AGEVOLAZIONI FISCALI E SETTORE *NON PROFIT* NELL'ESPERIENZA ITALIANA*

1. Introduzione e principali conclusioni

Tradizionalmente il settore *non profit* è destinatario di trattamenti fiscali agevolativi sia sul versante degli enti beneficiari sia soprattutto delle erogazioni liberali ad essi effettuate. Rispetto alle maggiori esperienze internazionali, nel nostro paese, con l'eccezione della riforma del 1997 istitutiva delle ONLUS, l'assetto istituzionale del settore *non profit* si è sempre caratterizzato per un'estrema frammentarietà. Tale tendenza si è manifestata con particolare evidenza nella disciplina fiscale delle erogazioni liberali alle organizzazioni *non profit* da parte di privati e imprese (Gandullia, 1996 e 2002; Cartocci e Maconi, 2006).

L'obiettivo di questo lavoro è delineare un quadro sintetico delle evidenze empiriche disponibili circa le principali erogazioni liberali oggetto di particolari schemi fiscali agevolativi nell'esperienza italiana (Figari e Gandullia, 2003). Pur essendo un ambito di finanziamento specifico, risulta essenziale per l'intero settore *non profit* che vede in esso una delle principali fonti di finanziamento.

Dopo aver brevemente delineato le ragioni economiche e il ruolo delle agevolazioni fiscali a favore delle erogazioni liberali al *non profit*, si fornisce una rapida rassegna della disciplina fiscale cui sono soggette le erogazioni liberali a favore di ONLUS e ONG che, quantitativamente, costituiscono i principali soggetti dell'intero settore *non profit*. Successivamente viene fornita un'analisi aggiornata del-

---

* Il presente articolo costituisce una versione rivista ed aggiornata di un più ampio lavoro che Luca Gandullia e Francesco Figari hanno condotto per conto dell'Agenzia per le Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale e confluito nel "Libro bianco sul terzo settore", a cura di R. Cartocci e F. Maconi (2006).

le donazioni effettuate dalle persone fisiche, usufruendo degli schemi agevolativi previsti. Tale analisi permette di definire in termini quantitativi l'ammontare delle donazioni, la tendenza degli ultimi anni, la loro distribuzione territoriale e per tipologia di contribuente e il relativo costo per l'erario.

I dati attualmente a disposizione (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 1998-2004) non permettono di effettuare analisi microeconometriche e tale vincolo limita fortemente il livello di dettaglio delle analisi stesse e la potenzialità delle implicazioni di *policy* che, invece, potrebbero essere desunte. Inoltre, l'impossibilità di comparare i dati di natura fiscale con quelli delle rilevazioni sulle organizzazioni di volontariato dell'Istat, non permette di arrivare a definire con precisione quale percentuale di donazioni usufruiscano degli schemi agevolativi esistenti. Tuttavia, l'analisi delle donazioni attraverso le dichiarazioni dei redditi, pur rappresentando una parte esigua del totale dei contributi al settore *non profit*, riveste un'importanza cruciale in chiave di *policy*, in quanto rende esplicito il rapporto tra individuo donatore, organizzazione *non profit* beneficiaria ed ente pubblico.

2. Le motivazioni economiche a favore delle agevolazioni fiscali

Le imposte e, più in generale, l'intervento complessivo del settore pubblico nell'economia influenzano l'ammontare di risorse private di cui il *non profit* può disporre (Revelli, 2003). In primo luogo un più incisivo intervento pubblico riduce il potere d'acquisto complessivo del donante (effetto reddito), presumibilmente riducendo le donazioni desiderate. Secondariamente, le imposte riducono il prezzo effettivo della donazione per alcuni contribuenti (effetto di sostituzione), ossia per coloro che possono beneficiare degli schemi agevolativi inerenti le donazioni, presumibilmente incrementando le donazioni desiderate (Banks e Tanner, 1998; Brooks, 2002). Inoltre, considerando i beni offerti dal settore pubblico e da quello *non profit* tra loro sostituti, una maggiore offerta dei primi tende a ridurre la domanda di questi ultimi e dunque le risorse del settore *non profit* (effetto spiazzamento).

Pur essendo un ambito di finanziamento specifico, le donazioni da parte dei privati risultano essere una delle principali, e più naturali, fonti di finanziamento del settore *non profit*: risulta pertanto evidente che alle agevolazioni fiscali associate alle donazioni filantropiche, in denaro e in natura, è da sempre attribuito un ruolo rilevante nella promozione delle stesse. L'impiego di tali agevolazioni

si riscontra nella generalità dei Paesi, sebbene in misura differenziata: eterogenei risultano infatti essere i soggetti eroganti, le finalità perseguite dalle organizzazioni beneficiarie, i limiti quantitativi delle erogazioni ammesse ai benefici fiscali, l'oggetto dell'erogazione, lo strumento agevolativo (deduzione dalla base imponibile, detrazione d'imposta, credito d'imposta), l'imposta a cui l'agevolazione si riferisce (Jones e Posnett, 1991; Figari, 2004).

Le motivazioni economiche a favore di tali agevolazioni non sono incontrovertibili (Gandullia, 1996): la principale giustificazione si fonda sul carattere meritorio e talvolta sostitutivo all'intervento pubblico, dell'azione delle organizzazioni del settore *non profit* che, attraverso le agevolazioni, possono ottenere risorse sufficienti a garantire il loro operato (Foster *et al*., 2001).

L'agevolazione fiscale, comunque strutturata, riduce il prezzo della donazione: considerando la stessa come un bene il cui prezzo è determinato dal costo netto, riducendo tale costo il soggetto donatore sarà disposto ad elargire quantità di denaro maggiori a vantaggio delle organizzazioni beneficiarie.

Al pari di ogni altra forma agevolativa, anche i trattamenti a favore delle donazioni devono essere giudicati sotto il profilo dell'efficienza e dell'equità impositiva. L'agevolazione si considera efficiente dal lato dei beneficiari se essa aumenta l'ammontare della donazione, indipendentemente da chi, donatore o fisco, ne sopporta l'onere effettivo. L'agevolazione è invece efficiente dal punto di vista della collettività ("efficienza di tesoreria") se essa stimola il donatore ad aumentare l'onere a suo carico oltre il livello deciso in assenza dell'agevolazione; in questo caso il valore della donazione indotta eccede la perdita di gettito e permette di sostenere la superiorità normativa degli strumenti di sostegno indiretto, tra cui le agevolazioni fiscali, rispetto agli strumenti di sostegno diretto, tra cui i sussidi pubblici (Brosio e Zanola, 1996; Greene e McClelland, 2001).

Per quanto riguarda l'equità impositiva, in presenza di imposte progressive, le agevolazioni sotto forma di deduzione dalla base imponibile tendono a favorire i contribuenti soggetti ad aliquote marginali più elevate che, a parità di donazione, sopportano un costo della stessa inferiore rispetto a contribuenti più poveri. Da qui, la preferenza nella quasi totalità dei paesi, a favorire lo strumento della detrazione che permette di attribuire, a parità di donazione, lo stesso beneficio fiscale.

La valutazione dell'efficacia complessiva di uno schema agevolativo deve comunque considerare la reazione dei donatori di fron-

te all'agevolazione. Complessivamente le principali analisi empiriche (Figari e Gandullia, 2003) hanno fornito un supporto all'estensione dei benefici fiscali per incoraggiare le donazioni, riscontrando che la donazione è inelastica al reddito (con valori pari a 0.40-0.50) ed elastica al prezzo (con valori vicini all'unità): tali riscontri confermerebbero l'efficienza dal punto di vista dei beneficiari e della collettività delle agevolazioni fiscali.

Con riferimento al caso italiano Figari e Gandullia (2003) hanno stimato le elasticità al reddito e al prezzo delle donazioni a favore delle Organizzazioni non governative. Utilizzando dati fiscali relativi agli anni 1993-1995 (Ministero dell'Economia e delle Finanze) ed applicando una metodologia di tipo tradizionale (Clotfelter, 1985 e 1990) sono stati quantificati gli effetti reddito (+0,50) e prezzo (-1,307), confermando l'andamento rispettivamente crescente delle donazioni rispetto al reddito e decrescente al prezzo fiscale, l'efficacia delle agevolazioni fiscali (l'elasticità al reddito, in valore assoluto, è inferiore all'elasticità al prezzo) e, infine, l'efficienza di tesoreria (l'elasticità al prezzo, in valore assoluto, è superiore all'unità) per cui, a seguito delle donazioni, l'esborso del fisco è inferiore all'aumento dei contributi ricevuti dall'organizzazione *non profit*.

È tuttavia necessario interpretare con cautela i risultati emersi a causa dell'indisponibilità di un dataset a livello individuale contenente variabili sociodemografiche e reddituali che possono influire sia sulla decisione di donare attraverso gli schemi agevolativi esistenti che sul valore dei coefficienti di elasticità ottenuti. Non meno importante risulta essere la possibilità che i valori stimati (per gli anni 1993-1995) non siano stabili nel tempo e che le riforme degli ultimi anni (tra cui l'introduzione delle detrazioni delle donazioni a favore delle ONLUS nel 1998) possano avere un effetto, almeno parzialmente, differente.

Le motivazioni economiche a sostegno delle agevolazioni fiscali alle donazioni e le verifiche empiriche esistenti, permettono quindi di focalizzare l'attenzione sulla necessità di disegnare un sistema di agevolazioni fiscali alle donazioni razionale ed efficiente, creando quindi corretti incentivi all'interno dei vincoli stringenti cui è necessariamente sottoposta la finanza pubblica.

3. La disciplina fiscale delle erogazioni liberali effettuate da persone fisiche

L'attuale disciplina fiscale delle erogazioni liberali agli enti *non profit* nel nostro paese è il risultato di una serie di interventi setto-

riali e pertanto si caratterizza per un'estrema frammentarietà e disorganicità (Artoni, 1996; Boffano, 1996).

La riforma tributaria dei primi anni '70 non prevedeva un impianto unitario e solo in seguito sono state introdotte, nell'ambito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, alcune forme di deducibilità per le donazioni a favore di organizzazioni aventi finalità estremamente settoriali. Nei primi anni '90, a conferma della mancanza di un disegno organico a sostegno del finanziamento privato del settore *non profit*, le donazioni a favore delle organizzazioni culturali e dello spettacolo sono diventate oggetto di detrazione d'imposta, mentre le donazioni a ONG e alle istituzioni religiose hanno continuato ad essere deducibili. L'effetto è stato di introdurre ingiustificate penalizzazioni di alcune tipologie di organizzazioni ed attività rispetto ad altre.

La riforma del 1997 (D.Lgs. n. 460/1997), che ha istituito le Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale (ONLUS), ha rappresentato un primo passo per un vero e proprio processo di ridisegno dell'intero sistema di sostegno pubblico al finanziamento del settore *non profit*. Più recentemente sono stati inseriti, sebbene piuttosto timidamente, nuovi meccanismi di finanziamento del settore *non profit* tra cui il c.d. 5 per mille (Gandullia, 2005) e sono state intensificate le agevolazioni fiscali esistenti (L. 80/2005). Sotto quest'ultimo profilo, le erogazioni liberali, tanto in denaro che in natura, effettuate da persone fisiche e giuridiche a favore delle ONLUS e delle associazioni di promozione sociale, nonché a favore delle fondazioni e associazioni riconosciute operanti nel settore dei beni di interesse artistico, storico e paesaggistico, sono ammesse in deduzione entro il limite del 10% del reddito dichiarato e comunque entro il limite massimo di 70.000 euro annui. Queste nuove agevolazioni non sono cumulabili con le analoghe agevolazioni preesistenti, che restano in vigore e sono utilizzabili nei casi, per altro molto circoscritti, in cui si dimostrino più convenienti. Nella generalità dei casi il nuovo regime intensifica fortemente il grado di agevolazione riconosciuto (Agenzia delle Entrate, 2006). Altre proposte, talvolta anche innovative, sono rimaste inattuate tra cui la c.d. *detax* (Gandullia, 2002 e 2003; European Commission, 2002).

Limitatamente alle ONLUS ed alle ONG, la Tabella 1 fornisce un quadro sintetico del regime fiscale cui sono soggette le donazioni effettuate da parte delle persone fisiche.

Complessivamente, l'ordinamento italiano si differenzia dalle principali esperienze internazionali per l'assenza di un quadro or-

ganico e per la marcata differenziazione dei regimi attualmente esistenti, in funzione della natura del soggetto erogante e del soggetto beneficiario. L'assenza di una definizione unitaria di finalità di pubblico interesse, comporta che vengano favorite solo alcune finalità sociali "meritevoli" a svantaggio di altre e, comunque, a discapito di uno sviluppo coerente del settore *non profit*.

TABELLA 1 - *Regime fiscale delle donazioni da parte di persone fisiche*

Settore	Enti beneficiari	Agevolazione	Limitazioni
Utilità sociale	ONLUS e associazioni di promozione sociale	Deduzione	Minore tra 70.000 euro e 10% del reddito complessivo
	ONLUS e associazioni di promozione sociale	Detrazione	19% degli oneri sostenuti entro 2.065,83 euro
Cooperazione internazionale	Organizzazioni non governative	Deduzione	2% del reddito complessivo

Fonte: elaborazioni su base Agenzia delle Entrate (2006).

4. EVIDENZE EMPIRICHE

Nel nostro paese le informazioni disponibili sulle caratteristiche dei soggetti che effettuano erogazioni al settore *non profit* e sulle dimensioni delle erogazioni che hanno beneficiato delle agevolazioni fiscali sono piuttosto frammentarie (Barbetta, 2000). Dal 2001 l'Istat, conduce con cadenza biennale un censimento delle istituzioni *non profit* da cui è possibile trarre informazioni anche relativamente alle donazioni effettuate dai privati. La rilevazione (Istat 2006) non permette tuttavia di distinguere tra le diverse tipologie di organizzazioni beneficiarie che, quando riportate dal donatore nella propria dichiarazione dei redditi, come abbiamo visto, sono soggette a diverse forme di trattamento fiscale.

Altre informazioni sono desumibili dalle indagini specifiche condotte da istituti demoscopici e di ricerca (cfr. ad esempio ISPO, 2002 e IRS, 2002 e 2003). Dalla ricerca condotta dall'IRS nel 2002 e riportata in Cima *et al*. (2003) risulta che il 65% degli individui ammette di effettuare donazioni, oltre la metà (52%) dona un ammontare superiore ai 25 euro e poco più di un terzo (35%) al di sopra dei 50 euro, a fronte di una donazione media annua di 117 euro. Dall'analisi emerge anche che tali donazioni sono per lo più spontanee e avvengono senza regolarità (65% degli individui).

A tale dato si accompagna una limitata conoscenza degli strumenti fiscali agevolativi (solo il 53% del campione ne è al corrente) nonché del loro uso (20% dei donatori). La donazione media dei soggetti che ricorrono alle agevolazioni fiscali (212 euro) si attesta su valori decisamente più elevati rispetto a coloro che non ne fanno uso (92 euro). Tuttavia, l'introduzione di nuovi o maggiori incentivi fiscali non sembrerebbe essere determinante, nonostante il 40% del campione affermi che aumenterebbe la propria donazione a seguito di ulteriori agevolazioni in questo settore. L'analisi, infatti, sembra indicare che un elemento più incisivo possa essere rappresentato dal fattore informativo, poiché il 60% degli individui dichiara la disponibilità ad accrescere le proprie donazioni se vi fosse una maggiore trasparenza degli impieghi delle somme donate e fosse in grado di conoscere in modo più approfondito le attività delle organizzazioni beneficiarie.

Dall'indagine dell'ISPO del 2002 emergono altre indicazioni, in parte contraddittorie. Solo il 12% del campione conferma di avere effettuato una donazione, mentre il 13% più di una. Ciò che comunque risulta essere interessante da questa indagine è che tra le variabili determinanti la donazione non compaiono né il reddito né il prezzo fiscale della donazione, che, secondo la teoria economica, dovrebbero influenzare il comportamento dei donatori.

Concentrando l'attenzione sulle erogazioni riportate dal donatore nella propria dichiarazione dei redditi (modello Unico, 730) e quindi, influenzate dagli schemi agevolativi esistenti, la principale fonte informativa è ad oggi costituita dalle Analisi delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche pubblicata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 1998-2004). Le informazioni disponibili si riferiscono a due periodi distinti, gli anni 1992-1995 e gli anni 1998-2003, presentando una discontinuità relativa al biennio 1996-1997, per i quali non sono state rese pubbliche le analisi. Per il primo periodo e per gli anni 1998-2001 le informazioni permettono di quantificare l'ammontare dei contributi a favore dei Paesi in Via di Sviluppo (tramite le ONG), beneficiari del regime di deducibilità dal reddito. Per il secondo periodo (1998-2003), le informazioni disponibili consentono di includere nell'analisi anche le erogazioni a favore delle ONLUS, beneficiarie del regime di detraibilità.

Nonostante alcune restrizioni a causa delle limitazioni dei dati utilizzati, le donazioni riportate nelle dichiarazioni dei redditi, pur rappresentando una parte esigua (e numericamente non quantificabile, per l'impossibilità di comparare i dati di natura fiscale con quelli dell'Istat) del totale dei contributi al settore *non profit*, rivestono un'importanza cruciale sia in chiave di policy sia sugli scenari futuri.

Nel prosieguo di questo lavoro si quantificano a livello aggregato il numero e l'ammontare complessivo delle donazioni, a favore di ONLUS e ONG, che hanno usufruito di benefici fiscali. Nel 2001 tali donazioni hanno rappresentato il 68% del totale delle erogazioni fiscalmente agevolate al settore *non profit* e hanno superato i 145 milioni di euro, con una variazione positiva rispetto all'anno precedente di oltre il 30%.

4.1. Donazioni a ONLUS

Le erogazioni detraibili dall'imposta personale sul reddito a favore delle ONLUS sono caratterizzate da un trend positivo a partire dal 1998 sia in riferimento al numero che all'ammontare (Cfr. Tabella 2). La tendenza alla crescita persiste nel tempo, confermando la sempre piu' diffusa conoscenza degli strumenti agevolativi esistenti e il riconoscimento del ruolo svolto dalle ONLUS.

TABELLA 2 - *Erogazioni a favore di ONLUS*

	Frequenza	Ammontare (migliaia di €)	Media (migliaia di €)	Spesa fiscale (migliaia di €)	Partecipazione (%)
1998	186.404	27.200	0,15	5.168	0,60
1999	450.362	66.728	0,15	12.678	1,18
2000	621.241	98.253	0,16	18.668	1,61
2001	765.691	130.798	0,17	24.852	1,97
2002	872.297	161.052	0,18	30.600	2,18
2003	1.018.661	191.636	0,19	36.411	2,51

Fonte: elaborazioni su base Ministero dell'Economia e delle Finanze (anni vari).

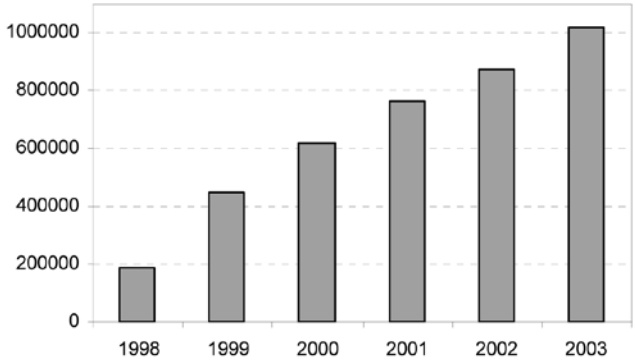
D'altro canto, tale crescita deve essere tenuta in considerazione nelle valutazioni relative al mancato gettito da parte dello stato dovuto all'impiego delle agevolazioni. Dato il carattere aggregato dei dati, per quantificare tale "spesa fiscale" è necessario formulare alcune ipotesi a proposito del comportamento del contribuente riguardo alle erogazioni portate in detrazione o in deduzione[1]. Nonostante tali

[1] In particolare si è assunto che le erogazioni registrate nelle dichiarazioni dei redditi non fossero superiori ai limiti di detraibilità o deducibilità previsti dalla leg-

assunzioni, la "spesa fiscale", risulta essere crescente negli anni seguendo l'andamento delle donazioni: essa passa dai 5 milioni di euro del 1998 ai 36 milioni di euro del 2003.

Per quanto riguarda la frequenza delle donazioni, si evidenzia un trend positivo e regolare: nell'arco di sei anni il numero delle donazioni che ha beneficiato delle agevolazioni fiscali è più che quintuplicato, passando da 186.000 nel 1998 ad oltre un milione nel 2003 (Cfr. Grafico 1).

GRAFICO 1 - *Numero di erogazioni – ONLUS*



Fonte: elaborazioni su base Ministero dell'Economia e delle Finanze (anni vari).

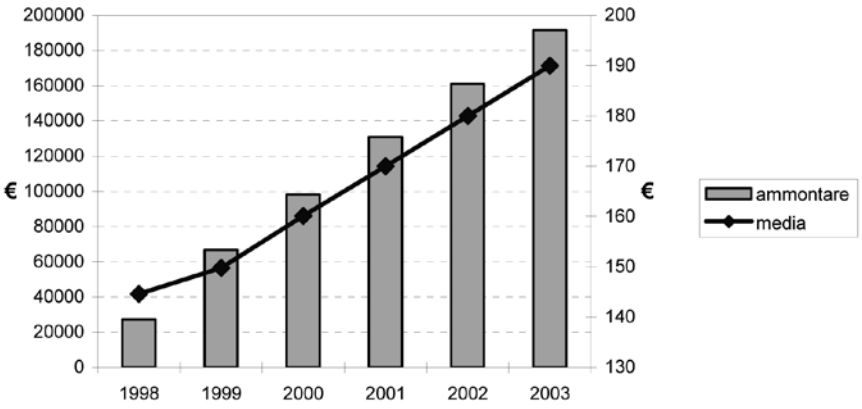
Analizzando i dati relativi all'ammontare complessivo si registra un incremento ancora più marcato rispetto al numero delle donazioni, passando dai 27 milioni di euro nel 1998 ai 191 milioni nel 2003. Di conseguenza la donazione media, presenta un costante aumento e passa da 140 a 190 euro.

La ripartizione geografica dell'ammontare complessivo delle donazioni risulta costante nel periodo di tempo considerato. L'Italia Nord-occidentale (Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia e Liguria) emerge come la zona geografica da cui proviene la quota maggiore (41%), a cui segue l'Italia Nord-orientale (Trentino-Alto Adige, Veneto e Friuli-Venezia Giulia) con il 24%, l'Italia centrale (Toscana, Umbria, Marche e Lazio) con il 21% e, infine, l'Italia meridionale

---

ge, che ogni contribuente abbia riportato al massimo una sola donazione per anno fiscale e che, in caso di deducibilità, l'ammontare della donazione non fosse tale da far cambiare lo scaglione di riferimento del contribuente.

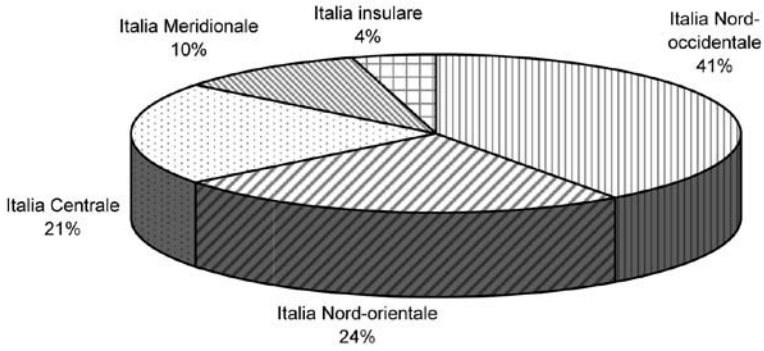
GRAFICO 2 - *Ammontare delle erogazioni ed erogazione media ONLUS*



Fonte: elaborazioni su base Ministero dell'Economia e delle Finanze (anni vari).

(Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria) e insulare (Sardegna e Sicilia), rispettivamente con il 10% e 4% (cfr. Grafico 3).

GRAFICO 3 - *Ripartizione geografica delle erogazioni – ONLUS – 2003*



Fonte: elaborazioni su base Ministero dell'Economia e delle Finanze (anni vari).

I valori della donazione media, che nel 1998 oscillavano tra i 130 euro (nelle Isole) e i 160 euro (al Nord), tendono negli anni a livellarsi, attestandosi su 190-200 euro nel 2003 (cfr. Tabella 3).

TABELLA 3 - *Ripartizione geografica delle erogazioni – ONLUS*

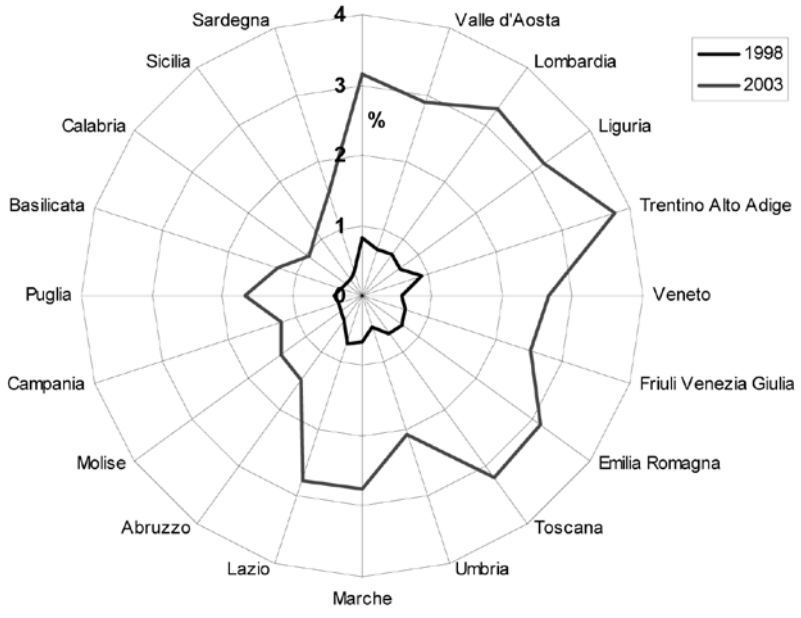
	Italia Nord-occidentale		Italia Nord-orientale		Italia Centrale		Italia Meridionale		Italia Insulare	
	ammontare	media	ammontare	media	ammontare	media	ammontare	media	ammontare	media
1998	10.983	0,16	6.782	0,15	5.658	0,14	2.681	0,12	1.096	0,13
1999	26.383	0,16	16.201	0,15	14.530	0,14	6.815	0,13	2.799	0,13
2000	40.168	0,17	23.968	0,16	20.558	0,15	9.593	0,14	3.967	0,14
2001	52.600	0,19	32.578	0,17	27.145	0,16	12.914	0,15	5.562	0,16
2002	64.364	0,19	39.785	0,19	33.845	0,17	16.112	0,17	6.946	0,18
2003	76.481	0,20	46.774	0,20	40.904	0,20	18.995	0,19	8.479	0,19

Valori espressi in migliaia di euro.

Fonte: elaborazioni su base Ministero dell'Economia e delle Finanze (anni vari).

Considerando la partecipazione alla donazione, cioè la percentuale di donatori rispetto al totale dei dichiaranti, emerge, per l'Italia nel suo complesso, un trend crescente negli anni con valori pari a 0,6% nel 1998 e a 2,51% nel 2003. Osservando la situazione a livello regionale si riscontra una netta demarcazione fra le regioni del

GRAFICO 4 - *Partecipazione alla donazione – ONLUS – 1998-2003*

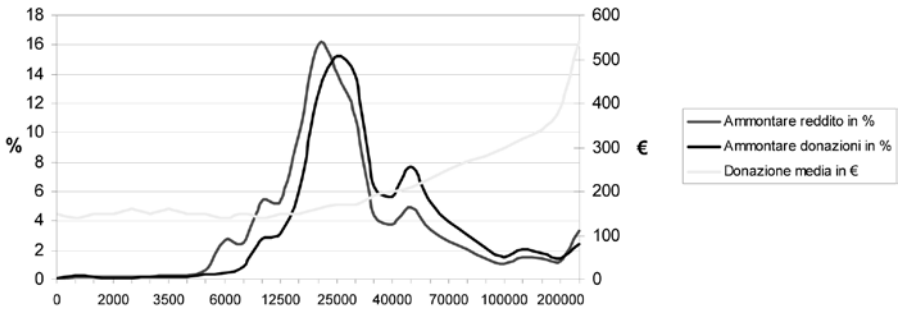


Fonte: elaborazioni su base Ministero dell'Economia e delle Finanze (anni vari).

nord e quelle del sud: la partecipazione alla donazione nelle prime si è attestata nel 2003 ad un valore medio del 3% (ad eccezione del Trentino che raggiunge il 4%) mentre nelle altre regioni il valore è pari alla metà (cfr. Grafico 4).

Ulteriori spunti d'analisi possono essere tratti dall'esame della distribuzione delle erogazioni rispetto alle classi di reddito. Come illustrato dal Grafico 5, le quote maggiori di ammontare sono riconducibili alle classi centrali, corrispondenti ai redditi compresi fra i 12.500 e i 50.000 euro. Inoltre, la curva che riassume l'andamento delle donazioni (linea blu) risulta traslata verso destra rispetto alla distribuzione complessiva del reddito, confermando che gli schemi agevolativi previsti vengono impiegati in misura maggiore dagli individui con reddito più elevato. Anche l'erogazione media è correlata positivamente al reddito, passando da un valore iniziale di 130 euro ad uno finale di 500 euro.

GRAFICO 5 - *Distribuzione delle erogazioni per classe di reddito – ONLUS – 2003*



Fonte: elaborazioni su base Ministero dell'Economia e delle Finanze (anni vari).

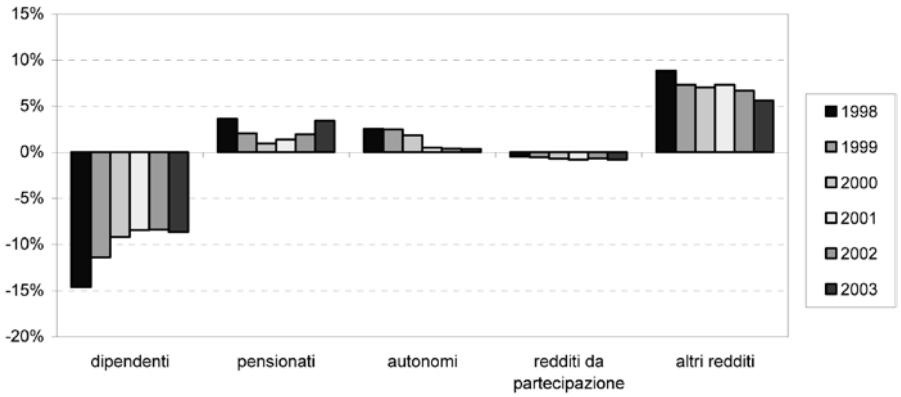
I dati a disposizione consentono di integrare questo quadro in base alla tipologia del reddito percepito dal donatore. Inoltre è possibile evidenziare il contributo percentuale di ogni categoria di soggetto donatore (lavoratore dipendente, pensionato, lavoratore autonomo, individuo con reddito da partecipazione o con "altri redditi") all'ammontare totale di donazioni, tenendo sotto controllo la grandezza relativa di ogni categoria in termini di reddito complessivo.

Dal Grafico 6 risulta che, in comparazione con le altre categorie di soggetti, l'ammontare complessivo delle donazioni effettuate dai

lavoratori dipendenti è inferiore di circa il 10% rispetto alla loro quota di reddito. Per gli individui con redditi da partecipazione vale una considerazione analoga, anche se in modo decisamente più ridotto. Al contrario, la quota di donazioni provenienti dalle altre categorie è superiore alla corrispettiva quota di reddito, partendo dai pensionati (+1-4%) e dai lavoratori autonomi (+1-3%) fino agli individui con "altri redditi" (+6-9%).

Nel corso degli anni, tuttavia, le differenze tra le diverse categorie di soggetti si riducono, con una lenta ma costante convergenza della percentuale di donazioni effettuate da tutte le tipologie di soggetti donatori, eccetto i pensionati, verso la quota percentuale del rispettivo reddito.

GRAFICO 6 - *Partecipazione alla donazione per tipologia di soggetti – ONLUS*



Fonte: elaborazioni su base Ministero dell'Economia e delle Finanze (anni vari).

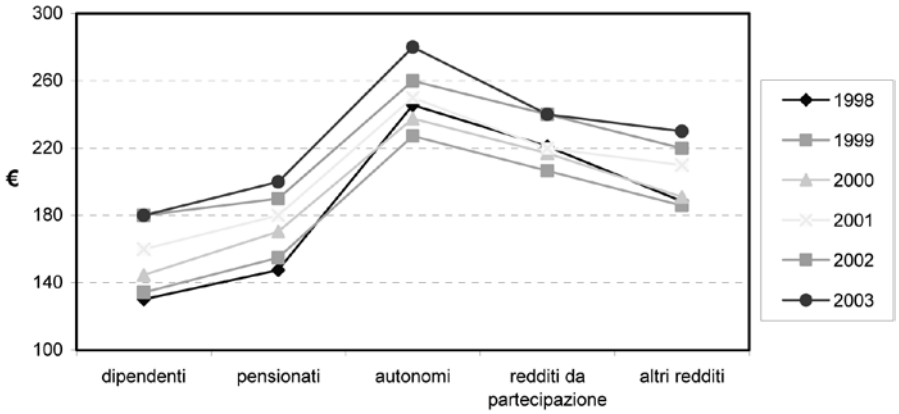
I lavoratori autonomi risultano i soggetti che effettuano la donazione media più elevata (280 euro nel 2003), seguiti da individui con redditi da partecipazione (240 euro), da individui con "altri redditi" (230 euro), pensionati (200 euro e, infine, dai lavoratori dipendenti (180 euro). Tale differenziazione è costante nel tempo (cfr. Grafico 7).

4.2. Donazioni a favore dei Paesi in via di Sviluppo (ONG)

Le erogazioni concesse a favore delle Organizzazioni non Governative (ONG), alle quali è riconosciuta la deducibilità dall'imposta

personale sul reddito, rappresentano uno strumento ormai consolidato dell'aiuto ai Paesi in via di sviluppo (PVS). Per questa tipologia di erogazioni, i dati disponibili presentano una discontinuità, consentendo di effettuare l'analisi limitatamente a due periodi distinti, ovvero gli anni 1992-1995 e gli anni 1998-2001.

GRAFICO 7 - *Donazione media per tipologia di soggetti – ONLUS*



Fonte: elaborazioni su base Ministero dell'Economia e delle Finanze (anni vari).

Analizzando congiuntamente i dati disponibili dei due periodi, si evidenzia la decisa crescita sia dell'ammontare dei contributi (dai 4 milioni di euro del 1992 ai 17 milioni di euro del 2001) che del numero dei soggetti donatori (86 mila nel 2001 a fronte di 20 mila nel

TABELLA 4 - *Erogazioni a favore di ONG*

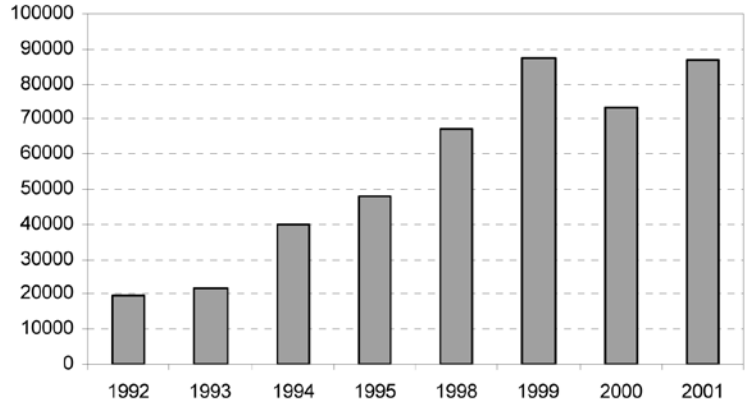
	Frequenza	Ammontare (migliaia di €)	Media (migliaia di €)	Spesa fiscale (migliaia di €)	Partecipazione (%)
1992	19.470	4.314	0,22	1.528	0,07
1993	21.764	4.604	0,21	1.683	0,08
1994	39.684	7.441	0,19	2.692	0,14
1995	48.044	8.779	0,18	3.212	0,17
1998	67.421	13.124	0,19	4.841	0,22
1999	87.544	16.561	0,19	5.837	0,23
2000	73.377	15.210	0,21	5.365	0,19
2001	86.873	17.474	0,20	6.280	0,22

Fonte: elaborazioni su base Ministero dell'Economia e delle Finanze (anni vari).

1992), ambedue più che quadruplicati nell'arco di un decennio; un andamento analogo si riscontra per la "spesa fiscale", la quale oscilla tra 1 milione e mezzo di euro e gli oltre 6 milioni di euro, mentre la donazione media, nel 2001, è di circa 200 euro, ammontare superiore alla donazione media a favore delle ONLUS.

Negli ultimi anni, tuttavia, il numero delle donazioni non appare caratterizzato da un trend ben definito, attestandosi intorno alle 80.000 unità (cfr. Grafico 8) ma con oscillazioni rilevanti nel 1999 e nel 2001 sia nel numero che nell'ammontare complessivo delle donazioni.

GRAFICO 8 - *Numero di erogazioni - ONG*

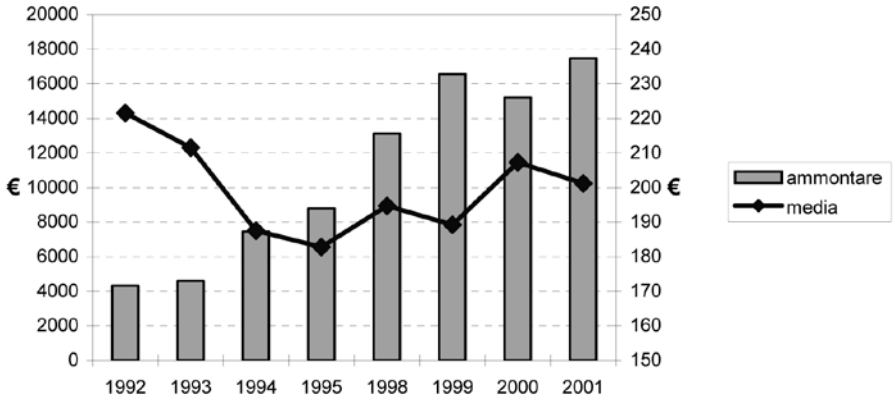


Fonte: elaborazioni su base Ministero dell'Economia e delle Finanze (anni vari).

Questo aspetto è almeno parzialmente imputabile agli interventi di molti organismi a favore delle popolazioni vittime della guerra in Kosovo (1999) e del terremoto in India (2001) che hanno avuto molta risonanza tra la popolazione italiana. Volendo considerare il trend nel suo complesso, depurandolo da tali eventi eccezionali, si può comunque sostenere che l'andamento delle donazioni sia legato anche al crescente numero di enti a favore dei quali sono concesse donazioni fiscalmente agevolate.

La partecipazione alla donazione, stimabile dall'analisi degli oneri dedotti in sede di dichiarazione, rimane comunque esigua: la percentuale dei donatori rispetto al totale dei dichiaranti si attesta su valori compresi tra lo 0,07% e lo 0,22%.

GRAFICO 9 - *Ammontare delle erogazioni ed erogazione media – ONG*



Fonte: elaborazioni su base Ministero dell'Economia e delle Finanze (anni vari).

La ripartizione geografica delle donazioni a favore dei Paesi in Via di Sviluppo (cfr. Tabella 5 e Grafico 10), costante per entrambi i periodi di tempo considerati, si differenzia rispetto a quanto analizzato a proposito delle ONLUS.

TABELLA 5 - *Ripartizione geografica – ONG*

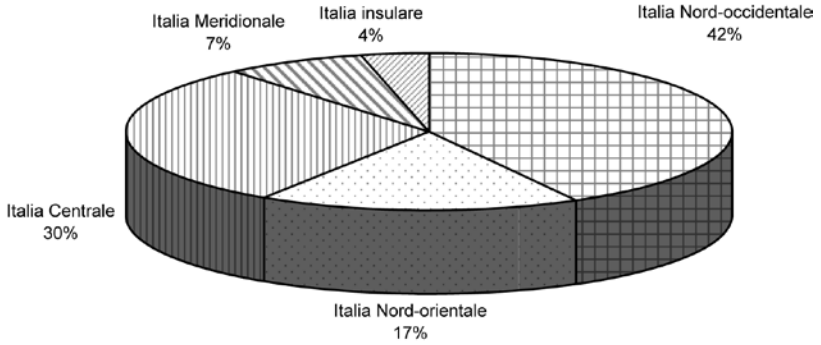
	Italia Nord-occidentale		**Italia Nord-orientale**		**Italia Centrale**		**Italia Meridionale**		**Italia Insulare**	
	ammontare	media	ammontare	media	ammontare	media	ammontare	media	ammontare	media
1998	5.936	0,21	2.300	0,20	3.630	0,18	840	0,16	418	0,17
1999	7.163	0,21	2.872	0,19	4.708	0,18	1.187	0,16	633	0,17
2000	6.544	0,22	2.642	0,21	4.449	0,20	1.038	0,18	538	0,18
2001	7.325	0,22	2.992	0,21	5.231	0,19	1.285	0,17	642	0,17

Valori espressi in migliaia di euro.

Fonte: elaborazioni dell'autore su base Ministero dell'Economia e delle Finanze (anni vari).

Le erogazioni provengono per la maggior parte dall'Italia Nord-occidentale (42% sul totale) ma l'Italia centrale contribuisce maggiormente (30%) rispetto al Nord est (17%). Seguono l'Italia meridionale (7%) e, infine, le isole (4%).

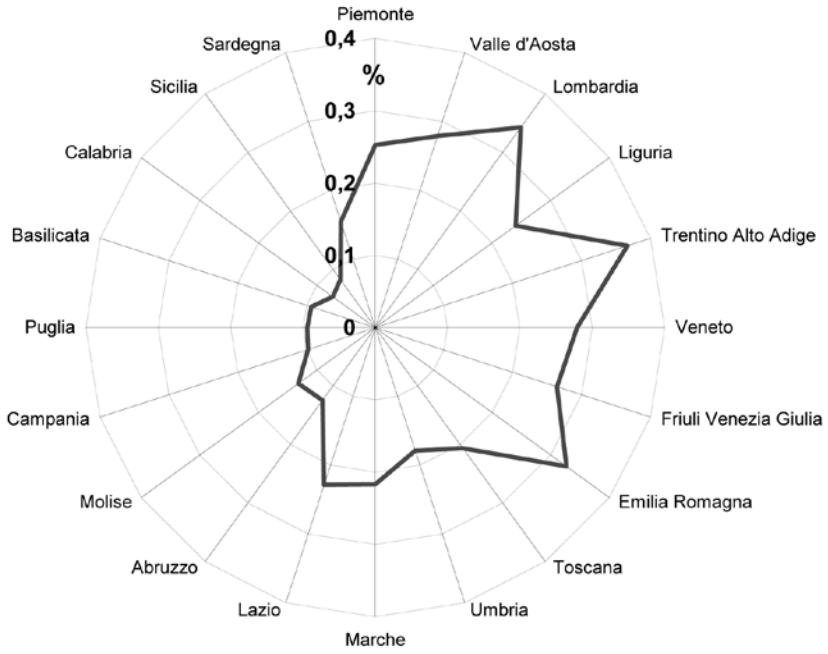
GRAFICO 10 - *Ripartizione geografica delle erogazioni – ONG – 2001*



Fonte: elaborazioni su base Ministero dell'Economia e delle Finanze (anni vari).

Dal Grafico 11 emerge che la partecipazione alla donazione a livello nazionale, pari allo 0,2% del totale dei contribuenti, si attesta su valo-

GRAFICO 11 - *Partecipazione alla donazione – ONG – 2001*



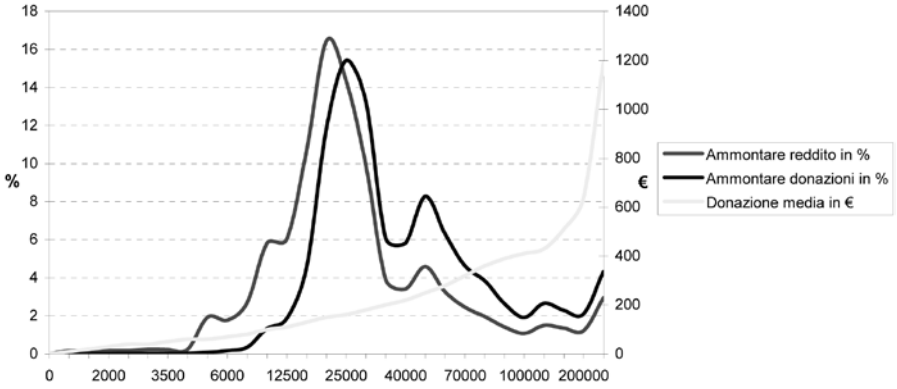
Fonte: elaborazioni su base Ministero dell'Economia e delle Finanze (anni vari).

ri percentuali decisamente più bassi rispetto a quelli relativi alle ONLUS. Al di sopra di tale soglia si collocano solo tre regioni (Trentino, Lombardia ed Emilia Romagna), con percentuali superiori allo 0.3%. Contrariamente a quanto delineato per le ONLUS, le quote di partecipazione rimangono pressoché invariate nel quadriennio 1998-2001.

Analizzando la partecipazione alla donazione fiscalmente agevolata in base allo scaglione di reddito di appartenenza si può notare anche una netta preponderanza, in termini assoluti, della partecipazione dei soggetti appartenenti agli scaglioni centrali di reddito, sia in riferimento al numero di donazioni che al loro ammontare.

La distribuzione delle donazioni rispetto alle classi di reddito nel 2001 risulta molto simile a quella riscontrata per le ONLUS, ovvero che i soggetti con alto reddito utilizzano più frequentemente le agevolazioni fiscali previste dal legislatore. Le classi di reddito da cui provengono percentualmente la maggior parte di donazioni (e le quote relative di ammontare), infatti, sono quelle corrispondenti a redditi compresi tra i 15.000 e i 30.000 euro. Anche la donazione media (linea gialla) è funzione crescente del reddito, passando da 10 euro a oltre 1.000 euro.

GRAFICO 12 - *Distribuzione delle erogazioni per classe di reddito – ONG – 2001*



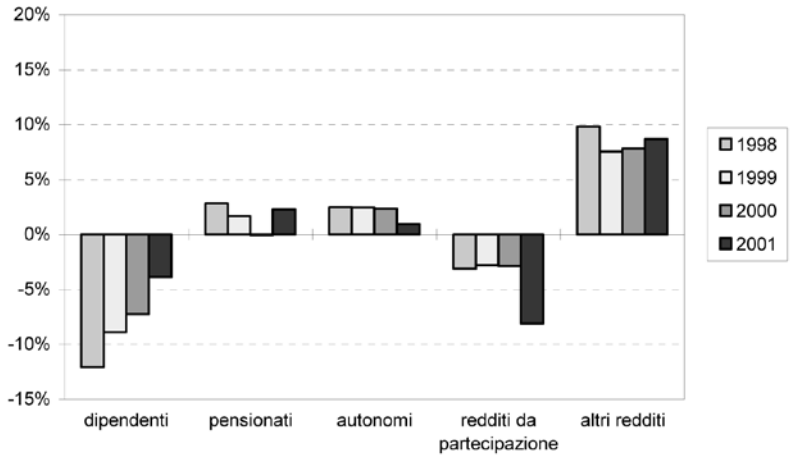
Fonte: elaborazioni su base Ministero dell'Economia e delle Finanze (anni vari).

Il livello reddituale pertanto si conferma una variabile importante nella scelta se donare o meno e ancor di più nella determinazione dell'ammontare della donazione: a fronte di valori percentuali quasi sempre al di sotto dell'unità si riscontra una partecipazione alla do-

nazione sempre maggiore da parte degli individui appartenenti agli scaglioni di reddito più elevato.

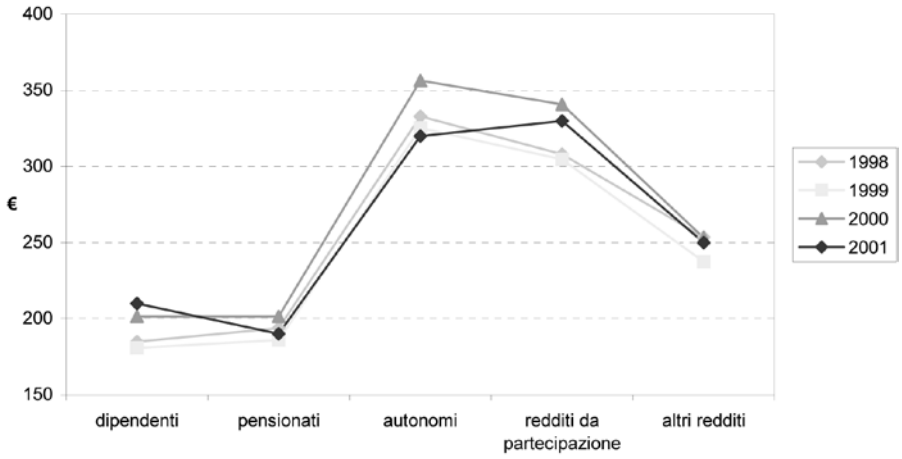
L'analisi dei contribuenti di suddivisi per tipologia di reddito (cfr. Grafico 13) mostra che i soggetti che percepiscono un reddito

GRAFICO 13 - *Partecipazione alla donazione per tipologia di soggetti – ONG*



Fonte: elaborazioni su base Ministero dell'Economia e delle Finanze (anni vari).

GRAFICO 14 - *Donazione media per tipologia di soggetti - ONG*



Fonte: elaborazioni su base Ministero dell'Economia e delle Finanze (anni vari).

da pensione, da lavoro autonomo o di altra fonte partecipano in termini percentuali per una quota lievemente superiore a quella complessiva del loro reddito.

Come per le ONLUS, la donazione media, compresa fra i 200 e i 350 euro, raggiunge i livelli più elevati nel caso in cui il donatore sia un soggetto con reddito derivante da lavoro autonomo oppure da partecipazione.

Analizzando anche le erogazioni liberali (Tabella 6) a favore degli altri organismi del settore *non profit* (Cartocci e Maconi, 2006), è possibile quantificare il contributo indiretto dello stato al settore *non profit* attraverso le diverse forme di agevolazione fiscale previste per il finanziamento volontario da parte delle persone fisiche. La "spesa fiscale" complessiva è stimabile nell'ordine dei 23 milioni di euro nel 1998, 33 milioni nel 1999, 40 milioni nel 2000 e 49 milioni di euro nel 2001.

TABELLA 6 - *Spesa fiscale*

	1998	**1999**	**2000**	**2001**
	migliaia di €	migliaia di €	migliaia di €	migliaia di €
Associativi societa' mutuo soccorso	3222	4255	4817	4760
Onlus	5168	12678	18668	24852
Biennale	- - -	227	170	17
Associazioni sportive	- - -	- - -	509	898
Attivita' culturali ed artistiche	- - -	- - -	- - -	363
Associazioni senza scopo di lucro	- - -	- - -	- - -	56
Enti musicali	- - -	- - -	- - -	64
Associazioni promozione sociale	- - -	- - -	- - -	528
Istituzioni religiose	10102	10710	10487	11488
ONG	4841	5837	5365	6280
Totale	23332	33707	40016	49305

Fonte: elaborazioni dell'autore su base Ministero dell'Economia e delle Finanze (anni vari).

Considerando il trend positivo registrato nell'ultimo decennio, le nuove normative relative alle donazioni deducibili a favore delle ONLUS introdotte nel 2005, il crescente numero di organismi iscritti ai registri delle ONLUS e la maggior consapevolezza dei contribuenti circa le possibilità previste dal legislatore è ragionevole aspettarsi un'ulteriore e rapida espansione di questa forma di contributo indiretto che lo stato offre al settore *non profit*. Di conseguenza, l'intero sistema di agevolazioni fiscali dovrebbe essere oggetto di profonda

riforma per arrivare a delineare un quadro organico e ben definito di norme razionali ed efficienti e a favore di tutto il sistema, superando incongruità settoriali e sovrapposizioni normative ad oggi esistenti.

Francesco Figari
Università degli Studi di Genova, Dipartimento di Scienze Economiche e Finanziarie, Genova, Italia

Luca Gandullia
Università degli Studi di Genova, Dipartimento di Scienze Economiche e Finanziarie, Genova, Italia

Marco Petrini
Università degli Studi di Genova, Dipartimento di Scienze Economiche e Finanziarie, Genova, Italia

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Agenzia delle Entrate (2006), Agevolazioni fiscali in favore delle Onlus, Dossier tematici e Guide.

Artoni, R. (1996) (a cura di), Gli enti non profit. Aspetti tributari, Cedam: Padova

Banks, J. e S. Tanner (1998), "Taxing Charitable Giving", Commentary 75, The Institute for Fiscal Studies: London.

Barbetta, G.P. (2000), Il settore non profit italiano, il Mulino: Bologna.

Boffano, S. (1996), *Profili istituzionali dell'imposizione reddituale delle erogazioni liberali ad enti non-profit*, in: R. Artoni (a cura di), "Gli enti non profit in Italia: aspetti tributari", Cedam: Padova.

Brooks, A. (2002), "Welfare Receipt and Private Charity", *Public Budgeting and Finance*, 22(3), 100-113.

Brusio, G. e R. Zanola (1996), Il trattamento fiscale delle organizzazioni non-profit con finalità filantropiche: un'analisi comparata, Contributi di ricerca, Fondazione Giovanni Agnelli: Torino.

Cartocci, R. e F. Maconi (2006) (a cura di), Libro bianco sul terzo settore, il Mulino: Bologna.

Cima, S., M. Fioruzzi e L. Gandullia (2003), Quanto vale il nonprofit italiano? Creazione di valore aggiunto sociale e ruolo delle donazioni, Franco Angeli: Milano.

Clotfelter, C.T. (1985), Federal Tax Policy and Charitable Giving, University of Chicago Press: Chicago.

Clotfelter, C.T. (1990), "The Impact of Tax Reform on Charitable Giving: a 1989 Perspective", NBER Working Paper No. 3273.

European Commission (2002), Responses to the Challenges of Globalisation. A Study on the International Monetary and Financial System and on Financing for Development, SEC(2002) 185 final, Bruxelles.

Figari, F. (2004), "The Determinants of Charitable Giving made by Gift Aid Scheme in the United Kingdom", Department of Economics and Related Studies, University of York. Mimeo.

Figari, F. e L. Gandullia (2003), *L'impatto delle agevolazioni fiscali sulle donazioni in Italia*, in: S. Cima, M. Fioruzzi e L. Gandullia, "Quanto vale il nonprofit italiano? Creazione di valore aggiunto sociale e ruolo delle donazioni", Franco Angeli: Milano.

Foster V., S. Mourato, D. Pearce e E. Ozdemiroglu (2001), The Price of Virtue. The Economic Value of the Charitable Sector, Edward Elgar: Cheltenham.

Gandullia, L. (1996), *La regolamentazione fiscale degli enti non profit*, in: R. Artoni (a cura di), "Gli enti non profit in Italia. Aspetti tributari, Cedam: Padova.

Gandullia, L. (2002), "Riforma fiscale e donazioni filantropiche", *Politica Economica*, 18(3), 597-614.

Gandullia, L. (2003), Ma non è una de tax, <www.lavoce.info>.

Gandullia, L. (2005), Un 5 per mille da spendere in volontariato e ricerca, <www.lavoce.info>.

Greene, P. e R. McClelland (2001), "Taxes and charitable giving", *National Tax Journal*, 54(3), 433-453.

IRS (2003), Il potenziale di crescita delle donazioni private in Italia. Uno scenario quali-quantitativo delle donazioni degli individui/famiglie, Rapporto finale novembre 2003, Istituto per la ricerca sociale: Milano.

ISPO (2002), Gli italiani e le donazioni alle associazioni non profit, Istituto Studi Pubblica Opinione: Milano.

Istat (2006), Le organizzazioni di volontariato in Italia, Istituto Nazionale di Statistica: Roma.

Jones, A. e J. Posnett (1991), "Charitable Donations by UK Households: Evidence from the Family Expenditure Survey", *Applied Economics*, 23(2), 343-351.

MEF (1998-2004), Le dichiarazioni in cifre. Analisi statistiche delle Dichiarazioni dei redditi, Ministero dell'Economia e delle Finanze: Roma.

Revelli, F. (2003), Donare seriamente. Sistemi tributari ed erogazioni liberali al settore non profit, Fondazione Giovanni Agnelli: Torino.

RIASSUNTO

L'obiettivo di questo articolo è fornire un'analisi quantitativa delle erogazioni liberali effettuate a favore delle organizzazioni *non profit* attraverso gli schemi fiscali agevolativi previsti per esse.

Nella prima parte, dopo aver illustrato le principali motivazioni economiche e il ruolo delle agevolazioni fiscali a favore delle donazioni, viene fornito un quadro sintetico dell'attuale disciplina fiscale a favore delle erogazioni liberali.

Nella seconda parte si procede all'analisi quantitativa del fenomeno, ricostruendo l'ammontare delle donazioni effettuate dalle persone fisiche e il relativo trend nel corso del tempo nonché la loro ripartizione sia per tipologia di contribuente che per area geografica. Il lavoro considera le erogazioni liberali a favore di ONLUS e ONG che, quantitativamente, costituiscono i soggetti principali all'interno del settore *non profit*. I dati a disposizione sono relativi al periodo 1992-2001 per le ONG e 1998-2003 per le ONLUS.

L'analisi permette di cogliere il peso, crescente negli anni, delle erogazioni a favore di tali soggetti passate da 4.3 a 17.4 milioni di euro a favore delle ONG e da 27.2 a 191.6 milioni di euro a favore delle ONLUS. L'impiego degli schemi agevolativi risulta essere più frequente da parte degli individui con reddito elevato e residenti nelle regioni centro-settentrionali.

ABSTRACT

Tax breaks and the non profit *sector in Italy*

The purpose of this paper is to provide a quantitative analysis of the use of tax breaks to encourage voluntary donations in favour of *non profit* organizations in Italy.

In the first part, after an overview of the economic motivations and the role of tax relief in the context of voluntary donations, we provide a brief description of the tax framework.

In the second part, we quantify the phenomenon, examining donation trends, donor type along with geographic distribution. The paper considers voluntary donations in favour of NPOs and NGOs, which represent the principal actors in the Italian *non profit* sector. The data used covers the period 1992-2001 for NGOs and 1998-2003 for NPOs.

The analysis shows the growing importance of these donations, which increased from € 4.3 to € 17.4 million for NGOs and from € 27.2 to € 191.6 million for NPOs.

Moreover, tax breaks are more frequently used by high income individuals in the northern and central regions of the country.

Keywords: Non-profit, Tax Breaks, Donations

JEL Classification: L30, H24, D64