

9

MMXV

Il 5 per mille,
strumento per
un nuovo welfare

i Comuni
Quaderni di Analisi

iFEL
Fondazione ANCI

IFEL Fondazione ANCI
Istituto per la Finanza e l'Economia Locale
Dipartimento Economia Locale

Direzione della collana: Walter Tortorella
Redazione: Carla Giorgio, Giorgia Marinuzzi

Il presente quaderno di ricerca è stato realizzato
da Carla Giorgio

Gli apparati statistici sono stati elaborati
da Giorgia Marinuzzi

Il quaderno di ricerca è stato chiuso con le informazioni
disponibili a dicembre 2014

*Progetto grafico: BACKUP comunicazione, Roma
Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli
www.backup.it*

Indice

- 1 Le origini del 5 per mille: le "onepercent law" / 4
- 2 Il carattere sperimentale dell'istituto e le sue criticità / 8
- 3 Le risorse in campo / 15
- 4 Allegati / 26
- 5 Bibliografia / 30



Le origini
del 5 per mille:
le "onepercent law"



Nel 1996 l'Ungheria è stato il primo paese europeo ad introdurre una legge che permette ai cittadini di allocare l'1% delle proprie tasse ad una organizzazione non profit¹. Negli anni successivi il modello ungherese viene seguito da altri paesi dell'Europa dell'est. In Lituania, dal 2002, i contribuenti persone fisiche possono devolvere il 2% del valore della loro dichiarazione dei redditi ad una o più Public Benefit Organization (PBO)². Stessa percentuale, del 2%, è prevista dal 2006 anche in Romania. In Polonia è dal 2003 che le persone fisiche possono decidere di devolvere l'1% delle tasse pagate ad una o più PBO anche se attraverso un meccanismo differente rispetto agli altri paesi. In questo caso si tratta di una sorta di tax credit in cui il contribuente stesso riduce l'ammontare totale delle tasse da pagare di una quota dell'1% che viene devoluta poi direttamente al beneficiario prescelto (non c'è dunque intermediazione dello Stato). In Slovacchia, la possibilità di devolvere il 2% della dichiarazione dei redditi ad NGO che svolgono *public benefit activities* è consentita sia alle persone fisiche che alle imprese. A differenza di quello che avviene nei paesi dell'est dove la materia è ormai da tempo oggetto di studio e discussione, nei restanti paesi dell'Europa occidentale il dibattito sulle cosiddette *onepercent law* è poco sviluppato e

rimane legato a forme di finanziamento tradizionale, come quello della Chiesa in Germania o a nuovi meccanismi sempre all'interno della "libertà di culto". Ad esempio, nella legislazione spagnola è previsto l'istituto del 7 per mille, che, come il nostro 8 per mille, sostiene le differenti confessioni ed enti religiosi ma prevede in più l'ulteriore opzione generica a favore delle «organizzazioni non profit». In questo modello è lo Stato a decidere successivamente come utilizzare il fondo costituito con questa quota e quali cause sociali e organizzazioni finanziare. Negli altri paesi i meccanismi sopra esposti fanno parte di leggi stabili, mentre, in Italia, il 5 per mille è stato incerto, fino all'approvazione della legge finanziaria per il 2015, nel *an et quantum*, dipendendo la sua conferma e rifinanziamento di anno in anno dalla scelta della politica.

È nel 2005, con la legge finanziaria n.266 del 23 dicembre, che nel nostro ordinamento si introduce questo nuovo sistema attraverso cui i cittadini possono finanziare le attività considerate dal legislatore particolarmente meritevoli di tutela. Il 5 per mille è previsto "a titolo iniziale e sperimentale"³ e nasce con lo scopo di applicare un meccanismo già conosciuto, l'8 per mille, per finalità simili in ambito sociale e del settore non profit.

Con questo strumento i contribuenti possono devolvere una quota pari al 5 per mille della propria Irpef al finanziamento di alcuni enti, puntualmente individuati, che perseguono specifiche finalità non lucrative espressamente elencate dalla legge.

¹ Ed è per tale ragione che anche l'istituto del 5 per mille rientra tra le c.d. *onepercent law*, ovvero le «leggi dell'1 per cento». Lo scopo della legislazione era di riconoscere un maggiore grado di sovranità ai cittadini ungheresi, fornendogli l'opportunità di decidere autonomamente quali fossero le organizzazioni meritevoli di sostegno e quali no.

² Vengono definite PBO tutte le associazioni e istituzioni pubbliche regolate dalla legge sulle *Charity and Sponsorship* (ossia tutti gli enti non-profit che già godevano di esenzione fiscale per le donazioni filantropiche).

³ Art. 1 comma 337.

In particolare, l'art.1 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 2010, le cui disposizioni sono state prorogate fino ad oggi, individua le finalità a cui i contribuenti possono destinare il 5 per mille dell'Irpef:

- a) sostegno del volontariato e delle altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale, di cui all'art.10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n.460, delle associazioni di promozione sociale, iscritte nei registri nazionali, regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano, previsti dall'art.7, della legge 7 dicembre 2000, n.383, e delle associazioni e fondazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'art.10, comma 1, lettera a), del citato decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460;
- b) finanziamento della ricerca scientifica e dell'università;
- c) finanziamento della ricerca sanitaria;
- d) sostegno delle attività sociali svolte dal comune di residenza del contribuente;
- e) sostegno alle associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal Coni a norma di legge, che svolgono una rilevante attività di interesse sociale.

Oltre alle categorie di enti qui previste, i contribuenti hanno la possibilità di destinare la quota dell'Irpef al finanziamento delle attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici.

Dal punto di vista del cittadino questo strumento rappresenta una forma di finanziamento che, rispetto alle donazioni, non comporta maggiori oneri, in quanto all'organizzazione prescelta è destinata direttamente una parte dell'Irpef: se non viene effettuata nessuna scelta tale quota viene semplicemente incassata dallo Stato insieme al resto dell'imposta. Al contrario, nell'8 per mille, la mancanza della firma in uno dei dieci riquadri previsti, anche se costituisce scelta non espressa, prevede comunque la ripartizione della quota d'imposta che viene attribuita in proporzione alle scelte validamente espresse.

Accolto con grande entusiasmo sia dal mondo del non profit sia dai contribuenti che hanno

aderito in gran numero alla nuova opportunità loro offerta (nel primo anno della sua introduzione il gettito destinato al 5 per mille è stato oltre il doppio di quello previsto dalla relazione tecnica alla finanziaria di quell'anno), lo strumento del 5 per mille viene di anno in anno confermato dal legislatore.

A partire dall'impianto principale stabilito dalla legge 266/2005, le disposizioni normative emanate successivamente, nel confermare lo strumento, hanno apportato alcune lievi modifiche che però non ne hanno alterato la struttura di fondo.

Nel 2007 e nel 2008, ad esempio, le leggi finanziarie non hanno previsto la possibilità di sostenere le attività di volontariato svolte dai comuni di residenza dei cittadini contribuenti, che erano invece state previste nell'anno dell'istituzione. La normativa del 2007, oltre ad aver escluso i comuni tra i beneficiari del 5 per mille, ha introdotto un tetto massimo al finanziamento di 250 milioni di euro, successivamente innalzato a 400 milioni di euro. Anche la legge finanziaria del 2008 che ha confermato il 5 per mille ha definito un tetto di spesa massima pari a 380 milioni di euro. Successive modifiche apportate dal decreto "milleproroghe" hanno integrato e modificato il testo della finanziaria, aggiungendo alla lista dei beneficiari anche le fondazioni nazionali di carattere culturale e le associazioni sportive dilettantistiche riconosciute dal Coni.

Per l'anno finanziario 2012 il decreto legge n.98/2011 ha fissato in 400 milioni di euro le risorse complessive destinate alla liquidazione della quota del 5 per mille e ha previsto come elemento di novità anche una nuova possibilità cui destinare la quota del tributo, ovvero il finanziamento delle attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici. Il tetto massimo di 400 milioni di euro è stato confermato anche per il 2013 dal decreto legge n. 95/2012, e per il 2014 dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 che rimanda, per le disposizioni attuative del 5 per mille valide per l'anno, al dpcm 23 aprile 2010. Anche nel 2014 i contribuenti hanno potuto, dunque,



destinare una quota pari al 5x1.000 dell'Irpef a finalità di interesse sociale e le categorie di enti che possono accedere al beneficio, le modalità di iscrizione e i criteri di ammissione al riparto per le diverse tipologie di soggetti sono le stesse di quelle stabilite dal dcpm del 2010. Per il 2015, la legge di stabilità prevede un innalzamento del tetto di spesa autorizzata fino a 500 milioni di euro per gli anni successivi a partire dal 2015⁴.

4 Articolo 1 comma 154 della Legge di stabilità n.190 del 23 dicembre 2014 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

«Le disposizioni di cui all'articolo 2, commi da 4-novies a 4-undecies, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73, relative al riparto della quota del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alla scelta del contribuente, si applicano anche relativamente all'esercizio finanziario 2015 e ai successivi, con riferimento alle dichiarazioni dei redditi dell'annualità precedente.

Le disposizioni contenute nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 aprile 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 131 dell'8 giugno 2010, si applicano anche a decorrere dall'esercizio finanziario 2014 e i termini ivi stabiliti sono conseguentemente rideterminati con riferimento a ciascun esercizio finanziario. Per la liquidazione della quota del cinque per mille è autorizzata la spesa di 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015. Le somme non utilizzate entro il 31 dicembre di ciascun anno possono esserlo nell'esercizio successivo».

2

Il carattere
sperimentale
dell'istituto
e le sue criticità



Per capire quali sono state le motivazioni che hanno sotteso l'introduzione di questo strumento nel nostro paese può essere utile rifarsi al testo della prima proposta di legge¹ del 2005 in cui il 5 per mille viene presentato originariamente quale «un altro otto per mille» a favore del Terzo settore e della ricerca scientifica.

«Dare di più, attivando un "otto per mille" a favore del "Terzo settore", non sarebbe un costo, ma un investimento. Non una spesa, ma all'opposto un risparmio. [...] Oggi il disegno del circuito politico-finanziario è essenzialmente centrale. Si assume infatti che tutto il sociale sia pubblico, che tutto il pubblico si finanzia via bilancio pubblico, che su tutto il bilancio pubblico possa decidere solo la politica. [...] È politicamente strategico un crescente e più diretto coinvolgimento della società nelle scelte di destinazione e di gestione delle risorse pubbliche. [...] Dentro uno scenario politico destinato a farsi in futuro sempre più complesso, la coerenza politica, tra sacrificio fiscale e consenso democratico, può essere data proprio da questo schema. Dallo schema del cittadino che gradualmente diventa padrone della destinazione dell'imposta. Il nuovo "otto per mille" è coerente con questo schema

¹ Proposta di legge «Disposizioni per la destinazione diretta a finalità sociali e di ricerca scientifica dell'otto per mille del gettito IRE», presentata il 27 gennaio 2005 d'iniziativa dei deputati Tremonti, Elio Vito, Bondi, Antonio Leone, Angelino Alfano, Gianfranco Conte, Crimi, Cicchitto, Casero, Jannone, Lupi, Palmieri, Fontana, Orsini, Bertolini, Leccisi, Santulli, Di Luca, Ghedini, Lainati, De Ghislanzoni Cardoli. Tale proposta di legge non è mai diventata legge, infatti, il 5 per mille è stato previsto nel nostro ordinamento per la prima volta nel testo della legge finanziaria del 2006, legge n.266 del 23 dicembre 2005, all'art.1 commi 337 - 340. A tale proposta di legge ne sono succedute altre; nessuna delle quali diventata legge.

politico. Il contribuente viene messo nelle condizioni di effettuare una libera scelta in ordine ai soggetti che intende finanziare, perché ha conoscenza, diretta o indiretta, della loro capacità di svolgere efficacemente servizi sociali meritori».

Pertanto, secondo tale disegno, la leva fiscale andrebbe a rappresentare uno strumento per attribuire al contribuente una parziale facoltà di decisione concernente la destinazione delle proprie risorse tributarie individuando così un nuovo meccanismo di democrazia sostanziale alternativo alla rappresentanza politica. Secondariamente, la misura sembra inserita quale tassello nella direzione di un ripensamento del modello di *welfare* basato su un maggior coinvolgimento e valorizzazione della *welfare society*².

Le Linee Guida³ presentate dal Governo lo scorso agosto per la riforma del Terzo settore, confermano tale orientamento laddove si prevede che: «Per realizzare il cambiamento economico, sociale, culturale e istituzionale di cui il paese ha bisogno è necessario che tutte le diverse componenti della società italiana convergano in un grande sforzo comune. Il mondo del Terzo settore può fornire un contributo determinante a questa impresa, per la sua capacità di essere motore di

² «Una welfare society, in cui tutti - individui, società civile, Stato e mercato - sono coinvolti nella creazione di un bene collettivo che nasce dal benessere individuale, definito responsabilmente dai cittadini nell'ambito dell'insieme di relazioni che essi stabiliscono», Rodger, 2004.

³ Linee guida per una Riforma del Terzo Settore confluite poi nel disegno di legge delega «Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale» presentato il 22 agosto 2014.

partecipazione e di autorganizzazione dei cittadini, coinvolgere le persone, costruire legami sociali, mettere in rete risorse e competenze, sperimentare soluzioni innovative. Noi crediamo che profit e non profit possano oggi declinarsi in modo nuovo e complementare per rafforzare i diritti di cittadinanza attraverso la costruzione di reti solidali nelle quali lo Stato, le Regioni e i Comuni e le diverse associazioni e organizzazioni del Terzo settore collaborino in modo sistematico per elevare i livelli di protezione sociale, combattere le vecchie e nuove forme di esclusione e consentire a tutti i cittadini di sviluppare le proprie potenzialità. Tra gli obiettivi principali vi è quello di costruire un nuovo welfare partecipativo, fondato su una *governance* sociale allargata alla partecipazione dei singoli, dei corpi intermedi e del Terzo settore al processo decisionale e attuativo delle politiche sociali, al fine di ammodernare le modalità di organizzazione ed erogazione dei servizi del welfare, rimuovere le sperequazioni e ricomporre il rapporto tra Stato e cittadini, tra pubblico e privato, secondo principi di equità, efficienza e solidarietà sociale». A rafforzare questo orientamento, il ddl di riforma del Terzo settore, tra le norme che andranno a disciplinare le misure agevolative e di sostegno economico in favore di tali enti, prevede che i decreti legislativi attuativi della delega dovranno rivedere e stabilizzare l'istituto della destinazione del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. La stabilizzazione dell'istituto è prevista anche nella delega fiscale⁴ laddove l'art. 4 comma 2 prevede: «Il Governo assicura, con gli stessi decreti legislativi, in funzione delle maggiori entrate ovvero delle minori spese realizzate anche con l'attuazione del comma 1 del presente articolo e del presente comma, la razionalizzazione e la stabilizzazione dell'istituto della destinazione del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle scelte espresse dai contribuenti⁵».

⁴ Legge 11 marzo 2014, n. 23 «Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita».

⁵ La stabilizzazione dell'istituto si trova infine nella legge di stabilità per il 2015, al comma 145 dell'articolo 1.

In effetti, una delle maggiori criticità riscontrate fino ad oggi nel funzionamento del 5 per mille è proprio il suo carattere di provvisorietà. Lo strumento del 5 per mille rappresenta una modalità per portare delle risorse economiche a sostegno delle attività sociali, ma da più parti, *in primis* dagli enti destinatari di tale beneficio⁶, si invoca l'opportunità di superare il regime di sperimentazione che caratterizza il sistema. L'incertezza ha infatti comportato fino ad oggi difficoltà applicative tali da ostacolare la piena operatività e la possibilità per gli enti destinatari di andare a ricoprire con efficacia quei ruoli che lo stesso legislatore ha intenzione di volergli affidare. In particolare si ritiene utile⁷, oltre a stabilizzare l'istituto, definire in modo stabile i caratteri fondamentali e individuare precisamente i soggetti ammessi al riparto delle quote di imposta devolute eliminando la necessità di procedere periodicamente all'iscrizione dei beneficiari negli appositi elenchi⁸. In questi anni di sperimentazione si è riscontrato che si tratta di adempimenti costosi, in termini di tempo, sia per i soggetti che intendano essere ammessi al beneficio, sia per gli enti pubblici deputati al controllo.

La mancata certezza delle risorse nel corso di un arco temporale ragionevole e la definizione di tempi certi per l'erogazione dei fondi, rende inoltre, nella pratica, difficile ai beneficiari programmare, con congruo anticipo, le proprie

⁶ Report sulla consultazione indetta dal Governo sulle Linee Guida per una Riforma del Terzo Settore, settembre 2014.

⁷ Da ultimo: Corte dei Conti, Deliberazione 14/2013/G_DestinazioneE-GestioneDel5MilleDell'Irpef.

⁸ Gli elenchi definitivi sono cinque, per le varie tipologie di sostegno, dei quali due gestiti direttamente dall'Agenzia delle entrate (sostegno del volontariato e delle associazioni sportive dilettantistiche; per i controlli sui requisiti di quest'ultime, la competenza è del Coni) e gli altri dai competenti Ministeri (per la ricerca scientifica ed universitaria, l'elenco è gestito dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; per la ricerca sanitaria, la competenza è del Ministero della salute; per le attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, del Ministero per i beni e le attività culturali; per il sostegno alle attività sociali svolte dal comune di residenza del contribuente, non ci sono elenchi, dal momento che il contribuente può devolvere il 5 per mille solo a favore del proprio comune di residenza), che provvedono ad inviarli all'Agenzia per la pubblicazione sul sito web.



attività. I ritardi nelle erogazioni⁹, come ha evidenziato la Corte dei conti causa dell'incertezza sulla disponibilità delle risorse per i beneficiari, sono dovuti anche alla pluralità di amministrazioni coinvolte, scarsamente coordinate tra loro, e a disfunzioni interne a ciascuna di esse¹⁰. La variabilità normativa ha portato a fasi alterne ad includere certi organismi ed escluderne altri¹¹, salvo poi tornare sulle decisioni, rendendo spesso incerta la possibilità di accedere al beneficio per molte organizzazioni o categorie di soggetti. Il succedersi di norme che hanno disposto la riapertura dei termini per la partecipazione al riparto del contributo con la conseguente riammissione di enti precedentemente esclusi è stata ulteriore causa di rallentamenti nei pagamenti per gli esercizi interessati in quanto è stato necessario rielaborare le ripartizioni e gli elenchi predisposti.

Il ruolo del 5 per mille e, quindi, dei soggetti beneficiari, risulta essere forzatamente ridimensionato soprattutto per la previsione legislativa di un tetto massimo di spesa annuo che riduce la capacità di sostegno a queste tipologie di attività; un limite che contrasta anche con le determinazioni dei contribuenti, le cui scelte di fatto vengono in parte disattese. La stessa Corte dei conti si esprime al riguardo: «al fine di garantire la piena esecuzione della volontà e della libera scelta dei contribuenti, e non violare il patto tra lo Stato e i cittadini, andrebbe eliminato il tetto di spesa, in maniera tale che l'attri-

buzione del 5 per mille dell'Irpef non si traduca in una percentuale, di fatto, minore».

Inoltre, al fine della razionalizzazione dell'istituto «potrebbe prevedersi l'aumento della soglia minima di contributo sotto la quale questo non venga attribuito» (ad oggi non vengono erogati i contributi di entità inferiore a 12 euro).

Secondo il Ministero dell'interno: «l'ipotesi di un aumento della soglia minima sotto la quale l'importo del 5 per mille non debba essere attribuito potrebbe rappresentare una scelta opportuna. Per quanto riguarda i contributi che eroga questa Direzione centrale in favore dei comuni, ci sono risorse anche di entità molto modesta, per cui risulta obiettivamente impossibile che l'ente destinatario di quelle somme possa soddisfare, anche in minima parte, le proprie esigenze di politiche sociali in favore di quella parte della collettività amministrata che si trova in stato di bisogno. L'attribuzione di questi contributi di entità minima si risolve in una dispersione di risorse che se, invece, fossero indirizzate verso enti che presentino obiettivamente maggiori criticità sociali, potrebbero rappresentare un significativo aiuto per le collettività più bisognose». Al riguardo i dati disponibili parlano chiaro: nel 2012 in 3.815 comuni, pari al 48,2% delle amministrazioni comunali che hanno ricevuto almeno un contributo, la soglia dell'importo attribuito con il 5 per mille, non supera i 500,00 euro e in ben 1.318 amministrazioni comunali (il 16,6% dei comuni a cui è stata devoluta la quota del 5 per mille) la taglia dell'importo è inferiore ai 100 euro (Tabella 16).

Analogamente sarebbe auspicabile fissare una soglia in alto, oltre la quale gli enti perdano il beneficio della ripartizione delle quote inoptate, per garantire il soddisfacimento di bisogni che stentano a trovare adeguata rappresentanza, pur nella salvaguardia della libertà di scelta dei contribuenti.

Da tenere presente che per quanto riguarda, nel dettaglio, gli enti che si aggiudicano gli importi di 5 per mille più elevati nelle varie categorie di beneficiari, in quella del volontariato i primi 40 da soli ottengono costantemente negli anni una percentuale pari a circa il 30% del tota-

9 «I beneficiari lamentano un notevole ritardo nell'attribuzione delle quote, sempre superiori ai due anni» e Il Ministero dell'interno puntualizza che «In linea di massima, i pagamenti in favore dei comuni avvengono dopo tre anni dalla dichiarazione dei redditi da parte dei cittadini. Successivamente all'attribuzione delle somme, gli enti locali sono tenuti ad utilizzarli entro un anno dall'assegnazione. Infatti, il procedimento di rendicontazione viene stabilito entro un anno dal ricevimento dei fondi da parte dei comuni. Se le somme non sono utilizzate, gli enti sono tenuti al riversamento al bilancio dello Stato». Deliberazione 14/2013/G_DestinazioneEGestioneDel5MilleDell'Irpef.

10 Il meccanismo fatica a "girare" perché ogni ministero coinvolto nel processo ha regole diverse: le organizzazioni infatti sono iscritte ad albi diversi tenuti da ministeri diversi a seconda della loro missione. E mentre alcuni ministeri richiedono l'iscrizione ogni anno altri solo una tantum.

11 Ad esempio nel 2007 e nel 2008, le attività di volontariato svolte dai comuni di residenza dei cittadini contribuenti sono state escluse dalle categorie dei possibili beneficiari.

le dei contributi destinati alla categoria stessa. Tale percentuale sale ad oltre il 90% per la ricerca scientifica e supera il 97% per quella sanitaria¹². Per i comuni, le prime 40 amministrazioni beneficiarie si aggiudicano un quinto circa del totale complessivo destinato alle attività sociali del comune di residenza.

La posizione del Ministero dell'interno al riguardo è netta: l'attribuzione delle risorse «attraverso forme di partecipazione diretta dei cittadini alla scelta del 5 per mille potrebbe diversamente articolarsi, consentendo di operare quelle scelte con l'accorgimento di far confluire le risorse in un fondo, al fine di redistribuirle in base alle reali necessità dei comuni, indipendentemente dal luogo di residenza del cittadino. Sotto tale profilo, potrebbe realizzarsi una maggiore perequazione delle somme in menzione, spalmando le stesse utilizzando parametri modellati sulle maggiori criticità in campo sociale che i comuni obiettivamente sono chiamati a fronteggiare. L'intervento di un organo di più ampia dimensione che possa fungere da ente coordinatore ed indirizzare le risorse, redistribuendole obiettivamente attraverso indicatori che rilevino le necessità dei comuni, sembra il percorso più adeguato per giungere a soluzioni che tengano conto anche di situazioni emergenti dovute all'attuale crisi economica. (...) Ciò potrebbe rivelarsi una soluzione più rispondente al raggiungimento degli scopi sociali, evitando forme di parcellizzazione delle risorse informate unicamente al luogo di residenza dei cittadini».

Le risorse totali a disposizione del 5 per mille dipendono dal numero di scelte effettuate dai cittadini contribuenti. Questo aspetto, in particolare, rappresenta un notevole elemento di diversità con l'istituto dell'8 per mille. Infatti, mentre nel meccanismo del 5 per mille, qualora il contribuente non intenda destinare alcun contributo alle finalità previste la parte

non optata riacquista la natura di tributo erariale e viene trattenuta dallo Stato, nell'8 per mille, al contrario, anche al contribuente che non opera alcuna scelta, la quota della propria imposta Irpef viene ripartita secondo i criteri previsti dalla normativa in materia¹³. Poiché in quest'ultimo caso la quota assegnata è sempre proporzionale al gettito annuale dell'imposta, in media, le risorse in campo da distribuire ogni anno sono molto diverse e raggiungono oltre 1.200.000.000 euro per l'8 per mille.

Altro profilo su cui intervenire è quello della trasparenza e dei controlli. Seppur previsto l'obbligo per gli enti che hanno beneficiato della quota d'imposta di redigere un rendiconto entro un anno dall'avvenuta ricezione del contributo¹⁴, la Corte dei conti sottolinea delle evidenti carenze ed individua, con il concorso degli enti coinvolti nelle fasi del controllo, le aree di miglioramento.

La verifica delle attività espletate dagli enti che materialmente svolgono attività sociali è acquisita tramite la presentazione di rendiconti e delibere dei comuni descrittivi delle funzioni sociali eseguite e il controllo viene eseguito solo nel caso in cui l'importo attribuito sia superiore a 20.000 euro. Secondo il Ministero dell'interno (deputato ai controlli rispetto alle somme utilizzate dai comuni): «tale adempimento risulta, in verità, insoddisfacente. Spesso, le descrizioni delle attività eseguite sono molto sintetiche e non consentono di comprendere gli effettivi benefici ricevuti dai destinatari dei servizi erogati (...) verifiche più adeguate possono realizzarsi, oltre che con la rendicontazione della spesa e con una migliore descrizione delle attività svolte, soprattutto con ispezioni in corso d'opera a

¹³ Legge 20/5/1985, n. 222, art. 47: a ripartizione è regolata "sulla base delle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi. In caso di scelte non espresse da parte dei contribuenti, la destinazione si stabilisce in proporzione alle scelte espresse".

¹⁴ L'art.3 comma 6, legge n.244/2007 prevede: «I soggetti di cui al comma 5 ammessi al riparto devono redigere, entro un anno dalla ricezione delle somme ad essi destinate, un apposito e separato rendiconto dal quale risulti, anche a mezzo di una relazione illustrativa, in modo chiaro e trasparente la destinazione delle somme ad essi attribuite».

¹² Secondo i rilievi della Corte dei conti, ciò probabilmente dipende dal fatto che gli organismi, forse quelli di maggiori dimensioni e/o più strutturati, o che hanno maggiori capacità organizzative o superiori disponibilità finanziarie e migliori capacità informative riescono ad ottenere una quota consistente delle sottoscrizioni dei contribuenti.



cui far seguire adeguate interviste dei fruitori dei servizi delle politiche sociali in argomento». Anche perché «non risulta sempre vero che dietro una perfetta struttura amministrativa in linea con i requisiti previsti per legge sussistano sempre enti meritevoli, potendosi benissimo verificare l'ipotesi contraria. Non è da escludere, infatti, che dietro una perfetta attività amministrativa dell'ente, in realtà, si nascondano forti e significative carenze nella fornitura di servizi in favore degli aventi diritto¹⁵».

La non sufficiente cura riguardo la trasparenza, i controlli e la rendicontazione, causata da un quadro normativo poco stabile, non chiaro e farraginoso, contribuisce ad alimentare sospetti e talvolta polemiche su uno strumento che in realtà dovrebbe rappresentare un sostegno per le attività di utilità sociale¹⁶.

Al riguardo, per garantire maggiore trasparenza risulterebbe assai utile anche un'attività di *audit* dell'Agenzia delle entrate sul comportamento degli intermediari, allo scopo di individuare eventuali scorrettezze: «giova, in tal senso, ricordare che, a titolo di mero esempio, ai primi posti fra i beneficiari figurano le Associazioni cristiane dei lavoratori italiani e il Movimento cristiano dei lavoratori, che gestiscono direttamente una rete di Centri di assistenza fiscale, con eventuale, potenziale conflitto di interesse con gli optanti¹⁷».

Sempre sulla linea della trasparenza la Corte dei conti sottolinea: «seppure il proliferare del-

le organizzazioni beneficiarie esprima la frammentazione dei bisogni della società contemporanea, si impone una più rigorosa selezione delle stesse, al fine di non disperdere risorse per fini impropri. Molti beneficiari, pur non avendo finalità di lucro, non producono alcun tipo di valore sociale, rivolgendosi esclusivamente ai soci o iscritti, senza rispondere a criteri di misurabilità dell'utilità sociale prodotta. In relazione, si riferisce di casi di fondazioni legate a formazioni politiche, di associazioni di categorie professionali (notai, avvocati, militari, ecc.) e di altre categorie di beneficiari difficilmente compatibili con la ratio dell'istituto. D'altronde, il notevole e costoso lavoro di controllo della rendicontazione risulta, almeno finora, poco proficuo: una più rigorosa selezione degli enti risulterebbe, probabilmente, più utile per assicurare una più razionale allocazione delle risorse. È nota, infatti, nel non profit, la presenza di normali attività imprenditoriali solo per ragioni di convenienza fiscale».

Raggiungere l'obiettivo della democratizzazione del fisco dovrebbe implicare un passaggio a modalità di gestione delle risorse trasparenti e centrate non solo sulla *membership*. In pratica le organizzazioni dovrebbero rendere conto del proprio operato oltre che ai propri membri, anche allo Stato che destina loro parte delle tasse e soprattutto ai cittadini che hanno deciso di sostenerle attraverso la quota Irpef. Nel «Libro verde del Terzo settore» questo aspetto è considerato uno dei punti nodali di quella che viene definita una «nuova stagione costituente». Se dal punto di vista dello Stato la rendicontazione va intesa, in senso stretto, come attività di *financial auditing*, per quel che riguarda il rapporto tra cittadini-contribuenti e formazioni sociali è auspicabile un deciso investimento verso forme ampie e trasparenti di *accountability* poiché la credibilità delle organizzazioni sociali è un elemento imprescindibile per far sì che gli strumenti di sussidiarietà fiscale vengano rafforzati e mantengano la popolarità fatta riscontrare nei primi anni di esercizio. Sotto questo profilo, la richiesta di trasparenza

¹⁵ «Solo appropriate ispezioni con personale adeguato che verifichi, anche a campione, i servizi resi e interviste con i fruitori degli stessi si potrà pervenire ad un adeguato e più esaustivo risultato sui servizi forniti agli utenti. Questo Ministero (dell'interno n.d.r.) non ha competenza in merito al controllo ispettivo. La verifica delle funzioni espletate dagli enti in questa materia viene eseguita solo sugli atti trasmessi a titolo di rendicontazione».

¹⁶ Ventuno leggi in 7 anni e niente controlli. I soldi del volontariato anche ai politici - Corriere.it del 9/02/2014: <http://bit.ly/1mqnvA0>.

¹⁷ Nota della Corte dei Conti dell'8/09/2014, avente ad oggetto «Le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate» contenente la verifica dello stato di attuazione della rimozione delle criticità segnalate nella Deliberazione n. 14/2013_G (Destinazione e gestione del 5 per mille IRPEF) e ulteriori proposte di miglioramento fornite dalle amministrazioni coinvolte.

viene fatta propria anche dallo stesso Forum, laddove tra i modi per preservare e promuovere un Terzo Settore vivo e dinamico, fa riferimento all'esigenza di rendere conto *in primis* ai cittadini circa l'uso delle risorse¹⁸.

Allo stesso tempo, questo tentativo di apertura e trasparenza, può rappresentare lo stimolo necessario ad incentivare le abilità comunicative delle organizzazioni destinatarie, e dunque, a migliorare le capacità organizzative dell'intero settore. Così inteso, il 5 per mille potrebbe quindi concretamente svolgere una funzione di promozione della *civil society* ulteriore, ossia quella di stimolare una crescente professionalizzazione dei soggetti del settore nel porre in campo vere e proprie strategie di *fundraising* per raccogliere il maggior numero di devoluzioni, oltre che per migliorare le competenze dei propri operatori.

Il 5 per mille è quindi un meccanismo che, nella sua semplicità, presenta implicazioni socio-politiche notevoli: rappresenta difatti un primo passo verso un differente rapporto tra cittadino e fisco. La possibilità di indirizzare parte del prelievo fiscale verso organizzazioni e iniziative che si ritengono meritevoli, oltre alla valenza concreta, può acquisire anche un valore simbolico notevole, arrivando a rinnovare il patto di cittadinanza. L'entusiasmo con il quale i contribuenti si sono avvalsi del 5 per mille evidenzia una domanda di partecipazione e una corresponsabilità verso le sorti della propria comunità molto positiva. Spetta al legislatore per l'avvenire, attribuirgli quei connotati di efficienza che solo una nor-

mativa organica e non precaria può garantire. Dopo i successi fatti registrare all'esordio è necessario che entri a regime, dotandosi di quei meccanismi di controllo e valutazione che caratterizzano le forme avanzate di controllo democratico.

¹⁸ Al riguardo, la legge finanziaria 2015, art. 1, comma 154, dispone: «Ai fini di assicurare trasparenza ed efficacia nell'utilizzazione della quota del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di redazione del rendiconto, dal quale risulti in modo chiaro e trasparente la destinazione di tutte le somme erogate ai soggetti beneficiari, le modalità di recupero delle stesse somme per violazione degli obblighi di rendicontazione, le modalità di pubblicazione nel sito web di ciascuna amministrazione erogatrice degli elenchi dei soggetti ai quali è stato erogato il contributo, con l'indicazione del relativo importo, nonché le modalità di pubblicazione nello stesso sito dei rendiconti trasmessi».

3

Le risorse
in campo



In generale si può affermare una progressiva affezione dei contribuenti allo strumento, come si può evincere dal fatto che il numero complessivo di coloro che in sede di dichiarazione dei redditi ha optato per la scelta a favore del 5 per mille è passato dagli oltre 15 milioni e 200mila del 2009 fino a sfiorare quota 17milioni nel 2012, con una crescita di periodo del +10,2% (Tabella 1)¹. Nonostante ciò l'ammontare complessivo degli importi si riduce del -4,7%, da 412.490.885 euro a 393.208.837 euro (Grafico 1).

L'interesse dei contribuenti è dimostrato anche dall'elevatissimo numero di scelte "espresse" cioè effettuate apponendo il numero del codice fiscale del soggetto beneficiario: nel 2012, ad esempio, su un totale di 16.797.993 con-

tribuenti "optanti" per il 5 per mille, le scelte espresse sono state 13.386.657, poco meno dell'80% del totale. Le scelte espresse vengono rivolte soprattutto a favore del volontariato: nel 2012 sfiorano l'89% delle scelte complessivamente fatte per tale categoria, 9.867.306 su un numero complessivo di scelte pari a 11.125.819. La percentuale delle scelte espresse si riduce ai due terzi per la ricerca scientifica e scende fino a quasi la metà per la ricerca sanitaria (Tabella 2).

Da rilevare il sensibile aumento, nel quadriennio considerato, del numero delle scelte a favore delle attività sociali svolte dal proprio comune di residenza, pari al +13,9%; un andamento simile a quello osservato per la categoria del volontariato, +14,9% (Tabella 1).

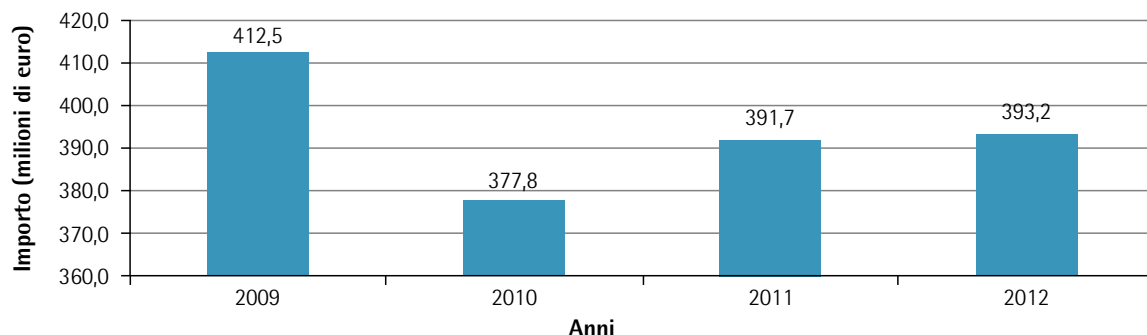
Tabella 1. Destinazione del 5 per 1.000 per tipologia di soggetto ammesso a beneficio: numero di scelte, 2009-2012

Soggetti ammessi a beneficio	Numero scelte				
	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009/2012
Onlus, volontariato e associazioni sportive dilettantistiche	9.967.348	10.649.658	11.216.172	11.453.899	14,9%
Ricerca scientifica	2.294.009	2.316.944	2.449.010	2.370.079	3,3%
Ricerca sanitaria	2.436.116	2.449.357	2.519.844	2.359.645	-3,1%
Attività sociali del comune di residenza	539.558	569.537	592.326	614.370	13,9%
Totale	15.237.031	15.985.496	16.777.352	16.797.993	10,2%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Agenzia delle Entrate, anni vari

¹ Si sottolinea che in tutte le elaborazioni la categoria onlus e volontariato include anche le associazioni sportive dilettantistiche, ciò per rendere possibile il confronto nell'intervallo 2006-2011

Grafico 1. Trend degli importi del 5 per 1.000 in milioni di euro, 2009-2012



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Agenzia delle Entrate, anni vari

Tabella 2. Destinazione del 5 per 1.000 per tipologia di soggetto ammesso a beneficio: numero di scelte ed importi in euro, 2012

Soggetti ammessi a beneficio	Numero scelte			Importi (euro)		
	Esprese	Generiche	Totale	Per scelte esprese	Per scelte generiche	Totale
Onlus e volontariato	9.867.306	1.258.513	11.125.819	237.070.943	27.665.233	264.736.177
Ricerca scientifica	1.482.632	887.447	2.370.079	37.083.214	18.634.201	55.717.415
Ricerca sanitaria	1.178.998	1.180.647	2.359.645	28.264.846	23.380.030	51.644.876
Attività sociali del comune di residenza	614.370	-	614.370	13.074.090	-	13.074.090
Associazioni sportive dilettantistiche	243.351	84.729	328.080	6.109.162	1.927.117	8.036.279
Totale	13.386.657	3.411.336	16.797.993	321.602.255	71.606.582	393.208.837

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Agenzia delle Entrate, 2014

Si riducono invece le scelte a favore della ricerca sanitaria, -3,1%. Per tutte le categorie dei beneficiari si assiste ad una riduzione degli importi assegnati che raggiunge il picco negativo per la ricerca sanitaria, -15,8% (Tabella 3). Per i comuni e associazioni di volontariato la riduzione non supera l'1% (-1,0% e -0,6% rispettivamente).

Nel quadriennio 2009-2012 il maggior incremento percentuale, superiore al +20%, nel numero delle scelte a favore delle attività sociali del comune di residenza si osserva nei comuni della Campania (+35,3%), della Calabria (31,1%), del Veneto (+27,4%), della Sardegna (+26,8%) dell'Umbria (+25,6%), delle Marche (+23,6%), del Friuli-Venezia Giulia (+23,4%) e

del Molise (+20,1%) (Tabella 6). Considerando i dati relativi al solo 2012 il maggior numero di scelte si concentra nei comuni di quattro regioni del nord: Piemonte 70.416 (l'11,5% delle 614.370 scelte complessive), Lombardia 119.698 (19,5%), Veneto 115.762 (18,8%) ed Emilia-Romagna 55.831 (9,1%) (Tabella 8). Una situazione tendenzialmente in linea con le scelte effettuate negli anni precedenti e che indica una maggiore sensibilità dei contribuenti residenti nei comuni di tali regioni del nord a devolvere parte della propria imposta a favore delle attività sociali dell'amministrazione di residenza. Tra i comuni del centro sud, gli unici a presentare un dato superiore al 5% sono quelli ubicati in Campania (5,4% delle scelte complessive).


Tabella 3. Destinazione del 5 per 1.000 per tipologia di soggetto ammesso a beneficio: importi in euro, 2009-2012

Soggetti ammessi a beneficio	Importi (euro)				
	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009/2012
Onlus, volontariato e associazioni sportive dilettantistiche	274.292.394	255.833.547	266.898.019	272.772.456	-0,6%
Ricerca scientifica	63.661.024	55.619.271	57.555.395	55.717.415	-12,5%
Ricerca sanitaria	61.335.494	54.192.853	54.766.320	51.644.876	-15,8%
Attività sociali del comune di residenza	13.201.972	12.150.674	12.521.669	13.074.090	-1,0%
Totale	412.490.885	377.796.345	391.741.403	393.208.837	-4,7%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Agenzia delle Entrate, anni vari

Tabella 4. Destinazione del 5 per 1.000 per tipologia di soggetto ammesso a beneficio: numero di scelte in valore percentuale, 2009-2012

Soggetti ammessi a beneficio	% scelte				
	2009	2010	2011	2012	Scarto 2009/2012
Onlus, volontariato e associazioni sportive dilettantistiche	65,4%	66,6%	66,9%	68,2%	2,8%
Ricerca scientifica	15,1%	14,5%	14,6%	14,1%	-0,9%
Ricerca sanitaria	16,0%	15,3%	15,0%	14,0%	-1,9%
Attività sociali del comune di residenza	3,5%	3,6%	3,5%	3,7%	0,1%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Agenzia delle Entrate, anni vari

Tabella 5. Destinazione del 5 per 1.000 per tipologia di soggetto ammesso a beneficio: importi in valore percentuale, 2009-2012

Soggetti ammessi a beneficio	% importi				
	2009	2010	2011	2012	Scarto 2009/2012
Onlus, volontariato e associazioni sportive dilettantistiche	66,5%	67,7%	68,1%	69,4%	2,9%
Ricerca scientifica	15,4%	14,7%	14,7%	14,2%	-1,3%
Ricerca sanitaria	14,9%	14,3%	14,0%	13,1%	-1,7%
Attività sociali del comune di residenza	3,2%	3,2%	3,2%	3,3%	0,1%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Agenzia delle Entrate, anni vari

Tabella 6. Distribuzione delle scelte del 5 per 1.000 destinate ad attività sociali del comune di residenza, per regione, 2009-2012

Regione	N. scelte				
	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009/2012
Piemonte	60.301	65.623	69.211	70.416	16,8%
Valle d'Aosta	1.701	1.795	2.029	2.041	20,0%
Lombardia	105.820	106.278	111.044	119.698	13,1%
Trentino-Alto Adige	9.318	9.651	10.104	10.895	16,9%
Veneto	90.875	102.368	108.633	115.762	27,4%
Friuli-Venezia Giulia	25.175	29.278	30.561	31.063	23,4%
Liguria	9.862	10.404	10.977	10.955	11,1%
Emilia-Romagna	52.050	52.234	54.970	55.831	7,3%
Toscana	23.943	25.612	25.078	23.708	-1,0%
Umbria	6.097	6.572	7.793	7.656	25,6%
Marche	12.733	15.685	16.809	15.739	23,6%
Lazio	32.642	31.456	31.609	29.721	-8,9%
Abruzzo	10.986	11.372	11.568	10.697	-2,6%
Molise	1.964	2.214	2.551	2.359	20,1%
Campania	24.725	27.866	29.856	33.455	35,3%
Puglia	22.792	20.944	19.287	20.071	-11,9%
Basilicata	3.532	3.814	3.117	3.601	2,0%
Calabria	6.528	9.240	8.882	8.557	31,1%
Sicilia	24.903	23.337	23.148	24.880	-0,1%
Sardegna	13.611	13.794	15.099	17.265	26,8%
Totale	539.558	569.537	592.326	614.370	13,9%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Agenzia delle Entrate, anni vari

Analogamente è nei comuni di minori dimensioni demografiche, con un numero di abitanti inferiore a 9.999 unità che si rilevano, tra il 2009 e il 2012, le maggiori variazioni percentuali positive (superiori alla media del +13,9%) nel numero di scelte a favore delle attività sociali del comune (Tabella 7). Si passa infatti da un incremento del +33,6% per i comuni con meno di 1.999 residenti al +21,8% in quelli con popolazione tra 5.000 e 9.999. In particolare, nel 2012, il maggior numero di scelte, 120.078, il 19,5% del totale, a favore del proprio comune si rileva per le amministrazioni con un numero di abitanti tra 2.000 e 4.999.

Anche per quanto concerne gli importi del gettito destinati alle attività sociali dei comuni di residenza le amministrazioni di Piemonte, Lombar-

dia, Veneto ed Emilia-Romagna sono quelle a cui sono assegnate le quote più rilevanti del gettito. I comuni lombardi percepiscono nel 2012 una cifra che supera i 3 milioni di euro (pari al 23,3% del totale), quelli veneti oltre 2 milioni euro (il 17,4%), le amministrazioni piemontesi oltre 1,4 milioni (11,2%) e quelle dell'Emilia-Romagna poco più di 1,2 milioni (9,2%) (Tabelle 10 e 12). Da rilevare però che nel quadriennio 2009-2012 per i comuni di queste regioni la variazione percentuale risulta, anche se di poco, circa l'1%, negativa. L'eccezione è rappresentata dalle amministrazioni comunali del Veneto, che al contrario mostrano un incremento del +12,2%.

I comuni che fanno registrare la peggiore variazione di periodo sono quelli ubicati in Puglia, -22,9%, seguiti dai comuni laziali e abruzzesi (circa -19,0% per entrambe).


Tabella 7. Distribuzione delle scelte del 5 per 1.000 destinate ad attività sociali del comune di residenza, per classe di ampiezza demografica del comune, 2009-2012

Classe di ampiezza demografica	N. scelte				
	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009/2012
0 - 1.999	52.173	60.818	67.383	69.687	33,6%
2.000 - 4.999	95.408	108.043	115.566	120.078	25,9%
5.000 - 9.999	97.000	107.121	109.856	118.146	21,8%
10.000 - 19.999	92.153	97.992	100.159	103.659	12,5%
20.000 - 59.999	98.071	97.107	101.452	106.497	8,6%
60.000 - 249.999	58.109	55.504	55.200	55.441	-4,6%
>=250.000	46.644	42.952	42.710	40.862	-12,4%
Totale	539.558	569.537	592.326	614.370	13,9%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Agenzia delle Entrate, anni vari

Tabella 8. Distribuzione delle scelte del 5 per 1.000 destinate ad attività sociali del comune di residenza, per regione, valori percentuali, 2009-2012

Regione	% scelte				
	2009	2010	2011	2012	Scarto 2009/2012
Piemonte	11,2%	11,5%	11,7%	11,5%	0,3%
Valle d'Aosta	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,0%
Lombardia	19,6%	18,7%	18,7%	19,5%	-0,1%
Trentino-Alto Adige	1,7%	1,7%	1,7%	1,8%	0,0%
Veneto	16,8%	18,0%	18,3%	18,8%	2,0%
Friuli-Venezia Giulia	4,7%	5,1%	5,2%	5,1%	0,4%
Liguria	1,8%	1,8%	1,9%	1,8%	0,0%
Emilia-Romagna	9,6%	9,2%	9,3%	9,1%	-0,6%
Toscana	4,4%	4,5%	4,2%	3,9%	-0,6%
Umbria	1,1%	1,2%	1,3%	1,2%	0,1%
Marche	2,4%	2,8%	2,8%	2,6%	0,2%
Lazio	6,0%	5,5%	5,3%	4,8%	-1,2%
Abruzzo	2,0%	2,0%	2,0%	1,7%	-0,3%
Molise	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,0%
Campania	4,6%	4,9%	5,0%	5,4%	0,9%
Puglia	4,2%	3,7%	3,3%	3,3%	-1,0%
Basilicata	0,7%	0,7%	0,5%	0,6%	-0,1%
Calabria	1,2%	1,6%	1,5%	1,4%	0,2%
Sicilia	4,6%	4,1%	3,9%	4,0%	-0,6%
Sardegna	2,5%	2,4%	2,5%	2,8%	0,3%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Agenzia delle Entrate, anni vari

Tabella 9. Distribuzione delle scelte del 5 per 1.000 destinate ad attività sociali del comune di residenza, per classe di ampiezza demografica, valori percentuali, 2009-2012

Classe di ampiezza demografica	% scelte				
	2009	2010	2011	2012	Scarto 2009/2012
0 - 1.999	9,7%	10,7%	11,4%	11,3%	1,7%
2.000 - 4.999	17,7%	19,0%	19,5%	19,5%	1,9%
5.000 - 9.999	18,0%	18,8%	18,5%	19,2%	1,3%
10.000 - 19.999	17,1%	17,2%	16,9%	16,9%	-0,2%
20.000 - 59.999	18,2%	17,1%	17,1%	17,3%	-0,8%
60.000 - 249.999	10,8%	9,7%	9,3%	9,0%	-1,7%
>=250.000	8,6%	7,5%	7,2%	6,7%	-2,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Agenzia delle Entrate, anni vari

Tabella 10. Distribuzione degli importi del 5 per 1.000 destinati alle attività sociali del comune di residenza, per regione, 2009-2012

Regione	Importi (euro)				
	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009/2012
Piemonte	1.489.268	1.379.517	1.435.657	1.464.223	-1,7%
Valle d'Aosta	48.713	44.916	48.522	48.283	-0,9%
Lombardia	3.079.741	2.698.614	2.799.211	3.046.741	-1,1%
Trentino-Alto Adige	256.570	254.587	263.197	275.030	7,2%
Veneto	2.023.275	2.005.955	2.103.401	2.270.165	12,2%
Friuli-Venezia Giulia	578.445	580.542	600.559	610.780	5,6%
Liguria	271.814	248.339	260.591	265.747	-2,2%
Emilia-Romagna	1.216.652	1.084.723	1.163.168	1.202.216	-1,2%
Toscana	624.172	594.740	583.736	546.079	-12,5%
Umbria	138.825	127.860	149.442	144.871	4,4%
Marche	268.814	284.174	297.438	280.637	4,4%
Lazio	1.008.360	859.687	824.885	810.750	-19,6%
Abruzzo	234.898	215.309	210.834	188.983	-19,5%
Molise	41.384	44.785	46.802	39.320	-5,0%
Campania	530.046	520.081	535.717	605.435	14,2%
Puglia	440.178	356.350	337.396	339.327	-22,9%
Basilicata	62.311	56.584	48.858	53.260	-14,5%
Calabria	122.912	144.514	140.407	136.337	10,9%
Sicilia	461.793	373.195	377.482	410.984	-11,0%
Sardegna	303.801	276.202	294.366	334.925	10,2%
Totale	13.201.972	12.150.674	12.521.669	13.074.090	-1,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Agenzia delle Entrate, anni vari



Tabella 11. Distribuzione degli importi del 5 per 1.000 destinati alle attività sociali del comune di residenza, per classe di ampiezza demografica del comune, 2009-2012

Classe di ampiezza demografica	Importi (euro)				
	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009/2012
0 - 1.999	1.008.387	1.043.367	1.135.304	1.178.644	16,9%
2.000 - 4.999	1.985.167	1.964.563	2.084.992	2.202.896	11,0%
5.000 - 9.999	2.153.652	2.080.589	2.139.153	2.312.954	7,4%
10.000 - 19.999	2.174.561	2.036.624	2.078.158	2.171.507	-0,1%
20.000 - 59.999	2.469.679	2.199.415	2.278.885	2.381.695	-3,6%
60.000 - 249.999	1.689.450	1.433.996	1.442.773	1.464.159	-13,3%
>=250.000	1.721.075	1.392.121	1.362.404	1.362.234	-20,8%
Totale	13.201.972	12.150.674	12.521.669	13.074.090	-1,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Agenzia delle Entrate, anni vari

Analizzando i dati sul gettito destinato ai comuni per le attività sociali in base all'ampiezza demografica è possibile notare che il maggior incremento di periodo si rileva nei comuni più piccoli, con meno di 1.999 residenti, +16,9%; al contrario le città con oltre 250.000 abitanti registrano un decremento del -20,8% (Tabella 11). In generale variazioni di periodo positive si osservano per i comuni con meno di 9.999 abitanti, mentre dalle classi successive in poi la variazione assume valori negativi. I comuni con un'ampiezza demografica compresa tra 20.000 e 59.999 residenti fanno registrare in tutte le annualità considerate gli importi maggiori, rappresentando sempre oltre il 18,0% del gettito totale destinato ai comuni (Tabella 13).

Focus anno 2012

Limitando l'analisi al solo 2012, degli 8.092 comuni italiani sono 7.918 (il 97,8% del totale) quelli ai quali è stata destinata almeno una scelta di attribuzione del 5 per mille da parte dei contribuenti per svolgere attività sociali (Tabella 14). In maniera complementare nessun cittadino di 174 comuni ha deciso di destinare il proprio 5 per mille per attività sociali del comune di residenza. Sebbene il maggior numero di scelte in valore assoluto si concentri nei comuni di quattro regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) è nelle amministrazioni del Friuli-Venezia

Giulia e del Veneto che i contribuenti mostrano una maggiore affezione allo strumento del 5 per mille (Tabella 15). In queste realtà infatti 42 contribuenti ogni 1.000 hanno fatto la scelta di devolvere la quota dell'Irpef al proprio comune di residenza. Seguono, con valori superiori a quello medio (20 scelte ogni 1.000 contribuenti), i comuni del Piemonte, con 27 contribuenti ogni 1.000, della Valle d'Aosta, con 25, della Lombardia e dell'Emilia-Romagna (entrambi con 21 contribuenti ogni 1.000 a favore del 5 per mille per le attività sociali del comune). Tra i comuni delle regioni del sud spicca il dato di quelli ubicati in Sardegna: 23 contribuenti ogni 1.000 devolvono il proprio 5 per 1.000 al comune di residenza. Il maggior numero di comuni, 2.277, pari al 28,8% dei complessivi 7.918 enti comunali a cui i contribuenti hanno effettuato almeno una scelta di destinazione del 5 per mille nel 2012, riceve un importo compreso tra i 1.000 e i 5.000 euro (Tabella 16). Oltre 1.300 comuni, il 16,6% del totale riceve importi inferiori, compresi tra 500 e 1.000 euro. Un altro 16,6% di amministrazioni comunali riceve delle somme di taglia pari o inferiore a 100,00 euro. Solo 31 realtà amministrative comunali sono destinatarie di importi compresi tra 20.000 e 50.000 euro; si riducono a 13 i comuni che ricevono dai propri cittadini, tramite il 5 per mille, importi superiori a 50.000 euro.

Tabella 12. Distribuzione degli importi del 5 per 1.000 destinati alle attività sociali del comune di residenza, per regione, valori percentuali, 2009-2012

Regione	% importi				
	2009	2010	2011	2012	Scarto 2009/2012
Piemonte	11,3%	11,4%	11,5%	11,2%	-0,1%
Valle d'Aosta	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,0%
Lombardia	23,3%	22,2%	22,4%	23,3%	0,0%
Trentino-Alto Adige	1,9%	2,1%	2,1%	2,1%	0,2%
Veneto	15,3%	16,5%	16,8%	17,4%	2,0%
Friuli-Venezia Giulia	4,4%	4,8%	4,8%	4,7%	0,3%
Liguria	2,1%	2,0%	2,1%	2,0%	0,0%
Emilia-Romagna	9,2%	8,9%	9,3%	9,2%	0,0%
Toscana	4,7%	4,9%	4,7%	4,2%	-0,6%
Umbria	1,1%	1,1%	1,2%	1,1%	0,1%
Marche	2,0%	2,3%	2,4%	2,1%	0,1%
Lazio	7,6%	7,1%	6,6%	6,2%	-1,4%
Abruzzo	1,8%	1,8%	1,7%	1,4%	-0,3%
Molise	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%	0,0%
Campania	4,0%	4,3%	4,3%	4,6%	0,6%
Puglia	3,3%	2,9%	2,7%	2,6%	-0,7%
Basilicata	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	-0,1%
Calabria	0,9%	1,2%	1,1%	1,0%	0,1%
Sicilia	3,5%	3,1%	3,0%	3,1%	-0,4%
Sardegna	2,3%	2,3%	2,4%	2,6%	0,3%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Agenzia delle Entrate, anni vari

Tabella 13. Distribuzione degli importi del 5 per 1.000 destinati alle attività sociali del comune di residenza, per classe di ampiezza demografica, valori percentuali, 2009-2012

Classe di ampiezza demografica	% Importi				
	2009	2010	2011	2012	Scarto 2009/2012
0 - 1.999	7,6%	8,6%	9,1%	9,0%	1,4%
2.000 - 4.999	15,0%	16,2%	16,7%	16,8%	1,8%
5.000 - 9.999	16,3%	17,1%	17,1%	17,7%	1,4%
10.000 - 19.999	16,5%	16,8%	16,6%	16,6%	0,1%
20.000 - 59.999	18,7%	18,1%	18,2%	18,2%	-0,5%
60.000 - 249.999	12,8%	11,8%	11,5%	11,2%	-1,6%
>=250.000	13,0%	11,5%	10,9%	10,4%	-2,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Agenzia delle Entrate, anni vari


Tabella 14. Distribuzione degli importi del 5 per 1.000 destinati alle attività sociali del comune di residenza, per regione, 2012

Regione	N. comuni	N. scelte	Importi (euro)	% comuni	% scelte	% importi
Piemonte	1.193	70.416	1.464.223	15,1%	11,5%	11,2%
Valle d'Aosta	73	2.041	48.283	0,9%	0,3%	0,4%
Lombardia	1.535	119.698	3.046.741	19,4%	19,5%	23,3%
Trentino-Alto Adige	330	10.895	275.030	4,2%	1,8%	2,1%
Veneto	581	115.762	2.270.165	7,3%	18,8%	17,4%
Friuli-Venezia Giulia	218	31.063	610.780	2,8%	5,1%	4,7%
Liguria	224	10.955	265.747	2,8%	1,8%	2,0%
Emilia-Romagna	348	55.831	1.202.216	4,4%	9,1%	9,2%
Toscana	286	23.708	546.079	3,6%	3,9%	4,2%
Umbria	90	7.656	144.871	1,1%	1,2%	1,1%
Marche	237	15.739	280.637	3,0%	2,6%	2,1%
Lazio	367	29.721	810.750	4,6%	4,8%	6,2%
Abruzzo	292	10.697	188.983	3,7%	1,7%	1,4%
Molise	125	2.359	39.320	1,6%	0,4%	0,3%
Campania	540	33.455	605.435	6,8%	5,4%	4,6%
Puglia	253	20.071	339.327	3,2%	3,3%	2,6%
Basilicata	128	3.601	53.260	1,6%	0,6%	0,4%
Calabria	352	8.557	136.337	4,4%	1,4%	1,0%
Sicilia	376	24.880	410.984	4,7%	4,0%	3,1%
Sardegna	370	17.265	334.925	4,7%	2,8%	2,6%
Totale	7.918	614.370	13.074.090	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Agenzia delle Entrate, 2014

Tabella 15. Il grado di fiducia da parte dei contribuenti nel destinare il 5 per 1.000 alla propria amministrazione comunale per attività sociali, per regione, 2012

Regione	N. scelte	N. contribuenti	Grado di fiducia (n. scelte per 1.000 contribuenti)
Piemonte	70.416	2.566.100	27
Valle d'Aosta	2.041	80.203	25
Lombardia	119.698	5.710.500	21
Trentino-Alto Adige	10.895	629.841	17
Veneto	115.762	2.776.024	42
Friuli-Venezia Giulia	31.063	742.220	42
Liguria	10.955	941.002	12
Emilia-Romagna	55.831	2.682.091	21
Toscana	23.708	2.130.046	11
Umbria	7.656	487.814	16
Marche	15.739	854.336	18
Lazio	29.721	2.851.683	10
Abruzzo	10.697	643.145	17
Molise	2.359	138.983	17
Campania	33.455	2.026.723	17
Puglia	20.071	1.637.080	12
Basilicata	3.601	244.523	15
Calabria	8.557	725.251	12
Sicilia	24.880	1.818.957	14
Sardegna	17.265	751.993	23
Totale	614.370	30.438.515	20

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Agenzia delle Entrate e MEF, 2014

Tabella 16. Destinazione del 5 per 1.000 ad attività sociali del comune di residenza, per taglia dell'importo, 2012

Taglia dell'importo	N. comuni	N. scelte	Importi (euro)	% comuni	% scelte	% importi
0 - 100 euro	1.318	5.296	62.570	16,6%	0,9%	0,5%
100 - 200 euro	877	8.614	129.560	11,1%	1,4%	1,0%
200 - 300 euro	626	9.565	155.062	7,9%	1,6%	1,2%
300 - 400 euro	553	11.718	192.359	7,0%	1,9%	1,5%
400 - 500 euro	441	11.715	198.656	5,6%	1,9%	1,5%
500 - 1.000 euro	1.317	53.520	958.857	16,6%	8,7%	7,3%
1.000 - 5.000 euro	2.277	255.005	4.994.325	28,8%	41,5%	38,2%
5.000 - 10.000 euro	353	113.770	2.453.654	4,5%	18,5%	18,8%
10.000 - 20.000 euro	112	63.317	1.490.571	1,4%	10,3%	11,4%
20.000 - 50.000 euro	31	35.320	945.457	0,4%	5,7%	7,2%
>50.000 euro	13	46.530	1.493.020	0,2%	7,6%	11,4%
Totale	7.918	614.370	13.074.090	100,0%	100,0%	100,0%

Per ciascuna classe di ampiezza degli importi il valore dell'estremo sinistro è escluso, mentre quello destro è incluso.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Agenzia delle Entrate, 2014

4

Allegati



Il **decreto del 23 aprile 2010** disciplina le procedure per addivenire alle liste dei soggetti beneficiari, le norme attraverso cui i contribuenti possono esprimere le loro scelte nei confronti di tali enti e le modalità di riparto delle somme.

Il contribuente che decide di concedere la propria quota di 5x1.000 deve firmare in uno dei sei riquadri, corrispondenti ciascuno ad una delle attività indicate dal precedente art.1, che figurano sui modelli di dichiarazione dei redditi (730, modello Unico Persone Fisiche, Cud). Oltre che apporre la propria firma nel riquadro corrispondente all'attività che si intende sostenere, è possibile anche indicare il codice fiscale del singolo soggetto (ente, associazione, onlus...) a cui si vuole direttamente devolvere la quota del 5 per mille. I codici fiscali dei soggetti ammessi al beneficio sono consultabili negli appositi elenchi, aggiornati di anno in anno, pubblicati sul sito web dell'Agenzia delle Entrate. Può essere espressa una sola scelta di de-

stinazione e l'apposizione della firma in più riquadri rende nulle le scelte operate.

Effettuata la scelta, ai soggetti beneficiari spettano le quote del 5 per mille loro direttamente destinate da coloro che, oltre ad aver apposto la firma negli appositi riquadri hanno, altresì, indicato l'apposito codice fiscale. Se il contribuente non indica alcun codice fiscale o un codice fiscale errato, le somme corrispondenti sono ripartite nell'ambito delle medesime finalità, in proporzione al numero complessivo delle destinazioni dirette, espresse mediante apposizione del codice fiscale, conseguite da ciascuno dei soggetti presenti negli elenchi. Ai comuni spettano le quote dell'Irpef dei cittadini che in essi risiedono e che hanno apposto la propria firma.

Per la determinazione dell'ammontare del 5 per mille dei singoli contribuenti, l'Agenzia delle entrate fa riferimento all'imposta personale netta di ciascuno.

5 per mille e 8 per mille

Il 5x1.000 non va confuso con l'8x1.000 dal momento che si tratta di formule di destinazione fiscale diverse. Sono scelte differenti e complementari: l'una non esclude l'altra. Infatti l'art.1, commi 2 e 3, del dpcm aprile 2010, nel ribadire quanto previsto dalla finanziaria 2006, stabilisce: «Resta fermo il meccanismo dell'otto per mille di cui alla legge 20 maggio 1985, n. 222. La scelta di destinazione del cinque per mille di cui al presente decreto e quella dell'otto per mille non sono in alcun modo alternative fra loro». In entrambi i casi viene data la possibilità al contribuente di scegliere a chi devolvere una parte delle proprie imposte sul reddito. Ma, mentre il 5 per mille è uno strumento che di anno in anno può o meno essere previsto, l'8 per mille è una legge dello Stato, approvata nel 1985 e derivante da accordi stipulati con la Chiesa cattolica, che vede come beneficiari lo Stato stesso e diverse confessioni religiose. L'8 per mille è un meccanismo attraverso il quale lo Stato, seguendo le indicazioni dei contribuenti, devolve una quota dell'Irpef a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale e, in parte, a gestione della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose. L'8 per mille è nato, in principio, come un sostegno che lo Stato ha offerto (seguendo l'indicazione dei contribuenti) alla Chiesa Cattolica. In seguito, tra i destinatari si sono aggiunte anche altre confessioni e credo religiosi, sulla base di specifici accordi con lo Stato: l'Unione Chiese Cristiane Avventiste del Settimo giorno, le Assemblee di Dio in Italia, la Chiesa Evangelica Valdese, la Chiesa Evangelica Luterana in Italia, l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane, la Sacra

arcidiocesi, la Chiesa Apostolica e l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia. Pertanto, un'altra fondamentale differenza tra il 5 per mille e l'8 per mille riguarda la tipologia e la numerosità degli enti: del primo possono beneficiare numerosi enti di natura pubblica e privata che promuovono attività solidaristica; l'8 per mille, invece, è esclusivamente destinato alle sole confessioni religiose che hanno concluso le relative intese con lo Stato italiano.

Per esprimere la scelta a favore di una delle istituzioni beneficiarie della quota dell'8 per mille dell'Irpef, il contribuente, così come avviene per il 5 per mille, deve apporre la propria firma nel riquadro corrispondente ad una di dette istituzioni. La scelta deve essere fatta esclusivamente per una delle istituzioni beneficiarie. La mancanza della firma in uno dei dieci riquadri previsti anche se costituisce scelta non espressa prevede comunque, a differenza di quanto avviene per il 5 per mille, la ripartizione della quota d'imposta che viene attribuita in proporzione alle scelte validamente espresse. La diversa destinazione di quella parte di fondi che non sono stati assegnati ad alcun soggetto, unita al fatto che per l'8 per mille, rispetto al 5 per mille, non è previsto alcun tetto massimo di spesa, rappresenta un altro aspetto di differenza tra i due istituti. Infatti, mentre per il 5 per mille qualora il contribuente non intenda destinare alcun contributo alle finalità previste la parte non optata riacquista la natura di tributo erariale e viene trattenuta dallo Stato per la spesa corrente, con l'8 per mille, al contrario, anche al contribuente che non opera alcuna scelta, viene trattenuta una quota della propria imposta Irpef che viene ripartita secondo i criteri previsti dalla normativa in materia.



2 per mille

La legge 21 febbraio 2014, n. 13, di conversione del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante «Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore» all'art. 12 prevede che, a decorrere dall'anno finanziario 2014, con riferimento al precedente periodo d'imposta, ciascun con-

tribuyente può destinare il 2 per mille della propria imposta sul reddito delle persone fisiche a favore di un partito politico¹. Per tale finalità è autorizzata la spesa nel limite massimo di 7,75 milioni di euro per l'anno 2014, di 9,6 milioni di euro per l'anno 2015, di 27,7 milioni di euro per l'anno 2016 e di 45,1 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017, da iscrivere in apposito fondo da istituire nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

1 Iscritto nel registro nazionale, tenuto dalla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, riconosciuti ai sensi del presente decreto.

5

Bibliografia



Luca Antonini, «Sussidiarietà fiscale, la frontiera della democrazia», Guerini e associati, Milano, 2005.

Gregorio Arena, «Cittadini Attivi», editori Laterza, Bari, 2006.

Censis, «Gli scenari del welfare. Le nuove tutele oltre la crisi», Roma, 2012.

Cnel, ISTAT, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, «La valorizzazione economica del lavoro volontario nel settore non profit», Osservatorio sull'Economia Sociale, Marzo 2011.

Corte dei conti, «Destinazione e gestione del 5 per mille dell'Irpef», Deliberazione n.14/2013/G, dicembre 2013.

Corte dei conti, «Le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate», nota dell'8/09/2014.

Forum Nazionale del Terzo Settore, «Libro verde del terzo settore: Le sfide dell'Italia che investe sul futuro», aprile 2010.

Isfol, «Il 5X1000 come strumento di partecipazione nel nuovo modello di welfare. Un'indagine sui contribuenti e sulle associazioni di promozione sociale», Roma, 2011.

Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, «Libro bianco sul Welfare, la vita buona nella società attiva», Roma, 2009.

IFEL Fondazione ANCI
Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale

Piazza San Lorenzo in Lucina, 26
00186 Roma
Tel. 06.688161
Fax 06.68816268
info@fondazioneifel.it
www.fondazioneifel.it

ISBN 978-88-6650-024-7



9 788866 500247