

Camera dei Deputati

4 novembre 2024

Audizione Fondazione AIRC per la ricerca sul cancro sul Disegno di Legge di Bilancio 2025 ([C. 2112](#))

Gentile Presidente, Gentili Deputati,

desideriamo anzitutto esprimere il nostro sincero ringraziamento per l'opportunità che ci viene data di presentare in questa sede le nostre proposte. Riteniamo fondamentale porre l'accento, all'interno del Disegno di legge di Bilancio, sulla necessità di sostenere adeguatamente il mondo del Terzo Settore, con particolare riguardo alla ricerca scientifica non profit – che in Italia si trova ancora a dover affrontare significative disparità competitive rispetto agli altri Paesi dell'Unione Europea – e alla sfera del welfare e della solidarietà sociale.

In tale contesto, in particolare, intendiamo richiamare la Vostra attenzione su alcune criticità e potenziali miglioramenti relativi a:

- Attuazione del cosiddetto “Credito di imposta per la ricerca biomedica”;
- Superamento o incremento del tetto del Cinque per Mille.

Entrambe le tematiche sono di grande interesse per il settore, poiché influenzano direttamente la capacità di finanziamento e di innovazione delle organizzazioni non profit. Se applicati in modo efficace, tali strumenti permetterebbero una crescita sostenibile e innovativa del Terzo Settore, potenziando la sua capacità di risposta ai bisogni sia sociali che sanitari dei cittadini, in modo inclusivo e duraturo.

1. Credito imposta ricerca: la storia della misura

Al fine di favorire lo sviluppo della ricerca biomedica e la capacità degli enti di ricerca nazionali di competere efficacemente a livello europeo, l'art. 31-bis del Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (c.d. DL Sostegni-bis), ha previsto la possibilità per gli enti di ricerca non profit di usufruire di un credito di imposta per l'acquisto di reagenti e apparecchiature di ricerca. Il credito di imposta, sostenuto da tutte le forze parlamentari in sede di esame del DL Sostegni-Bis alla Camera, ha la funzione di restituire ai soggetti che concorrono senza scopo di lucro allo sviluppo della ricerca sanitaria una percentuale pari al 17% della spesa sostenuta per il pagamento su apparecchiature e materiali di ricerca (reagenti). La misura ha infatti la funzione di ridurre anche l'impatto dell'IVA sul costo degli strumenti necessari alla ricerca, restituendo agli enti il 17% di quanto speso (e dunque abbassando l'impatto dell'IVA dal 22 al 5%). Tale esigenza nasce dalle specificità dell'attività di ricerca non-profit, la quale viene finanziata tramite raccolta fondi e, dunque, le donazioni dei cittadini. Obiettivo della norma è infatti quello di permettere agli enti di dedicare interamente le erogazioni liberali dei donatori alle attività di ricerca per le quali venivano destinate, evitando così che vengano disperse nel pagamento delle imposte sui beni strumentali per la ricerca, come invece oggi accade. Appare inoltre opportuno mettere in evidenza come abbassare la tassazione sull'acquisto dei beni

strumentali per la ricerca non profit non rappresenti esclusivamente una questione etica, evitare la tassazione sulle donazioni, ma un volano di sviluppo per lo stesso settore della ricerca. L'attuale sistema fiscale depotenzia infatti l'impatto del finanziamento pubblico ai centri di ricerca e interferisce con la volontà donativa dei donatori, la cui solidarietà finisce per sovvenzionare la ricerca in misura non integrale, poiché tassata. A livello comparato, inoltre, tra i maggiori Paesi europei, l'Italia è l'unico Stato che prevede il pagamento integrale IVA sull'acquisto di tali prodotti. Facendo una panoramica su quanto accade nel resto d'Europa e in UK, l'imposta sul valore aggiunto non si applica su questa tipologia di forniture in Inghilterra e Svezia, in Germania sono esentati gli istituti di ricerca federali, in Spagna è previsto un meccanismo che restituisce a fine anno l'imposta versata, mentre in Svizzera l'imposta è pari al 7%. L'art. 31-bis del DL Sostegni-bis puntava dunque a ridurre lo squilibrio competitivo che, anche dal punto di vista internazionale, gli enti di ricerca non profit si trovano ad affrontare.

1.1 La proposta per il Disegno di legge di Bilancio: proroga e attuazione della misura

Ad oltre tre anni dall'approvazione della misura, il decreto non è stato ancora attuato, anche a causa delle difficoltà interpretative nell'individuare le fattispecie in cui il credito di imposta può essere utilizzato dagli enti non-profit. Al fine di evitare disparità di trattamento tra gli enti che svolgono attività di ricerca intramuraria e gli enti che finanziano attività di ricerca extra-muraria, si propone assieme ad **AIMS** e **Telethon**, una modifica normativa volta a esplicitare la possibilità di utilizzare il credito di imposta nei seguenti casi:

- Quando enti di ricerca non-profit acquistano reagenti e apparecchiature nello svolgimento delle loro attività di ricerca intramuraria;
- Quando enti di ricerca non-profit acquistano reagenti e apparecchiature per conto di soggetti terzi (pubblici e privati non-profit), che svolgono attività di ricerca;
- Quando enti di ricerca non-profit finanziano progetti di ricerca svolti da soggetti terzi (pubblici o privati non-profit), in cui è necessario acquistare reagenti e apparecchiature.

Alla luce dei ritardi dovuti all'attuazione, la proposta normativa differisce agli anni 2024 e 2025 (in luogo del 2021) la possibilità degli enti non-profit di utilizzare il credito di imposta.

2. Cinque per Mille: attuali criticità e limiti da superare

Introdotta in via sperimentale nel 2006 e resa strutturale nel 2015, il meccanismo del 5x1000 è stato concepito per consentire ai cittadini di destinare una parte delle loro imposte agli enti del Terzo settore e alle realtà sociali che fanno del volontariato, della solidarietà sociale, della ricerca scientifica e sanitaria e delle altre attività di interesse generale il proprio obiettivo primario. Tale strumento è fondamentale sia per garantire sostegno economico a enti che perseguono direttamente finalità di interesse generale sia per promuovere tra i cittadini il senso di partecipazione civica e di solidarietà sociale, permettendo di supportare direttamente realtà senza scopo di lucro con finalità di utilità sociale. La normativa vigente prevede la fissazione di un tetto massimo di risorse che possono essere destinate al riparto del 5x1000, a prescindere dalla quantità effettiva delle scelte dei contribuenti, che non vengono pertanto pienamente rispettate.

Nonostante l'innalzamento progressivo del tetto disposto con la legge di bilancio 2020, a partire dal 2017 le scelte dei contribuenti sono cresciute costantemente, tanto da concretizzarsi ogni anno (escluso il 2021 che è stato caratterizzato dalla contrazione economica seguita alla pandemia) in un superamento delle risorse massime previste per l'erogazione del 5x1000 alle organizzazioni beneficiarie. Questo fenomeno si realizza a detrimento della volontà dei contribuenti e delle organizzazioni stesse, che si vedono corrispondere una cifra inferiore rispetto a quella effettivamente spettante per la realizzazione delle loro missioni sociali.

Per il 2023, il tetto massimo di risorse stanziato è stato fissato in 525 milioni di euro. Sono stati ben 17,2 milioni i contribuenti che hanno destinato il 5x1000 (circa 730mila in più rispetto al 2022), con uno sfioramento del tetto massimo di quasi 28 milioni di euro, con grave pregiudizio per le volontà espresse dai cittadini e per gli enti beneficiari. Le firme per la prima volta hanno superato quelle destinate all'8 per Mille (la quota del gettito Irpef che ogni cittadino può destinare alle Confessioni religiose o allo Stato), per il quale non è previsto nessun limite di spesa.

A contribuire a rendere ancora più evidente il mancato rispetto della scelta del contribuente è inoltre il meccanismo di ricalcolo dovuto allo sfioramento del tetto, per il quale sono gli enti che hanno raccolto più firme a subire – paradossalmente – la riduzione maggiore. Il risultato è che anche enti che nel 2023 hanno ricevuto più firme rispetto al 2022, quest'anno hanno visto ridurre le risorse loro assegnate.

2.1 Le proposte per il Disegno di Legge di Bilancio: superamento e incremento del tetto

Le proposte supportate anche da **Actionaid, AISM, Emergency, FAI, Lega del Filo d'Oro, Medici Senza Frontiere, Save the Children, Telethon e Unicef**, per rispettare la volontà dei cittadini e salvaguardare uno strumento fondamentale per l'utilità sociale delle organizzazioni non profit, anche alla luce della crescita costante delle scelte dei contribuenti negli ultimi anni, intendono:

1. Eliminare l'autorizzazione di spesa massima prevista per la liquidazione del 5x1000. Si ritiene possibile garantire agli enti non profit il finanziamento completo del 5x1000, rispettando pienamente la volontà espressa dai contribuenti. Questo risponde anche alla necessità di valorizzare il modello di sviluppo economico stabile che tali enti rappresentano e il loro contributo fondamentale al rafforzamento di un tessuto sociale indebolito da anni di crisi economiche, sanitarie e sociali.
2. Incrementare l'autorizzazione di spesa massima prevista per la liquidazione del 5x1000. Sulla base del calcolo dell'impatto per il Terzo Settore della mancata distribuzione delle risorse destinate dal 2017 ad oggi (pari a 80 milioni di euro) e la stima dello sfioramento del tetto dal 2017 al 2026, l'incremento è definito in 45 milioni di euro per l'anno 2025, 65 milioni di euro per l'anno 2026 e 80 milioni di euro per l'anno 2027. Questi dati rendono evidente come un mancato intervento per incrementare il tetto nel prossimo triennio implicherebbe sottrarre, in meno di un decennio, oltre 260 milioni di euro al terzo settore. La crescita stimata del ricorso al 5x1000 da parte dei contribuenti suggerisce pertanto una revisione progressiva del vincolo di spesa per una cifra non inferiore ai 40 milioni di euro nei prossimi anni.

Considerando il crescente utilizzo del 5x1000, scelto dal 41% dei contribuenti, si potrebbe inoltre valutare la possibilità di permettere agli enti destinatari di conoscere l'identità dei donatori, previo consenso, al fine di migliorare l'informazione e la trasparenza diretta sulla gestione dei fondi.

Proposte emendative

1. Credito imposta ricerca

Dopo l'articolo 66 inserire il seguente:

Articolo 66-bis

(Proroga in materia di disposizioni per lo sviluppo della ricerca biomedica)

1. L'articolo 31-bis del Decreto-legge 25 maggio 2021, n.73, convertito con modificazioni dalla Legge 23 luglio 2021, n.106, è modificato come di seguito:
 - a) Al comma 1, le parole *“è riconosciuto in via sperimentale, per l'anno 2021, nel limite di spesa complessivo di 11 milioni di euro per l'anno 2021”* sono sostituite da: *“è riconosciuto agli enti di terzo settore inseriti nell'elenco permanente degli enti di ricerca sanitaria dal Ministero della Salute, in via sperimentale per gli anni 2024 e 2025, nel limite di spesa complessivo di 11 milioni di euro”*;
 - b) Al termine del comma 1 sono aggiunti i seguenti commi:

“1-bis. Ai fini della determinazione del credito d'imposta di cui al comma 1, sono ammissibili i costi di competenza sostenuti ai sensi dell'art. 109 del testo unico di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 dai soggetti beneficiari nel periodo d'imposta di riferimento, quando:

 - a) i soggetti beneficiari acquistano direttamente reagenti e apparecchiature connesse alle proprie attività di ricerca;*
 - b) i soggetti beneficiari acquistano reagenti e apparecchiature per conto di enti di ricerca pubblici e privati senza scopo di lucro, al fine di promuoverne l'attività di ricerca;*
 - c) i soggetti beneficiari finanziano progetti di ricerca svolti da soggetti terzi, pubblici e privati senza scopo di lucro, in cui è previsto l'acquisto di reagenti e apparecchiature per raggiungere le finalità della ricerca.*

1-ter. Non sono in ogni caso ammissibili per il credito di imposta di cui al comma 1 i costi dovuti all'acquisto o all'utilizzo di reagenti e apparecchiature di ricerca da parte di soggetti privati con finalità di lucro.”.
 - c) Al comma 4 le parole: *“per l'anno 2021”* sono sostituite da: *“complessivi per gli anni 2024 e 2025.”.*

d) *Il comma 5 è abrogato.>>*

2. Agli oneri di cui al comma 1, lett. a), pari a 11 milioni complessivi per gli anni 2024 e 2025, si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n.190, così come rifinanziato ai sensi dell'articolo 121 della presente legge.

Conseguentemente il fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n.190 è ridotto di 11 milioni di euro per l'anno 2025.

2. Tetto Cinque per Mille

2.1. Superamento del tetto

Dopo l'articolo 8 inserire il seguente:

Articolo 8-bis

“Disposizioni in materia di cinque per mille”

All'articolo 1, comma 154 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) Il penultimo periodo è soppresso.
- b) Dopo le parole “nell'esercizio successivo.” aggiungere il seguente paragrafo: *“A decorrere dal 2025, gli enti destinatari del contributo del Cinque per Mille possono conoscere il nominativo del contribuente se lo stesso contribuente ne concede autorizzazione in sede di dichiarazione dei redditi. L'Agenzia delle entrate comunica all'ente destinatario solo i nomi dei contribuenti che hanno concesso l'autorizzazione. L'autorizzazione può essere concessa dal contribuente in apposito spazio nella pagina del cinque per mille del modello per le dichiarazioni dei redditi predisposto dalla Agenzie delle entrate”.*

2.2. Incremento del tetto

Dopo l'articolo 8 inserire il seguente:

Articolo 8-bis

“Disposizioni in materia di cinque per mille”

1. All'articolo 1, comma 154 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) Le parole da *“Per la liquidazione”* a *“a decorrere dall’anno 2022”* sono sostituite da: *“Per la liquidazione della quota del cinque per mille è autorizzata la spesa di 535 milioni di euro per il 2025, 555 milioni di euro per il 2026 e 565 milioni di euro a decorrere dall’anno 2027”*.
 - b) Dopo le parole *“nell’esercizio successivo.”* aggiungere il seguente paragrafo: *“A decorrere dal 2025, gli enti destinatari del contributo del Cinque per Mille possono conoscere il nominativo del contribuente se lo stesso contribuente ne concede autorizzazione in sede di dichiarazione dei redditi. L’Agenzia delle entrate comunica all’ente destinatario solo i nomi dei contribuenti che hanno concesso l’autorizzazione. L’autorizzazione può essere concessa dal contribuente in apposito spazio nella pagina del cinque per mille del modello per le dichiarazioni dei redditi predisposto dalla Agenzie delle entrate”*.
2. Agli oneri di cui al comma 1, lett. a), 10 milioni di euro per l’anno 2025, 30 milioni di euro per l’anno 2026 e 40 milioni di euro per l’anno 2027, si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all’articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, così come rifinanziato ai sensi dell’articolo 121 della presente legge. Conseguentemente il fondo di cui all’articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 è ridotto di 10 milioni di euro per l’anno 2025, 30 milioni di euro per l’anno 2026 e 40 milioni di euro a decorrere dall’anno 2027.