



**CONTRIBUTO DI RIFLESSIONE E DI PROPOSTA
DELL'AGENZIA PER LE ONLUS
SUL LIBRO VERDE DEL MINISTERO
DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI**

- A.** L'Agenzia per le ONLUS valuta assai positivamente che nel documento in questione si affermi e si sottolinei con forza che:
- a. "la spesa sociale non va tagliata" (p.11) e pertanto che resti immutato l'impianto universalista del sistema di welfare;
 - b. le politiche sociali non mirano solamente a ridisegnare i diritti e le tutele delle persone, ma anche a "costruire una società che sia al contempo dinamica e assai più competitiva" (p.10). Il che significa vedere nel welfare un fattore di sviluppo, cioè di investimento sociale, e non tanto un effetto dello sviluppo e quindi una mera spesa sociale;
 - c. si affermi la necessità di un welfare societario, basato su "una virtuosa alleanza tra mercato e solidarietà" (p.16) e dunque che si superi le ormai obsoleta separazione tra pubblico e privato, tra Stato e mercato – separazione questa che per troppo tempo ha ingessato il dibattito italiano sulle politiche di welfare;
 - d. in conseguenza di quanto sopra, venga adeguatamente valorizzato "l'autentico protagonismo della società civile" (p.17) attraverso una effettiva e reale applicazione del principio di sussidiarietà (orizzontale e non solo verticale). Ciò implica che si pensi ai cittadini come ad agenti responsabili e pertanto che compito irrinunciabile di un welfare sussidiario sia, non solo assicurare la fornitura di beni e servizi, ma anche promuovere tutte quelle forme di azione collettiva che hanno effetti pubblici;
 - e. il federalismo fiscale e il passaggio dal sistema della spesa storica a quello del costo standard dei servizi non solamente porteranno ad una maggiore responsabilizzazione nella gestione degli interventi, ma libereranno risorse che potranno essere impiegate per superare le varie trappole della povertà. Come noto, infatti, la spesa storica incorpora la spesa sia per i servizi sia per l'inefficienza pregressa.
- B.** Ciò premesso, l'Agenzia per le ONLUS, in coerenza con le sue funzioni istituzionali e quindi limitatamente all'ambito di sua specifica competenza, avanza le considerazioni e formula i suggerimenti seguenti in vista della redazione del prossimo "Libro Bianco".
- 1. Il documento non chiarisce (e talvolta confonde) la distinzione, per un verso, tra privato for profit e privato non profit, e per l'altro verso tra associazioni di volontariato (e associazionismo in genere) e soggetti del non profit quali fondazioni, cooperative sociali e imprese sociali. Eppure, il *modus operandi* di tali enti è marcatamente diverso e del pari diversa è la loro funzione all'interno di un sistema di welfare sussidiario.
L'espressione "non profit" mai viene utilizzata nel testo ed il lettore è tratto in inganno quando legge termini quali volontariato e associazionismo (es. p.16) per

significare invece gli altri soggetti del mondo non profit. Ora, mentre il volontariato mai potrà sostituire i compiti dell'ente pubblico, il c.d. non profit produttivo (fondazioni, cooperative sociali, imprese sociali) deve poter partecipare ed essere coinvolto nella progettazione ed organizzazione dei servizi sociali. Inoltre, il soggetto "impresa sociale" neppure viene citato. Eppure si tratta di una figura giuridica nuova entrata nel nostro ordinamento nel maggio 2006. Va ricordato che l'impresa sociale è nata proprio per conseguire quegli scopi che il Libro Verde accoglie come suoi.

2. Occorre precisare che già ora il Terzo Settore svolge un ruolo di primaria importanza nella implementazione delle politiche sociali. Sono ormai schiera le ricerche empiriche che mostrano, a tutto tondo, come nel nostro paese la coesione sociale e le politiche di inclusione siano da attribuire, in buona parte, agli interventi e alle opere del Terzo Settore. Sono i soggetti del Terzo Settore i "luoghi relazionali e di servizio" (p.16) per eccellenza, assai più delle "farmacie e delle stazioni dei carabinieri".

3. La tematica della governance merita, per la sua rilevanza, grande attenzione. In primo luogo, andrebbe chiarito che il contributo dei soggetti del Terzo Settore che operano nel territorio va acquisito già nella fase della programmazione degli interventi e non già, come oggi avviene, nella fase della esecuzione dopo che altri hanno deciso il da farsi. Non solo, ma anche la verifica e la valutazione dei risultati è operazione alla quale deve essere chiamato il Terzo Settore. Secondariamente, il problema della governance del sociale non può essere riduttivamente limitato alle sole relazioni industriali. Queste ultime sono bensì una leva strategica per lo sviluppo, ma non sono la unica leva.

Un federalismo all'altezza delle attuali sfide esige che la P.A. sappia identificare i soggetti depositari di risorse - economiche e informative - coinvolgendoli nella gestione dei servizi pubblici. Oltre a risultare pienamente conveniente, una tale strategia favorisce il passaggio ad una concezione del cittadino e dei corpi intermedi della società come "risorse" della collettività e non come soggetti "controllati" dell'istituzione pubblica. Fra l'altro, un tale approccio è pienamente in linea con il sistematicamente ignorato art.4, c.2 della nostra Carta Costituzionale: "Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo la propria possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società".

4. Il disegno di un modello di welfare promozionale e abilitante mai potrà trovare piena attuazione se non si favorisce la crescita, intensiva e estensiva, dei soggetti della società civile che qui chiamiamo Terzo settore. Non si può volere la sussidiarietà *orizzontale* senza la fioritura del Terzo Settore. Ciò significa permettere a tali soggetti di diventare autonomi e indipendenti dagli altri due settori, quello pubblico e quello privato). A tale scopo, è urgente:

- i. stabilizzare l'istituto del 5 per mille. (L'Agenzia per le ONLUS ha già provveduto a formulare una proposta organica a tale riguardo, che qui si allega). Va inoltre rivista la legge c.d. "del più dai meno versi" e va introdotto uno schema di deduzioni / detrazioni alle famiglie che acquistano i servizi erogati dai soggetti del Terzo Settore;
- ii. dare ali ai progetti di riforma - già pronti - delle leggi sul volontariato e sulla cooperazione sociale e soprattutto alla riforma del Libro I, Titolo II del

Codice Civile – senza la quale mai il nuovo art. 118 della Costituzione potrà trovare concreta applicazione;

- iii. intervenire sulla norma che regola i capitolati delle gare di appalto delle pubbliche amministrazioni concernenti l'erogazione di servizi alla persona. Come noto, la norma in vigore non tiene conto della qualità relazionale dei servizi erogati dai soggetti del Terzo Settore, ciò che rappresenta una palese discriminazione ai danni di questi soggetti, i quali non si vedono riconosciuto il contributo che essi offrono alla produzione del VAS (valore aggiunto sociale).
5. Se l'obiettivo ultimo che il Libro Verde accarezza è quello di muovere un passo importante verso un welfare plurale e, di conseguenza, verso una società a tre settori – pubblico, privato, civile – è evidente che il ruolo e la portata dell'Agenzia per le ONLUS non possono restare quelli attuali. Gli attuali soggetti del Terzo Settore, che devono evolvere fino ad occupare la sfera del civile, non possono fare a meno di avere la loro Autorità di riferimento. Come i settori pubblico e privato della società hanno le loro autorità, senza le quali malfunzionamenti ed effetti perversi dominerebbero la scena, allo stesso modo, *mutatis mutandis*, il settore civile non può non avere la sua Autorità cui affidare compiti precisi di regolazione e di monitoraggio. L'Agenzia per le ONLUS è pronta per un tale passo.

DOCUMENTO DI PROPOSTA DELL' AGENZIA PER LE ONLUS

SU

UNA DISCIPLINA LEGISLATIVA PER RAZIONALIZZARE E RENDERE STABILE L'ISTITUTO DEL CINQUE PER MILLE

Sommario

1.Introduzione	4
2. I soggetti beneficiari.....	5
3.Forme di pubblicità dell'elenco dei soggetti ammessi al beneficio	6
4.Validazione dei soggetti ammessi al beneficio.....	6
5.La destinazione del 5 per mille.....	7
6. Razionalizzazione del riparto del 5 per mille, in particolare in modo da non penalizzare i soggetti medio piccoli.....	7
7. Rendicontazione delle somme.....	9
8. Ruolo della Agenzia delle Onlus sulla sensibilizzazione rispetto al 5 per mille.....	10
9. Il 5 per mille di nome e di fatto. Il limite del tetto di spesa	10
10. La corresponsione del 5 per mille	11

1. Introduzione

Il 5 per mille è un istituto che è stato previsto in via sperimentale con la legge finanziaria per il 2006 e poi confermato negli anni successivi. Si tratta di un meccanismo che realizza una forma di democrazia fiscale, che permette la libertà di scelta dei contribuenti sulla destinazione di una quota delle proprie imposte. Ha infatti permesso ai contribuenti di decidere la destinazione diretta del 5 per mille dell'imposta sul reddito; ha favorito lo sviluppo della *accountability*, cioè della "resa del conto", perché l'ente che ne beneficia, se vuole essere nuovamente scelto l'anno successivo, ha interesse a dimostrare come ha speso le risorse ricevute.

Fin dal primo anno della sua applicazione il meccanismo del 5 per mille ha ottenuto, da parte dei contribuenti italiani, un'adesione maggiore di ogni previsione: 15.854.201 contribuenti hanno effettuato la relativa destinazione su un totale di 26.391.963 dichiarazioni. Sono state nettamente superate le previsioni fatte in sede di finanziaria per il 2006 che ipotizzavano un'adesione intorno al 40%; questa ha invece superato il 60%.

Il 5 per mille, integrandosi con altre recenti innovazioni, applicative della cd. sussidiarietà fiscale orizzontale, come la "più dai meno versi" (art. 14 del D.L. n. 35 del 14 marzo 2005), consente un miglioramento del regime fiscale relativo alle erogazioni al Non Profit, che vedeva l'Italia in storico ritardo rispetto ad altri Paesi. In Germania, Spagna, Usa, Gran Bretagna, ecc. le donazioni al Non profit sono, infatti, deducibili per importi compresi, in media, tra il 10% e il 50% del reddito.

Anche la Corte costituzionale si è recentemente espressa a favore del meccanismo del 5 per mille. Nella sent. 202/2007 ha affermato: "Tali norme sono dirette ad evitare che la scelta del singolo cittadino di effettuare un esborso con finalità riconosciute come 'etiche' o 'sociali' possa incontrare ostacoli o disincentivi. Questo obiettivo viene perseguito, appunto, mediante una 'detassazione' corrispondente all'entità dell'esborso 'etico' o 'sociale', così da rendere economicamente indifferente per il cittadino e, quindi, non onerosa, la scelta se effettuare o no detto esborso. ... Tale riduzione del tributo erariale è coerente con l'intento del legislatore di perseguire una politica fiscale diretta a valorizzare, in correlazione con un restringimento del ruolo dello Stato, la partecipazione volontaria dei cittadini alla copertura dei costi della solidarietà sociale e della ricerca".

Peraltro, nel primo anno di applicazione di questa "partecipazione volontaria" ai costi della solidarietà, il Terzo settore dal punto di vista quantitativo e qualitativo, ha nettamente superato gli altri soggetti previsti come potenziali beneficiari (ricerca scientifica, Università, Comuni). Il Terzo settore ha infatti ottenuto il 9.418.595 preferenze, di cui meno del 10% rivolte genericamente senza indicare il beneficiario. Il Terzo settore, quindi, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, ha nettamente superato gli altri soggetti previsti come potenziali beneficiari (ricerca scientifica, Università, Comuni), rispetto ai quali il numero delle destinazioni generiche è stato peraltro assai elevato (dal 40 al 70%).

Tali dati dimostrano in modo molto netto la fiducia che gli italiani ripongono nel Terzo settore, che si qualifica come protagonista di un *Welfare* moderno in grado di rispondere in modo efficace alle esigenze della popolazione.

Da un altro punto di vista, tali dati dimostrano anche quanto sia opportuno che, considerata conclusa in modo più che soddisfacente la fase di sperimentazione, il meccanismo del 5 per mille venga stabilizzato mediante una apposita legge, evitando così che la sua attivazione resti soggetta alle decisioni della legge finanziaria annuale, con tutte le conseguenze negative per i soggetti beneficiari che ciò comporta. Tale stabilizzazione dovrebbe realizzarsi, negli auspici di chi scrive, mediante alcune necessarie previsioni che, alla luce della fase sin qui realizzata, possano consentire a detto meccanismo di essere perfezionato nella sua operatività, senza però alterarne il funzionamento di fondo e in particolare la valenza democratica.

Anzi, proprio questa valenza deve essere potenziata in modo da garantire il più alto grado di applicazione dei principi di sussidiarietà e trasparenza evitando che le asimmetrie organizzative e informative - che possono ancora caratterizzare il Terzo settore - incidano oltre modo sul funzionamento del meccanismo del 5 per mille, così come su quello di altri analoghi strumenti di detassazione per il Non Profit, andando a svantaggio dell'universo del Terzo settore considerato nel suo complesso. Il presente atto di indirizzo intende quindi sintetizzare le principali problematiche emerse nell'applicazione dell'istituto del 5 per mille e proporre alcune ipotesi a supporto della realizzazione di un articolato che punti a regolare stabilmente l'istituto, superando le criticità presenti nelle disposizioni vigenti. Principale obiettivo è, pertanto, il superamento della fase sperimentale del 5 per mille, legata ogni anno al tortuoso iter di approvazione della manovra finanziaria, definendo una procedura: stabile e standardizzata; semplificata, rispetto all'attuale eccessivamente burocraticizzata.

In tale direzione si muove anche una recente proposta formulata dall'*Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà*.

2. I soggetti beneficiari

In ciascun anno di applicazione della norma sono stati cambiati i soggetti destinatari del 5 per mille, generando inevitabili confusioni e difficoltà tra gli stessi enti.

Nell'ottica del superamento della sperimentazione dell'istituto occorrerà individuare stabilmente i soggetti che potranno essere ammessi al beneficio.

Un'elencazione non esaustiva potrebbe essere rappresentata dalla seguente:

- a) organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni;
- b) associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e provinciali previsti dall'articolo 7, commi 1, 2, 3 e 4, della legge 7 dicembre 2000, n. 383;
- c) associazioni e fondazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460;
- d) fondazioni nazionali di carattere culturale (Circolare Agenzia Entrate n.27/E del 26 marzo 2008).

In sede di prima applicazione della normativa "a regime" i soggetti che intenderanno beneficiare del 5 per mille presenteranno domanda "una tantum" di iscrizione, al fine di predisporre un elenco, che

diventerà permanente ed a cui potranno aggiungersi i soggetti che ne facciano richiesta successivamente.

Occorrerà prevedere modalità e termini entro i quali:

- comunicare le variazioni relative a soggetti già presenti nell'elenco;
- presentare nuove domande di iscrizione.

3. Forme di pubblicità dell'elenco dei soggetti ammessi al beneficio

La definizione di un elenco "stabile" e la certezza da parte degli enti di esservi inclusi a tempo indeterminato (senza le problematiche legate alla transitorietà della norma) comporterebbe:

- una semplificazione per i contribuenti nella scelta del soggetto al quale destinare il 5 per mille delle proprie imposte;
- la possibilità per gli enti di pianificare campagne di sensibilizzazione nei confronti dei propri *stakeholder*, al fine di incentivare l'importante canale di *fund raising* rappresentato dal 5 per mille.

A tal fine sarebbe opportuno individuare adeguati strumenti di pubblicizzazione dell'elenco da affiancare alla consueta consultazione sul sito dell'Agenzia delle Entrate, coinvolgendo anche gli enti locali, gli enti rappresentativi del Terzo Settore e la stessa Agenzia per le Onlus, cioè soggetti presso cui l'elenco dovrebbe essere visibile e consultabile.

4. Validazione dei soggetti ammessi al beneficio

Una delle maggiori criticità nell'applicazione dell'istituto del 5 per mille si è riscontrata nelle procedure di validazione dei soggetti che avevano presentato domanda di inserimento nell'elenco.

Tra le cause di esclusione degli enti dal riparto del 5 per mille le più numerose sono state rappresentate da:

- invio della documentazione richiesta oltre il termine previsto;
- mancata allegazione del documento di identità del legale rappresentante dell'ente;
- autocertificazione non conforme a quella richiesta.

"Si tratta di aspetti che possono essere frutto di errori meramente "formali", in quanto tali sanabili attraverso la richiesta da parte dell'amministrazione pubblica competente di integrazione della documentazione richiesta.

In realtà ciò ha comportato l'esclusione di svariati enti dall'ammissione al beneficio del riparto del 5 per mille, generando, altresì, un cospicuo contenzioso, con la conseguenza, tra l'altro, di rallentare a dismisura, la procedura di erogazione delle somme destinate dai contribuenti agli enti che ne avevano pieno diritto¹.

Nell'ottica di semplificazione e di razionalizzazione dell'istituto del 5 per mille sarebbe opportuno che gli enti già iscritti in appositi registri tenuti dall'Amministrazione Pubblica – riferimento ai soggetti di cui alla precedente elencazione al punto 2 lettera a) ONLUS; lettera b) Associazioni di promozione sociale; lettera d) Associazioni sportive dilettantistiche – non debbano inviare alcuna documentazione ulteriore rispetto alla domanda di iscrizione².

Nell'ottica di semplificazione e di razionalizzazione dell'istituto del 5 per mille sarebbe opportuno che gli enti già iscritti nell'apposito elenco di cui al Punto 2) non debbano inviare alcuna documentazione ulteriore rispetto alla domanda di iscrizione"

¹ Relativamente al 5 per mille 2006 gli enti esclusi per mancata o tardiva presentazione della documentazione sono stati circa 5.600, vale a dire il 20% di coloro che avevano presentato domanda. (Fonte: Agenzia delle Entrate – Conferenza stampa del 12 ottobre 2007).

² Questa procedura è applicata già oggi, con riferimento al 5 per mille per l'anno 2008. E' il caso delle Associazioni sportive dilettantistiche per le quali non è previsto alcun adempimento. La loro iscrizione è avvenuta "d'ufficio", con un mero "trasferimento" di tutti i nominativi presenti nel Registro del Coni a quello dei beneficiari del 5 per mille. Le ASD non devono inviare alcuna autocertificazione. Il limite di questa procedura – è opportuno precisarlo – è che ha trasferito in blocco un numero enorme di soggetti ulteriori potenziali beneficiari rendendo molto più complicata la gestione dell'istituto.

Le Amministrazioni Pubbliche, infatti, devono verificare d'ufficio le qualifiche soggettive, ove queste siano reperibili presso le Amministrazioni stesse. E' un principio sancito dalla legge 7 agosto 1990 n.241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" e ribadito nella legge 27 luglio 2000 n.212 "Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente"³.

L'invio dell'autocertificazione e della documentazione correlata resterebbe in capo, quindi, solo ai soggetti di cui al precedente punto 2 lettera c) associazioni e fondazioni riconosciute che operano nei settori, che operano nei settori delle Onlus e lettera d) fondazioni nazionali di carattere culturale, con una notevole semplificazione e riduzione di costi, soprattutto per le amministrazioni pubbliche coinvolte nel processo di validazione (i.e. Direzione Regionali delle Entrate).

5. La destinazione del 5 per mille

La norma prevede che il contribuente possa destinare la quota del 5 per mille della propria IRPEF netta ai soggetti ammessi al beneficio. A partire dall'anno 2001 sono stati introdotti regimi agevolati per titolari di partita IVA, allo scopo di incentivare le nuove iniziative imprenditoriali e di lavoro autonomo⁴.

Da ultimo la legge finanziaria 2008 per semplificare e snellire gli adempimenti e ridurre le imposte ha introdotto, un nuovo regime dedicato ai contribuenti cosiddetti minimi⁵.

I regimi in commento prevedono l'applicazione di un'imposta sostitutiva dell'IRPEF, pertanto per i contribuenti che vi hanno aderito e' preclusa la possibilità di destinare il 5 per mille dell'IRPEF, dal momento che versano un'altra imposta.

In considerazione dell'elevato numero di contribuenti che vi hanno optato e delle intenzioni espresse dal Ministero dell'Economia e delle Finanze di estendere ulteriormente la platea dei soggetti che possono accedere a tali regimi, sarebbe opportuno prevedere la possibilità di destinare anche il 5 per mille delle imposte sostitutive e non solo dell'IRPEF.

6. Razionalizzazione del riparto del 5 per mille, in particolare in modo da non penalizzare i soggetti medio piccoli

Il grande consenso ottenuto dall'istituto del 5 per mille, già dal primo anno di introduzione, ha comportato una polverizzazione delle scelte espresse dai contribuenti in favore di una vastissima platea di beneficiari, rallentando anche il procedimento di erogazione delle somme attribuite.⁶ Al fine di rendere pienamente efficace l'istituto sarebbe opportuno stabilire una soglia minima (ad esempio 100 euro), al di sotto della quale, la quota del 5 per mille destinata agli enti non sia loro attribuita, ma vada ad aggiungersi al complesso delle quote del 5 per mille dei contribuenti che non hanno indicato alcun codice fiscale, ovvero abbiano indicato un codice fiscale errato o riferibile ad un soggetto non inserito nell'elenco, per il successivo riparto.

In questo modo si evita il costo burocratico di gestione di importi di fatto insignificanti per i beneficiari. Sostanzialmente si dovrebbe stabilire che i soggetti cui è stata destinata una somma inferiore alla soglia stabilita perdano il diritto alla percezione di detti importi, a favore di una pragmatica efficienza dell'istituto nel suo complesso.

Un problema inverso di verifica per i soggetti che hanno ottenuto moltissime destinazioni. I dati disponibili in merito al primo anno di applicazione dell'istituto del 5 per mille per l'anno 2006

³ Le procedure di validazione per l'anno 2008, introdotte dal D.P.C.M. 19 marzo 2008 e recentemente pubblicato in G.U., generano talune situazioni paradossali: ad esempio le Onlus c.d. di opzione devono inviare alla Direzione Regionale delle Entrate competente per territorio l'autocertificazione contenente anche il proprio numero di iscrizione all'Anagrafe delle Onlus. Numero di iscrizione che le stesse DRE hanno attribuito e di cui spesso sono anche gli unici soggetti ad esserne a conoscenza.

⁴ Legge 23 dicembre 2000 n.388, articolo 13 "Regime fiscale agevolato per le nuove iniziative imprenditoriali e di lavoro autonomo", c.d. "forfettini".

⁵ Legge 24 dicembre 2007 n.244, articoli da 96 a 117 "Regime fiscale semplificato ed agevolato (c.d. regime dei contribuenti minimi).

⁶ Nel primo anno di applicazione quasi 2500 enti sono stati destinatari di meno di 100 euro. (Fonte: Agenzia delle Entrate – Conferenza stampa del 12 ottobre 2007).

evidenziano come oltre l'80% dell'importo destinato dai contribuenti a favore degli enti del terzo settore sia andato appannaggio di meno di cinquanta soggetti.

Per favorire ed incrementare la funzione dell'istituto del 5 per mille come reale strumento di sostegno a tutto il mondo del Terzo Settore - in particolare quello radicato sul territorio e costituito da strutture medio piccole che pure svolgono una rilevante azione di *welfare* - sarebbe opportuno apportare una correzione alla procedura di riparto, attenuando questa "distorsione", che favorisce grandi enti in grado di investire ingenti risorse in campagne mediatiche, pur non intaccando la sovrana volontà del contribuente nella propria scelta di destinazione; salvaguardando, cioè, il meccanismo di democrazia fiscale diretta.

Il correttivo si potrebbe realizzare stabilendo nella legge una soglia, al di sopra della quale, i soggetti cui è stata destinata – direttamente dalle scelte dirette dei contribuenti – una somma superiore alla soglia stabilita perdano il diritto alla ripartizione delle quote "inoptate" del 5 per mille (cioè quelle per le quali il contribuente ha indicato genericamente la destinazione al terzo settore, ma non ha specificato il codice fiscale di un ente preciso).

Più precisamente, in base a questo correttivo, la somma corrispondente alle quote del 5 per mille ove il contribuente non abbia indicato alcun codice fiscale ai fini della destinazione diretta, ovvero abbia indicato un codice fiscale errato o riferibile ad un soggetto non inserito negli elenchi dei beneficiari, oltre alle somme destinate direttamente dai contribuenti a soggetti che non abbiano raggiunto complessivamente la soglia erogabile, saranno ripartite in proporzione al numero complessivo delle destinazioni dirette, espresse mediante apposizione del codice fiscale, conseguite dai soli soggetti presenti nell'elenco che non abbiano superato la soglia stabilita per il diritto alla ripartizione, fino a concorrenza della soglia stessa.

Esempio

100 euro < Soglia > 10.000 euro

Ente non ha diritto all'attribuzione

Ente non ha diritto al riparto

Ente	n. scelte	Importo scelte espresse
Ente A	20	40 euro
Ente B	100	3.000 euro
Ente C	800	9.000 euro
Ente D	900	10.100 euro

- Ente A non ha diritto alla percezione di 40 euro, che confluiscono nel complesso delle somme inoptate da ripartire.
- Ente B ha diritto alla percezione di 3.000 euro e ad accedere al complesso delle somme inoptate da ripartire in proporzione numero complessivo delle destinazioni dirette.
- Ente C ha diritto alla percezione di 9.000 euro e ad accedere al complesso delle somme inoptate da ripartire, in proporzione numero complessivo delle destinazioni dirette.
- Ente D ha diritto alla percezione di 10.100 euro, ma non ha diritto ad accedere al complesso delle somme inoptate da ripartire.
- Ente B e C dopo l'attribuzione pro-quota del complesso delle somme inoptate non potranno, comunque, essere beneficiari di una somma superiore a 10.000 euro, per evitare che un soggetto che non ha potuto accedere al riparto per avere superato la soglia (Ente D) riceva una somma inferiore rispetto a coloro che hanno usufruito del riparto.

7. Rendicontazione delle somme

Il D.P.C.M. di attuazione del 5 per mille per l'anno 2008 ha introdotto un obbligo di rendicontazione delle somme⁷.

I soggetti destinatari delle somme, entro un anno dalla ricezione degli importi, sono tenuti a redigere un apposito rendiconto e anche una relazione che illustri gli interventi posti in essere, indicando per ciascuno di essi il costo, suddiviso nelle principali voci di spesa.

Gli enti che hanno percepito contributi di importo superiore a 15 mila euro dovranno trasmettere i rendiconti e le relative relazioni, al Ministero competente alla erogazione delle somme, per consentirne il controllo.

Nell'adempimento imposto agli enti di rendicontazione delle somme si evidenzia una eccessiva ingerenza dell'Amministrazione Pubblica in merito all'utilizzo delle quote del 5 per mille da parte dei beneficiari. La sentenza n. 202/07 della Corte Costituzionale⁸ ha evidenziato come il 5 per mille dell'IRPEF destinato dai contribuenti "perde la sua natura di entrata tributaria erariale"⁹. Vale a dire che lo Stato funge solo da "tesoriere", cioè incassa obbligatoriamente il 5 per mille, in nome e per conto degli enti beneficiari, cui dovrà riversarlo obbligatoriamente (mandatario necessario *ex lege*). La sentenza ha precisato quindi come rispetto alle quote del 5 per mille lo Stato non abbia alcun profilo di discrezionalità, svolgendo unicamente una funzione di garanzia del rispetto delle regole, anche allo scopo di impedire comportamenti fraudolenti.

Pertanto al fine di rendere più consapevoli i contribuenti nella loro scelta di destinazione del 5 per mille dovrebbe considerarsi sufficiente che gli enti beneficiari pubblicizzassero e diffondessero i risultati, non solo economici, delle loro attività sociali.

Ciò, si ribadisce, per finalità di trasparenza nei confronti dei cittadini, liberi di scegliere e titolari del diritto sovrano di destinazione di una quota delle loro imposte e non per finalità di controllo di merito da parte dello Stato.

Tale "comunicazione sociale" da parte degli enti non dovrebbe riguardare solamente le modalità di utilizzo del 5 per mille, ma si dovrebbe riferire all'intera gestione dei soggetti beneficiari, sì da poter fornire ai contribuenti una informazione sugli enti che hanno deciso di sostenere e finanziare con la loro scelta.

Certamente la maggior parte degli enti beneficiari di somme ingenti del 5 per mille già pubblicano sul proprio sito internet il proprio bilancio e relazionano sulla propria attività.

Sarebbe opportuno prevedere che i soggetti beneficiari di una somma superiore ad una soglia stabilita, sufficientemente elevata, pubblicino i propri bilanci su un sito istituzionale – quale potrebbe essere ad esempio quello dell'Agenzia per le Onlus – utilizzando uno schema standard, così da permettere anche raffronti tra i vari enti e rendere il contribuente maggiormente consapevole in merito alla propria scelta di destinazione¹⁰.

⁷ D.P.C.M. 19 marzo 2008, articolo 8

⁸ Sentenza della Corte Costituzionale n.202 del 6 giugno 2007. "... Dalla lettura sistematica delle norme denunciate emerge chiaramente che il titolo di acquisto della quota del 5 per mille dell'IRPEF incassata dall'erario subisce una trasformazione nel caso in cui il contribuente - con apposita dichiarazione di volontà - si sia avvalso della facoltà prevista dalla legge di finanziare i soggetti di cui al censurato comma 337. Infatti, per effetto di tale dichiarazione, la pretesa tributaria dello Stato si riduce della quota del 5 per mille degli "incassi in conto competenza relativi all'IRPEF" (comma 339) del singolo contribuente e il relativo importo viene trattenuto dallo Stato non più a titolo di tributo erariale, ma come somma che lo Stato medesimo è obbligato, come mandatario necessario *ex lege*, a corrispondere ai soggetti indicati dal contribuente stesso, svolgenti attività ritenute meritevoli dall'ordinamento (comma 337) ed inclusi in apposite liste (comma 340). Il finanziamento di detti soggetti è, perciò, direttamente ascrivibile alla volontà del contribuente (commi 337, alinea, e 339) e la quota del 5 per mille dell'IRPEF perde la natura di entrata tributaria erariale ed assume quella di provvista versata obbligatoriamente all'erario per tale finanziamento ...".

⁹ Cfr. Silvia Cipollina "La Corte costituzionale ed il 5 per mille per il volontariato e la ricerca" in Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, n.3/2007

¹⁰ Si segnala l'importante convegno, organizzato dall'Agenzia per le Onlus, che si è svolto lo scorso 22 maggio 2008 a Milano, nel corso del quale sono state presentate le "Linee guida e schemi per la redazione dei Bilanci di Esercizio degli Enti Non Profit" al fine di predisporre i documenti di bilancio secondo modalità specifiche rispettose della natura non profit, omogeneità e trasparenza.

8. Ruolo della Agenzia delle Onlus sulla sensibilizzazione rispetto al 5 per mille

L'Agenzia per le Onlus, in considerazione del suo compito istituzionale e della sua autorevolezza e neutralità, dovrebbe potere svolgere un ruolo importante riguardo alla sensibilizzazione dell'istituto del 5 per mille, in modo da rimediare anche alle tipiche asimmetrie informative che possono caratterizzare la conoscenza del mondo del Terzo settore. In altre parole, l'Agenzia per le Onlus dovrebbe essere messa in grado di promuovere adeguate campagne informative a favore del Terzo settore, valorizzandone il ruolo rispetto alla creazione di un sistema di welfare efficace, basato sul principio di sussidiarietà orizzontale.

9. Il 5 per mille di nome e di fatto. Il limite del tetto di spesa

Il DPCM del 20 gennaio 2006 ha stabilito le modalità per la destinazione della quota del 5 per mille dell'Irpef in base alle scelte dei contribuenti, come previsto dalla legge finanziaria 2006. Le disposizioni contenute nel decreto si riferivano alle dichiarazioni dei redditi da presentarsi nell'anno 2006, relative quindi ai redditi dell'anno 2005. La relazione tecnica che ha accompagnato i commi 337 e 340 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2006, ha indicato in 270 milioni per l'anno 2007 l'onere correlato all'erogazione, da parte dello Stato, della quota del 5 per mille dell'Irpef. In ogni caso, le disposizioni in questione non hanno previsto alcun tetto di spesa. Le somme occorrenti per l'erogazione del 5 per mille sono state stanziare sul capitolo 3094 del bilancio del Mef: lo stanziamento iniziale in base alla legge di bilancio 2007 era di 270 milioni, come indicato nella relazione tecnica; con il disegno di legge di assestamento del bilancio 2007 il predetto importo è stato elevato a 317 milioni di euro, in base a quanto comunicato alla Ragioneria dall'Agenzia delle entrate circa le scelte espresse dai contribuenti. Successivamente, con l'articolo 20 del decreto legge n. 159/2007, convertito dalla legge n. 222/2007, detto stanziamento è stato integrato di ulteriori 150 milioni di euro, pervenendo ad un importo di 467 milioni di euro. L'ammontare complessivo definitivo comunicato dall'Agenzia delle entrate per l'anno 2006 (sul finire del 2007) è stato pari a 345 milioni di euro circa, quindi inferiore allo stanziamento iscritto in bilancio Mef.

La legge finanziaria 2007 ha previsto, a differenza del 5 per mille sulle dichiarazioni presentate nel 2006, un tetto massimo di spesa di 250 milioni di euro per l'anno 2008. A seguito di ciò, il Dpcm 16 marzo 2007, concernente la determinazione delle modalità di destinazione della quota del 5 per mille dell'Irpef, al comma 2 dell'articolo 7 ha previsto un abbattimento proporzionale delle somme da assegnare ai destinatari delle erogazioni, volto ad impedire il superamento del citato limite di spesa per l'anno 2008 nel caso in cui le somme destinate dai contribuenti superino il predetto importo. L'art. 3, comma 4, della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008) ha innalzato lo stanziamento del 5 per mille dell'esercizio 2007 da 250 milioni di euro a 400 milioni di euro. Tale somma è iscritta sul capitolo 3094 del bilancio del Mef per l'esercizio finanziario in corso.

Come per l'annualità precedente, i dati concernenti le scelte dei contribuenti saranno presumibilmente forniti dall'Agenzia delle entrate nella seconda metà del corrente anno, per poter trasferire entro l'esercizio 2008, le risorse necessarie ai ministeri competenti per l'erogazione dei contributi.

L'articolo 3, comma 5, della legge finanziaria 2008 ha previsto anche per l'esercizio finanziario 2008 (anno d'imposta 2007) la possibilità di destinare il 5 per mille dell'Irpef a determinate finalità. Lo stesso comma ha autorizzato la spesa di 380 milioni di euro per l'esercizio 2009 per le erogazioni ai destinatari delle scelte operate dai contribuenti che saranno operate sulle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2008.

Riguardo a queste evoluzioni, è importante precisare la necessità che per rendere effettivo l'importo destinato dai contribuenti occorre eliminare, soprattutto nell'ottica della norma a regime che supera il periodo della sperimentazione, che sia previsto un tetto massimo, onde evitare che il 5 per mille si traduca in 3 per mille, 2 per mille... rendendo così irrazionale la previsione normativa oltre che ingenerare equivoci e contraddizioni

10. La corresponsione del 5 per mille

L'iter seguito dalla Pubblica Amministrazione per la corresponsione del 5 per mille è particolarmente complesso e nella pratica si è rivelato fonte di notevolissimi e ingiustificati ritardi nell'assegnazione delle somme ai beneficiari.

Il procedimento si svolge nei seguenti termini: il dipartimento della Ragioneria del Ministero dell'Economia e delle Finanze, una volta ricevute dall'Agenzia delle Entrate le quote dei contributi per ciascun beneficiario, **raccoglie** le spettanze per ciascun soggetto in un Fondo indistinto presso il Ministero dell'Economia (sul capitolo 3094 del proprio Bilancio) entro un limite massimo stabilito per legge.

Successivamente, l'ammontare viene ripartito in singoli fondi negli stati di previsione dei Ministeri competenti al netto di una quota destinata alla Agenzia per le Onlus, tramite Decreto ministeriale.

Il Decreto ministeriale, una volta firmato dal Ministro, deve passare tutti i controlli amministrativi previsti (Corte dei conti) e, infine, gli Uffici di bilancio dei singoli ministeri provvedono all'effettivo pagamento delle somme ai beneficiari. Normalmente, il DM è in firma al Ministro nel mese di dicembre.

Le criticità rilevate in questa fase riguardano principalmente la tempistica con cui è possibile assegnare le risorse ai singoli Ministeri: gli uffici hanno infatti margini molto ristretti per impegnare in tempo le risorse e per eseguire i pagamenti in conto residui. Tra l'altro possono verificarsi problemi di cassa, ossia di liquidità criticità rilevate in questa fase riguardano principalmente i tempi con cui è possibile assegnare le risorse ai singoli Ministeri, per cui gli uffici hanno tempi molto ristretti per impegnare in tempo le risorse e debbono poi eseguire i pagamenti in conto residui; fra l'altro possono verificarsi problemi di cassa, ossia di liquidità.

Inoltre, un problema non secondario è rappresentato dall'effettiva capacità di pagamento degli uffici dei Ministeri diversi dal MEF. Infatti, mentre quest'ultimo (nella fattispecie l'Agenzia delle entrate) ha a disposizione diverse modalità di pagamento fra cui il mandato collettivo, gli altri Ministeri possono procedere solamente tramite singoli mandati in tesoreria, procedura che risulta complessa per elevati numeri di pagamenti. A ciò si aggiunga l'inserimento di categorie di competenza di Ministeri senza portafoglio (come per le associazioni sportive dilettantistiche).

E' necessario quindi, in vista della stabilizzazione dell'istituto del 5 per mille, prevedere una disciplina più semplice che garantisca tempi certi e brevi per l'erogazione del 5 per mille, semplificando le procedure amministrative a valle del calcolo dei contributi spettanti a ciascun beneficiario: le risorse individuate dalla Agenzia delle Entrate potrebbero rimanere nel bilancio del MEF in modo da fare gestire tutte le erogazioni ai beneficiari direttamente dall'Agenzia con gli strumenti che ritenuti più opportuni, mentre i controlli sui potenziali beneficiari dovrebbero rimanere in capo alle amministrazioni competenti.

In questo modo non sarebbe più necessario un DM di riparto dei fondi nei bilanci di previsione dei singoli Ministeri e la gestione dei pagamenti rimarrebbe in capo ad un unico soggetto in grado di operare con maggiore efficienza.