al finanziamento di specifici progetti⁷;
- contributi volti principalmente a promuovere marchio e immagine del donatore (sponsor);
- prestiti;
- titoli di solidarietà.

⁶ Per quanto riguarda le donazioni in natura, si pone di solito il problema della determinazione del prezzo del bene donato per stabilire il vantaggio fiscale per il donatore. La legislazione australiana, ad esempio, prevede tre schemi differenti. Secondo il *Register of Cultural Organisations*, che include oltre 600 istituzioni culturali, si ammette il vantaggio fiscale solo per le proprietà acquisite entro dodici mesi dalla donazione e limitatamente alla somma minore tra il prezzo d'acquisto e il valore di mercato corrente. Con lo schema denominato *Cultural Gifts Program*, l'esenzione fiscale è commisurata al valore di mercato (stimato da diversi certificatori ufficiali) dell'oggetto d'arte donato a gallerie e musei pubblici. Infine, attraverso il *Cultural Bequests Program* i beni artistici donati per legato a gallerie, musei e biblioteche non sono soggetti all'imposta sulla trasmissione di ricchezza e sui guadagni di capitale (Schuster 1999).

⁷ Ad esempio, la legislazione introdotta in Cile nel 1990 – *Ley de Donaciones Culturales*, nota anche come «legge Valdés» – prevede che un donatore possa godere di un credito d'imposta pari al 50% della somma erogata a un'istituzione culturale (con il limite massimo del 2% del reddito imponibile), solo se lo specifico progetto presentato al governo congiuntamente dal donatore e dal beneficiario sia stato approvato sulla base di una serie di criteri. La legge prevede inoltre che in tutte le pubblicazioni e le forme di pubblicità relative al progetto appaia esplicitamente il contributo indiretto dello Stato per la sua realizzazione (Schuster 1999).

Per ciascuna delle contribuzioni di cui sopra, le agevolazioni fiscali possono poi coinvolgere i seguenti tributi:

- imposte sui redditi;
- imposte sul patrimonio;
- imposte immobiliari;
- imposte sui guadagni di capitale, sui trasferimenti di proprietà e sulla successione.

Questa forma di sostegno è diffusa in un ampio numero di paesi e tende a coinvolgere tutte o gran parte delle organizzazioni non profit (come illustrato in dettaglio nel secondo capitolo).

In alcuni paesi, come la Gran Bretagna, gli Stati Uniti, la Spagna e, forse sorprendentemente, anche alcuni paesi dell'Europa centro-orientale, una quota non trascurabile delle entrate di queste organizzazioni deriva proprio da erogazioni liberali che beneficiano di un'agevolazione fiscale all'origine, e che risultano molto importanti per la loro sopravvivenza⁸.

D'altra parte, tali forme di agevolazione fiscale all'origine sono presenti da tempo anche in un ampio numero di paesi in cui il volume complessivo di donazioni private contribuisce solo in misura marginale al finanziamento delle spese del settore non profit, come è il caso nel nostro paese. È quindi chiaro quanto sia cruciale capire quali effetti abbiano sulle donazioni le eventuali agevolazioni fiscali predisposte dai governi, nazionali o locali, a favore di chi effettua la donazione.

Comunemente, le legislazioni fiscali ammettono o la deducibilità dal reddito imponibile ai fini delle imposte sul reddito – delle persone fisiche o giuridiche – o la detraibilità di una percentuale fissa della donazione effettuata dal debito d'imposta del contribuente⁹.

Sia nella forma di deduzione che in quella di detrazione, la legislazione può prevedere un limite massimo all'importo utilizzabile ai fini della riduzione dell'imposta sul reddito, o può prevedere che solo una proporzione fissa della donazione possa essere portata in deduzione, come illustrato schematicamente nella tabella 1.1 a fon-

⁸ Salamon *et al.* 1999.

⁹ Come si vedrà nel quarto capitolo, la legislazione italiana prevede entrambe le forme, a seconda del soggetto beneficiario.

do capitolo. Alternativamente, il sistema fiscale può prevedere l'esistenza di una franchigia, ovvero un limite minimo oltre il quale la donazione porta a un risparmio di imposta per il contribuente¹⁰.

Infine, gli incentivi fiscali possono essere generali e includere il numero più ampio possibile di donatori e beneficiari (come ad esempio tutti i soggetti passivi di una determinata imposta e tutte le organizzazioni che si qualificano come non profit o che operano nell'interesse del benessere collettivo), ovvero possono essere selettivi (ad esempio limitati ad attività nel campo artistico, culturale, sanitario o dell'assistenza sociale), ristretti a determinate aree¹¹ e fortemente condizionati dal vaglio e dall'approvazione del Ministero interessato¹².

Dopo avere esaminato, nel secondo capitolo, le forme di sostegno indiretto alle organizzazioni non profit in un significativo numero di esperienze internazionali, si passerà, nel terzo capitolo, a studiare, seguendo un approccio di tipo microeconomico, i diversi effetti che tali forme di agevolazioni possono avere sui comportamenti degli agenti coinvolti.

1.3.3. *L'agevolazione fiscale all'origine potenziale*

Infine, per quanto riguarda il punto 3 (l'agevolazione fiscale all'origine potenziale), il ragionamento che ne sta alla base è il seguente: tutti i detentori di redditi e ricchezze sono potenziali erogatori.

¹⁰ La franchigia non è molto diffusa a livello internazionale, in quanto si teme che scoraggi i piccoli donatori.

¹¹ Un caso emblematico a questo proposito sono i provvedimenti presi dal governo dello Stato del Rhode Island (Usa), che prevedono, a partire dal 1997, una serie specifica e selettiva di esenzioni fiscali per soggetti che si dedichino ad attività artistiche (scrittori, compositori e artisti) e che risiedano nell'area della città di Providence denominata «Downcity» (Schuster 1999).

¹² Una minima forma di intervento pubblico di identificazione dei beneficiari è comunque necessaria. In taluni casi, però, come ad esempio nella legislazione cilena, che prevede l'approvazione dei singoli progetti finanziabili da parte di una commissione a livello governativo, o anche in quella spagnola, che garantisce speciali privilegi al sostegno di particolari progetti (come l'Expo di Siviglia o le Olimpiadi di Barcellona), fino ad arrivare a quella italiana (che differenzia il beneficio fiscale per il donatore sulla base della tipologia del soggetto beneficiario), si apre lo spazio per decisioni che possono essere giudicate arbitrarie e discriminatorie.

tori di contributi al settore non profit. Se nell'economia esistono tre settori – pubblico, privato, non profit – il vincolo di bilancio di ciascun agente economico stabilisce che le risorse di cui tale agente dispone possono essere impiegate nei tre settori, pagando il relativo prezzo sui mercati – o pseudomercati – in cui i rispettivi beni vengono scambiati.

Per quanto riguarda il settore privato, ciascun agente acquisterà sui mercati i beni di cui abbisogna e che non sono forniti pubblicamente, pagando il relativo prezzo. Per quanto riguarda il settore pubblico, il meccanismo di decisione collettiva determinerà l'ammontare di spesa pubblica, le forme di finanziamento di tale spesa e l'onere che ricade su ciascun contribuente. Data la coazione del prelievo fiscale e l'impossibilità da parte del singolo contribuente di influenzare significativamente da solo l'esito del processo democratico, fatta salva la possibilità di esercitare pressione attraverso gruppi organizzati, tale decurtazione del reddito si può considerare esogena rispetto alle scelte e alle preferenze dei singoli. Infine, all'interno del terzo settore, ciascun consumatore deciderà liberamente in quale misura contribuire al finanziamento della spesa necessaria per la produzione dei relativi servizi.

È evidente come un incisivo intervento pubblico nell'economia richieda uno sforzo fiscale elevato da parte dei contribuenti e limiti le risorse spendibili negli altri due settori, riducendo tanto i consumi privati quanto le erogazioni liberali al settore non profit. Inoltre, la produzione pubblica di certi beni può spiazzare il terzo settore, nella misura in cui i beni forniti dal settore pubblico sono sostituiti dei beni forniti dal terzo settore. Un minore intervento pubblico libererebbe quindi risorse sia per i consumi privati, sia per il terzo settore.

In sostanza, il settore pubblico può potenzialmente generare due effetti negativi sulle fonti di finanziamento volontario e spontaneo del settore non profit.

Il primo è un effetto di reddito: l'incremento del prelievo fiscale riduce il reddito privato potenzialmente disponibile per le donazioni. Il secondo è un effetto di consumo: costringendo forzatamente i contribuenti a consumare determinati beni finanziati pubblicamente e coercitivamente, i consumatori esercitano la loro libertà laddove possono, cioè non contribuendo al finanziamento dei beni e dei servizi offerti dal settore non profit. Quand'anche i beni forniti dal set-

tore non profit fossero preferiti da un non irrilevante numero di cittadini, la presenza di beni succedanei di questi e forniti pubblicamente, che i contribuenti sono costretti a consumare – o perlomeno a finanziare – tende a ridurre la domanda per i beni forniti dalle organizzazioni senza fini di lucro.

Queste argomentazioni sono state spesso utilizzate per spiegare la varianza internazionale nell'incidenza del settore non profit, nei termini di un'apparente correlazione inversa tra una misura dell'intervento pubblico nell'economia (come la quota della spesa pubblica sul prodotto nazionale)¹³ e il peso relativo del settore non profit, e si sono talvolta tradotte in specifiche proposte di riforma del sistema fiscale volte alla promozione della crescita del settore non profit attraverso la riduzione del prelievo fiscale medio sui contribuenti – come sarà illustrato in maggiore dettaglio nel terzo capitolo (si veda in particolare la scheda 3.1).

Alla luce di questo sintetico quadro delle forme possibili di sostegno fiscale indiretto alle donazioni al terzo settore, ci rivolgiamo ora, nel secondo capitolo, all'esame di alcune significative esperienze internazionali. Inizieremo dalla presentazione del quadro generale, che tratteggia le caratteristiche fondamentali, dal punto di vista qualitativo e quantitativo, del settore non profit a livello internazionale, per passare poi a concentrarci sui meccanismi previsti da alcuni sistemi tributari nazionali per incentivare fiscalmente le erogazioni liberali al settore non profit.

¹³ O talvolta di qualche settore specifico, come la spesa pubblica sociale.

Tabella 1.1. *Tipologie di agevolazioni fiscali alle erogazioni liberali*

AGEVOLAZIONI FISCALI ALLE EROGAZIONI LIBERALI AI FINI DELLE IMPOSTE SUI REDDITI	
deduzione dal reddito imponibile R della donazione effettuata L	detrazione dall'imposta dovuta $t(R) \times R$ della frazione τ della donazione effettuata L $0 < \tau \leq 1$
<i>tipologie e vincoli:</i>	
con limite massimo espresso in misura fissa: $L \leq \Lambda$	
con limite massimo espresso in percentuale γ del reddito del donatore: $L \leq \gamma R$ con $0 < \gamma < 1$	
in proporzione fissa α della donazione effettuata: αL con $0 < \alpha < 1$	
con franchigia pari a F : $L - F$	
con franchigia pari a una percentuale ϕ del reddito del donatore: $L - \phi R$ con $0 < \phi < 1$	

Capitolo secondo
Sistemi tributari e agevolazioni fiscali alle erogazioni
liberali: un confronto internazionale

2.1. Introduzione: la realtà del settore non profit

Gli ultimi due decenni sono stati testimoni di una crescita considerevole del settore che si pone al di fuori dei confini del mercato e dello Stato, e che è variamente definito nella letteratura come settore non profit, terzo settore, o settore indipendente o sociale.

Una definizione di tale settore si può basare su criteri legali, funzionali, economici-statistici o strutturali-operativi, che enfatizzano in maggiore o minore misura gli obiettivi delle organizzazioni (in riferimento all'interesse o al benessere collettivo), le forme di controllo e le fonti di finanziamento¹. La definizione più completa, precisa e condivisa a livello internazionale di questo settore, tuttavia, si impernia su cinque caratteristiche principali²:

- a) si fa riferimento a organizzazioni, ovvero a unità presenti sul territorio con una struttura istituzionalmente ben definita;
- b) tali organizzazioni sono private, nel senso che non sono parte del settore pubblico;
- c) le organizzazioni del terzo settore non distribuiscono gli eventuali profitti ai proprietari o agli amministratori: i profitti devono essere reinvestiti nell'attività dell'organizzazione stessa³;

¹ Progetto NETS 1998a.

² Salamon *et al.* 1999.

³ Spesso è lo statuto stesso di tali organizzazioni a proibire la distribuzione dei profitti ai membri dell'organizzazione. Negli Stati Uniti, l'*Internal Revenue Service* stila ogni anno un elenco delle organizzazioni esentate dal pagamento delle imposte, proprio in quanto senza scopo di lucro in base ai rispettivi statuti. In Europa,

d) le organizzazioni si autogovernano, nel senso che non sono dipendenti da altri enti o strutture che ne dettino le linee di azione;

e) la partecipazione e associazione a tali organizzazioni avviene su base volontaria, nel senso che non può essere determinata per legge; in molti casi, i componenti di tali associazioni prestano volontariamente la propria attività per il conseguimento dei fini dell'organizzazione, cedendo cioè gratuitamente il proprio tempo, pur non implicando questo che le organizzazioni non profit non possano contare anche su lavoratori dipendenti⁴.

L'enorme crescita del settore non profit in tutte le parti del mondo è probabilmente riconducibile a due fattori principali.

Il primo è rappresentato dall'incapacità del settore pubblico di dare risposte a esigenze e bisogni crescenti ed eterogenei di comunità in rapida trasformazione – sia nei paesi occidentali industrializzati, sia nei paesi in via di sviluppo e in quelli dell'ex area di influenza sovietica – per la presenza di eccessivi vincoli burocratici, per l'incapacità di identificare la domanda di quote minoritarie della popolazione, o per la difficoltà di far fronte ad essa economicamente in presenza di crescenti pressioni sui bilanci pubblici. Parte di tale difficoltà da parte del settore pubblico si deve a fattori demografici, in particolare all'invecchiamento della coorte del *baby boom*, che, dopo avere creato una forte domanda di servizi per l'infanzia e di istruzione tra gli anni cinquanta e gli anni settanta, rivolge, nelle decadi successive e in quelle a venire, una crescente domanda di servizi per la vecchiaia, per quanto riguarda la salute e l'assistenza. Nella fisiologica trasformazione dei paesi occidentali da società industriali a società postindustriali, l'espansione generalizzata dell'economia dei servizi trascina quindi con sé la domanda anche per i servizi del settore non profit (Anheier 2002).

Il secondo fattore è il cosiddetto fallimento del mercato, o meglio della visione ultra-liberista di esso (il cosiddetto *Washington Consensus*), che riponeva fiducia troppo ampia nella capacità dei mecca-

invece, non esiste al momento una definizione unica e omogenea, in quanto ogni definizione risente del contesto istituzionale di ogni singolo paese.

⁴ Anzi, un certo interesse ha sollevato recentemente proprio il tema del potenziale occupazionale che il settore non profit ha generato negli ultimi decenni e potrebbe rappresentare in futuro (Progetto NETS 1998a; 1998b).

nismi di mercato – cioè guidati dall'obiettivo del profitto – di rispondere adeguatamente ai molteplici problemi posti dalle nostre società, specie in particolari settori dove le condizioni di base richieste per l'allocazione efficiente delle risorse da parte di imprese commerciali volte alla massimizzazione del profitto vengono meno⁵.

Non a caso il terzo settore si afferma e fiorisce in concomitanza dei successi elettorali di partiti e movimenti che propongono una via nuova – sia essa il *third way* di Tony Blair in Gran Bretagna, o il *new middle* di Gerhard Schröder – che ammette l'economia di mercato, ma non la «società di mercato» (Giddens 1998).

Tale visione riconosce tanto i pregi della concorrenza e la capacità del libero mercato di condurre a un'allocazione efficiente delle risorse, quanto la necessità dello Stato di intervenire in importanti settori dell'economia, ma afferma che esiste lo spazio per un settore indipendente che dia risposte alle richieste inevase di quote crescenti della popolazione in settori quali, tra gli altri, quello del *welfare* – come la cura degli anziani e dei minori – dell'arte, della cultura e dell'ambiente.

Al di là della sua importanza dal punto di vista politico e sociale, tuttavia, il terzo settore è ormai un'imponente industria il cui peso in termini economici nel corso degli anni novanta è cresciuto fino a diventare impressionante.

Sulla base dello studio condotto dalla Johns Hopkins University (Center for Civil Society Studies) su 22 paesi, l'industria del non profit ha un fatturato pari a 1.100 miliardi di dollari nel 1995, ovvero il 4,6% del PIL⁶. Il settore impiega quasi venti milioni di persone a tempo pieno, cifra che corrisponde al 5% dell'occupazione complessiva (esclusa l'agricoltura), al 10% dell'occupazione totale nel settore dei servizi, e al 27% dell'occupazione nel settore pubblico. Dal punto di vista quantitativo, il valore delle risorse prodotte dal

⁵ Come in presenza di forti asimmetrie informative e costi di transazione che determinano il fallimento dell'accordo contrattuale di mercato tra consumatori e produttori.

⁶ Una prima fase della ricerca condotta dalla Johns Hopkins University coinvolgeva 8 paesi, tra cui l'Italia, che è invece assente dalla seconda fase del progetto. Quest'ultima include 9 paesi dell'Europa occidentale (tra cui Francia, Germania, Spagna e Regno Unito), 4 paesi dell'Europa orientale, 5 paesi dell'America meridionale, oltre a Stati Uniti, Australia, Giappone e Israele.

terzo settore corrisponde al totale della ricchezza prodotta in paesi come l'Italia o la Gran Bretagna.

Il terzo settore è naturalmente diffuso in modo eterogeneo nei diversi paesi: è più sviluppato nei paesi occidentali avanzati, ma è interessante che la sua dimensione relativa nei paesi europei sia molto vicina, quando non addirittura superiore (come in Olanda, Irlanda e Belgio) a quella del tradizionale settore non profit statunitense.

Una delle possibili spiegazioni per le differenze esistenti tra paesi nelle dimensioni e nell'importanza del terzo settore consiste nel grado di intervento dello Stato nell'economia, particolarmente nel settore della spesa sociale.

L'argomentazione tradizionale è che, in presenza di un sistema di sicurezza sociale pubblico forte, il settore non profit svolga un ruolo solamente supplementare e la sua presenza sia quantitativamente ridotta. Dallo studio della Johns Hopkins University, però, non emerge una chiara correlazione inversa tra l'incidenza della spesa pubblica sociale e il peso del terzo settore⁷.

Alcuni tratti comuni del terzo settore sono però distinguibili a livello internazionale, come la concentrazione delle attività (circa i due terzi) in tre grandi comparti: l'istruzione, la sanità e i servizi sociali⁸. Il 14% dell'occupazione del settore fa poi riferimento a organizzazioni la cui attività è nel campo dei beni e delle attività culturali⁹.

Un aspetto particolarmente interessante è quello che fa riferimento alle fonti di finanziamento delle attività del settore non profit. I da-

⁷ Dei 22 paesi analizzati, otto hanno bassa spesa pubblica sociale e settore non profit poco sviluppato e sei hanno una presenza incisiva (al di sopra della media) sia dell'intervento pubblico che del terzo settore.

⁸ Negli Stati Uniti il terzo settore è per quasi la metà dedicato ad attività nel campo della tutela della salute, mentre solo il 14% dell'occupazione totale è riconducibile ai servizi sociali (a fronte di circa un terzo in Europa).

⁹ Lo studio della Johns Hopkins University distingue 5 principali modelli di settore non profit: quello basato sull'istruzione (Belgio, Irlanda, Gran Bretagna), quello in cui dominano i servizi di tutela della salute (Stati Uniti, Giappone, Olanda), quello orientato ai servizi sociali (Francia, Germania, Spagna), quello di tipo culturale-ricreativo (paesi dell'Europa centro-orientale) e quello definito bilanciato, in cui non è prevalente una particolare attività (paesi scandinavi e Australia).

ti che emergono a livello internazionale possono risultare per alcuni versi sorprendenti. In media, la fonte di finanziamento prevalente (49% delle entrate complessive) è rappresentata dalle entrate per la vendita diretta di beni e servizi. Il sostegno pubblico ammonta in media al 40% delle entrate totali, mentre solo l'11% circa è riconducibile a donazioni provenienti dal settore delle famiglie e delle imprese.

Chiaramente questo dato medio nasconde realtà molto diverse tra loro. Si va infatti dal caso estremo del Messico, dove l'85% delle entrate proviene dalla vendita di beni e servizi, all'Irlanda, dove tale voce corrisponde solo al 16% e i fondi pubblici contribuiscono per il 77% delle entrate totali. In posizione intermedia si pongono paesi con un settore non profit tradizionalmente forte come gli Stati Uniti – dove il sostegno pubblico ammonta comunque al 30% delle entrate – e la Gran Bretagna – con sostegno pubblico pari al 47%.

Ciò che è interessante notare è che in nessun paese le erogazioni liberali dei privati hanno un peso dominante, pur essendo non irrilevanti in un certo numero di paesi, dalla Gran Bretagna (9%), gli Stati Uniti (13%) e la Spagna (19%) ad alcuni paesi dell'Europa centroorientale¹⁰. Solamente nel settore degli aiuti internazionali il peso dei contributi volontari dei privati è in media dominante (38% delle entrate complessive).

Ciò che desta particolare attenzione e preoccupazione è l'andamento negli anni più recenti dei contributi privati al finanziamento delle attività del settore non profit. A fronte di una sua tanto rapida e forte espansione, la quota di attività finanziate attraverso le erogazioni liberali dei privati ha segnato il passo. Infatti, se l'ammontare di erogazioni liberali è rimasto costante o è andato addirittura diminuendo in percentuale del PIL in numerosi paesi, a sua volta la quota del PIL attribuibile alle attività del settore non profit è significativamente aumentata nel corso degli anni.

¹⁰ Il dato relativo alla Romania, dove ben il 27% delle entrate complessive del settore non profit deriva da erogazioni liberali, è particolarmente sorprendente. Da un lato esso può essere spiegato con il flusso di donazioni provenienti dal di fuori dei confini nazionali. D'altra parte, occorre notare che la legislazione romena approvata nel 1992 introduce generosi incentivi fiscali per i donatori, con un premio aggiuntivo per i donatori che restano anonimi e che quindi non ritraggono un beneficio di tipo pubblicitario dalla propria erogazione liberale (Schuster 1999).

Nel resto del capitolo analizzeremo in che modo il sistema tributario ha influenzato e potrà in futuro influenzare l'ammontare di donazioni dei privati al terzo settore, approfondendo l'analisi di alcune significative esperienze straniere. Partiremo dal caso degli Stati Uniti, per avvicinarci poi ad alcune esperienze europee: la Gran Bretagna, la Germania, la Francia e la Spagna. L'analisi del caso italiano, insieme ad alcune valutazioni, proposte e considerazioni conclusive, è rimandata al quarto e ultimo capitolo.

2.2. Fisco e settore non profit nel panorama internazionale: il caso degli Usa

Gli incentivi alle erogazioni liberali al settore non profit negli Stati Uniti sono esistiti praticamente fin dalla nascita dell'imposta federale sui redditi¹¹. La forma classica di tali incentivi è stata perlopiù rappresentata dalla possibilità per i contribuenti – in particolare, come si vedrà più avanti, quelli che tengono una contabilità analitica delle spese sostenute – di dedurre dalla base imponibile il valore, intero o parziale, delle donazioni effettuate. Inoltre, in molti casi è stato possibile per i contribuenti che effettuano donazioni di proprietà e valori immobiliari vedersi ridotto l'onere delle imposte sulla ricchezza e sui trasferimenti di proprietà.

2.2.1. Alcuni dati

Dal punto di vista quantitativo, il valore complessivo delle donazioni che vengono annualmente effettuate negli Stati Uniti è di grandissimo rilievo, anche quando si tenga conto della dimensione dell'economia statunitense e di un settore non profit che impiega quasi 10 milioni di lavoratori, conta circa 90 milioni di volontari ed è stimato rappresentare tra il 5% e il 10% del prodotto nazionale lordo americano.

¹¹ La loro introduzione data infatti al 1917, quattro anni dopo l'istituzione dell'imposta federale sui redditi. Per quanto riguarda le erogazioni filantropiche da parte delle imprese, invece, la deducibilità dal reddito risale al 1935 (Weisbrod 1988).

A seconda della fonte da cui provengono i dati, le cifre complessive presentano una certa variabilità, ma fanno registrare sempre tassi di generosità dei contribuenti americani molto elevati.

Con riferimento al volume totale di reddito prodotto negli Stati Uniti, il valore complessivo delle donazioni registrato dall'Agenzia delle entrate – IRS (*Internal Revenue Service*) – nel 1997 è ammontato a oltre 120 miliardi di dollari, cifra che corrisponde a circa l'1,5% del prodotto interno lordo degli Usa.

Questa cifra rappresenta una sottostima dell'effettivo ammontare complessivo delle donazioni, in quanto corrisponde alle erogazioni liberali di quei contribuenti che hanno poi fatto uso delle norme previste dal sistema fiscale per ridurre il proprio debito d'imposta – cioè i contribuenti che adottano il sistema della contabilità analitica.

L'associazione del terzo settore negli Stati Uniti (*Giving Usa*), infatti, riporta per lo stesso anno (1997) un valore complessivo di erogazioni liberali alle organizzazioni non profit di oltre 150 miliardi di dollari, ovvero circa il 2% del prodotto interno lordo americano. Tale cifra è più elevata in quanto include anche le donazioni effettuate dai soggetti sottoposti a contabilità semplificata o forfettaria e dalle fondazioni.

D'altro lato, occorre tenere conto che la cifra riportata dall'Agenzia delle entrate potrebbe tendere a essere gonfiata dal fatto che una percentuale di contribuenti dichiara valori di donazioni che eccedono le donazioni effettuate o perlomeno certificabili – in una percentuale stimata intorno al 7%, sulla base dei controlli effettuati dall'amministrazione tributaria.

Gli anni successivi hanno poi fatto registrare un'ulteriore forte crescita. Secondo l'American Association of Fund-Raising Council (AAFRC), le erogazioni liberali sono cresciute nel 1998 dell'11% rispetto all'anno precedente, raggiungendo una cifra record di 179 miliardi di dollari, tre quarti dei quali provenienti da persone fisiche e il resto da imprese e fondazioni¹². Secondo l'AAFRC nel 1998 il 42%

¹² Se tale livello di erogazioni liberali è certamente elevato, specie se confrontato con l'Europa, un'organizzazione non profit di San Francisco (The Newtithing Group) ha stimato che gli americani potrebbero «permettersi» un livello di donazioni – sempre con riferimento al 1998 – pari a circa 400 miliardi di dollari all'anno, tenendo conto dei tassi di crescita dei loro redditi e della loro ricchezza. In par-

Capitolo secondo

delle donazioni è diretto a istituzioni che hanno finalità di tipo religioso, il 14% di tipo scolastico ed educativo, il 18% di tipo sanitario e assistenziale, e il 6% nell'ambito dei beni e delle attività culturali.

Nel successivo anno 1999, poi, gli americani hanno donato oltre 190 miliardi di dollari, una cifra corrispondente al 2,1% del PIL americano, e in fortissima crescita se confrontata, ad esempio, con i 124 miliardi di dollari donati nel 1994 (1,7% del PIL)¹³. Infine, nel 2000 il totale delle erogazioni liberali ha superato i 200 miliardi di dollari, circa il 2% del PIL¹⁴.

La forte crescita avutasi negli anni recenti nell'economia americana – insieme all'esplosione della *New Economy* e a una certa «democratizzazione» della finanza, attraverso l'ingresso nel mondo finanziario di milioni di famiglie e piccoli risparmiatori – ha fatto prospettare ad alcuni l'emergere di una vera e propria età dell'oro per la filantropia. Il Boston College Social Welfare Institute ha stimato, ad esempio, che con una crescita media annua del PIL pari al 2% in termini reali, nel periodo 1998-2052 i trasferimenti intergenerazionali di ricchezza (le eredità) dovrebbero ammontare a 41.000 miliardi di dollari, dei quali ben 6.000 miliardi potrebbero essere utilizzati a scopi filantropici, rappresentando un'enorme iniezione di fondi per il settore non profit. Con un'ipotesi più ottimistica di crescita pari al 3% annuo in termini reali, i trasferimenti di ricchezza nello stesso periodo supererebbero i 70.000 miliardi di dollari, dei quali circa 11.000 potrebbero essere destinati alle *charities*.

L'ottimistico clima che si respirava al volgere del millennio, tuttavia, ha subito una drammatica svolta nel corso del 2001. Da un lato, la raccolta di fondi per le vittime del terrorismo è giunta in brevissimo tempo alla cifra record di 600 milioni di dollari in donazioni, così come altre organizzazioni mobilitatesi per raccogliere contributi in seguito all'attentato alle Twin Towers hanno calamitato l'attenzione tanto di singoli donatori quanto di piccole e grandi

ticolare, tale flusso aggiuntivo di donazioni dovrebbe arrivare dai 111.000 individui che l'associazione stima abbiano reddito superiore a un milione di dollari l'anno e la cui ricchezza complessiva supera i 20 milioni di dollari (*The Economist*, 29 maggio 1999).

¹³ *Business Week*, 9 ottobre 2000.

¹⁴ *The Economist*, 16 giugno 2001.

compagnie. D'altro lato, è forte il timore che le altre istituzioni non profit possano avere nel contempo sofferto una perdita di contributi che potrebbe protrarsi nel medio periodo, sia per lo spiazzamento e la ridestinazione dei fondi determinati dalla tragedia di New York, sia a causa delle mutate prospettive di crescita dell'economia americana. I dati che si renderanno disponibili nel prossimo futuro diranno se tali timori sono fondati.

2.2.2. Un ritratto dei donatori

Sulla base dei dati disponibili – ovvero le dichiarazioni dei redditi presentate nel 2000 dai contribuenti americani che utilizzano la contabilità analitica – emerge che l'ammontare medio annuo di erogazioni liberali su tutte le dichiarazioni presentate dalle persone fisiche è pari a 1.050 dollari. Tenendo conto che la dichiarazione media riporta un imponibile di 48.470 dollari, la donazione ammonta in media al 2,2% del reddito imponibile (con punte del 4-5% in alcuni Stati)¹⁵.

Di tutte le donazioni effettuate nel biennio 1997-1998, poi, secondo le fonti ufficiali dell'Agenzia delle entrate, una percentuale elevatissima – ben il 93% – proveniva da persone fisiche, con solo il 7% attribuibile a persone giuridiche¹⁶. Inoltre, l'84% del totale riguardava erogazioni liberali – in denaro o in natura – effettuate in vita, mentre il 9% si riferiva a beni e valori lasciati in eredità al momento della morte.

Guardando al periodo che va dal 1985 al 1997, emerge che le donazioni sono aumentate notevolmente nei dodici anni in termini reali, da circa 80 miliardi di dollari nel 1985 (in termini dell'anno base 1997), con una punta di oltre 90 miliardi di dollari nel 1986 (in corrispondenza, come si vedrà più avanti, delle favorevoli norme fiscali che erano in vigore in quegli anni), una certa stagnazione tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta, e di nuovo una forte crescita – come registrato più sopra – a partire dal 1994.

Nel corso del periodo 1985-1997, poi, la quota attribuibile alle famiglie e alle società nell'ammontare complessivo delle donazioni è rimasta pressoché invariata.

¹⁵ National Center for Charitable Statistics at the Urban Institute.

¹⁶ Greene e McClelland 2001.

Maggiori e più dettagliate informazioni sulla provenienza e la destinazione dei fondi per il settore non profit provengono dalle statistiche dei redditi (SOI, *Statistics of Income*), dei consumi (CEX, *Consumer Expenditure*) e delle finanze private (SCF, *Survey of Consumer Finances*) che sono disponibili per gli Stati Uniti.

I dati relativi al 1998, ad esempio, mostrano che gli individui a reddito molto elevato – superiore a 1 milione di dollari – rappresentano lo 0,2% della popolazione complessiva, detengono l'8,4% della ricchezza complessiva ed effettuano donazioni che corrispondono al 10,5% delle donazioni totali. Inoltre, se si considerano tutti gli individui il cui reddito supera 100.000 dollari, ad essi sono riconducibili oltre il 45% delle donazioni, avendo essi il 37% della ricchezza complessiva e rappresentando il 7,7% della popolazione totale¹⁷.

D'altra parte, gli individui a reddito basso, ovvero inferiore a 25.000 dollari, rappresentano il 39,6% della popolazione, detengono un reddito che rappresenta poco più del 10% del totale e destinano alle donazioni circa il 9% del totale.

In termini di percentuale di reddito destinata alle donazioni, emerge che l'andamento di tale frazione esibisce la tipica forma a «U», essendo tale percentuale piuttosto elevata per le famiglie a redditi bassi (circa 1,5%), diminuendo per le famiglie a reddito medio e poi risalendo nuovamente fino a raggiungere un picco del 3% per le famiglie a reddito molto elevato.

Questa regolarità empirica dovrebbe poi essere rafforzata dal fatto che molte donazioni effettuate da individui a basso reddito – perlopiù destinate a organizzazioni a carattere religioso – non sono ufficialmente riportate (optando questi contribuenti per la contabilità semplificata ed effettuando donazioni frequenti e di basso ammontare), mentre gli individui ad alto reddito tendono a fare maggior uso degli incentivi offerti dal sistema fiscale e quindi a dichia-

¹⁷ La Community Foundation Silicon Valley, con riferimento a un luogo di formazione di grande ricchezza nel corso degli anni novanta, fa però notare in un rapporto del 1998 che un terzo delle famiglie della Silicon Valley i cui redditi superano i 100.000 dollari annui effettuano donazioni per meno di 1.000 dollari, e che solo il 7% degli individui la cui ricchezza aumentò enormemente attraverso l'apprezzamento di azioni effettuarono donazioni di titoli mobiliari, nonostante gli elevati vantaggi fiscali che avrebbero potuto ottenere (*The Economist*, 29 maggio 1999).

rare – o addirittura sovradichiarare – le proprie donazioni (che solitamente sono destinate in maggiore proporzione a istituti per la ricerca, la cultura, l'arte, l'istruzione e la sanità).

Un altro interessante confronto per capire i comportamenti dei donatori è quello tra valore delle donazioni e ricchezza¹⁸. Per stock di ricchezza elevati, superiori a 750.000 dollari, emerge dai dati SCF che ad essi corrisponde circa il 10% della popolazione, per il 59,4% della ricchezza totale, e con il 53,4% delle donazioni totali. Per stock di ricchezza molto elevati, invece, emerge un onere sproporzionatamente alto in termini di donazioni: coloro che detengono ricchezza superiore a 40 milioni di dollari – il 4,7% della ricchezza totale – nel 1998 effettuarono donazioni corrispondenti al 7,5% del totale donato in quell'anno¹⁹.

Questi pochi, ma significativi dati ci spingono a chiederci quale possa essere stato nel corso degli anni l'effetto delle norme previste dal sistema fiscale sul comportamento dei donatori. Negli Stati Uniti, la giustificazione principale dell'esistenza di agevolazioni fiscali ai donatori riposa sul concetto di bene pubblico connesso al terzo settore e all'idea che, in tale circostanza, il comportamento spontaneo dei donatori porti a livelli sub-ottimali di produzione di tali beni. In conseguenza di ciò, il governo, perlopiù a livello federale, interviene per ristabilire l'ottimalità e aumentare il benessere complessivo. Sono molte, tuttavia, le proposte per coinvolgere anche i governi degli Stati nel sistema di agevolazione fiscale alle donazioni.

Vediamo nel seguito in che modo si è evoluto il sistema fiscale statunitense negli ultimi anni, per cercare di capire le caratteristiche fondamentali delle agevolazioni fiscali alle donazioni e valutare il loro possibile impatto sul volume delle donazioni effettuate.

¹⁸ Se negli Stati Uniti la soglia di ricchezza oltre la quale parti consistenti dei patrimoni vengono destinate a donazione pare aggirarsi intorno ai 20 milioni di dollari, un'analoga soglia per gli altri paesi sembrerebbe essere intorno ai 100 milioni di dollari (*The Economist*, 16 giugno 2001).

¹⁹ La Bill and Melinda Gates Foundation, con una dotazione proveniente dalla Microsoft di 21 miliardi di dollari, rappresenta l'organizzazione non profit a carattere filantropico più grande del mondo. La donazione di Bill Gates rappresenta il più alto contributo filantropico che si sia mai registrato.

2.2.3. *L'evoluzione dell'imposta personale sui redditi*

L'attuale imposta personale sui redditi negli Stati Uniti prevede un sistema di aliquote progressive, differenziate sulla base degli scaglioni di reddito imponibile e della situazione familiare del contribuente (come illustrato in dettaglio nella scheda 2.1).

In particolare, nel 2001 le aliquote corrispondenti ai 5 scaglioni di reddito vanno dalla minima del 15% alla massima intorno al 40%. L'amministrazione federale ha poi previsto un piano pluriennale di riduzione delle aliquote che prevede che l'aliquota base scenda al 10% (attraverso l'introduzione di un nuovo credito d'imposta), le aliquote delle tre fasce di reddito intermedie diminuiscano di 2,5 punti percentuali, e l'aliquota massima cali addirittura di 4,1 punti percentuali fino a raggiungere il 35% entro il 2006.

Tale tendenza alla riduzione delle aliquote nel prossimo quinquennio si propone di completare un processo di massiccia riduzione del carico fiscale sui redditi delle persone fisiche avvenuto nel corso degli anni ottanta sotto l'amministrazione repubblicana.

L'evento che nel 1981 dà inizio alla vera e propria rivoluzione del sistema tributario è l'*Economic Recovery Tax Act* (ERTA 81), varato dall'amministrazione Reagan. Prima di allora, i redditi delle persone fisiche erano soggetti ad aliquote fiscali che variavano da un'aliquota minima del 20% a un'aliquota massima del 70%. Con l'ERTA 81 si programmò il raggiungimento di due obiettivi nell'arco di quattro anni. Il primo consisteva nella riduzione della sopraccitata forbice di aliquote fino ad arrivare al 14% di aliquota minima e al 50% di aliquota massima. Il secondo consisteva nella riduzione sostanziale dell'aliquota media per tutti i contribuenti, al fine di aumentare il reddito disponibile medio e facilitare quindi la ripresa economica e in particolare i consumi privati.

Per quanto riguarda le agevolazioni fiscali alle donazioni, si decise nel 1981 di estendere a tutti i contribuenti, quindi anche a quelli che non tenevano una contabilità analitica, la possibilità di portare in deduzione dalla base imponibile le donazioni effettuate, ma limitatamente – e in via sperimentale – al periodo 1982-1986.

Dal punto di vista dell'incentivo a donare, l'ERTA 81 introdusse nella realtà misure tra loro in parte contrastanti. Da un lato, infatti, la riduzione delle aliquote marginali aumentava il prezzo della do-

nazione, riducendo il beneficio fiscale derivante dalla possibilità di portare in deduzione la somma donata²⁰. D'altro lato, l'incremento di reddito disponibile, così come l'estensione della possibilità di deduzione a tutti i contribuenti, tendeva a favorire le donazioni, incrementando il numero di donatori (la partecipazione) e il livello di donazioni effettuate.

Negli anni in cui fu possibile anche per i contribuenti in contabilità semplificata – cioè anche coloro i quali beneficiavano comunque di una deduzione standard dall'imponibile – chiedere la deduzione per le donazioni effettuate, i risultati furono quelli descritti nella tabella 2.1 a fondo capitolo. In particolare verso la metà degli anni ottanta, prima cioè che giungesse a termine l'esperimento, e quando le misure furono pienamente attuate con la totale deducibilità delle donazioni, si ebbe il picco delle somme donate.

Uno studio di Duquette (1999) giunge in effetti alla conclusione che l'esperimento di deducibilità anche per i contribuenti in contabilità semplificata partito nel 1982 abbia avuto molto successo, anche tenendo conto dell'evoluzione indipendente dell'economia nel periodo considerato.

Nel 1986, allo scadere dell'esperimento dell'estensione dei benefici fiscali per tutti i donatori, venne varato un ulteriore provvedimento con un potenziale forte impatto sulle donazioni, il *Tax Reform Act* (TRA 86). Tale provvedimento riduceva l'incentivo fiscale per i donatori attraverso un'ulteriore riduzione delle aliquote fiscali delle imposte sui redditi, tanto delle persone fisiche quanto delle società. Inoltre, il TRA 86 prevedeva un aumento della deduzione standard per i contribuenti che optavano per il regime di contabilità semplificata, riducendo quindi il numero di contribuenti che trovavano conveniente scegliere la contabilità analitica. Se, da un lato, questo provvedimento avrebbe potuto portare a una forte riduzione delle donazioni, andandosi a sommare al fatto che alla fine del 1986 veniva a scadere il periodo sperimentale di deducibilità delle donazioni per i contribuenti in contabilità semplificata, bisogna tuttavia tenere conto che il TRA 86 riduceva l'onere fiscale complessivo per i contribuenti e potenzialmente liberava risorse anche per il settore non profit.

²⁰ Come illustrato in dettaglio nel terzo capitolo.

Per la precisione, attraverso la riduzione ulteriore delle aliquote, il TRA 86 incrementò ulteriormente il prezzo delle donazioni, come mostra la tabella 2.2 a fondo capitolo.

Uno studio di Auten *et al.* (1992) ha rilevato che, a dispetto della riduzione delle aliquote marginali, e quindi dell'aumento del prezzo delle donazioni, le donazioni medie sono aumentate nel corso degli anni ottanta. Tuttavia, secondo gli autori i contribuenti, e specialmente quelli a reddito elevato, hanno destinato alle erogazioni liberali meno di quanto avrebbero fatto in assenza delle riforme fiscali.

Gli anni novanta non presentano eventi di portata rivoluzionaria quanto quelli del decennio precedente. Alla metà del decennio, circa il 43% di tutti i contribuenti opta per la contabilità analitica – con la conseguente possibilità di portare in deduzione le donazioni effettuate – con il resto dei contribuenti che sceglie la contabilità forfettaria. L'aliquota fiscale minima rimane al 15% sostanzialmente per l'intero decennio, per arrivare fino ad oggi, rappresentando quindi un prezzo per la donazione per i contribuenti a basso reddito di 0,85, mentre per i contribuenti a reddito elevato il prezzo della donazione aumenta in concomitanza delle riduzioni delle aliquote marginali massime, salendo fino a quasi 0,60 nella seconda metà del decennio (ed essendo destinato a salire a 0,65 entro il 2006, con l'aliquota massima al 35%)²¹.

Tuttavia, tra il 1990 e il 1998 il peso complessivo di tutte le entrate fiscali (comprehensive dei contributi sociali) in percentuale del prodotto interno lordo americano aumenta di circa due punti percentuali, dal 26,7% al 28,9%, come illustrato nella tabella 2.3 a fondo capitolo. Tale aumento si può in buona misura attribuire alla crescita delle imposte su redditi e profitti, che passano dal 12,1% del PIL nel 1990 al 14,3% del PIL nel 1998.

Nel 2001, secondo calcoli dell'OCSE che tengono conto di tutti gli oneri di tipo fiscale e contributivo che ricadono sulle persone fisiche, un contribuente americano con reddito pari alla media nazionale è soggetto a un'aliquota marginale pari al 29,5% e a un'aliquota media pari al 24,6% (tabella 2.4 a fondo capitolo). Un contri-

²¹ Come si vedrà meglio più avanti nel prossimo capitolo, il prezzo della donazione può essere calcolato come: 1 meno aliquota marginale massima dell'imposta sul reddito.

buate con reddito pari al 167% della media, invece, avrebbe aliquote marginali e medie pari rispettivamente a 42% e 31,1%.

Può risultare interessante un confronto con alcuni paesi europei. Come si vedrà più avanti, il contribuente con reddito medio in Italia ha, sempre secondo calcoli OCSE, aliquote marginale e media pari a 39,1% e 27,9% rispettivamente, mentre il contribuente italiano il cui reddito sia superiore di 2/3 rispetto alla media affronta aliquote marginale e media pari al 46% e al 33,2% rispettivamente. Il contribuente medio in Germania ha un onere complessivo ancora più elevato. La sua aliquota marginale è del 56,5%, quella media del 40,6%. Se il suo reddito è pari ai 5/3 della media, le aliquote marginale e media corrispondenti sono del 48,9% e del 47,4% rispettivamente.

2.2.4. *Le agevolazioni fiscali per le donazioni in dettaglio*

Il sistema attualmente in vigore negli Stati Uniti prevede le seguenti disposizioni di agevolazione fiscale alle donazioni; contributi alle organizzazioni non profit sono deducibili ai fini delle imposte sui redditi con le seguenti limitazioni:

1) il donatore non deve trarre un beneficio economico dalla propria generosità. Nel caso vi sia un beneficio economico, la donazione può essere portata in deduzione solo nella misura in cui la somma erogata eccede il beneficio economico ricavato;

2) i versamenti in denaro sono deducibili solo fino al limite massimo del 50% del reddito del donatore. L'eventuale eccedenza può comunque essere portata in deduzione nei cinque anni fiscali successivi;

3) per quanto riguarda i contribuenti che hanno reddito imponibile che supera una soglia fissata annualmente dal governo federale, la somma che può essere portata in deduzione viene ridotta nella misura del 3% dell'ammontare di reddito che eccede la soglia. Nel 2001, la soglia era rappresentata dalla somma di reddito familiare pari a 132.950 dollari (66.475 per coniugi che dichiarano separatamente i propri redditi)²².

²² Si noti che la ricchezza netta familiare mediana si aggira intorno ai 75.000 dollari (*Business Week*, 9 ottobre 2000).

Questo limite, tuttavia, non influenza al margine l'erogazione liberale del contribuente, nel senso che non riduce la deducibilità di un dollaro aggiuntivo destinato alla donazione (L). Infatti, definendo RS il reddito soglia al di sopra del quale scatta la riduzione della deduzione, R il reddito complessivo del contribuente, T il debito d'imposta e t l'aliquota fiscale, si ha che:

$$T = t \{R - [L - 0,03(R - RS)]\} = R(1 + 0,03)t - Lt - 0,03 t RS$$

Tuttavia, la norma stabilisce anche che un contribuente non può vedere le proprie donazioni aventi diritto a deduzione ridotte di oltre l'80% rispetto alle donazioni totali effettivamente erogate. Questa soglia viene toccata quando il reddito del contribuente è così elevato che vale la seguente disequaglianza:

$$0,8 L < 0,03 (R - RS)$$

In questo caso, il debito d'imposta dopo la deduzione è pari a:

$$T = t [R - (L - 0,8 L)] = R t - 0,2 L t$$

Come la precedente equazione dimostra, in questo caso il contribuente è colpito al margine, nel senso che un ulteriore dollaro destinato a donazioni riduce le imposte, nel senso che è deducibile dal reddito, solo nella misura del 20%. Il prezzo della donazione, infatti, è pari a $1 - 0,2t$. Ciò significa che per un contribuente che ha un'aliquota pari al 36%, il prezzo della donazione non è 0,64, ma un ben più elevato 0,928.

2.2.5. *Le proposte di riforma*

Le proposte recenti di riforma del sistema di agevolazione fiscale alle donazioni dei privati al settore non profit negli Usa puntano in direzioni opposte l'una rispetto all'altra.

La prima consiste nell'idea di estendere nuovamente anche ai contribuenti in contabilità forfettaria la possibilità di dedurre dal proprio reddito imponibile il 100% delle donazioni effettuate. La più nota delle proposte in questa direzione è stata avanzata dall'al-

lora governatore George W. Bush nel 1999 (*A tax cut with a purpose*, nota anche come: *The Bush Proposal*). L'*Independent Sector* ha stimato gli effetti che avrebbe l'introduzione di tale norma. È stato stimato che, per l'anno finanziario 2000, tale norma avrebbe generato 14,6 miliardi di dollari di donazioni aggiuntive, un incremento di oltre l'11%. In particolare, per la fascia di reddito 20.000-30.000 dollari, la contribuzione media sarebbe passata da 611 a 767 dollari. È stato stimato inoltre, sempre dall'*Independent Sector*, che la normativa porterebbe a donare circa 11 milioni di persone che prima non donavano, in modo particolare persone con reddito inferiore a 40.000 dollari e si noti che l'88% delle famiglie al di sotto di tale soglia opta per la deduzione standard. La proposta avrebbe inoltre l'effetto di spostare circa 4 milioni di contribuenti dalla più onerosa contabilità analitica alla contabilità semplificata, con possibilità di portare comunque in deduzione le donazioni effettuate. Infine, per quanto riguarda il costo della proposta per il governo federale, si stima che esso potrebbe aggirarsi intorno agli 8 miliardi di dollari. Questa proposta è attualmente in discussione da parte del governo degli Usa.

La seconda proposta, invece, consiste nell'idea di passare a un'imposta personale sul reddito ad aliquota unica (*flat rate tax* o *flat tax*) e di eliminare la deducibilità delle donazioni per tutti i contribuenti. Secondo i proponenti, le donazioni complessive aumenterebbero in conseguenza della crescita del reddito disponibile e della ricchezza²³. Chiaramente, non si può avere un quadro completo del terzo settore in un paese, del suo grado di sviluppo e delle sue fonti di finanziamento se non si considera l'attività diretta del settore pubblico in ambiti in cui opera o potrebbe operare il terzo settore stesso. È piuttosto naturale, infatti, che i privati siano più disponibili a contribuire direttamente al finanziamento del terzo settore se quest'ultimo provvede alla fornitura di beni non forniti pubblicamente e se lo Stato lascia nelle tasche dei cittadini le risorse finanziarie per farlo. Pur non costituendo una sistematica regolarità empirica, quest'ultimo punto è già emerso dai dati mostrati in precedenza, da cui appare come l'onere complessivo sui contribuenti

²³ Questa tesi è ripresa e illustrata in dettaglio nel prossimo capitolo.

americani sia considerevolmente più basso di quello che ricade su contribuenti in simili condizioni economiche in Europa.

Per concludere questa analisi, vediamo allora qual è l'ammontare di risorse che il settore pubblico americano indirizza alla spesa pubblica. Per avere anche qui un confronto diretto con i paesi europei, le tabelle 2.5 e 2.6 a fondo capitolo riportano alcuni sintetici indicatori di intervento pubblico nell'economia dal lato della spesa pubblica. Il dato che emerge dalla tabella 2.5 non è certo sorprendente e conferma la comune convinzione che il terzo settore nei paesi anglosassoni supplisca al mancato intervento diretto pubblico.

Negli Usa, il rapporto spesa pubblica totale/PIL è sostanzialmente e stabilmente inferiore all'analoga grandezza osservata nei paesi europei. E non sorprende che, tra i paesi europei, quello con il settore non profit tra i più sviluppati – la Gran Bretagna – sia anche quello con minore quota di spesa pubblica rispetto al PIL, 37,7% contro il 46,4% della media dei 15 paesi dell'area euro. Il prossimo paragrafo presenta proprio un quadro del caso britannico.

Scheda 2.1. STATI UNITI: L'IMPOSTA SUI REDDITI DELLE PERSONE FISICHE

Nell'anno finanziario 2003, gli scaglioni di reddito previsti dall'imposta federale sul reddito delle persone fisiche nel sistema tributario statunitense e le relative aliquote fiscali sono come indicati qui di seguito. Come si può notare, gli scaglioni reddituali sono differenziati a seconda della situazione familiare del contribuente²⁴.

aliquota (percentuale)	single (dollari)	capofamiglia (dollari)	coppia (dollari)
0	fino a 6.000	fino a 10.000	fino a 12.000
15	oltre 6.000	oltre 10.000	oltre 12.000
27	oltre 27.050	oltre 36.250	oltre 45.200
30	oltre 65.550	oltre 93.650	oltre 109.250
35	oltre 136.750	oltre 151.650	oltre 166.500
38,6	oltre 297.350	oltre 297.350	oltre 297.350

²⁴ Per ragioni di spazio e semplicità, si ignorano qui le imposte sui redditi delle persone fisiche applicate a livello degli Stati della federazione.

(segue scheda)

Per gli anni dal 2004 al 2006 è poi prevista la seguente riduzione di aliquote (tra parentesi è indicato l'anno in cui è prevista la riduzione):

27% (2003)	26% (2004)	26% (2005)	25% (2006)
30% (2003)	29% (2004)	29% (2005)	28% (2006)
35% (2003)	34% (2004)	34% (2005)	33% (2006)
38,6% (2003)	37,6% (2004)	37,6% (2005)	35% (2006)

2.3. Fisco e donazioni in Europa: il caso della Gran Bretagna

Come è noto, il mondo del non profit è molto sviluppato in Gran Bretagna. Sono infatti presenti una vasta gamma di associazioni, che variano tanto per gli obiettivi che si pongono, quanto per la forma giuridica con cui si organizzano. Negli ultimi decenni, i vari governi che si sono alternati alla guida del paese hanno sottolineato in modo crescente la necessità dell'altruismo privato per il finanziamento di una serie di attività e interventi, particolarmente in campo sociale, che tradizionalmente erano appannaggio del settore pubblico.

Osservando i dati sull'intervento pubblico nell'economia in Gran Bretagna (tabella 2.3), emerge in modo molto chiaro una forte riduzione della spesa pubblica in rapporto al PIL nel corso degli anni novanta – da oltre il 43% all'inizio degli anni novanta a circa il 37% un decennio più tardi. A tale fenomeno si accompagna la riduzione delle imposte sui redditi attraverso il calo, in linea con quanto accaduto nei principali paesi industrializzati, delle aliquote marginali massime delle imposte sui redditi delle persone fisiche. Come illustra la scheda 2.2, il sistema delle imposte sui redditi delle persone fisiche è estremamente semplice, con tre sole aliquote (10%, 22% e 40%) e deduzioni standard dalla base imponibile commisurate all'età e alla situazione familiare del contribuente.

Dal punto di vista quantitativo, la filantropia in Gran Bretagna si attesta su livelli ben più bassi rispetto al caso statunitense, con valori compresi tra 0,63% e 0,77% del prodotto nazionale lordo negli

ultimi anni²⁵. Se tale valore è estremamente basso quando confrontato con quello americano (che è almeno doppio), tutt'altra lettura si può dare del fenomeno se tale dato viene confrontato con quello corrispondente negli altri paesi europei. Inoltre, i tassi di partecipazione (cioè le percentuali di contribuenti che effettuano donazioni) sono molto simili nei due paesi. Se oltre il 70% delle famiglie americane effettua donazioni, in Gran Bretagna la percentuale supera comunque il 65%. La vera differenza che si riscontra è nel valore medio del dono dei privati, che in Gran Bretagna – secondo la FES (*Family Expenditure Survey*) – ammonta a 132 sterline per famiglia all'anno. Il dono mediano si aggira intorno a un valore piuttosto basso, circa 24 sterline all'anno, e quasi la metà del valore complessivo di tutte le donazioni proviene dal 3% della popolazione.

In termini di finanziamento delle spese del settore non profit, i contributi privati rappresentano (nel 1995) l'8,8% del totale (il 12,9% negli Stati Uniti). Il contributo pubblico ammonta al 46,7% (30,5% negli Usa), mentre il resto delle entrate è costituito dalla vendita di beni e servizi²⁶.

Chiaramente, ogni confronto tra le due realtà dovrebbe tenere conto di una serie di importanti differenze, prima fra tutte il livello di ricchezza o reddito pro capite nei due paesi. Inoltre, la seconda metà degli anni novanta ha visto un tasso di crescita dell'economia americana molto elevato e in particolare un'impennata nei valori delle attività finanziarie, di cui molte famiglie hanno beneficiato attraverso gli schemi di previdenza privata.

Se si pensa infine che il sistema fiscale americano prevede notevoli risparmi di imposta per la donazione di capitali che hanno subito un forte apprezzamento, si può spiegare almeno una parte del divario osservato nei tassi di generosità tra i due paesi. Inoltre, a differenza degli Stati Uniti, una donazione effettuata da un contribuente britannico non porta automaticamente a un risparmio di imposta. Come si vedrà più avanti, solo alcuni schemi di donazione prevedono benefici e talvolta questi benefici sono a vantaggio del beneficiario del dono, anziché del donatore.

²⁵ Wright 2002.

²⁶ Salamon *et al.* 1999.

Dal punto di vista del sistema delle imposte sui redditi, le differenze tra Usa e Gran Bretagna non sono molto marcate, certo meno evidenti di quelle esistenti tra gli Usa e il resto dell'Europa continentale. Tuttavia, la visione prevalente, perlomeno in Gran Bretagna, è che mentre il sistema americano agevola fortemente i donatori, quello britannico non dia analoghi benefici e quindi non crei i medesimi incentivi.

Fino al 2000, non è in effetti esistito in Gran Bretagna un sistema di agevolazioni fiscali che beneficiasse automaticamente e direttamente il donatore, consentendogli un risparmio di imposta. Le due agevolazioni previste fino ad allora – come si vedrà più avanti, quella per doni superiori a 250 sterline (il *Gift Aid*) e quella per erogazioni liberali con impegno a versare per almeno 3 anni (il *Deed of Covenant*) – garantivano infatti un beneficio solamente all'ente destinatario. Quest'ultimo poteva infatti, sul dono ricevuto, effettuare una richiesta all'Agenzia delle entrate di ricevere un versamento dall'erario pari alle imposte pagate sul dono dal contribuente.

Tale sistema non avrebbe, tuttavia, intorno alla metà degli anni novanta, garantito che il 10% del totale delle donazioni al terzo settore, probabilmente per il complesso lavoro burocratico richiesto sia al donatore che al donatario.

Nell'aprile 2000 è stata introdotta in Gran Bretagna una serie di novità attraverso un pacchetto di misure volte a incrementare le erogazioni liberali (*Finance Act 2000: Getting Britain Giving*). Le quattro misure più importanti previste dalla nuova normativa riguardano:

- 1) l'estensione delle agevolazioni connesse al *Gift Aid*, nel senso che la franchigia di 250 sterline è stata eliminata;
- 2) l'abolizione del *Deed of Covenant*;
- 3) l'estensione quantitativa del *Payroll Giving*, nel senso che è stato cancellato il limite superiore di 1.200 sterline annue per i doni di tipo continuativo effettuati direttamente tramite il sostituto di imposta;
- 4) l'introduzione di nuove agevolazioni sulle donazioni di titoli e valori mobiliari alle organizzazioni senza fine di lucro.

Ad esse si aggiunge il fatto che, per quanto riguarda le imprese, tanto le erogazioni liberali quanto le sponsorizzazioni sono interamente deducibili dal reddito d'impresa²⁷.

²⁷ Osservatorio Impresa e Cultura 2002.

Ciò che è rilevante dal punto di vista del finanziamento delle organizzazioni non profit in Gran Bretagna, e sul quale il governo ha puntato anche con le nuove misure adottate nel 2000, è la relativa facilità con la quale un'organizzazione si può qualificare per il diritto a godere dei benefici previsti dal sistema fiscale. Questa semplicità si affianca al trattamento privilegiato dei redditi connessi alle attività primarie di tali organizzazioni, di cui tuttavia non ci si occupa qui.

Entrando invece più in dettaglio nel sostegno indiretto garantito dal sistema tributario britannico al settore non profit, le tre misure fiscali per agevolare le donazioni dei privati che sono tradizionalmente esistite fino al 2000 (e che in parte sopravvivono nel sistema attuale) sono rappresentate da: il *Gift Aid*, il *Payroll Giving* e il *Deed of Covenant*.

a) *Gift Aid*. Quando un soggetto effettua una donazione a favore di fondazioni e associazioni senza fini di lucro riconosciute dal governo, i beneficiari del dono possono richiedere al fisco un ulteriore contributo che è commisurato all'imposta media pagata dal donatore sulla somma donata. Come si vede, è una forma di contributo alla destinazione (come illustrato nel primo capitolo), che co-finanzia il dono effettuato dal privato. Come detto sopra, il limite minimo del dono (250 sterline) è stato recentemente abolito (Wright 2002), così che il donatore può scegliere sia l'entità della donazione, sia la sua regolarità nel tempo (anche i doni *una tantum* godono dell'agevolazione).

Sostanzialmente, l'unico vincolo consiste nel fatto che l'ente beneficiario non può reclamare dal fisco una somma in eccedenza rispetto alle imposte totali pagate nell'anno finanziario dal donatore. Il sistema funziona in questo modo: a seguito di una donazione di, diciamo, 200 sterline, l'ente beneficiario può ricevere dallo Stato un ulteriore contributo. Tale contributo è pari al tasso, definito base, del 22%, diviso per 100 meno il tasso base, ovvero il 28,2% in più del dono ricevuto, in questo caso circa 56 sterline. Perché l'ente possa reclamare questa cifra, il contribuente deve avere effettivamente versato almeno tale cifra in imposte (sul reddito o sui guadagni di capitale).

Inoltre, un ulteriore vincolo è costituito dal fatto che il donatore

stesso non può ottenere, a seguito della donazione, benefici in eccesso di determinate somme così stabilite:

per doni fino a 100 sterline:	25% del dono
per doni tra 100 e 1.000 sterline:	25 sterline
per doni tra 1.000 e 10.000 sterline:	2,5% del dono
per doni oltre 10.000 sterline:	250 sterline

A tale contributo alla destinazione si affianca, per alcuni contribuenti, un contributo all'origine. Infatti, i contribuenti assoggettati all'aliquota marginale massima dell'imposta sui redditi (40%) hanno anche un beneficio diretto nel senso che possono chiedere al fisco il rimborso della differenza tra l'imposta pagata all'aliquota del 40% e quella al tasso base del 22%. Con riferimento all'esempio precedente, se il contribuente che ha donato 200 sterline ha reddito annuo superiore a 30.000 sterline (assoggettato all'aliquota del 40%) può richiedere all'amministrazione finanziaria la somma di: $18\% \times 256$ sterline, ovvero la differenza fra le aliquote (40% - 22%) moltiplicata per la donazione lorda (200 sterline versate all'ente beneficiario dal privato più 56 sterline versate all'ente stesso dallo Stato).

b) *Payroll Giving*. È una forma di agevolazione riservata ai lavoratori dipendenti e ai pensionati, che si configura anche in questo caso come una combinazione di un contributo alla destinazione e di un'agevolazione all'origine. Innanzi tutto, i lavoratori dipendenti le cui imposte sui redditi sono trattenute dai datori di lavoro – schema detto PAYE, o *Pay As You Earn* – possono decidere di effettuare un versamento regolare nel tempo alle associazioni di propria scelta, attraverso il proprio sostituto di imposta. Da qui il nome di schema GAYE (*Give As You Earn*) associato a tale forma di versamento. Il datore di lavoro, infatti, su indicazione del dipendente, trattiene una percentuale dei compensi da destinare alle *charities* al momento della preparazione della busta paga. Tale versamento beneficia direttamente i lavoratori dipendenti, in quanto è deducibile dall'imponibile ai fini delle imposte sui redditi, riducendo quindi il costo della donazione per il donatore. Il vantaggio fiscale è naturalmente più elevato per i lavoratori a reddito più elevato. Inoltre, il versamento alimenta un ulteriore flusso di fondi dallo Stato agli enti beneficiari

della donazione, nella misura del 10% in più di quanto donato privatamente (per il periodo 2000-2003). Per molti anni, il Ministero delle Finanze britannico si è riservato di stabilire annualmente dei tetti massimi alla deducibilità per i lavoratori dipendenti (1.200 sterline) e quindi all'onerosità del proprio contributo. Con le misure finanziarie del 2000, invece, tale tetto è stato eliminato.

Si deve ammettere che questa forma di donazione non ha mai stimolato in Gran Bretagna un grande flusso di fondi, né ha mai riscosso molto entusiasmo tra i lavoratori dipendenti. Nel 2000, solo l'1% dei datori di lavoro aderiva a questo schema, con una media di partecipazione tra gli impiegati di circa il 3% e un dono medio inferiore a 5 sterline al mese. Nel 2001, lo schema *Give As You Earn* ha raccolto meno di 70.000 sterline su tutto il territorio nazionale. Può quindi suscitare qualche perplessità che, per rivitalizzare questa forma di dono, il governo abbia puntato sull'eliminazione, a partire dall'anno finanziario 2000/2001, del limite superiore annuo di 1.200 sterline per il godimento dei benefici fiscali delle donazioni.

c) *Deed of Covenant*. Si trattava di uno schema, oggi sostanzialmente scomparso – fatta salva la sopravvivenza degli accordi presi prima della sua abolizione – in base al quale il donatore si impegna a effettuare donazioni a favore di fondazioni e associazioni non profit per un periodo di tempo pari almeno a un triennio. Solitamente si trattava di periodi pari a 4 o 5 anni. Da un lato, questo schema appare molto apprezzato dagli enti beneficiari, che possono contare su un flusso di risorse più stabile di quello che deriva dalle donazioni annuali, più naturalmente soggette alle fluttuazioni dell'economia. Dall'altro lato, però, e questa è stata probabilmente la causa della sua scomparsa, dal momento che con il *Deed of Covenant* si stabilisce un legame preciso e definito tra un donatore e un beneficiario – cioè una ben precisa *charity* – il sistema potrebbe tendere a privilegiare le organizzazioni più tradizionali, note e con alta e consolidata reputazione, e a penalizzare di converso le nuove organizzazioni che ancora si devono costruire il prestigio e la fiducia per poter attirare donatori stabili. Inoltre, questo schema vincolerebbe molto e per un lungo tempo i donatori (che invece, con il *Payroll Giving*, possono modificare i benefi-

ciari delle proprie donazioni in modo rapido e poco oneroso, con una semplice comunicazione scritta).

In conclusione, ci si può domandare se le modalità di agevolazione previste dal sistema tributario della Gran Bretagna, in particolare la presenza di un contributo alla destinazione accanto a un contributo all'origine, siano efficaci. Sebbene la teoria microeconomica affermi che il contributo alla destinazione e quello all'origine sono equivalenti (in media) dal punto di vista dell'incentivo che generano sui potenziali donatori, le esperienze americana e inglese porterebbero a pensare che la percezione dei due schemi da parte dei donatori sia diversa e che l'agevolazione all'origine crei un più forte incentivo a donare rispetto all'agevolazione alla destinazione.

Scheda 2.2. GRAN BRETAGNA: L'IMPOSTA SUI REDDITI DELLE PERSONE FISICHE

Nell'anno finanziario 2001/2002, gli scaglioni di reddito previsti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche nel sistema tributario britannico e le relative aliquote sono i seguenti:

scaglioni di reddito (sterline)	aliquota (percentuale)
fino a 1.880	10
1.881-29.400	22
oltre 29.400	40

Inoltre, ciascun contribuente gode di una deduzione personale pari a 4.535 sterline, elevabile a 5.990 sterline (5.365 se si tratta di coppia sposata) se di età compresa tra 65 e 74 anni, e a 6.260 sterline (5.435 se si tratta di coppia sposata) se il contribuente ha oltre 75 anni.

La pressione fiscale in Gran Bretagna nel 2000 è tra le più basse d'Europa, pari al 38,9%, mentre la pressione tributaria è pari al 31,3% (superiore alla media UE pari al 28,3%). Sempre nel 2000, le imposte dirette rappresentano ben il 17% del PIL (media UE: 14,3%), le imposte indirette sono in linea con la media UE (14,1%) e i contributi sociali raggiungono appena il 7,6% nel 2000 (UE: 14,5%).

2.4. Fisco e donazioni in Europa: il caso della Germania

Il caso della Germania è interessante da analizzare perché si presenta con caratteristiche molto diverse da quello britannico appena visto. Per certi versi si può infatti arrivare a dire che il non profit in Germania non è neppure percepito, nella cultura comune, come un'entità o un settore a sé stante, in quanto contrapposto a quelli pubblico e privato. Si tratta infatti di una serie di organizzazioni estremamente eterogenee, il cui peso è tuttavia assai rilevante in alcuni settori relativi alla sanità (circa il 25% degli asili nido e dei ricoveri per anziani hanno natura non profit) e all'assistenza. Per quanto riguarda l'istruzione e la cultura, invece, oltre il 95% del totale dei servizi è fornito dal settore pubblico.

Complessivamente, il terzo settore in Germania impiegava oltre 1 milione di persone nel 1990, e addirittura 1,5 milioni nel 1995, corrispondente a oltre il 5% del totale degli occupati. Le spese complessive riconducibili al terzo settore ammontano a circa il 4% del PIL e per oltre il 50% sono dirette alla sanità e all'assistenza.

Per quanto riguarda il finanziamento, i fondi pubblici (federali, statali e comunali) costituiscono la principale risorsa finanziaria e coprono circa i due terzi delle spese totali. La vendita di beni e servizi rappresenta circa il 30% delle entrate totali e la parte residua – intorno al 3,4% – deriva da erogazioni liberali²⁸.

Con riferimento al settore dei beni e delle attività culturali, il finanziamento che proviene dal settore pubblico ammonta a circa 6 miliardi di euro. I settori della sanità (94%), dei servizi sociali (65%) e dell'istruzione e ricerca scientifica (75%) sono quelli in cui il sostegno finanziario pubblico è più forte, mentre la filantropia ha una quota rilevante nelle attività di cooperazione internazionale (41%).

Per quanto riguarda il sostegno pubblico diretto, sono in buona misura i singoli Stati della federazione tedesca (i Länder) a stabilire

²⁸ Salamon *et al.* 1999. Secondo la definizione di Wang (2000), si tratterebbe dunque di un *government dominant pattern*, cioè di un modello di settore non profit dominato dalle fonti pubbliche di finanziamento. Altri paesi in cui il non profit è assimilabile a questo modello sono i piccoli stati dell'Europa settentrionale (Olanda, Belgio, Svezia e Svizzera).

in modo autonomo la disciplina dei contributi e delle sovvenzioni pubbliche agli enti non profit. In tutti i casi, tuttavia, il terzo settore tedesco finisce per essere pesantemente legato all'apparato pubblico, e da questo così fortemente regolato e controllato da sollevare la questione se esso possa essere considerato un settore veramente autonomo.

Per quanto riguarda invece le donazioni dei privati – che si tratti di donazioni di denaro o di opere d'arte a favore di associazioni riconosciute – esse costituiscono, come abbiamo visto sopra, una parte minima delle entrate complessive del settore (tra il 3 e il 4%), per quanto sia difficile disporre di cifre precise sull'intervento privato. Per quanto riguarda il settore dell'arte e della cultura, le stime si aggirano intorno ai 350 milioni di euro annui di sponsorizzazioni da parte di imprese per progetti culturali, 125 milioni di euro di donazioni da parte di fondazioni e 50 milioni di euro di donazioni da parte di famiglie e imprese²⁹.

Il fisco tedesco riconosce, a livello federale, la deducibilità dall'imponibile ai fini delle imposte sui redditi delle persone fisiche e delle società, con un limite massimo. Tale limite ammonta al 5% del reddito imponibile ed è elevabile al 10% del reddito nel caso di donazioni dirette a particolari cause, come, ad esempio, la ricerca scientifica³⁰.

Una questione vivacemente discussa a proposito dei contributi provenienti dalle imprese riguarda i criteri per la distinzione tra donazioni (mecenatismo) e sponsorizzazioni. Le prime dovrebbero essere effettuate in assenza di beneficio o interesse economico da parte del donatore, e garantiscono l'esenzione fiscale per il beneficiario. Per esse, tuttavia, esiste il limite massimo specificato sopra. Per le sponsorizzazioni, invece, esiste un intento di tipo commerciale e il donatore può includerle tra le proprie spese di funzionamento deducibili senza limite massimo, ma determinando un onere tributario per il beneficiario³¹.

²⁹ Dati ricavati dal sito dell'associazione imprenditoriale tedesca AKS (Arbeitskreis Kultursponsoring): www.aks-online.org

³⁰ European Foundation Centre 2002.

³¹ Si veda in proposito Osservatorio Impresa e Cultura 2002.

Capitolo secondo

Scheda 2.3. GERMANIA: L'IMPOSTA SUI REDDITI DELLE PERSONE FISICHE

Nel 2001, gli scaglioni di reddito previsti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche nel sistema tributario tedesco e le relative aliquote sono i seguenti, distinti a seconda che il contribuente opti per la dichiarazione individuale o per la dichiarazione congiunta (per brevità si presenta l'informazione in modo condensato, data la complessità del sistema tedesco):

Dichiarazione individuale

scaglioni di reddito (euro)	aliquota (percentuale)
fino a 7.205	0
7.205-9.248	21,49 (media)
9.248-55.000	35,76 (media)
oltre 55.000	48,50

Dichiarazione congiunta

scaglioni di reddito (euro)	aliquota (percentuale)
fino a 14.412	0
14.412-18.498	21,49 (media)
18.498-109.998	35,76 (media)
oltre 109.998	48,50

La pressione fiscale complessiva in Germania (43,3% del PIL) supera leggermente la media europea (42,7%), ma la pressione tributaria (24,7%) è invece nettamente inferiore alla media UE (28,3%). La differenza è in buona parte dovuta al peso rilevante degli oneri sociali (18,7% del PIL contro la media UE del 14,5%).

La riforma fiscale approvata nel 2000 ha previsto poi una riduzione dell'onere tributario per gli anni successivi al 2002. In particolare si è stabilito che il limite di non tassazione passi da 7.205 a 7.426 euro nel 2003, e a 7.664 euro nel 2005.

Per quanto concerne le aliquote fiscali, l'aliquota base dovrebbe scendere al 17% nel 2003 e al 15% nel 2005, e l'aliquota massima al 47% nel 2003 e al 42% nel 2005.

2.5. Fisco e donazioni in Europa: il caso della Francia

In Francia, il terzo settore si identifica con la cosiddetta economia sociale, che include tre principali tipologie di organizzazioni: le cooperative, le mutue e le associazioni, per un totale complessivo di circa 700.000 organizzazioni.

Nel 1995, le spese complessive del terzo settore hanno pesato per quasi il 4% del PIL nazionale e l'occupazione stabile a tempo pieno in tale settore (corrispondente a quasi un milione di individui) ha rappresentato il 5% dell'occupazione totale nei settori dell'industria e dei servizi. I volontari superano il milione di unità a tempo pieno.

Analogamente al caso tedesco, anche in Francia la quota principale delle entrate della gran parte di queste organizzazioni è costituita da fondi pubblici in quasi tutti i principali settori di intervento. Tuttavia si rileva nel corso del tempo un peso sempre crescente del contributo privato a fronte della riduzione del contributo pubblico, come testimoniano i settori di istruzione e ricerca (contributo pubblico dal 73% nel 1990 al 71% nel 1995), sanità (dall'84% nel 1990 all'80% nel 1995), servizi socioassistenziali (dal 60% del 1990 al 58% del 1995). Complessivamente, tra il 1990 e il 1995 il peso dei contributi pubblici passa dal 59,5% al 57%. Per quanto riguarda i servizi nel campo dei beni e delle attività culturali, il finanziamento privato passa dal 59% nel 1990 al 65% nel 1995.

Per quanto riguarda le erogazioni liberali, nel complesso esse contribuiscono per circa l'8% alle entrate complessive del settore non profit. La tendenza recente, quindi, è chiaramente quella di un arretramento dello Stato nel finanziamento di tali servizi e di un tentativo di coinvolgere maggiormente i finanziatori privati. Analogamente al nostro paese, e in conseguenza del prevalere storico dei finanziamenti pubblici, il sistema tributario transalpino non può vantare una lunga storia di interventi normativi volti ad agevolare fiscalmente il sostegno privato al terzo settore, ma negli ultimi anni la domanda di schemi di incentivazione che consentano l'ingresso dei privati si è fatta sempre più forte.

Per quanto riguarda le persone giuridiche, le imprese che risultano assoggettate all'imposta sui redditi o all'imposta sulle società – e che non godono di regimi fiscali particolari – possono dedurre dal reddito imponibile (articolo 238 bis del codice tributario) gli

investimenti effettuati (in denaro o in natura) nel settore non profit³², con i seguenti limiti. Il limite massimo è pari al 2,25‰ del fatturato prima delle imposte, se tali donazioni sono a favore di fondazioni, enti o associazioni di interesse generale a carattere filantropico, educativo, scientifico, sociale, umanitario, sportivo, culturale, artistico e di tutela ambientale, mentre è pari al 3,25‰ del fatturato se le donazioni sono dirette a fondazioni o associazioni riconosciute di pubblica utilità o a privati che non perseguono fini di lucro – come associazioni religiose ed enti di assistenza e beneficenza. In ogni caso, le somme donate o investite – anche in acquisto di opere d'arte – che non siano deducibili nell'anno in cui vengono effettuate, o perché eccedono i limiti del 2,25‰ o del 3,25‰, o perché il bilancio di quell'anno è deficitario, possono essere portate in deduzione nei cinque esercizi finanziari successivi l'anno della donazione.

Secondo ADMICAL³³, l'associazione che promuove il mecenatismo tra le aziende, tra il 1990 e il 2000 gli investimenti delle aziende in iniziative di sostegno alla cultura sono passati da 152 milioni a 840 milioni di euro (un incremento del 552%).

Per quanto riguarda invece le persone fisiche, le caratteristiche fondamentali dell'imposta francese sui redditi sono illustrate nella scheda 2.4.

I contribuenti possono dedurre dall'imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito un ammontare pari al 50% delle somme donate e non eccedente una percentuale del reddito imponibile stesso che può arrivare fino al 10% nel caso di un numero limitato di associazioni che comprendono enti indicati dal governo e che rivestono un particolare rilievo nazionale e internazionale (quali la Croce Rossa francese e la Federazione internazionale per i Diritti umani)³⁴.

³² Tali investimenti sono deducibili se è escluso qualsiasi messaggio pubblicitario (può solo essere citato il nome o marchio dell'azienda benefattrice) e se, nel caso di una contropartita per il donatore, il suo valore è sproporzionatamente basso rispetto al valore del dono effettuato.

³³ Association pour le Développement du Mécénat Industriel et Commercial (<http://www.admical.asso.fr>).

³⁴ European Foundation Centre 2002.

Scheda 2.4. FRANCIA: L'IMPOSTA SUI REDDITI DELLE PERSONE FISICHE

Nel 2001, gli scaglioni di reddito previsti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche nel sistema tributario francese e le relative aliquote sono i seguenti:

scaglioni di reddito (euro)	aliquota 2001 (percentuale)	aliquota 2002 (percentuale)
fino a 4.121	0	0
4.121-8.104	7,50	6,75
8.104-14.264	21	21
14.264-23.096	31	31
23.096-37.579	41	41
37.579-46.343	46,75	46,25
oltre 46.343	52,75	52,25

Anche in Francia, in linea con il resto dei paesi europei e come i dati qui sopra dimostrano, è in corso una tendenza alla riduzione delle aliquote marginali dell'imposta sul reddito. Ciononostante, il peso delle imposte dirette sul PIL è cresciuto dall'8,5% del 1995 al 12,3% del 2000. La pressione fiscale nel 2000 è stata pari al 46,8%, al di sopra della media UE pari al 42,7%, mentre la pressione tributaria si è attestata in linea con la media UE (28,3%) e i contributi sociali sono scesi dal 20,5% nel 1995 al 18,6% nel 2000.

2.6. *Fisco e donazioni in Europa: il caso della Spagna*

Vogliamo concludere questa breve carrellata internazionale con alcuni cenni ai rapporti tra il fisco e il settore non profit in un paese che geograficamente, economicamente e in una certa misura anche culturalmente presenta alcune somiglianze con il nostro, ma che dal punto di vista del sistema fiscale prevede un onere tributario medio sulle persone fisiche decisamente inferiore, come mostra la tabella 2.4.

In Spagna, così come in Italia, l'evoluzione e affermazione del terzo settore sono fenomeni recenti. Le cifre relative al peso nell'economia del settore non profit e alla sua considerevole crescita nel giro di pochi anni lo dimostrano. Il valore aggiunto prodotto da tale

settore nel 1990 corrispondeva allo 0,6% del PIL spagnolo e il numero di occupati ammontava a circa 100.000 persone (1,4% dell'occupazione totale). Solo pochi anni più tardi, nel 1995, le spese totali del terzo settore sono giunte a toccare il 4% del PIL e il numero di persone impiegate ha sfiorato le 500.000 unità (oltre il 4% del totale dell'occupazione nell'industria e nei servizi), oltre a più di 250.000 volontari attivi a tempo pieno.

I principali settori di intervento vanno dall'istruzione e la ricerca (21% delle spese totali del settore), la sanità (13%), la cultura, il tempo libero e lo sport (17%) – settori che, complessivamente, comprendono oltre il 50% delle associazioni – alle aggregazioni e associazioni professionali, di consumatori e di anziani.

Il finanziamento delle organizzazioni non profit in Spagna si basava fino al 1990 per un'importante parte (44%) su fondi pubblici. Circa il 40% delle entrate derivava dalla vendita di quote associative e di beni e servizi, mentre il 6,8% era attribuibile a donazioni provenienti da persone fisiche e giuridiche. Gli anni novanta hanno testimoniato, però, quasi un'inversione di tendenza anche sotto questo aspetto. Nel 1995 la quota di sostegno pubblico si è ridotta al 32%; il settore con maggiori finanziamenti pubblici è quello dell'istruzione e della ricerca, con il 53% di intervento pubblico diretto. D'altra parte, la vendita di beni e servizi garantisce circa la metà delle entrate complessive del settore, mentre i contributi dei privati hanno raggiunto quasi il 20% (percentuale tra le più alte d'Europa), con punte dell'85% per il settore prettamente filantropico, del 60% nel settore di difesa e protezione dell'ambiente e del 35% nel settore della cultura.

Il sistema tributario prevede i seguenti incentivi per chi effettua erogazioni liberali dirette al terzo settore. Per quanto riguarda le persone giuridiche, le deduzioni non possono superare l'1‰ del fatturato se riguardano donazioni dirette a enti per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali, e il 3‰ del fatturato se concernono la tutela dei beni del patrimonio storico. Le persone fisiche, invece, possono portare in deduzione dall'imponibile ai fini delle imposte sui redditi una quota (tra il 10 e il 20%, a seconda dell'ente beneficiario) delle erogazioni liberali effettuate a favore di enti non profit, enti pubblici per il compimento delle proprie attività istituzionali e delle donazioni finalizzate alla tutela, recupero, conservazione e valorizzazione dei beni artistici e culturali. La deduzione non può co-

munque superare il 10% del reddito imponibile³⁵. La struttura dell'imposta sui redditi delle persone fisiche in Spagna (l'IRPF) – scheda 2.5 – denota anch'essa una certa somiglianza con la struttura della nostra IRPEF, ma l'effetto combinato delle aliquote fiscali e delle deduzioni comporta un onere tributario nettamente più basso rispetto a quello che colpisce i contribuenti italiani (si veda la tabella 2.4). Complessivamente appare che, nel caso spagnolo, l'impulso alle donazioni nel corso degli anni novanta sia venuto principalmente dal basso onere delle imposte sui redditi personali, piuttosto che dalla presenza di specifici incentivi alle erogazioni liberali all'interno del sistema fiscale.

Scheda 2.5. SPAGNA: L'IMPOSTA SUI REDDITI DELLE PERSONE FISICHE

Nel 2000, gli scaglioni di reddito previsti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche nel sistema tributario spagnolo e le relative aliquote sono i seguenti (non sono riportate le aliquote differenziate relative a Paesi Baschi e Navarra):

scaglioni di reddito (euro)	aliquota (percentuale)
fino a 3.678	15
3.678-12.873	20,17
12.873-25.134	23,57
25.134-40.460	31,48
40.460-67.433	38,07
oltre 67.433	39,60

Ciascun contribuente (il soggetto dell'imposta è l'individuo) ha diritto a una deduzione di 3.005 euro se il reddito è inferiore a 8.113 euro, di una somma compresa tra 2.254 e 3.005 euro se il reddito è compreso tra 8.113 e 12.020 euro, e di 2.254 euro se il reddito supera la soglia di 12.020 euro. La pressione fiscale in Spagna nel 2000 è stata pari al 35,9%, ben al di sotto della media UE pari al 42,7%, mentre la pressione tributaria si è attestata al 22,5% (media UE: 28,3%). Sempre nel 2000, le imposte dirette rappresentano il 10,5% del PIL (media UE: 14,3%), le imposte indirette l'11,6% del PIL (UE: 13,8%) e i contributi sociali il 13,4% (UE: 14,5%).

³⁵ European Foundation Centre 2002.

Capitolo secondo

Tabella 2.1. *Periodo 1982-1986: l'esperienza dell'ERTA 81 negli Usa*

anno	numero di contribuenti in contabilità semplificata	numero di donatori	percentuale di donatori	ammontare portato in deduzione (miliardi di dollari)	ammontare medio portato in deduzione (dollari)
1982	61.904.623	19.284.231	31,1	0,43	22
1983	61.091.018	22.512.944	36,9	0,51	23
1984	61.235.616	22.920.542	37,4	1,17	51
1985	61.812.103	23.359.085	41,0	4,72	186
1986	62.378.162	28.041.097	45,0	13,28	474

anno	aliquota marginale massima	aliquota marginale per il reddito mediano	percentuale deducibile della donazione	prezzo della donazione per reddito elevato	prezzo della donazione per reddito mediano	ammontare massimo deducibile (dollari)
1982	50	25	25	87,5	93,75	100
1983	50	23	25	87,5	94,25	100
1984	50	22	25	87,5	94,5	300
1985	50	22	50	75	89	-
1986	50	22	100	50	78	-

Fonte: Duquette 1999; Auten *et al.* 1992.

Tabella 2.2. *Il periodo 1987-1991: il TRA 86 negli Usa*

anno	aliquota marginale massima	aliquota marginale per il reddito mediano	percentuale deducibile della donazione	prezzo della donazione per reddito elevato	prezzo della donazione per reddito mediano
1987	38,5	15	100	61,5	85
1988	28	15	100	72	85
1989	28	15	100	72	85
1990	28	15	100	72	85
1991	31	15	100	69	85

Fonte: Auten *et al.* 1992.

Sistemi tributari e agevolazioni fiscali alle erogazioni liberali

Tabella 2.3. *Entrate complessive in percentuale del PIL in alcuni paesi OCSE*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Stati Uniti	26,7	26,8	26,6	26,9	27,3	27,6	27,9	28,3	28,9
Francia	43,0	43,2	43,1	43,3	43,7	44,0	45,0	45,2	45,2
Germania	32,6	36,8	37,7	37,9	38,1	38,2	37,4	37,0	37,0
Italia	38,9	39,3	41,7	44,2	41,4	41,2	42,7	44,2	42,7
Spagna	33,0	33,3	34,3	33,5	33,5	32,8	32,6	33,7	34,2
Gran Bretagna	36,3	35,3	34,8	33,3	34,0	35,2	35,1	35,3	37,2
media OCSE	35,0	35,6	35,9	36,4	36,4	36,1	36,8	36,8	37,0
media UE 15	39,2	39,7	40,2	40,3	40,5	40,1	41,2	41,1	41,3

Fonte: OCSE.

Tabella 2.4. *Aliquote marginali e medie* in alcuni paesi OCSE (2001)*

	reddito in percentuale della media							
	67	100	133	167	67	100	133	167
	aliquota marginale				aliquota media			
Stati Uniti	29,5	29,5	42,0	42,0	22,2	24,6	28,3	31,1
	<i>21,8</i>	<i>21,8</i>	<i>34,3</i>	<i>34,3</i>	<i>14,5</i>	<i>16,9</i>	<i>20,6</i>	<i>23,4</i>
Francia	26,6	33,6	36,1	36,1	21,0	27,0	29,3	30,7
	<i>13,1</i>	<i>20,1</i>	<i>26,8</i>	<i>26,8</i>	<i>7,5</i>	<i>13,5</i>	<i>16,0</i>	<i>18,2</i>
Germania	50,2	56,5	55,2	48,9	34,3	40,6	44,8	47,4
	<i>29,8</i>	<i>36,1</i>	<i>42,4</i>	<i>48,9</i>	<i>13,9</i>	<i>20,2</i>	<i>24,9</i>	<i>29,2</i>
Italia	31,8	39,1	39,1	46,0	23,6	27,9	30,9	33,2
	<i>22,6</i>	<i>29,9</i>	<i>29,9</i>	<i>35,8</i>	<i>14,4</i>	<i>18,7</i>	<i>21,7</i>	<i>24,0</i>
Spagna	33,1	28,8	32,9	32,9	13,0	18,9	21,6	23,9
	<i>26,8</i>	<i>22,5</i>	<i>26,5</i>	<i>26,5</i>	<i>6,7</i>	<i>12,5</i>	<i>15,2</i>	<i>17,5</i>
Gran Bretagna	32,0	32,0	32,0	22,0	19,0	23,3	25,5	26,1
	<i>22,0</i>	<i>22,0</i>	<i>22,0</i>	<i>22,0</i>	<i>12,5</i>	<i>15,7</i>	<i>17,2</i>	<i>18,2</i>

* Per ciascun paese, la prima riga include le imposte sui redditi a livello centrale e locale e i contributi sociali. La seconda riga – cifre in corsivo – fa riferimento al solo onere tributario.

Fonte: OCSE.

Capitolo secondo

Tabella 2.5. *Spesa pubblica complessiva in percentuale del PIL in alcuni paesi OCSE*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Stati Uniti	33,6	34,2	34,8	34,1	33,1	32,9	32,4	31,4	30,5
Francia	47,5	47,9	49,7	51,8	51,6	51,4	51,5	50,5	49,9
Germania	43,8	44,2	45,0	46,2	45,9	46,3	47,3	46,5	46,0
Italia	52,9	54,0	53,2	55,4	52,7	51,1	51,3	48,5	47,6
Spagna	41,6	42,7	43,9	47,2	45,1	44,0	42,8	41,2	40,6
Gran Bretagna	39,1	41,1	43,0	43,2	42,6	42,2	40,7	38,9	37,7
media UE 15	46,8	47,4	48,0	49,9	48,8	48,4	48,6	47,1	46,4

Fonte: OCSE.

Tabella 2.6. *Spesa pubblica sociale in percentuale del PIL in alcuni paesi OCSE*

	spesa sociale complessiva	sanità	istruzione	arte e cultura
Stati Uniti	14,6	5,8	5,1	0,02
Francia	28,8	7,2	6,0	0,22
Germania	27,3	8,0	4,6	0,21
Italia	25,0	5,9	4,9	0,17
Spagna	19,7	5,4	4,5	-
Gran Bretagna	24,7	5,9	4,9	0,14

Fonte: OCSE.

Capitolo terzo
Verso un sistema ottimale di incentivi fiscali
alle erogazioni liberali

3.1. *Rassegna della letteratura econometrica sugli effetti dei sistemi fiscali sulle erogazioni liberali*

L'analisi degli effetti dei sistemi fiscali sulle erogazioni liberali dei privati al settore non profit ha attirato l'attenzione degli economisti soprattutto negli ultimi due decenni. Al crescere di tale interesse hanno contribuito in particolare due fattori.

Da un lato, in un numero crescente di paesi sono oggi disponibili, a differenza che in passato, numerose e dettagliate informazioni sul numero e le caratteristiche dei donatori. Tali informazioni spesso derivano da fonti ufficiali, quali il Ministero delle Finanze o gli istituti statistici nazionali (come per esempio negli Stati Uniti), mentre in altri casi sono desunte da indagini campionarie effettuate sulla popolazione dei donatori o degli enti beneficiari – come, ad esempio, nel caso della Gran Bretagna.

Dall'altro lato, sono oggi disponibili tecniche statistiche raffinate per isolare gli effetti di diverse variabili, da quelle socioeconomiche e demografiche a quelle di tipo fiscale, sul comportamento dei donatori. In particolare, le stime degli effetti dei sistemi di agevolazione fiscale sul numero dei donatori e sull'ammontare delle donazioni basate su dati *cross-section* e ottenute con i tradizionali metodi della regressione (minimi quadrati ordinari) sono oggi state superate da nuove metodologie applicate a dati più ricchi di informazioni, particolarmente i dati *panel*.

Nel caso di dati disponibili in forma *cross-section*, si osserva un certo numero di individui in un determinato istante nel tempo e si cerca di individuare i fattori – reddito, ricchezza, prezzo della dona-

zione, caratteristiche socioeconomiche e demografiche, credo religioso, eccetera – che portano alcuni individui a effettuare donazioni e altri individui a non effettuarne. Inoltre si cerca di stimare quantitativamente l’impatto che variazioni esogene di tali fattori – i cosiddetti determinanti della donazione – hanno sull’ammontare erogato.

Nel caso di dati *panel*, invece, un dato gruppo di individui è osservato per un certo numero di anni consecutivi. Ciò significa che è possibile sfruttare la variabilità dei comportamenti individuali sia tra diversi individui, sia per lo stesso individuo nel corso del tempo.

Il vantaggio dei dati *panel* rispetto ai dati *cross-section* per lo studio dell’impatto dei sistemi fiscali sulle decisioni di donare finisce in realtà per essere duplice.

In primo luogo, un problema che si incontra quando si utilizzano dati *cross-section* consiste nel fatto che non è possibile tenere conto di caratteristiche individuali inosservabili e pressoché costanti nel tempo – come ad esempio l’intelligenza, la generosità, l’interesse nelle questioni sociali, l’informazione posseduta – che possono contribuire a spiegare il comportamento degli agenti e che potrebbero nel contempo essere correlate con le sopra citate variabili osservabili. A causa di queste correlazioni, si potrebbe essere portati a concludere (erroneamente) che una delle variabili misurabili influenza il comportamento del donatore, mentre in realtà è la variabile omessa, correlata con la variabile inclusa nell’equazione di regressione, a influenzare il comportamento del donatore.

Il secondo problema che i dati *panel* consentono, almeno in parte, di superare deriva proprio dal fatto che un dato soggetto è osservato per un certo numero di anni, e non per un anno solo. In questo modo si può valutare se le variazioni delle determinanti della donazione che si sono verificate in un certo anno – ad esempio un aumento di reddito o una variazione del prezzo della donazione – sono temporanee o permanenti. Come si vedrà fra poco, ciò che risulta dalle analisi più recenti è proprio una notevole differenza nell’impatto sulle scelte dei donatori a seconda che gli eventi che si verificano sulla situazione finanziaria del contribuente siano permanenti o temporanei.

I principali risultati emersi nella letteratura sono illustrati sinteticamente nelle tabelle 3.1, 3.2 e 3.3 a fondo capitolo. Ci si limita qui ai lavori empirici più recenti, ovvero successivi al 1990, per tre motivi.

In primo luogo, i lavori pubblicati negli ultimi anni, a differenza della maggior parte dei lavori precedenti, utilizzano (il più delle volte) le metodologie corrette, più avanzate e quindi più affidabili, oltre a utilizzare dati più ricchi e completi di quelli impiegati in precedenza.

In secondo luogo, analoghe rassegne della letteratura per il periodo precedente il 1990 si possono trovare, ad esempio, in Weisbrod (1988), Brosio e Zanola (1996) e Irs (2002).

Infine, il terzo motivo riguarda ragioni di spazio e di economicità. A partire dai primi lavori di una trentina di anni fa, infatti, la letteratura empirica è cresciuta al punto tale che si possono oggi annoverare oltre sessanta studi empirici sui fattori – prevalentemente di tipo fiscale – che influenzano le erogazioni liberali dei privati al settore non profit (Brooks 2002a).

Come si può notare dalle tabelle 3.1-3.3, i lavori empirici sono stati qui suddivisi in tre tipologie sulla base dell'approccio utilizzato nei diversi studi¹. In particolare, la tabella 3.1 contiene i principali risultati dei lavori che adottano un approccio statico, cioè un approccio in base al quale le decisioni dei donatori – in pratica, l'ammontare donato in un certo anno – dipendono solo dalle variabili osservate nel periodo corrente, lo stesso cioè cui si riferisce la donazione. La tabella 3.2 fa invece riferimento ai lavori che adottano un approccio dinamico, in cui si ammette che la decisione del donatore in un dato periodo possa dipendere anche da ciò che è successo nel passato e da quello che il donatore si attende possa accadere nel futuro. Infine, la tabella 3.3 fa riferimento ai risultati ottenuti attraverso analisi che partono da dati riferiti alle organizzazioni beneficiarie delle donazioni, anziché ai soggetti donatori.

Cominciamo dalle tabelle 3.1 e 3.2. Tutti i risultati partono da insiemi di dati che fanno riferimento a un certo numero di donatori (persone fisiche), dei quali si conosce, oltre che la donazione effettuata in un certo periodo, una serie di ulteriori caratteristiche, tra le quali il reddito disponibile e il prezzo della donazione generato dal sistema fiscale e dall'insieme di incentivi presenti in esso. È importante notare che la stragrande maggioranza di tali lavori utilizza da-

¹ Naturalmente sarebbero possibili altre classificazioni, sulla base della tipologia di dati utilizzati, del paese analizzato, o della metodologia impiegata.

ti relativi agli Usa, anche se compaiono due studi relativi alla Gran Bretagna e un recente lavoro sull'Italia (IRS 2002)².

Come si può notare – e in linea con quanto emerge quando si considerano i risultati degli anni sessanta, settanta e ottanta – l'evidenza empirica non porta a risultati univoci. Tuttavia, gli studi degli ultimi anni tendono decisamente a convergere verso risultati quantomeno simili per quanto riguarda le stime dei due coefficienti che presentano in questa sede il maggiore interesse: l'elasticità delle donazioni rispetto al reddito e rispetto al prezzo.

Per quanto riguarda le analisi statiche (tabella 3.1), nella stragrande maggioranza dei casi le stime dell'elasticità rispetto al reddito dei donatori portano a valori inferiori all'unità, con valore mediano che si aggira intorno a 0,40-0,50 (che sostanzialmente è anche il valore stimato sulla base dei dati italiani). Tale risultato è in linea, seppure leggermente inferiore, con quello considerato tipico nella letteratura sulla base dei lavori emersi fino al 1990, cioè un'elasticità al reddito di 0,65 (Brooks 2002a). Valori dell'elasticità inferiori a uno significano che, al crescere del reddito, la donazione aumenta in modo meno che proporzionale, e quindi che la percentuale del reddito destinata a erogazioni liberali tenderebbe a diminuire al crescere del reddito stesso. Solo in uno studio su dati della Gran Bretagna (Jones e Posnett 1991a) – emergono stime anche di molto superiori all'unità, in linea con quanto suggerivano alcuni studi degli anni sessanta e settanta.

Si può comunque concludere che dalla letteratura statica nel complesso emerge una indicazione abbastanza chiara per quanto riguarda l'effetto di reddito, e cioè che i donatori rispondano in modo poco elastico rispetto ad aumenti di reddito, cioè con elasticità inferiore a 1, aumentando le proprie donazioni in modo meno che proporzionale rispetto a incrementi di reddito disponibile³.

² Un recente studio – Brooks 2002b – analizza il fenomeno delle donazioni al settore non profit in Russia. Per la metodologia utilizzata (un modello non lineare) e per il caso analizzato (un'economia in transizione), tuttavia, i risultati non sono facilmente confrontabili con quelli relativi ai paesi occidentali tipici del resto della letteratura.

³ Un'elasticità superiore a uno tenderebbe a suggerire che i beni 'acquistati' attraverso la donazione sono beni superiori o di lusso, cui viene destinata una quota crescente del reddito all'aumentare delle disponibilità del donatore. Si noti però che tale stima è comunque ottenuta dalla variabilità di reddito tra donatori, e non dalla variabilità nel tempo del reddito dei donatori stessi.

Per quanto riguarda l'elasticità rispetto al prezzo, qui la variabilità dei coefficienti stimati è molto superiore. A parte alcuni casi in cui il segno del coefficiente è addirittura opposto rispetto a quello previsto dalla teoria (cioè un'elasticità rispetto al prezzo positiva, a indicare che le donazioni aumenterebbero all'aumentare del prezzo fiscale sopportato dal donatore), i coefficienti stimati vanno da valori vicino allo zero a valori intorno a $-1,8$. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, il coefficiente è maggiore di uno in valore assoluto, a indicare che una riduzione di prezzo dell'1% porta a un incremento della donazione maggiore dell'1%.

L'agevolazione alla donazione sarebbe quindi efficiente dal punto di vista della collettività, in quanto non farebbe aumentare solo il valore complessivo della donazione, ma anche la quota della donazione che rimane a carico del contribuente.

È interessante notare che, anche in questo caso, il valore stimato sulla base di dati italiani dell'elasticità rispetto al prezzo è vicino al risultato mediano che emerge dalla letteratura – almeno per quanto riguarda i modelli statici – e cioè pari, in valore assoluto, a circa 1,3.

Per quanto riguarda le analisi dinamiche (tabella 3.2), ancora non è disponibile una grande letteratura in termini quantitativi. Tuttavia, emergono risultati molto interessanti, che in un certo senso capovolgono le precedenti conclusioni. Una lettura combinata dei risultati di Randolph (1995) e di Barrett (1991) – e si noti che quest'ultimo lavoro presenta risultati sia di tipo statico che dinamico – porterebbe alle due seguenti conclusioni.

La prima è che quando si consideri una misura opportunamente calcolata di 'reddito permanente' dei donatori – e cioè una misura di reddito che tiene conto delle aspettative dei soggetti sull'andamento futuro del loro reddito – l'elasticità della donazione rispetto al reddito è molto superiore rispetto a quella stimata con modelli statici, e molto vicina (o addirittura superiore) all'unità. Le analisi basate sul reddito corrente porterebbero quindi a una sottostima dell'elasticità rispetto al reddito. Infatti, la stima basata sulle variazioni del reddito corrente finisce per essere una media tra la risposta delle donazioni alle variazioni di reddito considerate temporanee (molto vicina a zero) e la risposta alle variazioni considerate permanenti (molto vicina a 1): da qui un valore tipico di elasticità intorno a 0,4-0,5 sulla base delle analisi tradizionali basate sui modelli statici, quan-

do la vera elasticità rispetto a variazioni di reddito considerate permanenti è circa pari a 1.

La seconda conclusione che deriva dai modelli dinamici è che anche per quanto riguarda gli effetti di prezzo non si può dare per scontato che variazioni temporanee e variazioni permanenti di prezzo diano il medesimo risultato in termini di effetto sulla donazione. Dal lavoro di Randolph (1995) emerge infatti che, specularmente al risultato che riguarda il reddito, l'elasticità rispetto a variazioni permanenti di prezzo è piuttosto bassa in valore assoluto (intorno allo zero e non statisticamente significativa), mentre l'elasticità rispetto a variazioni temporanee è molto elevata in valore assoluto, con valori superiori a 2. Ciò significa che il donatore deciderebbe l'allocatione temporale delle proprie donazioni cercando di sfruttare nel modo migliore i vantaggi offerti dal sistema fiscale, rispondendo in modo molto elastico al variare delle condizioni di agevolazione.

La questione, in buona sostanza, rimane tutt'altro che chiusa. Un recentissimo studio di Greene e McClelland (2001) distingue in modo analogo tra variazioni temporanee e permanenti delle variabili cruciali, reddito e prezzo. Tuttavia, per quanto riguarda l'elasticità rispetto al reddito i risultati sono solo qualitativamente simili a quelli di Randolph, nel senso che l'elasticità rispetto a variazioni di reddito permanenti è superiore rispetto a variazioni di reddito temporanee, ma è molto lontana dall'unità. Per quanto riguarda l'elasticità rispetto al prezzo, poi, il coefficiente stimato con riferimento a variazioni temporanee è addirittura di segno diverso rispetto a quanto previsto dalla teoria.

Non vi è dubbio che sia necessaria ulteriore ricerca empirica per esplorare questo promettente filone di indagine al fine di ottenere risultati che, dal punto di vista delle implicazioni per il disegno dei sistemi fiscali e dei sistemi di agevolazione alla donazione, sono cruciali.

In effetti, se si ritiene che l'effetto più forte sulle donazioni provenga dal prezzo della donazione stessa, si può ragionevolmente temere che riforme fiscali che aumentano tale prezzo (attraverso la riduzione delle aliquote dell'imposta personale sul reddito) facciano diminuire il volume totale delle donazioni. Se invece si ritiene che l'effetto più forte sia quello di reddito, l'implicazione in termini di politica fiscale è che, se si vuole fare crescere il volume di donazio-

ni dei privati, occorre fare aumentare il reddito disponibile dei potenziali donatori attraverso una riduzione dell'onere fiscale.

È quest'ultima idea che fa da sfondo alla proposta di passaggio a un sistema fiscale basato su una *flat rate tax* negli Stati Uniti. Alla sintetica illustrazione di tale proposta è dedicata la scheda 3.1.

Scheda 3.1. LA «FLAT TAX» E LE DONAZIONI AL SETTORE NON PROFIT

Nel corso degli anni novanta è stata avanzata negli Usa una serie di proposte volte alla semplificazione, razionalizzazione e riduzione dell'onere complessivo dell'imposta personale sui redditi. Una delle proposte più estreme propugna il passaggio a un sistema di imposizione dei redditi delle persone fisiche ad aliquota proporzionale unica, l'allargamento della base imponibile attraverso l'eliminazione di tutte le deduzioni, e una sostanziale riduzione delle aliquote e del carico tributario complessivo. Una delle implicazioni di tale proposta è che sarebbero abolite anche le agevolazioni fiscali per le donazioni caritatevoli (*charitable giving*), con il rischio, secondo molti, della diminuzione del volume complessivo delle donazioni. I proponenti di tale iniziativa – tra cui la Heritage Foundation – argomentano invece che una tale manovra avrebbe invece proprio l'effetto di aumentare le donazioni al settore non profit, anziché diminuirle. Essi osservano infatti che:

1) a dispetto di una fortissima variazione delle aliquote marginali dell'imposta sul reddito dagli anni settanta fino alla fine degli anni novanta (nell'ordine di decine di punti percentuali), l'ammontare donato al settore non profit è rimasto sostanzialmente costante in percentuale del reddito. Ciò starebbe a significare che l'elasticità delle donazioni rispetto al prezzo (così come determinato dall'aliquota fiscale) è piuttosto bassa;

2) il passaggio a un'imposta ad aliquota proporzionale unica che aumenta il reddito disponibile dei contribuenti è il modo migliore per aumentare le donazioni: se la fetta della torta che viene destinata alle donazioni è sostanzialmente costante, il modo più efficace per fare aumentare le donazioni è incrementare la torta (Barry 1996);

3) da varie indagini emergerebbe che il prezzo della donazione è un fattore marginale nell'influenzare le donazioni, essendo altri i fattori che determinano in definitiva la decisione di donare (età, stato civile, credo religioso);

(continua scheda)

(segue scheda)

4) mantenere la deducibilità delle donazioni (così come la deducibilità di altre spese) costringe a imporre aliquote più elevate su tutti gli scaglioni di reddito;

5) nella realtà, solo il 10% circa delle entrate complessive del settore non profit proviene in realtà da contributi caritatevoli (35% se si escludono le strutture sanitarie).

La stessa Heritage Foundation ha stimato l'impatto del passaggio a una imposta sul reddito con aliquota proporzionale unica e fissa del 17%. L'incremento permanente nel reddito disponibile dopo la riforma sarebbe, a parità di crescita economica, di 2,3 punti percentuali. Assumendo che la minore pressione fiscale determini una accelerazione della crescita economica, seppure dopo un biennio di transizione, che l'elasticità rispetto al prezzo sia di $-0,44$ e l'elasticità rispetto al reddito di $+1,00$, l'ammontare di donazioni aumenterebbe del 3,8%. Con un'elasticità più bassa rispetto al reddito (0,73), l'ammontare complessivamente donato aumenterebbe comunque di 630 milioni di dollari. Come si può vedere, è chiaro che l'esito finale sul volume complessivo di donazioni non può facilmente essere previsto a priori, in quanto dipende in modo cruciale da tre fattori: crescita del reddito seguente alla riduzione delle aliquote, elasticità delle donazioni rispetto al reddito disponibile ed elasticità delle donazioni rispetto al prezzo.

Infine, la tabella 3.3 chiude questa breve rassegna della letteratura econometrica con i risultati degli studi più recenti che hanno stimato l'impatto di una serie di variabili – trasferimenti ricevuti dallo Stato o da altri enti pubblici, fondi ottenuti attraverso la commercializzazione di beni e servizi, spese di gestione e funzionamento in percentuale del bilancio complessivo, spese di *fund-raising* – sul flusso di donazioni che giunge alle organizzazioni senza fini di lucro⁴. In questi studi, quindi, i dati utilizzati sono quelli relativi ai beneficiari delle erogazioni liberali, ovvero all'ammontare di sostegno privato ricevuto da singole organizzazioni non profit (di solito in forma di *cross-section*).

⁴ Per una rassegna più ampia della letteratura si rimanda a Weisbrod 1988.

L'aspetto più interessante in questo genere di letteratura è quello che cerca di capire se il sostegno diretto attraverso trasferimenti, sussidi e sovvenzioni dal settore pubblico abbia l'effetto di spiazzare i contributi dei privati, riducendone l'ammontare, o invece quello di stimolarli. In nessun caso appare da questi studi che i fondi pubblici tendano a spiazzare quelli volontari privati. Di solito, l'effetto è stimato essere pressoché pari a zero, probabilmente a causa del fatto che due diversi effetti operano simultaneamente in direzione opposta e finiscono sostanzialmente per annullarsi a vicenda: da un lato, il sostegno pubblico a un'organizzazione non profit tende a lanciare alla collettività un segnale di buona qualità e affidabilità dell'organizzazione stessa, facendo quindi aumentare anche il flusso di fondi privati verso quell'organizzazione. Dall'altro, il fatto che un'istituzione non profit possa produrre un bene attraverso finanziamenti pubblici rende meno pressante la necessità di un contributo privato, spiazzando le donazioni private – il cosiddetto fenomeno di *crowding out* (Weisbrod 1988).

Per quanto riguarda il prezzo dei beni offerti dalle organizzazioni non profit, qui esso è calcolato in modo indiretto, cioè come la quota delle entrate complessive di un ente non profit che va direttamente a finanziare la produzione del bene (e non invece i costi di mantenimento della struttura e il *fund-raising*). La variabile prezzo è stimata avere un effetto negativo e in molti casi l'elasticità è in valore assoluto superiore a uno.

Infine, gli studi anglosassoni di questo tipo (Khanna, Posnett e Sandler 1995) suggeriscono che le spese in *fund-raising*, se da un lato aumentano il prezzo dei beni forniti dal settore non profit, dall'altro tendono ad avere un forte impatto positivo sulle donazioni ricevute dalle organizzazioni stesse.

3.2. *Un modello per lo studio della decisione individuale di donare*

Per avere un quadro analitico preciso, che consenta di comprendere gli effetti che diverse forme di agevolazione fiscale possono avere sui comportamenti dei donatori, occorre in particolare specificare:

– il vincolo di bilancio dei donatori: ciò consente di verificare in quale misura si modifica il prezzo delle donazioni in corrispondenza dei diversi schemi di agevolazione;

– la funzione obiettivo dei donatori (tipicamente una funzione di utilità): ciò permette di stimare o prevedere la reazione dei comportamenti dei donatori in conseguenza delle variazioni subite dal vincolo di bilancio (ovvero stimare i valori delle elasticità rispetto al reddito e rispetto al prezzo).

Come è chiaro, seguiremo un approccio microeconomico che esplora i vincoli, gli incentivi e le motivazioni che guidano i singoli agenti coinvolti.

Naturalmente, modellare vincolo di bilancio e funzione obiettivo del donatore rappresenta solo la descrizione di una parte del mercato sul quale vengono scambiati i beni del settore non profit, ovvero quella costituita da chi domanda un certo bene ed è disposto a contribuire al suo costo attraverso un'erogazione liberale. Mentre l'analisi completa richiederebbe infatti di modellare anche le rispettive funzioni obiettivo e vincolo di bilancio per le organizzazioni che producono i beni cui i donatori sono interessati, ci concentreremo qui solo sul lato della domanda, considerando l'offerta data esogenamente.

La prima domanda che ci poniamo è perché un privato effettua un'erogazione liberale a favore di un'organizzazione non profit. Presumibilmente, e questa è l'ipotesi classica che si trova nella letteratura economica in proposito, i privati effettuano donazioni a favore di organizzazioni non profit perché sono interessati all'attività svolta da tali organizzazioni e le ritengono pertanto meritevoli del loro contributo. I donatori, in molte circostanze, ritengono di non poter godere di un simile servizio ricercandolo privatamente sul mercato o attraverso la fornitura da parte del settore pubblico. Dalle esperienze internazionali esaminate nel capitolo precedente (anche se è bene notare che ci sono rilevanti eccezioni), si nota infatti che nei paesi dove l'intervento pubblico diretto nella fornitura di servizi, particolarmente di tipo sociale, è più basso, l'attività del settore non profit e la partecipazione privata al suo finanziamento sono più elevate.

Alternativamente, la spiegazione del comportamento del donatore si può ricercare nel fatto che l'atto stesso di effettuare l'erogazione gli fornisce una certa utilità, ipotesi anche questa presente nella letteratura, anche se egli non pensa di utilizzare i servizi prodotti da quell'organizzazione. Il donatore può essere spinto da spirito altrui-

stico (interdipendenza delle funzioni di utilità) e ritenere che altri possano beneficiare dell'attività dell'organizzazione (si pensi, ad esempio, alla cooperazione allo sviluppo nei paesi del terzo mondo).

Naturalmente le motivazioni sopra elencate non si escludono a vicenda e anzi è molto probabile che ciascuna singola azione sia il combinato di più d'una ragione. Non è nostro obiettivo, tuttavia, approfondire lo studio della psicologia del donatore, quanto piuttosto riconoscere un elemento economico fondamentale che caratterizza il processo decisionale di chi effettua un'erogazione liberale.

In primo luogo, l'erogazione liberale corrisponde a un esborso per il donatore e può quindi essere intesa come il pagamento di un prezzo per l'acquisto di un bene.

In secondo luogo, chi effettua l'erogazione a una data organizzazione rivela un interesse per il bene prodotto dall'organizzazione stessa. Si può pertanto presumere che ne tragga, direttamente o indirettamente (ad esempio attraverso il consumo che altri fanno di quel bene), utilità.

Occorre pertanto specificare la funzione di utilità del donatore. A ben guardare, la motivazione che spinge il donatore non è trascurabile, in quanto influenza il modo in cui si modella la sua funzione di utilità.

Infatti, se il donatore è interessato all'output complessivo dell'organizzazione, che chiameremo C , allora la sua funzione di utilità può essere scritta come:

$$U_d(R - L, C)$$

ovvero la sua utilità – utilità del donatore, U_d – dipende dal suo reddito (R) meno la donazione effettuata (L), oltre che dall'output dell'organizzazione cui la sua donazione è diretta.

A sua volta, l'output dell'organizzazione può dipendere, in maggiore o minore misura, a seconda del peso relativo del donatore, dalla donazione effettuata dallo stesso (L), oltre che dalle donazioni effettuate da altri privati (LP), da eventuali contributi pubblici all'organizzazione (LS) e dai proventi dell'organizzazione derivanti da altre fonti, come ad esempio la vendita di biglietti di ingresso nel caso di un museo o di una galleria (LA):

$$C = C(L, LP, LS, LA)$$

Alternativamente, il donatore può essere motivato, nella sua scelta di effettuare un'erogazione liberale, dal desiderio di sentirsi un sostenitore dell'organizzazione, indipendentemente da quanto decisivo sia il suo contributo per la sopravvivenza e funzionalità dell'organizzazione stessa. È possibile inoltre che l'essere donatori garantisca, oltre a una serie di benefici pubblici (ad esempio: il museo locale che si è contribuito a finanziare può vantare una collezione apprezzata a livello nazionale o internazionale; il turismo è incrementato grazie alle attrattive artistiche e culturali dell'area e l'economia, l'occupazione e il reddito locale ne sono trainati), alcuni benefici strettamente privati (ad esempio: il mecenate vede il proprio nome scritto sulle pareti del museo o sul bollettino mensile dell'organizzazione, ed è invitato a partecipare a eventi culturali, convegni e cene).

In questo caso, l'utilità del donatore dipenderebbe, oltre che dal suo reddito disponibile dopo la donazione, esclusivamente dall'ammontare della sua donazione:

$$U_d(R - L, L)$$

dove la donazione stessa genera sia benefici privati B che benefici pubblici W :

$$\begin{aligned} B &= B(L) \\ W &= W(L) \end{aligned}$$

Mentre in quest'ultimo caso, dunque, la scelta del donatore preso in considerazione è indipendente dalle scelte altrui, nel primo caso si ha interdipendenza nelle scelte. Più in particolare, ci troviamo di fronte a un problema classico affrontato dall'economia pubblica, e cioè quella della contribuzione volontaria al costo di produzione di un bene collettivo⁵.

Altrettanto importante per studiare l'effetto del sistema tributario sulle scelte individuali è specificare il vincolo di bilancio del donatore. Ci interessa in particolare capire come i sistemi di imposi-

⁵ Si veda Olson 1965.

zione del reddito influenzano il suo vincolo di bilancio e, conseguentemente, il suo insieme di scelte possibili.

In presenza di un sistema generale di imposizione del reddito R in base al quale il soggetto deve all'erario una certa funzione $t(R)$ del suo reddito, il reddito del donatore dopo aver pagato le imposte, ovvero il suo reddito disponibile, è:

$$Y = R[1 - t(R)]$$

In termini generali, l'aliquota fiscale è stata espressa come funzione del livello di reddito del contribuente, $t(R)$, ammettendo la potenziale progressività del sistema tributario. Alternativamente, in presenza di un sistema di imposizione del reddito proporzionale, $t(R) = t$ è costante.

Se non è ammessa la deducibilità (o detraibilità) della donazione, la parte di reddito che è disponibile per il donatore – reddito disponibile per altri consumi o per il risparmio – dopo aver effettuato l'erogazione liberale è pari a:

$$Y = R[1 - t(R)] - L$$

e la sua funzione di utilità (seguendo per il momento l'ipotesi che l'ammontare stesso della donazione determini un incremento di utilità per il donatore stesso) può essere espressa come:

$$U_d(Y, L) = U_d\{R[1 - t(R)] - L, L\}$$

Vediamo ora come alcuni sistemi alternativi di agevolazione fiscale alle erogazioni liberali possono influenzare il vincolo di bilancio del donatore o potenziale donatore. Prendiamo in considerazione cinque casi, che si ritrovano piuttosto di frequente nei sistemi fiscali di diversi paesi, come descritto nel capitolo precedente. Per il momento assumiamo che il sistema di imposizione del reddito sia proporzionale, con aliquota t costante. Nel seguito si considereranno le complicazioni causate dall'esistenza di un sistema tributario progressivo.

1) donazione totalmente deducibile dal reddito imponibile, in presenza di aliquota proporzionale di imposizione del reddito t ;

Capitolo terzo

2) donazione deducibile dal reddito imponibile con limite massimo $L \leq A$, in presenza di aliquota proporzionale di imposizione del reddito t ;

3) donazione deducibile dal reddito imponibile con limite massimo espresso in percentuale del reddito del donatore $L \leq \gamma R$, con $0 < \gamma < 1$, in presenza di aliquota proporzionale di imposizione del reddito t ;

4) donazione deducibile dal reddito imponibile in proporzione fissa α della donazione effettuata, con $0 < \alpha < 1$, in presenza di aliquota proporzionale di imposizione del reddito t ;

5) donazione deducibile dal reddito imponibile con franchigia pari a F , in presenza di aliquota proporzionale di imposizione del reddito t .

Consideriamo ora in dettaglio questi punti:

1) In presenza di totale deducibilità dal reddito imponibile della donazione, il vincolo di bilancio del donatore diventa:

$$Y = (R - L)(1 - t) = (1 - t)R - (1 - t)L$$

Ovvero, se nessuna donazione è effettuata, il soggetto ha reddito disponibile pari a

$$Y = (1 - t)R$$

Al crescere della donazione, il reddito disponibile diminuisce a un tasso inferiore a 1, in quanto la parte di reddito destinata all'erogazione liberale è esente dalla tassazione. In particolare, la donazione può essere paragonata a un bene il cui prezzo unitario è pari a $(1 - t) < 1$.

Definiamo il reddito imponibile dopo la deduzione (I):

$$I = R - L$$

Possiamo quindi altrettanto facilmente definire il debito d'imposta (T) del contribuente che effettua la donazione e il risparmio d'imposta connesso alla donazione (S):

$$T = tI = t(R - L)$$

$$S = tR - T = tL$$

Graficamente, il risparmio d'imposta connesso alla donazione è rappresentato dalla retta con inclinazione t passante per l'origine in figura 3.1 a fondo capitolo, mentre il vincolo di bilancio del contribuente che può portare in deduzione l'intera donazione effettuata è rappresentato dalla linea in grassetto in figura 3.1, con pendenza pari a $-(1-t)$.

2) In presenza di donazione deducibile dal reddito imponibile con limite massimo A , il vincolo di bilancio diventa una linea spezzata, concava verso l'origine, come illustrato in figura 3.2 a fondo capitolo. Raggiunto il livello massimo di donazione deducibile A , ogni donazione ulteriore ha prezzo pari a 1 (vincolo di bilancio con pendenza -1) perché essa non porta a ulteriori risparmi fiscali, che hanno infatti già raggiunto il livello massimo di tA . In presenza di un vincolo di bilancio come quello di figura 3.2, è presumibile che vi sia una concentrazione di donatori in corrispondenza dell'angolo rappresentato dal punto E.

3) Il caso 3 è analogo al caso 2 rappresentato in figura 3.2, ma il limite massimo A non è in questo caso una costante, bensì una frazione del reddito del donatore.

4) Nel caso di donazione deducibile dal reddito imponibile in proporzione fissa α della donazione effettuata, invece, il vincolo di bilancio ha la forma seguente:

$$Y = (R - L) - t(R - \alpha L) = (1-t)R - (1-\alpha t)L$$

La novità più rilevante è che ora il prezzo della donazione è più elevato, essendo pari a: $(1-\alpha t)$. Ciò corrisponde a un'inclinazione del vincolo di bilancio in figura 3.3, a fondo capitolo, maggiore in valore assoluto rispetto al caso di deducibilità completa della donazione.

Il reddito imponibile dopo la deduzione è eguale a:

$$I_{\alpha} = R - \alpha L$$

Analogamente, possiamo quindi definire il debito d'imposta del contribuente che effettua la donazione (T_α) e il risparmio d'imposta connesso alla donazione (S_α), rappresentato in figura 3.3:

$$T_\alpha = tI_\alpha = t(R - \alpha L) = tR - \alpha tL$$

$$S_\alpha = tR - T_\alpha = \alpha tL$$

5) Infine, in presenza di una donazione deducibile dal reddito imponibile con franchigia pari a F , in presenza di aliquota proporzionale di imposizione del reddito t , le precedenti argomentazioni sono, per così dire, capovolte. Il donatore riceve un beneficio fiscale solo se la sua erogazione liberale eccede una data soglia minima. Anche in questo caso il vincolo di bilancio diventa una linea spezzata, ma questa volta convessa verso l'origine, e può essere così espresso:

$$Y = (1 - t)R - L \quad \text{per } L \leq F$$

$$Y = [(1 - t)R - tF] - (1 - t)L \quad \text{per } L > F$$

Ovvero, nel primo tratto del vincolo di bilancio, cioè per donazioni basse, il prezzo della donazione è pari a 1; nel secondo tratto, per donazioni in eccesso rispetto a F , il prezzo scende a $(1 - t)$.

Data la spezzata convessa verso l'origine, rappresentata graficamente in figura 3.4 a fondo capitolo, ci si dovrebbe attendere una bassa concentrazione di contribuenti nelle vicinanze del punto H, con la maggioranza dei soggetti che scelgono punti sul vincolo di bilancio lontani a destra (donatori) e a sinistra (non donatori) rispetto al punto H.

3.3. Gli effetti di riforme del sistema fiscale

Dato il vincolo di bilancio di un potenziale donatore, vediamo come si può immaginare che cambi il suo comportamento quando cambiano i parametri del sistema fiscale.

Un concetto importante per valutare gli effetti di variazioni delle politiche fiscali e dei sistemi di agevolazione fiscale alle donazioni è la cosiddetta *treasury efficiency* (Greene e McClelland 2001) o efficienza di tesoreria. Secondo questo concetto, si dice che un'age-

volazione fiscale è efficiente se essa stimola il donatore ad aumentare l'onere della donazione che rimane a suo carico. In altre parole, un'agevolazione è socialmente efficiente – cioè è efficiente dal punto di vista della collettività nel suo insieme – se la donazione aggiuntiva indotta dal meccanismo di risparmio di imposta eccede la perdita di gettito fiscale per l'erario. Ciò significa che, per l'amministrazione finanziaria, finanziare direttamente l'organizzazione non profit sarebbe più costoso che rinunciare a una parte di gettito fiscale, concedendo l'agevolazione fiscale al donatore – ad esempio concedendogli di portare in deduzione dal reddito la donazione effettuata.

In generale, e a parità di pressione tributaria (cioè a parità di aliquota fiscale t), l'introduzione della deducibilità delle donazioni effettuate dai contribuenti soddisfa la *treasury efficiency* se l'elasticità della donazione rispetto al prezzo della donazione (quando il prezzo, cioè, passa da 1 a $1-t$) è maggiore di 1 in valore assoluto, ovvero se la donazione è elastica rispetto al prezzo. Se la donazione è elastica rispetto al prezzo, infatti, essa aumenta più che proporzionalmente rispetto alla riduzione del prezzo ed è quindi sufficiente a più che compensare il mancato gettito fiscale per il governo. Ad esempio, supponiamo di essere in presenza di una donazione iniziale pari a L , di un'elasticità al prezzo pari a 1,5 in valore assoluto e di un'aliquota fiscale proporzionale pari al 20%. In questo caso, l'introduzione della deducibilità della donazione comporta una riduzione di prezzo per il donatore del 20%: il prezzo passa infatti da 1 a 0,80. Il fisco rinuncia a un gettito fiscale pari al 20% della donazione. Essendo l'elasticità pari a 1,5, la donazione complessiva aumenta del 30% (di cui il 20% finanziato dal fisco), con uno sforzo aggiuntivo da parte del donatore pari al 10% in più della donazione iniziale L .

Il discorso è leggermente più complesso, invece, se si vogliono indagare gli effetti sulle donazioni di modifiche più generali del sistema fiscale, come, ad esempio, modifiche delle aliquote fiscali. Vogliamo cominciare col domandarci quali saranno gli effetti di variazioni dell'aliquota fiscale di un'imposta proporzionale sul reddito, a parità di condizioni di deducibilità, cominciando con il caso più semplice, il punto 1 – totale deducibilità dal reddito della donazione effettuata.

Si vede facilmente dal modello costruito nel paragrafo 3.2, ad esempio, come un inasprimento della pressione fiscale abbia due effetti sulla donazione, che operano in senso opposto.

Il primo, negativo, è un effetto di reddito⁶: dato che il reddito disponibile diminuisce in conseguenza dell'inasprimento fiscale, il contribuente si sente più povero e vorrà quindi destinare un minore ammontare di risorse all'organizzazione non profit (così come vorrà consumare meno di tutti gli altri beni normali / non inferiori).

D'altra parte, l'incremento dell'aliquota fiscale genera anche un effetto di prezzo o di sostituzione, che è positivo: dopo che l'aliquota fiscale dell'imposta sul reddito è aumentata, la donazione all'organizzazione non profit diviene, grazie all'agevolazione fiscale, relativamente meno costosa rispetto al consumo di altri beni. Per 1 euro destinato a quell'organizzazione, infatti, il contribuente sopporta solo un onere finale di 1 meno l'aliquota fiscale, che ora è più elevata.

L'effetto complessivo di un incremento dell'aliquota fiscale sul livello di erogazioni liberali non si può quindi conoscere con certezza a priori, in quanto dipende dal peso relativo dei sopra descritti effetti di reddito e di prezzo.

La figura 3.5 a fondo capitolo illustra le precedenti argomentazioni. Nel caso particolare che viene illustrato in figura 3.5, l'incremento dell'aliquota fiscale fa ruotare il vincolo di bilancio verso sinistra e in basso, portando il donatore dal punto 1 al punto 3, ciò che rappresenta un incremento della donazione. Ciò è dovuto al fatto che l'effetto di prezzo (rappresentato in figura dal passaggio dal punto 2 al punto 3) è più forte dell'effetto di reddito (che consiste nello spostamento dal punto 1 al punto 2).

È chiaro però che è altrettanto possibile una riduzione dell'ammontare donato in conseguenza di un incremento dell'aliquota fiscale, se l'effetto di reddito è più forte dell'effetto di prezzo.

D'altra parte, consideriamo ora il caso dell'introduzione di un'agevolazione fiscale alle donazioni (deducibilità dal reddito imponibile) all'interno di un sistema tributario che non la prevede. Tale provvedimento può incrementare l'ammontare complessivo delle

⁶ Assumiamo qui per semplicità che il reddito lordo prima dell'imposta non cambi in conseguenza dell'incremento delle aliquote, ovvero che non ci sia un effetto di scoraggiamento sull'offerta di lavoro.

agevolazioni attraverso due canali, perché coloro che già donavano incrementano le proprie erogazioni, così come alcuni che non donavano entrano a far parte dei donatori.

Il caso dei primi è rappresentato in figura 3.6 a fondo capitolo nel punto d1; in conseguenza dell'introduzione dell'agevolazione, il donatore si sposta nel punto d3. In questo caso l'effetto di reddito e l'effetto di prezzo operano entrambi nel senso di incrementare le donazioni (da d1 a d2 e da d2 a d3 rispettivamente).

Il caso di un non donatore è rappresentato invece dal punto n1 prima dell'introduzione del provvedimento che introduce la deducibilità. Se lo sconto fiscale è sufficientemente alto, come in figura 3.6, l'individuo che decide di non effettuare alcuna donazione nel punto n1 passa invece al punto n3, dove destina parte del proprio reddito all'organizzazione non profit.

In un sistema con franchigia, come quello di cui al precedente punto 5 e rappresentato in figura 3.4, è più improbabile che si determini l'ingresso di piccoli donatori. Consideriamo un contribuente che si trova nell'angolo in alto a sinistra del vincolo di bilancio in figura 3.4, cioè nel punto N, ovvero un individuo che non eroga alcun contributo volontario. È molto improbabile che l'introduzione di un sistema con franchigia lo porti a partecipare e a effettuare una donazione. Ciononostante, questa eventualità non si può escludere in termini assoluti. Il contribuente, se decide di donare, balzerà fino a un punto sul vincolo di bilancio a destra del punto H.

Si può quindi presumere che i sistemi con franchigia tendano a favorire particolarmente i grandi donatori e possano anche, se studiati adeguatamente, determinare l'ingresso nel mondo del non profit di grandi donatori. D'altra parte, i sistemi di deduzione senza franchigia e con limite massimo tendono a polverizzare i singoli contributi, ma a coinvolgere un numero più ampio di soggetti.

Per quanto riguarda la deducibilità della donazione secondo i criteri di cui al precedente punto 4, è chiaro che, all'aumentare della quota deducibile α , le erogazioni liberali dovrebbero tendere ad aumentare. Il vincolo di bilancio, infatti, si appiattisce e genera un effetto di reddito e un effetto di sostituzione che tendono entrambi a favorire la donazione L . Tuttavia, come visto sopra, diverso discorso vale quando si consideri non l'ammontare complessivo lordo della donazione, quanto piuttosto la parte di essa che rimane effetti-

vamente a carico del donatore, cioè quando si valuti l'efficienza del meccanismo di agevolazione fiscale per la collettività.

Mentre è chiaro che introdurre la deducibilità delle erogazioni liberali in un sistema che non ne prevede tende a fare aumentare l'ammontare lordo delle erogazioni stesse, come evidenzia la figura 3.6⁷, ci vogliamo invece domandare ora se con la deducibilità il donatore aumenti o diminuisca l'onere della erogazione che effettivamente rimane a suo carico.

Sia L la donazione scelta dal contribuente in assenza di deducibilità e sia L^* la donazione in presenza di un sistema tributario che ne ammette la deducibilità totale dal reddito imponibile. In presenza di tale sistema tributario con agevolazione alle donazioni, l'ammontare lordo della donazione L^* è in parte sopportato dal donatore stesso – nella misura di $(1 - t)L^*$ – e in parte dalla collettività, attraverso il minore introito tributario conseguente alla deduzione – nella misura di tL^* . Vorremmo quindi sapere se L è maggiore o minore di $(1 - t)L^*$.

Come mostrano le figure 3.6 e 3.7 a fondo capitolo, non è dato sapere a priori se il donatore aumenterà o diminuirà o lascerà invariata la quota di donazione a proprio carico.

Nella figura 3.6, infatti, il donatore si sposta dal punto d1 al punto d3, aumentando la donazione lorda, ma solo la parte $(1 - t)L^*$ rimane a suo carico, la rimanente parte essendo addossata alla collettività. L'agevolazione fiscale non è quindi efficiente dal punto di vista del benessere complessivo.

Nella figura 3.7, invece, il donatore, spostandosi dal punto f1 al punto f3, aumenta sia il livello lordo della donazione che la quota che egli stesso sopporta. In quest'ultimo caso possiamo dire che il meccanismo di agevolazione è efficiente dal punto di vista della collettività, nel senso che un contributo o sussidio diretto all'organizzazione non profit costerebbe di più allo Stato del mancato introito fiscale connesso al contributo indiretto concesso al donatore.

Analogo discorso vale per l'agevolazione fiscale applicata attraverso lo schema 4, cioè con una deducibilità secondo la proporzione

⁷ In questo caso l'agevolazione fiscale si dice efficiente dal punto di vista dei beneficiari, nel senso che aumenta l'ammontare lordo delle erogazioni liberali, indipendentemente da chi ne sopporti l'onere.

α . Mentre l'incremento di α porta senz'altro a un aumento dell'erogazione lorda, la parte di essa a carico del contribuente può aumentare o diminuire. In sostanza sono le preferenze del donatore, espresse dalla sua funzione di utilità e quindi dalla forma delle curve di indifferenza, a determinare l'esito finale.

3.4. *L'efficienza di un sistema di incentivi fiscali alle donazioni*

Chiariti questi fondamentali concetti, ci vogliamo ora domandare come si può strutturare un sistema tributario di agevolazioni fiscali alle erogazioni liberali che sia efficiente, nel senso che faccia sopportare quanto più possibile l'onere dell'erogazione liberale al donatore, anziché allo Stato, ma che nel contempo sia in grado di stimolarla.

Si è visto come i sistemi tributari in cui si ammette la deducibilità delle erogazioni liberali dal reddito abbiano due effetti sulle decisioni individuali dei potenziali donatori: un effetto di reddito e un effetto di prezzo o di sostituzione. L'effetto di prezzo opera senz'altro nella direzione di indurre maggiori donazioni a carico del donatore stesso, mentre l'effetto di reddito tende a provocare un aumento della domanda di altri beni e può quindi avere come esito possibile anche una riduzione dello sforzo effettivamente sostenuto dal contribuente.

Date queste considerazioni e visti gli obiettivi che si intendono raggiungere, il sistema ottimale, dal punto di vista della collettività nel suo insieme, dovrebbe puntare a ridurre al minimo l'effetto di reddito e cercare invece di aumentare l'effetto di sostituzione. Come si può ottenere questo risultato?

Ragioniamo con l'aiuto della figura 3.8 a fondo capitolo. Supponiamo che il contribuente, in assenza di un sistema di agevolazioni fiscali, si trovi nel punto 1, dove effettua un dato ammontare di erogazioni liberali (L1). Introdurre un sistema classico di deducibilità (integrale) della donazione lo porterebbe nel punto 3. La donazione assoluta aumenta (passando da L1 a L3), ma la parte di essa sopportata dal contribuente diminuisce (passando da L1 a L4).

Nel passaggio da L1 a L3 hanno operato i sopra discussi effetti di sostituzione (il bene prodotto all'interno del settore non profit è

relativamente più economico, quindi si passa da 1 a 2, incrementando L) ed effetto di reddito (il contribuente si sente più ricco e domanda quindi di più del bene prodotto all'interno del settore non profit, passando da 2 a 3). Mentre nel primo passaggio, da 1 a 2, il donatore domanda minori quantità degli altri beni per aumentare la spesa nel bene prodotto dall'organizzazione non profit, nel passaggio da 2 a 3 domanda maggiori quantità sia del bene prodotto all'interno del settore non profit sia degli altri beni. Alla fine, la sua donazione netta diretta al settore non profit è minore rispetto a prima dell'introduzione dell'agevolazione ($L4 < L1$).

Appare quindi chiaro che, se si vuole aumentare l'esborso netto del contribuente in erogazioni liberali, occorre cercare di modificare il paniere consumato dal contribuente nella direzione di una maggiore quota del settore non profit. In termini grafici, occorre spostare il donatore in basso e verso destra nella figura 3.8, cioè verso il punto 2, anziché verso il punto 3.

In particolare, per essere efficiente, cioè per non rappresentare semplicemente un costo che ricade sull'intera collettività, il sistema di agevolazione fiscale alla donazione dovrebbe contemporaneamente:

- a) produrre un effetto di prezzo positivo che stimoli le donazioni;
- b) produrre un effetto di reddito negativo che scoraggi l'incremento nel consumo di altri beni.

Un modo per ottenere questo risultato sarebbe rappresentato proprio dall'introduzione di una franchigia, cioè dall'imposizione di un limite minimo nel livello di donazioni, al di sotto del quale non è ammessa deduzione. L'esistenza della franchigia opera infatti nel senso di fare ruotare il vincolo di bilancio non da sinistra verso destra intorno all'intercetta sull'asse delle ordinate (cioè intorno al punto 0 in figura 3.8), bensì nello stesso senso intorno al punto sull'originario vincolo di bilancio cui corrisponde il livello della franchigia (come già illustrato in figura 3.4).

Nel caso descritto in figura 3.8, l'introduzione di una franchigia pari a F1 trasformerebbe il vincolo di bilancio nella retta tratteggiata in figura 3.8 e sarebbe tale da indurre un incremento netto delle donazioni al settore non profit – dal livello L1 al livello L5. Nel caso particolare che è illustrato in figura 3.8, il contribuente resterebbe sulla stessa curva di indifferenza, cioè non avrebbe riduzione di

utilità, aumenterebbe le sue erogazioni liberali e la perdita di gettito tributario sarebbe molto limitata (corrispondente al segmento L5-L2, anziché al segmento L4-L3).

Sostanzialmente, il contribuente modificherebbe soltanto l'allocazione delle spese tra diversi beni, ovvero il suo paniere di consumi, senza traslare sulla collettività l'onere della sua agevolazione. Questo effetto potrebbe essere considerato particolarmente auspicabile in un periodo, come il presente, di necessità di contenimento degli effetti di manovre fiscali sul vincolo di bilancio pubblico.

Chiaramente, ci sono due obiezioni che possono essere avanzate nei confronti di un sistema con franchigia.

Primo, perché si raggiunga un risultato efficiente la franchigia deve essere fissata in modo appropriato e in particolare deve tenere conto della situazione – tanto il livello di reddito, quanto i livelli di donazioni effettuati negli anni precedenti – del soggetto. Almeno in teoria, è possibile calcolare la franchigia ottimale, personalizzata sulla base della situazione del contribuente, con l'ausilio dell'equazione di Slutsky. L'equazione di Slutsky è proprio utilizzata in microeconomia per scomporre la variazione complessiva nella domanda di un bene (nel nostro caso, la donazione L), in conseguenza della variazione del suo prezzo, nell'effetto di sostituzione e nell'effetto di reddito:

$$\frac{\partial L}{\partial p} = \frac{\partial L}{\partial p} \Big|_{\bar{u}} - L \frac{\partial L}{\partial Y}$$

In questo caso, il prezzo (p) è determinato dal tasso di deducibilità della donazione e dall'aliquota d'imposta cui il contribuente è soggetto. Ovvero, p è uguale a $(1 - \alpha t)^8$. Il primo termine a destra del segno di eguale nell'equazione è l'effetto di sostituzione a utilità costante ed è negativo. Al diminuire del prezzo – cioè all'aumentare della deducibilità – il consumo di beni del terzo settore tende ad aumentare. Tale effetto coincide con lo spostamento lungo la curva di indifferenza. Il secondo termine è l'effetto di reddito. Al diminuire del prezzo, il contribuente si sente più ricco e aumenta la richiesta non solo del bene per il quale effettua la donazione, ma anche degli

⁸ Se la donazione è interamente deducibile, il prezzo naturalmente è $1 - t$.

altri beni. È quindi quest'ultimo effetto che dovrebbe essere 'compensato' dalla franchigia. In microeconomia, tale grandezza è denominata la variazione compensativa, intendendo con essa la quantità di reddito monetario che dovrebbe essere sottratta al consumatore dopo una riduzione di prezzo per lasciarlo sulla medesima curva di indifferenza. Se fossimo in grado di calcolare la variazione compensativa per ciascun donatore, potremmo ottenere il risultato di alterare il suo paniere di consumo di beni nella direzione di un maggiore consumo di beni del terzo settore (ciò che significa un maggiore livello di donazioni) e di un minore consumo di altri beni, senza che il donatore possa scaricare sulla collettività il costo della donazione.

La seconda obiezione possibile si riferisce al timore che l'esistenza di una franchigia allontani dal mondo del non profit i piccoli donatori. Uno sguardo al panorama internazionale può aiutare a comprendere meglio la questione. Sistemi tributari improntati a un principio basato sulla franchigia non sono assenti nel contesto internazionale. Il primo caso è rappresentato dal Giappone, dove sono ammesse detrazioni d'imposta solo per erogazioni liberali che eccedono una somma prestabilita. Il secondo esempio, più interessante, è rappresentato dal Canada, dove in realtà non esiste una vera e propria franchigia, ma un sistema di detrazioni di tipo progressivo. Ciò significa che, fino a una data somma destinata a donazioni, è ammessa la detrazione dall'imposta di una data percentuale della erogazione liberale effettuata, mentre per donazioni superiori alla soglia è detraibile dall'imposta dovuta una percentuale più elevata della donazione (Brosio e Zanola 1996).

A ben guardare, un sistema con aliquote di detrazioni progressive ha un effetto piuttosto simile, per quanto più elastico e generale, a quello della franchigia. La presenza di una franchigia alla deducibilità (o detraibilità) della donazione è infatti un caso particolare di un più generale sistema di progressività delle detrazioni, in cui la più bassa aliquota di detrazione è posta pari a zero. Il sistema con aliquote di detrazione crescenti, analogamente a un sistema con franchigia, crea anch'esso un vincolo di bilancio spezzato e convesso verso l'origine (simile a quello tracciato nella figura 3.4).

Se le aliquote di detrazione sono elaborate adeguatamente, al fine di raggiungere l'obiettivo di massimizzare l'effetto di sostituzione, senza però penalizzare eccessivamente le piccole donazioni, es-

se possono consentire di modificare nella direzione desiderata la composizione del paniere dei beni consumati dal contribuente.

Prima di passare, nel prossimo paragrafo 3.5, a elaborare con maggiore precisione questo concetto e a vederne un suo possibile funzionamento pratico, c'è un ulteriore punto che emerge dall'analisi condotta fino ad ora. A ben guardare, al fine di stimolare in modo efficiente un incremento nelle donazioni, il sistema di agevolazioni fiscali alle erogazioni liberali dovrebbe quanto più possibile essere ritagliato sulla situazione e sulle caratteristiche del singolo contribuente. Il legislatore, infatti, vorrebbe costruire un meccanismo di incentivi che sia basato sulle scelte che il contribuente effettua in un dato periodo, ovvero la situazione rappresentata dal punto 1 in figura 3.8. Solo partendo dalla conoscenza della situazione nello status quo, il legislatore potrebbe mettere in piedi un meccanismo che premia fiscalmente il donatore non tanto per l'ammontare assoluto della donazione, quanto per la parte di essa effettivamente a carico del contribuente e per il suo incremento nel tempo.

Per ricapitolare e concludere, il sistema di agevolazioni fiscali alle donazioni dovrebbe tentare di raggiungere due obiettivi:

- 1) dare al contribuente un forte incentivo a donare, e in particolare un forte incentivo a donare con continuità;
- 2) essere efficiente, nel senso di stimolare le donazioni al costo minimo possibile per il bilancio dello Stato.

Il prossimo paragrafo si propone di risistemare le riflessioni fatte fino a questo punto e dare una forma più organica, per quanto sempre a un livello generale, a una possibile proposta di introduzione di un meccanismo efficiente di agevolazioni fiscali alle erogazioni liberali al settore non profit da parte delle persone fisiche.

3.5. Da un meccanismo di incentivi statico a uno dinamico

Le argomentazioni svolte fino ad ora portano a ritenere che gli obiettivi delineati nel paragrafo precedente possano essere raggiunti al meglio con un sistema che abbia le seguenti caratteristiche:

- a) possibilità per il contribuente di portare in detrazione dal proprio debito d'imposta, e non in deduzione dal proprio reddito imponibile, una percentuale della donazione effettuata che cresce al cre-

scere della donazione (dove l'ammontare della donazione può essere espresso in valore assoluto o in percentuale del reddito del contribuente); l'esistenza di una detrazione consente di non generare un aumento del prezzo della donazione per il contribuente in conseguenza di una riduzione delle aliquote marginali dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, fenomeno che si verificherebbe invece, in presenza di deduzioni⁹;

b) possibilità di prevedere, da un certo livello di donazioni in poi, una nuova discesa dell'aliquota di detrazione fino al suo azzeccamento; ciò consente di porre un limite massimo annuale al costo per lo Stato del sistema di incentivi fiscali;

c) possibilità di portare all'anno finanziario successivo le donazioni che non abbiano trovato capienza entro i limiti posti in un determinato anno;

d) determinazione dell'aliquota di detrazione sulla base della storia delle donazioni effettuate (o della donazione effettuata) nell'anno precedente o in un certo numero di anni precedenti.

Al solo scopo di chiarire meglio come i suddetti principi si possano tradurre in un effettivo sistema di agevolazioni fiscali alle donazioni, ricorriamo a un semplice esempio, illustrato qui di seguito.

In primo luogo, partiamo da un sistema – simile in principio a quello attualmente in vigore nel nostro paese per una parte delle erogazioni liberali (ad esempio quelle dirette alle ONLUS) – che prevede la detraibilità dall'imposta dovuta sul reddito delle persone fisiche di una frazione (fissa e omogenea per tutti i donatori) delle donazioni effettuate, fino a un tetto massimo (anch'esso eguale per tutti i contribuenti). Ci vogliamo domandare quali possano essere i presumibili effetti di una riforma che ammette che la percentuale detraibile della donazione e il tetto massimo possano variare nel tempo a seconda del comportamento del donatore.

Ipotizziamo, per cominciare, che il contribuente che doni per la prima volta si trovi di fronte un tetto massimo annuo di base, diciamo 600 euro, e un'aliquota di detrazione di base, diciamo del 10%. Ciò significa che le donazioni sono detraibili per quell'anno nella misura del 10% e fino a un massimo di donazioni pari a 600 euro (per un credito d'imposta o risparmio fiscale di 60 euro).

⁹ Argomentazione già portata avanti con forza, tra gli altri, da Weisbrod (1988).

Se il donatore non eccede il limite massimo, nell'anno successivo la sua situazione sarà invariata. Avrà nuovamente di fronte un tetto di 600 euro e le sue donazioni saranno detraibili al tasso del 10%. La situazione si ripeterà anche negli anni successivi, se l'ammontare donato annualmente continua a rientrare nel limite massimo di base.

Se invece il donatore effettua in un certo anno una donazione o un ammontare complessivo di donazioni che superano il limite di 600 euro, si verificheranno due effetti.

In primo luogo, oltre a potere godere della detrazione dal debito d'imposta al tasso base del 10% nell'anno in corso sulla somma di 600 euro, il contribuente potrà portare in detrazione per l'anno successivo le somme donate in eccesso di 600 euro.

In secondo luogo, il fatto di avere versato nell'anno in corso una somma in eccedenza del limite di 600 euro avrà l'effetto di consentire al contribuente di detrarre, nell'anno successivo, donazioni in eccesso rispetto al limite di 600 euro e a un tasso di detrazione più elevato.

Supponiamo che si stabilisca una data scala di aliquote crescenti di detrazione come la seguente:

	donazione (euro)		
aliquota di detrazione	0-600	600-1.400	1.400-2.500
	10%	19%	27%

Gli scaglioni e le aliquote indicati sopra sono scelti in modo tale da garantire che, in corrispondenza del limite previsto dalla vigente normativa per le donazioni che danno diritto alla detrazione d'imposta del 19% (4 milioni di lire nell'anno 2001, corrispondenti a 2065,83 euro), il contribuente abbia esattamente lo stesso risparmio d'imposta (lire 760.000; 392,5 euro) con le nuove aliquote di detrazione e i nuovi scaglioni (60 euro per il primo scaglione; 152 per il secondo scaglione; 180,5 per il terzo scaglione).

Tale situazione è rappresentata in figura 3.9 a fondo capitolo. La linea r1 rappresenta il vincolo di bilancio in presenza del sistema attualmente in vigore; la spezzata r2 rappresenta il vincolo di bilancio con le aliquote di detrazione crescenti. In corrispondenza di una donazione di 2065,83 euro, i due vincoli di bilancio si incrociano. Come sempre, la linea tratteggiata con pendenza -1

rappresenta il vincolo di bilancio in assenza di detraibilità della donazione.

Torniamo dunque alla situazione del donatore e vediamo i suoi possibili percorsi temporali. Come detto, il primo anno il tetto è fissato a 600 euro. A seconda della donazione L effettuata nell'anno t , nell'anno successivo si manifesterà uno dei due effetti qui sotto illustrati:

Anno t : nuovo donatore

A1) $L(t) < 600$ euro

- detrazione di $L(t)$ all'aliquota $\tau_1 = 10\%$ nell'anno in corso
- aliquota massima per l'anno $t + 1$: $\tau_1 = 10\%$
- tetto massimo per l'anno $t + 1$: 600 euro

A2) $L(t) > 600$ euro

- detrazione di 600 euro all'aliquota $\tau_1 = 10\%$ nell'anno in corso
- riporto dell'eccedenza $E(t) = L(t) - 600$ euro, all'anno successivo
- aliquota massima per l'anno $t + 1$: $\tau_2 = 19\%$
- tetto massimo per l'anno $t + 1$: 1.400 euro

Se nell'anno t la donazione ha ecceduto la soglia, caso A2, il donatore si troverà di fronte nell'anno $t + 1$ a una situazione più favorevole e avrà le seguenti alternative. Se la sua donazione nell'anno $t + 1$, sommata all'eccedenza ereditata nel periodo precedente, non eccede 600 euro, tornerà alla situazione iniziale (anno t), caso B1 qui di seguito.

Anno $t + 1$

B1) $L(t + 1) + E(t) < 600$ euro

- detrazione di $[L(t + 1) + E(t)]$ all'aliquota $\tau_1 = 10\%$ nell'anno in corso
- aliquota massima per l'anno $t + 2$: $\tau_1 = 10\%$
- tetto massimo per l'anno $t + 2$: 600 euro

Se invece la donazione, sempre comprensiva dell'eccedenza dall'anno precedente, eccede 600 euro nell'anno $t + 1$, ma non la successiva soglia di 1.400 euro, nell'anno successivo $t + 2$ il contribuente avrà di fronte le stesse possibilità dell'anno $t + 1$, cioè la possibilità di usufruire dell'aliquota di detrazione al 19%, fino a un massimo di 1.400 euro, caso B2:

Anno $t + 1$

B2) $600 \text{ euro} < L(t + 1) + E(t) < 1.400 \text{ euro}$

- detrazione di 600 euro all'aliquota $\tau_1 = 10\%$ nell'anno in corso
- detrazione di $[L(t + 1) + E(t) - 600 \text{ euro}]$ all'aliquota $\tau_2 = 19\%$ nell'anno in corso
- aliquota massima per l'anno $t + 2$: $\tau_2 = 19\%$
- tetto massimo per l'anno $t + 2$: 1.400 euro

Se invece, nell'anno $t + 1$, il totale potenzialmente detraibile eccede anche la soglia di 1.400 euro, l'eccedenza rispetto a 1.400 euro sarà portata all'anno successivo, quando il contribuente potrà accedere allo scaglione più elevato – da 1.400 a 2.500 euro – con aliquota di detrazione massima (27%, caso B3):

Anno $t + 1$

B3) $L(t + 1) + E(t) > 1.400 \text{ euro}$

- detrazione di 600 euro all'aliquota $\tau_1 = 10\%$ nell'anno in corso
- detrazione di 800 euro all'aliquota $\tau_2 = 19\%$ nell'anno in corso
- riporto dell'eccedenza $E(t + 1) = L(t + 1) + E(t) - 1.400 \text{ euro}$, all'anno successivo
- aliquota massima per l'anno $t + 2$: $\tau_3 = 27\%$
- tetto massimo per l'anno $t + 2$: 2.500 euro

È importante notare che il tetto massimo esiste, ma è annuale e in una certa misura personalizzato, nel senso che dipende dalla storia del donatore. In ogni caso, poi, la somma versata in eccesso può essere portata all'anno successivo.

Inoltre, data la progressività delle aliquote di detrazione, risulta conveniente per il donatore effettuare erogazioni liberali in eccesso rispetto al limite, in quanto nell'anno successivo potrà godere di una detrazione a un tasso più favorevole.

Il sistema, inoltre, presenta due ulteriori vantaggi. In primo luogo, esso pone un limite annuale al costo della manovra di incentivazione per lo Stato. In secondo luogo, esso genera un forte effetto di sostituzione sui donatori, attraverso le aliquote di detrazione elevate, che si applicano solo, però, ai donatori regolari.

Se visto in termini statici, il nuovo vincolo di bilancio visibile in figura 3.9 potrebbe far ritenere che un certo numero di donatori, in particolare di piccoli donatori, possa ridurre le donazioni in

conseguenza dell'introduzione di un sistema come quello qui esemplificato. Per i donatori le cui erogazioni liberali sono molto modeste, opererebbero infatti un effetto di reddito e di prezzo entrambi negativi: il donatore finisce sul tratto AB in figura 3.9 del nuovo vincolo di bilancio. Per i donatori che finiscono nel tratto BC, opera un effetto di reddito negativo che porterebbe a ridurre le donazioni, mentre l'effetto di prezzo è assente (in entrambi i casi la donazione è detraibile al 19%). Per i donatori che invece finiscono sul tratto CD, operano un effetto di reddito negativo, ma un contemporaneo effetto di prezzo – o di sostituzione – positivo, per cui non si può dire a priori se le donazioni aumenteranno o diminuiranno. Infine, per i donatori nel tratto DE, operano effetti di reddito e di prezzo entrambi positivi, che porteranno quindi ad aumentare le donazioni.

In ogni caso, la lettura statica fatta qui sopra è perlomeno incompleta. Il funzionamento del sistema va visto infatti nel senso dinamico degli incentivi che genera. Anche il donatore che si trova nel tratto AB o BC dopo l'introduzione del nuovo sistema di incentivi, percepisce un prezzo potenziale o virtuale della sua donazione corrente che è più basso di quello nominale affrontato in quel periodo. Ciò in quanto la sua donazione corrente riduce il prezzo futuro delle donazioni.

Infine, il sistema qui sopra descritto potrebbe alternativamente essere applicato anche attraverso un sistema di deduzioni dal reddito imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, anziché attraverso detrazioni. Le sue principali caratteristiche e proprietà sarebbero preservate, tuttavia, solo se si introducesse una percentuale di deducibilità della donazione dall'imponibile che è crescente al crescere del livello assoluto della donazione, ed è crescente in senso temporale, cioè in funzione della continuità della donazione. Le argomentazioni qui sopra potrebbero in sostanza valere, ad esempio, anche con il seguente sistema di percentuali di deducibilità progressive, con il contribuente che «cresce» nel tempo e passa agli scaglioni più favorevoli a seconda del proprio comportamento. Ad esempio:

	donazione (euro)		
	0-600	600-1.400	1.400-2.500
percentuale di deducibilità	70%	85%	100%

Tuttavia occorre tenere presente che, in presenza di un sistema di agevolazioni con deducibilità delle donazioni dal reddito imponibile, ogni manovra di variazione delle aliquote delle imposte personali sui redditi altera anche i vantaggi fiscali che possono essere ritratti dai contribuenti, potendo quindi generare effetti indesiderati sui contributi privati al settore non profit.

Infine, sarebbe naturalmente possibile – anzi, preferibile – personalizzare ulteriormente il sistema, esprimendo gli scaglioni non già in termini assoluti, bensì in percentuale del reddito imponibile del donatore. In questo caso, ad esempio, il donatore accedrebbe al secondo scaglione di detraibilità per donazioni in eccesso del 2,5% del proprio reddito e al terzo scaglione per donazioni in eccesso del 5% del proprio reddito, con un limite massimo annuale di detraibilità del 10% del reddito:

	donazione in percentuale del reddito		
	0-2,5	2,5-5	5-10
aliquota di detrazione	10%	19%	27%

Questo schema avrebbe il pregio di premiare lo sforzo sostenuto dal contribuente piuttosto che l'ammontare assoluto della donazione, cui naturalmente corrispondono sacrifici diversi a seconda del livello di reddito. L'implementazione potrebbe, d'altra parte, risultare leggermente più complessa, in particolare a causa del fatto che il donatore non avrebbe certezza dell'ammontare detraibile negli anni successivi, dipendendo questo dall'andamento futuro del reddito. Chiaramente è possibile pensare ad adeguati correttivi e clausole di garanzia per evitare che il donatore sia penalizzato da andamenti imprevedibili del proprio reddito. È peraltro vero che quest'ultima formulazione – cioè con scaglioni espressi in percentuale del reddito – sembra rispondere maggiormente a un criterio di equità, richiedendo un livello assoluto di donazione più elevato al contribuente con reddito più elevato.

Quale che sia la forma precisa che si vuole attribuire allo schema, tuttavia, ciò che importa sottolineare in questa sede è piuttosto il suo principale tratto innovativo, rappresentato dal fatto di essere uno schema progressivo e dinamico. Progressivo, nel senso che il premio fiscale è tanto più elevato quanto maggiore è la donazione, sia essa espressa in termini assoluti o sia essa commisurata alla si-

Capitolo terzo

tuazione reddituale del donatore. Dinamico, nel senso che l'accesso agli scaglioni di detraibilità più elevati avviene in senso temporale, premiando i donatori regolari e consentendo loro di poter usufruire, a regime, di uno sconto fiscale adeguato e commisurato al proprio sforzo, e di potersi mantenere nella situazione di regime solo garantendo il proprio contributo al non profit in modo regolare.

Verso un sistema ottimale di incentivi fiscali alle erogazioni liberali

Tabella 3.1. *Evidenza empirica recente (I). Stime di effetti di reddito e di prezzo sui donatori: modelli statici*

autore, anno	paese	elasticità al prezzo (in valore assoluto)	elasticità al reddito
Barrett 1991	Usa	0-0,81	0,34-0,68
Jones e Posnett 1991a	GB	0,73-1,35	0,86-1,64
Jones e Posnett 1991b	GB	0,12	0,11
Auten, Cilke e Randolph 1992	Usa	1,11	0,67
Duquette 1999	Usa	0,64-1,83	0,72-1,37
Tiehen 2001	Usa	1,15	0,24
Irs 2002	Italia	1,3	0,5

Tabella 3.2. *Evidenza empirica recente (II). Stime di effetti di reddito e di prezzo sui donatori: modelli dinamici*

autore, anno	paese	elasticità al prezzo (in valore assoluto)	elasticità al reddito
Barrett 1991	Usa	0,07 -0,78	0,19-0,42
Randolph 1995	Usa	1,2	0,8
		0,1-0,5	1,1-1,3
		1,6-2,3	0,1-0,6
Greene e McClelland 2001	Usa	0,49	0,37
		0,11	0,26

In grassetto: segni diversi da quelli previsti dalla teoria.

(a) l'elasticità rispetto al prezzo è la somma dei coefficienti stimati sulle variabili prezzo corrente e prezzo futuro (cioè prezzo del periodo successivo a quello in cui viene effettuata la donazione).

Tabella 3.3. *Evidenza empirica recente (III). Effetto di alcune variabili sulle donazioni ricevute dalle organizzazioni*

autore, anno	paese	elasticità al prezzo (in valore assoluto)	elasticità ai trasferimenti pubblici	elasticità alle spese di <i>fund-raising</i>
Khanna, Posnett e Sandler 1995	GB	1,3-1,4	0,10	2,5-2,9
Okten e Weisbrod 2000	Usa	0,5-2,5	0	0,1
Marcuello e Salas 2001	Spagna	1,6-2,6	0	-

Capitolo terzo

Figura 3.1. *Deducibilità completa della donazione*

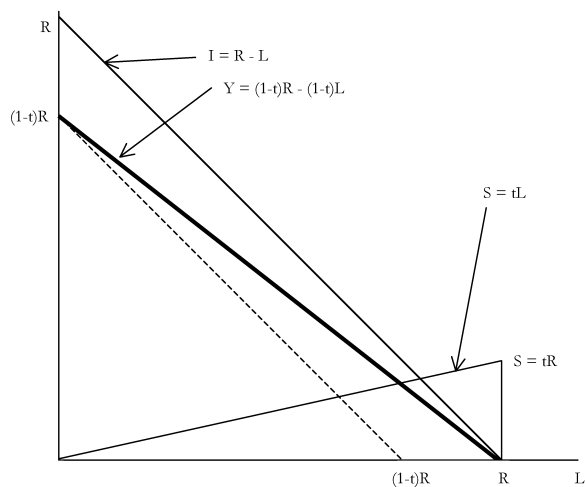
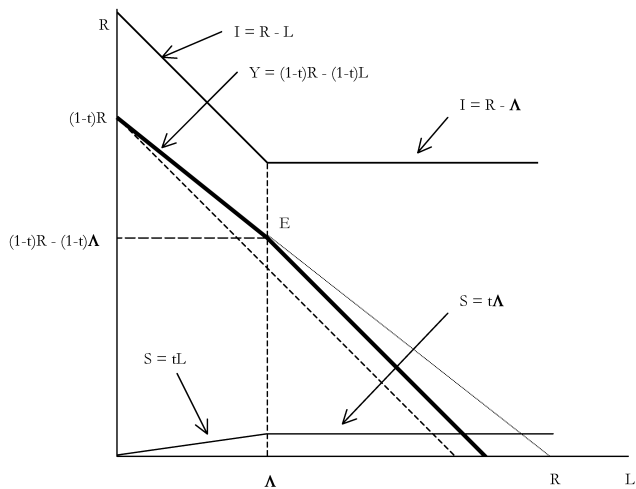


Figura 3.2. *Deducibilità della donazione con limite massimo*



Verso un sistema ottimale di incentivi fiscali alle erogazioni liberali

Figura 3.3. Deducibilità di una frazione della donazione

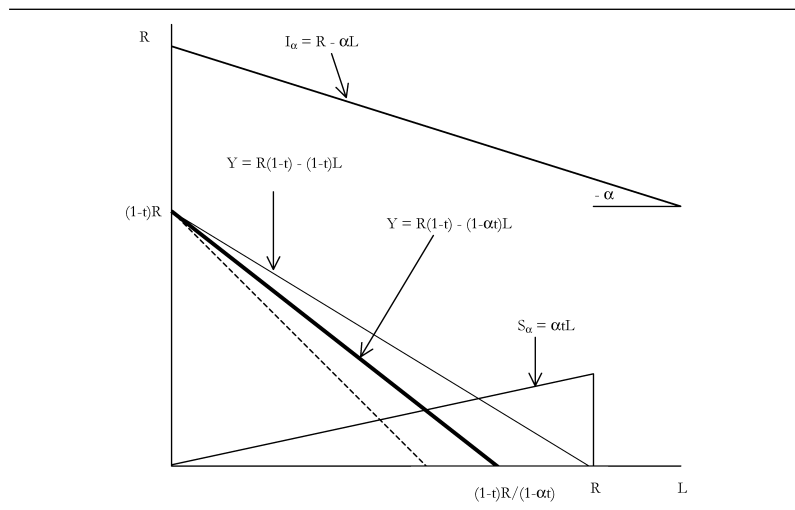
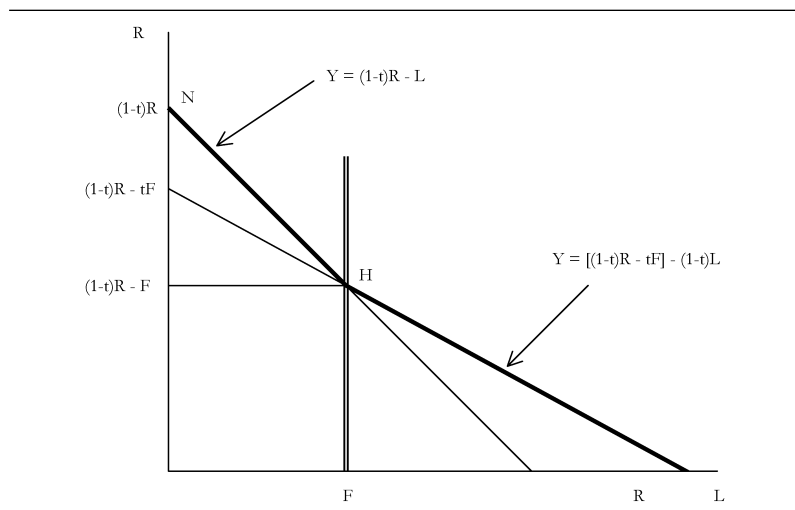


Figura 3.4. Deducibilità della donazione con franchigia



Capitolo terzo

Figura 3.5. *Effetto sulle donazioni di un incremento dell' aliquota fiscale*

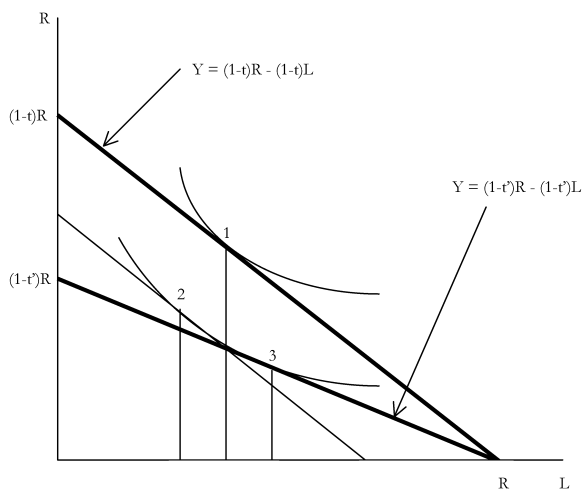
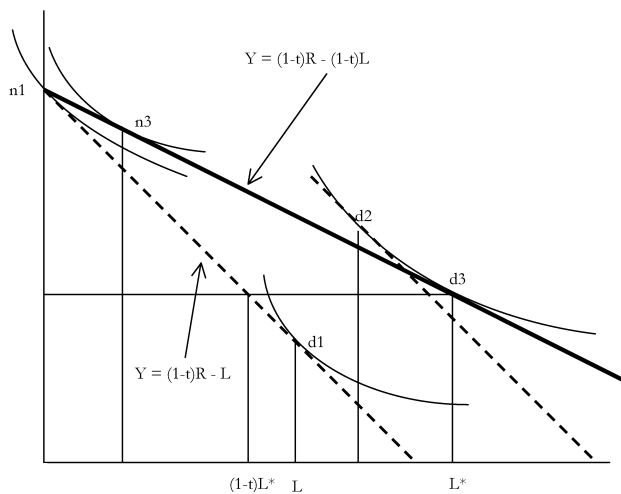


Figura 3.6. *L'introduzione di un'agevolazione fiscale: il caso di inefficienza*



Verso un sistema ottimale di incentivi fiscali alle erogazioni liberali

Figura 3.7. *L'introduzione di un'agevolazione fiscale: il caso di efficienza*

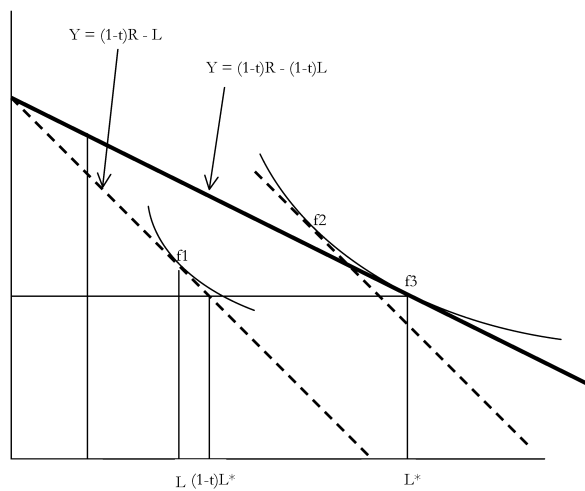
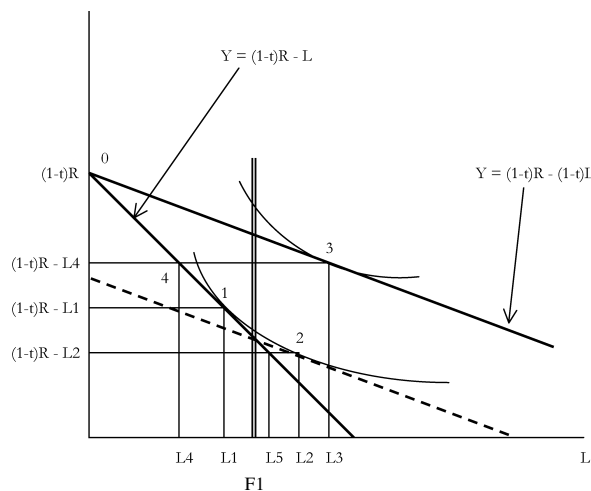
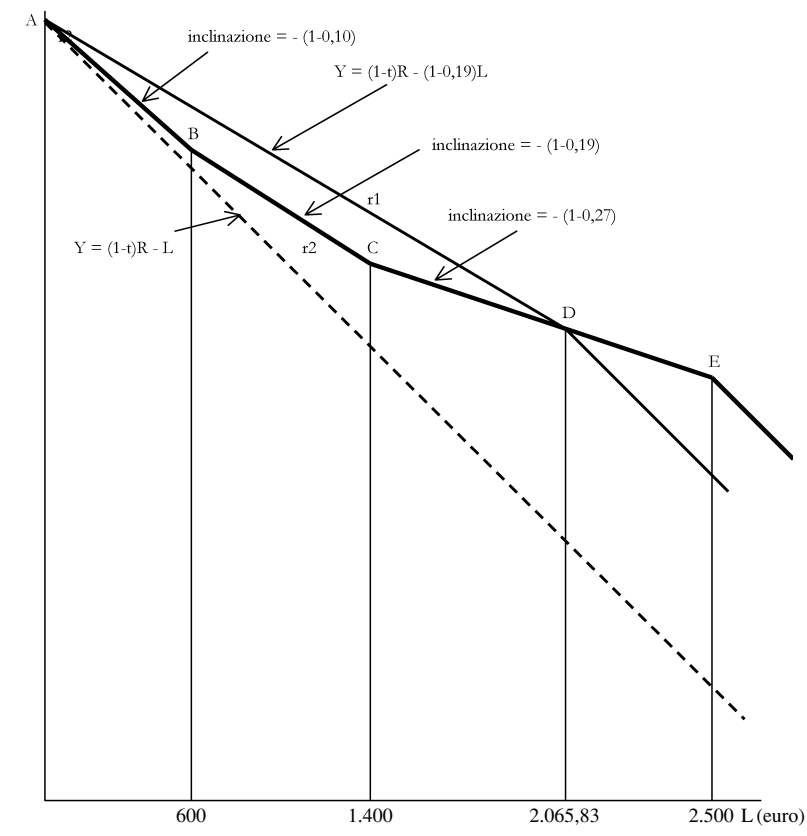


Figura 3.8. *Introduzione di una franchigia ottimale*



Capitolo terzo

Figura 3.9. *Un meccanismo dinamico di agevolazione fiscale alle donazioni*



Capitolo quarto Fisco, donazioni e settore non profit in Italia

4.1. *Sistema tributario e trattamento fiscale delle donazioni in Italia*

Nel sistema tributario italiano, l'imposta sui redditi delle persone fisiche (l'IRPEF) ricopre un ruolo assai importante in termini quantitativi, garantendo un gettito di oltre 120 miliardi di euro nel 2001 (il 37% del gettito totale delle entrate tributarie e il 67% del gettito totale delle imposte dirette). In linea con l'andamento che si è riscontrato a livello internazionale, la pressione tributaria e fiscale complessiva è diminuita negli ultimi anni, dal 30,3% nel 1999 al 29,7% nel 2001, e dal 43% nel 1999 al 42,4% nel 2001 rispettivamente¹. A fronte di una progressiva riduzione delle aliquote marginali dell'IRPEF nello stesso periodo, però, il peso rispetto al PIL delle imposte dirette e del gettito dell'IRPEF in particolare è rimasto pressoché costante, in virtù di una crescita piuttosto sostenuta della base imponibile IRPEF.

Le aliquote e gli scaglioni dell'IRPEF in vigore nel nostro paese nel 2002 sono riportati nella tabella 4.1 a fondo capitolo. Alle aliquote stabilite a livello nazionale vanno poi aggiunte le addizionali alla base imponibile IRPEF stabilite da Regioni (D. Lgs. 446/97) e Comuni (D. Lgs. 360/98), che in media incrementano l'onere tributario sui redditi personali di almeno un ulteriore punto percentuale.

Come è noto, la legge finanziaria per il 2003 ha previsto una rimodulazione delle aliquote IRPEF e l'introduzione di un (macchino-

¹ Il peso dei contributi sociali sul PIL è rimasto costante al 12,7% (*Relazione generale sulla situazione economica del paese - 2001*, Ministero dell'Economia e delle Finanze 2002).

so) meccanismo di deduzioni correlate al livello del reddito imponibile, nella prospettiva di un'eventuale e più radicale trasformazione dell'imposta personale sui redditi che dovrebbe prevedere, a regime, l'esistenza di due sole aliquote (23% per redditi fino a 100.000 euro e 33% per redditi superiori).

Mentre il gettito dell'IRPEF contribuisce al finanziamento di tutte le spese pubbliche, l'8% di esso è destinato, alternativamente, alle confessioni religiose o allo Stato per l'impiego in progetti umanitari o di recupero e conservazione dei beni culturali, secondo la scelta effettuata dal contribuente. Dato il volume di gettito generato dall'IRPEF, ciò significa che i contribuenti assoggettati all'IRPEF devono forzatamente contribuire alle cause sopra citate nella misura di oltre 1 miliardo di euro (circa 2.000 miliardi di lire). Pur essendo di considerevole entità, tale prelievo forzoso è al contempo assai poco visibile. Esso rappresenta in definitiva un silenzioso, ma significativo drenaggio di risorse, che potrebbe chiaramente essere destinato ad altri settori se la scelta in proposito fosse lasciata a chi ne subisce l'onere, cioè ai contribuenti, che già sopportano – come mostra la tabella 2.4 – prelievo tributario e prelievo fiscale medi più elevati rispetto a paesi come la Francia e la Spagna. Il sistema tributario italiano, poi, non prevede, a differenza di altri sistemi tributari visti nel secondo capitolo, una serie organica e sistematica di norme nei confronti delle agevolazioni fiscali alle donazioni al settore non profit. Come si vedrà nel seguito di questo capitolo, pur esistendo specifiche forme di incentivazione ai contribuenti privati al settore non profit, esse attribuiscono vantaggi fiscali diversificati a seconda della natura del donatore e del beneficiario, tanto da risultare, secondo alcuni, discriminatorie.

L'apparente inadeguatezza del nostro sistema tributario in termini di potere incentivante nei confronti delle erogazioni liberali può essere in parte spiegata dal fatto che la crescita del terzo settore in Italia è un fenomeno piuttosto recente, come testimonia la circostanza che quasi il 90% delle istituzioni non profit in vita nel nostro paese si è costituita dopo il 1980, e oltre il 50% addirittura dopo il 1990².

² ISTAT 2001. Il fatto che il settore non profit sia cresciuto notevolmente negli ultimi anni, tuttavia, non è un fenomeno solo italiano. Negli Stati Uniti, ad esempio, il numero delle organizzazioni non profit è più che raddoppiato dal 1980 ad oggi, e i 3/5 delle maggiori organizzazioni non profit del paese sono sorte negli ultimi vent'anni.

Inoltre, mentre la scarsa coerenza dell'insieme di norme è probabilmente il semplice risultato dell'accavallarsi e sovrapporsi di interventi limitati, specifici e settoriali, la scarsa attenzione e generosità del fisco si possono forse comprendere se si pensa che, specialmente in periodi di necessità di controllo della spesa pubblica e di garanzia di gettito tributario – come è stato, in modo talvolta drammatico, nel corso degli anni novanta – un sistema di agevolazioni fiscali generalizzato, il cui costo complessivo per l'erario può dipendere dal comportamento degli operatori economici, accolla il rischio finanziario completamente allo Stato.

Il sistema delle agevolazioni fiscali per le erogazioni liberali da parte delle persone fisiche vigente nel nostro paese, che può essere sinteticamente schematizzato come nella tabella 4.2 a fondo capitolo, è infatti caratterizzato dalla presenza di limiti superiori alle somme deducibili ai fini della determinazione delle imposte personali sui redditi, proprio per limitare tale rischio finanziario³. Tale limite è espresso ora in termini assoluti, ora in percentuale del reddito del donatore.

Dalla tabella 4.2 emerge poi in particolare che le agevolazioni sono differenziate a seconda dell'ente beneficiario. Per alcune tipologie di beneficiari (ad esempio le Organizzazioni Non Governative, ONG) vige un sistema di deduzione dall'imponibile ai fini IRPEF, mentre per altri soggetti beneficiari (ad esempio le ONLUS) vige il meno favorevole regime (particolarmente per i contribuenti a reddito elevato) della detrazione dall'imposta sui redditi delle persone fisiche, nella misura del 19%.

Per quanto riguarda invece la deducibilità delle erogazioni liberali ai fini della determinazione del reddito di impresa, una sostanziale innovazione nel sistema tributario italiano – che segue la risistemazione del settore non profit avvenuta con il decreto legislativo n. 460 del 4 dicembre 1997, con il quale si istituisce la nuova categoria delle ONLUS⁴ – è apparsa nella legge finanziaria per il 2001.

³ Come si è visto nel capitolo secondo, peraltro, tale limite esiste in quasi tutti i sistemi tributari, con l'eccezione della Gran Bretagna.

⁴ Il decreto legislativo 460/97 prevede un complesso di agevolazioni fiscali per le ONLUS (per la qualificazione delle quali entrano in gioco due elementi fondamentali: lo scopo non di lucro dell'organizzazione e la meritorietà sociale delle attività da essa svolte, oltre alla democraticità e alla trasparenza). Il decreto distingue tra attività istituzionali, attività direttamente connesse a quelle istituzionali e altre attività. Per

Capitolo quarto

La legge 342/2000 (in particolare all'articolo 38: «Erogazioni liberali per progetti culturali») introduce infatti per la prima volta nel nostro ordinamento la totale deducibilità – senza, cioè, la presenza di un limite superiore – dal reddito d'impresa delle erogazioni liberali a favore di una serie di soggetti e categorie di soggetti individuati periodicamente con decreto dal Ministro per i Beni e le Attività Culturali.

La soluzione trovata dal legislatore è stata quella non già di limitare i benefici fiscali per i donatori, né di investire lo Stato del rischio finanziario connesso alle minori entrate, bensì di accollare tale rischio ai beneficiari delle donazioni stesse. Mentre la legge non pone infatti alcun limite alla deducibilità per i donatori, essa introduce al contempo un limite per i beneficiari, nel senso che se le erogazioni liberali in un dato anno superano complessivamente la somma indicata dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali, saranno i beneficiari stessi a dover riversare all'erario una frazione delle erogazioni ricevute in eccesso.

Per quanto riguarda i donatori interessati, gli incentivi riguardano esclusivamente i soggetti imprenditoriali, in quanto la legge introduce esplicitamente le erogazioni liberali al settore pubblico e non profit nell'elenco delle deduzioni dal reddito d'impresa. La legge, d'altro canto, non riguarda i redditi delle persone fisiche e degli enti non commerciali, ignorando pertanto il 'mecenatismo diffuso' o 'micro-mecenatismo' (Zanetti 2001).

Per quanto riguarda invece i beneficiari delle donazioni, la legge identifica quattro categorie di soggetti:

- enti pubblici territoriali;
- altri enti pubblici;

quanto riguarda le attività istituzionali (ovvero le attività statutarie svolte per il perseguimento delle finalità di solidarietà sociale) sono previste la detassazione ai fini dell'imposta sul reddito e la decommercializzazione (che comporta notevoli vantaggi in termini di adempimenti amministrativo-contabili). I proventi delle attività direttamente connesse non concorrono alla formazione del reddito imponibile, ma tali attività non possono essere prevalenti rispetto all'attività istituzionale e i relativi proventi non possono superare il 66% delle spese complessive. Infine, il decreto impone un sostanziale divieto di svolgere attività non connesse a quelle istituzionali (concedendo però un'accezione ampia di attività connesse a quelle istituzionali). Per un'analisi della regolamentazione e della normativa fiscale delle ONLUS, si veda Fiorentini 2000.

- istituzioni pubbliche;
- fondazioni e associazioni legalmente riconosciute.

È il provvedimento ministeriale di attuazione della legge – il decreto del Ministro per i Beni e le Attività Culturali n. 174, 11 aprile 2001 (articolo 1) – a identificare con maggiore precisione le seguenti categorie di soggetti quali potenziali beneficiari:

a) lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, relativamente alle attività nei settori dei beni culturali e dello spettacolo;

b) le persone giuridiche, costituite o partecipate dallo Stato o dalle Regioni o dagli Enti locali;

c) gli enti pubblici o persone giuridiche private costituite mediante leggi nazionali o leggi regionali;

d) i soggetti, aventi personalità giuridica pubblica o privata, che abbiano ricevuto, almeno in uno degli ultimi cinque anni antecedenti all'anno di imposta in cui avviene l'erogazione in loro favore, ausili finanziari a valere sul Fondo unico dello spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163, e che non siano incorsi in cause di revoca o decadenza dai predetti benefici;

e) i soggetti, aventi personalità giuridica pubblica o privata, che, almeno in uno degli ultimi cinque anni antecedenti all'anno di imposta in cui avviene l'erogazione in loro favore, abbiano ricevuto ausili finanziari ai sensi della legge 17 ottobre 1996, n. 534, e che non siano incorsi nella revoca o decadenza dai predetti benefici;

f) i soggetti che, non rientrando nelle ipotesi di cui alle lettere precedenti, comunque abbiano ricevuto, almeno in uno degli ultimi cinque anni antecedenti all'anno di imposta in cui avviene l'erogazione in loro favore, ausili finanziari (direttamente) previsti da disposizioni di legge statale o regionale;

g) le associazioni, fondazioni e consorzi, che risultino costituiti sia tra enti locali e soggetti con personalità giuridica di diritto privato rientranti nelle categorie di cui alle lettere precedenti, sia esclusivamente tra tali ultimi soggetti;

h) le persone giuridiche private che sono titolari o gestori di musei, gallerie, pinacoteche, aree archeologiche o raccolte di altri beni culturali o universalità di beni mobili comunque soggetti ai vincoli e alle prescrizioni di cui al decreto legislativo del 29 ottobre 1999, n. 490, funzionalmente organizzati e aperti al pubblico per almeno cinque giorni alla settimana con orario continuato o predeterminato.

Capitolo quarto

L'elenco dei potenziali beneficiari è stato peraltro recentemente modificato per includere – come richiesto in sede di conferenza Stato-Regioni nel marzo 2001 – anche quei soggetti privati che, pur svolgendo meritoria attività nell'ambito dei beni culturali e dello spettacolo, essendo di recente costituzione non percepiscono contributi dallo Stato, dalle Regioni e dagli Enti locali, cioè non rientrano nel punto e) di cui sopra. Tale punto, con il decreto ministeriale n. 268 del 3 ottobre 2002, è stato quindi sostituito dal seguente:

e) i soggetti, aventi personalità giuridica pubblica o privata, che, almeno in uno degli ultimi cinque anni antecedenti all'anno di imposta in cui avviene l'erogazione in loro favore, abbiano ricevuto ausili finanziari ai sensi della legge 17 ottobre 1996, n. 534, e che non siano incorsi nella revoca o decadenza dai predetti benefici, ovvero che, pur non avendo ricevuto ausili finanziari, si trovino nella condizione di aver diritto a riceverli, anche se nel primo anno di attività.

Inoltre il suddetto decreto 268/2002 aggiunge il seguente punto nell'elenco dei beneficiari:

i) le persone giuridiche private che esercitano attività dirette a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte, così come definite dall'articolo 148 e seguenti, decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998.

Una ulteriore novità del decreto ministeriale n. 268 del 3 ottobre 2002 consiste nel considerare erogazioni liberali «anche le elargizioni di denaro per le quali il beneficiario formula pubblico ringraziamento al soggetto erogante» (articolo 5, comma 3). Il resto delle procedure – che sono illustrate in dettaglio qui di seguito – è invece rimasto invariato, fatta salva la correzione di un refuso, presente nel decreto originario dell'11 aprile 2001, che determinava un errore nel meccanismo di computo dell'eccedenza (si veda oltre).

Per quanto riguarda i progetti finanziabili, la legge include sia lo svolgimento dei compiti istituzionali del beneficiario, sia la realizzazione di progetti nei settori dei beni culturali e dello spettacolo.

Infine, per quanto riguarda i limiti agli incentivi, il Ministro determina periodicamente la somma complessiva compatibile (SCC) con lo svolgimento dei compiti istituzionali e con la realizzazione di programmi culturali nei settori dei beni culturali e dello spettacolo dei soggetti sopra citati, nonché le quote da assegnare a ciascuno

di essi (s^*) sulla base delle somme effettivamente erogate a ciascuno di essi (s).

La somma complessiva compatibile è pari alle somme indicate nella seconda colonna della tabella 4.3 a fondo capitolo. Mentre per l'anno 2001 la somma complessiva compatibile era stata fissata in 270 miliardi di lire (circa 139,5 milioni di euro), il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha comunicato che, per lo stesso anno, il totale delle erogazioni è rimasto ampiamente al di sotto della soglia prevista dalla legge, attestandosi a 17 (diciassette) milioni di euro⁵. Considerando che nell'anno precedente le erogazioni liberali da parte di imprese erano ammontate approssimativamente a 200 miliardi di lire (Bellezza 2001), non si può che parlare di un fallimento del meccanismo qui descritto, visto il crollo di oltre l'80% nelle donazioni tra il 2000 e il 2001⁶. È stato argomentato che il basso livello di investimenti in progetti culturali nel 2001 sia dovuto al fatto che la nuova legge è divenuta operativa solo negli ultimi mesi del 2001, visto che il decreto attuativo del ministro Urbani, emanato l'11 aprile del 2001, è entrato in vigore nel mese di luglio⁷. Da un lato, è verosimile che sia necessario un certo periodo di tempo prima che la conoscenza dei benefici fiscali si diffonda nel mondo imprenditoriale e prima che i potenziali mecenati individuino i progetti da finanziare; si può dunque concedere il beneficio del dubbio e aspettare a vedere a quanto ammonteranno le donazioni da parte delle imprese nel 2002⁸. D'altra parte, sembra altrettanto ragionevole affermare che eliminare il tetto alla deducibilità per i donatori – introducendolo peraltro contemporaneamente per i beneficiari – non pa-

⁵ Tale somma è il risultato di contributi effettuati da 308 aziende ed enti. La grande maggioranza delle erogazioni liberali è stata diretta a istituzioni aventi sede in Lombardia (6 milioni di euro) e in Veneto (oltre 4 milioni di euro). Il settore dello spettacolo ha assorbito il 62,6% di tutti i contributi, contro il 37,4% ottenuto dal patrimonio culturale. Per la maggior parte, poi, i contributi si sono concentrati su istituzioni di enorme visibilità, già premiate da abbondanti finanziamenti statali (Osservatorio Impresa e Cultura 2002).

⁶ Il basso livello di erogazioni liberali da parte delle imprese nell'anno 2001 ha però comportato, naturalmente, un risparmio da parte del fisco, che aveva prevenuto mancate entrate per circa 90 milioni di euro derivanti dall'utilizzo delle deduzioni da parte delle imprese stesse.

⁷ Cherchi 2002; Osservatorio Impresa e Cultura 2002.

⁸ Tale dato dovrebbe apparire nella primavera del 2003.

Capitolo quarto

re essere la strategia migliore per incentivare gli investimenti culturali e favorire lo sviluppo dei rapporti tra impresa e cultura.

Per valutare lo stato del sostegno da parte delle imprese al terzo settore nel nostro paese, può essere interessante un confronto con il sostegno che il settore della cultura riceve dalle imprese in un paese come la Gran Bretagna. Dai dati disponibili emerge, ad esempio, che l'investimento complessivo di cui fruiscono i beni culturali in Gran Bretagna ammonta a 550 milioni di sterline (circa 863 milioni di euro), dei quali circa la metà (252 milioni di sterline) sono costituiti da fondi pubblici⁹ e ben 150 milioni di sterline (circa 235 milioni di euro) rappresentano il sostegno del mondo degli affari, incluse comunque le sponsorizzazioni (in cui cioè v'è un chiaro intento commerciale) che rappresentano circa i 2/3 del sostegno complessivo¹⁰.

Tornando alla situazione del nostro paese, i dati comunicati dal Ministero nel mese di marzo 2002 relativi alle donazioni effettuate nel 2001 (17 milioni di euro) non lasciano spazio a dubbi. I soggetti che effettuano erogazioni liberali ai soggetti di cui al D.M. 174/2001 sono infatti tenuti a comunicare al Ministero per i Beni e le Attività Culturali (segretariato generale), entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento l'ammontare delle erogazioni effettuate nel periodo di imposta (articolo 4, D.M. 174/2001). Inoltre, gli stessi soggetti che beneficiano delle erogazioni liberali sono tenuti a comunicare, sempre al Ministero per i Beni e le Attività Culturali (segretariato generale), entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento, l'ammontare delle erogazioni effettivamente ricevute (s) nel periodo di imposta (articolo 5, D.M. 174/2001).

Il nuovo meccanismo in vigore in Italia prevede che se il totale delle somme complessivamente erogate (SCE) nel corso dell'anno di imposta è pari o inferiore alla somma complessiva compatibile di cui sopra – come evidentemente accaduto per l'anno 2001 – la quo-

⁹ È inoltre previsto un incremento dei fondi pubblici destinati ad arte e cultura fino a raggiungere la somma di 337 milioni di sterline (quasi 530 milioni di euro) nel 2003/2004.

¹⁰ Tale dato si riferisce al 2000. Nel 2001 si è invece registrata una diminuzione, probabilmente per effetto del rallentamento della crescita dell'economia.

ta spettante a ciascuno dei soggetti beneficiari (s^*) è eguale al totale delle somme singolarmente ricevute dalle istituzioni nel corso dell'anno di imposta (s):

$$SCE \leq SCC \Rightarrow s^* = s$$

Qualora, invece, in un dato anno si verifichi che le somme complessivamente pervenute ai beneficiari a titolo di erogazioni liberali di cui all'articolo 38, legge 342/2000, abbiano superato l'ammontare complessivo determinato dal Ministero, i beneficiari stessi sono tenuti a riversare allo Stato un importo pari al 37% dell'eccedenza. In particolare, qualora il totale delle somme versate nel corso dell'anno di imposta sia superiore alla somma complessiva compatibile, la quota spettante a ciascuno dei soggetti beneficiari è così ottenuta:

- 1) si calcola il totale delle erogazioni liberali singolarmente ricevute da un dato ente, denominato s ;
- 2) si calcola il rapporto tra la differenza fra la somma complessivamente erogata (SCE) e la somma complessiva compatibile (SCC), e la somma complessivamente erogata (SCE), denominato e :¹¹

$$e = \frac{SCE - SCC}{SCE}$$

- 3) si applica alla somma ricevuta da ciascun ente s il rapporto e , ottenendo la somma in eccesso per il singolo ente;
- 4) si applica a tale somma in eccesso l'aliquota del 37%.

In definitiva, se in un dato anno le somme erogate hanno ecceduto il limite massimo stabilito dal Ministero, ciascun ente riceve:

$$SCE > SCC \Rightarrow s^* = s - 0,37 \frac{SCE - SCC}{SCE} \quad s = s \left(1 - 0,37 \frac{SCE - SCC}{SCE} \right)$$

¹¹ Il decreto attuativo dell'11 aprile 2001 indicava invece erroneamente, al denominatore di tale rapporto, la somma complessiva compatibile.

Capitolo quarto

Sono state sollevate forti critiche al meccanismo introdotto dalla legge 342/2000, in ordine a quattro fondamentali aspetti (Bellezza 2001).

Il primo aspetto riguarda l'individuazione dei soggetti beneficiari delle erogazioni liberali. Pur spettando alla conferenza Stato-Regioni la facoltà di determinare i criteri di individuazione di tali soggetti, si concentrano comunque nelle mani del Ministro per i Beni e le Attività Culturali una serie di importanti funzioni, tra le quali:

a) l'individuazione dei soggetti e delle categorie di soggetti, per i quali le donazioni ad essi dirette consentono ai soggetti donatori la totale deducibilità dal reddito d'impresa;

b) la definizione degli obblighi di informazione da parte dei soggetti erogatori e dei soggetti beneficiari;

c) la vigilanza sull'impiego delle somme erogate.

Il secondo aspetto riguarda un principio che – per quanto comprensibile dal punto di vista del bilancio pubblico – desta notevoli perplessità all'interno del settore non profit: il principio in base al quale sono gli enti beneficiari stessi a doversi accollare il rischio che l'ammontare di erogazioni liberali a livello aggregato ecceda i limiti massimi stabiliti annualmente dal Ministero (si veda la tabella 4.3), dovendo quindi riversare all'erario una percentuale delle somme ad essi versate (il 37%).

Tra l'altro, la deducibilità del dono per le imprese è ammessa sia quando questo dono sia diretto a finanziare le attività istituzionali dell'ente beneficiario, sia quando finanzia specifici progetti nell'ambito dei beni culturali e dello spettacolo. Ciò vuol dire che l'ente beneficiario non conoscerà con sicurezza l'ammontare dei finanziamenti di cui dispone fino a parecchi mesi dopo l'erogazione delle somme¹². Se infatti in quell'anno le somme complessivamente donate finiscono per superare la somma compatibile, l'ente beneficiario dovrà pagare al fisco il 37% delle somme ricevute in eccedenza. Ciò potrebbe costringere l'ente beneficiario a cercare nuovi finanziamenti a progetto iniziato, a dover ripensare gli obiettivi della sua attività, o addirittura potrebbe comportare la non fattibilità di un progetto.

¹² Se un'impresa effettua una erogazione liberale a un certo ente nel gennaio 2002, ad esempio, l'ente beneficiario conoscerà l'ammontare esatto della somma di cui può disporre soltanto 14 mesi dopo, cioè nel marzo 2003, quando saranno noti al Ministero per i Beni e le Attività Culturali i dati complessivi sulle donazioni effettuate nell'anno.

Terzo, la determinazione di un'aliquota del 37% – da applicarsi alle somme versate in eccesso rispetto ai limiti massimi ministeriali – non pare giustificata dall'attuale livello di tassazione del reddito di impresa. Infine, è il quarto punto ad avere particolare rilevanza all'interno di questo lavoro. Il provvedimento non comprende alcuna novità per le agevolazioni fiscali al cosiddetto micro-mecenatismo, cioè per le donazioni da parte dei privati cittadini.

Per concludere questo quadro normativo con qualche valutazione, non si può che partire dal modesto risultato avutosi nel 2001 per quanto riguarda il sostegno privato al settore non profit. Per quanto si possa in parte credere all'alibi delle difficoltà del primo anno di applicazione di un nuovo sistema, e alla necessità di concedere al nuovo meccanismo il tempo di superare il periodo di transizione e di entrare a regime, sembra incontrovertibile che lo schema messo in piedi sia, per i motivi qui sopra elencati – uniti probabilmente alla macchinosità del meccanismo stesso – sostanzialmente inadeguato per dare un impulso al contributo dei privati nell'ambito del settore non profit.

Pare quindi necessario dedicare ulteriori sforzi nella ricerca di un insieme di strumenti che sappia dare risposte alle domande che provengono dal settore non profit. Un possibile insieme di strumenti è quello elaborato nel capitolo precedente, che si propone di essere efficiente – nel senso di stimolare il flusso di donazioni senza determinare oneri ulteriori sul bilancio dello Stato – e dinamico – ovvero tarato e adattato alla storia dei donatori e teso a premiare la loro continuità nel tempo.

Tuttavia, ogni valutazione – anche solo qualitativa – sulla efficacia di strumenti di incentivazione alle erogazioni liberali non può prescindere dalla conoscenza dei soggetti che potenzialmente tali strumenti possono attivare, cioè, nel nostro caso, i contribuenti italiani, così come dei beneficiari, cioè le organizzazioni non profit. È questo l'obiettivo che si propone il prossimo paragrafo.

4.2. Un quadro della filantropia in Italia: motivazioni, modalità e destinazioni

Per tentare di conoscere più a fondo il mondo dei potenziali donatori nel nostro paese, con l'obiettivo di elaborare le linee guida di

un meccanismo che si proponga di stimolarne le donazioni, pare necessario, in primo luogo, disporre di un quadro descrittivo dei potenziali beneficiari di tali donazioni.

4.2.1. *Il settore non profit in Italia*

Come accennato più sopra, in Italia – in linea con la maggioranza dei paesi sviluppati e non – il settore non profit, così come lo conosciamo oggi, si è sviluppato in tempi recenti e ha attraversato una fase di enorme crescita negli ultimi due decenni¹³.

In particolare, l'evoluzione più importante degli ultimi anni consiste nell'incremento da parte del settore della propria capacità di governo e autonomia dal mondo religioso e politico, e nel rafforzamento del proprio ruolo nella produzione di servizi, in particolare di tipo sociale (prevalentemente sanitario e assistenziale), sotto la spinta sia dell'emergere di una nuova domanda causata dal crescente disagio sociale e dalle nuove forme di povertà, sia dell'arretramento del settore pubblico nella produzione diretta di servizi sociali. Negli anni più recenti, poi, il terzo settore si è ampiamente differenziato al suo interno, assumendo un ruolo importante anche in ambiti quali la cultura, l'arte, l'ambiente e la ricerca.

Al 31 dicembre 1999, le istituzioni non profit in vita sono state stimate essere circa 260.000, di cui più di 220.000 attive¹⁴. Ciò significa che in Italia sono attive quasi quattro istituzioni non profit ogni mille abitanti, con una punta di circa una istituzione ogni cento abitanti in Trentino Alto Adige.

Tali organizzazioni impiegavano nel 1999 oltre 600.000 lavoratori (rispetto ai poco più di 400.000 nel 1991), perlopiù con contratti di lavoro dipendente, oltre a poter disporre di 96.000 religiosi, 28.000 obiettori di coscienza e un numero di volontari che è stimato superare i 3 milioni (dei quali circa 400.000 definiti attivi, cioè con impegno permanente, e il resto saltuari).

Di tutte le istituzioni non profit, circa la metà ha sede nell'Italia settentrionale, di cui oltre 30.000 in Lombardia, più di 20.000 in

¹³ Ciò non significa, chiaramente, negare la ben più antica tradizione volontaristica sociale, che Vittadini (1997) fa risalire fino alle istituzioni medievali di carità e assistenza.

¹⁴ ISTAT 2001.

Veneto e 18.700 in Piemonte. Il 63% delle associazioni svolge la propria attività prevalente nel campo della cultura, dello sport e della ricreazione (occupando circa il 24% di tutti i dipendenti del settore non profit), mentre una quota rilevante delle associazioni (16%) si occupa di assistenza sociale, sanità e formazione religiosa (occupando oltre il 26% dei dipendenti del settore). La restante parte delle istituzioni è attiva in campo sindacale e di rappresentanza di interessi (7%), politico (3%), ambientale (1,5%) e della cooperazione internazionale (0,6%). Per la maggior parte si tratta di associazioni, ma è significativa la presenza di fondazioni (oltre 3.000) e cooperative sociali (oltre 4.600).

Per quanto riguarda gli aspetti economici, il settore non profit ha avuto nel 1999 una dimensione piuttosto rilevante quando confrontata con le dimensioni dell'economia italiana, con entrate per circa 73.000 miliardi di lire (37 miliardi di euro) e uscite per quasi 70.000 miliardi di lire (36 miliardi di euro). Mentre queste grandezze danno solamente un'idea della misura del settore a confronto con il resto dell'economia, esse non consentono di per sé di valutare il suo contributo al benessere collettivo. Una ricerca recentemente portata a termine dall'IRS (2002) ha stimato, sulla base di un'indagine condotta su un campione significativo della popolazione residente in Italia, il valore aggiunto sociale generato dal settore non profit – cioè la differenza tra i benefici diretti e indiretti generati dal settore e i costi totali sostenuti per lo svolgimento della sua attività – nella misura di 8,5 miliardi di euro¹⁵.

Per quanto riguarda le fonti di finanziamento – a proposito delle quali non esistono, purtroppo, dati disaggregati precisi¹⁶ – è interessante notare che ben l'87% delle istituzioni (oltre 190.000) registra in prevalenza entrate di origine privata. Tra le varie istituzioni, l'88% delle associazioni, l'84% delle fondazioni e il 41% delle cooperative sociali ha prevalente finanziamento privato.

¹⁵ La ricerca IRS (2002) si è basata su un campione di un migliaio di individui, stratificato secondo caratteristiche come l'età, il sesso e l'area di residenza, e ha utilizzato la metodologia della valutazione contingente, che consiste nello stimare il valore di un bene sulla base della disponibilità a pagare per la produzione o conservazione di quel bene dichiarata dai soggetti intervistati facenti parte del campione.

¹⁶ I dati cui si fa qui riferimento sono tratti dal censimento ISTAT sulle istituzioni e imprese non profit (2001).

Capitolo quarto

Con riferimento, poi, alla composizione delle entrate private (che complessivamente si stima rappresentino circa il 60% delle entrate complessive del terzo settore)¹⁷, la maggior parte di esse deriva dalla vendita diretta di beni e servizi (circa il 55% delle entrate complessive), mentre solo circa il 5% delle entrate complessive pare essere attribuibile a erogazioni liberali da parte di imprese e soggetti privati.

Le erogazioni liberali dei privati raggiungono la quota del 7% delle entrate nel settore della cultura e delle attività ricreative, nel settore dei servizi sociali e in quello della cooperazione internazionale, del 14% in campo ambientale, ma solo del 2% nell'ambito della sanità e dell'1% nel campo dell'istruzione e della ricerca scientifica.

Nei campi della sanità e dell'assistenza sociale, la quota di intervento pubblico è predominante (72% e 57% rispettivamente), a indicare che il non profit in tali settori ha parzialmente sostituito l'intervento pubblico diretto attraverso la produzione di beni e servizi. L'intervento pubblico è invece pari solo al 17% delle entrate complessive nell'ambito dei beni e delle attività culturali, dove il 75% delle entrate è rappresentato dalla vendita di beni e servizi.

4.2.2. *I donatori*

Le informazioni di cui si dispone sulle caratteristiche dei soggetti che effettuano erogazioni liberali alle istituzioni non profit in Italia sono purtroppo piuttosto frammentarie. Se, per quanto riguarda il mondo imprenditoriale, il meccanismo di agevolazione introdotto dalla legge 342/2000 garantisce che i dati relativi alle erogazioni liberali siano resi noti ogni anno dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali, l'informazione per quanto riguarda le persone fisiche che effettuano erogazioni liberali è purtroppo sostanzialmente assente dalle statistiche ufficiali.

¹⁷ I dati in proposito non sono univoci. Mettendo a confronto le tre ricerche apparse negli ultimi anni sul terzo settore in Italia – la ricerca IRS del 1996, IREF del 1998 e NETS del 1998 (all'interno della prima fase del progetto comparativo sul settore non profit del Johns Hopkins Center for Civil Society Studies) – appare che il contributo pubblico alle associazioni tende a diminuire nella seconda metà degli anni novanta, passando da circa il 50% a poco meno del 40%.

In particolare, le donazioni delle persone fisiche che sono ammesse a fruire del regime di detraibilità (al tasso del 19%) dall'imposta sui redditi (come quelle a favore delle ONLUS) non sono distintamente riportate nelle statistiche relative alle dichiarazioni dei redditi disponibili presso il Ministero dell'Economia.

Per il periodo 1992-1995 sono invece attualmente desumibili dalle dichiarazioni dei redditi le donazioni dei privati che fruiscono della deducibilità dal reddito del donatore – erogazioni a favore delle istituzioni religiose e a favore dei paesi in via di sviluppo. A questo proposito, il sopra citato studio dell'IRS (2002)¹⁸ presenta un'analisi sui contributi erogati dai privati a favore dei paesi in via di sviluppo, dalla quale emergono alcune interessanti indicazioni sulla correlazione tra l'ammontare erogato e le due grandezze che secondo la teoria economica dovrebbero essere rilevanti: reddito del donatore e prezzo della donazione.

Dai dati descrittivi emerge che sia l'ammontare assoluto medio (per donatore) destinato al contributo, sia la percentuale di reddito donata aumentano all'aumentare del reddito. Il primo passa da circa 60.000 lire per il primo scaglione di reddito, a 310.000 lire nello scaglione centrale, fino ad arrivare a 1.891.000 lire nello scaglione più elevato (con riferimento al 1995), mentre le corrispondenti percentuali di reddito sono di 0,01%, 0,33% e 1,17%.

Con riferimento al volume totale di tale tipologia di donazioni – che peraltro non è molto elevato in termini assoluti – appare una certa crescita nel numero di contribuenti IRPEF che ha effettuato donazioni dirette ai paesi in via di sviluppo tra il 1992 e il 1995, da 19.000 donatori nel 1992 (0,07% delle dichiarazioni presentate) a quasi 50.000 nel 1995 (0,17%). Negli stessi anni, sono in forte crescita anche l'ammontare complessivo dei contributi erogati (da 8 miliardi di lire nel 1992 a 17 miliardi di lire nel 1995) e il conseguente esborso da parte del fisco (da 3 miliardi di lire nel 1992 a 6 miliardi di lire nel 1995).

Utilizzando i dati *panel* per il periodo 1993-1995 e con riferimento a 31 classi di reddito, la ricerca IRS (2002) arriva – come illustrato nel capitolo precedente – a una stima dell'elasticità della do-

¹⁸ Lo studio dell'IRS (2002) si basa sui dati del Ministero dell'Economia, *Analisi delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, 1992-1995*.

nazione rispetto al reddito pari a 0,50 e a una stima dell'elasticità rispetto al prezzo pari a $-1,31$.

Per quanto riguarda invece le caratteristiche e le motivazioni dei donatori italiani, la ricerca IRS (2002) ha, in aggiunta all'elaborazione dei dati ufficiali sulle dichiarazioni dei redditi, tratto interessanti informazioni dall'utilizzo dei risultati di una rilevazione campionaria (su un migliaio di individui), effettuata con la tecnica mista dell'invio del questionario e dell'intervista telefonica.

Innanzitutto, emerge dall'indagine campionaria che il 65% degli individui che fanno parte del campione dichiara di effettuare donazioni¹⁹, il 52% di effettuare donazioni superiori a 25 euro all'anno e il 35% superiori a 50 euro all'anno. La donazione media risulta essere di 117 euro all'anno – a indicare che evidentemente una piccola percentuale di individui effettua donazioni molto elevate, essendo la mediana pari a circa 25 euro.

Nella maggioranza dei casi le donazioni non sono programmate (65%), sono motivate dalla condivisione dei valori cui si ispirano le organizzazioni beneficiarie (90%) e, ciò che dovrebbe fare seriamente riflettere, non portano benefici fiscali per i donatori. Infatti, solo il 53% degli individui componenti il campione è al corrente dell'esistenza di incentivi fiscali per le erogazioni liberali e solo il 20% ne fa uso nella dichiarazione dei redditi per diminuire il proprio debito d'imposta.

Di questi ultimi due dati, è in particolare il primo che dovrebbe preoccupare, visto che il secondo è in buona misura spiegabile dal basso valore delle donazioni effettuate annualmente: coloro che dichiarano di essere al corrente dell'esistenza degli incentivi fiscali, ma di non farne uso, infatti, donano in media 92 euro all'anno²⁰. È invece sorprendente che quasi la metà del campione non conosca neppure l'esistenza della possibilità di poter vedere il proprio debito IRPEF diminuito in conseguenza di un'erogazione liberale al settore non profit.

¹⁹ Il dato è inaspettatamente alto – analogo a quello riscontrato in Gran Bretagna e negli Stati Uniti – ma occorre ribadire che l'indagine si basa sulle dichiarazioni (non verificabili) degli intervistati. Il 54% degli intervistati che si sono dichiarati donatori, peraltro, non ricorda il settore e le attività sostenute (IRS 2002). Si confronti poi con i risultati della ricerca ISPO (2002).

²⁰ Coloro che invece fanno uso degli incentivi fiscali dichiarano, in media, di donare 212 euro all'anno.

D'altra parte, emerge anche che il 40% degli intervistati dichiara che donerebbe di più se fossero previsti maggiori incentivi fiscali e l'80% se disponesse di reddito più elevato.

Infine, un interessante completamento del quadro del rapporto tra contribuenti italiani ed erogazioni liberali emerge dall'indagine campionaria condotta dall'ISPO (2002). Con riferimento alla collettività rappresentata dall'intera popolazione adulta residente in Italia, l'ISPO ha selezionato un campione di 5.125 individui che è proporzionale alla collettività di riferimento per genere, età, titolo di studio, professione, macroarea geografica e ampiezza del nucleo familiare. L'intervista è avvenuta a domicilio (i componenti del campione sono distribuiti in 450 comuni) tramite computer dotato di software semplice e facilmente accessibile.

Gli obiettivi della ricerca consistevano fondamentalmente nel tracciare il profilo di coloro che effettuano (o non effettuano) erogazioni liberali alle organizzazioni non profit e individuare in particolare le motivazioni legate alla scelta di non effettuarle, oltre ad analizzare altri aspetti – meno rilevanti in questo contesto – quali i destinatari delle donazioni, le modalità di erogazione e i canali attraverso cui i donatori potenziali vengono a conoscenza delle associazioni.

Sulla base del campione, risulta che 3/4 degli intervistati non ha effettuato donazioni nei tre anni precedenti l'intervista, il 12% ha effettuato una donazione, mentre il 13% ha effettuato più d'una donazione nello stesso periodo²¹. Risulta inoltre che gli individui in possesso di titolo di studio superiore e laurea, così come quelli residenti nel Nord Italia e quelli nella fascia di età 50-59 anni, tendono a effettuare donazioni in maggiore proporzione.

Per quanto riguarda il rapporto donatori-beneficiari, appare poi che la ragione più importante addotta dagli intervistati per non avere effettuato donazioni è costituita dalla scarsa fiducia nelle stesse, seguita dalla mancanza del contatto con un'associazione e dalla scarsa trasparenza sui risultati delle loro attività²².

²¹ L'intervista ha avuto luogo nel gennaio 2002.

²² Analogo risultato emerge dalla ricerca Irs (2002), dove il 63% degli intervistati dichiara che donerebbe di più se conoscesse meglio le attività svolte dalle organizzazioni non profit, e il 76,4% se ci fosse più trasparenza sull'utilizzo delle somme donate.

Da un lato, questo risultato dovrebbe fare seriamente riflettere il mondo del non profit sulle proprie strategie di *fund-raising* e in particolare sul proprio investimento in informazione, limpidezza e visibilità.

D'altro lato, però, è perlomeno sorprendente che da questa indagine non appaiano, tra le motivazioni per avere effettuato o non avere effettuato una donazione, né il livello di reddito del donatore, né il minimo riferimento al sistema tributario e agli incentivi fiscali in esso presenti per i donatori. Queste due variabili – reddito del donatore e prezzo fiscale della donazione – sono infatti considerate i due fattori centrali secondo la teoria economica che studia il comportamento dei donatori che abbiamo passato in rassegna e sviluppato nel terzo capitolo.

Tra l'altro, analoghi studi relativi ad altri paesi e basati altresì su indagini campionarie (si veda ad esempio Edwards 2002, per la Gran Bretagna) individuano ben altre motivazioni per la mancata donazione. In particolare, emerge il fatto che gli individui – per quanto benestanti – non si sentano così ricchi da poterselo permettere²³: molti donatori nella fascia di reddito media o medio-alta percepiscono cioè il proprio reddito come troppo basso per effettuare erogazioni liberali, ad esempio a confronto con quello di amici, parenti o colleghi. In altri casi emerge che i non donatori ritengono che il finanziamento del settore non profit debba avvenire attraverso altre fonti (ad esempio il settore pubblico o le imprese), o infine che il non aver effettuato donazioni sia imputabile all'impegnativo lavoro di tipo burocratico connesso alla donazione, al fine di ottenerne un beneficio fiscale.

Dall'indagine ISPO (2002) emerge poi un altro dato che sembra confermare che i donatori italiani richiedono di conoscere da vicino le istituzioni cui indirizzano il proprio denaro: la maggioranza assoluta dei componenti il campione che hanno effettuato donazioni (843 soggetti) si è infatti indirizzato a una sola istituzione, mentre solo il 4% ha donato a più di tre associazioni.

Infine, a ulteriore conferma della tesi che l'investimento più urgente in carico al settore non profit sia quello in trasparenza e visibilità, emerge che il canale che sembra essere più efficace per met-

²³ Questo aspetto emerge comunque dalla ricerca IRS (2002).

tere in contatto donatori e beneficiari è la conoscenza acquisita attraverso parenti, amici e conoscenti (che apparentemente costituisce garanzia di buona qualità e serietà dell'ente beneficiario), seguita dal mezzo televisivo e dal messaggio pubblicitario inviato per posta o pubblicato su giornali e riviste, mentre lo strumento più utilizzato per effettuare materialmente la donazione è il conto corrente postale, seguito dal denaro contante²⁴.

4.3. L'impatto degli incentivi fiscali sulle erogazioni liberali

Mentre è chiaro che una stima attendibile degli effetti di riforme fiscali, così come una valutazione dell'impatto di nuovi schemi di agevolazione fiscale alle erogazioni liberali al settore non profit (come quelli delineati nel terzo capitolo), richiederebbe informazioni ben più precise di quelle disponibili sulla distribuzione dei donatori (o potenziali donatori) per livello di reddito e altre caratteristiche personali/familiari, tuttavia si può esprimere qualche considerazione di tipo qualitativo sulla situazione del contributo privato al non profit in Italia e sulla sua possibile evoluzione futura in una serie di scenari alternativi.

Una prima valutazione può essere fatta a partire dalle basi scientifiche teoriche sviluppate nel terzo capitolo, e può essere basata sulle stime disponibili per il nostro paese dei due parametri che la teoria suggerisce essere fondamentali nel determinare il volume di erogazioni liberali: l'elasticità della donazione rispetto al reddito disponibile dei donatori e rispetto al prezzo fiscale della donazione.

Come riportato sopra, da dati ufficiali aggregati sulle dichiarazioni dei redditi dei contribuenti italiani, l'IRS (2002) stima tali elasticità nelle misure di 0,5 e -1,3 rispettivamente. Prendendo alla lettera tali elasticità, ciò significa che una data riduzione percentuale del prezzo fiscale della donazione (ottenuta o attraverso un incremento delle aliquote fiscali marginali delle imposte sui redditi in presenza di deducibilità della donazione, oppure in conseguenza di

²⁴ La carta di credito è utilizzata solo dal 3% dei donatori, così come la conoscenza dell'associazione avvenuta tramite internet è stata rilevante solo per lo 0,4% dei soggetti che hanno effettuato donazioni e ricordano il nominativo del beneficiario.

un aumento della percentuale di detraibilità della donazione), accompagnata da un'eguale riduzione percentuale di reddito disponibile dei donatori, determinerebbe un aumento netto delle donazioni.

Innanzitutto, occorre osservare, tuttavia, che l'uguaglianza tra variazione percentuale di prezzo fiscale della donazione e variazione percentuale di reddito disponibile non è in alcun modo garantita, né a livello aggregato di tutti i contribuenti, né, in modo particolare, per i contribuenti presi singolarmente.

In primo luogo, infatti, la progressività del sistema fiscale fa sì che la variazione percentuale del prezzo della donazione (determinata dalla variazione delle aliquote marginali delle imposte sui redditi) non sia di norma uguale alla variazione percentuale del reddito disponibile²⁵. Variazione percentuale del reddito disponibile e del prezzo sono uguali solo se l'aliquota marginale e l'aliquota media (cioè la frazione del reddito complessivo prelevata dal fisco) variano nella stessa proporzione – cosa che è tutt'altro che garantita in un sistema di imposte progressive. Ad esempio, una rimodulazione delle aliquote progressive dell'imposta sui redditi può determinare variazioni delle aliquote marginali per i diversi contribuenti, in assenza di variazione nel prelievo tributario medio sui contribuenti.

Si consideri il seguente esempio. Mantenendo la notazione del terzo capitolo, siano L , Y^* e p rispettivamente la donazione effettuata, il reddito virtualmente disponibile del donatore in assenza di donazione e il prezzo marginale della donazione – che, con deducibilità piena della donazione, è uguale a $1 - t$, dove t è l'aliquota marginale del contribuente. I valori delle elasticità dell'erogazione liberale rispetto al reddito e al prezzo siano indicati con ε e φ , nella seguente equazione log-lineare della donazione che è di solito utilizzata in letteratura per mettere in relazione il livello della donazione con le due variabili economiche fondamentali (reddito e prezzo):

$$L = e^K (Y^*)^\varepsilon p^\varphi$$

²⁵ Tale eguaglianza vale senz'altro, invece, in un sistema di imposte sui redditi puramente proporzionale.

ovvero, esprimendo la medesima equazione in logaritmi:

$$\ln(L) = K + \varepsilon \ln(Y^*) + \varphi \ln(p)$$

dove K è una costante²⁶. Il reddito disponibile Y^* può essere espresso come il prodotto del reddito lordo (R) moltiplicato per il complementare dell'aliquota fiscale *media* ($1 - \tau$, dove τ è l'aliquota media), grandezza che può essere qui denominata – in analogia con il prezzo marginale della donazione – come il prezzo medio della donazione π .

Consideriamo ora il prezzo marginale e il prezzo medio della donazione nell'anno 0 (p_0 e π_0) e supponiamo che essi varino nell'anno successivo 1, passando a p_1 e π_1 , rispettivamente, mentre tutto il resto (in particolare il reddito lordo) rimane invariato. Avremo quindi che, nei due periodi consecutivi, vale:

$$L_0 = e^K (\pi_0 R)^\varepsilon (p_0)^\varphi$$

$$L_1 = e^K (\pi_1 R)^\varepsilon (p_1)^\varphi$$

Dividendo la donazione dell'anno 1 per la donazione dell'anno 0 e risistemando i termini, si ottiene che la donazione dell'anno 1 è un multiplo della donazione nell'anno 0. Il fattore moltiplicativo che si applica alla donazione all'anno 0 dipende naturalmente dalla variazione percentuale del prezzo medio e del prezzo marginale della donazione stessa:

$$L_1 = \left(\frac{\pi_1}{\pi_0} \right)^\varepsilon \left(\frac{p_1}{p_0} \right)^\varphi L_0$$

Se la variazione percentuale del prezzo medio della donazione π è circa uguale alla variazione percentuale del prezzo marginale della donazione p , allora si può scrivere:

²⁶ Il termine che cattura i fattori stocastici inosservabili che influenzano la donazione è stato qui omesso per semplicità.

$$L_1 \cong \left(\frac{p_1}{p_0} \right)^{\varepsilon + \varphi} L_0$$

Ciò significa che in questo caso è sufficiente conoscere i valori delle due elasticità (in particolare è sufficiente conoscere quale delle due è più elevata in valore assoluto) per sapere se la donazione aumenterà o diminuirà in seguito a una variazione del suo prezzo. Ma, nella maggior parte dei casi, prezzo marginale e prezzo medio non cambieranno nella stessa percentuale. Ciò significa che, per conoscere l'esito finale sulla donazione di una variazione del sistema fiscale, occorre conoscere con esattezza anche la variazione del reddito disponibile, non essendo possibile assumere a priori che la variazione di quest'ultimo corrisponda alla variazione del prezzo marginale della donazione.

Si consideri, ad esempio, un sistema di imposte sui redditi in cui l'aliquota fiscale è pari al 10% sui primi 50.000 euro di reddito imponibile e del 30% per i redditi eccedenti. Un contribuente con reddito di 80.000 euro ha aliquota marginale del 30% e aliquota media del 17,5%. Il prezzo marginale della donazione p è pari a 0,70 mentre il prezzo medio π è pari a 0,825.

Supponiamo che l'aliquota massima passi al 50%. Il prezzo marginale della donazione passa a 0,50 mentre il prezzo medio passa a 0,75. Il prezzo marginale è diminuito del 28,5%, mentre reddito e prezzo medio sono diminuiti solo del 9%.

Più in generale, possiamo infatti scrivere che la donazione è funzione del reddito disponibile Y^* e del prezzo marginale della donazione p :

$$L = L(Y^*, p)$$

Se prendiamo la derivata prima di tale espressione rispetto all'aliquota fiscale marginale, abbiamo:

$$\frac{\partial L}{\partial t} = \frac{\partial L}{\partial Y^*} \frac{\partial Y^*}{\partial t} + \frac{\partial L}{\partial p} \frac{\partial p}{\partial t}$$

Tenendo conto che il reddito disponibile è pari al reddito lordo moltiplicato per il prezzo medio della donazione e usando inoltre le definizioni delle elasticità della donazione rispetto al reddito e rispetto al prezzo marginale²⁷, possiamo riscrivere l'effetto dell'aliquota marginale sulla donazione nel modo seguente:

$$\frac{\partial L}{\partial t} = \varepsilon \frac{L}{1-\tau} \frac{\partial \tau}{\partial t} - \varphi \frac{L}{1-t}$$

Ovvero, esprimendo la medesima equazione in termini di elasticità della donazione L rispetto all'aliquota marginale t , otteniamo la seguente espressione, che, a dispetto dell'apparente complessità, è interpretabile in modo semplice:

$$\frac{\partial L/\partial t}{L/t} = -\varepsilon \left(\frac{t}{1-\tau} \right) \frac{\partial \tau}{\partial t} - \varphi \left(\frac{t}{1-t} \right)$$

Come si vede dall'equazione qui sopra, conoscere i valori delle due elasticità – rispetto al reddito, ε e rispetto al prezzo, φ – non è sufficiente per prevedere, ad esempio, l'effetto di un incremento dell'aliquota marginale di imposta sulla donazione. Sappiamo solo con certezza che l'effetto di prezzo sarà nella direzione di aumentare la donazione (in quanto $\varphi < 0$) e che l'effetto di reddito sarà nella direzione di diminuirla (in quanto $\varepsilon > 0$ e la relazione fra τ e t è sicuramente positiva).

Ma per conoscere l'esito finale sulla donazione di un incremento dell'aliquota marginale ci serve conoscere il rapporto tra aliquota marginale e aliquota media. Nel caso più semplice di un'imposta proporzionale pura ($t = \tau$), l'equazione qui sopra si riduce a:

$$\frac{\partial L/\partial t}{L/t} = -\left(\frac{t}{1-t} \right) (\varepsilon + \varphi)$$

²⁷ Le elasticità sono così definite:

$$\varepsilon = \frac{\partial L}{\partial Y} \frac{L}{(1-\tau)R}; \quad \varphi = \frac{\partial L}{\partial p} \frac{L}{(1-t)}$$

Solo in questo caso è il valore relativo delle due elasticità a definire il segno dell'effetto di una variazione dell'aliquota sulla donazione.

In secondo luogo, le analisi empiriche sui (pochi) dati disponibili a proposito di livello di donazione e reddito fanno pensare che l'elasticità rispetto al reddito delle donazioni non sia costante, ma vari al variare del reddito stesso, e che una stima puntuale di tale elasticità sia solo una media tra diversi valori.

Infine, come si è visto, è ben possibile che l'elasticità delle donazioni sia differente a seconda che le variazioni di reddito e di prezzo siano percepite come permanenti o solo temporanee. L'indicazione qualitativa su cui ci si può ragionevolmente basare con un certo grado di confidenza – sulla base dei risultati apparsi nella letteratura – è che l'effetto sulle donazioni di variazioni di reddito e prezzo sia tanto più forte quanto più la variazione del reddito è percepita come permanente e quanto meno la variazione del prezzo è percepita come permanente.

Queste osservazioni tendono a portare alle due seguenti conclusioni. La prima è che sia rischioso fare eccessivo affidamento sulle stime disponibili delle elasticità delle donazioni rispetto al reddito e rispetto al prezzo. La seconda è che, quand'anche si disponga di stime affidabili delle due elasticità, non si possano utilizzare meccanicamente i due valori per simulare il possibile impatto sulle erogazioni liberali al settore non profit di riforme del sistema fiscale.

4.4. *Alcune valutazioni*

Dopo avere esaminato, alla luce delle principali esperienze internazionali, la questione degli effetti dei sistemi fiscali sulle donazioni al settore non profit dal punto di vista della teoria microeconomica e avere messo a confronto i risultati emersi dalle più recenti analisi empiriche, ed essendo infine passati ad affrontare lo studio del caso italiano, sembra giunto il momento di cercare di sintetizzare alcune valutazioni che possano essere di ausilio nel disegno di un eventuale processo di riforma del sistema di incentivi fiscali al sostegno privato al settore non profit.

Il punto fondamentale che ha caratterizzato lo studio condotto fino ad ora è che ogni analisi che si proponga di approfondire la co-

noscenza del processo attraverso il quale si compie, in un dato periodo, la scelta di donare a un'organizzazione non profit, non possa ipotizzare logiche dissimili da quelle che guidano le altre scelte che i contribuenti compiono quotidianamente nella sfera economica.

Ciò significa riconoscere che la scelta del donatore dipenderà certamente dal suo livello di reddito corrente in quel dato periodo, ma altrettanto dalle aspettative che il donatore si forma sull'andamento futuro del proprio reddito; ammettere che la sua scelta sarà senz'altro influenzata dal beneficio fiscale che può ottenere dalla propria donazione, ma anche dalle modifiche che si aspetta possano intervenire nel sistema dei benefici fiscali alle donazioni negli anni successivi; comprendere infine che, se l'atto di donare è un sacrificio corrente da parte del donatore, tale scelta è chiaramente dinamica, nel senso che il donatore stesso si aspetta che il suo sforzo attuale si rifletta in un oculato e trasparente utilizzo del suo contributo, con la finalità della crescita ed evoluzione negli anni futuri dell'organizzazione beneficiaria.

Di conseguenza, possiamo affermare che qualsiasi riforma del sistema fiscale che aumenta il reddito disponibile dei contribuenti farà aumentare tanto più le donazioni, quanto più i contribuenti si aspettano che l'incremento di reddito permanga anche nei periodi futuri, cioè quanto più confidano di non subire nuovi aggravii di imposta nel futuro.

Per quanto riguarda le risposte dei donatori a variazioni del prezzo fiscale, d'altra parte, occorre esplicitamente riconoscere la possibilità che i contribuenti tentino di sfruttare a proprio vantaggio la variabilità del prezzo fiscale nel tempo, e tentare piuttosto di utilizzare tali normali comportamenti per incentivare le donazioni, a beneficio del benessere complessivo. Il meccanismo che si può ragionevolmente tentare di introdurre è uno per cui il sistema di agevolazioni sia tale da indurre il contribuente a effettuare donazioni nel periodo corrente, al fine di potere godere di maggiori benefici nei periodi futuri, secondo uno schema dinamico che dia vita a un processo virtuoso attraverso una riduzione progressiva, ma condizionata al comportamento corrente, del prezzo fiscale della donazione nel tempo per ciascun donatore. Un premio fiscale, cioè, a chi dona seriamente.

Infine, pare di poter concludere, dall'osservazione dell'esperienza italiana – o almeno dall'evidenza che emerge dalle più re-

Capitolo quarto

centi indagini campionarie sulla popolazione italiana, IRS (2002) e ISPO (2002) – che debba essere prioritariamente rafforzato il rapporto di fiducia tra donatori e beneficiari, presumibilmente attraverso una migliore e più diretta conoscenza dei primi nei confronti dei secondi. È probabile che solo attraverso un maggiore livello di trasparenza, conoscenza e fiducia – la mancanza delle quali sembra rappresentare uno degli ostacoli principali alla generosità dei cittadini – si possano generare flussi di donazioni più cospicui e continui nel tempo.

Fisco, donazioni e settore non profit in Italia

Tabella 4.1. *Aliquote fiscali e scaglioni IRPEF (anno d'imposta 2002)*

scaglione di reddito (in euro)	aliquota (in percentuale)
fino a 10.329,14	18
oltre 10.329,14 fino a 15.493,71	24
oltre 15.493,71 fino a 30.987,41	32
oltre 30.987,41 fino a 69.721,68	39
oltre 69.721,68	45

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tabella 4.2. *A agevolazioni fiscali ai fini IRPEF (anno d'imposta 2002)*

donazioni che danno luogo alla detraibilità dall'imposta (nella misura del 19%)	
onere	limite
erogazioni a ONLUS	L. 4.000.000 (2.065,83 euro)
contributi a società di mutuo soccorso	L. 2.500.000 (1.291,14 euro)
erogazioni a società sportive dilettantistiche	L. 2.000.000 (1.032,91 euro) ^a
donazioni che danno luogo alla deducibilità dal reddito	
onere	limite
contributi a paesi in via di sviluppo ^b	2% del reddito complessivo ^c
contributi a istituzioni religiose	L. 2.000.000 (1.032,91 euro)

^a Limite elevato a 1.500 euro dalla legge finanziaria 2003.

^b Contributi a organizzazioni riconosciute dal Ministero degli Esteri con legge 49/1987.

^c In alternativa a erogazioni a ONLUS in oneri detraibili.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tabella 4.3. *Limiti massimi alle erogazioni liberali da parte delle imprese (legge 342/2000)*

anno	somma complessiva compatibile - SCC miliardi di lire (milioni di euro)	somma complessivamente erogata - SCE miliardi di lire (milioni di euro)
2001	270 (139,5)	33 (17)
2002	175 (90,4)	-
2003 e successivi	100 (51,6)	-

Fonte: Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

Conclusioni

L'analisi economica delle relazioni tra il fisco, i contribuenti in quanto potenziali erogatori di donazioni e le organizzazioni non profit costituisce, come il lettore avrà avuto modo di constatare, un oggetto di indagine estremamente ampio e complesso. Il lavoro che è stato qui condotto ha dovuto necessariamente operare delle scelte sugli aspetti da indagare e approfondire.

In primo luogo, ci si è concentrati esclusivamente sugli strumenti di tipo fiscale che possono incentivare indirettamente le donazioni private al terzo settore, tralasciando dunque la questione su quali forme debba assumere la tassazione delle diverse tipologie di redditi prodotti dalle organizzazioni non profit. Inoltre, si è ulteriormente ristretta l'indagine ai privati cittadini in quanto potenziali donatori – con l'esclusione quindi delle erogazioni liberali e delle sponsorizzazioni da parte delle imprese – e ancor più in particolare agli incentivi che l'imposta sul reddito delle persone fisiche è in grado di generare sul comportamento dei donatori.

Questa scelta è stata in parte motivata dal crescente dibattito che a questo riguardo si è sviluppato nel nostro paese, in conseguenza della diffusione del progetto di legge governativo di riforma del sistema fiscale e, soprattutto, dopo la risistemazione – avvenuta al termine del 2000 – del sistema di incentivi fiscali per le imprese che effettuano erogazioni liberali.

Il dibattito a proposito della necessità di rivedere il sistema di agevolazioni ai contributi dei privati al terzo settore in molti casi parte dalla condivisa convinzione che la modalità di finanziamento del settore non profit attraverso le donazioni dei cittadini sia la forma che garantisce alle organizzazioni beneficiarie il grado più am-

Conclusioni

pio di libertà e autonomia nel perseguimento dei propri obiettivi, rispetto a forme alternative di finanziamento, quali il sostegno pubblico diretto, la commercializzazione di beni e servizi o la sponsorizzazione da parte del mondo dell'impresa.

Se da una parte è irrealistico pensare che il contributo volontario dei cittadini alle organizzazioni non profit possa diventare il canale predominante nel finanziamento del settore, d'altra parte l'osservazione delle esperienze di paesi non dissimili dal nostro – come la Spagna – rende lecito domandarsi se esistano misure che possono essere verosimilmente adottate nel nostro paese allo scopo di dare un nuovo impulso alle erogazioni liberali dei privati.

Per dare una risposta a questo interrogativo, nel primo capitolo si è cercato anzitutto di delineare il complesso rapporto che esiste tra l'attività del settore pubblico e quella del settore non profit. Se da un lato i due settori possono essere visti come sostituti l'uno dell'altro, con il secondo che fiorisce e si sviluppa negli spazi lasciati liberi dal primo, l'osservazione dei sistemi economici moderni suggerisce invece una lettura piuttosto diversa, in cui sempre più il settore pubblico si delinea come finanziatore e il settore non profit come produttore di beni e servizi. Da questa forma organizzativa deriverebbe, in molti paesi, la forte dipendenza – non solo finanziaria – delle organizzazioni non profit dall'amministrazione pubblica, così come la crescente domanda di introduzione di più forti incentivi a forme alternative di finanziamento delle organizzazioni non profit, come gli sgravi fiscali per le erogazioni liberali dei privati.

Per completare il quadro di riferimento, nella seconda parte del primo capitolo si sono pertanto definiti i tratti caratteristici delle principali tipologie di sostegno pubblico indiretto al settore non profit. Tale sostegno assume solitamente la forma di agevolazioni fiscali alle erogazioni liberali, che sono state classificate come il contributo alla destinazione, l'agevolazione fiscale all'origine e l'agevolazione fiscale all'origine potenziale. Si è argomentato come la loro efficacia nel costituire uno stimolo alle donazioni non possa essere valutata se non disponendo di due elementi fondamentali: un quadro complessivo dell'intervento pubblico nel sistema economico e un adeguato modello microeconomico per lo studio delle decisioni di scelta individuali.

Nel secondo capitolo si è pertanto passati a tratteggiare il quadro generale del settore non profit nel mondo, per poi approfondire alcuni importanti casi internazionali – Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Germania e Spagna – per analizzare i rispettivi sistemi di imposte sui redditi e gli strumenti di agevolazione alle erogazioni liberali presenti in tali sistemi. È apparso chiaro che le differenze che si osservano tra diversi paesi non possono essere spiegate solo con i diversi incentivi fiscali che i rispettivi sistemi tributari generano per i donatori, ma coinvolgono invece, più in generale, il grado e la tipologia dell'intervento statale nell'economia.

Un aspetto particolarmente interessante che emerge dal secondo capitolo è quello che fa riferimento alle fonti di finanziamento delle attività del settore non profit a livello internazionale. In media, la fonte di finanziamento prevalente (circa la metà delle entrate complessive) è rappresentata dalle entrate per la vendita diretta di beni e servizi. Il sostegno pubblico ammonta in media al 40% delle entrate totali, mentre solo circa il 10% è riconducibile a donazioni provenienti dal settore delle famiglie e delle imprese. In particolare, il valore complessivo delle donazioni dei privati al settore non profit rappresenta il 10% delle entrate totali del settore in Gran Bretagna, circa il 13% negli Stati Uniti e addirittura sfiora il 20% in Spagna, mentre in Italia il contributo dei privati non raggiunge il 5%.

Ciò che desta particolare attenzione e preoccupazione, poi, è l'andamento negli anni più recenti dei contributi privati al finanziamento delle attività del settore non profit. A fronte di una sua tanto rapida e forte espansione, la quota di attività finanziate attraverso le erogazioni liberali dei privati ha segnato il passo. Infatti, se l'ammontare di erogazioni liberali è rimasto costante o è andato addirittura diminuendo in percentuale del PIL in numerosi paesi, a sua volta la quota del PIL attribuibile alle attività del settore non profit è significativamente aumentata nel corso degli anni.

Appare chiaro che, per studiare in modo rigoroso le scelte dei privati a proposito delle erogazioni liberali e per simulare l'impatto che su di esse possono avere diverse legislazioni fiscali, sia necessario predisporre un adeguato impianto teorico microeconomico. Di conseguenza, nel terzo capitolo ci siamo proposti di elaborare un modello per lo studio della decisione di donare da parte dei singoli individui. Dopo avere passato in rassegna la letteratura economica

Conclusioni

esistente – particolarmente quella empirica e i risultati in essa raggiunti sull’impatto dei sistemi di agevolazione fiscale sulle donazioni – siamo giunti alla definizione di alcune caratteristiche che un sistema di agevolazioni fiscali alle donazioni dovrebbe possedere.

I risultati emersi nella letteratura econometrica sugli effetti dei sistemi di agevolazione fiscale sul volume di donazioni sono, purtroppo, lontani dal dare risposte univoche. Le stime dei coefficienti chiave per simulare l’impatto di cambiamenti del sistema tributario – l’elasticità delle donazioni rispetto al reddito dei donatori e rispetto al prezzo fiscale da questi sostenuto – esibiscono una certa variabilità a seconda dei dati utilizzati, dei paesi considerati e delle tecniche impiegate. Appare necessaria ulteriore ricerca empirica al fine di ottenere risultati che, dal punto di vista delle implicazioni per il disegno dei sistemi fiscali e dei sistemi di agevolazione alla donazione, sono cruciali.

In definitiva, se si ritiene che l’effetto più forte sulle donazioni provenga dal prezzo fiscale della donazione stessa, si può ragionevolmente temere che riforme fiscali che aumentano tale prezzo (attraverso la riduzione delle aliquote dell’imposta personale sul reddito) facciano diminuire il volume totale delle donazioni. Se invece si ritiene che l’effetto più forte sia quello di reddito, l’implicazione in termini di politica fiscale è che, se si intende fare crescere il volume di donazioni dei privati, occorre fare aumentare il reddito disponibile dei potenziali donatori attraverso una riduzione dell’onere fiscale complessivo.

In ogni caso, quello che emerge chiaramente dalla letteratura è che, fondamentalmente, l’insieme di agevolazioni fiscali dovrebbe puntare a essere efficiente dal punto di vista della collettività. Ciò significa che, al fine di non generare un costo eccessivo in termini di mancato gettito fiscale, il sistema non deve creare semplicemente l’incentivo per i donatori a riversare sulla collettività una parte dell’onere della donazione, ma deve piuttosto incrementare l’onere a carico del donatore stesso. In altre parole, il sistema dovrebbe generare nei donatori i sufficienti incentivi per modificare le proprie scelte di consumo nella direzione di un maggior impegno nel sostegno al settore non profit.

Questo risultato difficilmente può essere ottenuto con una pura e semplice elevazione degli esistenti limiti massimi alla deducibilità

delle donazioni da parte delle persone fisiche (o a una loro eliminazione *tout court*). Le proposte di riforma in tal senso avrebbero piuttosto l'effetto di incrementare il costo della manovra per il fisco, aumentando sì, con una certa probabilità, il volume complessivo delle donazioni al settore non profit, ma potenzialmente riducendo la quota di esse che rimane a carico dei donatori stessi e scaricando il resto dell'onere sulla collettività – come mostra con una certa chiarezza il modello sviluppato nel terzo capitolo.

I risultati qualitativi ottenuti tramite tale modello, unitamente alle lezioni che si traggono dalle esperienze internazionali analizzate nel secondo capitolo, portano piuttosto alla conclusione che un sistema che si propone di raggiungere i sopra menzionati obiettivi debba avere le tre seguenti caratteristiche.

In primo luogo, pare assolutamente necessario un processo di unificazione della normativa in proposito delle erogazioni liberali da parte dei privati, che elimini le esistenti ingiustificate differenze nel vantaggio fiscale a seconda dell'ente beneficiario delle donazioni. In particolare, poi, appare necessaria la sostituzione delle attuali deduzioni dal reddito con un sistema unico e generalizzato di detrazioni dall'imposta, in quanto le prime rendono il vantaggio fiscale del donatore dipendente in misura cruciale dalla sua situazione reddituale, così come da eventuali future modifiche delle aliquote dell'imposta sui redditi.

In secondo luogo, pare giustificata dalle argomentazioni del terzo capitolo l'introduzione di aliquote di detraibilità progressive, ovvero con aliquota di detrazione crescente al crescere dello sforzo sostenuto dal donatore. Tale scala di aliquote di detrazione progressive può infatti, se calibrata adeguatamente, essere efficiente, nel senso di generare il giusto equilibrio tra effetto di prezzo ed effetto di reddito.

Infine, sarebbe auspicabile il passaggio da un sistema di incentivi statico a uno dinamico, nel senso che l'incentivo fiscale per il contribuente dovrebbe essere commisurato non solo alla donazione effettuata in un certo periodo, ma anche ai livelli di erogazioni liberali effettuati nei periodi precedenti, premiando la continuità con la quale il donatore effettua le erogazioni liberali.

Le caratteristiche sopra descritte si dovrebbero tradurre nella pratica in un sistema di aliquote di detrazione caratterizzate da pro-

Conclusioni

gressività secondo due dimensioni. La prima dimensione è in termini quantitativi: l'aliquota di detrazione è crescente al crescere della donazione, sia essa espressa in termini assoluti o, preferibilmente, in percentuale del reddito del contribuente. La seconda dimensione della progressività è in senso temporale: l'aliquota è crescente al crescere della continuità temporale del contributo, ovvero il donatore accede gradualmente, nel corso degli anni, agli scaglioni di detraibilità che garantiscono vantaggi fiscali più elevati.

Infine, il quarto capitolo ha ricostruito brevemente il percorso che ha portato a quello che oggi appare, a dispetto di un'attività normativa spesso frammentaria e disorganica, come un importante e vitale settore non profit nel nostro paese, con oltre 220.000 istituzioni attive (quasi quattro ogni mille abitanti), più di 600.000 lavoratori impiegati, un numero di volontari che è stimato superare i 3 milioni, un volume di entrate annue di circa 40 milioni di euro e in grado di generare un valore aggiunto sociale nella misura di 8,5 miliardi di euro.

D'altra parte, se almeno quattro istituzioni non profit su cinque registrano in prevalenza entrate di origine privata – che si stima rappresentino circa il 60% delle entrate complessive del terzo settore – solo circa il 5% delle entrate complessive pare essere attribuibile a erogazioni liberali da parte di imprese e soggetti privati. In particolare, appare che le erogazioni liberali dei privati raggiungono la quota del 7% delle entrate nel settore della cultura e delle attività ricreative, nel settore dei servizi sociali e in quello della cooperazione internazionale, del 14% in campo ambientale, ma solo del 2% nell'ambito della sanità e dell'1% nel campo dell'istruzione e della ricerca scientifica.

È ragionevole pensare che tali cifre siano almeno in parte spiegabili dall'assenza di sufficienti incentivi per i privati a donare. A sua volta, l'apparente inadeguatezza del nostro sistema tributario in termini di potere incentivante nei confronti delle erogazioni liberali può essere giustificata dal fatto che la crescita del terzo settore in Italia è un fenomeno piuttosto recente, come testimonia la circostanza che quasi il 90% delle istituzioni non profit si è costituita dopo il 1980, e oltre il 50% addirittura dopo il 1990.

In effetti, dal quadro della filantropia e del micro-mecenatismo in Italia, per quanto un po' offuscato dalla mancanza di dati precisi

e informazioni dettagliate, emerge una chiara indicazione sulla presenza di un freno alla crescita del contributo privato al terzo settore. Tale freno pare essere costituito da una sorta di barriera, perlopiù informativa, tra la maggioranza dei contribuenti, le istituzioni non profit e l'amministrazione finanziaria.

Per quanto riguarda i donatori, emerge che, nella maggioranza dei casi, le donazioni non sono programmate e sono motivate dalla condivisione dei valori cui si ispirano le organizzazioni beneficiarie. Ciò che dovrebbe fare seriamente riflettere, poi, è il fatto che in molti casi le donazioni effettuate non portano benefici fiscali per i donatori, con un solo donatore su cinque che fa uso delle agevolazioni fiscali ai fini IRPEF nella dichiarazione dei redditi per diminuire il proprio debito d'imposta.

Per quanto riguarda i non donatori, d'altra parte, emerge che la maggioranza di essi porta come principale motivazione del proprio comportamento la scarsa fiducia nelle organizzazioni stesse. D'altra parte, a conferma dell'importanza degli aspetti economici e finanziari nella decisione di donare o non donare, emerge anche che quasi un individuo su due donerebbe di più se fossero previsti maggiori incentivi fiscali e quattro individui su cinque se disponessero di reddito più elevato.

Pare quindi di poter concludere che sia particolarmente necessario, per contribuire allo sviluppo del micro-mecenatismo in Italia, che, accanto a un'adeguata serie di leve fiscali che abbiano come obiettivo principale quello di introdurre un premio per la continuità temporale dell'attività del donatore, il settore non profit stesso investa nella propria immagine e punti a mettere in luce il proprio insostituibile ruolo, crescente in Italia come nel resto dei paesi industrializzati, nel dare risposte a domande e bisogni che non possono trovare soddisfazione alternativa.

Bibliografia

- Anheier, H. (2002), *The third sector in Europe: five theses*, Civil Society Working Paper 12, London School of Economics, London.
- Anheier, H. e Kendall, J. (2000), *Trust and voluntary organisations: three theoretical approaches*, Civil Society Working Paper 5, London School of Economics, London.
- Auten, G., Cilke, J. e Randolph, W. (1992), «The effects of tax reform on charitable contributions», in *National Tax Journal*, 45, pp. 266-90.
- Barrett, K. (1991), «Panel-data estimates of charitable giving: a synthesis of techniques», in *National Tax Journal*, 44, pp. 365-81.
- Barrett, K., McGuirk, A. e Steinberg, R. (1997), «Further evidence on the dynamic impact of taxes on charitable giving», in *National Tax Journal*, 50, pp. 321-34.
- Barry, J. (1996), *How a flat tax would affect charitable contributions*, Backgrounder no.1093, The Heritage Foundation.
- (The) Beacon Hill Institute (2000), *Improving the generosity rate: charitable tax deduction would boost charitable giving in Massachusetts*, BHI Information and Updates on Current Issues, Boston.
- Beer, Y. (1995), «Taxation of non-profit organisations: towards efficient tax rules», in *British Tax Review*, pp. 156-72.
- Bellezza, E. (2001), «Prospettive di finanziamento alla cultura aperte da recenti provvedimenti», in *Economia della Cultura*, 11, pp. 103-10.
- Brooks, A. (2002a), «Welfare receipt and private charity», in *Public Budgeting and Finance*, 22, pp. 100-13.
- Brooks, A. (2002b), «Charitable giving in transition economies: evidence from Russia», in *National Tax Journal*, 55, pp. 743-54.
- Brosio, G. e Zanola, R. (1996), *Il trattamento fiscale delle organizzazioni*

Bibliografia

- non-profit con finalità filantropiche: un'analisi comparata*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Business Week*, 10 aprile 2000, articolo «When giving means getting back».
- Business Week*, 9 ottobre 2000, articolo «Why so many are giving so much».
- Cherchi, A. (2000), «Fisco e arte: finalmente amici?», in *Civitas*, novembre.
- Cherchi, A. (2001), «Sugli investimenti in cultura via libera agli sgravi fiscali», in *IlSole24ore*, 23 marzo.
- Cherchi, A. (2002), «Gli incentivi fiscali superano il rodaggio», in *IlSole24ore*, 13 novembre.
- Chiarion Casoni, G. (1999), «Il trattamento fiscale dei contributi privati allo spettacolo», in *Economia della Cultura*, 9, pp. 27-37.
- Duquette, C. (1999), «Is charitable giving by nonitemizers responsive to tax incentives? New evidence», in *National Tax Journal*, 52, pp. 195-206.
- (*The Economist*) (1999), «Giving your all?», 29 maggio - 4 giugno.
- (*The Economist*) (2001), «Giving something back. A golden age of philanthropy may be dawning», 16-22 giugno.
- (*The Economist*) (2001), dossier «Private money for the arts», 18-24 agosto.
- (*The Economist*) (2001), «Charitable giving. Too much», 29 settembre - 5 ottobre.
- Edwards, L. (2002), *A bit rich? What the wealthy think about giving*, Institute for Public Policy Research, London.
- European Foundation Centre (2002), *Tax treatment of private donations to public benefit foundations across the European Union*, EFC, Bruxelles, Working Document, settembre 2002.
- Fiorentini, G. (2000), *Pubblico e privato nel nuovo welfare. La regolamentazione delle organizzazioni non lucrative e dei servizi di utilità sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Frey, B. e Pommerehne, W. (1991), *Muse e mercati. Indagine sull'economia dell'arte*, Il Mulino, Bologna.
- Fuortes, C. (1998), «La finanza del museo tra stato e mercato: casi di studio internazionali», in *Economia della Cultura*, 8, pp. 125-51.
- Gandullia, L. (1996), «La regolamentazione fiscale degli enti non-profit», in R. Artoni (a cura di), *Gli enti non profit. Aspetti tributari*, CEDAM, Padova.

- Gandullia, L. (2002), «Riforma fiscale e donazioni filantropiche», in *Politica Economica*, 3 (numero speciale: *Il disegno di legge delega per la riforma fiscale del governo Berlusconi*).
- Giddens, A. (1998), *The third way: the renewal of social democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Greene, P. e McClelland, R. (2001), «Taxes and charitable giving», in *National Tax Journal*, 54, pp. 433-53.
- Hansmann, H. (1980), «The role of nonprofit enterprise», in *Yale Law Journal*, 89, pp. 835-901.
- Hansmann, H. (1987), «Economic theories of non-profit organisations», in W. Powell (a cura di), *The non-profit sector: a research handbook*, Yale University Press, New Haven.
- IRS (2002), *Il valore aggiunto sociale del nonprofit e il ruolo delle donazioni private*, Istituto per la Ricerca Sociale, Milano.
- ISPO (2002), *Gli italiani e le donazioni alle associazioni non profit*, Istituto per gli Studi sulla Pubblica Opinione, Milano.
- ISTAT (2001), *Primo censimento delle istituzioni e imprese non profit*, Roma.
- James, E. (1989), *The nonprofit sector in international perspective*, Oxford University Press, New York.
- Jones, A. e Posnett, J. (1991a), «Charitable donations by UK households: evidence from the Family Expenditure Survey», in *Applied Economics*, 23, pp. 343-51.
- Jones, A. e Posnett, J. (1991b), «The impact of tax deductibility on charitable giving by covenant in the UK», in *Economic Journal*, 101, pp. 1117-29.
- Khanna, J., Posnett, J. e Sandler, T. (1995), «Charity donations in the UK: new evidence based on panel data», in *Journal of Public Economics*, 56, pp. 257-72.
- Lindsey, L. e Steinberg, R. (1990), *Joint crowdout: an empirical study of the impact of federal grants on state government expenditures and charitable donations*, NBER Working Paper No. 3226.
- List, J. e Lucking-Reiley, D. (2002), «The effect of seed money and refunds on charitable giving: experimental evidence from a university capital campaign», in *Journal of Political Economy*, 110, pp. 215-33.
- Marcuello, C. e Salas, V. (2001), «Nonprofit organizations, monopolistic competition, and private donations», in *Public Finance Review*, 29, pp. 183-207.

Bibliografia

- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2002), *Relazione generale sulla situazione economica del paese - 2001*, Roma.
- Oates, W. (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Okten, C. e Weisbrod, B. (2000), «Determinants of donations in private nonprofit markets», in *Journal of Public Economics*, 75, pp. 255-72.
- Olson, M. (1965), *The logic of collective action*, Harvard University Press, Cambridge.
- Osservatorio Impresa e Cultura (2002), *La defiscalizzazione dell'investimento culturale*, Sipi, Roma.
- Pricewaterhouse Coopers - National Economic Consulting (2001), *Incentives for nonitemizers to give more: an analysis*, rapporto preparato per l'associazione Independent Sector.
- Progetto NETS - New Employment opportunities in the Third Sector (1998a), *Il terzo settore in Europa: teorie ed analisi*, Working Paper 1, Università degli Studi di Roma «La Sapienza».
- Progetto NETS - New Employment opportunities in the Third Sector (1998b), *Le politiche pubbliche per il terzo settore*, Working Paper 2, Università degli Studi di Roma «La Sapienza».
- Randolph, W. (1995), «Dynamic income, progressive taxes, and the timing of charitable contributions», in *Journal of Political Economy*, 103, pp. 709-38.
- Ribar, D. e Wilhelm, M. (2002), «Altruistic and joy-of-giving motivations in charitable behavior», in *Journal of Political Economy*, 110, pp. 425-57.
- Salamon, L., Anheier, H., List, R., Toepler, S. e Sokolowski, S. (1999), *Global civil society: dimensions of the nonprofit sector. The Johns Hopkins comparative nonprofit sector project*, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore.
- Schuster, M. (1999), «L'altra faccia della 'Musa assistita': un riesame del sostegno indiretto», in *Economia della Cultura*, 9, pp. 3-25.
- Tiehen, L. (2001), «Tax policy and charitable contributions of money», in *National Tax Journal*, 54, pp. 707-23.
- Trimarchi, M. (2000), «'Vengan denari...' Risorse, criteri e meccanismi per il finanziamento dello spettacolo dal vivo», in *Aedon*, n. 3.
- Trupiano G. (a cura di) (1999), *Assetto istituzionale, disciplina fiscale e finanziamento della cultura*, Franco Angeli, Milano.

- UK Inland Revenue (2000), *Giving to charity by individuals*, Clubs and Charities Series, IR 65.
- Vittadini, G. (a cura di) (1997), *Il non profit dimezzato*, Etas Libri, Milano.
- Wang, S. (2000), *Money and autonomy. Dilemma faced by the nonprofit sector*, Working Paper, Department of Political Science, Yale University, febbraio 2000.
- Weisbrod, B. (1974), «Toward a theory of the voluntary nonprofit sector in a three-sector economy», in E. Phelps (a cura di), *Altruism, morality and economic theory*, Sage, New York.
- Weisbrod, B. (1977), *The voluntary non-profit sector*, DC Heath & Co., Lexington.
- Weisbrod, B. (1988), *The non-profit economy*, Harvard University Press, Cambridge.
- Wright, K. (2002), *Generosity versus altruism: philanthropy and charity in the US and UK*, Civil Society Working Paper 17, London School of Economics, Londra.
- Zanetti, L. (2001), «Gli strumenti di sostegno alla cultura tra pubblico e privato: il nuovo assetto delle agevolazioni fiscali al mecenatismo culturale», in *Aedon*, n. 2.

Nota sull'autore

Federico Revelli, professore associato di Scienza delle Finanze dell'Università di Torino, ha conseguito il Ph. D. in Economia presso lo University College London.

Dirige il corso di laurea in Scienze dell'Amministrazione e dell'Organizzazione della Facoltà di Scienze Politiche di Torino.

Recenti pubblicazioni
delle Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli

- Falk Pingel (a cura di), *Insegnare l'Europa. Concetti e rappresentazioni nei libri di testo europei*
- Roberto Mancini, Francesco Compagnoni, Romeo Astorri *et al.*, *La libertà religiosa tra tradizione e moderni diritti dell'uomo. Le prospettive delle grandi religioni* (Collana del Centro di Studi Religiosi Comparati Edoardo Agnelli)
- Centro Studi Cgm (a cura di), *Comunità cooperative. Terzo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*
- Lorenzo Fischer e Maria Grazia Fischer, *Scuola e società multietnica. Modelli teorici di integrazione e studenti immigrati a Torino e Genova*
- Graziella Giovannini e Luca Queirolo Palmas (a cura di), *Una scuola in comune. Esperienze scolastiche in contesti multietnici italiani*
- Vladimir A. Kolosov (a cura di), *La collocazione geopolitica della Russia. Rappresentazioni e realtà*
- Cristiano Antonelli e Mario Calderini, *Le misure della ricerca*
- Lionello Lanciotti (a cura di), *Conoscere la Cina*
- Piero Sinatti (a cura di), *La Russia e i conflitti nel Caucaso*
- Roberta Aluffi Beck-Peccoz, *Tempo, lavoro e culto nei paesi musulmani*
- Sergej Filatov e Aleksej V. Malašenko (a cura di), *Islam e politica nello spazio post-sovietico*
- Anthony Reid (a cura di), *Cinesi d'oltremare. L'insediamento nel Sud-Est asiatico*
- Simona Bodo (a cura di), *Il museo relazionale. Riflessioni ed esperienze europee*
- Franco Garelli, Andrea Pacini e Antonella Castellani, *Cooperazione e solidarietà internazionale in Piemonte*

Finito di stampare nel mese di aprile 2003
dalla Tipolito Subalpina s.r.l. in Rivoli (To)
Grafica copertina di Gloriano Bosio