

9
STRUMENTI *PER*

L'Isfol, ente nazionale di ricerca, è dotato di indipendenza di giudizio e di autonomia scientifica e metodologica ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. L'Istituto opera nel campo della formazione, delle politiche sociali e del lavoro al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione, al miglioramento delle risorse umane, all'inclusione sociale e allo sviluppo locale.

L'Isfol svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione e informazione fornendo un supporto tecnico-scientifico al Ministero del Lavoro, ad altri Ministeri, al Parlamento, alle Regioni e agli Enti locali, alle Istituzioni nazionali, pubbliche e private, sulle politiche e sui sistemi della formazione ed apprendimento lungo tutto l'arco della vita, del mercato del lavoro e dell'inclusione sociale.

Fa parte del Sistema Statistico Nazionale, e collabora con le Istituzioni comunitarie.

Svolge inoltre il ruolo di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo, è Agenzia nazionale Lifelong Learning Programme - Programma settoriale Leonardo da Vinci.

Commissario Straordinario: **Matilde Mancini**

Direttore Generale: **Aviana Bulgarelli**

Riferimenti:

Corso d'Italia, 33

00198 Roma

Tel. + 39 06854471

Web: www.isfol.it

La Collana

La collana Strumenti Per raccoglie contributi a carattere tecnico/informativo con specifiche finalità operative a supporto degli operatori.

La collana Strumenti Per è curata da Isabella Pitoni (Responsabile del Servizio per la comunicazione e la divulgazione scientifica Isfol). Coordinamento editoriale: Valeria Cioccolo.

ISSN: 2038-6370



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI

DIREZIONE GENERALE PER IL TERZO SETTORE
E LE FORMAZIONI SOCIALI

ISFOL

IL 5x1000 COME
STRUMENTO
DI PARTECIPAZIONE
NEL NUOVO MODELLO
DI WELFARE

UN'INDAGINE SUI CONTRIBUENTI
E SULLE ASSOCIAZIONI
DI PROMOZIONE SOCIALE

ISFOL
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA
FORMAZIONE PROFESSIONALE
DEI LAVORATORI

Il presente rapporto è il prodotto di un progetto svolto da Isfol per conto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali – Direzione Generale per il Terzo settore e le Formazioni Sociali – Div. Il Associazionismo, approvato dall'Osservatorio Nazionale dell'Associazionismo.

L'indagine è stata condotta dall'ISFOL (ex Area Risorse strutturali e umane dei sistemi formativi) nel 2010/2011.

Il volume è a cura di Claudia Montedoro e Marco Marucci.

Gruppo di lavoro:

Giovanni Bartoli (ISFOL), Claudia Buttarazzi (ISFOL), Giulia Carfagnini (ISFOL), Silvia Chiovelli (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali), Loredana Colli (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali), Valentina Criscuolo (ISFOL), Gian Paolo Gualaccini (Osservatorio Nazionale Associazionismo-CNEL), Marco Marucci (ISFOL), Claudia Montedoro (ISFOL), Elisabetta Patrizi (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali).

La rilevazione demoscopica con metodo CATI è stata effettuata da Pragma Research Srl nei mesi dicembre 2010 e gennaio 2011.

Sono autori del volume:

Luca Antonini (Introduzione); Giovanni Bartoli (cap. I); Ilaria Cerra (cap. I); Danilo Giovanni Festa (Prefazione); Lorenzo Fioramonti (capp. II e III; capp. V e VI); Andrea Fiorentini (cap. I); Gian Paolo Gualaccini (Premessa); Marco Marucci (capp. IV, VI, conclusioni); Gianfranco Zucca (capp. IV e V)

Si ringrazia l'Osservatorio Nazionale dell'Associazionismo e la Divisione II – Associazionismo della Direzione Generale per il Terzo settore e le Formazioni Sociali del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali per la collaborazione offerta ai fini della realizzazione delle attività progettuali

Testo chiuso il: 30 dicembre 2011

Copyright: [2012] [ISFOL]

Questa opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non Commerciale – Condividi allo stesso modo 3.0. Italia License.
(<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.5/it/>)

ISSN: 2038-6370

Indice

PREFAZIONE <i>(autore: Danilo Giovanni Festa)</i>	9
PREMESSA <i>(autore: Gian Paolo Gualaccini)</i>	11
INTRODUZIONE Sussidiarietà fiscale e sovranità fiscale del contribuente <i>(autore: Luca Antonini)</i>	13
CAPITOLO I LA RATIO NORMATIVA E IL FUNZIONAMENTO DEL DISPOSITIVO FISCALE <i>(autori: Giovanni Bartoli, Ilaria Cerra e Andrea Fiorentini)</i>	17
1. INTRODUZIONE	17
2. INQUADRAMENTO GIURIDICO DEL CINQUE PER MILLE	17
3. L'EVOLUZIONE NORMATIVA E LA SUCCESSIONE DELLE LEGGI	18
3.1 Periodo dal 2005 al 2009	18
3.2 Le disposizioni attuative - periodo dal 2005 al 2009	21
3.3 Anno finanziario 2010	22
3.4 Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 2010	23
3.5 Anno finanziario 2011	32
3.6 Anno finanziario 2012	33
4. LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE, 18 GIUGNO 2007, N. 202	33
5. LA DIFFERENZA DEL CINQUE PER MILLE CON GLI ISTITUTI DEL "PIU' DAI MENO VERSI" E DELL'OTTO PER MILLE	35
6. LA STABILIZZAZIONE DEL CINQUE PER MILLE	37
Tabella. Elenco delle finalità e dei soggetti interessati dal cinque per mille così come individuati e modificati dalle principali disposizioni normative intervenute dal 2005 ad oggi	39

CAPITOLO II		
LA SUSSIDIARIETÀ E IL PRINCIPIO DI SOVRANITÀ FISCALE DEL CONTRIBUENTE: DA "ASSISTITO" A CITTADINO ATTIVO	45	
<i>(autore: Lorenzo Fioramonti)</i>		
1. IL LIBRO BIANCO SUL FUTURO DEL MODELLO SOCIALE: SUSSIDIARIETÀ E SOCIETÀ	45	
2. <i>WELFARE</i> E SUSSIDIARETÀ	47	
3. GLI STRUMENTI DELLA SUSSIDIARIETÀ FISCALE	50	
3.1 Il "5 per mille"	50	
3.2 "Più dai, meno versi"	50	
4. IL CONTRIBUTO GIURISPRUDENZIALE: LA SENTENZA N.202 (18.6.2007) DELLA CORTE COSTITUZIONALE	51	
5. I DIRITTI ED I DOVERI NEL CITTADINO CONTRIBUENTE	52	
 CAPITOLO III		
LA SUSSIDIARIETÀ FISCALE IN EUROPA: QUALI STRUMENTI?	55	
<i>(autore: Lorenzo Fioramonti)</i>		
1. SUSSIDIARIETÀ FISCALE IN EUROPA: IL CASO DELLA <i>PERCENTAGE PHILANTROPY</i>	55	
2. DEFINIZIONE DI <i>PERCENTAGE PHILANTROPY</i>	56	
3. FONDAMENTI PER UNA CORRETTA IMPLEMENTAZIONE DELLA <i>"PERCENTAGE LAW"</i> E IMPATTO DELLA <i>"DESIGNATION LAW"</i>	58	
4. I SISTEMI DI <i>PERCENTAGE LAW</i> IN EUROPA	59	
- Ungheria	- Lituania	- Polonia
- Slovacchia	- Romania	- Austria
- Belgio	- Danimarca	- Danimarca
- Finlandia	- Francia	- Germania
- Grecia	- Paesi Bassi	- Portogallo
- Regno Unito	- Spagna	- Svezia
5. CONCLUSIONI	74	
 CAPITOLO IV		
LA DEMOCRAZIA FISCALE E LA SOCIETÀ CIVILE ORGANIZZATA: UN'INDAGINE SUI CONTRIBUENTI CHE DEVOLVONO IL 5X1000 AL TERZO SETTORE	77	
<i>(autori: Gianfranco Zucca e Marco Marucci)</i>		

1. IL 5X1000: UN PASSO VERSO LA DEMOCRAZIA FISCALE	77
2. IL DISEGNO DELLA RICERCA	80
3. L'INDAGINE SUI CONTRIBUENTI: CARATTERISTICHE DI BASE E COMPORTAMENTI PRO-SOCIALI DEGLI INTERVISTATI	83
3.1 Il profilo socio-demografico	83
3.2 La propensione all'uso sociale del denaro e il civismo	88
3.3 Alcuni tratti ricorrenti nel profilo socio-demografico dei contribuenti	92
4. LA SCELTA DEL BENEFICIARIO: L'INTERAZIONE TRA ESPERIENZA E VALORI	94
5. LE MOTIVAZIONI DEI CONTRIBUENTI: DIVERSE VERSIONI DELLA SUSSIDIARIETÀ FISCALE	105
6. UNA SINTESI DEI RISULTATI DELL'INDAGINE	108
6.1 L'analisi fattoriale	110
6.2 L'analisi per gruppi	111
7. USO E VALUTAZIONE DEL 5X1000: LE OPINIONI DEI CONTRIBUENTI	115
8. LE PRINCIPALI TENDENZE DELL'INDAGINE SUI CONTRIBUENTI	118

CAPITOLO V

LA VOCE DEI BENEFICIARI: LA RILEVAZIONE RIVOLTA ALLE ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE DEL REGISTRO NAZIONALE DELL'ASSOCIAZIONISMO 121 *(autori: Gianfranco Zucca e Lorenzo Fioramonti)*

1. INTRODUZIONE	121
2. IL 5X1000 PER LE APS: VOLUMI DI FINANZIAMENTO E STRATEGIE OPERATIVE	122
3. CONCLUSIONI	136

CAPITOLO VI

RENDICONTAZIONE: DALLA TRASPARENZA AL RITORNO DEGLI INVESTIMENTI UN'ANALISI DI PRATICHE INTERNAZIONALI 139 *(autore: Lorenzo Fioramonti)*

1. INTRODUZIONE	139
2. LA TRASPARENZA E L'ACCESSIBILITÀ COME FORMA DI RENDICONTAZIONE: I SISTEMI NON VINCOLANTI UTILIZZATI DALLE ORGANIZZAZIONI NO PROFIT	140
2.1 Il concetto di <i>accountability & transparency</i>	140

2.2 Il Bilancio Sociale	140
2.3 Le linee guida dell'Agenzia delle Onlus	142
3. LA RENDICONTAZIONE SOCIALE IN ITALIA	143
4. LA RENDICONTAZIONE NEL CONTESTO INTERNAZIONALE	145
- Regno Unito - Spagna - Italia - USA	
5. PRATICHE DI ACCOUNTABILITY PROMOSSE DA ENTI NON PROFIT	148
5.1 GuideStar	148
5.2 La <i>Copenhagen Charter</i>	149
5.3 Il progetto B.I.V.I.O Istituto Italiano Donazione	150
6. DALLA RENDICONTAZIONE ALLA QUESTIONE DEL "RITORNO SOCIALE DEGLI INVESTIMENTI"	151
7. ALCUNE CONSIDERAZIONI DI SINTESI	153
CONCLUSIONI	155
<i>(autore: Marco Marucci)</i>	
BIBLIOGRAFIA	159
SITI WEB	163
DOCUMENTAZIONE NORMATIVA	164
ALLEGATI	
1. STRUMENTI D'INDAGINE: QUESTIONARIO DIRETTO AI CONTRIBUENTI; QUESTIONARIO DIRETTO ALLE ASSOCIAZIONI	165
2. ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE DEL REGISTRO NAZIONALE AL TEMPO DELLA RILEVAZIONE	175
3. PROPOSTA DI STABILIZZAZIONE 5X1000 DELL'AGENZIA PER LE ONLUS	180
4. PROPOSTA LEGGI STABILIZZAZIONE 5X1000 (DDL N.486/2008; DDL N.1366/2009)	191
5. GUIDA E MODELLO DI RENDICONTAZIONE DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	198

Prefazione

Il tema del cinque per mille è uno di quei temi che diventa oggetto di discussione solitamente nel periodo estivo, quando i giornali a corto di notizie, occupano i propri spazi ospitando opinioni, critiche, suggerimenti da parte di "esperti" del settore.

La ricerca che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale per il Terzo settore e le Formazioni Sociali ha commissionato all'ISFOL ha invece il merito di: analizzare, da un lato l'impatto dell'erogazione del contributo ai soggetti che ne hanno diritto, dall'altro di tracciare un profilo socio demografico dei soggetti che devolvono il cinque per mille del proprio carico fiscale, utilizzando moderne tecniche di indagine informativa, rivolte a un campione ampio e rappresentativo;

di approfondire con uno studio giuridico mirato gli aspetti normativi della materia, tramite una "cronografia" mirata e accurata della produzione legislativa dal 2005 ad oggi, con un'appendice interessante relativa ai tentativi di modifica e alle proposte più concrete di cambiamento, portate avanti dal Parlamento e dagli stakeholders del sistema;

di studiare la sussidiarietà sotto l'aspetto fiscale;

di comparare gli strumenti di sussidiarietà utilizzati dagli altri Paesi dell'Unione con il nostro attuale sistema alla luce delle importanti indicazioni e riflessioni contenute nel libro bianco;

di confrontare gli aspetti e le problematiche sorte nell'applicazione di questo importante istituto di sussidiarietà fiscale, suggerendo ipotesi di miglioramento.

A proposito di quest'ultimo punto non si può non ammettere che l'erogazione materiale del contributo ha incontrato e incontra diverse difficoltà, difficoltà il cui impatto sui soggetti beneficiari è in parte attutito dall'impegno e dal lavoro del personale addetto. Per il futuro si renderà necessario intraprendere misure volte all'aggiornamento dell'anagrafe tributaria e ad una ulteriore informatizzazione della procedura di presentazione della domanda di assegnazione della quota del cinque per mille, che possa consentire alle amministrazioni interessate (MEF e MLPS), di gestire un archivio informatico per la raccolta dei dati forniti dai soggetti che presentano la domanda e allo stesso tempo di fornire ai soggetti beneficiari la possibilità di un'interfaccia grafica per l'inserimento dei propri dati. In conclusione, il lavoro ha il pregio di utilizzare un linguaggio non di "nicchia", non eccessivamente specialistico, rivolto a tutti non soltanto agli "iniziati", proprio perché l'obiettivo del libro è quello di diffondere al maggior numero possibile di cittadini, la conoscenza di questo formidabile strumento di sussidiarietà fiscale.

Dott. Danilo Giovanni Festa

Direttore Generale

Direzione Generale per il Terzo Settore e le Formazioni Sociali

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Premessa

La presente ricerca sul cinque per mille che si è svolta nel corso dell'Anno Europeo del Volontariato (2011) è un lavoro necessario e strategico per il periodo critico che stiamo vivendo. Il cinque per mille è sempre stato, infatti, il caposaldo per eccellenza del welfare sussidiario, quella strada maestra che conduce lo Stato a riconoscere le innumerevoli attività del Terzo Settore volte al bene comune. I dati, infatti, riportano che le organizzazioni *non profit* ammesse al beneficio nel 2010 del cinque per mille sono state 41.000. Gli italiani che scelgono di finanziare attraverso il cinque per mille la propria associazione del cuore sono sempre di più: 15.400.000 nel 2009 (aumentati del 5,6 % rispetto al 2008).

Anche la ricerca Istat-Cnel su "La valorizzazione economica del lavoro volontario nel settore non profit", presentata il 5 luglio scorso, ha dimostrato che il volontariato è anche misurabile economicamente, oltre al fatto che ha un inestimabile valore per chi ne beneficia e per chi ne è il generoso protagonista. L'Istat sostiene che attraverso l'indicatore VIVA (*Volunteer Investment and Value Audit*) in Italia ad ogni euro speso per i volontari corrisponde un ritorno di 12 €. Questa "leva" è capace, dunque, di moltiplicare la ricchezza sociale. Addirittura alcuni studiosi hanno calcolato che il controvalore economico delle attività socio-assistenziali svolte dai soggetti *non profit* per la popolazione matura ed anziana – da 55 a 75 anni – ammonterebbe a 10 miliardi di euro, soldi che, in alternativa, avrebbe dovuto tirar fuori lo Stato.

Il 2011 ha avuto il merito di rilanciare ancora di più l'importanza del volontariato europeo perché spesso non se ne conosce l'immenso e indispensabile valore. Tante sono state le iniziative promosse dai vari Stati Europei, tra cui il *Meeting dell' "European Youth Forum"* a Bruxelles in cui si sono riunite 100 associazioni di volontariato – ed è stato calcolato che il volontariato pesa tra l'1 e il 3 % del PIL mondiale – per chiedere una Carta dei diritti dei volontari e la detassazione di chi investe nel *non profit*. Similmente la "Caritas" si è appellata al Consiglio d'Europa per fare in modo che venga riconosciuto e reso visibile il ruolo e il contributo dei volontari nella società, anche attraverso l'elaborazione di un quadro giuridico che li riconosca e li protegga facilitando il loro impegno; il valore aggiunto sociale ed economico dell'impegno di milioni di persone volontarie in Europa porta un contributo incommensurabile. Il volontariato e il *non profit* in generale sono delle risorse cruciali per la soluzione di problemi che né i governi né il mercato possono risolvere da soli. Nessun'altra forma di attività è in grado di condividere e rispon-

dere tempestivamente ai bisogni delle persone dovunque e comunque si manifestino.

A volte, però, la promulgazione di alcune scelte economiche, anche in barba all'articolo 117 della Costituzione, danno la sensazione che tutte queste attività dei corpi intermedi non vengano comprese fino in fondo; spesso sembra che la politica non afferrì il concetto che "c'è taglio e taglio", e che tagliare gli strumenti di sussidiarietà fiscale significa tagliare un reale moltiplicatore di ricchezza, di cervelli e di innovazione abbandonando a se stesse intere fasce della popolazione: dai portatori di handicap agli anziani ai giovani *drop out* rifiutati dal mercato. Gli strumenti di sussidiarietà fiscale come il 5 per 1000 sono quelli che permettono al mondo del Terzo Settore di rispondere positivamente ai bisogni della società attuale, delineando così un moderno sistema di *Welfare - Society*.

È auspicabile, quindi, che ai tagli e agli sprechi dello Stato centrale corrisponda una valorizzazione dei corpi intermedi, non solo perché il *non profit* sopperisce alle mancanze dello Stato, ma anche per permettere alla società civile di organizzarsi in un'ottica di sussidiarietà, l'unico welfare che mette al centro la persona. In questo quadro la presente ricerca è particolarmente importante perché è la prima volta che si fa un'indagine reale sui contribuenti che devolvono il 5 per 1000 al Terzo Settore e sulle principali associazioni beneficiarie di questo strumento. Capire chi sono quei milioni di italiani, che caratteristiche abbiano e perché lo fanno è un contributo assolutamente importante.

Se non si vuole quindi che l'Italia diventi un "Paese per vecchi" – come recita uno slogan ormai diffuso – è necessario ripartire dal rilancio dell'educazione dei giovani a questi valori e dalla voglia di rimettersi in gioco nel post-crisi; è proprio in questa congiuntura storica che si dovrebbe investire e valorizzare l'offerta che viene dal basso, dal mondo del non profit che rappresenta il più genuino apporto delle persone alla società che ci circonda.

Gian Paolo Gualaccini

Vice Presidente

Osservatorio Nazionale dell'Associazionismo

Introduzione

Sussidiarietà fiscale e sovranità fiscale del contribuente

Prof. Luca Antonini

"Pioggia di milioni sul volontariato". Con queste parole l'Agenzia delle Entrate comunicava, nell'ottobre del 2007, il sorprendente successo della prima applicazione del 5 per mille in Italia.

Inaspettatamente, oltre 15 milioni di contribuenti avevano destinato la somma complessiva di 345,2 milioni di euro a quasi 30 mila beneficiari; designando per lo più soggetti operanti nel settore del volontariato (destinatari di 192,9 milioni) e, in quote minori, enti dediti alla ricerca scientifica (51,1 milioni), alla ricerca sanitaria (46,7 milioni) e Comuni (37,9 milioni).

Gli ultimi dati disponibili si riferiscono all'edizione 2009 e confermano l'affezione dei contribuenti italiani per il nuovo meccanismo: la somma, complessivamente devoluta con le dichiarazioni dei redditi di quell'anno, ammonta, infatti, a 420 milioni di euro. Continuano a crescere, dunque, le somme da erogare, e anche il numero dei contribuenti che hanno esercitato la facoltà di indicare un ente al quale devolvere parte dell'imposta dovuta è rimasto saldamente ancorato oltre la vetta dei 15 milioni. Dai dati emerge, inoltre, che la categoria che trae maggior beneficio dal 5 per mille continua ad essere quella delle Onlus e del volontariato, che riceverà per il 2009 il consistente ammontare di 267,7 milioni di euro, seguita dagli enti della ricerca scientifica e dell'università (63,6 milioni) e dagli enti della ricerca sanitaria (61,3 milioni). Con un notevole distacco seguono poi i Comuni, ai quali vengono assegnati 13,2 milioni, e le associazioni sportive dilettantistiche, cui andranno circa 6,1 milioni.

Le cifre dimostrano in modo evidente la valenza strategica del meccanismo del 5 per mille e, più in generale, le potenzialità del principio di sussidiarietà fiscale: cornice teorica entro cui inquadrare la misura e, al contempo, linfa vitale che consente oggi di rinvigorire taluni dei principi che stanno alla radice della nostra comunità nazionale.

In primo luogo, infatti, lo strumento del 5 per mille offre ai contribuenti l'opportunità di adempiere al loro dovere tributario attraverso forme diverse da quelle tradizionali del modello burocratico impositivo, andando a rinnovare profondamente la valenza democratica dell'antico principio "*no taxation without representation*" e consentendo così al cittadino di ritornare ad essere padrone dell'imposta.

Secondariamente, la misura individua la via percorribile per un reale ripensamento del

nostro stato sociale, che nell'attuale contesto globalizzato necessita in modo sempre più pressante di evolvere attraverso la valorizzazione della *welfare society*, per non rischiare di ridursi ad un sistema di garanzie inadeguato il cui peso, paradossalmente, ricade proprio su chi del suo intervento dovrebbe beneficiare.

In più occasioni si è sottolineata l'urgenza di "rianimare" la democrazia e si è prospettata l'esigenza di compiere una rivoluzione che sostituisca al presupposto hobbesiano, su cui si fondano gli stati moderni, una nuova antropologia positiva che favorisca il passaggio dalle logiche assistenzialistiche a quelle di sviluppo delle "capacitazioni" (A. Sen). Si tratta di una trasformazione necessaria e improrogabile, che consente di intendere il cittadino come una risorsa della collettività, prima che un controllato della P.A., e l'interesse generale (cioè il bene comune) come un'auspicata prospettiva dell'agire privato e non più come il monopolio esclusivo del potere pubblico.

Una concreta risposta a queste esigenze viene oggi dall'implementazione del 5 per mille: strumento particolarmente efficace per recuperare il valore originario del rapporto tra sovranità popolare e tassazione, riallocando parti della sovranità fiscale, e in grado altresì di dar vita ad un *Welfare State* non solo finanziariamente sostenibile, ma soprattutto, corrispondente alle esigenze di giustizia sociale che avvertono i cittadini. Il meccanismo introduce, infatti, nel nostro ordinamento una forma di concorso alle spese pubbliche basata sulla libera scelta del cittadino e sul riconoscimento del ruolo pubblico di certe attività svolte da soggetti alternativi alle strutture burocratiche dello Stato, in particolare, da quelli del privato sociale.

In estrema sintesi, si tratta più precisamente di un sistema di allocazione delle risorse pubbliche che mira a restituire ai cittadini la potestà di determinare in modo diretto la destinazione di una quota delle proprie imposte, consentendo loro di indicare nella dichiarazione dei redditi il beneficiario del 5 per mille dell'imposta netta, scegliendolo tra i soggetti che perseguono le specifiche finalità indicate dalla legge e che lo Stato abbia ammesso al riparto delle quote devolute.

La manifestazione di volontà del contribuente imprime, quindi, un vincolo di destinazione sulle somme versate che trova la propria legittimazione, da un lato, nel riconoscimento della rilevanza sociale dell'attività svolta dal soggetto beneficiario, e dall'altro, nella "valenza democratica" di tale misura. Peraltro, come la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare, la riduzione del tributo erariale che consegue alla determinazione del singolo "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" (sentenza n. 202 del 2007).

Da questo punto di vista non è irrilevante sottolineare ancora una volta come le scelte dei contribuenti siano distribuite tra i potenziali beneficiari. Ne emerge infatti, in modo evidente, il favore per i soggetti del Terzo settore, il che offre la misura della fiducia riposta nelle capacità dei cittadini di farsi diretti promotori del benessere della comunità. Appare quindi particolarmente opportuno aver previsto obblighi di rendicontazione che rafforzino ulteriormente questo sentimento, realizzando al contempo non solo una funzione di controllo sulla concreta destinazione delle risorse pubbliche, ma anche un'opportunità di rendere più trasparente e conoscibile l'azione dei soggetti beneficiari in un quadro complessivo di crescente responsabilità sociale.

Oltre alle due funzioni specifiche già menzionate (sintetizzabili nelle formule: *taxation self-determination* e *outsourcing* dei servizi pubblici) il 5 per mille si presta dunque ad essere inteso anche come forma indiretta di finanziamento del Terzo settore e, più in generale, come strumento di promozione e rafforzamento della *civil society*.

Come dimostra l'esperienza comparata, del resto, è proprio a questi fini che misure analoghe sono state introdotte, sin dalla fine degli anni Novanta, in altri paesi europei ed, in particolare, nelle cosiddette democrazie in transizione.

In quest'ottica il 5 per mille si caratterizza, inoltre, per essere una forma di finanziamento particolarmente efficace nel rompere i tradizionali legami con la politica, favorendo invece la posizione di quegli enti più piccoli e vicini ai cittadini che normalmente restano esclusi dai grandi circuiti economici e che beneficiano, invece, della prossimità e familiarità su cui si basa la determinazione del contribuente nel momento in cui opera la sua destinazione.

Anche in questo senso, quindi, l'introduzione di questo meccanismo consente al sistema complessivo di diventare leggermente più equo e molto più democratico: la selezione compiuta dai contribuenti, infatti, può essere interpretata come una sorta di "voto" poiché la scelta allocativa riflette l'opinione dei cittadini in merito ai diversi tipi di funzioni ed attività poste in essere dai beneficiari a cui si aggiunge, in una certa misura, uno stimolo filantropico più generale accentuato dalla percezione di adempiere ad un dovere di solidarietà verso il prossimo.

Così inteso, il 5 per mille svolge quindi una funzione di promozione della *civil society* ulteriore, ossia quella di stimolare una crescente professionalizzazione dei soggetti del Terzo settore nel porre in campo vere e proprie strategie di *fund raising* per raccogliere il maggior numero di devoluzioni, e soprattutto, per migliorare le competenze dei propri operatori.

Conclusivamente emerge dunque che non è possibile attribuire al meccanismo del 5 per mille (e, più in generale, ai sistemi di *percentage legislation*) una natura univoca e per questa ragione esso può essere giudicato solo in relazione ai diversi obiettivi che si intendono perseguire per suo tramite.

Rispetto all'obiettivo definito "*taxation self-determination*" la misura ha certamente ottime capacità di favorire la partecipazione dei cittadini nella definizione degli obiettivi pubblici e nel controllo sulla spesa statale.

Per quanto concerne l'efficacia del meccanismo dal punto di vista del concreto supporto finanziario pervenuto al Terzo settore, invece, non può essere negato che la misura media degli introiti che si sono determinati non rappresenta di certo una risorsa ingente nel bilancio generale del settore, salvo che per pochi enti particolarmente noti e di grandi dimensioni. Tuttavia, una valutazione fortemente positiva deriva dalla considerazione che attraverso questo sistema i finanziamenti pubblici hanno potuto raggiungere una fascia di organizzazioni molto ampia, selezionate sulla base di criteri alternativi rispetto a quelli usualmente adoperati dal settore pubblico.

Certamente poi, si può considerare un obiettivo efficacemente perseguibile con lo strumento del 5 per mille quello di rafforzare la consapevolezza dei cittadini circa la rilevanza e l'ampiezza delle attività realizzate dal Terzo settore, il che costituisce una condizione essenziale per conseguire un effettivo rafforzamento della *civil society*. Allo stesso tempo, il meccanismo può essere molto utile nell'incentivare le abilità comuni-

cative delle organizzazioni destinatarie, e dunque, a migliorare le capacità organizzative dell'intero settore.

Forse l'obiettivo più difficile da raggiungere resta quello di determinare un reale trasferimento di funzioni pubbliche al Terzo settore (*outsourcing*), perché il volume di risorse coinvolto è alquanto modesto e non sufficiente a determinare una vera trasformazione nel passaggio ad una reale economia sociale.

Tra le necessità più incalzanti preme sottolineare, in primo luogo, l'esigenza di superare il regime di sperimentazione che ha caratterizzato il sistema sino ad oggi e da cui derivano difficoltà applicative ed incertezze che ne ostacolano la piena operatività. Appare quindi necessario definirne in modo stabile i caratteri fondamentali, individuando precisamente i soggetti ammessi al riparto delle quote di imposta devolute ed eliminando la necessità di procedere periodicamente all'iscrizione dei beneficiari in appositi elenchi. Si tratta infatti 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.

Altri profili di criticità risultano poi dalla mancata previsione di soglie minime e massime di ripartizione del beneficio che correggano le distorsioni concretamente realizzatesi e pregiudicanti, di fatto, i soggetti medio - piccoli.

In questa ottica di sviluppo dell'istituto risultano quindi importanti ricerche come quella che qui si introduce.

Capitolo I

La *ratio* normativa ed il funzionamento dello strumento

1. Introduzione

Il "cinque per mille" è un dispositivo fiscale che permette ai contribuenti di assegnare una piccola parte della propria tassazione ad un'organizzazione che opera nel volontariato, nella ricerca scientifica o in quella sanitaria, attraverso la compilazione della dichiarazione dei redditi. L'istituto, introdotto per la prima volta in via sperimentale con la legge finanziaria 2006, rappresenta una forma innovativa del principio di sussidiarietà fiscale, che s'ispira a strumenti esistenti in altri paesi e che trova il proprio fondamento costituzionale anche nell'art. 118 della Costituzione.

Tale strumento apre una prospettiva di sperimentazione di nuove formule di concorso alla spesa pubblica da parte dei cittadini, grazie alla possibilità di destinare parte delle proprie tasse ad agenti del non profit che svolgono servizi importanti per la collettività. Con l'introduzione del cinque per mille per la prima volta viene realizzata una sorta di "democrazia fiscale" fondata sull'auto-nomia dei contribuenti, intesa sia come capacità di autogovernarsi sia come libertà nei confronti di decisioni imposte dall'alto. All'interno del dibattito istituzionale sulla riforma del *welfare*, il cinque per mille si inserisce perfettamente nell'alveo dei provvedimenti tesi a costruire un *welfare* orizzontale, contrapposto al modello tradizionale. All'interno di questo nuovo contesto, i cittadini devono giocare un ruolo da protagonisti grazie a maggiori libertà ed ovviamente nuove responsabilità.

2. Inquadramento giuridico del cinque per mille

Il cinque per mille nasce con lo scopo di applicare un meccanismo già conosciuto, l'otto per mille, per finalità simili in ambito sociale e nell'ambito del settore del non profit. L'elemento di novità sta nel fatto che i contribuenti possono fornire un apporto concre-

to a ricerca e volontariato, destinando il cinque per mille dell'Irpef, scegliendo l'ente o l'organizzazione destinataria.

Il sistema adottato è quello del metodo "permillare", sistema già consolidato in quanto ordinariamente utilizzato per la destinazione dell'otto per mille a favore delle confessioni religiose e dello Stato. In sostanza detto meccanismo si aggiunge a quello precedente, il che significa che il contribuente può destinare - oltre l'otto per mille - anche una ulteriore quota agli enti presenti in uno degli elenchi pubblicati sul sito dell'Agenzia delle Entrate.

Sulla individuazione dei soggetti beneficiari di tale contributo e sulle procedure da adottare, l'intero istituto del cinque per mille ha risentito e risente di una evidente complessità e variabilità normativa che si è succeduta nel corso degli anni e che certo ha influito sul senso crescente di disarticolazione e di incertezza. Non si può, infatti, non considerare come l'intervento del Legislatore - dal 2005 ad oggi - sia stato caratterizzato dall'emanazione di disposizioni dal contenuto eterogeneo e temporaneo, modificate ed implementate anno per anno, senza mai addivenire ad una riforma compiuta, e organica. Le variazioni intervenute sul cinque per mille nel corso di questi primi anni di vita sono state determinate dall'esigenza, spesso variabile, di dover - di volta in volta - contemplare nuovi enti beneficiari e/o di escluderne altri, salvo poi "correggere il tiro" e reinserire nuovamente l'anno successivo gli stessi enti precedentemente esclusi. Ciò, può essere invero giustificato dalla innegabile ed assoluta novità dell'istituto in questione, ma di certo ha provocato, nel variegato universo dell'associazionismo, una notevole dose di indeterminazione tale da comportare, in numerosi casi, persino banali errori nella compilazione delle domande e forti dubbi sulla possibilità o meno di accedere a tale beneficio da parte di alcune associazioni. Proprio su questo aspetto, non si può non evidenziare come, in più occasioni, lo stesso Legislatore sia intervenuto per riaprire i termini per la presentazione delle domande e "sanare" talune posizioni di inammissibilità pressa.

3. L'evoluzione normativa e la successione delle leggi.

3.1 Periodo dal 2005 al 2009

Nel 2005, con la Legge 23 dicembre 2005, n. 266, (art. 1, commi 337 - 342) si assiste alla prima apparizione del meccanismo - previsto come sperimentale - con il quale, fermo quanto già dovuto dai contribuenti a titolo di imposta sul reddito delle persone fisiche, si stabilisce che una quota pari al cinque per mille dell'imposta stessa è destinata in base alla scelta del contribuente per le finalità di:

1. sostegno del volontariato e delle Onlus di cui all'art. 10 del Decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460¹; in favore delle Associazioni di promozione sociale iscritte nei

¹ L'art. 10 del Decreto Legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 stabilisce che sono organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di

registri di cui all'art 7, commi 1, 2, 3 e 4, della Legge 7 dicembre 2000, n. 383; nonché in favore delle Associazioni e fondazioni che abbiano ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica e che operino in uno dei settori previsti per le Onlus di cui all'art. 10 comma 1, lettera a), del Decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460;

2. finanziamento della ricerca scientifica e dell'università;
3. finanziamento della ricerca sanitaria;
4. attività sociali svolte dal comune di residenza del contribuente.

Le successive leggi finanziarie per l'anno 2007, (Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 1233 - 1237) e per l'anno 2008 (Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, comma 4 - 11), hanno confermato la possibilità di destinare il cinque per mille a soggetti senza scopo di lucro, ma - pur mantenendo in sostanza l'impalcatura contenutistica precedente - hanno apportato alcune, rilevanti modifiche.

Ed invero, dall'elenco dei destinatari sono state depennate le attività di sostegno al volontariato e quelle sociali svolte dal comune di residenza del contribuente, nonché risultano escluse le fondazioni riconosciute che svolgono attività nei settori previsti per le Onlus; successivamente, con l'art. 45 del D.l. 31 dicembre 2007, n. 248 (G.U. 31/12/2007, n. 302), così come modificato dall'allegato alla Legge 28 febbraio 2008, n. 31 (G.U. 29/02/2008, n. 51) con decorrenza dal 01/03/2008, sono state però reinserte soltanto le fondazioni nazionali di carattere culturale.

Inoltre, sono stati previsti dei tetti massimi di spesa, pari ad € 250.000.000 per l'anno 2008 (poi elevato ad € 400.000.000 dall'art. 3, comma 4 della Legge 244/07) ed € 380.000.000 per l'anno 2009.

carattere privato, con o senza personalità giuridica, i cui statuti o atti costitutivi, redatti nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata o registrata, prevedono espressamente:

- a) lo svolgimento di attività in uno o più dei seguenti settori: assistenza sociale e socio-sanitaria; assistenza sanitaria; beneficenza; istruzione; formazione; sport dilettantistico; tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico di cui alla Legge 1 giugno 1939, n. 1089 ivi comprese le biblioteche e i beni di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409; tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi di cui all'articolo 7 del Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22; promozione della cultura e dell'arte; tutela dei diritti civili; ricerca scientifica di particolare interesse sociale svolta direttamente da fondazioni ovvero da esse affidata ad università, enti di ricerca ed altre fondazioni che la svolgono direttamente, in ambiti e secondo modalità da definire con apposito regolamento governativo emanato ai sensi dell'articolo 17 della Legge 23 agosto 1988, n. 400;
- b) l'esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale;
- c) il divieto di svolgere attività diverse da quelle menzionate alla lettera a) ad eccezione di quelle ad esse direttamente connesse; d) il divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'organizzazione, a meno che la destinazione o la distribuzione non siano imposte per legge o siano effettuate a favore di altre ONLUS che per legge, statuto o regolamento fanno parte della medesima ed unitaria struttura;
- e) l'obbligo di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse;
- f) l'obbligo di devolvere il patrimonio dell'organizzazione, in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale o a fini di pubblica utilità, sentito l'organismo di controllo di cui all'articolo 3, comma 190, della Legge 23 dicembre 1996, n. 662, salvo diversa destinazione imposta dalla legge;
- g) l'obbligo di redigere il bilancio o rendiconto annuale;
- h) disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati o partecipanti maggiori d'età il diritto di voto per l'approvazione e le modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione;
- i) l'uso, nella denominazione ed in qualsivoglia segno distintivo o comunicazione rivolta al pubblico, della locuzione "organizzazione non lucrativa di utilità sociale" o dell'acronimo "ONLUS".

E' stata altresì stabilita (art. 1, comma 1235, Legge 296/06 così come modificato dall'art. 3, comma 10 Legge 244/07) la destinazione di una quota pari allo 0,5 per cento del totale determinato dalle scelte dei contribuenti, all'Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale ed alle organizzazioni nazionali rappresentative degli enti di cui alla lettera a) del comma 1234, Legge 296/06 (ossia Onlus, Aps, Associazioni riconosciute operanti nei settori delle Onlus, Fondazioni nazionali di carattere culturale) riconosciute come parti sociali, nonché alla copertura degli oneri necessari alla liquidazione agli aventi diritto delle quote del cinque per mille relative agli anni finanziari 2006 e 2007.

Come ulteriore novità, la Legge 244/07 (art. 3, comma 6) ha introdotto un obbligo di rendicontazione per i soggetti ammessi al riparto delle somme, richiedendo agli stessi di redigere, entro un anno dalla ricezione delle somme, 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. Inoltre, la medesima finanziaria 2008 - per quanto riguarda le associazioni riconosciute che operano senza scopo di lucro - ha previsto che tale attività debba espletarsi soltanto "in via esclusiva o prevalente" nei settori di cui all'art. 10, comma 1, lettera a), del Decreto legislativo n. 460/97.

Occorre altresì sottolineare che l'art. 20, comma 2, del Decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159, come modificato dalla Legge di conversione 29 novembre 2007, n. 222, ha previsto, per gli anni finanziari 2006 e 2007, l'ammissione al riparto della quota del cinque per mille dell'Irpef delle associazioni sportive dilettantistiche in possesso del riconoscimento ai fini sportivi rilasciato dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) a norma di legge.

Successivamente, il citato art. 45 del D.l. 31/12/2007, n. 248, ha quindi aggiunto la lettera c bis) all'art. 3, comma 5, della Legge n. 244/07, introducendo tale nuova tipologia di attività ammessa al contributo, ossia quelle a sostegno delle associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal CONI a norma di legge. In ogni caso, la norma non indica se tali associazioni debbano o meno essere in possesso della personalità giuridica.

Per l'anno 2009 va esaminato l'art. 63 bis del D.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con Legge 6 agosto 2008, n. 133, che in parte richiama il contenuto della Legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Ed infatti, fra le attività ed i soggetti ammessi al contributo, lo stesso articolo:

- reinserisce la finalità di sostegno del volontariato;
- reinserisce la categoria delle fondazioni riconosciute che operano nei settori Onlus;
- reinserisce la finalità di sostegno alle attività sociali svolte dal comune di residenza del contribuente;
- conferma il sostegno alle associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal CONI, previa adozione di un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze per la disciplina delle relative modalità di attuazione, di accesso al contributo, di controllo e di rendicontazione, limitando l'incentivo alle sole associazioni che svolgono attività di rilevante interesse sociale;
- elimina la categoria delle fondazioni nazionali di carattere culturale;
- elimina l'inciso "in via esclusiva o prevalente" riferito ai settori di cui all'art. 10, comma 1, lettera a), del Decreto legislativo n. 460/97, in cui l'associazione riconosciuta deve operare senza scopo di lucro;
- non prevede alcun tipo di finanziamento in favore dell'Agenzia per le Onlus.

3.2 Le disposizioni attuative nel periodo compreso dal 2005 al 2009

Ai fini dell'attuazione della suddetta normativa sul cinque per mille, nel corso degli anni sono intervenuti i regolamenti emanati con i d.p.c.m. del 20 gennaio 2006 per l'anno 2006, del 16 marzo 2007 per l'anno 2007, del 19 marzo per l'anno 2008, del 3 aprile 2009 per l'anno 2009 in cui sono state definite le modalità di destinazione della quota pari al cinque per mille.

In particolare, tali decreti hanno:

- disciplinato i termini e le modalità di partecipazione dei soggetti interessati al contributo, prevedendo l'onere di iscrizione degli stessi presso un apposito elenco tenuto dall'Agenzia delle Entrate e regolamentando il contenuto della relativa domanda;
- individuato e specificato i requisiti che devono essere in possesso dei soggetti destinatari del contributo;
- individuato i modelli di dichiarazione per la destinazione del cinque per mille, nonché disciplinato le modalità di scelta da parte del contribuente;
- indicato le modalità di riparto ed i termini per la corresponsione del cinque per mille;
- disciplinato l'attività di rendicontazione prevista nei confronti dei soggetti destinatari delle somme del cinque per mille;
- previsto e specificato le modalità ed i termini per il recupero delle somme indebitamente erogate agli enti beneficiari del contributo.

Per quanto riguarda le associazioni sportive dilettantesche, occorre precisare che, così come statuito dal Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 2 aprile 2009 emanato ai sensi dell'art. 63 bis, comma 6 del Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, possono partecipare al riparto del cinque per mille esclusivamente le associazioni sportive dilettantesche che svolgono una rilevante attività sociale.

Più in particolare, va considerato che l'accesso a tale beneficio è possibile per le sole associazioni nelle quali è presente il settore giovanile e che risultano in possesso del riconoscimento ai fini sportivi rilasciato dal CONI. Inoltre, tali associazioni devono espletare prevalentemente una delle seguenti attività:

- avviamento e formazione allo sport dei giovani di età inferiore a 18 anni;
- avviamento alla pratica sportiva in favore di persone di età non inferiore a 60 anni;
- avviamento alla pratica sportiva nei confronti di soggetti svantaggiati in ragione delle condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali e familiari.

Va inoltre sottolineato che al fine di assicurare la pronta definizione delle procedure di riparto delle somme relative al cinque per mille inerenti agli anni 2006, 2007 e 2008, con l'art. 1, comma 23-quaterdecies del D.l. del 30 dicembre 2009, n. 194, (cosiddetto "decreto mille proroghe"), convertito con Legge del 26 febbraio 2010, n. 25, sono stati prorogati al 30 aprile 2010 i termini per:

- l'integrazione delle domande presentate dai soggetti interessati, ai sensi dell'art. 1 d.p.c.m. 20 gennaio 2006, 16 marzo 2007, 19 marzo 2008;
- la presentazione delle dichiarazioni sostitutive per le associazioni sportive dilettantistiche riconosciute dal CONI.

3.3 Anno finanziario 2010

Effettuata la ricognizione normativa intervenuta negli ultimi anni, occorre - a questo punto - richiamare la disciplina ad oggi applicabile.

La legge finanziaria del 2010 (Legge 23 dicembre 2009, n. 191) all'art. 2, comma 250 ha nuovamente prorogato lo strumento del cinque per mille per l'anno 2010. In particolare, come riportato dalla Tabella di ripartizione allegata alla stessa legge, è stato previsto un intervento pari ad € 400.000.000.

Va inoltre richiamata la previsione degli art. 15 e 15 bis del decreto n. 194/09 ("Milleproroghe") secondo cui le stesse risorse non utilizzate nell'anno finanziario 2009 saranno mantenute in bilancio per essere ripartite nell'anno 2010.

A conferma di ciò, l'Agenzia delle Entrate con provvedimento del 15 gennaio 2010, nell'approvare i modelli dichiarativi dei redditi 2009, ha introdotto il riquadro per la scelta del cinque per mille.

Successivamente è intervenuto il Decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito e modificato con legge 22 maggio 2010, n. 73, il quale ha nuovamente disciplinato l'istituto del cinque per mille per l'anno 2010, individuando direttamente le finalità e le categorie di soggetti beneficiari.

In sostanza, l'art. 2 (commi da 4-novies a 4-septiesdecies) del provvedimento legislativo, sopraindicato ha stabilito che per l'anno finanziario 2010 - fermo quanto già dovuto dai contribuenti a titolo di imposta sul reddito delle persone fisiche e nel mantenere invariato il meccanismo dell'otto per mille di cui alla Legge 20 maggio 1985, n. 222 - una quota pari al cinque per mille dell'imposta stessa è destinata in base alla scelta del contribuente alle seguenti finalità:

- a) sostegno del volontariato e delle altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'articolo 10 del Decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni, nonché delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e provinciali previsti dall'articolo 7 della Legge 7 dicembre 2000, n. 383, e delle associazioni e fondazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), del citato Decreto legislativo n. 460 del 1997;
- 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 delle associazioni sportive dilettantistiche, riconosciute ai fini sportivi dal Comitato olimpico nazionale italiano a norma di legge, che svolgono una rilevante attività di interesse sociale.

All'art. 2, comma 4 undecies, si ribadisce l'obbligo per i soggetti sopra richiamati di 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.

Per le associazioni sportive dilettantistiche, l'art. 2, comma 4 terdecies stabilisce che ai fini dell'individuazione dei soggetti che possono accedere al contributo, delle modalità di rendicontazione e dei controlli sulla medesima, si applicano le disposizioni contenute negli articoli 1, 3 e 4 del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 2 aprile 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 16 aprile 2009, come modificato dal

Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 16 aprile 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 100 del 2 maggio 2009.

Va precisato che il comma 4 quaterdecies del medesimo art. 2 prevede espressamente che le disposizioni relative al cinque per mille per l'anno 2010 saranno attuate solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che integrino le risorse finanziarie rese disponibili ai sensi del medesimo art. 2, comma 2-quinquies, ovvero le maggiori entrate derivanti nell'ambito della raccolta del gioco a distanza, della raccolta di giochi pubblici con vincita in denaro, delle licenze per l'esercizio delle scommesse di cui all'art. 2, commi 2 bis, 2 ter e 2 quater.

Per quanto riguarda le fondazioni, i commi 4 quinquiesdecies e 4 sexiesdecies dell'articolo citato – nel modificare rispettivamente la lettera a) del comma 1234 dell'articolo 1 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, e la lettera a) del comma 5 dell'articolo 3 della Legge 24 dicembre 2007, n. 244, – aggiungono all'elenco dei possibili soggetti beneficiari del contributo anche le "*fondazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460*" (Legge n. 296/2006) e le "*altre fondazioni riconosciute che senza scopo di lucro operano in via esclusiva o prevalente nei settori di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460*" (Legge n. 244/2007).

Infine, l'art. 2 comma 4 septiesdecies dispone la proroga al 30 giugno 2010 dei termini per la presentazione delle dichiarazioni sostitutive previste dall'articolo 1, comma 5, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 marzo 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 127 del 4 giugno 2007, e dall'articolo 1, comma 6, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 marzo 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 128 del 3 giugno 2008, per l'integrazione documentale delle domande tempestivamente presentate in via telematica – rispettivamente per l'esercizio finanziario 2007 e per quello 2008 – dagli enti individuati nei precedenti commi 4-quinquiesdecies e 4-sexiesdecies (ossia le fondazioni precedentemente escluse dalle Leggi finanziarie 2007 e 2008 e reinserite con la normativa in esame).

3.4 Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 2010

Anche per l'anno 2010 sono state emanate le disposizioni attuative sul cinque per mille; queste ultime sono contenute nel d.p.c.m. del 23 aprile 2010 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 131 dell'8 giugno 2010), il quale ha individuato le categorie dei soggetti destinatari, nonché le modalità di ammissione al beneficio da parte degli stessi.

3.4.a Come si partecipa al riparto delle quote del cinque per mille

Va ovviamente ribadito che solo i soggetti individuati dal citato art. 2, comma 4-novies del decreto Legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito e modificato con legge 22 maggio 2010, n. 73, così come elencati nuovamente all'art. 1 del d.p.c.m. 23 aprile 2010, possono partecipare a tale procedura. Quest'ultima differisce lievemente a seconda della natura e delle finalità dei soggetti interessati.

3.4.b La procedura prevista per gli enti a sostegno del volontariato e per le altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale, di cui all'art. 10 del Decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, per le associazioni di promozione sociale, iscritte nei registri nazionale, regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano, previsti dall'art. 7, della Legge 7 dicembre 2000, n. 383, e per le 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

Tali soggetti devono innanzitutto iscriversi in un apposito elenco tenuto dall'Agenzia delle Entrate. L'iscrizione si effettua soltanto in via telematica, utilizzando esclusivamente il prodotto informatico reso disponibile nel sito web della predetta Agenzia all'indirizzo <http://www.agenziaentrate.gov.it/> (visitato il 20.2.2011)

A tal fine, il d.p.c.m. 23 aprile 2010 contiene all'Allegato 1 un *fac-simile* del modulo della domanda consistente in una autodichiarazione, sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente richiedente, relativa al possesso dei requisiti di cui al citato art. 2, comma 4-novies della Legge n. 73/2010 e ribaditi dal d.p.c.m. in questione.

L'elenco aggiornato dei soggetti iscritti, contenente l'indicazione della denominazione, della sede, della tipologia di appartenenza, del codice fiscale di ciascun nominativo, è pubblicato dall'Agenzia dell'Entrate sul proprio sito.

Successivamente a tale pubblicazione, i legali rappresentanti dei soggetti iscritti nell'elenco aggiornato hanno l'obbligo di sottoscrivere ed inviare, con raccomandata a.r., alla Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate nel cui ambito territoriale si trova la sede legale dei medesimi soggetti, una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà formulata ai sensi dell'art. 47, del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e relativa alla persistenza dei requisiti già inizialmente autocertificati nella domanda introduttiva. A tale dichiarazione deve essere allegata una fotocopia (anche non autenticata) di un documento di identità del sottoscrittore. A tal fine e sempre nell'ottica di agevolare gli interessati nella compilazione della documentazione necessaria, il d.p.c.m. in esame contiene all'allegato 2 un *fac-simile* del modulo di dichiarazione sostitutiva.

Onde verificare la veridicità delle suddette attestazione inviate dai legali rappresentanti degli enti beneficiari, l'Agenzia delle Entrate può procedere a controlli ai sensi degli articoli 43 e 71, del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

In tal senso, va precisato che l'Amministrazione procedente è tenuta ad effettuare idonei controlli, sia a campione, sia in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi, sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive. Più in particolare, tali controlli sono effettuati, con la consultazione degli archivi dell'amministrazione certificante ovvero con la richiesta alla medesima, anche attraverso strumenti informatici o telematici, di una conferma scritta della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei registri da questa custoditi. I soggetti che non risultano in possesso dei requisiti previsti dalla norma ai fini dell'iscrizione negli elenchi sono esclusi dal riparto delle somme del cinque per mille e depennati dall'elenco con provvedimento formale della competente Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate, fatto salvo ogni ulteriore illecito perseguibile a norma di legge.

Alla fine di tale complessa procedura, l'Agenzia delle Entrate pubblica sul proprio sito, entro il 31 marzo 2011, l'elenco definitivo dei soggetti ammessi al beneficio del cinque

per mille, nonché quello dei soggetti esclusi dal riparto per inottemperanza delle disposizioni impartite, per decadenza dei termini, nonché per il mancato possesso dei requisiti previsti dalla norma.

3.4.c La procedura prevista per gli enti aventi la finalità di finanziamento della ricerca scientifica e dell'università

Va innanzitutto precisato che per tali enti devono intendersi quelli senza scopo di lucro, quali università e istituti universitari, statali e non statali legalmente riconosciuti, consorzi interuniversitari, istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, statali e non statali legalmente riconosciute, ovvero enti ed istituzioni di ricerca, indipendentemente dallo status giuridico e dalla fonte di finanziamento, la cui finalità principale consiste nello svolgere attività di ricerca scientifica.

La procedura da seguire è sostanzialmente simile a quella già illustrata per i soggetti individuati nel paragrafo precedente, con la differenza che, in questo caso, l'iscrizione telematica dovrà effettuarsi nell'apposito elenco tenuto dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), utilizzando esclusivamente il prodotto informatico reso disponibile sul sito web <http://cinquepermille.miur.it/> (visitato il 20.2.2011).

Anche per tutto il resto della procedura, il titolare ed il destinatario delle varie azioni operative effettuate dai soggetti interessati al cinque per mille sarà sempre il citato MIUR, il quale – a procedimento ultimato ed entro e non oltre il 31 dicembre 2010 – provvederà a trasmettere alla Agenzia delle Entrate due distinti elenchi contenenti rispettivamente i soggetti ammessi al riparto e quelli esclusi.

3.4.d La procedura prevista per gli enti aventi la finalità di finanziamento della ricerca sanitaria.

Secondo l'art. 4 del d.p.c.m. 23 aprile 2010, tali soggetti sono:

- a) quelli destinatari dei finanziamenti pubblici riservati alla ricerca sanitaria, di cui agli articoli 12 e 12-bis del Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni;
- b) le fondazioni o enti costituiti per legge e vigilati dal Ministero della Salute;
- c) le associazioni senza fini di lucro e le fondazioni che svolgano attività di ricerca traslazionale, in collaborazione con gli enti di cui alle lettere a) e b), che contribuiscano con proprie risorse finanziarie, umane e strumentali, ai programmi di ricerca sanitaria determinati dal Ministero della Salute.

Gli enti interessati al riparto della quota del cinque per mille hanno l'onere di inviare apposita istanza al Ministero della Salute – Direzione generale per la ricerca scientifica e tecnologica, contenente l'indicazione della denominazione, della sede e del codice fiscale. La medesima istanza deve essere corredata da una dichiarazione recante l'attività di ricerca sanitaria svolta, i contributi erogati, le proprie strutture di ricerca utilizzate per la realizzazione dei programmi di ricerca approvati dal Ministero della Salute.

3.4.e La procedura prevista per le associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal CONI che svolgono una rilevante attività di interesse sociale:

Per l'individuazione di tali associazioni occorre far riferimento al Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 2 aprile 2009 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 16 aprile 2009, n. 88), così come modificato dal decreto del medesimo Ministero 16 aprile 2009 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 2 maggio 2009, n. 100); si tratta, in sostanza, delle associazioni sportive dilettantistiche in possesso del riconoscimento ai fini sportivi rilasciato dal CONI e nella cui organizzazione è presente il settore giovanile. Esse possono essere affiliate ad una Federazione sportiva nazionale o ad una disciplina sportiva associata o ad un ente di promozione sportiva riconosciuti dal CONI e devono svolgere prevalentemente attività di avviamento e formazione allo sport dei giovani di età inferiore a 18 anni, ovvero di avviamento alla pratica sportiva in favore di persone di età non inferiore a 60 anni, o nei confronti di soggetti svantaggiati in ragione delle condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari.

Per partecipare al riparto della quota del cinque per mille, tali soggetti devono iscriversi nell'elenco tenuto dall'Agenzia delle Entrate ed attestare – mediante apposita autodichiarazione – la sussistenza dei requisiti sopra evidenziati, nonché la costituzione ai sensi dell'art. 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, oltre che indicare la denominazione, la sede legale e il codice fiscale dell'ente.

Successivamente alla pubblicazione dell'elenco aggiornato da parte dell'Agenzia delle Entrate, i legali rappresentanti degli enti iscritti in tale elenco, hanno l'onere di inviare, tramite raccomandata A/R, all'Ufficio del CONI nel cui ambito territoriale si trova la sede legale dell'associazione interessata, una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. n. 445/2000, nella quale deve essere contenuta una specifica attestazione circa la persistenza dei requisiti previsti dai citati Decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 2 aprile 2009 e del 16 aprile 2009 ed allegata una copia fotostatica di un documento di identità del firmatario.

Il procedimento prosegue quindi osservando quanto già illustrato – in materia di controlli e di esclusione – al paragrafo dedicato agli enti a sostegno del volontariato e alle altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale, con la differenza che l'ente incaricato di verificare la persistenza del possesso dei requisiti delle associazioni sportive, nonché di redigere l'elenco definitivo dei soggetti ammessi al beneficio e di quelli esclusi, risulta essere il CONI.

Quest'ultimo, entro il 15 marzo 2011, dovrà infine trasmettere all'Agenzia delle Entrate tale elenco definitivo che verrà pubblicato dalla medesima Agenzia entro il 31 marzo 2011.

In definitiva, la normativa attuale prevede la predisposizione di quattro distinti elenchi per i soggetti aventi diritto al beneficio del cinque per mille.

In particolare per gli enti di cui alle lettere a) ed e) dell'art. 1 del d.p.c.m. 23 aprile 2010 (Onlus e enti di volontariato nonché associazioni sportive dilettantistiche) è l'Agenzia delle Entrate a predisporre l'elenco.

Per gli enti di cui alle lettere b e c) del medesimo art. 1 (enti della ricerca scientifica e dell'università, enti della ricerca sanitaria) sono rispettivamente, il Ministero dell'U-

niversità, dell'Istruzione e della Ricerca per i primi ed il Ministero della Salute per i secondi.

Quanto ai Comuni di cui alla lettera d), non viene trasmesso alcun elenco in quanto i contribuenti possono esprimere la preferenza esclusivamente per il proprio comune di residenza.

Gli elenchi sono predisposti in ordine alfabetico e per l'anno 2010 hanno contemplato ben 47.264 enti (contro i 46.318 del 2009), a cui vanno aggiunti circa 8100 Comuni².

Rientrano all'interno di tali elenchi:

- 40.570 enti di volontariato, Onlus, associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano, associazioni e fondazioni riconosciute in possesso dei requisiti previsti dall'art. 10 del Dlgs 490/1997;
- 6.358 associazioni sportive dilettantistiche riconosciute dal CONI, che svolgono una rilevante attività di interesse sociale;
- 239 enti della ricerca scientifica e dell'università;
- 97 enti della ricerca sanitaria.

Al termine delle varie procedure previste dalla normativa esaminata, i suddetti elenchi saranno quindi pubblicati definitivamente anche sul sito della Agenzia delle Entrate.

3.4.f Le conseguenze derivanti dalla presenza dei medesimi nominativi in più elenchi.

Sul punto va precisato che la normativa vigente non prevede alcuna incompatibilità e/o causa di esclusione nel caso in cui uno stesso ente figuri in più elenchi. Ovviamente, affinché ciò sia ammissibile, il medesimo ente dovrà possedere tutti i requisiti che ne legittimano la presenza in ciascuno di essi.

Ai fini del riparto della quota del cinque per mille, il nominativo presente in più liste parteciperà a tale riparto in ragione delle scelte dirette operate nei rispettivi elenchi. Corollario di tale disciplina è che qualora uno di questi enti sia escluso da uno dei diversi elenchi in cui è inserito, lo stesso perde solamente il diritto a fruire delle preferenze ricevute nell'elenco da cui è stato cancellato.

3.4.g Le modalità di scelta del contribuente ed il riparto delle somme.

Si è visto come il cinque per mille sia diventato una modalità di finanziamento del mondo non profit, consistente nella possibilità, da parte del contribuente, di scegliere direttamente il beneficiario dagli elenchi pubblicati sul sito delle Agenzie delle Entrate, e permettendo così di premiare direttamente l'organizzazione o l'iniziativa ritenuta più meritevole.

Con detto meccanismo si è quindi realizzata una forma di democrazia fiscale, che ha consentito ai contribuenti di destinare per scelta libera e volontaria il cinque per mille

² Cfr. *Fisco, 5 per mille 2010: oltre 55 mila i possibili destinatari*, in "Diritto Italiano", 12 maggio 2010.

della propria imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) a sostegno di determinate categorie di soggetti che nel tempo sono stati identificati dalla legge.

I soggetti che intendono effettuare la scelta di destinazione del cinque per mille devono utilizzare il modello CUD, il modello 730/1, il modello Unico Persone Fisiche ovvero la scheda per la scelta dell'8 e del cinque per mille, inserita nel fascicolo delle istruzioni alla compilazione del modello Unico Persone Fisiche e riservata ai soli soggetti esonerati dalla presentazione della dichiarazione.

Il contribuente deve quindi apporre la propria firma in uno degli appositi riquadri che figurano nei modelli corrispondenti alle finalità di sostegno previste dalla legge. È possibile esprimere una sola scelta di destinazione, tanto è vero che l'apposizione della firma in più riquadri rende nulle le scelte operate.

Oltre ad indicare la finalità di destinazione, il medesimo soggetto può scegliere direttamente l'ente, indicando il codice fiscale dello stesso e ricavato dagli elenchi di cui sopra. Va evidenziato che nell'ipotesi di indicazione della finalità della destinazione del cinque per mille e l'inserimento di un codice fiscale corrispondente ad un beneficiario compreso in uno o più elenchi afferenti a diversa finalità, assume rilievo, ai fini della destinazione delle somme, l'indicazione del codice fiscale.

L'individuazione degli enti beneficiari tramite l'indicazione del codice fiscale assume particolare rilevanza anche ai fini della ripartizione delle somme, dal momento che agli stessi spetteranno direttamente le somme a loro destinate dal contribuente.

Al contrario, nelle ipotesi (peraltro frequenti) di mancato inserimento del codice fiscale o errata indicazione dello stesso, occorre richiamare quanto disposto dall'art. 10, comma 2 del d.p.c.m. 23 aprile 2010 secondo cui *"ove il contribuente non abbia indicato alcun codice fiscale ai fini della destinazione diretta del cinque per mille ovvero abbia indicato un codice fiscale che risulti errato o riferibile ad un soggetto non inserito nei citati elenchi, le somme corrispondenti al complesso delle quote del cinque per mille destinate dai contribuenti, con la loro firma, ad una delle finalità di cui alle lettere a), b), c), ed e), del comma 1, dell'art. 1 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"*. In definitiva, non si può non rilevare come tale procedura di riparto "residuale", di fatto, comporti il rischio di una dispersione degli importi in favore di una vastissima platea di beneficiari, rischiando di attribuire somme a volte insignificanti agli enti stessi.

Così ad esempio per l'anno 2008, 28.171 enti hanno beneficiato di una quota dell'Irpef (relativa appunto all'esercizio 2008), pari a 397, 5 milioni di euro.

L'importo medio devoluto da ciascun contribuente è stato pari a 28,81 euro³, dunque la cifra che si va a distribuire in caso di omesso o errata indicazione del codice fiscale rischia di essere quasi nulla.

Infatti, ad esempio, nel gruppo di cui alla lettera A, si evidenzia la presenza di enti con un numero di scelte inferiore a 10, e dunque cui corrispondono importi, secondo quanto disposto dall'art 10, comma 2 del d.p.c.m. 23 aprile 2010, inferiori anche a 50 Euro, a

3 Cfr. Pullella Lucano P., *Destinatari del 5 per mille 2008, sul web vincitori e classifiche*, in "Fisco Oggi", 18 marzo 2010, disponibile online <http://www.fiscooggi.it/attualita/articolo/destinatari-5-mille-2008-sul-web-vincitori-e-classifiche> (consultato il 13 settembre 2011).

fronte di enti quali la Associazione Italiana contro le Leucemie, a cui sono stati distribuiti, in proporzione al numero complessivo delle scelte espresse, fino a 14.007,06 Euro⁴. Tutto ciò oltre a comportare un notevole costo di gestione e un rallentamento delle procedure di erogazione, spesso per importi insignificanti, rischia di snaturare la stessa identità del cinque per mille quale strumento di "volontà del contribuente", intaccando e spesso vanificando la scelta di destinazione impressa allo stesso.

Infatti gli enti destinatari degli importi proporzionalmente più cospicui, risultano essere sempre quelli maggiormente visibili, avendo investito principalmente in pubblicità informativa, quali ad esempio l'Associazione italiana sulla ricerca sul cancro (circa 60 milioni di euro), o L'Associazione Italiana contro le Leucemie, che si pongono fra i primi 10, quanto a importi raccolti.⁵

Così ad esempio, come proposto dall'Agenzia per le Onlus, si potrebbe correggere detto meccanismo introducendo una soglia minima al di sotto della quale la quota del cinque per mille non sia attribuita, ma vada a confluire in un unico fondo composto dalle quote del cinque per mille dei contribuenti che non hanno indicato alcun codice fiscale o che ne hanno indicato uno sbagliato e destinare detta quota per un successivo riparto.

Allo stesso modo, onde evitare la distribuzione di somme troppo ingenti, si potrebbe introdurre un'ulteriore soglia al di sopra della quale si perda il diritto alla ripartizione delle quote "non vincolate" del cinque per mille ovvero quelle con indicazione di codice fiscale omissivo o errato, a favore, invece di quegli enti che non hanno superato detta soglia⁶.

3.4.g Le Amministrazioni incaricate per la corresponsione del cinque per mille

Va evidenziato come, ai fini della corresponsione delle somme spettanti a ciascun soggetto beneficiario, la normativa in esame preveda (art. 11 del d.p.c.m. 23 aprile 2010) l'intervento ed il coinvolgimento di diverse Amministrazioni statali a secondo della natura e delle finalità dei medesimi enti interessati.

Sintetizzando, si può affermare che:

- per l'erogazione delle somme destinate al 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 nazionale, 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, la titolarità sarà del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;
- per l'erogazione delle somme destinate al finanziamento della ricerca scientifica e

⁴ Cfr. Agenzia delle Entrate, *Elenco degli ammessi e degli esclusi con l'indicazione delle scelte e degli importi pubblicati il 18 marzo 2010*, disponibile online <http://www.agenziaentrate.gov.it/> (consultato il 13 settembre 2011).

⁵ Cfr. Pullella Lucano Paola, *Destinatari del 5 per mille*, cit.

⁶ Cfr. Agenzia per le Onlus, *Documento di proposta su una disciplina legislativa per razionalizzare e rendere stabile l'istituto del cinque per mille*, disponibile online <http://www.agenziaiperleonus.it/> (consultato il 13 settembre 2011).

- dell'università, la titolarità sarà del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca;
- per l'erogazione delle somme destinate al finanziamento della ricerca sanitaria la titolarità sarà del Ministero della Salute;
 - per l'erogazione delle somme destinate al sostegno delle attività sociali svolte dal comune di residenza del contribuente, la titolarità sarà del Ministero dell'Interno;
 - per l'erogazione delle somme destinate al sostegno alle associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal CONI a norma di legge che svolgono una rilevante attività di interesse sociale, la titolarità sarà della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

3.4.h La rendicontazione e le modalità ed i termini per il recupero delle somme

Seguendo un percorso iniziato con la Legge Finanziaria per il 2008 (art. 3, comma 6, della legge n. 244/2007), anche il d.p.c.m. 23 aprile 2010, all'art. 12 ha previsto un obbligo di rendicontazione per gli enti beneficiari del contributo del cinque per mille. Secondo tale articolo, i suddetti enti, entro un anno dalla ricezione degli importi, sono tenuti a redigere 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, utilizzando il modulo reso disponibile sui siti istituzionali dei Ministeri competenti.

Particolari modalità di rendicontazione e di controllo sono stabilite per le associazioni sportive dilettantistiche, per le quali il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 2 aprile 2009, così come modificato dal decreto del medesimo Ministero del 16 aprile 2009 richiede un apposito e separato rendiconto nel quale è rappresentato in modo chiaro e trasparente l'effettivo impiego delle somme percepite ed una relazione che illustri in maniera dettagliata la destinazione delle somme attribuite, nonché le attività di interesse sociale effettivamente svolte.

Ai sensi del comma 3, dell'art. 12 del citato d.p.c.m. 23 aprile 2010, gli enti sono tenuti ad inviare i rendiconti e le relative relazioni all'amministrazione competente alla erogazione delle somme entro 30 giorni dalla data ultima prevista per la compilazione (*Allegato 5 – Guida e modello di Rendicontazione*); ciò, ai fini del controllo da parte della stessa amministrazione, la quale potrà altresì richiedere ulteriore documentazione integrativa. Va precisato che sono esonerati da tale obbligo di invio i soggetti beneficiari che hanno percepito contributi di importo inferiore a 20.000,00 euro, fermo restando, in ogni caso, l'obbligo per gli stessi di redigere il rendiconto e di conservarlo per un termine di 10 anni.

Occorre sottolineare che il d.p.c.m. in esame, prevede inoltre la possibilità per l'amministrazione di operare controlli amministrativo-contabili delle rendicontazioni anche presso le sedi degli enti beneficiari.

L'art. 13 del citato decreto disciplina i casi, le modalità ed i termini per il recupero, da parte dell'amministrazione, dei contributi erogati. In sostanza, il procedimento per il recupero deve avviarsi, previa contestazione delle irregolarità ed eventuale trasmissione degli atti all'Autorità Giudiziaria, quando:

- a) la erogazione delle somme è stata determinata sulla base di dichiarazioni mendaci o basate su false attestazioni anche documentali;
- b) le somme erogate non sono state oggetto di rendicontazione;
- c) gli enti che hanno percepito contributi di importo pari o superiore a 20.000 euro non inviano il rendiconto e la relazione;
- d) a seguito di controlli l'ente beneficiario risulta non in possesso dei requisiti che danno titolo all'ammissione al beneficio;
- e) l'ente, dopo l'erogazione delle somme allo stesso destinate, risulta, invece, aver cessato l'attività o non svolgere più l'attività che dà diritto al beneficio, prima dell'erogazione delle somme medesime;
- f) gli enti che hanno percepito contributi di importo inferiore a 20.000 euro non ottemperano alla richiesta di trasmettere, ai fini del controllo, il rendiconto, la relazione illustrativa e la ulteriore documentazione eventualmente richiesta. Va comunque precisato che, al di là delle disposizioni sopra esaminate, la normativa in questione in materia di rendicontazione e di recupero, non prevede ulteriori statuizioni, mantenendo di fatto alcune perplessità relative, in particolare, all'oggetto della rendicontazione (oneri d'esercizio e/o oneri pluriennali), alla decorrenza (da quale momento le spese sono ammissibili), ed al criterio della stessa (per competenza economica o per uscita di cassa).

L'art. 12, comma 6 del d.p.c.m. 23 aprile prevede il limite secondo cui le somme erogate quali contributo del cinque per mille non possono essere utilizzate per coprire le spese di pubblicità sostenute per fare campagna di sensibilizzazione sulla destinazione della quota del cinque per mille dell'imposta sui redditi delle persone fisiche, trattandosi di importi erogati per finalità di utilità sociale.

Pertanto, in assenza di linee guida più specifiche risulta forse opportuno far riferimento ad una interpretazione maggiormente rigida del dettato normativo, e quindi riconoscere come ammissibili ai fini delle rendicontazione solo le spese che risultino effettivamente sostenute e pagate quali le retribuzioni del personale o quelle per i materiali di consumo impiegati per la realizzazione dei progetti, oppure le spese sostenute per l'acquisto di beni strumentali per la parte effettivamente corrisposta nel periodo di riferimento.

Il principio di *accountability*, introdotto dalla legge finanziaria del 2008 (comma 6, art. 3 legge n. 244/2007), è stato dunque confermato, ribadito ed integrato anche dal d.p.c.m. del 23 aprile 2010. La previsione di un obbligo di rendicontazione anche di tipo contabile ed amministrativo è il risultato di un'esigenza di trasparenza resasi necessaria al fine di fidelizzare le volontà dei contribuenti e di soddisfare le loro aspettative, rispettando e garantendo l'operato della amministrazione erogante; dall'altra parte, non si può non evidenziare come tale previsione rischi di porre un freno alla libertà di azione degli enti, vincolandone le scelte ed appesantendone le procedure interne per l'utilizzo di tali contributi.

Inoltre, a prescindere dall'obbligo di rendicontazione richiesto, va comunque sottolineata la grave incertezza derivante dalla difficoltà, per le associazioni beneficiarie, di prevedere esattamente i termini della corresponsione e il *quantum* del contributo a loro dovuto; ciò, risulta maggiormente gravoso specie se i medesimi enti hanno intanto assunto impegni di spesa, avviato progetti ed attività, e devono comunque redigere i bilanci secondo criteri di veridicità senza, però, conoscere la portata ed i tempi

dell'effettiva erogazione. Con la conseguenza che assumono particolare rilevanza le problematiche relative alla predisposizione del bilancio consuntivo (dal momento che sussiste un'oggettiva difficoltà a conoscere gli effettivi crediti da riportare nello stato patrimoniale), nonché di quello preventivo e di programmazione (attesa l'impossibilità di conoscere quando e quanto verrà incassato dal singolo ente).

3.5 Anno finanziario 2011

La legge di stabilità del 13 dicembre 2010 n. 220 ha confermato il 5 per mille anche per l'anno finanziario 2011, riducendo però le risorse disponibili a soli 100.000.000.

Tuttavia il decreto legge cosiddetto "mille proroghe" n. 225 del 29 dicembre 2010, nelle disposizioni contenute nell'articolo 2, comma 1, ha rialzato il tetto delle risorse destinate al 5 per mille a 400.000.000, di cui 100 milioni già stanziati con la legge di stabilità di cui sopra, e una quota di 100 milioni da destinare ad interventi in tema di sclerosi amiotrofica.

In detto decreto si precisa inoltre che relativamente all'esercizio finanziario 2011, si applicano le disposizioni esplicitate nei paragrafi del D.P.C.M. 23 aprile 2010, al quale gli enti interessati devono rifarsi, in particolare:

- modalità di accesso degli enti al beneficio;
- criteri di determinazione delle liste dei soggetti ammessi;
- attribuzione, rendicontazione e recupero del contributo del 5 per mille;
- le finalità alle quali è possibile destinare la quota del cinque per mille;

Invariati, dunque, rimangono anche i soggetti beneficiari e i termini di scadenza i quali, come previsto dal citato decreto *"sono aggiornati per gli anni : da 2009 a 2010, da 2010 a 2011 e da 2011 a 2012"*.

In altre parole, come conferma l'Agenzia delle Entrate con circolare 9/E del 3 marzo 2011, relativamente all'esercizio finanziario 2011, per i diversi adempimenti cui sono tenuti i soggetti beneficiari al fine di essere ammessi al riparto del 5 per mille, rimangono invariati il giorno e il mese dei termini fissati dal D.P.C.M. del 23 aprile 2010, mentre viene aggiornato l'anno di riferimento.

Così, come rimangono invariate anche le finalità alle quali è possibile destinare la quota del 5 per mille, ovvero le seguenti:

- sostegno del volontariato e delle altre Onlus di cui all'art. 10, D.Lgs. n. 460/1997, nonché delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e provinciali 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;
- sostegno della ricerca scientifica e dell'Università;
- finanziamento della ricerca sanitaria;
- sostegno delle attività sociali svolte dal Comune di residenza del contribuente;
- sostegno delle associazioni sportive dilettantistiche, riconosciute ai fini sportivi dal Comitato Olimpico Nazionale e che svolgono una rilevante attività di interesse sociale;

Ad oggi risultano provvisoriamente ammessi ad accedere al beneficio del cinque per

- mille un totale di 42.652 enti, i cui elenchi definitivi verranno pubblicati sul sito dell'Agenzia delle Entrate il 31 marzo 2012:
- 35.526 enti del volontariato, onlus, associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano, e le 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;
 - 436 enti della ricerca scientifica e dell'Università;
 - 97 enti della ricerca sanitaria;
 - 6.593 associazioni sportive e dilettantistiche;
 - 8.100 i Comuni italiani scelti dai contribuenti per sostenere le attività di carattere sociale⁷;

3.6 Anno finanziario 2012

Il cinque per mille viene confermato anche per l'esercizio finanziario del 2012 con la cosiddetta "manovra correttiva di luglio 2011", D.L. n. 98 del 2011 e poi con la legge di stabilità 2012, n.183.

In particolare il decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 all'art 23, comma 46, convertito con legge 15 luglio 2011, n. 111, ha previsto anche una nuova possibilità cui destinare il cinque per mille, ovvero, il finanziamento delle attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici.

Successivamente la legge di Stabilità del 2012, n. 183 del 12 novembre 2011, all'art 33, comma 11 ha fissato in 400.000,00€. le risorse complessive destinate alla liquidazione della quota del cinque per mille.

In detta legge inoltre si stabilisce espressamente che anche nel 2012 rimangono ferme le disposizioni attuative previste dal D.P.C.M. del 23 aprile 2010, prorogando di due anni i termini ivi stabiliti, che così rimangono aggiornati per gli anni dal 2011 fino al 2013.

4. La sentenza della Corte Costituzionale, 18 giugno 2007, n. 202

Sull'istituto del cinque per mille è intervenuta la Corte Costituzionale, con la pronuncia 18 giugno 2007, n. 202, la quale ha stabilito alcuni rilevanti principi e chiarito la natura giuridica di tale beneficio.

Nel giudizio in esame sono stati riuniti e decisi i ricorsi –proposti dalle Regioni Campania, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia – aventi ad oggetto l'incostituzionalità dell'art. 1 commi 337, 339 e 340, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006 concernente la prima applicazione del cinque per mille). Era stato infatti asserito,

⁷ cfr: "Destinatari 5 per mille 2011. Sul web gli elenchi provvisori" di Patrizia De Julis su Fisco Oggi rivista telematica del 13 maggio 2011;

dalle medesime Regioni, che le norme censurate avrebbero determinato e disciplinato un fondo statale alimentato dal cinque per mille dell'Irpef, la cui finalità sarebbe stata quella di finanziare materie di competenza legislativa esclusiva, - politiche sociali - e concorrente - ricerca scientifica - delle Regioni stesse.

Tali norme, quindi, avrebbero violato gli artt. 114, 117, commi 4 e 6 e 118 della Costituzione nonché gli articoli 4, 5, 8 e 48 dello Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia. Inoltre, il comma 340 sarebbe stato in contrasto anche con l'art. 117, comma 6 della Cost., secondo cui la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle sole materie di competenza esclusiva, per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto avrebbe demandato a fonte ministeriale il compito di definire la disciplina procedimentale del cinque per mille, senza menzionare alcuno strumento di collaborazione con le Regioni. La Corte ha rigettato i ricorsi con una motivazione piuttosto rilevante ai fini del presente studio.

Le doglianze di incostituzionalità lamentate dalle Regioni, sarebbero, invero, fondate su un erroneo presupposto della lettura sistematica del complesso delle norme censurate e di quelle contenute del d.p.c.m. 20 gennaio 2006 che ad esse aveva dato attuazione. In particolare, secondo la Corte Costituzionale il titolo d'acquisto della quota del cinque per mille incassata dall'erario subirebbe una trasformazione per effetto della dichiarazione di volontà del contribuente ai sensi del comma 337. Infatti per effetto di tale dichiarazione *"la pretesa tributaria dello Stato si riduce della quota del cinque 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 ex lege, a corrispondere ai soggetti indicati dal contribuente stesso, svolgenti attività meritevoli di tutela dall'ordinamento (comma 337) ed inclusi in apposite liste (comma 340)"*.

In sostanza, a seguito della manifestazione di volontà esercitata dal contribuente, la quota del cinque per mille perde la natura di "entrata tributaria erariale" e diviene "provista versata obbligatoriamente all'erario" per tale finanziamento. Da ciò discende che l'obbligo dello stesso contribuente di corrispondere la suddetta quota non viene meno, ma è da lui adempiuto a favore del beneficiario per il tramite necessario dell'erario. Pertanto, il fondo di cui al comma 340, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266 non risulta vincolato a finanziare una determinata spesa pubblica (come invece erroneamente ritenuto dai ricorrenti), ma costituisce una mera "evidenza contabile" strumentale alla ripartizione delle somme fra i destinatari del cinque per mille individuati *ex lege* per finalità etico - sociali.

In definitiva, *"la devoluzione della quota del cinque per mille dell'irpef ai beneficiari si realizza in base alla volontà del contribuente sia pure con la mediazione dello Stato, il quale non effettua una spesa, ma si limita, in esecuzione del vincolo di destinazione impresso dal medesimo contribuente, a corrispondere l'indicata quota d'imposta ad un soggetto svolgente un'attività considerata dall'ordinamento socialmente o eticamente meritevole"*. Pertanto, solo in mancanza di detta espressa manifestazione di volontà, la quota del cinque per mille resterebbe entrata tributaria e perciò destinata alla spesa pubblica statale.

Richiamando talune normative analoghe a quella in esame (si veda ad esempio, l'abrogata Legge 2 gennaio 1997, n. 2 - Norme per la regolamentazione della contribuzione

volontaria ai movimenti o partiti politici), la Corte ha concluso affermando che, anche nel caso disciplinato dall'istituto del cinque per mille, opera un meccanismo fiscale diretto a favorire, mediante una riduzione dell'imposta statale, il finanziamento delle attività eticamente o socialmente meritevoli, svolte dal soggetto indicato dal contribuente quale beneficiario del finanziamento. Va altresì sottolineato come tale disciplina sia del tutto 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"*. In tale contesto ed ai fini della concreta attribuzione del finanziamento, lo Stato non rimane, né può rimanere, indifferente e/o inattivo, ma agendo quale mandatario del contribuente, deve svolgere un controllo, non solo sulla qualità dei soggetti destinatari della quota d'imposta (attraverso la tenuta degli elenchi dei potenziali beneficiari), ma anche sull'effettività dell'esborso "etico-sociale".

5. La differenza del cinque per mille con gli istituti del "più dai meno versi" e dell'otto per mille

Il cinque per mille, integrandosi con altri meccanismi solidaristici come la "più dai meno versi" (di cui all'art. 14, del Decreto legge n. 35 del 14 marzo 2005 convertito nella Legge 14 maggio 2005, n. 80 e successivamente integrato dall'art. 1 bis, del Decreto Legge 17 giugno 2005, n. 106, così come modificato dalla legge di conversione, Legge 31 luglio 2005, n. 156), o l'otto per mille, ha consentito di aumentare e sostenere notevolmente il *non profit* in Italia, nazione in storico ritardo, su queste tematiche, rispetto ad altre nazioni europee.

Le modalità operative di tali istituti sono comunque differenti.

Il sistema "più dai meno versi" è infatti senz'altro più diretto rispetto al cinque per mille, dal momento che con il suddetto decreto legge n. 35/2005 non è stato previsto un vero e proprio passaggio di capitali da parte del contribuente allo Stato. Ed invero, l'eventuale atto di liberalità effettuato direttamente nei confronti di una delle associazioni previste dal citato art. 14, comporta soltanto la deducibilità dello stesso (nel limite del 10% e comunque per un massimo di € 70.000,00) dal reddito complessivo del soggetto erogatore. Con il cinque per mille, invece, i contribuenti – al momento della corresponsione delle imposte allo Stato – indicano contestualmente che una parte delle stesse sia destinata per le finalità di sostegno previste dalla legge.

Anche il cinque per mille e l'otto per mille sono due differenti modalità di esercizio di democrazia fiscale. In sostanza, in entrambi i casi viene data la possibilità al contribuente di scegliere a chi devolvere una parte delle proprie imposte sul reddito, tuttavia sono due modalità di destinazione fiscale diverse, ma complementari, e l'una non esclude l'altra.

Il meccanismo dell'otto per mille nasce con l'art. 47, comma 2 della Legge 20 maggio 1985, n. 222, per regolare i rapporti finanziari tra lo Stato Italiano e la Chiesa Cattolica,

a seguito della riforma del Concordato del 18 febbraio 1984, firmato dall'Onorevole Bettino Craxi e dal Segretario di Stato Vaticano Card. Agostino Casaroli.

Già i Patti Lateranensi del 1929 prevedevano una rendita perpetua da parte dello Stato alla Chiesa Cattolica, la c.d. "Congrua", per indennizzarla parzialmente dopo le confische dei tempi dell'Unità d'Italia. Con l'otto per mille si è cercato di fornire una forma di sostentamento alla Chiesa, affidando ai cittadini la scelta in merito.

Successivamente, lo Stato Italiano ha firmato intese analoghe anche con altre confessioni: le Assemblee di Dio, le Chiese metodiste, luterane e valdesi, poi con gli Avventisti e con le Comunità ebraiche.

Mediante detto meccanismo lo Stato Italiano devolve, proporzionalmente alla scelta dei contribuenti, l'otto per mille dell'intero gettito fiscale della tassazione Irpef o allo Stato stesso, o alla Chiesa cattolica o alle altre confessioni, per scopi definiti dalla legge.

Pertanto, la prima fondamentale differenza tra il cinque per mille e l'otto per mille riguarda la tipologia e la numerosità degli enti:

- del cinque per mille possono beneficiare numerosi enti di natura pubblica e privata che promuovono attività solidaristica, individuati di anno in anno dalla legge.
- l'otto per mille, invece, è esclusivamente destinato alle sole confessioni religiose che hanno concluso le relative intese con lo Stato Italiano.

Tali confessioni religiose destinano parte delle somme per interventi assistenziali, umanitari, caritativi, socio culturali, esigenze di culto e sostentamento del Clero (solo la Chiesa Cattolica e quella Luterana), tutela degli interessi religiosi degli Ebrei in Italia e delle minoranze contro il razzismo e l'antisemitismo (soltanto l'UCEI, Unione Comunità Ebraiche Italiane).

Inoltre, tutti gli enti che ricevono l'otto per mille rendono pubblica la direzione della gestione dei fondi incassati, creando una sezione apposita.

Lo Stato invece, secondo l'art. 2, comma 1 del D.P.R. 10/03/1998 n. 76, destina l'otto per mille al finanziamento di attività particolari, quali:

- interventi straordinari e per la fame nel mondo;
- interventi in occasione di calamità naturali;
- assistenza ai rifugiati;
- conservazione di beni culturali.

Va osservato che la seconda differenza tra i due istituti consiste nella destinazione di quella parte di fondi che non sono stati assegnati ad alcun soggetto.

Occorre innanzitutto precisare che per l'otto per mille, a differenza del cinque per mille, non è previsto alcun tetto massimo di spesa.

Inoltre, si è visto come il cinque per mille vincoli parte del gettito dell'imposta sui redditi (IRPEF) alle finalità individuate dal contribuente. Qualora il contribuente non intenda destinare alcun contributo a tali finalità, la parte non optata del cinque per mille, riacquista la natura di tributo erariale e viene trattenuta dallo Stato per la spesa corrente.

Con l'otto per mille, al contrario, anche al contribuente che non opera alcuna scelta, viene trattenuta una quota della propria imposta Irpef destinata, appunto, ad essere ripartita secondo i criteri previsti dalla normativa in materia.

6. La stabilizzazione del cinque per mille

Sin dal suo primo anno di attuazione, l'istituto del cinque per mille ha riscosso un notevole successo ed una forte adesione tra i contribuenti italiani; nonostante le criticità già illustrate in ordine alla complessità della procedura, alla variabilità dei soggetti interessati ed ai ritardi nella erogazione delle somme, tale meccanismo ha suscitato un rilevante apprezzamento generale, dando rilievo alla libertà di scelta per il cittadino di destinare parte della propria imposta Irpef a finalità solidaristiche e di interesse sociale e determinando, quindi, un'autentica forma di sussidiarietà orizzontale, così come peraltro prevista e favorita dall'art. 118, comma 4 della Costituzione (modificato dall'art. 4 della legge Costituzionale n. 3/2001) secondo cui *"Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà"*. Per questo motivo e ritenuta ormai conclusa con successo la fase di sperimentazione, si è avvertita l'esigenza - sia nell'ambito del Terzo Settore che da più parti politiche - di stabilizzare lo strumento del cinque per mille, ancorando la sua disciplina ad una normativa definitiva e permanente.

Invero, tale stabilizzazione consentirebbe innanzitutto di affrancare il cinque per mille dalla costante incertezza derivante dalla necessità di doverlo inserire, anno per anno, nelle leggi di bilancio. Inoltre, la certa e definitiva individuazione dei predetti ambiti d'azione da sostenere potrebbe determinare alcune rilevanti conseguenze, quali:

- rendere più agevole la scelta del contribuente,
- favorire una rapida elaborazione dell'elenco dei soggetti interessati consentendo loro di programmare, in anticipo, una campagna di sensibilizzazione nei confronti dei contribuenti in modo da promuovere efficacemente il canale del fund raising,
- snellire la procedura,
- ridurre il complesso meccanismo di validazione degli enti ammessi al beneficio, con la conseguenza di rendere maggiormente celere l'erogazione delle somme da ripartire in capo agli stessi enti.

Nell'ambito delle iniziative volte a stabilizzare il meccanismo del cinque per mille, vanno richiamati - oltre al *"Documento di proposta su una disciplina legislativa per razionalizzare e rendere stabile l'istituto del cinque per mille"* elaborato dall'Agenzia per le Onlus⁸ - i due Disegni di legge presentati al Senato nel corso della XVI Legislatura: il D.d.l. n. 486 (ad iniziativa dei Senatori Barbolini e Pegorer, comunicato alla Presidenza in data 12/5/2008) e il D.d.l. n. 1366 (ad iniziativa del Senatore Chiti ed altri 95 Senatori, comunicato alla Presidenza in data 5/2/2009).

Prima ancora di analizzare i testi normativi di tali Disegni di legge, occorre evidenziare come le relazioni introduttive ed illustrative degli stessi muovano da premesse identiche (ossia i buoni risultati ottenuti dal cinque per mille) per addivenire alle medesime finalità (ossia rendere stabile l'istituto sottraendolo all'alea delle leggi di bilancio annuali). Più in particolare, nella relazione al D.d.l. n. 486 si sottolinea l'auspicio e l'intendimento di *"guardare al welfare non come ad un capitolo di spesa quanto piuttosto ad una leva*

8 Agenzia per le Onlus, *Documento di proposta su una disciplina legislativa*, cit.

dello sviluppo, ad uno strumento atto a generare capitale sociale sul territorio, coinvolgendo la libertà attiva dei cittadini", mentre la relazione al D.d.l. n. 1366 nel premettere che "soprattutto in un periodo di crisi economica...il cosiddetto terzo settore rappresenta un settore decisivo per la tenuta del nostro modello sociale", riconosce la rilevanza delle organizzazioni senza scopi di lucro, le quali:

- non distribuiscono utili e quindi "è di fondamentale importanza la capacità di reinvestire per una costruzione, anziché cercare un facile guadagno";
- danno lavoro a un gran numero di persone anche svantaggiate e quindi "è un atto di responsabilità premiare chi offre possibilità di lavoro";
- sono presenti territorialmente in modo capillare e quindi "è di fondamentale importanza valorizzare le realtà presenti attivamente sul territorio".

Per quanto riguarda il contenuto delle disposizioni normative, entrambi i D.d.l., in sostanza, risultano essere particolarmente stringati e laconici, dal momento che – oltre a non prevedere alcun accantonamento minimo annuo – si limitano soltanto ad individuare l'elenco delle finalità da sostenere ed a demandare ad un successivo decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri, la concreta operatività del meccanismo, inclusa l'individuazione dei soggetti ammessi e la disciplina del riparto delle somme.

Inoltre, va evidenziato che, con riferimento all'elenco delle finalità ammesse al beneficio, i due D.d.l. si differenziano sensibilmente; ed infatti, oltre alla previsione comune ad entrambi del "sostegno delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni, nonché delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e provinciali previsti dall'articolo 7, della legge 7 dicembre 2000, n. 383", del "finanziamento degli enti di ricerca scientifica e delle università" e "del finanziamento agli enti della ricerca sanitaria", il Disegno di legge n. 1366 contempla altresì le "associazioni riconosciute e fondazioni che operano nei settori di cui al citato art. 10, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 460 del 1997", nonché "le associazioni sportive dilettantesche riconosciute dal CONI ai fini sportivi ai sensi dell'art. 20, comma 2, del decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222". Tali associazioni sportive, invece, non risultano contenute nella previsione del D.d.l. n. 486, che però richiede che le "associazioni e fondazioni che operano nei settori di cui al citato art. 10, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 460 del 1997" siano entrambe "riconosciute", ed aggiunge l'ulteriore previsione (già presente nell'art. 1, comma 1235 della legge n. 296/06), secondo cui "una quota pari allo 0,5 per cento del totale determinato dalle scelte dei contribuenti è destinata all'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale ed alle organizzazioni nazionali rappresentative degli enti che operano nei settori di cui all'art. 10, comma 1, lettera a) del citato decreto legislativo n. 460 del 1997, riconosciute come parti sociali".

**Elenco delle finalità e dei soggetti interessati dal cinque per mille così
come individuati e modificati dalle principali disposizioni normative
intervenute dal 2005 ad oggi.**

DISPOSIZIONE NORMATIVA	FINALITÀ E SOGGETTI INTERESSATI
ANNO 2006	
<p>legge 23/12/2005, n. 266 (art 1, commi 337 – 342)</p>	<p>Comma 337.</p> <p>a)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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, e successive modificazioni, - nonché delle 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 - e delle associazioni e fondazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'art. 10 comma 1, lettera a), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460; <p>b) finanziamento della ricerca scientifica e dell'università;</p> <p>c) finanziamento della ricerca sanitaria;</p> <p>d) attività sociali svolte dal comune di residenza del contribuente.</p>
ANNO 2007	
<p>legge 27/12/2006, n. 296 (art. 1, commi 1233 – 1237) TESTO PREVIGENTE</p>	<p>Comma 1234.</p> <p>a)</p> <ul style="list-style-type: none"> - sostegno delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'art. 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni, - nonché delle 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 - e delle associazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'art. 10 comma 1, lettera a), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, - nonché delle fondazioni nazionali di carattere culturale; <p>b) finanziamento agli enti della ricerca scientifica e dell'università;</p> <p>c) finanziamento agli enti della ricerca sanitaria.</p> <p>Comma 1235</p> <p>Una quota pari allo 0,5 per cento del totale determinato dalle scelte dei contribuenti è destinata all'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale ed alle organizzazioni nazionali rappresentative degli enti di cui alla lettera a) riconosciute come parti sociali.".</p>

<p>D.l. 31/12/2007, n. 248 (art. 45) come modificato dall'allegato alla legge di conversione L. 28/02/2008, n. 31 con decorrenza dal 01/03/2008</p>	<p>Comma 1-bis: Alla lettera a) del comma 1234 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: ", nonché delle fondazioni nazionali di carattere culturale"</p>
<p>D.l. 25/03/2010, n. 40 (art. 2) così come modificato dall'allegato alla legge di conversione L. 22/05/2010, n. 73 con decorrenza dal 26/05/2010.</p>	<p>Comma 4-quinquiesdecies. Alla lettera a) del comma 1234 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: "e delle fondazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460".</p>
<p>L. 24.12.2007, n. 244 (art. 3) con decorrenza dal 1/1/2008.</p>	<p>Comma 10 Al comma 1235 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dopo le parole: "parti sociali" sono aggiunte le seguenti: "e alla copertura degli oneri necessari alla liquidazione agli aventi diritto delle quote del cinque per mille relative agli anni finanziari 2006 e 2007".</p>
<p>legge 27/12/2006, n. 296, (art. 1, commi 1233 - 1237) TESTO VIGENTE</p>	<p>Comma 1234. a) - sostegno delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'ART. 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni, - nonché delle 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 - e delle associazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'art. 10 comma 1, lettera a), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, - nonché delle fondazioni nazionali di carattere culturale e delle fondazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460; b) finanziamento agli enti della ricerca scientifica e dell'università; c) finanziamento agli enti della ricerca sanitaria. Comma 1235. Una quota pari allo 0,5 per cento del totale determinato dalle scelte dei contribuenti ai sensi del comma 1234 del presente articolo è destinata all'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale ed alle organizzazioni nazionali rappresentative degli enti di cui alla lettera a) del comma 1234 riconosciute come parti sociali e alla copertura degli oneri necessari alla liquidazione agli aventi diritto delle quote del cinque per mille relative agli anni finanziari 2006 e 2007.</p>

ANNO 2008

<p>legge 24/12/2007, n. 244, (art. 3, comma 4 – 11) TESTO PREVIGENTE</p>	<p>Comma 5. a) - sostegno delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'art. 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni, - nonché delle 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 - e delle associazioni riconosciute che senza scopo di lucro operano in via esclusiva o prevalente nei settori di cui all'art. 10 comma 1, lettera a), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, nonché delle fondazioni nazionali di carattere culturale; b) finanziamento agli enti della ricerca scientifica e dell'università; c) finanziamento agli enti della ricerca sanitaria.</p>
<p>D.l. 31/12/2007, n. 248 (art. 45) come modificato dall'allegato alla legge di conversione L. 28/02/2008, n. 31 con decorrenza dal 01/03/2008</p>	<p>Comma 1. Al comma 5 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, sono apportate le seguenti modificazioni: alla lettera a) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: ", nonché delle fondazioni nazionali di carattere culturale";</p>
<p>D.l. 25/03/2010, n. 40 (art. 2) così come modificato dall'allegato alla legge di conversione L. 22/05/2010, n. 73 con decorrenza dal 26/05/2010.</p>	<p>Comma 4-sexiesdecies. Alla lettera a) del comma 5 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: "e delle altre fondazioni riconosciute che senza scopo di lucro operano in via esclusiva o prevalente nei settori di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460".</p>
<p>D.l. 31/12/2007, n. 248 (art. 45) come modificato dall'allegato alla legge di conversione L. 28/02/2008, n. 31 con decorrenza dal 01/03/2008</p>	<p>Comma 1. Al comma 5 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, sono apportate le seguenti modificazioni: b) – è aggiunta, in fine, la seguente lettera: "c-bis) sostegno alle associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal CONI a norma di legge.</p>

<p>legge 24/12/2007, n. 244, (art. 3, comma 4 – 11) TESTO VIGENTE</p>	<p>Comma 5. a) - sostegno delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'art. 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni, - nonché delle 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 - e delle associazioni riconosciute che senza scopo di lucro operano in via esclusiva o prevalente nei settori di cui all'art. 10 comma 1, lettera a), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, - nonché delle fondazioni nazionali di carattere culturale e delle altre fondazioni riconosciute che senza scopo di lucro operano in via esclusiva o prevalente nei settori di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460; b) finanziamento agli enti della ricerca scientifica e dell'università; c) finanziamento agli enti della ricerca sanitaria. Cbis) sostegno alle associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal CONI a norma di legge</p>
---	---

ANNO 2009

<p>D.l. 25/6/2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133. (Art. 63 bis)</p>	<p>Comma 1. a) - sostegno del volontariato e delle altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni, - nonché delle 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, - e delle associazioni e fondazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), del citato decreto legislativo n. 460 del 1997; 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.</p>
---	--

ANNO 2010

<p>D. L. 25/3/2010, n. 40 (art.2. commi da 4-novies a 4-septiesdecies) come modificato dall'allegato alla legge di conversione legge 22/5/2010, n. 73</p>	<p>Comma 4-novies. a) - sostegno del volontariato e delle altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni, - nonché delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e provinciali previsti dall'articolo 7 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, - e delle associazioni e fondazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), del citato decreto legislativo n. 460 del 1997; 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 delle associazioni sportive dilettantistiche, riconosciute ai fini sportivi dal Comitato olimpico nazionale italiano a norma di legge, che svolgono una rilevante attività di interesse sociale.</p>
<p>Anno 2011 D.L. 07/07/2011, n. 98 (convertito con legge del 15 luglio 2011, n.111) (art.23, comma 46)</p>	<p>Comma 46 A decorrere dall'anno finanziario 2012, tra le finalità alle quali può essere destinata, a scelta del contribuente, una quota pari al cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche è inserita altresì, quella del finanziamento delle attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici. Con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di richiesta, le liste dei soggetti ammessi al riparto e le modalità di riparto delle somme.</p>

CAPITOLO II

La sussidiarietà e il principio di sovranità fiscale del contribuente: da "assistito" a cittadino attivo

1. Il Libro Bianco sul futuro del modello sociale: sussidiarietà e società

Principi come la sussidiarietà fiscale e la libera scelta del contribuente, come dimostreremo nel presente capitolo, contribuiscono a ripensare e rinforzare il paradigma del *welfare state* in Italia (così come in Europa). Il sistema di *welfare* tradizionale, basato sull'erogazione di servizi rivolti a cittadini da parte di enti pubblici finanziati attraverso la fiscalità generale, si scontra ormai con due tendenze irreversibili: l'invecchiamento medio della popolazione e la crescita di manodopera migrante, che è ormai essenziale per mantenere in piedi l'intero processo.

Di fronte ad un mondo che cambia, è probabile che anche alcuni elementi del sistema di *welfare* debbano cambiare, per garantire la sua tenuta e sostenibilità nel tempo. Altrimenti si corre il rischio che il *welfare* tradizionale, se non correttamente adeguato, divenga un fenomeno protezionistico, magari volto ad escludere "gli altri" (i non italiani o i non europei) invece che a coinvolgerli e proteggerli, diventando quindi un volano di ingiustizie invece di uno strumento per la coesione sociale⁹.

Il Libro Bianco 2009 sul futuro del modello sociale, dal titolo "La vita buona nella società attiva", coglie l'importanza d'una riforma del sistema di *welfare* che tenga in considerazione il portato espresso dal principio di sussidiarietà orizzontale. Il Libro Bianco parte dal presupposto che il primo dei valori da salvaguardare è la "centralità della persona", tutelata dalla Costituzione che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale¹⁰. Nel

9 Pizzuti F. R., *Rapporto sullo Stato Sociale: tra pubblico e privato, universalismo e selettività*, in Rossi G. (a cura di), *Quali politiche dell'integrazione nell'Italia del XXI secolo?*, Milano, LED, 2008, pp. 111-128, pp. 111-128.

10 Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, maggio 2009, disponibile online <http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/376B2AF8-45BF-40C7-BBF0-F9032F1459D0/0/librobianco.pdf> (consultato il 1 giugno 2010).

nuovo modello proposto si ravvede, quale punto di partenza per ripensare il sistema, quel principio di *Familiensexistenzminimum* cui si faceva riferimento all'inizio di questo capitolo. Si afferma infatti che "non è l'uomo in funzione dello Stato, ma quest'ultimo in funzione dell'uomo: la tutela dell'inviolabilità di ogni vita umana costituisce il primo limite all'autorità pubblica e allo stesso tempo il suo fine ultimo. Tutto l'ordinamento deve conformarsi all'insieme delle esigenze (materiali, culturali, relazionali) della persona, posta al cuore dell'intero edificio costituzionale"¹¹.

Il Libro Bianco propone un'analisi che collega il sistema sociale al modello di cittadinanza, sostenendo che in passato "*si è favorito l'assistenzialismo anziché la realizzazione di un welfare delle opportunità diretto a sviluppare le potenzialità della persona, a promuovere le capacità umane*"¹². In questo senso il modello di cittadinanza implicito nella versione tradizionale del *welfare state* italiano è stato quello di un cittadino che potremmo definire "ricettore" nei confronti di uno Stato elargitore. In questa relazione verticale, dove il sistema assistenziale ha contribuito a creare una vera e propria gerarchia tra cittadini ed istituzioni, il Libro Bianco sottolinea come si sia "privilegiato il controllo *ex ante* – realizzato attraverso fiumi di piccole regole complicate e minuziose che ostacolano, comprimono e snervano le potenzialità della cittadinanza attiva – rispetto al controllo *ex post*, basato invece su un ampio riconoscimento di libertà e fiducia e sul rigore nella repressione delle eventuali violazioni sostanziali"¹³.

Nell'analisi del Libro Bianco emerge chiaramente la tensione tra un modello che antepone la struttura istituzionale, sacrificando il ruolo del cittadino a quello di fruitore di servizi elaborati dall'alto, ad un modello di cittadinanza più orizzontale, dove il cittadino è parte attiva non solo nella definizione degli obiettivi e delle modalità di realizzazione delle politiche, ma anche nel processo di reperimento delle risorse e di redistribuzione. Quest'analisi s'inserisce pienamente nella riflessione comunitaria sull'organizzazione sociale, da cui trae spunto anche per disegnare una società costituita da reti, da legami e da interazioni che esulano dall'ambito istituzionale.

"Un individuo isolato e inerme di fronte alla realtà è l'esito ultimo di un certo nichilismo moderno. Le società intermedie costituiscono un antidoto a questa deriva. Un principio sociale in grado di originare un *Welfare* comunitario. Una rete fatta di persone, famiglie, piccole comunità, associazioni, imprese profittevoli e non, volontariato, cooperative che alimenta il senso di responsabilità civile, la fiducia e la solidarietà reciproca"¹⁴.

Da quest'analisi emerge una chiara propensione per forme di *welfare* a rete, una sorta di "Welfare 2.0", in cui sono i cittadini ad auto organizzarsi dal basso, proprio come le comunità online ed i *social networks* consentono nuove forme organizzative a livello comunicativo, sociale e persino politico. È proprio in questo ambito che si sottolinea il valore cardinale dell'auto-nomia del cittadino, intesa etimologicamente come capacità di autogovernarsi e di non essere soggetto a forme di prevaricazione da parte delle istituzioni pubbliche. Sotto questa luce, il principio di sussidiarietà orizzontale presenta il grimaldello per riorganizzare il modello sociale, poiché fornisce il sostegno costituzionale e giuridico/etico su cui fondare l'azione autonoma dei cittadini, anche nell'ambito

11 Ivi, p. 22.

12 Ivi, p. 23.

13 Ibidem.

14 Ivi, p. 24.

della coesione e della giustizia sociale. È proprio qui che si coglie il riferimento, seppure indiretto, ai modelli finora descritti di democrazia fiscale diretta:

“Occorre rivisitare, attraverso la formula della sussidiarietà, quella forma di *governance* per cui il monopolio statale sulla decisione di spesa sui servizi sociali ha spesso favorito gli interessi dei fornitori anziché quelli dei destinatari. Ciò non implica costruire un sistema di *Welfare* rinunciatario rispetto alle esigenze di universalità e che non tenga conto della necessità di assicurare l'uguaglianza di trattamento, soprattutto verso i meno abbienti. Più semplicemente deve cambiare il ruolo dell'attore pubblico. Invece di essere il monopolista della erogazione è chiamato a determinare le linee guida degli interventi e assicurare il controllo sulla qualità dei servizi”¹⁵.

Quindi, si apre la strada ad un modello diverso di cittadino-contribuente, in grado di completare la lunga transizione da “assistito” a cittadino attivo. A livello pratico, questo si traduce in un sistema che rafforzi gli strumenti di sostegno dello Stato alle iniziative della società civile, “dalle agevolazioni fiscali alle donazioni, alla regolazione agevolata delle imprese sociali, alla possibilità per i contribuenti di disporre liberamente di una parte del prelievo fiscale a loro carico indirizzandolo a soggetti meritevoli opportunamente selezionati”¹⁶.

2. *Welfare* e sussidiarietà

Nel contesto contemporaneo, qualunque proposta sulle questioni inerenti la sussidiarietà (nella sua accezione di sussidiarietà orizzontale attraverso lo strumento della fiscalità), il fisco, l'associazionismo *latu sensu* ed i diritti del contribuente deve fare i conti con le dinamiche sociali, economiche e demografiche degli ultimi anni. Il mondo non è soltanto in continua evoluzione, ma una serie di trasformazioni epocali hanno contribuito alla ridefinizione di alcuni concetti cardine dell'economia, della giurisprudenza e della politica moderna. Infatti, la globalizzazione ha messo in crisi il modello keynesiano basato sull'equilibrio tra protezionismo, statalismo e mercato sollecitando l'evoluzione verso nuove forme di cittadinanza. Ciò è comunque avvenuto non senza contraddizioni, false partenze e criticità.

In questa dinamica, il concetto di sussidiarietà ha assunto un'importanza cruciale negli ordinamenti contemporanei, almeno in Europa, dove è stato sostenuto dal processo d'integrazione e sancito legalmente con il Trattato di Maastricht (Articolo 5, Comma 2 del Trattato della Comunità Europea)¹⁷. In ambito di diritto costituzionale, il principio di sussidiarietà pone il cittadino al centro dell'azione amministrativa dello Stato poiché sancisce che l'intervento degli enti pubblici debba essere visto esclusivamente come un

15 Ivi, p. 25.

16 Ivi, p. 67.

17 “Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario”.

"sostegno" (dal latino *subsidium*) all'azione autonoma dei cittadini. In questo senso, il principio si suddivide in sussidiarietà verticale, che stabilisce che i bisogni dei cittadini debbano essere soddisfatti dagli organi amministrativi pubblici più prossimi al territorio (o, altrimenti, dal livello caratterizzato dal maggior grado di efficienza per rispondere a tale bisogno), e sussidiarietà orizzontale, che sottolinea come alcuni bisogni possano essere soddisfatti dai cittadini stessi (in forma individuale, associata e/o volontaristica), i quali hanno diritto di svolgere un ruolo nell'elaborazione ed attuazione delle politiche sociali. Nel 2001, il principio di sussidiarietà è stato rafforzato dall'ordinamento italiano con la modifica dell'art. 118 della Costituzione¹⁸.

In molti casi, la semplice sussidiarietà verticale (di per sé fondamentale per mantenere la coesione sociale e garantire un'erogazione di servizi equivalente a tutti i cittadini), non è stata in grado di rispondere da sola alle esigenze di legittimazione e democraticità dei sistemi istituzionali, colpiti dalla crisi di sovranità degli ultimi decenni¹⁹. Infatti, la valenza democratica dell'antico principio «*no taxation without representation*»²⁰, che ha sempre legato la questione fiscale a quella della democrazia, è stata seriamente influenzata dalla globalizzazione.

Nel mondo contemporaneo, si è in buona parte persa la linearità tra elettore, beneficiario della spesa pubblica e contribuente. Molto spesso questi ruoli sono svolti da *constituencies* diverse, con vari gradi di sovrapposibilità. Il paradigma classico di democrazia fiscale è quindi entrato in crisi, soprattutto nella sua versione più semplificata, cioè quella che si basa su una completa sovrapposizione tra i vari ruoli che attengono alla comunità di cittadini nell'individuazione delle risorse e nell'erogazione dei servizi.

È proprio all'interno di questo quadro generale in continua evoluzione che il principio di sussidiarietà fiscale consente di recuperare, attraverso nuove formule, il paradigma della tassazione e della rappresentanza, eroso dal potere crescente di *locus* decisionali internazionali. Infatti, il principio di sussidiarietà sembra in grado di far fronte alla crisi delle sedi tradizionali della sovranità statale attraverso il concetto di "sovranità personale" del cittadino, soprattutto con riferimento alla spesa pubblica. L'ultimo scorcio di secolo ha, infatti, segnato una graduale riforma del *welfare state*, almeno nella sua versione universalistica, fondata su un progetto di giustizia sociale imperniato sulla centralità del

18 Il nuovo articolo 118 recita: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. [...] Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Prima della riforma del 2001, il testo recitava: "Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali. Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici".

19 Antonini L., *Oltre il welfare state: verso nuovi diritti sociali fondati sulla sussidiarietà*, Relazione presentata al convegno "Autonomia, cooperazione e raccordi interistituzionali nell'evoluzione del sistema italiano", Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale, Roma, 22 Febbraio 2006, disponibile online <http://dspace-sspal.cilea.it/bitstream/10120/408/1/Antonini.pdf> (consultato il giugno 2010).

20 Il principio classico liberale, ispiratore della rivoluzione americana, secondo cui il contributo individuale alle risorse collettive (tecnicamente rappresentato dalla tassazione pubblica) va inestricabilmente collegato alla rappresentanza democratica delle istanze dei cittadini.

sistema pubblico, sulla tutela del lavoro, sulla progressività dell'imposta e sulla capacità dello Stato di ridistribuire ricchezza. Secondo alcuni analisti, questo processo ha messo in evidenza alcuni paradossi del sistema classico. Non solo la globalizzazione consente ai grandi capitali di migrare in paesi a fiscalità leggera, lasciando il carico della fiscalità generale sulle spalle delle classi meno abbienti, ma lo Stato ha continuato a restringere la possibilità, per esempio, di detrarre le spese primarie dei cittadini (che poteva essere comprensibile ai tempi in cui la protezione sociale era alta), nonostante la diminuzione sostanziale dei sussidi pubblici e delle pensioni. Se a questo si aggiunge l'elevata imposizione fiscale, cui spesso non corrisponde un'erogazione efficace e garantista di servizi, limita la possibilità del cittadino di provvedere autonomamente alle proprie esigenze portandolo ad entrare nella cerchia dei "soggetti assistiti"²¹.

Per cercare una soluzione alle distorsioni del sistema appena citate bisogna partire anzitutto dal concetto di "non ingerenza" o di "autolimitazione" dell'intervento dello Stato rispetto alle famiglie, che vede una sua affermazione implicita nel dettato dell'art.118 della Costituzione. Tale concetto si pone a fondamento di una sentenza esemplare, in tal senso, adottata dalla Corte costituzionale tedesca nel 1990, che ha introdotto il principio di *Familienexistenzminimum* (sentenza 82/60 del 29 maggio 1990). Secondo questa sentenza il reddito necessario a mantenere dignitosamente il numero di figli che si desidera avere deve restare nella piena disponibilità dell'individuo e non può essere tassato perché non equiparabile alla soddisfazione di esigenze private di tipo voluttuario: nella stessa sentenza si trova la fondamentale affermazione secondo cui è incongruente «che lo Stato privi, tramite l'imposizione, i cittadini dei mezzi necessari al sostentamento, per ridistribuire successivamente tali mezzi sotto forma di assegni familiari».

Una modalità attraverso la quale si può applicare il principio di sussidiarietà al tema della fiscalità riguarda, per esempio, la detassazione dei contributi versati dai cittadini e la simultanea libertà di scelta nella devoluzione a favore di iniziative realizzate da organizzazioni afferenti al privato sociale, che contribuiscono alla costruzione del *welfare* o rispondano a bisogni di solidarietà internazionale. In questo modo lo Stato riconosce il principio secondo il quale il concorso alla spesa pubblica in ragione della propria capacità contributiva, imposto dall'art.53 della Costituzione, si può realizzare non solo attraverso il meccanismo di redistribuzione da parte dello Stato, ma anche sovvenzionando direttamente servizi di carattere pubblico che, anziché essere gestiti dall'ente pubblico e finanziati con l'imposizione fiscale, sono erogati dal privato sociale e finanziati direttamente dai cittadini. In questo modo, il cittadino è in grado di riappropriarsi – anche se in misura limitata – della propria "sovranità" decisionale, svolgendo un ruolo complementare rispetto al servizio pubblico nell'ambito specifico dello sviluppo, della solidarietà e della coesione sociale²². Nella sezione successiva si presentano una serie di strumenti e politiche ispirate al principio della sovranità fiscale, mettendone in luce le caratteristiche principali.

21 Antonini L., *Oltre il welfare state*, cit.

22 Colozzi I., *La sussidiarietà fiscale: una risposta alla crisi del welfare state?*, in Rossi G. (a cura di), *Quali politiche dell'integrazione*, cit., pp. 143-154.

3. Gli strumenti della sussidiarietà fiscale

La sovranità fiscale non si limita ad essere un concetto giuridico e sociologico, ma si propone anche come paradigma amministrativo in grado di ispirare riforme legislative e rimodulazioni di provvedimenti in concorso. In particolare, esistono già una serie di politiche che – in misura diversa – si ispirano ai fondamenti della sovranità fiscale. Nelle sottosezioni a seguire si prendono in considerazione due strumenti esemplari di traduzione concreta del principio della sovranità fiscale: il “cinque per mille” e l’iniziativa “Più dai meno versi”.

3.1 Il “cinque per mille”

Come ampiamente spiegato nei Capitoli precedenti è lo strumento con cui il contribuente può vincolare la destinazione di una quota pari al cinque per mille della propria imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), a sostegno di una serie di attività sociali, – inizialmente identificate dal comma 337 della Legge Finanziaria del 2006²³ e successivamente modificate – come: volontariato; Onlus; Associazioni di promozione sociale; Fondazioni nazionali di carattere culturale e fondazioni riconosciute che operano per finalità sociali; Ricerca scientifica; Comuni di residenza; Associazioni sportive dilettantistiche che svolgono rilevante attività sociale.

Particolarmente rilevante ai fini di una valutazione generale dello strumento “sussidiario” cinque per mille è la sentenza della Corte Costituzionale n.202/2007 – che verrà approfondita nelle sezioni successive – dove si esplicita che “la 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”.

3.2 “Più dai, meno versi”

Cosa prevede: a partire dal 2005 è reso possibile (per persone fisiche, imprese, enti commerciali e non commerciali) dedurre dal proprio reddito imponibile fino al 10% dello stesso – e fino ad un valore massimo di 70.000,00 euro – nel caso in cui questo sia stato oggetto di donazione, in denaro o in natura, nei confronti di soggetti non profit.

Fonti normative: legge n.80 del 14 maggio 2005 che ha convertito in legge il decreto-legge n.35 del 14 marzo 2005. Circolare n. 39/E dell’Agenzia delle entrate (19 agosto 2005).

Le organizzazioni *non profit* nei confronti delle quali opera l’agevolazione sono:

- le Onlus di cui al d.lgs. 460/1997

23

Art. 1, cc. 337-342, Legge 23 dicembre 2005, n. 266.

- le associazioni di promozione sociale iscritte nel registro nazionale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383;
- le fondazioni e le associazioni riconosciute aventi per oggetto statutario la tutela, promozione e la valorizzazione dei beni di interesse artistico, storico, e paesaggistico, ai sensi del Testo Unico dei Beni Culturali e Ambientali. È opportuno ricordare che questi enti, in molti casi, possono già usufruire della cosiddetta "legge Melandri" oppure dell'agevolazione di cui all'articolo 100 co. 2 lettera f del TUIR, che permette la deducibilità completa delle erogazioni liberali effettuate da imprese, per la realizzazione di programmi nel settore della cultura e dello spettacolo.

4. Il contributo giurisprudenziale: la sentenza n.202 (18.6.2007) della Corte Costituzionale

Sebbene il pronunciamento della Corte Costituzionale sia stato attivato dal ricorso di alcune Regioni in riferimento ad un potenziale conflitto di costituzionalità nella legge istitutiva del cinque per mille²⁴, la sentenza 202 costituisce un importante punto di riferimento per comprendere il legame intrinseco tra processi contributivi e sovranità fiscale. Al tempo stesso, ovviamente, presenta anche vari stimoli per ripensare l'imposizione fiscale in forme e modalità che siano sempre più rispettose, da un lato, del principio costituzionale di equa distribuzione delle risorse e, dall'altro, del principio di sussidiarietà. La sentenza è di indubbio rilievo per una serie di capisaldi argomentativi: in primo luogo, si osserva che il finanziamento delle attività svolte dai soggetti destinatari del cinque per mille è "direttamente ascrivibile alla volontà del contribuente". L'imputazione diretta comporta, dunque, la "dis-intermediazione" dello Stato, creando delle condizioni – almeno generali – di democrazia fiscale diretta.

In quest'ottica, quindi, il meccanismo del cinque per mille esula dal contesto della sussidiarietà verticale e si inserisce a pieno titolo nell'ambito della sussidiarietà orizzontale: "*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale (...)*" (comma 4 art. 118, Costituzione). Secondo alcuni, è proprio questa "immanenza alla sussidiarietà" che consente al modello fiscale del cinque per mille "di valorizzare quelle risorse antiche della cittadinanza attiva che, a fronte della crisi del *welfare state*, rivestono oggi un ruolo fondamentale per la garanzia della coesione sociale"²⁵. Si attua

24 Il caso sottoposto all'attenzione della Consulta dalle Regioni Campania, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia riguardava l'asserita incostituzionalità dei commi 337, 339 e 340 dell'art. 1 della Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) che disciplinavano il cinque per mille. Secondo l'interpretazione proposta dalle Regioni ricorrenti tali disposizioni avrebbero vincolato i fondi a favore del volontariato e di attività nel settore sociale e della ricerca, attribuendo al solo Stato la gestione e la ripartizione del fondo settoriale così costituito. Il ricorso era quindi motivato dalla presunta violazione delle competenze regionali e del principio – elaborato dalla giurisprudenza costituzionale – di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

25 Antonini L., *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Milano, Guerini e Associati, 2005, p. 123. Vedi anche Cipollina S., *La Corte Costituzionale ed il cinque per mille per il volontariato e la ricerca*, "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze", 2007, 3.

così una forma di coinvolgimento dei contribuenti nelle scelte di destinazione e gestione delle risorse pubbliche. Secondo S. Cipollina dell'Università di Pavia, "prestazione imposta" non cessa di essere tale, ma è consentito "sviarne" una quota dalla destinazione alla spesa pubblica diretta:

Il "consenso all'imposta", dunque, non concerne il livello complessivo del prelievo a carico del contribuente, ma la permanenza nel bilancio pubblico della quota d'imposta opzionabile. Quest'ultima può subire una sorta di mutazione genetica, che la trasforma in una non-imposta, come tale spendibile al di fuori del circuito politico-finanziario pubblico. È questo elemento di volontarietà che apre il rapporto bilaterale Stato-individuo alla società civile: quote di potere e di responsabilità vengono trasferite dallo Stato alla società.

In quest'ottica, il cinque per mille diviene una "non-imposta", che prevede un ruolo più passivo delle istituzioni pubbliche. È il cittadino che decide come destinare i propri contributi, mentre lo Stato assume il ruolo di validatore e di *server* per la decisione individuale. La scelta allocativa non viene compiuta dallo Stato, ma dal contribuente attraverso il canale dello Stato²⁶. Questa forma di mobilitazione della società civile, dunque, non esclude lo Stato: ne integra l'azione e ne trasforma parzialmente il ruolo.

5. I diritti ed i doveri nel cittadino contribuente

Il pilastro sul quale edificare una nuova normativa fiscale (declinata nel significato di sussidiarietà fiscale), che segnerebbe il superamento dell'approccio tradizionale del codice civile del 1942 (cosiddetto approccio "agnostico") è l'espresso riconoscimento costituzionale negli artt. 2, 3, 118 Cost. del principio di sussidiarietà orizzontale²⁷. Passando a definire la cornice delle norme e dei principi costituzionali che attengono alla sussidiarietà fiscale, rileviamo che le disposizioni maggiormente interessate sono gli articoli 2 e 118 della Carta Costituzionale. Dal combinato disposto emerge che il perimetro concettuale è dato dai valori costituzionali della solidarietà e della sussidiarietà da cui emerge una precisa concezione della persona, della società e dello Stato, in cui la comune matrice è l'auto-nomia, ancora una volta declinata come capacità di auto-governarsi e sentirsi liberi da prevaricazioni esterne.

In sintesi si riconosce ai cittadini il ruolo di soggetti *autonomamente* attivi nel perseguimento dell'interesse generale e si favoriscono le iniziative dei medesimi di adempimento ai doveri inderogabili di solidarietà. In tal senso, al paradigma gerarchico tradizionale che pone lo Stato al vertice della piramide sociale, si sostituisce un nuovo paradigma pluralista ed orizzontale: il cittadino autonomo ed attivo si pone sullo stesso piano dell'ente pubblico, in una relazione paritetica anche se asimmetrica. In tale prospettiva sussidiarietà orizzontale e sussidiarietà verticale s'intersecano: quando occorre allocare

26 Cipollina S., *ibidem*.

27 Si definisce *agnosticismo legislativo* quella fase storica dove l'attenzione del legislatore tributario era tutta rivolta al tema della fonte di produzione (il reddito), mentre il ruolo del soggetto passivo d'imposta veniva inteso in senso per lo più recessivo, prevalendo il *favor* verso la produzione della ricchezza (l'impresa commerciale). A tal proposito si veda Miscali M., *La fiscalità del Terzo Settore*, "Il Risparmio", 2009, 4.

le funzioni tra i diversi livelli istituzionali, la sussidiarietà verticale individua il livello più adeguato allo svolgimento di una determinata funzione pubblica mentre la sussidiarietà orizzontale consente alle istituzioni titolari di tali funzioni di perseguire l'interesse generale insieme con i cittadini singoli o associati²⁸. Com'è stato osservato, nell'intersezione tra sussidiarietà orizzontale e verticale c'è la persona umana che la Costituzione colloca al centro del sistema istituzionale, sia in virtù dei suoi diritti sia in nome dei suoi doveri. Il cittadino ha quindi non solo il diritto di agire autonomamente e decidere come destinare le proprie risorse a fini sociali, ma anche il dovere di partecipare in questo processo di realizzazione della comunità. Il lavoro di coesione sociale non è più affidato esclusivamente ad un attore terzo, ma rientra tra i compiti di tutti i cittadini, che in virtù della loro autonomia diventano protagonisti, portatori di interesse e di responsabilità. Ovviamente questo approccio porta anche alla definizione di "nuovi diritti sociali" costruiti sulla base del principio di sussidiarietà (ex art.118 Cost.) e strutturati in modo da recuperare equità e libertà al sistema. Tra questi la letteratura in materia enuncia:

- il diritto all'esenzione fiscale del *familienexistenzminimum*;
- il diritto alla completa esenzione fiscale delle spese che attengono ai bisogni primari dell'esistenza;
- il diritto alla diretta destinazione di una parte delle imposte a favore di soggetti Non Profit (ad es. il cinque per mille);
- il diritto alla libertà di scelta tra servizio pubblico e servizio privato;
- il diritto ad una varietà di offerta tra agenti pubblici e privati non-profit, in cui entrambi possano concorrere in condizione di parità allo svolgimento di "attività di interesse generale", sotto il controllo pubblico sulle prestazioni erogate;
- il diritto alla promozione delle capacità, anziché all'assistenzialismo.

Si tratta di un catalogo di diritti sociali che traduce la valenza democratica del principio di sussidiarietà, inquadrabile quindi come una delle forme di esercizio della sovranità popolare cui fa riferimento l'art.1 della Costituzione italiana. Con la sussidiarietà fiscale il tradizionale catalogo dei diritti sociali, intesi come diritti "a prestazioni" da parte dello Stato, si modernizza attraverso la previsione di nuovi diritti sociali intesi come diritti alla libertà di scelta del contribuente nello stabilire direttamente la forma del proprio concorso alla spesa pubblica²⁹.

28 Ibidem.

29 L. Antonini, *Oltre il welfare state*, cit.

Capitolo III

Sussidiarietà fiscale ed Europa: quali strumenti?

1. **Sussidiarietà fiscale in Europa : il caso della *percentage philanthropy***

Per sussidiarietà fiscale (*fiscal subsidiarity*) s'intende, come anticipato nel precedente capitolo, la possibilità per i contribuenti di decidere se devolvere le tasse dovute allo Stato ad enti autorizzati del privato sociale e, in alcuni casi, ad altri tipi di associazione (solitamente di carattere religioso) o enti pubblici³⁰. Lo strumento attraverso il quale si è sviluppato in una parte dell'Europa il concetto di sussidiarietà fiscale è la cosiddetta "*percentage legislation*", che nasce nel XIX secolo come modalità per agevolare il finanziamento delle varie Chiese europee dopo la propria separazione dallo Stato dovuta all'evoluzione dell'ordinamento moderno.

In tempi recenti, lo strumento della "*percentage legislation*" si è diffuso in modo capillare, soprattutto nell'Europa orientale dopo la caduta del blocco comunista. In questa regione, infatti, la nuova società civile (associazioni, ONG e gruppi di volontariato) non poteva contare sul sostegno di fondazioni ed imprese private come nelle democrazie occidentali.

L'Ungheria è stato il primo caso in Europa ad applicare la *percentage legislation* attraverso lo strumento della "*1% Law*", nato dall'euforia post comunista per rivitalizzare una società civile ridotta ai minimi termini. Dall'iniziale dibattito sulla separazione dei poteri Stato-Chiesa, l'oggetto di discussione venne ben presto esteso a concetti più ampi quali, per esempio, le nuove forme di governance nei paesi democratici, inclusa la definizione di bene pubblico e la misura in cui lo Stato può sostenere la redistribuzione del bene pubblico tra i cittadini. Ciò è anche dovuto al fatto che in Ungheria il solo sponsor per le 40.000 organizzazioni costituite dopo la caduta del comunismo è stato la "Soros Foundation", almeno per i primi anni '90.

Generalmente la *percentage legislation* si sviluppa attraverso le seguenti caratteristiche:

- gli stessi contribuenti decidono quale destinazione deve avere la parte di tasse da loro devoluta ad altri soggetti oltre lo Stato;
- i fondi vengono generalmente utilizzati per realtà del *non profit*, istituzioni pubbli-

30 Bullain, N., *Percentage Philanthropy and Law*, in Török M. e Moss D. (a cura di), *Percentage Philanthropy*, Budapest, NIOK - ECNL, 2004.

che o specifici progetti dello Stato e del privato sociale;
I risultati del *percentage philanthropy* dipendono da una serie di fattori quali:

- a) la percentuale che può essere devoluta;
- b) i criteri per l'accREDITAMENTO dei soggetti interessati;
- c) le procedure amministrative che regolano le modalità di assegnazione.

Oltre ai paesi dell'Est, il concetto di sussidiarietà fiscale attraverso forme identiche o equivalenti alla *percentage philanthropy* esistono anche in altri paesi dell'Europa occidentale, segnatamente l'Italia, la Spagna ed il Portogallo.

2. Definizione di *percentage philanthropy*

Per meglio comprendere la natura e le applicazioni della *percentage philanthropy*, è fondamentale analizzare alcuni elementi che la caratterizzano e che includono: i meccanismi adottati per realizzarla (*percentage mechanism*) e la distinzione tra forme di *designation* ed *allocation*.

Il *percentage mechanism*, indica il processo per cui un cittadino può individuare una percentuale predefinita delle proprie tasse per scopi diversi dalla semplice contribuzione all'erario dello Stato. Questo meccanismo, quindi, esula dai canali tradizionali di filantropia poiché prevede una forma di obbligatorietà per la donazione, cosa che in genere non viene associata alla definizione tradizionale di filantropia. In questo senso, si può facilmente notare come la realizzazione di *percentage mechanisms* abbia tratto la propria giustificazione da motivazioni sia di carattere macro-economico (sostenere un settore in difficoltà), sia di carattere sociologico (creare le condizioni per una maggiore coesione sociale tra i cittadini). Non è un caso che le organizzazioni non governative (da ora in avanti ONG) e i governi che ne hanno sostenuto l'introduzione, hanno individuato nel *percentage mechanism* (e nelle discussioni che ne hanno preceduto la concretizzazione formale e la sua implementazione) due importanti obiettivi da perseguire:

- incrementare le risorse verso il settore non-profit (motivazione macro-economica);
- sviluppare una cultura filantropica tra i contribuenti (motivazione sociologica).

L'elemento legato alla designazione (*designation*) di una parte dei contributi del cittadino viene generalmente distinto dalla visione tradizionale di filantropia, che è in genere caratterizzata dalla volontarietà della donazione, anche se è evidente che questa forma di solidarietà ha molti elementi in comune con le attività filantropiche. Secondo alcuni analisti, si tratterebbe di una forma di "*transitional philanthropy*" o "*philanthropy in transitional countries*", proprio perché si realizza in quei contesti ove le risorse economiche sono relativamente scarse e non esiste una cultura filantropica tra la popolazione³¹. Se si prendono per assunte tali teorie si può concludere che, insieme ai concetti di "*volunteering and giving*", è emersa in alcuni paesi dell'UE una nuova forma di filantropia. Per una definizione complessiva a livello europeo, è utile tenere in considerazione una

³¹ È nata allo scopo di monitorare la nuova "*percentage philosophy*" soprattutto nell'Est Europa, ma anche in alcuni paesi dell'Europa centrale.

serie di elementi:

1) la *percentage designation* non è una forma di donazione

Per quanto concerne questo studio, l'elemento più caratterizzante della filantropia è il concetto di dono. Questo almeno vale nel caso della nozione tradizionale di filantropia, anche se bisogna ricordare che non esiste una definizione univoca di cosa sia o meno un'azione filantropica. Nel caso della *percentage designation*, l'elemento "dono" è sicuramente poco appropriato. Prima di tutto, il meccanismo della *designation* non prevede il trasferimento monetario, o il lascito di beni, da parte di un donatore. Secondo la normale definizione la donazione è l'atto del dare (denaro e/o altri beni) senza ricevere un corrispettivo, da cui se ne deduce che la donazione è eseguita grazie alla disponibilità materiale ed alla decisione volontaristica di un donatore. Nel caso della *percentage designation*, invece, la donazione avviene in virtù di un obbligo da parte del contribuente. Inoltre, siccome essa avviene al momento del pagamento delle tasse (comunque dovute allo Stato), si può sostenere che la proprietà del denaro donato non è del contribuente, ma dello Stato stesso, che consente al cittadino di stornare parte dei suoi contributi a fini filantropici. Inoltre, nel rapporto classico tra donatore e il beneficiario (che caratterizza la filantropia tradizionale) esiste in genere un accordo mutualistico, cosa che invece non avviene nel caso dell'allocazione (*allocation*) da *percentage philanthropy*, dove il beneficiario non conosce mai direttamente il donatore. In ultimo, nel caso del donatore classico, si tratta di una scelta che parte dalla volontà di donare ad un'organizzazione con la diretta conseguenza, in termini espliciti, di privarsi di parte della propria ricchezza, mentre, nel caso del contribuente, si tratta di decidere autonomamente dove impiegare parte delle tasse dovute allo Stato. Pertanto, nonostante il meccanismo della *percentage designation* possa considerarsi una forma di filantropia, si deve concludere che non è possibile equipararla ad una donazione, in virtù del suo carattere di obbligatorietà (*tax designation*) e del fatto che la proprietà del bene allocato è già nelle mani dello Stato.

2) la *percentage designation* non può considerarsi un beneficio o un incentivo fiscale

A tal proposito è da sottolineare il fatto che i fondi "designati" per le organizzazioni del Terzo Settore, volontariato ed associazioni non vengono assegnati attraverso lo Stato ma direttamente tramite la scelta dei contribuenti. Il fatto che in alcuni casi sia la *tax authority* stessa a provvedere al trasferimento monetario è unicamente un dettaglio tecnico³². In Polonia, ad esempio, il trasferimento viene effettuato direttamente dai contribuenti alla organizzazione di riferimento.

Nell'introduzione si è accennato alla *tax percentage* come una forma indiretta di supporto sia per incentivare l'attività delle organizzazioni sociali (nel riferimento esplicito all'Ungheria) sia a sostegno della filantropia privata, come modello culturale per riattivare una cultura di *charity* tra i cittadini. È da escludere quindi che si tratti di un beneficio fiscale, poiché non riduce l'ammontare obbligatorio delle tasse da pagare. È invece possibile parlare d'incentivo in senso lato, almeno laddove si ravvisa il legame (non sempre identificabile) tra la donazione effettuata dal cittadino

32 A tal proposito vedi anche la sentenza della Corte Costituzionale italiana n. 202 del 18 giugno 2007 sul concetto di "dis-intermediazione" dello Stato.

ed il potenziale *return on investment* dovuto alla consapevolezza del beneficio che si può trarre dall'azione di un'organizzazione conosciuta. Ciononostante, anche in questo caso di potenziale "auto-interesse", si può tornare alla definizione di filantropia dove il contribuente dona anche per i benefici intagibili che ricava dalla buona azione.

3) *la percentage designation è una forma di tax allocation*

Pertanto, se il meccanismo della "*tax designation*" non è una donazione né tantomeno un beneficio fiscale o un incentivo fiscale, cosa può quindi considerarsi? Essenzialmente, si tratta di una particolare forma di *tax allocation*. In altre parole, lo Stato conferisce il diritto limitato ad ogni singolo contribuente di decidere come utilizzare (o meglio dove allocare) una certa percentuale del bilancio pubblico. In questo caso, i contribuenti hanno la possibilità di scegliere dove allocare una parte dell'imposta dovuta sul reddito, seppur limitatamente ad un certo numero di opzioni possibili ed in modo non obbligatorio, visto che le somme non allocate ritornano nella disponibilità del bilancio finanziario annuale dello Stato.

Si può così concludere che, quale forma speciale di redistribuzione di fondi pubblici, la *percentage designation* è sicuramente una modalità importante per manifestare la propria responsabilità democratica e civile: questa funzione, specialmente nelle società dove non è molto forte la consapevolezza civica da parte dei contribuenti, rinforza la nozione di controllo sui fondi pubblici.

3. Fondamenti per una corretta implementazione della "*percentage law*" e impatto della "*designation law*"

Sicuramente il primo fondamento da cui partire, per una corretta applicazione che trovi il suo concretamento attraverso legge ordinaria, è quello che viene definito "*taxation self-determination*", ossia la possibilità per il cittadino contribuente di fare una scelta autonoma sull'uso di una parte, seppur piccola, della propria imposta sul reddito che si traduce così nell'esercizio di "democrazia diretta". Non a caso essa rappresenta, nella geografia europea della sua diffusione, uno strumento per rafforzare i valori democratici, la partecipazione civica attiva e il controllo sulle tasse dovute nelle cosiddette "*transition society*".

Altro fondamento da tenere a mente è il "*civil society development*" con il quale si vuole intendere la possibilità di incrementare le risorse disponibili per il nonprofit, accrescere il consenso pubblico nei confronti di questo settore e sostenere le organizzazioni sociali nella comunicazione e nel miglioramento della comunità. Quindi, la *percentage law* serve anche a sviluppare un senso di apprezzamento nell'opinione pubblica per il ruolo delle organizzazioni sociali quale espressione dell'autonoma iniziativa privata di associarsi per il bene comune ed allo stesso tempo motiva tali organizzazioni a comunicare maggiormente con i propri *stakeholder* di riferimento.

Un terzo fondamento attiene al "*development of a philanthropic culture*", ossia l'importanza per i cittadini di supportare gli sforzi delle organizzazioni. Quest'ultimo viene

particolarmente tenuto in considerazione nelle "*transition societies*", dove non è stata sviluppata una tradizione filantropica diffusa. Infine, un quarto fondamento è il cosiddetto "*government outsourcing*" che consiste nell'autonomia per il sistema di decentrare e depoliticizzare il supporto a quelle attività che contribuiscono al bene pubblico. Dall'analisi generale emerge come il concetto di *taxation self-determination*, che si traduce nell'incremento della partecipazione civica attraverso il controllo dei fondi pubblici, sia ancora generalmente molto basso nei Paesi dell'UE. Questo è anche dovuto al fatto che, a livello legislativo, esistono ancora molte limitazioni (vedi il meccanismo di pagamento delle imposte tramite il datore di lavoro) per sviluppare nei cittadini la capacità, e la consapevolezza, di monitorare l'operato della *Tax Authority* di riferimento (una caratteristica che appartiene in modo più evidente a quei Paesi con sistemi federali avanzati). Osservando i risultati dell'applicazione della *percentage law* nelle *transition societies* si possono evidenziare almeno due aspetti innovativi. In primo luogo, benché la *percentage designation* non rappresenti la maggiore fonte di finanziamento per il *non profit*, essa ha giocato un ruolo fondamentale nello sviluppo della composizione generale del settore. Ha infatti aumentato la possibilità di accesso ad altri fondi, altrimenti interdetti, per tutte quelle piccole realtà che non sarebbero riuscite a portare avanti il proprio lavoro, dando luogo quindi ad un effetto "volano". In secondo luogo, ha sicuramente aiutato a riorientare l'attenzione di tanti cittadini nei confronti della società civile. Purtroppo non mancano anche aspetti negativi della sua applicazione: in alcuni casi (ad esempio Slovacchia e Lituania) alcuni governi hanno abolito i tradizionali strumenti di incentivi fiscali, considerando la *percentage designation* una forma sostitutiva di altri strumenti di finanziamento ed incentivo, con effetti potenzialmente deleteri perché in questo modo si è sostituita la *percentage legislation* con il concetto di *philanthropic support*, cioè il sistema di detassazione dovuto alle donazioni filantropiche³³. Proprio sulla base di quanto analizzato precedentemente, l'esperienza europea ci ricorda come sia fondamentale mantenere distinti i due piani, quello della *percentage designation* e quello della filantropia, perché rispondono ad esigenze e principi profondamente diversi, anche se in buona parte complementari.

4. I sistemi di *percentage law* in Europa

Sulla base della discussione affrontata nelle sezioni precedenti, si può procedere ora ad una descrizione generale di alcuni sistemi di *percentage law* introdotti in Europa, soprattutto nel contesto delle cosiddette *transition societies* dell'Europa centro-orientale. Questo elenco non si propone di essere esaustivo ma intende semplicemente offrire alcuni parametri di comparazione internazionale.

33 Ilgius V., *How Lithuania's 2% Law Works*, in Török M. e Moss D. (a cura di), *Percentage Philanthropy*, cit., p. x, disponibile on-line http://www.onepercent.hu/Dokumentumok/Chapter_4_Ilgius%20Lt.pdf (consultato il 20 febbraio 2011); Lörincz A. e Peter H., *Slovakia's System of 1% Tax Allocation*, in Török M. e Moss D. (a cura di), *Percentage Philanthropy*, cit., disponibile on-line http://www.onepercent.hu/Dokumentumok/Chapter_4_Lorincz_Sk.pdf (consultato il 20 febbraio 2011).

Ungheria

Dal 1996 i contribuenti, persone fisiche, possono richiedere di trasferire l'1% dell'imposta sul reddito ad una organizzazione non governativa (NGO) ed un altro 1% alla Chiesa. Oltre alle NGO esiste la possibilità di devolvere scegliendo tra una lista di istituzioni pubbliche. I contribuenti fanno la loro devoluzione attraverso un form allegato alla dichiarazione dei redditi e l'autorità preposta devolve le somme designate ai beneficiari dopo aver effettuato i controlli per verificare la presenza dei requisiti richiesti. I contribuenti che devolvono la quota dell'1% restano anonimi.

- *Chi può effettuare la tax designation?*

Persone fisiche residenti che pagano l'imposta sui redditi individuali.

- *Chi sono i beneficiari?*

Tutti gli enti *non profit* e *non governmental organization* (fondazioni e associazioni) e le istituzioni pubbliche che rientrano nella lista dei soggetti pubblici beneficiari (dall'*Hungarian Opera House* alle piccole librerie locali). Inoltre se il contribuente non vuole utilizzare il suo 1% per la Chiesa (come previsto accanto alla *percentage philanthropy*) può devolverlo ad un fondo speciale individuato annualmente (c.d. "*Budget Act*"). Tra gli obiettivi del fondo degli anni passati: soccorso per alluvione, lotta per l'allergia al polline o celebrazione per un qualche evento storico particolare.

- *Quali criteri bisogna rispettare per diventare beneficiari?*

La NGO deve svolgere attività d'interesse pubblico (*public benefit activities*) e non essere coinvolta in attività politiche. Non è necessario avere lo status di "*public benefit organization*" (PBO).

La NGO deve condurre la propria attività da almeno due anni (inizialmente erano tre), nel caso di "*outstanding public benefit organization*" è sufficiente un solo anno di attività prima della registrazione³⁴. Dal 2002 ai beneficiari è consentito avere debiti pubblici purchè si acconsenta a detrarre l'importo di tale debito dalla somma spettante a seguito dell'*1% designation*.

Inoltre essi devono operare nell'interesse della popolazione locale o comunque nei confini nazionali (è infatti fatto divieto di ricevere le somme assegnate per quelle NGO che operano per lo sviluppo di altri Paesi).

- *Quali documenti vengono richiesti ai beneficiari?*

Sono previste due differenti modalità nel caso siano NGO o abbiano lo status di PBO. Nel primo caso l'organizzazione deve pubblicare un report (il 31 di ottobre) con l'utilizzo delle risorse dei fondi ricevuti, redatto in forma di "*press announcement*", di cui una copia originale deve essere sempre tenuta come prova per eventuali controlli. Nel caso di PBO non è necessario inoltrare alcun report all'agenzia governativa avendo già di per sé una particolare disciplina in materia di rendicontazione.

- *Fonti normative*

La *Law on Personal Income Tax*, nella quale, nel 1997 fu introdotto l'emendamento all'istituto dell'*1% designation*. Le modalità di funzionamento sono regolate da una legge separata, la "*ACT CXXVI*" del 1996. L'Ungheria è il solo paese che ha provve-

³⁴ In Ungheria esistono due livelli di *public benefit status*. Nel caso si ottenga lo status di "*outstandingly public benefit*", aumentano i benefici ma molto più elevati i livelli di *accountability* e criteri richiesti alle NGO.

duto a regolare l'istituto attraverso legge ordinaria che contiene tutte le condizioni essenziali e di procedura inerenti la *percentage designation*.

Lituania

La legge sulla sussidiarietà fiscale risale al 2002: i contribuenti persone fisiche possono devolvere il 2% del valore della loro dichiarazione dei redditi ad una o più *Public Benefit Organization* (PBO). Vengono definite PBO tutte le associazioni e istituzioni pubbliche regolate dalla legge sulle "*Charity and Sponsorship*" (ossia tutti gli enti nonprofit che già godevano di esenzione fiscale per le donazioni filantropiche). Nella loro dichiarazione dei redditi i contribuenti inoltrano la richiesta alla *Tax Authority* che a sua volta, dopo aver verificato i requisiti eroga l'importo assegnato, i "donatori contribuenti" restano anonimi.

- *Chi può effettuare la tax deignation?*

Tutte le persone fisiche residenti che presentano dichiarazione dei redditi. Viene richiesto un importo minimo per la designazione della somma (non unicamente basato sul calcolo dell'imposta sul reddito). Qualora il contribuente non la raggiungesse viene escluso dalla possibilità di poter devolvere la sua *philantropy percentage*.

- *Chi sono i beneficiari?*

Tutti gli enti nonprofit e *non-governmental* (compresi le *Charity e Sponsorship Funds*), le istituzioni pubbliche regolate dalla legge sulle "*Charity e Sponsorship*" (che comprendono nella pratica quasi tutte le istituzioni pubbliche), la Chiesa e i sindacati.

- *Quali criteri bisogna rispettare per diventare beneficiari?*

Solo le organizzazioni con lo status di PBO, ossia che svolgono un'attività tra quelle segnalate in un'apposita lista di *public benefit activities* (lo status di PBO è stato regolato attraverso un emendamento del 2002 alla legge sulle "*Charity and Sponsorship*"). Tale status garantisce infatti di per sé tutta una serie di requisiti inerenti la trasparenza dell'operato e l'*accountability*.

In ultimo non avere debiti con il settore pubblico (ad esempio tasse arretrate non pagate).

- *Quali documenti vengono richiesti ai beneficiari?*

Alle organizzazioni non viene richiesto il report specifico per il *percentage philantropy* unicamente perché come PBO devono presentare un report dettagliato con l'utilizzo di tutti i fondi ricevuti. Nello specifico devono presentare due report: il primo con l'illustrazione dei *grants* e delle donazioni ricevute e l'altro che indichi l'utilizzo di questi.

- *Riferimenti normativi*

I riferimenti principali sulla *percentage legislation* sono contenuti nella legge che regola le PBO (*Charity and Sponsorship Law*), mentre il riferimento all'istituto del 2% è contenuto in un emendamento del 2002 della "*Law on Residents' Income Tax*". I dettagli del funzionamento sono regolati dalla disposizione n. 305 del Ministro delle Finanze del 2002.

Polonia

Le persone fisiche possono decidere di devolvere l'1% delle tasse pagate ad una o più PBO attraverso un meccanismo differente rispetto agli altri paesi: in questo caso si tratta di una sorta di *tax credit* visto che è il contribuente stesso che riduce dell'ammontare totale delle tasse da pagare una quota dell'1% devolvendo poi direttamente al beneficiario prescelto (non c'è intermediazione della *tax authority*).

- *Chi può effettuare la tax designation?*

Persone fisiche residenti che presentano dichiarazione dei redditi, fatta eccezione sia per i lavoratori nel settore dell'agricoltura che pagano le tasse regolate dall'*Agricultural Tax Act* che per i lavoratori che presentano dichiarazione attraverso i loro datori di lavoro (circa il 22%).

- *Chi sono i beneficiari?*

Le NGO. E' esclusa la Chiesa ma non le associazioni da questa istituite per attività di pubblico interesse (ad es. le scuole).

- *Quali criteri bisogna rispettare per diventare beneficiari?*

Unicamente le PBO regolate dal *Public Benefit Activity and Volunteerism* e non avere debiti nei confronti del settore pubblico.

- *Quali documenti vengono richiesti ai beneficiari?*

Viene richiesto, in quanto PBO, di rendicontare la provenienza e l'utilizzo di tutti i fondi ricevuti (non c'è una specifica per la *percentage philanthropy*) in un *report* che viene inoltrato al Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali.

- *Riferimenti Normativi*

La parte importante inerente la *percentage legislation* si trova nella legge che regola lo status di PBO (*Act of Law* del 24 Aprile 2003 su *Public Benefit Activity and Volunteerism*), mentre nella *Law on Physical Persons' Income Tax on Public* dell'aprile 2003 vengono specificati modi e condizione per il funzionamento dell' *1% designation*.

Slovacchia

Sia le persone fisiche che le imprese possono devolvere il 2% della dichiarazione dei redditi ad NGO. Nel caso di imprese private possono scegliere più NGO cui devolvere (la *percentage philanthropy* è stata incrementata dall'1% al 2% a seguito di un emendamento dello *Slovak Income Taxes Act* del 2003). Le NGO devono registrarsi tramite notaio in una lista per diventare beneficiari, la *Tax Authority* provvede poi a trasferire gli importi devoluti alle NGO incluse nel registro notarile e i contribuenti restano anonimi.

- *Chi può effettuare la tax designation?*

Sia le persone fisiche (alle quali viene richiesto un importo minimo per designare la quota al beneficiario) che le imprese private.

- *Chi sono i beneficiari?*

Le NGO che svolgono *public benefit activities*.

- *Quali criteri bisogna rispettare per diventare beneficiari?*

Le NGO devono essere state costituite un anno prima della registrazione (e quindi due anni prima dell'erogazione effettiva della somma assegnata). Non devono avere de-

biti con il settore pubblico.

- *Quali documenti vengono richiesti ai beneficiari?*

È richiesto di rendicontare separatamente la parte inerente i fondi della *percentage philanthropy*.

- *Riferimenti normativi*

Tutte le condizioni rilevanti e le previsioni procedurali si trovano nella *Income Taxes Act* che disciplina sia le persone fisiche che giuridiche (introdotto nel 2001 per il primo caso e nel 2002 nel secondo).

Romania

A seguito della riforma fiscale avvenuta nel 2003 attraverso *government emergency ordinance* la percentuale dell'imposta sul reddito che può essere devoluta ad NGO è stata incrementata dall'1% al 2% (seppur entrata in vigore nel 2006).

- *Chi può effettuare la tax designation?*

Il contribuente persona fisica può devolvere la sua quota o attraverso la sezione apposita della dichiarazione dei redditi (*Declaration of Global Income*) o, qualora non utilizzi tale forma di dichiarazione (perché ad esempio è il datore a provvedere al pagamento), inoltrando un apposito documento, il *Form 230 – Request regarding the destination of up to 2% of the annual tax*, all'ufficio amministrativo fiscale di competenza.

- *Chi sono i beneficiari?*

Gli enti *non profit* che rientrano nella legge O.G. n.26/2000 (che regola l'istituto della fondazione e dell'associazione) nonché altri enti *non profit* previsti da altre leggi (compresi enti ecclesiastici, sindacati e altre organizzazioni religiose).

- *Quali criteri bisogna rispettare per diventare beneficiari?*

Essere in regola con le leggi che regolano i vari istituti degli enti *non profit* (comprendono un ampio spettro di organizzazioni come precedentemente affermato).

- *Quali documenti vengono richiesti?*

Esistono legislazioni di riferimento in base ai distretti territoriali.

- *Riferimenti normativi*

Government emergency ordinance (O.U.G. No. 138/2004) approvato con la legge 163 del 2005.

E nella "vecchia" Europa?

Le organizzazioni *non profit* (da ora ONP) sono riconosciute come espressione del principio di sussidiarietà orizzontale, costituzionalmente sancito, la loro attività produce beni comuni e la loro valorizzazione, in un rapporto di collaborazione con i poteri pubblici, risulta imprescindibile per "democratizzare la democrazia"³⁵. È fondamentale partire da questo principio per capire quali strumenti di interazione tra le istituzioni pubbliche e le ONP siano più appropriati per la riuscita del loro operato anche alla luce della va-

³⁵ Osservatorio sull'economia sociale – Agenzia per le Onlus, *Nuove misure fiscali adottate dagli Stati europei a favore delle organizzazioni non profit e della società civile*, aprile 2010.

lorizzazione della cosiddetta *percentage law*, che rappresenta un'opportunità concreta di attivismo da parte della società civile, ma poco diffusa nei contesti europei occidentali e, laddove applicata, spesso circondata da un forte alone di discrezionalità da parte delle autorità pubbliche. E' comunque opportuna un'analisi che consenta di capire come le ONP, espressione della società civile, possano sviluppare risorse alternative o complementari al finanziamento pubblico, anche attraverso politiche fiscali di incentivazione per ampliare il ventaglio di possibilità di finanziamento. La maggior parte degli ordinamenti giuridici riconosce il contributo che le ONP forniscono alla generalità e solitamente le ricompensa di tale contributo attraverso varie forme di benefici fiscali. 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 è poco sviluppato e rimane legato a forme di finanziamento tradizionale, come quello della Chiesa in Germania, o a nuovi meccanismi di implementazione della *percentage philanthropy* all'interno "libertà di culto", come in Spagna e Portogallo. In questa sezione si prendono quindi in considerazione una serie di paesi europei occidentali, molti dei quali, pur non applicando direttamente una vera e propria *percentage law* a favore delle ONP (in alcuni di essi, come si vedrà, sono presi in considerazione le sole confessioni religiose) prevedono comunque forme di benefici fiscali che si declinano nelle due seguenti azioni:

- esenzioni o riduzioni d'imposta sulla tassazione del profitto realizzato dalle organizzazioni stesse;
- benefici fiscali a favore di chi supporta economicamente le organizzazioni (come ad esempio nel caso delle donazioni);

Le schede di seguito presentate prendono in considerazione i benefici fiscali partendo da una verifica di quattro punti fondamentali: le fonti di finanziamento generali delle ONP; le forme di esenzioni o riduzione d'imposta per le ONP; i benefici fiscali per i donatori; forme di *percentage law* applicate alle confessioni religiose.

Austria

Finanziamenti al Terzo Settore

- i fondi pubblici rappresentano i maggiori finanziamenti per il settore con circa il 60 – 70 % delle entrate (specie nel settore dei servizi sociali, educazione e ricerca);
- nel 37% dei casi le entrate provengono dai corrispettivi per i servizi resi; (negli ultimi anni si è aperto un dibattito in merito ai guadagni di questo tipo, soprattutto dovuti al timore che le ONP possano perdere, in nome dell'efficienza, i loro originari valori fondanti) (Schober/Leitner 2008);
- nel 13% dei casi provengono dalle donazioni (circa l'80% degli austriaci fanno una donazione almeno una volta l'anno)

Esenzione o riduzione d'imposta per le ONP

Legalmente non esiste una particolare *tax concessions* che deriva dallo status di ONP, in ogni caso la legge favorisce due tipi di organizzazioni: quelle che rientrano sotto il diritto pubblico e le organizzazioni che perseguono finalità caritatevoli (gli obietti-

vi caritatevoli si ricavano dalla *Federal Tax Law "Bundesabgabenverordnung"* - BAO) o religiose, queste sono esenti da imposte sul reddito, inoltre è riconosciuto, sulla base delle attività svolte, totale o parziale esenzione dell'IVA, nonché esenzione dalle tasse di successione per i beni immobili.

Benefici fiscali per i donatori

Sia per le persone fisiche che per le persone giuridiche, come previsto all'Art. 4.4.5 dell'*Income Tax Code/Einkommensteuergesetz* possono detrarre fino al 10% dell'imposta sul reddito per quelle donazioni effettuate a favore di ONP che operano nel settore educazione, scienze e ricerca. Questi ultimi, compresi gli enti religiosi, devono richiedere ufficialmente il riconoscimento al dipartimento delle entrate fiscali per essere registrati in una lista ufficiale pubblicata tutti gli anni sulla Gazzetta Federale delle autorità fiscali.

Forme di percentage law

Una forma di tassazione simile alla Germania (l'obbligo di partecipare alle spese delle attività della loro Chiesa di riferimento in aggiunta a quello personale sul reddito) esiste anche in Austria, sebbene le aliquote si aggirino intorno al 1,25% del reddito annuale lordo.

Belgio

Finanziamenti al Terzo Settore

Le risorse finanziarie derivano principalmente:

- da fonte pubblica (61,8%);
- imprese, altre organizzazioni e individui forniscono più del 36% di queste risorse;
- il "resto del mondo" (istituzioni europee, imprese e famiglie in altri paesi forniscono al massimo il 2%);
- il settore della salute, educazione e ricerca (escludendo le scuole nella rete dell'istruzione privata) e le attività sociali dipendono in prevalenza dai fondi pubblici;
- nei settori che forniscono servizi meno istituzionalizzati, il finanziamento proviene principalmente da fonti private.

Esenzione o riduzione d'imposta per le ONP

Le ONP sono generalmente esenti da imposta sulle persone giuridiche sia quando acquisiscono lo status di non-profit o, in ogni caso, non utilizzano strumenti e metodi dell'industria e del commercio (*Art. 180 of the Income Tax Code - ITC*). L'esenzione si applica anche laddove operino nei settori cosiddetti privilegiati (*Art. 181 of the Income Tax Code - ITC*) quali educazione, anziani, famiglie etc. e non è obbligatorio perseguire fini d'interesse pubblico quanto piuttosto avere lo status di *non profit*.

Benefici fiscali per i donatori

In generale, per le persone fisiche, solo le donazioni in denaro possono essere dedotte, fatta eccezione per le donazioni di opere d'arte laddove vengano donati a musei statali. Il valore della donazione non può eccedere il 10% del reddito imponibile. Anche per le persone giuridiche vale lo stesso sistema di benefici fiscali purché la donazione non

ecceda il 5% del reddito imponibile fino a un massimo di 500.000 euro

Forme di percentage law

Non esiste propriamente una *church tax* ma il governo eroga direttamente finanziamenti alle sei confessioni religiose riconosciute: Cattolici, Protestanti, Anglicani, Ebrei, Islamici e la categoria dei cd "aconfessionali".

Danimarca

Finanziamenti al Terzo Settore

Queste le percentuali delle fonti di finanziamento³⁶:

- per il 43,7 % da fondi pubblici (i finanziamenti base vengono raccolti attraverso i cosiddetti *Danish Pools* e *Lotto Funds*);
- per il 28,5% come corrispettivo di servizi e prodotti offerti;
- per il 21,1% da sottoscrizioni e donazioni;
- per il 6,7% da lasciti ed eredità.

Esenzione o riduzione d'imposta per le ONP

Solitamente le ONP sono esenti dal pagare tasse ed IVA laddove il surplus è utilizzato ai fini dell'organizzazione, in ogni caso però, qualora le entrate da attività commerciali superino i 6.500 euro sono tenuti al pagamento dell'IVA.

Benefici fiscali per i donatori

Sia le persone fisiche che le persone giuridiche godono di una qualche forma di beneficio fiscale per le donazioni. Se tra il donatore e il beneficiario esiste un sorta di "patto" che supera i 10 anni non possono essere dedotti più del 15% del loro reddito imponibile.

Forme di percentage law

Nessuna

Finlandia

Finanziamenti al Terzo Settore

Le fonti di finanziamento al Terzo Settore sono molto "variegate": le associazioni nazionali fanno riferimento principalmente alle entrate derivanti dai proventi finanziari e dalle proprie attività, mentre la raccolta fondi pesa in media meno del 10%. Per le piccole associazioni fondamentali sono i contributi di soci e fondi pubblici. Dagli studi di Peltosalmi e Vourinen (2008) si evince che un ruolo importante nella raccolta fondi per le NPOs operanti nei campi della salute e delle *social welfare* è rivestito dal RAY (*slot machine* e casinò) che nel 2008 ha distribuito 312 milioni di euro, mentre nei settori dell'arte, educazione, sport, scienze e giovani, ruolo primario è svolto dalla "Veikkaus",

36 Ibsen, Bjarne, *Foreningerne og de frivillige organisationer*, 2006

lotteria gestita dal Ministero dell'Educazione (nel 2007 sono stati distribuiti 397,7 milioni di euro). Le organizzazioni religiose fanno invece principalmente riferimento (anche grazie alla possibilità di riscuotere tasse) alle donazioni dei membri.

Esenzione o riduzione d'imposta per le ONP

Generalmente le ONP che si occupano di *public goods* sono esenti dalle tasse. Qualora le attività non rientrino tra le *public goods* le tasse rientrano nelle competenze delle imposte sulle società.

Benefici fiscali per i donatori

Le persone fisiche non hanno forme di esenzione fiscale per le donazioni a favore delle ONP. Unicamente nel biennio 2009 – 2010 ricevono una deduzione per le donazioni fino a un massimo di 250.000 euro a favore di università pubbliche (misura fiscale transitoria). Le persone giuridiche godono di benefici fiscali per le donazioni con un ammontare minimo di 850 euro a favore dei settori dell'arte, la ricerca scientifica o il patrimonio culturale finlandese.

Forme di percentage law

Sia la Chiesa Luterana sia quella Ortodossa possono riscuotere una percentuale sulle tasse fatta eccezione per chi è iscritto ad altre comunità religiose o si definisce libero pensatore o ateo.

Francia

Finanziamenti per il Terzo Settore

- Settore Pubblico, 58% rivolti in particolare alla sicurezza sociale;
- Governo Centrale; risorse soprattutto a favore di educazione e ricerca;
- Governo Locale; principalmente finanzia cultura, ricreazione, servizi sociali secondari, sviluppo e servizi a domicilio;
- Autofinanziamento; rappresenta un terzo del totale delle risorse, 35% circa distribuite fra attività commerciali, quote associative membri, piccoli investimenti;
- Donazioni: rappresentano il 7% delle entrate totali e provengono da donatori singoli e da sponsor (se si include il valore del lavoro volontario questa diviene la fonte più rilevante con il 46,6% sul totale dei finanziamenti).

L'articolazione delle fonti di finanziamento varia molto in relazione agli ambiti di attività: sanità, educazione e servizi sociali sono quelli con una forte predominanza di finanziamenti pubblici così come previsto dal sistema di *welfare state* francese. Le attività commerciali prevalgono per i settori della cultura e della ricreazione, dello sviluppo e dei servizi a domicilio, delle organizzazioni ambientali e professionali.

Esenzione o riduzione d'imposta per le ONP

Tali società sono esonerate dal pagare IVA, come sancito dall'articolo 256/A del codice civile francese, possono ricevere donazioni da parte di privati o società, per i quali è

prevista una riduzione d'imposta. L'associazione può inoltre ottenere entrate tramite il ricavato proveniente da: concerti, spettacoli, visite guidate, aperture di cinema e ristoranti; può inoltre raccogliere fondi tramite sottoscrizioni derivanti da lotterie, tombole, balli, manifestazioni e gala.

Benefici fiscali per i donatori

E' possibile dedurre il 50% delle somme donate da persone fisiche a organizzazioni di utilità pubblica registrate, fino a un massimo del 6% del reddito imponibile, limite pari all'1,75% per le donazioni a favore di organismi di interesse generale.

Forme di percentage law

Nessuna

Germania

Finanziamenti al Terzo Settore

Il settore finanziamenti è caratterizzato da un forte legame con fondi pubblici. E' stimato che:

- circa il 64,3% delle finanze dell ONP deriva da fondi pubblici;
- solamente il 3,4% deriva da donazioni e sponsorizzazioni;
- il 32,3% è caratterizzato da quote associative ed entrate proprie.

Esenzione o riduzione d'imposta per le ONP

Solitamente le ONP sono tenute al pagamento IVA per le entrate "indipendenti" mentre ne sono esenti per le entrate da donazioni, le quote associative ed altre categorie quali: affitto, servizi resi a persone in difficoltà, eventi dal carattere culturale ed educativo, altri eventi sportivi e culturali, servizi di *welfare* rivolto a giovani e bambini.

Benefici fiscali per i donatori

Nel settembre 2007 il *German Bundesrat* ha approvato i seguenti benefici fiscali per le persone fisiche: detrazione d'imposta fino al 20% del reddito annuo imponibile. Gli importi eccedenti possono essere accumulati negli anni successivi senza limitazioni. Inoltre i donatori persone fisiche possono detrarre l'importo massimo di 1 milione di euro, somma che può essere portata avanti fino ad un massimo di 10 anni. Per le persone giuridiche è possibile la detrazione fiscale fino al 20% annuo del reddito imponibile (o lo 0,4% della somma del fatturato e degli stipendi).

Forme di percentage law

In Germania, i membri di una confessione religiosa hanno l'obbligo di partecipare alle spese delle attività della loro Chiesa di riferimento. Questa *church tax* venne introdotta nel XIX secolo come forma diretta di raccolta fondi da parte della Chiesa e, successivamente, è stata incorporata all'interno dello Stato unitario. Oggi è lo Stato a raccogliere tale contributo, che è in aggiunta a quello personale sul reddito ed è dovuto solamente dai membri di ogni comunità religiosa. Le maggiori confessioni operanti nel paese sono

registrate presso la fiscalità generale ed aggiornano la lista dei loro membri ufficiali in modo che lo Stato possa prelevare una percentuale che può variare dall'8% al 9% del reddito che devolve direttamente alla Chiesa di riferimento³⁷. Dal punto di vista legale, l'Articolo 137 della Costituzione di Weimar e l'Articolo 140 del Codice Civile repubblicano (1949) forniscono la base giuridica di questa pratica.

Grecia

Finanziamenti al Terzo Settore

Nessun dato disponibile

Esenzione o riduzione d'imposta per le ONP

Non esiste alcuna forma di agevolazione in materia di politica fiscale per le ONP

Benefici fiscali per i donatori

Le persone fisiche possono dedurre l'ammontare delle loro donazioni in contanti dal reddito lordo per somme superiori ai 100 euro (*Law 2238/1994*). Le donazioni superiori alle 300 euro annuali devono essere depositate in uno speciale conto bancario aperto allo scopo di ricevere donazioni presso la cassa Depositi e Prestiti o in altra banca legalmente operante in Grecia. I soldi donati ad associazioni culturali possono essere dedotti nella misura non superiore al 10% del reddito lordo del contribuente. Per le persone giuridiche le donazioni sono detraibili fino al 10% del reddito lordo, e laddove eccedano la misura possono essere dedotte nei tre anni successivi (anch'esse, come per le persone fisiche, devono essere depositate in uno speciale conto bancario).

Gli stessi requisiti non sono richiesti nel caso di donazioni ad enti pubblici. Le detrazioni fiscali non si applicano per gli enti con sede all'estero fatta eccezione per i Patriarcati di Costantinopoli, Alessandria e Gerusalemme, il Monastero Sacro del Sinai e la Chiesa Ortodossa d'Albania.

Forme di percentage law

Non esiste propriamente una *church tax* ma il governo eroga direttamente finanziamenti alla Chiesa Ortodossa.

Paesi Bassi

Finanziamenti al Terzo Settore

I fondi pubblici sono la principale fonte di finanziamento del settore:

- quasi il 60% delle entrate provengono dal governo e dai pagamenti delle assicurazioni sanitarie;
- le entrate private rappresentano la seconda più importante fonte di reddito (le quote associative e l'autotassazione dei membri raggiungono il 38% dei finanziamenti);

37 Allen J., *In Europe 'Church Taxes' Not Unusual*, in "National Catholic Reporter", 29 gennaio 1999.

- le donazioni costituiscono il 3% delle entrate. Queste ultime sono la minore entrata ma rappresentano una fonte di finanziamento molto rilevante per alcuni campi, come ad esempio le associazioni a carattere religioso che ricevono per l'82% contributi dai propri membri sotto forma di donazioni.

Esenzione o riduzione d'imposta per le ONP

I servizi offerti dalle ONP sono esenti dall'IVA, l'esenzione si applica per servizi di assistenza sanitaria, assistenza sociale, sport, cultura, radio, televisione e la raccolta fondi. Le donazioni, sia quelle effettuate dai singoli che dalle aziende, possono essere dedotte dal proprio modello di dichiarazione dei redditi per un valore massimo del 10%, mentre le aziende hanno l'opportunità di detrarre attraverso l'imposta sulla società (per un massimo del 6% dei profitti). Le organizzazioni nonprofit portatrici di pubblici interessi, quali le istituzioni a carattere religioso, confessionale, culturale e scientifico hanno diritto a un trattamento di favore per donazioni e tasse di successione (la detrazione varia, a seconda dell'ammontare, tra il 41% e il 68%)

Benefici fiscali per i donatori

Le persone fisiche, come stabilito al capitolo 6 dell'*Individual Income Tax Act 2006*, possono dedurre fino al 10% del loro reddito lordo, non è concessa alcuna detrazione per donazioni inferiori all'1% del reddito lordo o inferiori alla cifra di 60 euro. Inoltre le donazioni annuali (formalizzate con atto notarile) per un periodo minimo di cinque anni sono interamente deducibili. Le persone giuridiche possono dedurre da un minimo di 227 euro fino al 10% del reddito annuo della società: sono inoltre interamente deducibili prodotti commerciali prodotti dalle imprese stesse.

Forme di percentage law

Nessuna

Portogallo

Finanziamenti al Terzo Settore

- il 48% dei finanziamenti al Terzo Settore proviene dalle entrate derivanti da attività proprie e quote associative;
- il 40% è garantito da fondi pubblici;
- il 12% da donazioni private.

Esenzione o riduzione d'imposta per le ONP

In generale le NPO sono sottoposte allo stesso trattamento fiscale riservato ai soggetti for profit, fatta eccezione per le cooperative con determinate requisiti e le organizzazioni riconosciute di "utilità pubblica". La legge 198/2001 stabilisce esenzioni fiscali per gli enti di utilità pubblica e solidarietà sociale, tali esenzioni devono essere autorizzate dal Ministro delle Finanze ed agli enti viene richiesto di utilizzare il 50% del loro reddito netto annuale, nell'arco di quattro anni, nello sviluppo di attività che giustifichino i loro fini statutari di utilità pubblica. Alle stesse condizioni viene loro riconosciuta l'esenzione

dall'IVA (Decreto legislativo 102/2008) purché i prezzi praticati vengano ratificati dalle autorità pubbliche e i servizi offerti non siano in diretta concorrenza con le imprese for profit.

Benefici fiscali per i donatori

Le persone fisiche possono dedurre il 25% della somma donata dalla loro dichiarazione dei redditi (riferimenti *Tax Benefits Staute* e legge 53 – A/2006) fino ad un massimo del 15% del loro reddito imponibile.

Per le persone giuridiche le donazioni a favore di enti *non profit* sono considerati dei costi. Il *Tax Benefits Statute* e la legge 26/2004 stabilisce alcune soglie di costo in merito: per le donazioni effettuate a favore di enti che operano nel sociale e nel settore cultura non vi sono limitazioni; per gli enti che operano nel *welfare* e nel settore assistenza e beneficenza, i costi (donazioni) non devono superare la soglia dell'8/1000 rispetto ai ricavi derivanti da vendite e servizi; tale soglia si abbassa alla quota del 6/1000 per gli enti che operano nel settore educazione e sport. Tutte le detrazioni fiscali aggregate non possono comunque superare la soglia dell'8/1000 sui ricavi da vendite e servizi.

Forme di percentage law

Dal 2001 è possibile devolvere una quota pari al cinque per mille della tassa sul reddito alle organizzazioni (*charities*) sia pubbliche che private (*public utility institution of benevolence, assistance or humanitarian purposes or a private social welfare institution*), in ogni caso il contribuente non può scegliere a chi devolvere direttamente la somma in questione.

Il riferimento normativo è l'articolo 32 (commi 4 e 6) della legge n. 16 del 22 giugno 2001 sulla "libertà di religione", il cinque per mille è infatti previsto nei commi precedenti inizialmente a scopi religiosi da devolvere alle sole organizzazioni religiose e nei commi successivi è poi contemplata, per chi non volesse devolvere ad enti religiosi, la possibilità di devolvere la stessa quota ad enti pubblici caritatevoli e/o istituzioni private di solidarietà sociale.

Regno Unito

Finanziamenti per il Terzo Settore

Gli indicatori dell'ampiezza e del peso economico del terzo settore britannico rilevano (NCVO 2004):

- le entrate provenienti dal settore pubblico sono pari al 37% e rappresentano la fonte maggiore di entrata,
- rilevanza delle offerte e donazioni che rappresentano, nel loro insieme, la metà delle entrate, per un ammontare di 9,8 miliardi di sterline (2002). Queste entrate sono particolarmente importanti per le organizzazioni più piccole che hanno le loro attività radicate nel proprio territorio.
- una porzione minore è rappresentata dalle entrate ottenute con la vendita di beni e servizi che ammonta a 8,9 miliardi di sterline.
- gli investimenti finanziari sono sicuramente una reale base per il sostentamento

delle attività di una *charity*, ma anche questi tipi di entrata non sono esenti da problemi quali rischi insiti in tali attività, la percezione negativa che si accompagna ad eventuali operazioni infruttuose o quella derivante dallo stabilirsi di rapporti con enti economici non compatibili con le finalità dell'associazione investitrice;

- lotteria nazionale.

Esenzione o riduzione d'imposta per le ONP

Estremamente generoso il regime fiscale nei confronti del terzo settore: in particolar modo le *charity* non devono pagare alcun tipo di imposte sulle entrate e sono esenti dall'imposta di bollo sul valore delle proprietà trasferite, quando comprano o affittano beni mobili e immobili o quando acquistano azioni in Inghilterra, Galles, Scozia e Irlanda del Nord. Altri vantaggi sono costituiti dai ricavi ottenuti da l'imposta sul reddito, i redditi personali tassabili (*buste paga* e *Gift Aid*), le tasse sui profitti commerciali delle imprese, i tassi di interesse sui valori delle proprietà tassabili, le tasse di successione sulle donazioni *post mortem*, le tasse sugli incrementi di capitale, sui profitti e sulle cessioni di beni (www.inlandrevenue.gov.uk, visitato il 20.2.2011).

Benefici fiscali per i donatori

Prevede la detraibilità del 22% delle somme donate a *charities* registrate da parte di individui con reddito imponibile soggetto ad aliquota superiore a quella base. Inoltre, è prevista la deducibilità del valore delle donazioni di azioni e titoli dal proprio reddito imponibile, attraverso il *Pay Roll giving Scheme*. Se, invece, il soggetto donatore è una persona giuridica, sono deducibili tutte le donazioni effettuate sotto forma di *Gift Aid Scheme*, dal reddito imponibile nell'anno fiscale di riferimento.

Forme di percentage law

Salari e pensioni della Chiesa Anglicana vengono retribuiti attraverso le entrate provenienti dalle grandi proprietà terriere.

Spagna

Finanziamenti al Terzo Settore

- I Comuni contribuiscono per un 25%, attraverso forme di finanziamento diretto alle NGO tramite bandi e convenzioni;
- Le Comunità Autonome contribuiscono per un 50%. La disponibilità finanziaria delle Comunità Autonome è determinata dallo Stato Centrale sulla base del numero di abitanti e di specifici accordi presi tra Stato e singole regioni in base alle competenze che hanno queste ultime. Catalogna, Paesi Baschi e Galizia raccolgono direttamente i tributi per statuto e sono loro a devolvere la percentuale pattuita allo Stato (circa il 60%). Le altre regioni non hanno la facoltà di riscuotere direttamente tributi e dipendono completamente dal finanziamento statale;
- L'IRPEF contribuisce per un 10%;
- Il finanziamento privato, attraverso tesseramento, donazioni, finanziamenti privati dalle imprese, e simili, contribuisce per un 5%. Le donazioni vanno soprattutto a

fondazioni e associazioni di utilità pubblica, perché sono detraibili dalle dichiarazioni dei redditi;

- Le Casse di Risparmio contribuiscono per il 10% circa . Esse hanno l'obbligo di ripartire il 30% dei loro utili in opere sociali.

Esenzione o riduzione d'imposta per le ONP

La legge 49/2002 (*Taxation of Non-Profit Organizations and Tax Incentives for Patronage* (art.17.1.a) stabilisce che le NGO che si occupano di aree di interesse generale , quali ad esempio educazione, cultura, scienze, sport, salute, sviluppo, economia sociale etc., sono soggette ad esenzione fiscale delle loro tasse sul reddito, qualora utilizzino il 70% del loro reddito netto per il perseguimento dei fini statutari. La legge 42/2009, agli articoli 6) e 7), elenca attività e beni esenti dalle tasse, mentre all'articolo 19) stabilisce che le attività non rientranti nelle lista dei due precedenti articoli vengono tassate in maniera comunque inferiore rispetto agli enti appartenenti al settore profit (il 10% mentre negli altri casi è il 25 – 30%). In merito all'IVA generalmente si paga per quelle attività nel settore commerciale, ne sono comunque esenti gli enti che erogano servizi gratuiti di carattere sociale.

Benefici fiscali per i donatori

Le persone fisiche possono dedurre il 25% del valore della loro donazione fino ad un limite del 10% del loro reddito totale imponibile nella forma di tax credit (le donazioni possono essere sia monetarie che di beni materiali o immateriali). Le persone giuridiche possono dedurre il 35% delle loro donazioni fino ad un massimo del 10% del loro reddito imponibile; se la donazione viene effettuata a favore di beni culturali nazionali il limite sale al 30%. Le donazioni in eccesso al limite imposto possono comunque essere dedotte nei dieci anni successivi.

Forme di percentage law

I contribuenti possono trasferire il 7% delle tasse sul reddito alla Chiesa o per "altri scopi sociali" (solitamente si tratta di progetti legati a tematiche sociali quali povertà, esclusione sociale, anzianità, emigrazione etc., ma nell'ultimo accordo sono stati inseriti anche progetti direttamente collegati allo sviluppo della qualità della vita). Anche in questo caso, come precedentemente per il Portogallo, non possono scegliere direttamente il beneficiario. La *percentage designation* è stata aumentata nel 2007 dall'originario 0,54239% allo 0,7% con un accordo tra il Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali e le NGO riunite nel *Spanish Council of NGOs of Social Action* aumentando così le risorse a disposizione da 127 milioni € (col quale sono stati finanziati 863 progetti sociali da 324 NGO) a circa 170 milioni €.

Svezia

Finanziamenti al Terzo Settore

Le principali fonti di finanziamento:

- per il 29% derivano da fondi pubblici;

- per il 60% i fondi provengono da attività proprie delle ONP;
- l'11% sono donazioni private.

La ragione di quest'apparente anomalia in merito alla ripartizione fondi è da ricercare nel fatto che in ogni caso i settori maggiormente finanziati da fondi pubblici interessano quelle attività maggiormente collegate al sistema di *welfare* (Servizi sociali e sanità).

Esenzione o riduzione d'imposta per le ONP

Per poter godere dei benefici fiscali (esenti da imposta sul reddito purchè non proveniente da attività commerciali o beni immobili) le ONP devono rispondere a quattro requisiti: conseguire un bene pubblico, l'80% delle entrate deve essere utilizzato per almeno un quinquennio nelle attività della ONP, l'attività principale deve essere coerente con gli scopi statutari, la ONP deve essere aperta a nuovi membri.

Benefici fiscali per i donatori

Sia per le persone giuridiche che per le persone fisiche le donazioni non sono deducibili fatta eccezione per le imprese laddove le donazioni siano legate all'attività.

Forme di percentage law

Esiste una tassa speciale per la chiesa Luterana mentre per i non credenti esiste una c.d. "*dissenter's tax*".

Conclusioni

Come fa osservare Nilda Bullein dell'*European Center for Not-for-Profit Law*, da una analisi e comparazione di quello che avviene nei Paesi europei è difficile parlare di un meccanismo univoco di *percentage law* che sia funzionale e soddisfi tutte le esigenze delle parti in causa senza creare tensioni (Autorità fiscale, contribuenti ed NGO). In Ungheria, ad esempio, il sistema è molto semplice da utilizzare per i contribuenti e molto più "liberale" per le NGO, allo stesso tempo però ci sono molte più possibilità di commettere errori o abusi così come il sistema di controlli da parte della *Tax Authority* è molto più costoso e burocratico. In Slovacchia il sistema è estremamente molto più controllato per le NGO, fatto che però disincentiva e determina una bassa percentuale di iscrizione per rientrare tra i beneficiari, mentre, nel caso della Lituania, i contribuenti si aspettano dalle autorità pubbliche informazioni più dettagliate sugli enti che stanno andando a finanziare. Nel resto d'Europa, l'approccio tradizionale è stato quella della "*church tax*", non solo in Germania, Spagna e Portogallo, ma anche in Italia dove il sistema dell'8 x 1000 alla Chiesa Cattolica è stato spesso utilizzato come modello di riferimento. Con il tempo, il sistema di *church tax* si è allargato andando ad includere un numero sempre più ampio (anche se ancora poco soddisfacente) di confessioni ed è servito come base di partenza per l'istituto 5 x 1000, che sebbene sia ancora all'inizio, si pone indubbiamente come una modalità all'avanguardia in Europa. Riuscire a fare una sintesi delle forme di incentivazione fiscale a livello europeo è sicu-

ramente arduo, ogni governo ha le sue forme nel disciplinare la materia *non profit* così come molto vario è anche il peso che questo riveste e le forme organizzative in cui si articola. In ogni caso è certo preponderante il legame con il finanziamento pubblico che, se da una parte garantisce una certa stabilità, dall'altra mina sotto vari aspetti l'indipendenza operativa delle ONP (che rischiano di dover adeguare le proprie attività al fine di "intercettare" fondi pubblici disponibili). Molto spesso alla base delle forme di finanziamento autonome previste per le ONP sottende una questione ideologica (molto simile a quella in Italia su Onlus e attività commerciali marginali) che teme uno snaturamento dei fini qualora l'organizzazione faccia riferimento a tecniche del *profit* e, purtroppo, determinate barriere vengono spesso poste senza un reale approfondimento di studio e ricerca in merito³⁸. Tornando a quello che si è affermato nell'introduzione, seppur il meccanismo di *percentage law* faccia riferimento alla libertà del contribuente di decidere a chi destinare parte delle tasse dovute, nel caso delle politiche fiscali l'attenzione si sposta invece sulla libertà sia della ONP di reperire fondi attraverso vari strumenti che dei singoli cittadini di contribuire attraverso donazioni, processi che, nell'ottica della sussidiarietà orizzontale, non dovrebbero incontrare ostacoli da parte delle istituzioni centrali a causa di meccanismi e limiti imposti dall'alto.

38 Young, D. R. e Steinberg R., *Economics for Nonprofit Managers*, New York, The Foundation Center, 1995.

Capitolo IV

Democrazia fiscale e società civile organizzata: un'indagine sui contribuenti che devolvono il 5X1000 al Terzo Settore

1. Il 5x1000: un passo verso la democrazia fiscale

Offrire una quota delle proprie tasse ad associazioni, organizzazioni di volontariato e cooperative, rappresenta una scelta significativa, soprattutto per comprendere il ruolo che i cittadini assegnano alla società civile organizzata. Il 5X1000 rappresenta un atto di fiducia nelle capacità del privato sociale di farsi interprete di istanze di solidarietà e mutualismo, un'opportunità che sin dalla sua introduzione ha avuto un notevole riscontro tra i contribuenti italiani. Per avere una misura delle dimensioni del fenomeno è sufficiente prendere in esame i dati diffusi dall'Agenzia delle Entrate in riferimento alle donazioni effettuate nel 2008:

per il terzo anno consecutivo, i contribuenti hanno indirizzato le proprie preferenze sulla categoria delle Onlus e del volontariato, che riceverà per il 2008 ben 265,8 milioni di euro. Completano il podio gli enti della ricerca sanitaria, cui saranno attribuiti 65,9 milioni di euro, e gli enti della ricerca scientifica e dell'università che saranno premiati con 63,9 milioni di euro. Chiudono la graduatoria le associazioni sportive dilettantistiche cui andranno 1,7 milioni di euro. [...] Sono 28.171 gli enti che beneficeranno del cinque per mille per il 2008. Di questi, 26.596 sono enti del volontariato, 333 gli enti della ricerca scientifica, 90 quelli della ricerca sanitaria e 1.152 le associazioni sportive dilettantistiche³⁹.

Sia in termini di cifre raccolte sia rispetto al numero di organizzazioni che ne hanno beneficiato, il 5X1000 ha segnato un importante cambiamento nel rapporto tra privato sociale e cittadini. Innanzitutto perché, affiancandosi alle tradizionali attività di *fund raising*, questo strumento ha permesso anche ad organizzazioni più piccole e meno strutturate di avere a disposizione i finanziamenti necessari per sviluppare nuovi progetti ed iniziative.

39 Cfr. Agenzia delle Entrate, *5 per mille 2008, completata la ripartizione delle somme. Più di 397milioni di euro agli enti beneficiari* [comunicato stampa del 18 marzo 2010].

Inoltre, assieme all'auspicata semplificazione della normativa⁴⁰, il 5X1000 rappresenta una delle leve fondamentali per rafforzare l'interazione tra Stato e Società in vista del modello sociale delineato nel *Libro bianco* del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. L'idea che orienta la transizione verso questo nuovo assetto è che: "enormi, ed in parte non ancora esplorate, sono [dunque] le potenzialità del Terzo Settore nella rifondazione del nostro sistema sociale visto che già oggi associazioni, gruppi di volontariato, imprese sociali, fondazioni e corpi intermedi si caricano dei bisogni dei singoli e trovano soluzioni innovative ad essi"⁴¹. Le organizzazioni della società civile rappresentano quindi un patrimonio che occorre valorizzare, dotandole di strumenti adeguati a potenziare la funzione che già assolvono. Sotto questo profilo, il 5X1000 va considerato come un primo passo verso un rinnovamento normativo ormai necessario. La scelta di avviare il riordino del Terzo Settore, cominciando dalla dimensione fiscale è di per sé significativa. Difatti, se il Terzo Settore rappresenta un soggetto in grado di "tessere i fili smarriti della comunità"⁴² occorre sostenerlo e far sì che l'azione sociale delle diverse organizzazioni che lo compongono sia il più autonoma possibile. È evidente che l'autonomia vada di pari passo con la possibilità di differenziare le fonti di finanziamento. Il superamento del *contracting-out* come fonte principale di sostegno economico al *non profit* passa appunto per una decisa implementazione delle forme di democrazia fiscale. In generale le tre fonti caratteristiche di finanziamento delle organizzazioni sociali (fondi pubblici, attività economiche in senso stretto e donazioni) assieme all'introduzione di meccanismi di *Percentage Philanthropy* dovrebbero arrivare a costituire quello che Hadzi-Miceva definisce "*a supportive financing framework*"⁴³, un quadro di supporto finanziario nel quale, a seconda del tipo di organizzazione, una fonte è sì preponderante, ma non esclusiva⁴⁴.

D'altro canto non bisogna dimenticare che, con l'introduzione del 5X1000, si accresce anche l'autonomia dei contribuenti, intesa sia come capacità di autogovernarsi sia come indipendenza delle decisioni. Per i cittadini, come abbiamo evidenziato nei precedenti capitoli, il 5X1000 rappresenta una prima – e certamente parziale – applicazione del concetto di *taxation self-determination*. In senso giuridico, difatti, il 5X1000 non è assimilabile ad una donazione, ma è una forma di allocazione delle tasse. In altre parole lo Stato conferisce un diritto a ciascun contribuente di decidere dove allocare, e quindi come usare, una certa percentuale del bilancio pubblico⁴⁵. Il presupposto di questo meccanismo è che

40 Cfr. Montedoro C., Caramelli E. e Marucci M. (a cura di), *L'inquadramento giuridico dell'associazionismo di promozione sociale all'interno del terzo settore*, Coll. "Strumenti per" n. 2, Roma, ISFOL, Giugno 2010, p. x. Questo recente studio giuridico dell'Area Risorse strutturali e umane dei sistemi formativi concentra l'attenzione sulle associazioni di promozione sociale, una componente importante degli enti beneficiari del 5X1000.

41 Cfr. Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale*, cit., p. 21.

42 *Ibidem*.

43 Cfr. Hadzi-Miceva K., *A Supportive Financing Framework For Social Economy Organizations*, Budapest, ECNL, 2005.

44 Si ricorda che secondo i risultati del Comparative Nonprofit Sector Project della Johns Hopkins University di Baltimora la prevalenza delle fonti di finanziamento dipende dal settore nel quale opera l'organizzazione. Ad esempio, le organizzazioni "a dominanza di servizio" basano la propria operatività soprattutto su contributi pubblici; cfr. Salamon L. M., Sokolowski S. W. e List, R., *Global Civil Society: An Overview*, in Salamon L. M. e Sokolowski S. W. (a cura di), *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Vol. 2, Bloomfield, Kumarian Press, 2004, pp. 28-29.

45 Cfr. Bullain N., *Explaining Percentage Philanthropy: Legal Nature, Rationales, Impacts*, "The International Journal of Not-for-Profit Law", 2004, 4, pp.

attraverso il controllo dei fondi pubblici si produca un incremento della partecipazione civica. Va detto che questa opportunità nei Paesi dell'UE è ancora poco diffusa⁴⁶. Ciò è dovuto al fatto che, a livello legislativo, esistono ancora importanti limitazioni (vedi il meccanismo di pagamento delle imposte tramite il datore di lavoro) che non permettono ai cittadini di monitorare ed orientare l'operato della propria *Tax Authority*⁴⁷.

La democratizzazione del fisco implica tuttavia anche un passaggio a modalità di gestione delle risorse trasparenti e non più centrate esclusivamente sulla *membership*. Le organizzazioni devono rendere conto del proprio operato non solo ai propri membri ma anche allo Stato che destina loro parte delle tasse e ai cittadini che hanno deciso di sostenerle attraverso la quota Irpef. Nel recente "Libro verde del Terzo Settore"⁴⁸ 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 viene fatta propria 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 risorse⁴⁹. Nel capitolo 7 si farà un approfondimento specifico sul tema dell'*accountability* e della trasparenza per il Terzo Settore.

Il 5X1000 è quindi un meccanismo che, nella sua estrema 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 5X1000 evidenzia una domanda di partecipazione e una corresponsabilità verso le sorti della propria comunità che rappresenta probabilmente una delle poche cose nuove (e positive) nel panorama sociale italiano. Dopo i successi fatti registrare all'esordio è tuttavia necessario che la sussidiarietà fiscale entri a regime, dotandosi di quei meccanismi di controllo e valutazione che caratterizzano le forme avanzate di controllo democratico.

Nelle prossime pagine si intende fornire un sostegno conoscitivo utile a precisare il punto di vista dei cittadini su questi temi. All'interno della ricerca realizzata dall'ISFOL sul 5X1000, l'indagine diretta sui contribuenti rappresenta il termine di paragone più probante delle strategie messe in campo dalle organizzazioni di Terzo Settore.

Se nella sezione dedicata agli enti beneficiari del prossimo capitolo si affronterà il tema dall'interno, evidenziando le scelte degli enti per rendere pubblico l'uso delle risorse

46 Cfr. Hadzi-Miceva K., *A Supportive Financing Framework*, cit.

47 Tale caratteristica è presente in modo più evidente in Paesi con sistemi federali avanzati; cfr. ISFOL, *II Conferenza nazionale sull'associazionismo sociale. Responsabilità ed opportunità per una società attiva*, Roma, 15 Luglio 2010, p. 43.

48 Cfr. Forum del Terzo Settore, *Le sfide dell'Italia che investe sul Futuro. Libro Verde del Terzo Settore*, Convegno, Roma, 13 maggio 2010.

49 Ivi, p. 77.

loro destinate, di seguito si avrà un primo riscontro sulle aspettative e le opinioni dei cittadini. Attraverso quesiti volti a sondare tanto il profilo sociale dei donatori, quanto comportamenti e motivazioni, si cercherà di offrire uno spaccato dettagliato del particolare sottogruppo di contribuenti che usano il 5X1000 per sostenere gli enti del Terzo Settore. Dal confronto tra la prospettiva esterna (cittadini-contribuenti) ed interna (enti beneficiari) dovrebbe essere possibile ricostruire lo stato dell'arte rispetto all'introduzione del 5X1000 e di lì avviare una riflessione sulle strade da percorrere per rafforzare questo promettente meccanismo.

2. Il disegno della ricerca

L'indagine sugli individui che hanno destinato il 5X1000 al Terzo Settore è stata progettata in ottica eminentemente esplorativa. Innanzitutto va notato che nonostante il 5X1000 abbia coinvolto negli anni milioni di cittadini, poche sono le indagini ad esso dedicate. L'unica disponibile è stata realizzata nel 2007 dall'Istituto di Ricerche Educative e Formative su un campione di mille contribuenti⁵⁰. L'indagine evidenziava che la scelta del beneficiario dipendeva da un legame fiduciario e di prossimità con l'organizzazione: il 72,8% degli intervistati aveva indicato un'organizzazione specifica e tra le motivazioni che orientavano la scelta prevalevano la fiducia nell'operato dell'ente/associazione (56,6%) e il coinvolgimento personale in qualità di volontario (15,9%). In altre parole, il *marketing* sociale non sembrava incidere più di tanto sulle opzioni dei contribuenti. L'indagine, pur non distinguendo coloro che destinavano il 5X1000 al sociale, evidenziava la rilevanza della dimensione motivazionale e dell'esperienza diretta all'interno dei contesti associativi. Sulla scorta di queste indicazioni è possibile formulare alcune domande fondamentali nello sviluppo del disegno di ricerca. Innanzitutto, quali sono le valutazioni che portano i cittadini a scegliere di firmare per il 5X1000? In seconda battuta, per quale motivo si predilige un'organizzazione piuttosto che un'altra? Rispondere a queste domande aiuta a comprendere quanto favore riscuote il concetto di *taxation self-determination* e, in seconda istanza, quali siano le condizioni per implementarne ulteriormente l'uso.

Un secondo elemento di approfondimento è dato dal profilo sociale dei contribuenti che destinano il 5X1000 al sociale. A riguardo, nell'indagine ISFOL oltre alle consuete informazioni demografiche, si è ritenuto di sondare anche la dimensione della partecipazione sociale. L'ipotesi teorica è ben nota: sussiste una relazione tra civismo ed uso sociale del denaro. Sebbene questo nesso sia stato elaborato soprattutto in studi sul consumo⁵¹,

50 Cfr. IREF, Quando a scegliere è il contribuente. Indagine conoscitiva sul cinque per mille, anticipazioni della ricerca, Roma, 2007.

51 Cfr. Sassatelli R., *Consumi e democrazia. Consumi critici, mercati alternativi, giustizia globale*, in Rebughini P. e Sassatelli R. (a cura di), *Le nuove frontiere dei consumi*, Verona, Ombre Corte, 2008; Lori M. e Volpi F., *Partecipare consumando. La cultura politica dei consumatori responsabili*, in Rebughini P. e Sassatelli R., *Le nuove frontiere dei consumi*, cit., pp. 100-114; Lori M. e Volpi F., *Scegliere il bene. Indagine sul consumo responsabile*, Milano, FrancoAngeli, 2007; Ceccarini L., *Consumare con impegno*, Roma-Bari, Laterza, 2008. Questo filone di studi ha posto l'attenzione soprattutto sul "consumo critico" e sulla connotazione politica delle scelte di consumo. In questo ambito le donazioni rappresentano una sorta di grado zero nell'uso sociale

non è improprio applicare questa ipotesi di lavoro anche al tema del 5X1000. Certamente sussiste una differenza tra comportamenti più complessi come quelli di consumo ed una firma in fondo alla dichiarazione dei redditi; tuttavia, può essere interessante valutare se tra uso sociale del denaro e civismo esista una continuità e se all'interno di questa linea ci sia spazio anche per altri comportamenti civicamente orientati. Questa linea interpretativa è stata peraltro già parzialmente esplorata nel corso di una precedente indagine ISFOL sui cittadini iscritti ad Associazioni di Promozione Sociale. La ricerca ha evidenziato come tra gli associati la percentuale di persone che destinava il 5X1000 fosse del 38%, mentre coloro che avevano fatto delle donazioni in denaro raggiungevano quota 40,8%⁵². In generale, l'elargizione di denaro per cause sociali sembra essere legata alle differenze di *status* socio-economico: nei dati della ricerca sugli iscritti alle APS si riscontra difatti una spiccata correlazione tra condizione socio-economica e liberalità⁵³. Al di là dell'ovvio influsso della componente economica dello *status*, è interessante notare come l'interazione tra vantaggi materiali e maggiori capacità cognitive (titolo di studio) influenzi positivamente i comportamenti donativi⁵⁴.

Infine una terza area di attenzione trattata nell'indagine ISFOL sul 5X1000 al sociale, riguarda le opinioni dei contribuenti rispetto ai meccanismi di rendicontazione e valutazione. Come già accennato, è questo un tema dirimente per il futuro della sussidiarietà fiscale poiché la diffusione di una cultura dell'*accountability* è funzionale alla crescita della credibilità del sociale e al consolidamento degli strumenti di sussidiarietà fiscale. Dopo aver definito le coordinate teoriche minime dell'indagine, è opportuno presentare brevemente la metodologia. La *survey* sui cittadini che hanno destinato nella dichiarazione dei redditi 2009 parte dell'Irpef al Terzo Settore è stata realizzata in modalità CATI (*Computer Aided Telephone Interview*) dalla società Pragma Research tra ottobre e novembre 2010, da intervistatori opportunamente addestrati. Il questionario era composto da 31 quesiti (comprese le domande strutturali) organizzati in tre aree tematiche:

- modalità di scelta e conoscenza del beneficiario,
- motivazioni dei contribuenti,
- uso sociale del denaro e civismo.

Nella definizione della metodologia di indagine è stato necessario prestare molta attenzione alla corretta identificazione dei soggetti eleggibili per l'intervista. Attraverso una serie di domande filtro si è giunti all'identificazione dello specifico *target* d'indagine. Nella tabella 1 si riportano i risultati complessivi dell'attività di *field*. Come detto, i

del denaro. Sulla politicità di questi comportamenti le opinioni sono discordanti: si oscilla tra gli inviti a "votare con il portafoglio (cfr. Becchetti L., Di Sisto M. e Zoratti A., *Il voto nel portafoglio. Cambiare consumo e risparmio per cambiare l'economia*, Trento, Il Margine, 2008) e l'idea che le forme più consapevoli di consumo critico possono essere considerate come "azioni collettive individualizzate" (cfr. Micheletti M., *Political Virtue and Shopping*, New York, Palgrave MacMillan, 2003, p. xi).

52 Caramelli E. e Marucci M. (a cura di), *Legami di cittadinanza. Indagine sulle pratiche di partecipazione nelle associazioni di promozione sociale*, Rapporto di ricerca, Roma, 2008, p. 28, tab. 3.1.

53 Tra gli intervistati con una posizione sociale elevata, il 70% ha fatto una qualche elargizione in denaro; la percentuale diminuisce al calare dello status, passando al 56,4% per il livello medio e, infine, si ferma al 40,9% per i soggetti con una posizione socio-economica bassa, *ivi*, p. 30, tab. 3.3.

54 Nel rapporto si fa comunque notare che sebbene l'analisi a seconda dello status fornisca un contributo esplicativo notevole, non bisogna dimenticare che alla base degli usi sociali del denaro spesso si ritrovano sostrati valoriali, come ad esempio la religiosità, che portano gli individui a superare i limiti oggettivi della propria condizione economica, *ibidem*.

contribuenti che hanno devoluto il 5X1000 ad enti di Terzo Settore sono un insieme ristretto di individui. Per raggiungere questo gruppo di cittadini sono stati necessari un gran numero di contatti telefonici poiché, oltre a ricercare soggetti che avessero deciso di destinare quota parte dell'Irpef, si è dovuto selezionare solo coloro che avessero fatto tale donazione nei confronti di un'organizzazione del sociale. Tale operazione si è rivelata alquanto laboriosa (l'elevata quota di rifiuti all'intervista, 4326, ne conferma la difficoltà). Nel complesso, per ottenere un'intervista valida, sono stati necessari dieci contatti. Al di là dei soggetti ineleggibili per completa o imperfetta conoscenza dello strumento del 5X1000, sono stati contattati circa 250 individui che, pur avendo destinato la quota Irpef, hanno optato per altri soggetti non appartenenti al Terzo Settore (Università, Comuni, Ricerca scientifica e sanitaria etc.).

Tabella 1 *I risultati della rilevazione sul campo e l'identificazione del sottocampione di contribuenti*

Nella dichiarazione dei redditi 2009, ha scelto di destinare il 5X1000 dell'Irpef?		v.a.
A	Sì (di cui:)	854
	Associazione (Onlus, promozione sociale, volontariato, cooperativa etc.)	601
	Ente di ricerca/università	168
	Associazione sportiva dilettantistica	35
	Attività sociali svolte dal mio Comune	50
B	No (di cui:)	380
	Non ero a conoscenza dello strumento	82
	Non sapevo a chi devolvere / non ci ho pensato	81
	Penso ci sia poca trasparenza nella gestione dei finanziamenti	15
	Sono contrario a questo tipo di richieste a prescindere	34
	Altro	168
C	Devolvo alla chiesa*	55
D	Esente dalla dichiarazione dei redditi per reddito basso	274
E	Intervista interrotta	75
F	Non so, se ne occupa il commercialista	215
G	Rifiuto	4.326
	Totale contatti utili (A+B+C+D+F+G)	6.104
Totale contatti		6.179

Fonte: ISFOL 2010

* Tale modalità di risposta non era prevista nel questionario e deriva dalla non conoscenza del funzionamento del cinque per mille da parte dell'intervistato

Al termine dell'attività di *field* sono stati contattati 601 individui che hanno dichiarato di aver destinato il 5X1000 ad un ente del sociale: Onlus, Associazione di Promozione Sociale,

Organizzazione di Volontariato, cooperativa. L'errore massimo relativo alla numerosità campionaria indicata (601 casi) rispetto all'universo dei contribuenti che devolvono il 5x1000 è pari al 4%, il campione è da considerarsi quindi rappresentativo dell'intero universo.

3. Caratteristiche di base e comportamenti pro-sociali dei contribuenti

3.1 Il profilo socio-demografico

Nel complesso dei 601 individui contattati, il 62,6% è donna (tab. 2). Per quel che riguarda l'età, in media le persone coinvolte nel sondaggio hanno 54 anni. Quasi il 30% degli intervistati ha tra i 45 e 54 anni, nella fascia di età successiva (55-64 anni) si trova il 25,1% dei contatti, un altro 24% di soggetti ha più di 65 anni. Decisamente minori sono le quote di intervistati più giovani: 15,3% i 35-44enni, solo il 7% ha meno di 35 anni. Il dato anagrafico è chiaramente collegato al particolare *target* di popolazione interessato dall'indagine: i giovani tendono ad essere sottorappresentati poiché per rispondere all'indagine occorre avere presentato la dichiarazione dei redditi e quindi lavorare.

Tabella 2 *Caratteristiche demografiche del campione di contribuenti*

Sesso	v.a.	%
Maschio	225	37,4
Femmina	376	62,6
Totale	601	100,0
Età		
Da 18 a 24 anni	6	1,0
Da 25 a 34 anni	36	6,0
Da 35 a 44 anni	92	15,3
Da 45 a 54 anni	172	28,6
Da 55 a 64 anni	151	25,1
Oltre a 65 anni	144	24,0
Totale	601	100,0
Media	54,6	
Mediana	54	
Minimo	18	
Massimo	90	

Fonte: ISFOL 2010

La connotazione prettamente femminile del campione rimanda invece in parte alla tecnica di rilevazione (nelle *survey* telefoniche è più probabile contattare delle donne), in parte alla scelta di non quantificare in modo puntuale le caratteristiche demografiche dei donatori, così da privilegiare l'identificazione del sottogruppo di contribuenti che hanno destinato il 5X1000 ad organizzazioni del sociale⁵⁵.

Passando alle informazioni relative allo status dei contribuenti intervistati (tab. 3), spicca la distribuzione della variabile "titolo di studio". Nel 43,8% dei casi sono state contattate persone in possesso di un diploma di scuola media superiore, in quasi un'intervista su quattro (24,3%) si è avuto a che fare con un laureato, infine, poco meno del 24% degli intervistati aveva la licenza media.

Tabella 3 *Lo status sociale degli intervistati*

Titolo di studio		
Nessun titolo di studio	3	0,5
Licenza elementare	46	7,7
Licenza media inferiore	143	23,8
Diploma media superiore	263	43,8
Laurea-diploma di laurea	146	24,3
Totale	601	100,0
Professione		
Imprenditore, libero professionista	40	6,7
Artigiano, esercente, commerciante, agricoltore	16	2,7
Dirigente, funzionario, quadro	20	3,3
Impiegato-insegnante	194	32,3
Operaio	37	6,2
Casalinga	77	12,8
Studente	6	1,0
Pensionato	193	32,1
Non occupato	18	3,0
Totale	601	100,0
Reddito annuo		
Alto (Maggiore di 60.000 Euro)	1	0,2
Medio alto (Da 30.001 a 60.000 Euro)	105	17,5
Medio basso (Da 15.000 a 30.000 Euro)	314	52,2
Basso (Fino a 15.000 Euro)	101	16,8
Rifiuto	80	13,3
Totale	601	100,0

Fonte: ISFOL 2010

55 Trattandosi di una popolazione sulla quale non vi erano grandezze conosciute rispetto alle quali costruire il campione, le peculiarità demografiche summenzionate possono essere considerate un risultato dell'indagine, al netto dei condizionamenti dovuti allo strumento di rilevazione usato. Ciò non rappresenta un problema poiché, come detto in precedenza, la presente ricerca ha un carattere prettamente esplorativo.

La platea dei contribuenti che versano il 5X1000 ad organizzazioni del sociale, interessa quindi una sottopopolazione nettamente più istruita della media; tenuto conto anche del dato anagrafico (persone mature cresciute in tempi nei quali l'istruzione superiore non era di massa), il fattore istruzione caratterizza in modo forte il campione di intervistati. Detto per inciso occorre notare che tale elemento è ancor più rilevante se visto alla luce della connotazione femminile del campione. Sotto il profilo occupazionale, occorre evidenziare come poco meno di un intervistato su tre (32,1%) sia pensionato; tra le posizioni occupazionali attive emerge una netta preponderanza di impiegati (32,2%). Tra le professioni rilevate, ci sono anche imprenditori e liberi professionisti (6,7%), operai (6,2%). Le altre condizioni professionali raccolgono invece risultati residuali, fatta eccezione per le casalinghe che assommano il 12,8%. Anche in questo caso, emerge una connotazione precisa del campione di contribuenti: innanzitutto, la preponderanza di lavoratori dipendenti, persone quindi con un reddito fisso. D'altro canto, la folta presenza di pensionati sta ad indicare che la scelta di destinare il 5X1000 ad un'organizzazione del sociale interessa soprattutto quegli individui che dispongono di introiti economici fissi che da un anno all'altro non subiscono variazioni significative. Un ulteriore elemento di riflessione proviene dalle informazioni relative al reddito medio dichiarato dagli intervistati. Sebbene questo genere di informazioni vadano prese con cautela (a causa della propensione a sotto-dichiarare i propri introiti), più della metà del campione (52,2%) afferma di guadagnare tra i 15mila e i 30mila euro. Percentuali più o meno simili di intervistati si auto-collocano, invece, nella fascia di reddito immediatamente precedente (fino a 15mila euro: 16,8%) e successiva (tra i 30mila e i 60mila euro: 17,5%). Stando alle dichiarazioni degli intervistati quindi il 5X1000 sembra essere una scelta praticata per lo più dagli appartenenti alla classe media: famiglie di lavoratori dipendenti o pensionati con uno stipendio fisso. Il profilo sociale dei contribuenti intervistati si delinea in modo ancor più preciso considerando i dati relativi alla tipologia familiare (tab. 4).

Tabella 4 *Caratteristiche della famiglia nella quale vive l'intervistato*

Numero di componenti	v.a.	%
1 Persona	73	12,1
2 Persone	177	29,5
3 Persone	147	24,5
4 Persone	164	27,3
5 Persone e oltre	40	6,7
Totale	601	100,0
Tipologia nucleo familiare		
Vive con la famiglia d'origine	49	9,3
Vive con altre persone (amici-parenti)	23	4,4
Coppia senza figli	154	29,2
Coppia con figli	298	56,4
Convive con la famiglia del figlio	4	0,8
Totale rispondenti	528	100,0
Mancata risposta	73	-
Totale	601	-

Fonte: ISFOL 2010

I nuclei familiari composti da due persone sono quasi il 30%, le famiglie di tre o quattro persone sono rispettivamente il 24,5% e il 27,3%. Andando invece a considerare le tipologie familiari risulta una netta preponderanza (56,4%) di coppie con figli, mentre poco meno del 30% del campione è composto da coppie senza figli. Combinando le due informazioni disponibili si nota che il tipo familiare maggiormente diffuso tra le seicento famiglie contattate è quello della coppia con due figli (27,5% del totale dei nuclei intervistati – dato fuori tabella).

Passando alle classiche variabili territoriali (tab. 5), si nota che più del 30% delle persone contattate vive in piccoli centri con meno di 10mila abitanti, in città di media grandezza (tra 10mila e 100mila abitanti) risiede il 45,8% dei contribuenti contattati, decisamente sottorappresentati sono gli individui che abitano nelle città più grandi: (solo l'11% vive in centri con più di 500mila abitanti).

Guardando i dati per macroarea geografica, si evidenzia che un terzo degli intervistati vive nel Meridione d'Italia, il 27% nel Nord-Ovest e i due quinti si dividono equamente tra Nord Est (19,5%) e Centro Italia (20,3%). Sotto il profilo territoriale prevalgono quindi le persone che vivono nell'"Italia municipale", lontane dai grandi centri.

Tabella 5 *Distribuzione geografica degli intervistati*

Ampiezza centro	v.a.	%
Centri fino a 10.000	189	31,4
Centri da 10.001 a 100.000	275	45,8
Centri da 100.001 a 250.000	51	8,5
Centri da 250.001 a 500.000	20	3,3
Centri oltre i 500.000	66	11,0
Totale	601	100,0
Area geografica		
Nord Ovest	162	27,0
Nord Est	117	19,5
Centro	122	20,3
Sud + Isole	200	33,3
Totale	601	100,0

Fonte: ISFOL 2010

Per completare il profilo sociale degli intervistati, il sondaggio prevedeva due quesiti atti a sondare dimensioni solitamente collegate con la propensione ad un uso sociale e consapevole del denaro e delle tasse, ossia le convinzioni religiose ed il livello d'informazione su temi di attualità. Per quel che riguarda il primo elemento, il legame tra l'essere credenti e la scelta del 5X1000 è probabilmente mediato dalla conoscenza di un altro strumento di sussidiarietà fiscale: l'8X1000. È plausibile che la disponibilità a destinare una quota Irpef al sociale vada di pari passo con la consuetudine di donare

l'8X1000 alla Chiesa.

I dati sul rapporto con la religione dichiarato dagli intervistati confermano una relazione significativa tra l'essere credenti e la disponibilità a donare il 5X1000 (tab. 6). Il 47,9% delle persone intervistate afferma di essere credente e praticante, mentre il 37,8% dichiara di credere senza però essere praticante. Poco meno del 10% sono le persone che si considerano non credenti. Sebbene non si abbiano altri elementi per suffragare l'interpretazione che vede nel 5X1000 un gesto riconducibile ad un quadro valoriale connotato, ad esempio, dalla carità cristiana, è abbastanza evidente che la forte presenza di credenti all'interno del campione sia un tratto del quale occorrerà tenere conto.

Tabella 6 *Religiosità*

Per quanto riguarda la religione, lei come si definisce?	v.a.	%
Credente praticante	288	47,9
Credente non praticante	227	37,8
Non credente	51	8,5
Rifiuto	35	5,8
Totale	601	100,0

Fonte: ISFOL 2010

In sintesi: i contribuenti che decidono di destinare il 5X1000 dell'Irpef ad organizzazioni sociali sono per lo più individui in età matura con famiglia e in molti casi con figli, dotati di un titolo di studio medio-alto, lavorano alle dipendenze o sono in quiescenza, con un reddito non superiore ai 30mila euro annui, risiedono per lo più in piccoli centri. Sotto il profilo valoriale, hanno un legame forte con la tradizione cattolica.

Il secondo elemento utile ad arricchire il profilo sociale degli intervistati è, come detto, la frequenza con la quale si usano i principali mezzi di informazione. Se si considera il 5X1000 un indicatore di civismo, è abbastanza agevole collegare tale propensione con un interesse per l'attualità sociale e una sensibilità superiore verso i temi dell'impegno civico. Un indicatore classico in merito è la tendenza individuale a mantenersi informati su ciò che accade nella società.

Tabella 7 Frequenza d'uso dei mezzi di informazione

Quante volte le capita di utilizzare i seguenti mezzi informazione-comunicazione in una settimana?	Sempre		Spesso		Qualche volta		Mai		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Quotidiani (esclusi i quotidiani sportivi)	202	33,6	161	26,8	189	31,4	49	8,2	601	100,0
Settimanali e periodici di attualità sociale	94	15,6	133	22,1	256	42,6	118	19,6	601	100,0
Telegiornali	444	73,9	110	18,3	42	7,0	5	0,8	601	100,0
Trasmissioni televisive di approfondimento	191	31,8	195	32,4	185	30,8	30	5,0	601	100,0
Forum, newsgroup, blog su questioni sociali	52	8,7	76	12,6	179	29,8	294	48,9	601	100,0

Fonte: ISFOL 2010

A riguardo (tab. 7) si può notare che i valori fatti registrare dal campione rispetto ai diversi tipi di mezzi di informazione sono tutti abbastanza elevati: un intervistato su tre acquista tutti i giorni un quotidiano; nel 31,8% dei casi segue con assiduità trasmissioni televisive di approfondimento e in un caso su cinque consulta sempre o spesso *forum*, *newsgroup* o *blog* su questioni sociali, la quasi totalità degli intervistati dichiara di guardare sempre o spesso i TG.

Il fatto che il 5X1000 rappresenti un comportamento agito da individui dotati di uno spiccato interesse per le questioni sociali offre lo spazio per supporre che, in termini di motivazioni, donare una quota delle proprie tasse rappresenti uno strumento per segnare il proprio impegno nella società. L'ipotesi del 5X1000 come gesto di cittadinanza attiva, necessita di essere approfondita e, a tale scopo, può essere utile integrare le considerazioni fatte sinora con i dati relativi all'uso sociale del denaro (donazioni) e al civismo, considerato attraverso un indicatore classico come il volontariato.

3.2 La propensione all'uso sociale del denaro e il civismo

Sempre allo scopo di ricostruire l'*identikit* sociale del contribuente che dona il 5X1000 al Terzo Settore, il questionario prevedeva una serie di domande relative all'uso sociale del denaro e al civismo. Rispetto al primo indicatore occorre preliminarmente ricordare che donazioni e 5X1000 sono dal punto di vista concettuale due istituti differenti.

Le liberalità in denaro e la destinazione di una quota delle tasse giuridicamente hanno significati profondamente differenti. Anche da un punto di vista concreto sussistono differenze: le donazioni solitamente vengono fatte nell'ambito di campagne di sottoscrizione e i proventi vengono usati per un obiettivo specifico. Al contrario il 5X1000

rappresenta un contributo che l'ente beneficiario percepisce a distanza di tempo e rispetto al quale il contribuente non ha immediati riscontri sull'uso che verrà fatto del denaro. Se una donazione può essere un atto compiuto sull'onda dell'emozione per una particolare situazione (si pensi alle raccolte fondi nei giorni successivi un disastro naturale), il 5X1000 è un gesto più meditato con il quale il contribuente decide di premiare una determinata organizzazione del sociale in piena consapevolezza.

Tornando all'analisi dei dati (tab. 8), il 72% degli individui contattati ha fatto una donazione in denaro a scopo benefico nei dodici mesi precedenti l'intervista. Tale scelta, nel 16,2% dei casi è stata fatta in occasione di eventi eccezionali, mentre il 39% degli intervistati ha donato denaro per sostenere progetti specifici. Infine, quasi il 45% ha offerto denaro in entrambi i casi.

Tabella 8 *Donazioni in denaro negli ultimi dodici mesi ed occasione nella quale è stata fatta la donazione*

Negli ultimi 12 mesi le è capitato di effettuare donazioni a scopo benefico?	v.a.	%
Si	433	72,0
No	158	26,3
Non risponde	10	1,7
Totale	601	100,0
La sua donazione è stata effettuata...		
Solo in occasione di eventi eccezionali (terremoti, alluvioni, ecc.)	70	16,2
Solo a favore di progetti specifici (raccolte fondi per enti/onlus)	169	39,0
Per tutte e due le tipologie	194	44,8
Totale	433	100,0
Domanda non dovuta	168	-
Totale	601	-

Fonte: ISFOL 2010

È significativo che la solidarietà a distanza venga sostenuta non solo nei casi in cui il trasporto emotivo è più forte: le donazioni in occasione delle campagne di raccolta fondi per le tragedie umanitarie sono certamente un atto meritorio, tuttavia, la decisione di sostenere le iniziative sociali a prescindere dalla presenza di una specifica emergenza è una scelta che implica una maggiore consapevolezza. C'è infine da notare che un comportamento non esclude l'altro, difatti, la modalità di donazione più diffusa, è quella che interessa tutti e due i versanti di impegno.

Scomponendo i dati riferiti alle donazioni per alcune delle principali variabili socio-demografiche non si notano particolari correlazioni, né per quel che riguarda la componente anagrafica (sesso ed età, fatta eccezione per un leggero sottodimensionamento delle classi giovani: solo il 55,6% dei 25-34enni ha fatto una donazione) né rispetto alle

variabili di *status* (titolo di studio e professione).

Passando al volontariato (tab. 9), più di un intervistato su cinque afferma di essere attualmente coinvolto in un'attività non retribuita all'interno di un'organizzazione di volontariato.

Tabella 9 *Volontariato*

Svolge attualmente attività di volontariato (cioè non retribuita)?	v.a.	%
Sì	127	21,1
No	470	78,2
Non risponde	4	0,7
Totale	601	100,0

Fonte: ISFOL 2010

Si tratta di una quota significativa, soprattutto se si tiene conto che un intervistato su due è attivo sul mercato del lavoro. Inoltre confrontando i dati campionari con le rilevazioni Istat sulle attività sociali si evidenzia una percentuale di volontari più che doppia: nel 2009, secondo i dati di "Indagine Multiscopo sulle famiglie: aspetti della vita quotidiana", la percentuale di individui che svolge attività gratuita per associazioni di volontariato era del 9,2%⁵⁶.

Analizzando invece i tassi di partecipazione sociale all'interno del campione (tab. 10), si evidenzia una forte presenza di individui iscritti ad Organizzazioni di Volontariato (29,1%) e ad Onlus (21,8%). La quota di persone iscritte a cooperative sociali e ad Associazioni di Promozione Sociale sfiora in entrambe i casi il 10%, meno forte è la tendenza ad essere iscritti ad associazioni partitiche o di categoria e ONG.

Tabella 10 *Partecipazione sociale*

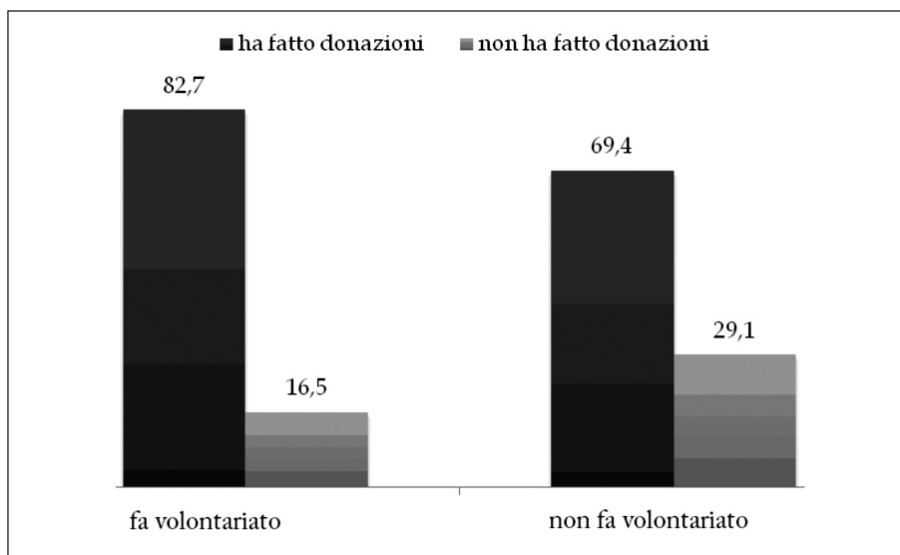
Lei e' simpatizzante, affiliata/o, aderente, iscritta/o ad una delle seguenti organizzazioni?	v.a.	%
Organizzazione di volontariato	175	29,1
Onlus	131	21,8
Cooperativa sociale	54	9,0
Associazione di promozione sociale	59	9,8
Associazione o fondazione di partito, sindacale, di categoria/professionale	26	4,3
Organizzazioni non Governative di cooperazione internazionale	26	4,3

Fonte: ISFOL 2010

56 ISTAT, *Indagine Multiscopo sulle famiglie: aspetti della vita quotidiana*, coll. "Informazioni", n.5, Roma, 2010.

Nel complesso, gli intervistati per la *survey* sembrano avere una consistente attitudine alla partecipazione sia usando il *medium* del denaro sia impegnandosi in prima persona all'interno delle organizzazioni della società civile. Se poi si va a controllare la relazione che sussiste tra questi due comportamenti si nota che (graf. 1), tra gli intervistati che fanno volontariato, la percentuale di donatori sale all'82,7% (oltre dieci punti percentuali in più rispetto al campione); al contrario tra i non volontari, gli individui che non hanno donato alcuna somma di denaro sono il 29,1% (a fronte del 16,5% dei volontari).

Grafico 1 Donazioni in denaro negli ultimi dodici mesi per attività di volontariato (%)

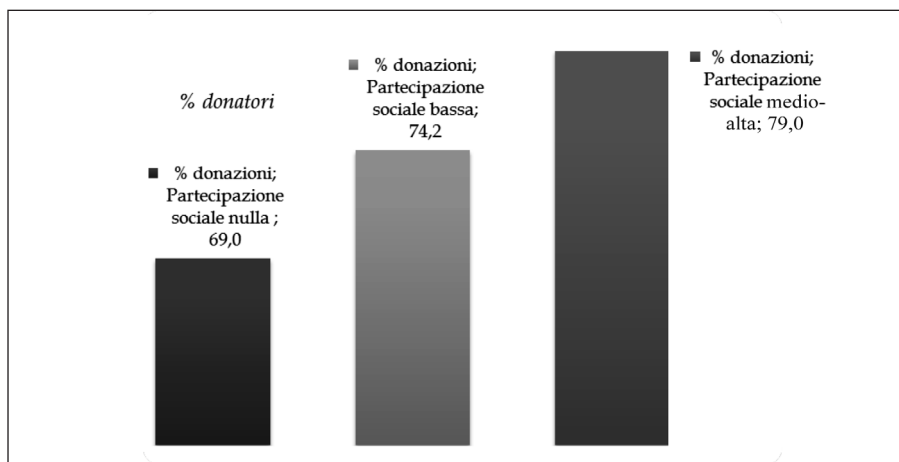


Fonte: ISFOL 2010

Una conferma della relazione tra solidarietà agita e donazioni è data dal risultato che si ottiene costruendo un "indice di partecipazione sociale"⁵⁷ e confrontandolo con la tendenza a fare donazioni (graf. 2). La tendenza rappresentata negli istogrammi è abbastanza chiara: al crescere della partecipazione sociale, cresce anche la percentuale di persone che fa donazioni in denaro, si passa difatti dal 69% al 74,2%, per arrivare al 79% degli individui con un livello medio-alto di partecipazione sociale.

57 L'indice di partecipazione sociale è di tipo additivo, ovvero sono stati sommati i valori positivi della batteria di domande sull'affiliazione ad organizzazioni sociali (sindacati, associazioni, partiti e cooperative) e si è così ottenuta una misura dell'intensità della partecipazione (in termini di numero di organizzazioni alle quali si aderisce). Laddove si ha un valore nullo significa che l'intervistato non aderisce a nessuna delle organizzazioni previste come modalità di risposta; un valore basso indica una sola affiliazione, mentre un valore medio-alto sta ad indicare che il soggetto aderisce a due o più organizzazioni sociali.

Grafico 2 *individui che hanno fatto donazioni per livello di partecipazione sociale (% per indice di partecipazione sociale)*



Fonte: ISFOL 2010

Un'altra peculiarità è data dal fatto che tra gli intervistati che si sono dichiarati credenti-praticanti la percentuale di donatori è più alta (78,1% - dato fuori tabella): è facile supporre che la vicinanza con i circuiti della solidarietà caritatevole spinga queste persone a dare più spesso denaro per sostenere cause ed iniziative che stanno loro a cuore. Dall'analisi delle relazioni tra la propensione alla liberalità ed alcuni comportamenti pro-sociali si evince che i soggetti maggiormente impegnati nel mondo del volontariato e dell'associazionismo dimostrano un'inclinazione superiore alle donazioni in denaro. Dietro questi comportamenti si delinea la consapevolezza che la solidarietà, per quanto saldamente poggiata su una base di volontariato, ha bisogno di risorse economiche per far fronte in modo incisivo alle emergenze sociali e ai bisogni delle componenti più vulnerabili della società. A ben vedere questa idea è pienamente in linea con i presupposti del 5x1000: occorre sostenere le organizzazioni sociali cosicché possano mantenere e rafforzare il proprio ruolo.

3.3 Alcuni tratti ricorrenti nel profilo socio-demografico dei contribuenti

Al fine di sintetizzare in modo efficace le informazioni demografiche, si è deciso di realizzare un'analisi per gruppi, in modo da individuare dei profili di risposta precisi che identifichino i segmenti sociali più vicini al 5X1000⁵⁸. L'analisi ha prodotto il risultato

⁵⁸ Per l'analisi delle caratteristiche socio-demografiche degli intervistati è stato usato il metodo *Two-Step*, così come implementato nel *package* statistico *Spss*. Questo metodo consente il trattamento simultaneo di variabili di natura categoriale e cardinale, oltre che la selezione automatica della migliore soluzione di raggruppamento così da ottimizzare il numero di *cluster*.

minimo possibile, ossia l'individuazione di soli due *cluster*. A conferma di quanto già accennato, il campione dei contribuenti che destina il 5X1000 al sociale presenta caratteristiche molto omogenee. I due gruppi individuati differiscono sostanzialmente per età, status occupazionale degli intervistati e composizione del nucleo familiare (tab. 11). Il primo gruppo, pari a 257 unità (il 42,8% del campione), può essere definito in termini di "pensionati urbani a reddito medio-basso". Come detto hanno in media 62 anni, vivono soli o in coppia, con eventuali figli che vivono per conto proprio, più di frequente hanno un titolo di studio medio-basso (anche se si ricorda che in generale il campione è sovra istruito rispetto alla media italiana), dispongono di un reddito mensile limitato e basato quasi esclusivamente sulla pensione; infine, risiedono per lo più nei centri con più di 500mila abitanti.

Tabella 11 Gruppi socio-demografici (% all'interno del gruppo)

	Pensionati urbani a basso reddito	Occupati di classe media residenti in provincia
Età in anni compiuti (media)	62,1	48,9
Titolo di studio		
Nessun titolo o elementari	63,3	36,7
Licenza media inferiore	46,9	53,1
Diploma media superiore	36,5	63,5
Laurea-diploma di laurea	43,2	56,8
Condizione occupazionale		
Autonomo-dirigenziale	36,8	63,2
Dipendente	24,2	75,8
Casalinghe, studenti e non occupati	28,7	71,3
Pensionato	74,6	25,4
Reddito		
Alto e medio alto	38,7	61,3
Medio basso	42,0	58,0
Basso	49,5	50,5
Rifiuto	42,5	57,5
Tipologia familiare		
Vive da solo	100,0	-
Convivenze varie	43,4	56,6
Coppia senza figli	95,5	4,5
Coppia con figli	1,3	98,7
Ampiezza del centro di residenza		
Centri fino a 10.000	32,8	67,2
Centri da 10.001 a 100.000	42,9	57,1
Centri da 100.001 a 250.000	54,9	45,1
Centri da 250.001 a 500.000	65,0	35,0
Centri oltre i 500.000	54,5	45,5

Fonte: ISFOL 2010

Il secondo profilo è stato definito in termini di "occupati di classe media residenti in provincia". Si tratta per lo più di lavoratori dipendenti con un'età media di poco superiore ai 48 anni che vivono in famiglie nella maggior parte dei casi con almeno un figlio. Hanno un buon livello di istruzione ed un reddito di una certa consistenza (di qui la connotazione di classe media). Vivono nella provincia italiana, soprattutto in cittadine sotto i 100mila abitanti.

A ben vedere, entrambi i gruppi hanno un profilo sociale "ordinario": famiglie di classe media, un po' più istruite, ma non per questo di status elevato; pensionati che vivono in città, un contesto dove è più complesso far fronte ai propri bisogni sociali. Sebbene si tratti di uno strumento attivo solo da pochi anni, il 5X1000 è entrato a far parte delle abitudini della fascia mediana della popolazione italiana, in altre parole è un comportamento che non riguarda le élites ma l'Italia popolare.

4. La scelta del beneficiario: l'interazione tra esperienza e valori

Dopo aver esplorato il profilo sociale dei contribuenti, occorre prendere in esame le motivazioni sottese alla scelta dell'ente beneficiario. A riguardo è opportuno innanzitutto verificare quali siano state le modalità attraverso le quali gli intervistati sono venuti a conoscenza di questa opportunità (tab. 12).

Tabella 12 *Modo attraverso cui si è venuti a conoscenza del 5X1000*

Come ha conosciuto il 5x1000?	v.a.	%
Da chi mi cura la dichiarazione dei redditi	188	31,3
Direttamente dall'associazione che conosco bene	159	26,5
Da pubblicità televisiva/radiofonica delle associazioni	82	13,6
Da pubblicità su riviste e quotidiani	55	9,2
Da amici che mi hanno consigliato di farlo	53	8,8
Da pubblicità inviata per posta tradizionale	18	3,0
Da "dialogatori" e banchetti informativi delle associazioni	7	1,2
Da internet (e-mail, social networks, siti web etc.)	1	0,2
Da manifesti e cartellonistica stradale	1	0,2
Altro	37	6,2
Totale	601	100,00

Fonte: ISFOL 2010

Nel 31,3% dei casi la scelta è avvenuta a seguito di una sollecitazione del professionista che si occupa della dichiarazione dei redditi. In seconda battuta (26,5%) è la conoscenza diretta dell'ente beneficiario ad indirizzare la scelta; seguono, con il 13,6%, le perso-

ne che sono venute a conoscenza dell'esistenza del 5X1000 attraverso la pubblicità su radio e TV. Nel complesso, la modalità promozionale (pubblicità su diversi *media* e supporti) assomma il 27,4%. Significativa è infine la quota di coloro che dichiarano di essere stati informati da amici e conoscenti.

Si delinea quindi un duplice canale di informazione: da una parte c'è un gruppo di intervistati che ha scoperto il 5X1000 attraverso i legami di prossimità (amici e conoscenza diretta del beneficiario), dall'altra ci sono i cittadini sui quali hanno fatto effetto i tradizionali mezzi di promozione (TV, radio, giornali e affissioni pubblicitarie). Interessante è infine il ruolo svolto dai professionisti dell'assistenza fiscale, Caf e commercialisti hanno svolto una funzione fondamentale nel diffondere una cultura della sussidiarietà fiscale. È inoltre interessante notare che la sollecitazione di un professionista è una modalità che è stata indicata soprattutto da persone con un titolo di studio basso (38,8% contro il 31,3% del totale campionario – dato fuori tabella); al contrario il canale relazionale ha riguardato in particolare quei soggetti inseriti nei circuiti della partecipazione sociale: se si scompone il dato rispetto all'indice di partecipazione sociale precedentemente proposto si ottiene che il 38,7% degli individui con un alto livello di partecipazione sociale ha conosciuto il 5X1000 direttamente tramite l'organizzazione alla quale ha destinato il contributo (nel campione la percentuale era del 26,5% – dato fuori tabella).

Nella tabella 13 si riporta invece il dato relativo alla stabilità delle donazioni rispetto al quale si evidenzia che la quasi totalità degli intervistati (88,2%) ha firmato per il 5X1000 anche nella precedente dichiarazione dei redditi. Sembra quindi essersi creato uno zoccolo duro di contribuenti che ogni anno decidono di sostenere il Terzo Settore attraverso una quota delle tasse dovute allo Stato italiano.

Tabella 13 *Continuità della scelta di destinare il 5X1000*

L'anno precedente aveva firmato il 5x1000?	v.a.	%
Si	530	88,2
No	38	6,3
Non ho compilato la dichiarazione dei redditi	4	0,7
Non ricordo - Non sono sicuro	29	4,8
Totale	601	100,0

Fonte: ISFOL 2010

Alla stabilizzazione di questo nucleo di contribuenti ha sicuramente influito lo sviluppo di strategie di comunicazione capillari ed intense, soprattutto in prossimità del periodo nel quale si deve presentare la dichiarazione dei redditi. Tra l'altro, occorre ricordare che alcune grandi organizzazioni sono dotate di propri Caf. È dunque plausibile che parte della clientela dei centri di assistenza fiscale, volendo destinare il 5X1000 senza però avere un'idea precisa di quale organizzazione indicare, abbia ritenuto "naturale" firmare in favore dell'ente che offriva l'assistenza fiscale. Comunque sia, la presenza di un blocco di contribuenti "fedeli" al 5X1000 risulta particolarmente significativa se si

considera che, allo stato attuale, il 5X1000 non è un istituto stabile, poiché ogni anno bisogna attendere la legge finanziaria per vedere confermata questa possibilità nella dichiarazione dei redditi.

Tornando all'analisi dei dati raccolti nella *survey*, un'altra informazione utile a meglio precisare le modalità con le quali i contribuenti decidono di destinare il 5X1000 è la scelta di una specifica organizzazione (tab. 14). A riguardo le risposte degli intervistati sono state univoche: il 94,3% afferma difatti di aver indicato uno specifico ente. L'idea di far confluire il proprio contributo nel fondo comune ripartito in modo proporzionale tra tutti gli enti beneficiari, non sembra interessare i contribuenti. La nettissima preferenza per una specifica organizzazione, suggerisce che il 5X1000 rappresenti un scelta esplicita e consapevole, attraverso la quale si vuole esprimere il proprio apprezzamento per le organizzazioni sociali che si ritiene lavorino meglio o con le quali si condividono determinati valori.

Tabella 14 Indicazione di un'organizzazione specifica nella destinazione del 5X1000

Lei ha donato il 5x1000 indicando una specifica organizzazione beneficiaria?	v.a.	%
Sì	567	94,3
No	21	3,5
Perché non ha indicato un beneficiario specifico?		
Perché non ne conosco nessuno	6	28,6
Non ci ho pensato (non ho avuto tempo di pensarci)	10	47,6
Non me ne importa nulla	2	9,5
Non ero informato della possibilità	2	9,5
Altro	1	4,8
Non ricordo/Non sono sicuro	13	2,2
Totale	601	100,0

Fonte: ISFOL 2010

Il 5X1000 è dunque molto distante dalla beneficenza fatta per il semplice desiderio di aiutare qualcuno, è un atto intenzionale e mirato. In altre parole, i contribuenti quando possono scegliere lo fanno.

Le informazioni sulla stabilità e fedeltà dei contribuenti nella destinazione del 5X1000 mettono in luce il consolidamento di un blocco stabile di cittadini che ogni anno coglie l'occasione per sostenere le organizzazioni sociali attraverso una quota di Irpef. I dati suggeriscono inoltre un ricambio abbastanza basso: i nuovi donatori sono una quota limitata, stimabili attorno al 6% (al netto di coloro che non ricordano). Si può quindi dire che la fase sperimentale del 5X1000 è terminata: dalla sua introduzione ha visto sempre crescere i contribuenti che lo usano e per la stragrande maggioranza dei cittadini rappresenta un appuntamento fisso. Sembra dunque che l'introduzione, seppur limitata, del principio di autodeterminazione nella destinazione delle tasse riscuota un certo successo tra i contribuenti: i risultati possono fungere da sostegno per coloro, organizzazioni

sociali e segmenti del corpo politico, che spingono per una stabilizzazione del 5X1000. Sinora si è fatto riferimento in modo indistinto agli enti che beneficiano del 5X1000; tuttavia come è ben noto il Terzo Settore è un mondo composito nel quale convivono organizzazioni profondamente diverse per dimensioni, *mission* e strategie di azione. Come si orientano i contribuenti nella scelta del soggetto beneficiario? Quali caratteristiche premiano e quali invece mettono in secondo piano?

Sotto questo profilo, le preferenze degli intervistati possono essere esplorate, analizzando la tabella 15.

Tabella 15 *Tipo di organizzazioni alle quali si preferisce donare il 5X1000*

A quale tipologia di organizzazione ha devoluto-le piacerebbe devolvere il 5x1000?	v.a.	%
A		
Un'organizzazione che lavora localmente sul territorio	243	40,4
Un'organizzazione che promuove progetti di cooperazione internazionale	147	24,5
Un'organizzazione che lavora in entrambe le dimensioni	211	35,1
Totale	601	100,0
B		
Un'organizzazione con una storia ed una tradizione consolidata	324	53,9
Un'organizzazione di recente costituzione	65	10,8
E' indifferente	212	35,3
Totale	601	100,0
C		
Un'organizzazione conosciuta e di grandi dimensioni	251	41,8
Un'organizzazione piccola e presente in un solo comune	127	21,1
E' indifferente	223	37,1
Totale	601	100,0
D		
Solo le organizzazioni che aiutano categorie svantaggiate (disabili, emarginati, ecc.)	357	59,4
Solo le organizzazioni che hanno scopi più generali (ambiente, cultura, benessere, ecc.)	64	10,6
E' indifferente	180	30,0
Totale	601	100,0

Fonte: ISFOL 2010

Tra le caratteristiche che orientano la scelta del beneficiario (A), nel 40,4% dei casi c'è la vocazione territoriale dell'ente, ovvero il radicamento sociale ed operativo in un dato contesto locale; Secondo un intervistato su quattro (24,5%) tale caratteristica

non è da preferire rispetto alla promozione di progetti di cooperazione internazionale; per il 35,1% l'organizzazione preferita è quella che opera su scala locale come a livello internazionale.

Il secondo elemento rispetto al quale esprimere le proprie preferenze, è stato la storia dell'ente (B). In questo caso, i risultati sono più netti: il 53,9% è orientato verso associazioni con una tradizione consolidata, solo il 10,8% ha invece indicato di preferire enti di recente costituzione, per il 35,3% degli individui contattati la storia dell'ente non influisce sulla scelta.

Il terzo tratto distintivo dell'ente, sono le dimensioni (C): per il 53,9% sono da prediligere le organizzazioni di grandi dimensioni. Poco più di un intervistato su cinque ammette invece di preferire enti piccoli, presenti in un solo comune. Anche in questo caso, la quota di persone per le quali non fa differenza è abbastanza elevata: 37,1%.

Infine si è chiesto agli intervistati di scegliere tra organizzazioni che aiutano le categorie svantaggiate e quelle che invece si occupano di questioni più generali come ambiente e cultura (D). Su questo elemento si registrano le differenze più marcate, poiché il sostegno a persone a rischio di marginalità sociale raccoglie quasi il 60% delle preferenze, a fronte del 10,6% delle organizzazioni con scopi più generali. Rimane del 30% la quota di individui per i quali la vocazione operativa dell'ente non fa differenza.

Le propensioni degli intervistati sono dunque abbastanza chiare. Innanzitutto, per circa un intervistato su tre, vocazione territoriale, storia, dimensioni e settore d'intervento non orientano la scelta. Tra coloro che invece quando firmano per il 5X1000 fanno valutazioni relative a questo genere di elementi, si nota una preferenza, in alcuni casi abbastanza netta, per le organizzazioni che operano su scala locale, con una storia consolidata e dotate di risorse organizzative (dimensioni) sostenute; infine, un elemento che mette d'accordo una fetta consistente di intervistati, è la realizzazione di iniziative in favore delle categorie svantaggiate. Questo ultimo dato spinge a collegare le opinioni sul 5X1000 con il tema, più generale, dell'assetto del *welfare state*. La società civile difatti assolve importanti funzioni all'interno del sistema assistenziale: oltre a gestire interi comparti di servizio, spesso interviene in quegli ambiti dove la mano pubblica non sempre arriva (come per l'appunto le povertà estreme, l'assistenza ai migranti, le tossicodipendenze), arrivando a tamponare i bisogni sociali dei cittadini. Coerentemente con questa funzione gli intervistati intendono il 5X1000 come un sostegno a quelle realtà che si fanno carico di assistere i soggetti svantaggiati poiché sono consapevoli che senza il loro contributo questi bisogni rimarrebbero probabilmente scoperti. In sintesi, le organizzazioni sociali sono considerate un attore essenziale del *welfare*. I cittadini intervistati sembrano aver preso atto della transizione che ha condotto al *welfare mix*: un sistema assistenziale di prossimità nel quale il mondo del sociale si fa carico di rispondere ai bisogni di cura e assistenza di quote sempre maggiori di persone.

Il fatto che la destinazione del 5X1000 sia una scelta estremamente focalizzata, emerge con chiarezza anche dall'analisi delle informazioni disponibili sul settore nel quale opera l'organizzazione indicata dagli intervistati nell'ultima dichiarazione dei redditi (tab. 16).

Tabella 16 Settore in cui opera l'organizzazione beneficiaria del contributo (settori ordinati per valore assoluto delle risposte)

Settore	v.a.	% sulle risposte	% sui casi
Sanità	218	33,3	38,4
Assistenza sociale	167	25,5	29,5
Istruzione e ricerca	108	16,5	19,0
Cooperazione e solidarietà internazionale	41	6,3	7,2
Religione	33	5,0	5,8
Filantropia e promozione del volontariato	27	4,1	4,8
Cultura, sport e ricreazione	17	2,6	3,0
Ambiente	15	2,3	2,6
Sviluppo economico e coesione sociale	11	1,7	1,9
Tutela dei diritti e attività politica	4	0,6	0,7
Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	2	0,3	0,4
Non saprei	6	0,9	1,1
Altri settori	5	0,8	0,9
Totale risposte	654	100,0	115,3*
Casi validi	567	-	-
Casi mancanti	34	-	-

Fonte: ISFOL 2010

* Il totale è superiore a cento poiché erano possibili più risposte

Il settore che ha ricevuto il maggior numero di preferenze è quello sanitario: il 38,4% degli intervistati ha infatti dichiarato di aver donato il proprio 5X1000 Irpef ad organizzazioni sociali che lavorano nel settore del sostegno sanitario. Segue, con il 29,5%, l'assistenza sociale e il settore istruzione e ricerca (19%). Tutti gli altri settori previsti come modalità di risposta, ottengono percentuali nettamente inferiori al 10%.

Nelle prime posizioni della graduatoria ci sono dunque le organizzazioni che operano a stretto contatto con i bisogni sociali più gravi, più indietro gli enti attivi nel campo della promozione culturale. In questo caso, dietro tale scelta sembra esserci l'esigenza di vedere il proprio denaro usato per far fronte alle emergenze sociali più scottanti: i dati della tabella 13 possono difatti essere letti come una sorta di graduatoria dei bisogni sociali, dove la salute e l'assistenza alle persone precedono attività, sulla carta altrettanto importanti, ma ritenute al momento meno urgenti. Non è quindi un caso che, in cima alla classifica, ci siano quegli ambiti in cui la riduzione delle risorse pubbliche provoca le reazioni più allarmate da parte della cittadinanza: sanità e sociale sono i pilastri del sistema di assistenza pubblica, occorre dunque sostenere i soggetti sociali che si impegnano in questo settore.

Anche tenendo conto di questa propensione, rimane comunque aperta una delle questioni fondamentali del sistema di *welfare* italiano: il 5X1000 rappresenta una soluzione tampone ai problemi dell'assistenza pubblica o è da considerare un traino per lo svilup-

po di politiche sociali inclusive e vicine ai cittadini. Si ripropone in altre parole l'ambivalenza che nel Libro Verde sul Terzo Settore viene definita in termini di opposizione tra un "Terzo Settore prestazionale" ed un "Terzo Settore promozionale"⁵⁹.

Nella tabella 17 sono invece riportati i motivi che hanno spinto gli intervistati a scegliere una specifica organizzazione. Nella maggior parte dei casi (32,6%) il movente principale è stato la condivisione dell'ideologia/pensiero dell'ente in questione, in un caso su quattro (24,5%) è invece l'interesse per le iniziative dell'organizzazione ad orientare la scelta del contribuente, più o meno sullo stesso ordine di grandezza si situa la conoscenza diretta dell'organizzazione e delle persone che vi lavorano. Staccate di circa quindici punti percentuali, ci sono le modalità "vi opero/avo come volontario" (10,1%) "è molto conosciuta/pubblicizzata" (9,7%) e "mi è stata presentata da persone affidabili" (9,3%).

Tabella 17 *Motivo per cui si è scelto di destinare il 5X1000 ad una organizzazione specifica (Risposte multiple)*

Motivo della scelta	v.a.	% sulle risposte	% sui casi
Ne condivido l'ideologia/il pensiero	185	24,2	32,6
Sono interessato al tipo di iniziative che promuove	139	18,2	24,5
Conosco personalmente l'associazione/chi vi lavora	138	18	24,3
Vi opero/operavo come volontario	57	7,5	10,1
E' molto conosciuta/pubblicizzata	55	7,2	9,7
Mi è stata presentata da persone affidabili	53	6,9	9,3
Il modo in cui utilizza i fondi è trasparente e chiaro	35	4,6	6,2
Il suo materiale informativo è completo e chiaro	24	3,1	4,2
Ho usufruito dei servizi resi dall'associazione	22	2,9	3,9
Mi è stato consigliato da chi ha compilato la denuncia dei redditi	21	2,7	3,7
Sono stato contattato da loro	11	1,4	1,9
È indipendente/autonoma nelle sue attività	9	1,2	1,6
È stata indicata da istituzioni pubbliche	8	1	1,4
Altro	7	0,9	1,2
Non saprei	1	0,1	0,2
Totale risposte	765	100,0	134,9
Casi validi	567	-	-
Casi mancanti	34	-	-

Fonte: ISFOL 2010

⁵⁹ Cfr. Forum del Terzo Settore, *Le sfide dell'Italia che investe sul Futuro. Libro Verde del Terzo Settore*, Convegno, Roma, 13 maggio 2010.

Gli intervistati sembrano dunque essere orientati più da una consonanza di valori piuttosto che dalla conoscenza diretta dell'organizzazione. Il riferimento alla condivisione dei valori, mitiga la considerazione fatta in precedenza rispetto al pragmatismo della scelta. Se è vero che i settori maggiormente indicati possono essere letti in termini di gerarchia dei bisogni, occorre ammettere che questa posizione realista deve fare i conti con un'esigenza di identificazione rispetto ai riferimenti ideali dell'organizzazione scelta. Questo risultato peraltro è in controtendenza con quanto fatto riscontrare dall'indagine sul 5X1000 realizzata nel 2007 e citata nel corso dell'introduzione⁶⁰. La ricerca evidenziava il ruolo del contatto diretto con l'ente beneficiario, mentre l'indagine ISFOL pone l'accento sulla dimensione della scelta. Probabilmente questa differenza risale al fatto che l'indagine dell'IREF era stata realizzata all'indomani dell'introduzione del 5X1000, in un momento nel quale l'atteggiamento dei contribuenti era per forza di cose più acerbo. Dopo quattro anni di esercizio i criteri di scelta si sono fatti sicuramente più maturi e ponderati.

Sempre rispetto al tema delle motivazioni è possibile fare un'altra considerazione. Tra le righe si legge l'esigenza di non essere considerati come clienti/utenti dei servizi ma come persone portatrici di una propria visione del mondo che ci si aspetta di ritrovare all'interno delle organizzazioni alle quali si è data fiducia. C'è invece meno interesse per gli aspetti tecnici ovvero la trasparenza nell'uso dei fondi e la chiarezza del materiale informativo: nella scelta dell'ente questi elementi sono decisamente in secondo piano, anche se, come si avrà modo di valutare in seguito, il tema dell'*accountability* desta comunque interesse. Questa vicinanza, peraltro, non è soltanto ideale poiché i contribuenti si tengono molto informati sulle attività dell'ente verso il quale hanno deciso di destinare il 5X1000 (tab. 18): due intervistati su tre, infatti, dichiarano di informarsi regolarmente sulle attività. I cittadini che donano il 5X1000, appaiono come soggetti attivi e critici: pur condividendo i valori di fondo dell'ente si informano con costanza sulle attività realizzate. In altre parole, il 5X1000 non rappresenta una delega in bianco, i contribuenti cercano di controllare l'operato dei beneficiari tenendosi quantomeno informati sulle iniziative poste in essere.

Tabella 18 *Informazione rispetto alle attività svolte dall'organizzazione alla quale si è deciso di destinare il 5X1000*

Come giudica il suo livello di conoscenza delle attività svolte dall'organizzazione prescelta?	v.a.	%
Molto buona (mi informo regolarmente delle attività)	355	62,6
Sufficiente (ho un'idea generale della loro attività)	175	30,9
Piuttosto scarsa (non mi interessa molto, mi fido e basta)	37	6,5
Totale rispondenti	567	100,0
Casi mancanti	34	-
Totale	601	-

Fonte: ISFOL 2010

⁶⁰ Cfr. IREF, *Quando a scegliere è il contribuente. Indagine conoscitiva sul cinque per mille*, anticipazioni della ricerca, Roma, 2007.

A giudicare dal dato sulla fedeltà all'associazione (tab. 19), la fiducia dei cittadini che donano il 5X1000, sembra essere ben riposta, dal momento che il 74,5% degli intervistati ha confermato la scelta fatta l'anno precedente indicando lo stesso beneficiario. La gran parte del campione non ha dunque dovuto ricredersi sull'operato dell'ente che aveva scelto. Certamente dietro a queste affermazioni, si profila la questione dell'*accountability* e della pubblicizzazione delle modalità di impiego dei fondi da parte degli enti che ne beneficiano. Va pur detto che al contrario, quasi un intervistato su cinque, ha deciso di cambiare organizzazione.

Tabella 19 Beneficiario indicato nell'anno precedente l'attuale dichiarazione dei redditi

Aveva indicato lo stesso beneficiario di quest'anno?	v.a.	%
Sì, ho indicato lo stesso beneficiario	395	74,5
No, ho indicato un altro beneficiario	99	18,7
Non ho indicato alcun beneficiario	3	0,6
Non ricordo	33	6,2
Totale rispondenti	530	100,0
Domanda non dovuta	71	-
Totale	601	-

Fonte: ISFOL 2010

I motivi che hanno portato al cambiamento dell'ente sono sintetizzati nella tabella 20. Prevale (32,3%) la posizione di coloro che preferiscono cambiare beneficiario ogni anno, seguono gli intervistati che dichiarano di aver trovato un'organizzazione sociale che li ha convinti di più. I dati non suggeriscono la presenza di processi di valutazione particolarmente approfonditi sulle iniziative poste in essere da parte dell'ente in quanto sono una quota decisamente residuale i soggetti che non hanno reputato adeguato l'uso dei contributi (3%). Non che questo sia necessariamente un elemento negativo: con tutta probabilità, l'operato dei singoli enti è sia efficace sia efficiente. Tuttavia, leggendo in controluce questi dati, spicca il riferimento alle motivazioni ideali: il dubbio è che l'enfasi sulla coincidenza ideologica vada a discapito di un atteggiamento di vigilanza nei confronti delle organizzazioni beneficiarie. Anche in questo caso, tuttavia, le responsabilità non sono completamente a carico dei contribuenti poiché la valutazione dei risultati, per essere tale, necessita di una politica di trasparenza sull'impiego delle risorse.

Tabella 20 *Motivo per il quale quest'anno si è deciso di cambiare beneficiario*

Perché quest'anno ha cambiato beneficiario?	v.a.	%
Si è dimostrata poco affidabile - non ho visto i risultati	3	3,0
Ho conosciuto un'organizzazione che mi convinceva di più	29	29,3
Cambio beneficiario ogni anno a prescindere dai risultati	32	32,3
Mi è stata segnalata una nuova organizzazione	8	8,1
La campagna informativa è stata più convincente	2	2,0
Nessuna ragione in particolare	24	24,2
Poca chiarezza e trasparenza dell'organizzazione	1	1,0
Totale rispondenti	99	100,0
Domanda non dovuta	502	-
Totale	601	-

Fonte: ISFOL 2010

La tabella 21 offre ulteriori spunti per sviluppare i ragionamenti proposti sinora. Alla domanda su quali siano i motivi che possono incentivare la scelta di un ente piuttosto che di un altro, gli intervistati hanno risposto, nel 48,3% dei casi, la conoscenza di qualcuno che lavora o fa volontariato nell'ente. Le campagne di informazione ottengono invece una percentuale di venti punti più bassa (28,3%). Stando a questi dati, si può notare che, dal punto di vista del donatore, la migliore assicurazione della qualità dell'operato del beneficiario, è il contatto con un testimone diretto, un operatore/volontario, che funge da garante dell'operato, in nome dell'organizzazione di cui fa parte. In un contesto nel quale le pratiche di rendicontazione sociale spesso non vanno al di là della congruenza amministrativo-contabile, è naturale che i contribuenti si affidino all'esperienza personale: la fiducia è una delle risorse che attualmente guida la sussidiarietà fiscale. I cittadini donano il loro denaro alle realtà che conoscono bene e delle quali si fidano.

Tabella 21 *Motivo che incentiva nella donazione ad una specifica organizzazione*

Cosa la incentiva o potrebbe incentivarla a devolvere il 5x1000 ad una specifica organizzazione beneficiaria?	v.a.	%
Una buona campagna di informazione da parte dell'ente	170	28,3
Conoscere qualcuno che ci lavora o fa volontariato	290	48,3
Pubblicità da parte di istituzioni pubbliche	35	5,8
Nulla di particolare	78	13,0
Altro	28	4,7
Totale	601	100,0

Fonte: ISFOL 2010

Questa tendenza invita a riflettere sulla necessità di incentivare pratiche di *accountability* più incisive: non che occorra disincentivare le relazioni fiduciarie tra organizzazioni di Terzo Settore e cittadini, tuttavia sarebbe necessario che, accanto a meccanismi di controllo informali, si affianchino strumenti maggiormente strutturati, pubblici e accessibili a tutti i cittadini. Una delle dimensioni fondamentali dell'*accountability* dovrebbe quindi essere il superamento di un certo lessico aziendalista che esprime un interesse quasi esclusivo per i "risultati" dell'azione sociale. C'è probabilmente lo spazio per offrire al cittadino-contribuente una "narrazione" articolata di quanto si è fatto con i finanziamenti del 5X1000, usando magari casi concreti e storie di successo per arricchire di particolari e dettagli il momento della rendicontazione sociale.

Per concludere, è interessante proporre le intenzioni, per la prossima dichiarazione, espresse dagli intervistati (tab. 22).

Tabella 22 *Disponibilità a donare i 5X1000 alla prossima dichiarazione dei redditi*

Il prossimo anno pensa di destinare il cinque per mille dell'Irpef?	v.a.	%
Certamente sì	502	83,5
Probabilmente sì	82	13,6
Probabilmente no	3	0,5
Certamente no	2	0,3
Non so	12	2,0
Totale	601	100,0

Fonte: ISFOL 2010

Pur con le criticità summenzionate, il successo del 5X1000 è notevole: l'83,5 dei contribuenti contattati nel corso dell'indagine afferma che nella prossima dichiarazione dei redditi donerà nuovamente il 5X1000. Se si aggiungono coloro che probabilmente firmeranno (13,6%), si ottiene un plebiscito in favore di questa innovazione fiscale.

La semplicità del meccanismo e l'efficacia delle strategie di comunicazione sociale adottate dalle organizzazioni, hanno probabilmente contribuito a questa rapida fidelizzazione dei contribuenti italiani. A riguardo è comunque possibile anche una seconda lettura. La società civile italiana ha negli ultimi decenni avuto un deciso consolidamento, i cittadini hanno imparato a conoscere il mondo del sociale e ad apprezzarlo, è possibile quindi che non cercassero altro che un canale nel quale convogliare la riconoscenza. Di qui si comprende il rapido successo del 5X1000.

5. Le motivazioni dei contribuenti: diverse versioni della sussidiarietà fiscale

Dopo aver passato in rassegna i significati espliciti che i cittadini assegnano al 5X1000, si è perso di vista il valore civico di questo strumento di sussidiarietà fiscale: in altre parole, avendo indugiato sui margini di libertà del contribuente (ossia l'opportunità di premiare le organizzazioni sociali idealmente e concretamente più vicine al proprio vissuto), occorre offrire una panoramica del grado di accordo rispetto ad un'idea del 5X1000 come contributo al bene comune della società. Il 5X1000, difatti, può essere visto anche come un dovere, una sorta di obbligo morale nei confronti delle organizzazioni che si occupano di garantire diritti e benessere per le persone dotate di meno risorse, al di là del fatto che si conoscano le persone che ci lavorano o che se ne condividano valori e punti di vista. Il contributo Irpef, può essere visto come una forma disinteressata di sostegno al sociale.

Sotto questo profilo i dati della tabella 23 rappresentano un termine di paragone probante. In generale, a prescindere quindi da elementi d'esperienza, che significato attribuiscono i cittadini al 5X1000? Secondo il 37,1% degli intervistati si tratta di uno strumento utile per il cittadino e le organizzazioni sociali, con il 35,9% ci sono invece i cittadini che vedono in questo strumento il modo migliore per sostenere progetti di promozione sociale. Infine, per un intervistato su cinque il 5X1000 rappresenta una forma di partecipazione attiva e concreta all'aumento dell'offerta di servizi sociali.

Tabella 23 *Percezione del significato del 5X1000*

D'impatto, per lei, il 5X1000 è...?	v.a.	%
Uno strumento utile per il cittadino e per le associazioni	223	37,1
Un'imposizione fiscale	30	5,0
Il modo migliore in assoluto per sostenere progetti di promozione sociale	216	35,9
Una partecipazione attiva e concreta all'aumento dell'offerta di servizi sociali	122	20,3
Altro	10	1,7
Totale	601	100,0

Fonte: ISFOL 2010

C'è dunque una parte consistente di donatori che intende lo strumento fiscale in termini di utilità immediata: con il 5X1000 cittadini e associazioni sociali hanno una risorsa in più per contribuire al benessere della società. Vicini a questa posizione, con un accento più pragmatico, sono i rispondenti che affermano di intendere il 5X1000 in termini di aumento dell'offerta di servizi. Per buona parte delle persone che hanno accettato l'intervista, il 5X1000 è quindi uno strumento utile a tamponare le falle di un sistema dell'assistenza in debito di ossigeno; la connotazione che sembra emergere tra le righe

di queste affermazioni è che il 5X1000 non possa essere considerato una soluzione valida sempre e comunque: è necessario accompagnarlo ad altri strumenti di sostegno. Coloro che invece considerano il 5X1000 il modo "migliore" per mettere in moto processi di promozione sociale e della persona, sembrano farsi interpreti di un salto concettuale ulteriore. A loro parere, tra i diversi metodi per incentivare il bene comune l'approccio sussidiario è quello che assegna alla società civile la guida del progresso sociale. La leva fiscale è dunque uno strumento di libertà e autonomia dallo Stato che non misconosce il ruolo delle istituzioni, ma ne rivitalizza il senso.

Un termine di paragone più esplicito per valutare questi atteggiamenti, è dato dalle opinioni riportate nella tabella 24.

Tabella 24 Opinioni sul 5X1000 come strumento di cittadinanza attiva

Con quali delle seguenti affermazioni si trova maggiormente d'accordo?	v.a.	%
Il 5x1000 è un ottimo strumento attraverso il quale il contribuente può diventare cittadino attivo e partecipare allo sviluppo locale e alla promozione sociale	322	53,6
Vorrei che i cittadini e le aziende potessero scegliere ancor di più sulla destinazione di una parte delle proprie tasse	241	40,1
Nessuna delle precedenti	38	6,3
Totale	601	100,0

Fonte: ISFOL 2010

Il fisco è la questione attorno alla quale ruotano i destini del federalismo e, più in generale, dell'assetto socio-politico italiano. Inoltre il tema dell'impiego delle risorse di finanza pubblica è da tempo oggetto di accese dispute. In questo dibattito, il 5X1000 è un elemento trascurabile, almeno in termini quantitativi. Tuttavia, stando al principio ispiratore, il 5X1000 rappresenta l'unico esempio di democrazia fiscale presente nell'ordinamento italiano: attraverso questo piccolo prelievo fiscale, i cittadini possono decidere in prima persona e quasi senza intermediazioni, verso chi destinare una parte delle tasse.

È dunque estremamente interessante calare il tema del 5X1000 all'interno del più ampio campo della fiscalità. A riguardo, i dati a disposizione mettono in evidenza che, secondo un tutt'altro che trascurabile 40,1% di intervistati, i cittadini dovrebbero avere ancor più occasioni di scegliere in modo diretto la destinazione di una parte delle proprie tasse. Il resto degli intervistati, ritiene invece che il 5x1000 sia un ottimo strumento attraverso il quale il contribuente può diventare cittadino attivo e partecipare allo sviluppo locale. A ben vedere, si tratta di due affermazioni complementari che, con diversi accenti, tracciano il perimetro per una rinnovata concezione del fisco e del contribuente. Soprattutto la posizione che rimanda ad una concezione del fisco come strumento di cittadinanza prefigura un'idea di società nella quale, a partire dalla possibilità di scegliere come destinare le tasse si attiva un recupero di centralità sociale: il contributo

allo sviluppo della comunità nelle quale si vive, inizia con la dichiarazione dei redditi. L'altra prospettiva rispetto alla quale sono stati chiamati a pronunciarsi gli intervistati riguarda l'ipotesi che i margini di autonomia del contribuente possano essere più ampi. In altre termini, il 5X1000 è uno strumento importante ma non sufficiente: il principio di sussidiarietà fiscale dovrebbe essere applicato in modo più netto, lasciando libero il contribuente di sostenere quelle realtà a suo parere più meritorie. Si tratta di una prospettiva radicale, non esente da derive particolariste. Nella quota di intervistati che hanno sottoscritto questa affermazione, si evidenzia la medesima esigenza espressa dal sottogruppo precedentemente commentato: il 5X1000 offre un'importante occasione per quel recupero della funzione sociale del fisco che attraversa le opinioni della stragrande maggioranza dei contribuenti. La dichiarazione dei redditi può non essere una consuetudine svuotata di significato e riacquistare la sua componente di cittadinanza. Leggendo i dati presentati nella tabella 25 alla luce di queste considerazioni, si trovano motivi di conferma di quanto appena sostenuto.

Tabella 25 *Motivo per il quale si è scelto di donare il 5X1000*

Perché ha scelto di devolvere il 5x1000?	v.a.	% sulle risposte	% sui casi
Per aiutare chi è meno fortunato	291	33,4	48,4
Per senso del dovere	97	11,1	16,1
Perché lo fanno gli altri	4	0,5	0,7
Donare mi fa stare bene	123	14,1	20,5
Condivido il pensiero, le ideologie dell'organizzazione a cui ho donato	215	24,7	35,8
Sono un membro dell'organizzazione alla quale ho devoluto il 5xmille	30	3,4	5,0
Me lo ha consigliato chi redige la mia dichiarazione dei redditi (commercialista/CAF)	26	3,0	4,3
Beneficio/ho beneficiato dei servizi dell'organizzazione a cui ho devoluto il 5x1000	46	5,3	7,7
Me lo ha consigliato un amico, un parente	26	3,0	4,3
Altro	12	1,4	2,0
Total risposte	870	100,0	144,8
Casi validi	601	-	-

Fonte: ISFOL 2010

Sondando le motivazioni per le quali i soggetti contattati hanno dichiarato di aver devoluto il 5X1000 al sociale, emerge che nel 48,4% dei casi la donazione è stata fatta per aiutare chi è meno fortunato. Con il 35,8% ritorna la posizione di coloro che nella donazione ritengono preponderante il condividere il pensiero, l'ideologia dell'organizzazione; segue l'opinione degli intervistati per i quali donare è fonte di benessere (20,5%); con

il 16,1% chi ha scelto l'*item* "per senso del dovere"; le altre modalità di risposta hanno ottenuto percentuali di scelta più modeste e nel complesso residuali. In prima battuta, colpisce la diffusione di motivazioni sostanzialmente individualiste: comunanza ideologica e senso del dovere sono esigenze dell'individuo, per non parlare del benessere insito in una donazione. È pur vero che, in un panorama segnato da alcune esigenze personali, l'altruismo è comunque la dimensione quantitativamente preponderante. Nonostante si potesse supporre che al concetto di sussidiarietà si abbinasse uno spiccato senso di solidarietà sociale, emerge una connotazione individualista, sebbene mitigata.

6. Una sintesi dei risultati dell'indagine

In un panorama nel quale il 5X1000 raccoglie ampi consensi occorre approfondire le sfumature che differenziano gli atteggiamenti dei contribuenti rispetto alle organizzazioni da premiare attraverso la quota Irpef. Si è visto in precedenza, attraverso la batteria di domande relative alle preferenze degli intervistati rispetto alle caratteristiche delle organizzazioni beneficiarie, che i contribuenti hanno le idee ben chiare su quali siano le caratteristiche di un ente al quale devolvere il 5X1000. Sulla scia di quelle indicazioni si è scelto di realizzare un'analisi multivariata dei dati per identificare le dimensioni essenziali del rapporto tra contribuenti e 5X1000.

La strategia d'analisi adottata per analizzare e classificare i contribuenti è stata dettata dalla particolare natura del campione. Come ha evidenziato l'analisi di *cluster* sulle caratteristiche socio-demografiche (cfr. par. 3.3 del presente capitolo), i soggetti appartenenti al campione costituiscono un sottogruppo particolare di coloro i quali decidono di devolvere parte delle quote Irpef utilizzabili tramite il meccanismo del 5X1000: sia per caratteristiche demografiche sia rispetto ai comportamenti pro-sociali il collettivo analizzato è abbastanza omogeneo. Tenuto conto di questi condizionamenti si è quindi optato per un approccio analitico che portasse in superficie differenze di opinione più sottili e ne offrisse una sintesi. In una prima fase è stata quindi realizzata una riduzione delle variabili con tecniche fattoriali e, successivamente, una volta individuate delle dimensioni ad esse sottostanti, un'analisi dei gruppi a partire da questi risultati.

Nello specifico, preliminarmente è stata realizzata un'analisi delle corrispondenze multiple (ACM) sulle variabili relative ai comportamenti e le motivazioni dei contribuenti (le aree 3 e 4 del questionario – cfr. Allegato A). Per l'analisi si è usato il *software* statistico Spad. Le variabili considerate sono riportate nel prospetto 1.

Variabili attive			Variabili illustrative		
Etichetta	Domanda	N. modalità	Etichetta	Domanda	N. modalità
D.2	Modalità di scelta del 5x1000	4	D.22	Sesso	2
D.9	D'impatto, per lei, il cinque per mille è ...?	5	D.23	Fascia d'età	6
D.13A	A quale tipologia di organizzazione ha devoluto/le piacerebbe devolvere il 5x1000? Categoria A	3	D.24	Titolo di studio	4
D.13B	A quale tipologia di organizzazione ha devoluto/le piacerebbe devolvere il 5x1000? Categoria B	3	D.25	Situazione occupazionale	4
D.13C	A quale tipologia di organizzazione ha devoluto/le piacerebbe devolvere il 5x1000? Categoria C	3	D.26	Reddito medio annuo	4
D.13D	A quale tipologia di organizzazione ha devoluto/le piacerebbe devolvere il 5x1000? Categoria D	3	D.27	Numero componenti famiglia (compreso la persona intervistata)	5
D.19	Svolge attualmente attività di volontariato	3	D.28	Tipologia nucleo familiare	4
D.18	Negli ultimi 12 mesi le è capitato di effettuare donazione	2	D.30	Area geografica	4
D.18a	La sua donazione è stata effettuata	4	D.31	Per quanto riguarda la religione, lei come si definisce	4

Fonte: ISFOL 2010

Come in tutte le tecniche fattoriali, l'obiettivo dell'analisi è individuare le relazioni esistenti tra un insieme di variabili attraverso la creazione di uno spazio "ottimale", di dimensione ridotta, sintesi dell'informazione contenuta nei dati originari. In altre parole, con questa tecnica si definiscono delle variabili latenti (o fattori), frutto della combinazione delle variabili originali, che esprimono alcuni concetti non direttamente osservabili, ma presenti nel campo di indagine.

6.1 L'analisi fattoriale

Il risultato dell'analisi mostra come i primi tre fattori siano in grado di riprodurre il 28,76% di inerzia globale⁶¹ (rispettivamente 11,2% il primo e 21% i primi due sommati). Il grafico 3 rappresenta i due fattori fondamentali emersi dall'ACM⁶². Sull'asse orizzontale si trova il fattore denominato "civiltà del denaro"; lungo l'asse verticale invece c'è il fattore "preferenze sul Terzo Settore".

Sebbene il 5X1000 sia giuridicamente distante dalle donazioni, una delle ipotesi di lavoro dell'indagine consisteva nell'idea che, per i contribuenti questo strumento fosse ancora contiguo alle altre forme di liberalità in denaro. L'analisi fattoriale offre elementi a sostegno di questa ipotesi. Il 5X1000, e con esso anche il concetto di *tax self determination*, fa parte di una visione più ampia: le donazioni in denaro, le tasse (e anche le eventuali quote associative versate dalle associazioni) rientrano in una concezione civica del denaro per la quale offrire dei soldi alle organizzazioni sociali non è beneficenza, ma una forma di partecipazione poiché le somme destinate servono a mettere in comune delle risorse e a sostenere delle iniziative sociali. Occorre poi ricordare che in un'ottica partecipativa, il 5X1000 può anche assolvere una funzione di compensazione della mancanza di partecipazione.

Il secondo fattore invece identifica le propensioni degli intervistati nei confronti delle organizzazioni di Terzo Settore. Lungo l'asse verticale si dispongono le variabili relative alle caratteristiche degli enti: le dimensioni, la storia, la scala d'intervento ed il target dei beneficiari connotano un atteggiamento di attenzione e vigilanza rispetto agli enti che si decide di sostenere. In altre parole, non si offre il contributo Irpef a chiunque, ma solo a seguito di attente valutazioni sul tipo di organizzazione. La scelta del beneficiario, come già accennato, è un atto consapevole nel quale entrano i giochi valori e convinzioni personali.

Nel complesso lo spazio concettuale che emerge dall'analisi delle corrispondenze multiple evidenzia che il 5X1000 è un comportamento radicato, innanzitutto, su un'idea sussidiaria di fisco all'interno della quale il sostegno in denaro viene visto come una forma di partecipazione all'azione sociale delle organizzazioni che si è deciso di sostenere. Sulla scorta di questo primo *step* di analisi, si è poi passati ad individuare dei profili di risposta utili a definire alcuni gruppi di rispondenti.

61 Si tratta di percentuale di inerzia pura, ovvero non rivalutata secondo la nota formula di Benzecri. Per cui il risultato può dirsi soddisfacente.

62 Come di consueto per facilitare la lettura ed il commento vengono rappresentati solo i primi due fattori. Nel commento dell'ACM non si prenderanno in esame i pesi fattoriali, rimandando alla discussione dei *cluster* i raffronti statistici.

Passando all'analisi per singolo cluster occorre avvertire che ci si limiterà al commento dei tre gruppi principali evitando di entrare nel merito del gruppo residuale. Il primo gruppo di intervistati ammonta al 25,3% del campione (tab. 26).

Tabella 26 *Il sostegno spontaneo – Gruppo A (N. 152 – 25,3%)*

Variabile	Modalità	% nel gruppo1	% nel campione2	% nella modalità	Valeur-Test
Donazioni negli ultimi 12 mesi	No	100,00	27,95	90,48	23,74
Attività di volontariato	No	85,53	78,20	27,66	2,48
Fascia d'età	Da 25 a 34 anni	10,53	5,99	44,44	2,42
Opinione immediata sul 5X1000	Uno strumento utile	45,39	37,10	30,94	2,34

Fonte: ISFOL 2010

Si tratta di individui che negli ultimi dodici mesi non hanno fatto nessuna donazione (all'interno del gruppo i non donatori sono la totalità; mentre nel campione erano il 27,9%); allo stesso modo questi intervistati non fanno attività di volontariato (85,5% nel gruppo contro 78,2% nel campione). Dal punto di vista demografico invece si rileva una preminenza di giovani (25-34 anni). Il profilo di questo gruppo è dunque caratterizzato da una distanza rispetto ai circuiti della società civile, ciò nonostante per gli individui appartenenti a questo gruppo il 5X1000 rappresenta uno strumento utile (45,4% nel gruppo contro 37,1% nel campione).

Volendo trovare una formula che sintetizzi il punto di vista di questi intervistati, si potrebbe dire che costoro esprimono un sostegno spontaneo ed immediato verso il 5X1000. Pur avendo poca consuetudine con il mondo dell'associazionismo e del volontariato sembrano essere ben disposti verso le organizzazioni sociali. Questo atteggiamento ben si coniuga con la connotazione anagrafica degli intervistati. In sintesi, il 5X1000 rappresenta un'opzione affascinante per questi nuovi contribuenti.

Allargando ulteriormente il discorso gli appartenenti a questo gruppo sono una sorta di "sostenitori esterni": non sono in contatto con il sociale ma ritengono necessario sostenerlo. È questo un elemento abbastanza nuovo poiché come è noto il mondo della società civile è supportato soprattutto dagli *insider*, – ovvero da persone che, in un modo o nell'altro, hanno un contatto più o meno diretto con il Terzo Settore. Il fatto che ci siano degli individui per i quali offrire un contributo al Terzo Settore è importante a prescindere dalla conoscenza di qualche organizzazione specifica, rappresenta un'importante riserva di consenso, soprattutto tenuto conto che si tratta di soggetti per lo più giovani. Il secondo gruppo di intervistati corrisponde al 24,5% del campione (tab. 27). Le variabili che connotano maggiormente il *cluster* sono quelle relative alle preferenze sul Terzo Settore. Per gli appartenenti al gruppo le organizzazioni sociali vanno bene un po'

tutte: non hanno preferenze rispetto alle dimensioni (87,8% nel gruppo Vs. 37,1% nel campione); così come la storia dell'ente non influisce sulla scelta di destinare il 5X1000 (77,5% contro 35,8%). Anche la *mission* non è rilevante (53% all'interno del *cluster* 32,3% nel totale campionario). L'unica caratteristica rilevante è che l'ente al quale si destina il contributo Irpef operi a livello locale (65,9% nel gruppo, 35,1% nel campione). Rispetto all'uso civico del denaro, gli intervistati inseriti in questo gruppo hanno tutti fatto delle donazioni nell'ultimo anno; sia in occasione di eventi eccezionali sia in relazione a specifici progetti.

Tab. 27 *La sussidiarietà incondizionata – Gruppo C (N. 147 – 24,5%)*

Variabile	Modalità	% nel gruppo	% nel campione	% nella modalità	Valeur-Test
Preferenze rispetto alla dimensione dell'organizzazione (D13C)	Nessuna preferenza	87,76	37,10	57,85	14,73
Preferenze rispetto alla storia dell'organizzazione (D13B)	Nessuna preferenza	77,55	35,27	53,77	12,14
Donazioni negli ultimi 12 mesi	Sì	100,00	72,05	33,95	10,36
Preferenze rispetto al livello di intervento dell'organizzazione (D13A)	Livello locale	65,99	35,11	45,97	8,78
Preferenze rispetto alla mission dell'organizzazione (D13D)	Nessuna preferenza	53,06	29,95	43,33	6,74
Tipo di donazione	Sia in occasione di eventi eccezionali sia per progetti specifici	46,26	32,28	35,05	4,00
Tipo di donazione	Solo a favore di progetti specifici	40,82	28,12	35,50	3,75

Fonte: ISFOL 2010

Questo gruppo di soggetti si fa interprete di quella che può essere definita una forma di sussidiarietà fiscale incondizionata: lo scarso interesse per la tipologia di organizzazione per la quale devolvono o intendono devolvere il 5x1000 sta ad indicare un'adesione "senza se e senza ma" al Terzo Settore. Mettere le organizzazioni sociali nella condizione di rafforzare la propria azione è per questi intervistati l'unica priorità.

Il terzo gruppo di intervistati è quello più numeroso (44,8% del campione – tab. 28). Come nel gruppo precedente, l'uso sociale del denaro è ampiamente diffuso: tutti gli intervistati inseriti nel *cluster* hanno fatto donazioni; sia in occasione di eventi eccezionali (44,2%), sia per progetti specifici (38,6%) o in entrambe le situazioni (31,6%). Le differenze con i sostenitori della sussidiarietà incondizionata emergono rispetto alle caratteristiche delle organizzazioni da sostenere.

Tab. 28 La sussidiarietà radicale – Gruppo D (N. 269 – 44,8%)

Variabile	Modalità	% nel gruppo	% nel campione	% nella modalità	Valeur-Test
Donazioni negli ultimi 12 mesi	Sì	100,00	72,05	62,12	15,64
Preferenze rispetto alla storia dell'organizzazione (D13B)	Un'organizzazione con un storia e una tradizione consolidata	75,84	53,91	62,96	9,79
Preferenze rispetto alla dimensione dell'organizzazione (D13C)	Un'organizzazione conosciuta e di grandi dimensioni	60,97	41,76	65,34	8,57
Tipo di donazione	Sia in occasione di eventi eccezionali sia per progetti specifici	31,60	21,13	66,93	5,57
Tipo di donazione	In occasione di eventi eccezionali	44,24	32,28	61,34	5,56
Tipo di donazione	Solo a favore di progetti specifici	38,66	28,12	61,54	5,08
Preferenze rispetto alla mission dell'organizzazione (D13D)	Organizzazioni che aiutano categorie svantaggiate	69,89	59,40	52,66	4,66
Preferenze rispetto al livello di intervento dell'organizzazione (D13A)	Organizzazione che lavora localmente sul territorio	50,93	40,43	56,38	4,64

Fonte: ISFOL 2010

Il primo elemento rilevante è la storia dell'organizzazione: per il 75,8% degli appartenenti al gruppo è importante che l'ente beneficiario abbia una tradizione consolidata (la percentuale nel campione è di venti punti più bassa (53,9%). In seconda battuta è necessario che l'organizzazione sia conosciuta e di grandi dimensioni (60,9% nel gruppo contro il 41,8% del campione). Anche sulla *mission* ci sono opinioni precise: per il 69,9% degli appartenenti al gruppo occorre premiare le organizzazioni che aiutano le persone svantaggiate (nel campione la percentuale relativa a questa modalità è 59,4%). Infine nel 50,9% dei casi (40,4% nel campione) è da preferire un'organizzazione attiva su scala locale.

All'interno di questo gruppo il 5X1000 viene visto come uno strumento fondamentale per sostenere la componente più strutturata del Terzo Settore. L'interesse di questi intervistati non è rivolto verso le cosiddette *grassroots organizations*, ma verso le grandi centrali associative: soggetti esperti e consolidati che offrono servizi di qualità elevata e realizzati con professionalità. Si tratta della spina dorsale del *welfare mix*: Associazioni di Promozione Sociale e organizzazioni di volontariato attive da anni e ramificate sul territorio che con il tempo hanno acquisito la fiducia dei cittadini. La concezione della

sussidiarietà espressa da questo gruppo di intervistati è decisamente radicale: secondo gli appartenenti al gruppo occorre lasciare che, tramite il 5X1000, la società civile possa allargare la propria sfera di intervento, con il traino delle grandi organizzazioni.

7. Uso e valutazione del 5X1000: le opinioni dei contribuenti

Analizzando le preferenze dei contribuenti rispetto alla destinazione del 5X1000, occorre andare al di là delle determinanti sottese alla scelta di questo o quell'ente ed entrare nel merito di un aspetto basilare all'interno di un meccanismo di sussidiarietà fiscale: la rendicontazione sociale. In altre parole, quando gli individui decidono di assegnare una parte della propria Irpef ad un'organizzazione, hanno delle attese rispetto all'impiego dei fondi. La firma apposta sul modulo della dichiarazione dei redditi, non rappresenta una delega in bianco, i donatori hanno difatti delle opinioni anche sulle modalità con le quali occorrerebbe usare i fondi ricevuti. A riguardo, il questionario offre interessanti spunti di riflessione.

Innanzitutto (tab. 29), secondo tre intervistati su quattro (74,5%), gli enti beneficiari dovrebbero usare tutte le somme ricevute tramite il meccanismo del 5X1000 in favore dei beneficiari della loro attività, realizzando progetti di sviluppo.

Tabella 29 Opinioni sulla destinazione dei contributi da parte delle organizzazioni

Secondo lei, cosa dovrebbe fare un'associazione con i contributi del cinque per mille?	v.a.	%
Finanziare le retribuzioni dei propri operatori	34	5,7
Destinare tutto in favore dei beneficiari attraverso progetti di sviluppo	448	74,5
Investire nella comunicazione e nella pubblicizzazione delle iniziative	24	4,0
Aprire altre sedi ed allargare la propria attività di servizio	81	13,5
Altro	14	2,3
Totale	601	100,0

Fonte: ISFOL 2010

Solo il 13,5% delle persone contattate ritiene che i fondi possano essere usati per rafforzare l'operatività sul territorio tramite l'apertura di nuove sedi. La retribuzione degli operatori e la pubblicizzazione degli interventi ottengono percentuali ancor più basse (rispettivamente 5,7% e 4%). In poche parole il 5X1000 deve servire a sviluppare nuove iniziative e non a sostenere le organizzazioni nell'ordinaria amministrazione.

È pur vero (tab. 30) che, secondo sette intervistati su dieci, le organizzazioni che beneficiano del 5X1000 non hanno risorse economiche sufficienti.

Tabella 30 Opinioni sulla dotazione di risorse delle organizzazioni di Terzo Settore

Ritiene che le organizzazioni che operano nel settore sociale interessato dal 5x1000 abbiano abbastanza risorse economiche a disposizione?	v.a.	%
Sì	58	9,7
No	421	70,0
Non saprei	122	20,3
Totale	601	100,0

Fonte: ISFOL 2010

Per cui, lo sviluppo di nuove iniziative, probabilmente deve essere reso compatibile con il mantenimento di quelle già attive. Gli enti beneficiari sono dunque chiamati ad una quadratura del cerchio che prevede sia il mantenimento degli interventi standard sia lo sviluppo di azioni innovative, direttamente finanziate con il 5X1000. Chiaramente, la soluzione a questo genere di problemi può essere trovata sviluppando sinergie interne e mettendo a sistema attività e iniziative affini dal punto di vista tematico ed organizzativo.

Per quanto le dichiarazioni degli intervistati possano apparire contraddittorie (le organizzazioni sociali, pur avendo poche risorse, debbono sviluppare nuove iniziative), le indicazioni appaiono coerenti con uno scenario di espansione dell'intervento del Terzo Settore. Coerentemente con la tendenza a premiare le organizzazioni più mature e solide, i contribuenti auspicano un maggiore impegno del sociale e sono disposti a sostenerlo con le quote Irpef.

Gli intervistati sono poi stati sollecitati a pronunciarsi su un tema complesso come quello dei requisiti per accedere ai finanziamenti collegati al 5X1000 (tab. 31). In merito, le risposte non ammettono repliche: secondo il 91% delle persone contattate, sono necessari dei controlli sui requisiti minimi delle organizzazioni ammesse al finanziamento.

Tabella 31 Opinioni sulla necessità di controllare i requisiti degli enti ammessi al beneficio

Lei ritiene necessari controlli sui requisiti degli enti ammessi a beneficiare del 5x1000?	v.a.	%
Sì	547	91,0
No	54	9,0
Totale	601	100,0

Fonte: ISFOL 2010

Alla domanda su quale soggetto dovrebbe essere incaricato di effettuare i controlli (tab. 32), le opinioni dei contribuenti convergono (54,8%) sul ruolo di garanzia che potrebbe essere ricoperto dallo Stato (l'Agenzia delle Entrate). Una quota non trascurabile di soggetti (30,3%) ritiene invece che debba essere un'agenzia indipendente a gestire il sistema

di controllo e sanzione delle inadempienze. Al di là dei diversi accenti, quelle prospettate sono entrambe soluzioni valide, che evidenziano l'attenzione dei contribuenti ai temi della trasparenza e del rispetto delle regole. Si conferma in altre parole il tema del 5X1000 come momento di cittadinanza attiva: il sociale non riceve una delega *in toto* ma, come le istituzioni e le imprese, deve essere sottoposto a controlli e sanzionato per eventuali mancanze.

Tabella 32 *Soggetto che dovrebbe essere deputato a controllare i requisiti degli enti ammessi al beneficio*

Chi deve effettuare tali controlli?	v.a.	%
Lo Stato	300	54,8
Un'agenzia indipendente	166	30,3
Basta l'autocertificazione - autoregolamentazione	53	9,7
Altro (Specificare)	28	5,1
Totale rispondenti	547	100,0
Domanda non dovuta	54	-
Totale	601	-

Fonte: ISFOL 2010

Concludendo questa rapida panoramica sui meccanismi di funzionamento del 5X1000 auspicati dagli intervistati, non resta che proporre il dato relativo alle opinioni rispetto alla trasformazione del 5X1000 in uno strumento stabile, regolato da un'apposita legge e non da provvedimenti emanati di anno in anno (tab. 33). Sul tema, si registra un ampio accordo, poiché più di due intervistati su tre ritiene dunque necessario che sul 5X1000 si proceda ad emanare una legge che ne stabilizzi il funzionamento.

Tabella 33 *Opinioni sulla trasformazione del 5X1000 in uno strumento stabile tramite una legge ad hoc*

Il 5x1000, non essendo disciplinato da una legge appropriata, deve essere previsto ogni anno dalla manovra finanziaria di riferimento. Per il futuro auspica che il 5x1000 sia agevolato attraverso l'emanazione di una legge che lo renda permanente?	v.a.	%
Sì	401	66,7
No	200	33,3
Totale	601	100,0

Fonte: ISFOL 2010

Nel complesso dalle informazioni raccolte in merito al funzionamento del 5X1000, i contribuenti spingono verso una stabilizzazione di questo istituto fiscale poiché le or-

ganizzazioni del Terzo Settore sono una risorsa fondamentale per la coesione sociale del Paese. Pur essendo consapevoli che i soggetti della società civile organizzata dispongono di risorse insufficienti, i cittadini chiedono loro un rinnovato impegno: il 5X1000 rappresenta un incentivo economico fondamentale per rilanciare l'azione del Terzo Settore. Allo stesso tempo, gli intervistati non mancano di evidenziare la necessità di controlli e, più in generale, di un'attenta valutazione dei requisiti delle organizzazioni beneficiarie, attività che potrebbe essere realizzata dallo Stato quanto da un'agenzia indipendente. In estrema sintesi, l'indagine restituisce uno scenario nel quale emerge un forte accordo sulla necessità di superare la fase di sperimentazione del 5X1000.

8. Le principali tendenze dell'indagine sui contribuenti

La *survey* sui contribuenti che decidono di destinare il 5X1000 agli enti di Terzo Settore, restituisce uno scenario nel quale l'introduzione del principio di sussidiarietà fiscale sembra aver avuto risultati positivi. Sebbene si tratti di uno strumento relativamente recente, i cittadini ne hanno compreso il funzionamento e usano questa nuova opportunità per esprimere il proprio sostegno alle organizzazioni delle quali condividono valori e strategie d'intervento. Nel breve volgere di qualche anno, si è già creata una platea di contribuenti fedeli all'organizzazione prescelta e propensi a mantenere il proprio impegno. In generale, il 5X1000 non va inteso come una forma di beneficenza, ma in termini di riconoscimento del contributo offerto da determinate organizzazioni sociali: i contribuenti scelgono seguendo le loro preferenze e giustificando le proprie azioni alla luce di quadri valoriali precisi.

Tali orientamenti sono in parte riconducibili al profilo sociale degli intervistati. Sia in termini anagrafici sia rispetto allo status, i contribuenti che usano il 5X1000 per sostenere gli enti di Terzo Settore sono abbastanza connotati: soggetti maturi, impiegati alle dipendenze, con un titolo di studio medio-alto. Per quello che emerge dall'indagine, la platea di contribuenti che destina il 5X1000 al sociale è riconducibile a due tipi fondamentali: i pensionati urbani e le famiglie di occupati residenti in provincia. A questa caratterizzazione si aggiungono livelli di partecipazione sociale superiori alla media, un interesse elevato per i temi dell'attualità politica e sociale, nonché una presenza tutt'altro che irrilevante di persone che si definiscono di fede cattolica.

Al di là delle particolarità socio-demografiche spiccano alcune tendenze.

La prima: La scelta dell'ente al quale concedere il beneficio economico avviene in modo pienamente consapevole, assecondando inclinazioni e convinzioni personali ben precise. Tra le diverse posizioni espresse all'interno del campione, spicca la tendenza a destinare il contributo in favore delle organizzazioni attive nel campo dell'inclusione sociale e del sostegno alle fasce di popolazione più svantaggiate. Meno consensi riscuotono le organizzazioni attive nel campo della promozione culturale.

Sempre rispetto alla scelta dell'ente beneficiario, si evidenzia il ruolo della conoscenza diretta delle attività dell'ente e, più in generale, dei rapporti interpersonali e della fiducia. Le preferenze dei contribuenti si concretizzano a partire dall'esperienza e sono

mediate da una relazione con soggetti ritenuti autorevoli e in grado di farsi garanti dell'operato dell'ente. Questa dinamica tende comunque a interagire con la dimensione valoriale e con una particolare sensibilità nei confronti della funzione del Terzo Settore all'interno del sistema di *welfare* italiano.

Infine, si delinea un'esigenza di trasparenza dei meccanismi di attribuzione e gestione dei fondi. Per quanto l'apprezzamento per questo strumento di sussidiarietà fiscale sia elevato, gli intervistati non sembrano disposti ad offrire il proprio contributo senza avere la garanzia del corretto ed efficiente uso delle risorse distribuite. Si presenta una domanda di trasparenza che probabilmente potrà essere soddisfatta solo adottando adeguati strumenti di rendicontazione sociale.

Accanto alle tendenze relative ai contribuenti l'indagine offre anche elementi di riflessione rispetto al futuro del Terzo Settore. Introducendo la ricerca si era fatto riferimento all'esigenza di predisporre un quadro fiscale di supporto per le organizzazioni sociali. Sotto questo profilo il 5X1000 rappresenta un tassello di una strategia più generale che, stando ad esempio alle proposte del Forum del Terzo Settore, dovrebbe comprendere anche premialità fiscali e tariffarie. Il terreno sul quale impiantare una strategia che porti ad una definitiva valorizzazione della società civile organizzata sembra essere favorevole: i cittadini sono ben disposti e le organizzazioni sociali hanno raggiunto una notevole capacità di attirare risorse. Le opinioni dei contribuenti tuttavia suggeriscono che questo circuito virtuoso interessi soprattutto un certo tipo di organizzazioni. L'analisi per gruppi ha identificato un sottoinsieme di contribuenti che preferiscono premiare le grandi organizzazioni, strutturate e con una tradizione. Non che ciò rappresenti in sé un problema, nondimeno è necessario porre anche la questione del sostegno ai soggetti meno strutturati e "forti" poiché, allo stato attuale, le organizzazioni di base attraggono meno risorse. Questa tendenza emerge anche dai dati dell'Agenzia delle Entrate che evidenziano una concentrazione di finanziamenti in un ristretto novero di organizzazioni. Qualora si decidesse di insistere ed estendere i meccanismi di sussidiarietà fiscale occorrerebbe porsi il problema di come mettere tutte le realtà del sociale sullo stesso piano. In caso contrario, è probabile che i *Big* del sociale tenderanno sempre più ad attirare risorse, finendo per inglobare le organizzazioni di base ed originando uno scenario di grande concentrazione di fondi. È pur vero che una minore frammentazione sarebbe funzionale a sviluppare un sistema di servizi *socialmente orientati* più efficiente e solido. Nondimeno il rischio che emergerebbe è quello di una deriva aziendalista nonché di un'eccessiva professionalizzazione del sociale. Theda Skocpol ha approfondito questa dinamica nel contesto statunitense, evidenziando nel volume *Diminished democracy*⁶⁴ come con l'introduzione di modalità di gestione manageriali (nelle quali il *fund raising* è una componente fondamentale) la società civile americana abbia subito un'involuzione: le associazioni tendono sempre più ad operare come gruppi di pressione, cercando di raccogliere fondi e di influenzare i *media*. In pratica, il modello orizzontale, basato sulla mobilitazione degli associati, è sempre meno diffuso.

Occorre avvertire che sollecitando una riflessione su questo tema non si intende proporre un elogio del passato, quanto invece evidenziare le conseguenze di un rafforzamento

64 Cfr. Skocpol T., *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, Norman, University of Oklahoma Press, 2003.

dello scenario attuale. Qualora si volesse salvaguardare il ruolo delle compagini sociali di base occorrerebbe prevedere dei meccanismi premiali differenziali, in grado di cogliere le esperienze più significative.

Capitolo V

La voce dei beneficiari: la rilevazione rivolta alle APS del Registro nazionale dell'associazionismo

1. Introduzione

Come parte della ricerca empirica sul 5x1000 devoluto a favore delle associazioni di promozione sociale (APS), un questionario mirato è stato somministrato via e-mail a tutte le organizzazioni presenti nel registro nazionale tra dicembre 2010 e gennaio 2011. Delle 154 APS ufficialmente iscritte al registro, 79 hanno risposto al nostro sondaggio, con un *turn out* relativamente apprezzabile del 51%.

Il questionario si divideva in nove parti. La prima era dedicata all'anagrafica delle organizzazioni e mirava ad individuare informazioni generali sulle APS, dall'anno di fondazione al territorio di riferimento. La seconda riguardava l'utilizzo fatto dei finanziamenti ricevuti tramite il 5x1000, mentre la terza si addentrava nelle caratteristiche dei progetti sostenuti e delle tipologie di beneficiari. La parte successiva s'interessava di come le APS percepiscono le motivazioni dei donatori e la quinta studiava le campagne di promozione messe in campo dalle organizzazioni per attirare l'interesse di eventuali contribuenti. Le parti centrali sondavano il livello di formazione degli operatori delle APS (cercando di capire se i fondi del 5x1000 fossero stati anche utilizzati per professionalizzare ulteriormente i dipendenti) e, in modo particolarmente importante, si concentravano anche sui meccanismi di rendicontazione sociale, elemento cruciale di *accountability* nei confronti dei cittadini-contribuenti. Le parti conclusive, infine, analizzavano le potenzialità e criticità dello strumento 5x1000 e la struttura di *governance* delle APS intervistate. Siccome gran parte delle APS non hanno ancora ricevuto i finanziamenti erogati tramite il 5x1000, non è stato possibile raccogliere informazioni esaustive relative ai progetti sostenuti, che quindi non possono essere analizzati e discussi in questo rapporto.

In questo capitolo si offre una disamina complessiva dei risultati del nostro sondaggio, preceduta da una breve panoramica relativa ai finanziamenti generali erogati alle APS attraverso il 5x1000 (dati dell'Agenzia delle entrate).

2. Il 5x1000 per le APS: volumi di finanziamento e strategie operative

Mentre nel 2006, anno di inaugurazione del 5x1000, sono state finanziate solamente 4 associazioni di promozione sociale (per ragioni di scala non inserite nella nostra analisi). Dal 2007 al 2008, il numero di finanziamenti è salito da 106 a 110, per un valore complessivo di quasi 25 milioni di euro (Grafico 1).

Gran parte di questi progetti ha ricevuto un finanziamento complessivo inferiore ai 15 mila euro. In questa categoria cadono, rispettivamente, 49 progetti del 2007 e 60 progetti del 2008 (Grafico 2).

I progetti il cui finanziamento è stato compreso tra i 15 mila ed i 100 mila euro sono stati 35 nel 2007 e, in leggera flessione, 28 nel 2008. Mentre i progetti compresi entro il milione di euro sono rimasti pressoché uniformi nel corso del biennio: 18 nel 2007 e 19 nel 2008. Lo stesso vale per i progetti che hanno ricevuto un finanziamento superiore al milione di euro: se nel 2007 erano stati quattro, nel 2008 erano scesi a tre.

Grafico 1 Numero di progetti APS finanziati dal 5x1000 (2007-2008)

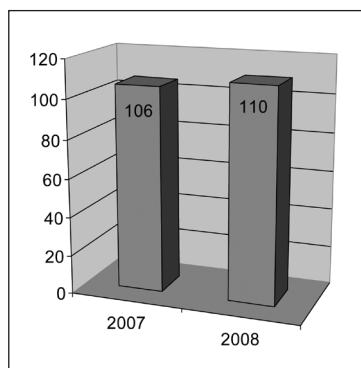
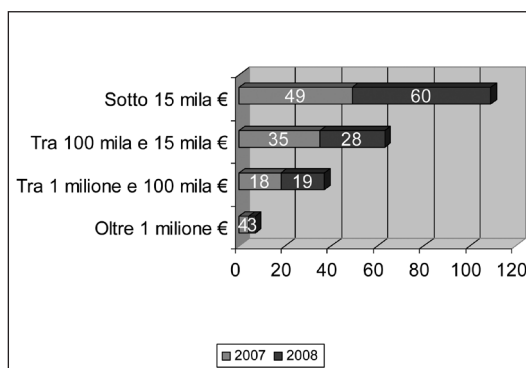


Grafico 2 Volumi di finanziamento per progetti (2007-2008)



Fonte: ISFOL su dati Agenzia delle Entrate, 2010

In base alle risposte pervenute al nostro sondaggio (Tabella 1 e 2) risulta che circa sei associazioni su 10 (59,5%) sono state costituite dopo il 1980 ed una parte molto significativa risiede nelle due principali città del Paese (Roma 59,5% e Milano 12,7%). Molte di queste organizzazioni si sono iscritte al registro delle associazioni di promozione sociale nel 2002 (35,6%) con alcuni picchi relativi tra il 2005 ed il 2007, per poi scendere gradualmente fino al 2010 (Tabella 3).

Tabella 1 *Anno di costituzione dell'associazione*

Anno	%
Prima del 1980	40,5
Dopo il 1980	59,5

Fonte: ISFOL 2010

Tabella 2 *Provincia*

	%
Bergamo	1,3
Bologna	3,8
Bolzano	1,3
Brescia	1,3
Cagliari	1,3
Fermo	1,3
Ferrara	1,3
Firenze	2,5
Genova	1,3
Macerata	1,3
Milano	12,7
Novara	1,3
Palermo	1,3
Piacenza	1,3
Ravenna	1,3
Reggio Emilia	1,3
Rieti	1,3
Roma	59,5
Teramo	1,3
Torino	1,3
Verona	1,3

Fonte: ISFOL 2010

Tabella 3 *Anno di iscrizione al registro delle associazioni di promozione sociale*

Anno	%
2002	35,6
2003	9,6
2004	6,8
2005	12,3
2006	11,0
2007	11,0
2008	8,2
2009	4,1
2010	1,4

Fonte: ISFOL 2010

Gran parte delle organizzazioni intervistate (circa l'86%) realizza attività e progetti che interessano l'intero territorio nazionale, mentre le restanti insistono esclusivamente in alcune regioni (Tabella 4).

Il raggio d'azione di queste associazioni è prevalentemente nazionale (75,3%), seguito da quello europeo (15,6%) e, per una piccola minoranza, extra-europeo (9,1%) (Tabella 5).

Per quanto riguarda le quote di finanziamento, emergono dati molto interessanti che dimostrano l'importanza del 5x1000 per la sostenibilità di un numero considerevole di APS. Secondo il nostro sondaggio, la maggioranza delle associazioni intervistate si finanzia principalmente attraverso quote di associati (71%) e contributi da parte di istituzioni ed enti pubblici (68%), mentre risultano minoritarie le attività di autofinanziamento (43%), i contributi di fondazioni (18%) ed altri tipi di *fundraising* (13%) (Tabella 6).

Il 5x1000, strumento introdotto da pochi anni e ristretto ad una certa tipologia di organizzazioni della società civile, viene indicato come un'importante fonte di finanziamento da un percentuale considerevole di intervistati: oltre il 48%. Ciò dimostra, da un lato, la relativa accessibilità dello strumento e, dall'altro, il peso proporzionale che il contributo comincia ad avere per un numero considerevole di APS. Anche se, come si vedrà in seguito, il contributo medio risulta ancora insufficiente per far fronte ai costi crescenti di gestione delle attività correnti delle APS (Tabella 9).

Tabella 4 *Regioni in cui opera l'organizzazione*

	%
Su tutto il territorio nazionale	86,1
Solo in alcune regioni	13,9

Fonte: ISFOL 2010

Tabella 5 *Raggio d'azione dell'organizzazione*

	%
Nazionale	75,3
Europeo	15,6
Extra europeo	9,1

Fonte: ISFOL 2010

Tabella 6 *Principali fonti di finanziamento dell'ente*

Contributi di istituzioni e enti pubblici	Contributi di fondazioni (bancarie e non)	Attività di autofinanziamento (raccolta fondi, vendita beni e servizi)	5x1000	Quote degli associati	Altro
62%	18%	43%	48%	71%	16%

Nota: indicazione gerarchica delle tre principali tipologie di finanziamento. Percentuali complessive superiori a 100.
Fonte: ISFOL 2010

Dal punto di vista dei metodi per la raccolta di fondi ordinari, la maggioranza delle APS intervistate si avvale di metodologie legate alle nuove tecnologie. Circa sei organizzazioni su dieci si avvalgono del proprio sito *web* come strumento non solo di comunicazione ma anche di *fundraising* (Tabella 7). A seguire troviamo circa la metà delle APS che fanno uso della posta elettronica per raccogliere finanziamenti ed un 20% che si avvale di *social networks*. Metodologie più tradizionali come i banchetti informativi (36,9%), la cartellonistica (26,2%) e la posta ordinaria (35,4%) sono invece relativamente meno utilizzati.

Tabella 7 *Strumenti usati per la raccolta fondi ordinaria*

Strumenti	% sui casi
Dialogatori e banchetti informativi	36,9
Telefono	6,2
Televisione	4,6
Radio	4,6
Giornali a tiratura nazionale	18,5
Giornali di settore o free press	23,1
Sito web	67,7
E-mailing	50,8
Social network	20,0
Manifesti/cartellonistica	26,2
Posta tradizionale	35,4
Altro	23,1

Nota: molteplici risposte ammesse. Percentuali complessive superiori a 100.

Fonte: ISFOL 2010

Per quanto concerne l'anno di accesso al 5x1000 da parte delle APS, è prevedibile che gran parte delle organizzazioni intervistate si siano registrate nel 2006, anno in cui la nuova legislazione è entrata in vigore (Tabella 8). Quasi sei organizzazioni su dieci (58,7%) hanno, infatti, richiesto di entrare a far parte del beneficio in quell'anno, ingrossando le fila di tante associazioni che da anni attendevano l'introduzione di uno strumento di contribuzione diffuso come in vigore in altri paesi europei (si vedano i capitoli precedenti per una disamina delle altre legislazioni europee). Nel periodo successivo, il numero di registrazioni si è ovviamente andato regolarizzando, con livelli gradualmente più bassi. È interessante notare come, nel campione intervistato, il 12% delle APS non abbia ancora effettuato la registrazione all'albo del 5x1000.

L'opinione generale delle APS per quanto riguarda le procedure di accesso al 5x1000 è largamente positiva: oltre il 90% delle organizzazioni sondate ritiene che le procedure per attivare il 5x1000 non siano state particolarmente complesse (Tabella 9). Se, da un lato, questo dato dimostra la relativa accessibilità del finanziamento, dall'altro lato, la Tabella 10 conferma, come già anticipato sopra, come il volume di finanziamento medio sia insufficiente per far fronte al fabbisogno finanziario delle organizzazioni. Un'ampia

maggioranza, infatti, dichiara di destinare gli introiti da 5x1000 soltanto al 5% delle proprie spese correnti (61,8%), mentre meno del 24% degli intervistati conferma di riuscire a coprire almeno un quarto delle spese correnti con il contributo.

Tabella 8 Anno di prima registrazione per accedere al 5X1000

Anno di prima registrazione	%
2006	58,7
2007	12,0
2008	10,7
2009	4,0
2010	2,7
Associazione mai registrata per accedere al 5X1000	12,0

Fonte: ISFOL 2010

Tabella 9 Opinione sulle procedure per accedere al 5x1000

Le procedure per accedere al 5X1000 sono state complesse?	%
No	92,3
Sì	7,7

Fonte: ISFOL 2010

Tabella 10 Incidenza del 5X1000 sul bilancio dell'ente

Il 5X1000 serve a coprire il...	%
5% del nostro bilancio annuale	61,8
10% del nostro bilancio annuale	23,6
25% del nostro bilancio annuale	10,9
50% del nostro bilancio annuale	1,8
75% del nostro bilancio annuale	1,8

Fonte: ISFOL 2010

Nel corso del triennio 2006-2008, le APS hanno utilizzato i contributi del 5x1000 per far fronte a varie spese (Tabella 11). Al primo posto (51,8%) troviamo le associazioni che hanno dedicato il contributo ad attività volte a 'perseguire gli scopi statutari', cioè la realizzazione della propria *mission*. A seguire, troviamo le organizzazioni che dichiarano di aver dedicato tali risorse alle 'spese organizzative dei progetti in corso' (42,9%), quelle che le hanno utilizzate per percorsi di formazione interna (19,6%), per realizzare nuovi progetti (19,6%) o per rafforzare la campagna di comunicazione (5,4%). È interessante notare che solo una piccola minoranza ha utilizzato i contributi per spese relative alla forza lavoro: il 16,1% per gli stipendi del personale ed il 5,4% per assumere nuovo organico.

Tabella 11 *Modalità d'uso del 5X1000 nel periodo 2006-2008*

Modalità d'uso	% sui casi
Pagando il nostro personale	16,1
Assumendo nuovo organico	5,4
Facendo formazione e aggiornamento delle risorse umane interne all'associazione	19,6
Sostenendo le spese organizzative dei progetti in corso	42,9
Realizzando nuovi progetti	19,6
Rafforzando le nostre campagne pubblicitarie	5,4
Perseguendo gli scopi statuari	51,8

Nota: molteplici risposte ammesse. Percentuali complessive superiori a 100.

Fonte: ISFOL 2010

I settori di attività finanziati dalle APS sono stati prevalentemente l'assistenza sociale (45,7%), i progetti riguardanti i diritti dei cittadini ed i diritti umani, soprattutto per le organizzazioni che si occupano di cooperazione (40%) ed i settori ricreativi come la cultura e lo sport (37,5%). Solo un quinto del campione ha dichiarato di aver destinato le proprie risorse del 5x1000 per attività relative all'istruzione ed alla ricerca ed un limitato 14,3% si è occupato di iniziative per l'ambiente (Tabella 12). I giovani ed i disabili sono stati i principali beneficiari di questi progetti (53,1% e 43,9% rispettivamente). Le altre categorie più coinvolte sono state le famiglie generalmente intese, gli anziani ed i minori, mentre le nuove povertà ed i migranti hanno ricevuto un'attenzione relativamente inferiore (Tabella 13).

Tabella 12 *Settori di attività finanziati con il 5X1000 nel periodo 2006-2008*

Settori di attività	% sui casi
Istruzione e ricerca	20,0
Ambientalismo	14,3
Cultura e sport	37,1
Assistenza sociale	45,7
Sviluppo economico e cooperazione	5,7
Religione	8,6
Sanità	5,7
Diritti dei cittadini e diritti umani	40,0
Filantropia e promozione del volontariato	17,1
Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	-
Altri settori	11,4

Nota: molteplici risposte ammesse. Percentuali complessive superiori a 100.

Fonte: ISFOL 2010

Tabella 13 *Principali beneficiari dei progetti*

Beneficiari	% sui casi
Giovani	53,7
Anziani	29,3
Immigrati	17,1
Senza fissa dimora	-
Disabili	43,9
Minori	26,8
Famiglie	41,5
Nuove povertà	17,1
Altro	17,1

Nota: molteplici risposte ammesse. Percentuali complessive superiori a 100.

Fonte: ISFOL 2010

In base a quanto dichiarato dalle APS intervistate, la maggioranza dei progetti finanziati con il 5x1000 si sono già conclusi (54,8%), mentre circa un terzo (35,5%) sono ancora in corso e "dureranno per un po' ". Meno del 10% dei progetti invece è sul punto di concludersi (Tabella 14). Ciò sembra confermare come, nonostante i ritardi che anno segnato i primi anni di funzionamento dello strumento, l'attività di progettazione delle APS ne abbia risentito solo in modo marginale.

Tabella 14 *Stato di avanzamento progetti finanziati con il 5x1000*

Stato progetti	% valide
Conclusi	54,8
Non sono ancora conclusi e dureranno ancora per un po'	35,5
Siamo sul punto di concludere	9,7

Fonte: ISFOL 2010

Un dato particolarmente interessante è quello che si riferisce alle motivazioni le quali, secondo le APS, spingerebbero i contribuenti a donare per il 5x1000 (Tabella 15). Al primo posto troviamo le organizzazioni che ritengono che il contribuente sia mosso principalmente dal desiderio di contribuire ad iniziative verso le quali nutre un interesse diretto o in cui è personalmente coinvolto (59,7%). Su un piano simile, troviamo le APS che ritengono sia la conoscenza diretta dell'associazione a muovere il contribuente (56,7%) o la vicinanza di vedute con il pensiero e l'ideologia dell'organizzazione (52,2%), oppure il fatto che vi abbia operato come volontario (44,8%). Ad un livello nettamente inferiore troviamo le risposte più legate alla comunicazione, affidabilità ed indipendenza delle APS, il che sottolinea come – nell'opinione delle organizzazioni intervistate – sia principalmente il rapporto diretto e di fiducia instaurato con il contribuente ad attivare l'iniziativa di donare il 5x1000.

Tabella 15 Opinioni sulle motivazioni che spingono il contribuente a destinare il 5x1000

Motivazioni	%
Vi opera o vi ha operato come volontario	44,8
È stata presentata da persone affidabili	9,0
È stata indicata da istituzioni pubbliche	-
È interessato/a al tipo di iniziative che promuove	59,7
Ritiene che il modo in cui utilizzate i fondi sia trasparente e chiaro	20,9
Ritiene che siate indipendenti/autonomi nelle vostre attività	14,9
Condivide l'ideologia/il pensiero della vostra associazione	52,2
Conosce personalmente l'associazione o chi ci lavora	56,7
Il vostro materiale informativo è completo e chiaro	6,0
La vostra associazione è molto conosciuta/publicizzata	7,5
È stato contattato da voi durante la campagna per il 5x1000	7,5
Altro	1,5

Nota: molteplici risposte ammesse. Percentuali complessive superiori a 100.

Fonte: ISFOL 2010

Le strategie d'informazione e la campagna pubblicitaria relative al 5x1000 rispecchiano in modo piuttosto fedele quelle per la raccolta dei fondi ordinari (Tabella 16). Come analizzato in precedenza, ai primi posti troviamo gli strumenti delle cosiddette nuove tecnologie d'informazione (sito *web*, *email* e *social networks*), mentre le modalità più tradizionali (banchetti informativi, cartellonistica, carta stampata, etc.) vengono utilizzate in modo meno aggressivo anche se continuano a giocare un ruolo importante. Ad occuparsi delle campagne di informazione per il 5x1000 sono, in genere, gli stessi operatori dell'organizzazione (Tabella 17). Nella gran parte dei casi, non si tratta di qualcuno con un ruolo specifico e non esiste una vera e propria squadra di promozione (64,6%). Solo in un caso su tre (29,2%) esiste un settore specializzato alla comunicazione, mentre un numero molto esiguo (1,5%) si affida ad un'agenzia esterna.

Tabella 16 Strumenti di comunicazione usati nel corso della campagna per il 5x1000

Strumenti	% sui casi
Dialoga tori e banchetti informativi	27,7
Telefono	6,2
Televisione	4,6
Radio	4,6
Giornali a tiratura nazionale	16,9
Giornali di settore o free press	26,2
Sito web	69,2
E-mailing	50,8
	<i>continua</i>

Social networks	27,7
Manifesti/cartellonistica	26,2
Posta tradizionale	29,2
Altro	29,2

Nota: molteplici risposte ammesse. Percentuali complessive superiori a 100.
Fonte: ISFOL 2010

Tabella 17 Nella vostra organizzazione chi si occupa della campagna pubblicitaria dedicata al 5x1000?

	% valide
Un'agenzia esterna specializzata	1,5
Noi, c'è un settore specializzato nella comunicazione	29,2
Noi, periodicamente c'è qualcuno che se ne occupa	64,6
Nessuno	4,6

Fonte: ISFOL 2010

L'utilizzo del 5x1000 non ha certo brillato per quanto concerne la formazione interna della forza lavoro delle APS (Tabella 18). Oltre la metà degli intervistati (53,7%) ha, infatti, ammesso che nessuna risorsa è stata dedicata a percorsi formativi per il personale o per i volontari. In circa un caso su tre (35,2%) si sono realizzati dei corsi per i volontari, seguiti da corsi per l'inserimento dei nuovi operatori (18,5%) e per la formazione degli operatori retribuiti (7,4%). Allo stesso tempo, circa otto APS su dieci si dicono favorevoli all'attivazione di un dispositivo per la certificazione delle competenze acquisite (Tabella 19) ma solo il 47,5% rilascia una certificazione delle competenze e/o dei crediti formativi (Tabella 20).

Tabella 18 Iniziative formative che è stato possibile avviare grazie al 5x1000

Iniziative	% sui casi
Corsi di formazione per gli operatori retribuiti	7,4
Corsi di formazione per i volontari	35,2
Inserimento nuovi operatori	18,5
Nessuna	53,7

Nota: molteplici risposte ammesse. Percentuali complessive superiori a 100.
Fonte: ISFOL 2010

Tabella 19 *Lei è d'accordo con l'attivazione di un dispositivo di certificazione delle competenze acquisite da operatori e volontari delle associazioni*

	% valide
Si	82,4
No	17,6

Fonte: ISFOL 2010

Tabella 20 *La sua APS rilascia una certificazione delle competenze e/o dei crediti formativi?*

	% valide
Si	47,5
No	52,5

Fonte: ISFOL 2010

Per quanto concerne la pubblicizzazione delle attività realizzate con il contributo dei cittadini, solamente un terzo del campione di APS ha dato vita ad iniziative pubbliche (Tabella 21), dimostrando ancora una volta la limitata capacità di promozione e coinvolgimento legata all'utilizzo del 5x1000. Le iniziative di comunicazione e pubblicizzazione realizzate si sono pressoché limitate a strumenti tradizionali di *accountability* come la pubblicazione di un rapporto finanziario di fine progetto (36,4%), la pubblicazione delle spese su giornali e siti *web* (22,7%) e l'autocertificazione (22,7%), che non prevedono alcuna partecipazione da parte dei beneficiari e degli *stakeholders* in generale (Tabella 22). È interessante notare, comunque, che il 27,3% delle APS sondate hanno scelto modalità più partecipative e dinamiche, come la realizzazione di incontri con i beneficiari e la produzione di materiale multi-mediale.

Tabella 21 *Realizzazione iniziative pubbliche al fine di dar conto dei progetti finanziati con i 5x1000*

La sua associazione ha realizzato delle iniziative pubbliche per dar conto dei progetti finanziati con il 5x1000?	% valide
Si	33,3
No	66,7

Fonte: ISFOL 2010

Tabella 22 Iniziative pubbliche realizzate per dar conto delle dei progetti finanziati con il 5x1000

	% sui casi
Rapporto finanziario a fine progetto	36,4
Pubblicazione delle spese su giornali, riviste e siti web	22,7
Presentazione pubblica con i beneficiari	27,3
Autocertificazione	22,7
Produzione di video	13,6
Altro	45,5

Nota: molteplici risposte ammesse. Percentuali complessive superiori a 100.
Fonte: ISFOL 2010

Nonostante la pratica non sia molto diffusa, il sondaggio conferma come le APS concordino sulla necessità di forme più dinamiche e trasparenti di rendicontazione (Tabella 23). Per quanto riguarda le valutazioni d'impatto, elemento importante di una qualunque forma di *accountability* ad ampio raggio, emerge però la poca attenzione e sistematicità con cui le APS raccolgono informazioni sul loro operato e le conseguenze nella società. Il 65% delle organizzazioni intervistate, infatti, ammette di non svolgere alcuna valutazione d'impatto (Tabella 24).

Nel 28% dei casi, sono le associazioni stesse a raccogliere le informazioni e nell'1,7% si tratta di studi realizzati da esperti. Le metodologie partecipate, considerate tra le forme più moderne di analisi d'impatto, vengono utilizzate solamente dal 5% del campione. A fronte dell'uso limitato di valutazioni d'impatto, non sorprende che oltre un terzo (37,1%) delle APS non abbia mai sentito parlare di ritorno sociale degli investimenti, una delle metodologie più avanzate per valutare il contributo economico delle attività sociali (Tabella 25), mentre il resto delle organizzazioni vanta una semplice conoscenza indiretta (attraverso riviste e *workshop* specializzati) della metodologia.

Tabella 23 Secondo lei è importante che le organizzazioni che beneficiano del 5x1000 si avvalgano di forme di rendicontazione

	% valide
Si	88,6
No	11,4

Fonte: ISFOL 2010

Tabella 24 *La sua organizzazione realizza delle valutazioni di impatto sui progetti realizzati con il 5x1000*

Realizzazione di valutazioni d'impatto dei progetti	% valide
Sì, commissioniamo studi di valutazione ad esperti	1,7
Sì, siamo noi stessi a valutare il raggiungimento dei risultati	28,3
Sì, tramite metodologie partecipate che coinvolgono gli utenti	5,0
No, non facciamo analisi di impatto e valutazione	65,0

Fonte: ISFOL 2010

Tabella 25 – Conoscenza del concetto di ritorno sociale degli investimenti

Lei ha sentito mai parlare di "ritorno sociale degli investimenti"	% sui casi
Sì, all'interno di conferenze e workshop di settore	38,6
Sì, su riviste specializzate	22,9
Sì attraverso le fondazioni che ci finanziano	4,3
Sì, da parte di consulenti esterni	15,7
No	37,1

Nota: molteplici risposte ammesse. Percentuali complessive superiori a 100.

Fonte: ISFOL 2010

L'influenza limitata che il 5x1000 ha avuto sulla progettazione delle APS è altresì confermata dal fatto che i due terzi delle associazioni non abbia adeguato e tanto meno rivisto la propria strategia di comunicazione da quando è entrata in vigore la nuova legislazione, che – seppur in principio – si proponeva di stimolare un legame più diretto tra contribuente e mondo dell'associazionismo (Tabella 26). Tra le organizzazioni che hanno modificato le proprie strategie emergono coloro che fanno uso dei nuovi media (13,6%), quelle che hanno intensificato le campagne sui media tradizionali (10,2%) e quelle che puntano sul "porta-a-porta" e sul radicamento (10,2%).

Tabella 26 *L'uso del 5x1000 ha in qualche modo influenzato le modalità di pubblicizzazione dei vostri progetti?*

Influenza del 5x1000 sulle modalità di pubblicizzazione	% valide
Abbiamo intensificato le campagne sui media tradizionali	10,2
Facciamo più uso dei nuovi media (internet, Social Networks)	13,6
Puntiamo molto più sul porta a porta e sul radicamento	10,2
No, la nostra strategia pubblicitaria è rimasta la stessa	66,1

Fonte: ISFOL 2010

In modo forse inaspettato, il sondaggio eseguito da ISFOL rivela che le APS sono favorevoli ad un maggior ruolo di controllo operato da parte delle istituzioni pubbliche. Alla domanda relativa a chi dovrebbe controllare i requisiti delle associazioni ammesse a beneficiare del 5x1000, un'ampia maggioranza (63,4%) si dichiara favorevole ad un ruolo di punta esercitato dallo Stato, seguito da una non meglio specificata "agenzia indipendente", mentre solo l'8,5% risponde che non servono particolari controlli (Tabella 27).

Tabella 27 – *Chi dovrebbe controllare i requisiti degli enti ammessi a beneficiare del 5x1000?*

Opinione sull'autorità di controllo dei requisiti per accedere al 5x1000	% valide
Lo Stato	63,4
Un'agenzia indipendente	23,9
Non servono controlli	4,2
Altro	8,5

Fonte: ISFOL 2010

Per quanto riguarda la valutazione complessiva dello strumento 5x1000, le risposte fornite dalle APS sono moderatamente positive (Tabella 28). La maggioranza (54,5%) ritiene che il modello sia efficace, mentre circa un quarto degli intervistati (23,4%) lo giudica non sufficiente e sottolinea che sarebbe necessaria una percentuale di contributo più alta. Ciononostante, sono solo un'esigua minoranza coloro che preferiscono i finanziamenti pubblici diretti (5,4%) o che ritengono che si dovrebbe ridurre la gamma dei beneficiari. Parimenti, un'ampia maggioranza ritiene un atto "improrogabile ed assolutamente necessario" la stabilizzazione del 5x1000 attraverso una legge ordinaria, con un quarto degli intervistati che sottolinea come si tratti di un bisogno della maggior parte degli enti del Terzo Settore (Tabella 29).

Tabella 28 *Come valuta il 5x1000?*

Valutazione sul 5x1000	% valide
Mi piace, credo sia un sistema efficace	54,1
Preferisco ricevere contributi pubblici	5,4
Il 5x1000 non è sufficiente, ci vorrebbe una % più alta	23,0
Si dovrebbero ridurre le tipologie di enti beneficiari	9,5
Altro	7,2

Fonte: ISFOL 2010

Tabella 29 *Lei ritiene che la stabilizzazione del 5x1000 attraverso una legge...*

Opinione sulla stabilizzazione del 5x1000	% valide
Sia un atto improrogabile, assolutamente necessario	65,8
Sia un bisogno della maggior parte degli enti di Terzo Settore	26,0
Sia un argomento su cui discutere	5,5
Non lo ritengo opportuno	2,7

Fonte: ISFOL 2010

Dal punto di vista istituzionale e giuridico (Tabella 30), le APS intervistate presentano le caratteristiche complessive dell'associazionismo di base strutturato attraverso assemblee di soci (93,5%), guidate da un presidente (92,2%) e gestite da un consiglio di amministrazione o direttivo (89,6%), che nella maggior parte dei casi è anche l'istituzione che prende le decisioni per l'APS (57,4%) seguito da poco più di un quarto del campione che invece lascia all'assemblea il potere decisionale (Tabella 31).

Tabella 30 *Governance associativa*

Presenza	% sui casi
Assemblea dei soci	93,5
Consiglio d'amministrazione/consiglio direttivo	89,6
Presidente	92,2
Direttore generale	18,2
Vice-presidente	72,7
Collegio dei probiviri	57,1
Collegio dei revisori	75,3
Tesoriere	50,6
Altro	20,8

Nota: molteplici risposte ammesse. Percentuali complessive superiori a 100.

Fonte: ISFOL 2010

Tabella 31 *Organo che prende le decisioni sulle iniziative e sulle linee operative*

Organo decisionale	%
Assemblea dei soci	26,5
Consiglio d'amministrazione/consiglio direttivo	57,4
Direzione/presidenza	10,3
Altro	5,9

Fonte: ISFOL 2010

3. Conclusioni

Il sondaggio delle APS realizzato da ISFOL rivela che lo strumento 5x1000 ha raggiunto un livello di maturità e diffusione significativo, nonostante gli inceppi ed i rallentamenti seguiti all'entrata in vigore dello strumento nel 2006. Una componente significativa delle APS intervistate ha fatto uso dei contributi e li ritiene importanti per lo svolgimento delle proprie attività e dei propri progetti, anche se una larga maggioranza ottiene risorse appena sufficienti a coprire una parte molto limitata (meno di un quarto) delle proprie spese correnti. I dati generali relativi al finanziamento 5x1000 negli anni 2007 e 2008, confermano come gran parte delle associazioni di promozione sociale abbiano ricevuto meno di 15 mila euro in finanziamenti, con un numero molto esiguo di progetti (appena 7) che hanno visto un finanziamento superiore al milione di euro.

Dal punto di vista della pubblicizzazione e comunicazione, non vi è traccia di particolari innovazioni introdotte dalle APS per raggiungere il contribuente in modo più efficace rispetto ad altre tipologie di *fundraising*: i dati dimostrano che, per quanto riguarda il 5x1000, le organizzazioni utilizzano gli stessi strumenti d'informazione adottati per la raccolta di fondi ordinari, avvalendosi soprattutto del proprio sito web e, in misura molto minore, di *social networks* e banchetti informativi. Lo stesso vale anche per quanto riguarda il piano più complesso della rendicontazione, in settore in cui gran parte delle APS concorda sulla necessità di un impegno più attivo e concreto. La maggior parte delle associazioni intervistate si limita a pubblicare un rapporto finanziario delle spese sostenute (senza chiarire il grado di diffusione di tale pubblicazione), mentre sono virtualmente assenti delle strategie di valutazione di impatto dei progetti realizzati con i contributi dei cittadini e tanto meno sembrano essere diffuse pratiche innovative di *accountability* volte a coinvolgere gli stessi beneficiari nella valutazione delle attività svolte (processi partecipativi). Questo dimostra che, se da un lato l'introduzione del 5x1000 ha sopperito ad una generale scarsità di finanziamenti per il terzo settore, non ha allo stesso tempo colmato la distanza tra cittadini ed organizzazioni e neppure ha motivato la maggioranza delle APS a fare di più in quanto a coinvolgimento dei propri beneficiari nella progettazione e realizzazione degli interventi.

Anche sul piano della formazione, non risulta che il 5x1000 abbia contribuito a migliorare la preparazione e la certificazione delle competenze degli operatori delle APS e dei volontari. Se da un lato, oltre 8 APS su dieci si dicono favorevoli all'introduzione di un sistema di certificazione delle competenze acquisite, poco meno della metà degli intervistati ha adottato modalità per tradurre tale obiettivo in pratica.

Infine va notato che oltre il 50% delle APS che hanno partecipato al sondaggio ritiene che il 5x1000 sia uno strumento utile ed efficace ed andrebbe normalizzato attraverso una legge adeguata, mentre solo un'esigua minoranza dichiara di preferire il finanziamento pubblico diretto (punto di riferimento tradizionale del terzo settore in Italia). Allo stesso tempo, però, circa un quarto degli intervistati concorda sul fatto che gli attuali volumi di finanziamento sono largamente insufficienti ed andrebbero rivisti al rialzo, anche magari introducendo una percentuale di contributo più alta.

In generale, il sondaggio conferma i punti di forza e debolezza dello strumento 5x1000.

Da un lato, la flessibilità dello strumento e la sua relativa accessibilità consentono a molte associazioni di vedere premiate le proprie strategie di comunicazione. Dall'altro, il volume limitato dei finanziamenti individuali (salvo alcuni, pochi, casi di eccellenza) ed i ritardi dovuti alla macchina istituzionale, rendono il 5x1000 una risorsa complessivamente marginale per molte APS, che non possono fare affidamento sullo strumento come fonte principale di reddito. Anche le statistiche ufficiali relative ai finanziamenti dimostrano come gran parte dei contributi vengono assorbiti da un numero limitato di grandi APS, mentre la stragrande maggioranza si vede costretta a dividersi le risorse residuali e largamente insufficienti.

Infine, un ultimo punto nevralgico concerne la normalizzazione del 5x1000 attraverso un intervento legislativo, ritenuto importante dalla maggior parte degli intervistati. Allo stato attuale lo strumento risente ancora delle evoluzioni della politica nazionale, con tutte le inevitabili modifiche ed eccezioni dovute al suo inserimento nella legge finanziaria annuale. Ad oltre quattro anni dalla sua prima introduzione, il 5x1000 presenta molti elementi innovativi e le ineludibili faglie di uno strumento ancora in fase di rodaggio. Una regolarizzazione attraverso l'istituzione di una legge dello Stato aiuterebbe in misura notevole il consolidamento di questo nuovo sistema di finanziamento e, probabilmente, fornirebbe nuovi incentivi alle APS per aprirsi al controllo dei cittadini attraverso forme di rendicontazione e partecipazione più trasparenti e democratiche.

Capitolo VI

Rendicontazione: dalla trasparenza al ritorno degli investimenti. Un'analisi di pratiche internazionali

1. Introduzione

Secondo alcuni teorici, le organizzazioni *non profit* sono state create per rispondere a bisogni che né il mercato, perché mosso dal profitto, né lo Stato (perché altamente istituzionalizzato e poco flessibile) riescono a soddisfare. Come numerosi progetti comparati hanno dimostrato, le organizzazioni *non profit* sono arrivate a gestire ingenti risorse e impiegano una buona fetta della popolazione attiva, il che li rende un attore importante nell'economia di molti Paesi. Al tempo stesso, però, negli ultimi due decenni sono state espresse delle preoccupazioni che, a fronte di questa crescita di rilevanza nella società, il settore *non profit* non pubblica abbastanza informazioni su stesso, sul modo in cui utilizza le proprie risorse e ne risponde davanti ai cittadini (molti dei quali sono donatori attivi di beneficenza). Inoltre, un tema centrale è diventato quello della standardizzazione dei processi di rendicontazione rispetto alla miriade di modalità diversificate e poco comprensibili pubblicate nei rapporti finanziari delle organizzazioni del Terzo Settore. Tale diversità è un risultato della mancanza di strumenti condivisi per la rendicontazione, ma anche una conseguenza di un vuoto legislativo (a differenza, per esempio, di quanto accade per le imprese).

In questo capitolo si analizzano alcuni casi di legislazione nazionale e si passano in rassegna alcune pratiche "volontarie" proposte negli ultimi anni. Nelle sezioni finali si riflette anche sul nesso che lega la rendicontazione alla capacità da parte dei donatori di indirizzare le proprie risorse in modo ragionato, che in alcuni casi ha dato vita a processi che puntano alla "monetizzazione" dell'azione del *non profit* ed a iniziative che tendono ad assorbire modalità ispirate dal sistema di *rating* dei mercati.

A termini quali *accountability* e *transparency* si affiancano sempre più spesso concetti quali *rating* ed *auditing* sociale. Il *rating* sociale ha come oggetto la gestione socialmente responsabile dell'organizzazione e prescinde dall'adozione o meno di un processo di relazione con gli *stakeholder* e dalla pubblicazione o meno di un resoconto sociale. Prende in esame i comportamenti dell'organizzazione inclusi i documenti e il processo di relazione. L'audit sociale, invece, ha come oggetto proprio il processo di relazione ed il

documento di sintesi e si colloca all'interno del ciclo della *Copenhagen Charter*, di cui si parlerà di seguito tra le pratiche innovative di accounting. Prende in esame i documenti e il processo di relazione con gli *stakeholder*.

2. La trasparenza e l'accessibilità come forma di rendicontazione: i sistemi non vincolanti utilizzati dalle organizzazioni *non profit*

2.1 Il concetto di *accountability & transparency*

Il termine anglosassone *accountability* significa "dover rendere il conto": spiegare che cosa si sta facendo per rispettare gli impegni presi con gli interlocutori sia da un punto di vista economico-reddituale che di valutazione risultati conseguiti.

Il concetto di *transparency* si riferisce invece a tutte le informazioni cui il pubblico ha diritto di accedere in qualunque momento, questo si traduce in una politica della comunicazione "genuina", inclusa la pubblicazione di rapporti particolareggiati che prendano in considerazione tutti gli aspetti della gestione: posizione finanziaria di un'organizzazione, i principi della gestione finanziaria e operativa, metodologie operative, dettagli di progetti in corso e via dicendo. Il concetto di *accountability* è una nozione più complessa, implica una "dovuta e appropriata presentazione dei conti", essa concerne tutti gli aspetti della gestione: *accountability* fiscale, *accountability* del processo per dimostrare che l'organizzazione ha raggiunto gli scopi gestionali, *accountability* del programma quale conferma che l'organizzazione ha agito in maniera coerente con la propria "*mission statement*". Possiamo dire che il concetto di *accountability* è più restrittivo e giuridico di quello di trasparenza.

L'importanza di questi due concetti non è solo prerogativa del Terzo Settore, sia lo Stato che il Mercato si rendono conto dei benefici del comunicare agli *stakeholder* l'impatto delle loro politiche e delle loro attività sulla società. Nel caso delle organizzazioni *non profit* però l'*accountability* non rappresenta una possibilità ma un imperativo categorico: nel caso di un'azienda *for profit* è relativamente semplice giudicare un risultato positivo di gestione ottenuto nel rispetto della legge, nel caso delle organizzazioni *non profit* indici quantitativi di analisi economica dei progetti non sono sufficienti a fornire una comunicazione completa: il salto culturale da compiere è quello di una valutazione qualitativa dei benefici sociali che un determinato intervento produrrà alla collettività.

2.2 Il Bilancio Sociale

Uno strumento, da tempo oggetto di studi, per la rappresentazione dell'operato di un'organizzazione *non profit* è il bilancio sociale: un sistema contabile e descrittivo che tratta dei costi e dei ricavi non direttamente afferenti alla gestione caratteristica. Nel bilancio

d'esercizio infatti non vengono presi in considerazione tutta una serie di fattori che influiscono direttamente nella rendicontazione annuale: il sistema Paese nel quale si opera, il settore di attività dell'organizzazione, la grandezza e tipologia dell'organizzazione associata alla *mission*.

Alla base dello sviluppo di strumentazioni quali il bilancio sociale c'è la motivazione secondo cui, per quanto dettagliato un bilancio d'esercizio, esso fornirà esclusivamente una parte di informazioni che interessano una specificità di *stakeholder* coinvolti: il bilancio sociale (sia per le aziende *profit* che per le organizzazioni *non profit*) vuole tenere in considerazione il ritorno sociale dell'attività su tutta la comunità di riferimento non esclusivamente basandosi su parametri economici.

L'ampio dibattito a livello internazionale che coinvolge questo strumento si basa su due problematiche di fondo che riguardano la metodologia utilizzata per la redazione del documento: ossia un modello rigido valevole per categorie omogenee o un modello variabile che si adegui caso per caso? Nel primo caso – "scuola orientata agli *standard*" su modello francese e tedesco – è indubbio che *standard* comuni di riferimento permettono un confronto nel tempo e nello spazio. Nel caso di un modello variabile, la cd "scuola orientata al processo", ha il vantaggio sia di offrire informazioni più dettagliate allo *stakeholder* che vuole operare confronti servendosi dei *rating* sociali e lo stesso bilancio si modula in relazione al tipo di *stakeholder* con il quale vuole creare una *relationship*. Sostanzialmente si può affermare che nella pratica il modello utilizzato è il "non modello", ossia un ibrido di più modelli rigidi e variabili.

Le informazioni illustrate nel bilancio sociale di una *non profit* non hanno il solo fine di informare su cosa e come lo si sta facendo, bensì ad essi spetta un ruolo di "incentivazione all'autoanalisi interna" ben più importante. Nel contesto *non profit* possono emergere problemi di asimmetria informativa, non solo con riferimento alle relazioni tra finanziatori o donatori e organizzazione *non profit* oppure tra ente erogativo e organizzazione operativa che realizza concretamente il progetto, ma anche in relazione agli stessi servizi di utilità sociale, in quanto caratterizzati da multidimensionalità, difficile misurabilità e bassa standardizzazione. È pertanto opportuno che le organizzazioni del Terzo Settore incrementino la creazione di relazioni di fiducia con i propri *stakeholders* (in particolare beneficiari e donatori), bilanciandone i vari interessi, puntando su forme di coinvolgimento degli stessi (in un'ottica *multistakeholders*) e di comunicazione interna ed esterna degli obiettivi perseguiti e dei risultati raggiunti. Il *non profit constraint* e la *mission* meritevole assumono infatti un significato concreto solo se affiancati e resi effettivi dal coinvolgimento degli *stakeholders*, da procedure di verifica e di controllo, da validi strumenti di *accountability*: in questo modo le organizzazioni *non profit* sono in grado di dimostrare che il loro agire è conforme ai valori dichiarati. È indubbio, infatti, che una corretta implementazione dell'*accountability* non possa prescindere da un adeguamento della governance interna di ciascuna organizzazione. L'impatto degli strumenti di *accountability* sulla struttura di governo dell'ente si manifesta, ad esempio, in una chiara distribuzione di compiti e responsabilità tra i vari organi interni, nell'ampliamento dei doveri degli organi direttivi, nell'introduzione di processi di consultazione e di coinvolgimento dei vari *stakeholders* nelle fasi decisionali, nell'istituzione di organi di monitoraggio, nell'adozione di un sistema di circolazione delle informazioni interno e verso l'esterno.

In Italia non ci sono disposizioni normative che rendono obbligatoria la redazione del bilancio sociale, fatta eccezione per:

- le Fondazioni bancarie, che devono redigere un documento più circoscritto del bilancio sociale, ovvero il "bilancio di missione" ed inserirlo in una specifica sezione della relazione al bilancio (D. lgs. 153/99);
- le Imprese sociali e relative strutture di gruppo, a cui è stato imposto l'obbligo di redazione del bilancio sociale, anche su base consolidata, in base alle previsioni dell'art. 10, comma 2, del D. Lgs n. 155, 24 marzo 2006 e del relativo Decreto ministeriale di attuazione, che prevede uno schema sintetico del documento;
- le cooperative sociali, per le quali in alcune regioni sono stati previsti principi, elementi informativi e i criteri minimi di redazione del bilancio sociale, nonché la tempistica per l'adeguamento all'obbligo di redazione annuale dello stesso e la redazione del bilancio sociale quale condizione per l'accesso agli incentivi regionali, all'accreditamento per la stipulazione di contratti con il sistema pubblico o il mantenimento dell'iscrizione all'Albo.

2.3 Le linee guida dell'Agenzia per le Onlus

Nel 2010 l'Agenzia per le Onlus ha presentato un modello di "Linee guida per la redazione del Bilancio Sociale delle Organizzazioni *non profit*" all'interno del quale propone una serie di azioni tra cui:

- l'organizzazione *non profit* deve considerare la pluralità dei propri *stakeholder*, indicare il tipo di relazione esistente con i medesimi e valutare la coerenza tra i risultati raggiunti e i loro bisogni e aspettative;
- la redazione del bilancio sociale prevede il coinvolgimento degli organi di governo, della struttura amministrativa, degli operatori interni all'organizzazione e delle diverse categorie di *stakeholder*;
- la rilevazione delle informazioni qualitative e quantitative relative alle attività svolte deve essere puntuale e continuativo (annuale); presupposto essenziale è la creazione di un sistema informativo che entri a far parte degli ordinari strumenti di lavoro dell'organizzazione e sia idoneo a sistematizzare ed aggiornare nel tempo gli indicatori utilizzati per la rendicontazione.
- L'indice del bilancio sociale proposto dall'Agenzia è stato articolato in modo da evidenziare:
 - le motivazioni, gli obiettivi e l'approccio seguito dall'organizzazione *non profit* nel processo di rendicontazione sociale;
 - le caratteristiche dell'organizzazione *non profit*, ovvero quali obiettivi si propone di perseguire e quale forma giuridica e modello organizzativo ha scelto per operare;
 - le attività che ha sviluppato per raggiungere i propri obiettivi ed i risultati generati dalla propria gestione nel periodo di rendicontazione;
 - il *feedback* dei lettori e gli obiettivi futuri che l'Organizzazione si propone di perseguire al termine del periodo di rendicontazione.

3. La rendicontazione sociale in Italia

In Italia siamo ancora ai primi passi verso l'adozione di un modello sistematico di rendicontazione annuale per le organizzazioni *non profit*. I riferimenti normativi sono molto vaghi e rimandano sostanzialmente ai principi contabili valevoli per le società nel codice civile. L'ampia legislazione speciale delle realtà *non profit* (Organizzazioni di Volontariato, Associazioni di Promozione Sociale, Fondazioni, etc.) non affronta nel dettaglio la questione della rendicontazione fatta eccezione per le fondazioni di origine bancaria, un riferimento per le cooperative sociali e recentemente la normativa su impresa sociale.

Nel caso delle fondazioni di origine bancaria l'esigenza di un'informazione trasparente e dettagliata è stata avvertita in maniera più forte in quanto, diversamente dalle imprese, esse gestiscono patrimoni la cui titolarità viene attribuita alle rispettive comunità di riferimento, coinvolgendo così un numero di *stakeholders* decisamente rilevante.

Esigenza avvertita nel D.Lgs 153/99, prima fonte normativa di riferimento per le fondazioni di origine bancaria, dove all'art.9 "bilancio e scritture contabili", al primo comma, dopo aver rinviato alla normativa inerente le società per azioni in termini di obblighi di rendicontazione, prevede che la relazione sulla gestione illustri *"in un'apposita sezione, gli obiettivi sociali perseguiti dalla Fondazione e gli interventi realizzati, evidenziando i risultati ottenuti nei confronti delle diverse categorie di destinatari"*. Il bilancio di missione viene inserito nell'ambito dei doveri informativi specificatamente previsti dalla normativa sul contenuto della relazione sulla gestione, evidenziando che i risultati economico-finanziari sono, per questo tipo di istituzione, solo il primo aspetto dell'attività, mentre il secondo aspetto, altrettanto importante, è costituito dagli effetti prodotti dall'attività erogativa.

Nell'atto di indirizzo del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica del 20/04/2001 vengono elencati i contenuti minimi che il Bilancio di Missione deve ricomprendere tra cui: rendiconto erogazioni, obiettivi sociali perseguiti, attività raccolta fondi, enti strumentali, criteri generali di individuazione e di selezione dei progetti e delle iniziative, programmi di sviluppo dell'attività sociale della fondazione.

Altro caso dove la norma è andata ad intervenire sui criteri di redazione del bilancio riguarda la legislazione per l'impresa sociale che con il Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 24 gennaio 2008 - "Definizione degli atti che devono essere depositati da parte delle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale presso il registro delle imprese, e delle relative procedure, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155" - ha previsto che tra i documenti che l'ente impresa sociale deve depositare presso il Registro delle Imprese vi siano: un documento che rappresenti adeguatamente la situazione patrimoniale ed economica dell'impresa; per i gruppi di imprese sociali, i documenti in forma consolidata della situazione patrimoniale ed economica, oltre all'accordo di partecipazione e ogni sua modificazione.

Il medesimo decreto ha previsto che debba essere inviato al Ministero dello Sviluppo Economico il Bilancio costituito dallo stato patrimoniale, dal rendiconto gestionale e dalla nota integrativa e che lo stesso debba essere redatto *"secondo gli schemi che l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale predispone"*: le imprese sociali sono quindi tenute ad adottare le linee guida predisposte dall'Agenzia per le Onlus sotto

illustrate. La presentazione della documentazione di bilancio viene richiesta sia agli enti di cui al libro I del Codice Civile che agli enti in forma societaria (libro V).

Nel 2009, l'Agenzia per le Onlus (d'ora in poi Agenzia), a seguito di un primo lavoro presentato nel maggio 2008 e successivamente sottoposto alla sperimentazione del mondo *non profit*, ha approvato un documento dal titolo "Linee guida e schemi per la redazione dei bilanci di esercizio degli enti *non profit*"⁶⁵. L'Agenzia ha posto fra i suoi obiettivi prioritari quello di favorire la diffusione di pratiche uniformi nella redazione dei bilanci di esercizio degli enti *non profit*, in quanto "si ritiene fondamentale la trasparenza e l'*accountability* degli enti, che si realizza innanzitutto con la rappresentazione sistematica e ordinata dei loro dati contabili sintetizzata nel bilancio d'esercizio."

I documenti di bilancio proposti dall'Agenzia riguardano:

- 1) Stato Patrimoniale: lo schema individuato per gli enti *non profit* va redatto secondo quanto previsto per le società dall'art. 2424 del codice civile, con alcune modifiche ed aggiustamenti che tengano conto delle peculiarità che contraddistinguono la struttura del patrimonio degli enti *non profit* (eliminati i riferimenti alle società controllanti che non possono esistere; sono stati messi in evidenza poste ideali del patrimonio netto quali il fondo di dotazione iniziale, il patrimonio libero e il patrimonio vincolato)
- 2) Rendiconto gestionale; l'attività di rendicontazione negli enti *non profit* ha come scopo principale quello di informare i terzi sull'attività posta in essere dall'ente nell'adempimento della missione istituzionale ed ha, come oggetto, le modalità attraverso le quali l'ente ha acquisito ed impiegato le risorse nello svolgimento di tali attività. Il Rendiconto Gestionale a proventi/ricavi e costi/oneri informa sulle modalità con le quali le risorse sono state acquisite ed impiegate nel periodo, con riferimento alle cosiddette "aree gestionali".
Per i soggetti con ricavi e proventi inferiori a 250.000 euro viene proposto di redigere, in luogo dello Stato Patrimoniale e del Rendiconto Gestionale, un solo prospetto: il Rendiconto degli incassi, dei pagamenti e Situazione Patrimoniale
- 3) Nota integrativa; deve mettere in evidenza una serie di punti specifici tra cui informazioni generali sull'ente, i principi adottati per la redazione del bilancio d'esercizio e i criteri applicati nella valutazione delle voci del bilancio di esercizio
- 4) Relazione di missione; è il documento che accompagna il bilancio in cui gli amministratori espongono e commentano le attività svolte nell'esercizio, oltre alle prospettive sociali. Essa ha la funzione di esprimere il giudizio degli amministratori sui risultati conseguiti, di determinare la destinazione del risultato stesso, se positivo, e la copertura – e/o i provvedimenti relativi – se il risultato è negativo, di integrare gli altri documenti di bilancio esprimendosi sulle prospettive di continuità operativa. I quattro documenti sopra elencati costituiscono, nel loro complesso, il bilancio di esercizio.

⁶⁵ Agenzia per le Onlus, *Linee guida per la redazione del Bilancio sociale delle organizzazioni non profit*, Studio realizzato in collaborazione con Altis, 2010.

4. La rendicontazione nel contesto internazionale

La rendicontazione delle organizzazioni *non profit* serve lo scopo ultimo di informare i propri beneficiari, gli *stakeholders* di riferimento e la cittadinanza sull'applicazione della propria *mission* nello svolgimento delle proprie attività. In Europa, il sistema di rendicontazione dipende dai sistemi contabili e dalla regolazione nazionale, ma già da tempo alcuni commentatori sostengono la necessità di un *framework* comune per dare riscontro dell'operato degli attori della cosiddetta economia sociale e, soprattutto, per favorire trasparenza sia nei confronti dei finanziatori (pubblici o privati) ma anche nei confronti dei cittadini⁶⁶. Il processo di armonizzazione dei sistemi di rendicontazione (e della relativa contabilità) viaggia a velocità diverse all'interno dell'Unione Europea e trova negli Stati Uniti i modelli più innovativi. Sebbene gli uffici nazionali responsabili per la rendicontazione degli enti senza scopo di lucro concordino sulla necessità di una maggiore trasparenza, esistono ancora molte resistenze alla possibilità di uniformare la regolamentazione agli *standard* internazionali. Il risultato di tale processo potrebbe quindi essere la creazione di nuovi parametri o l'integrazione di quelli già esistenti. Per comprendere quindi le modalità di rendicontazione esistenti a livello internazionale occorre riferirsi alle varie legislazioni nazionali. A seguire illustriamo i casi di Regno Unito e Spagna (per l'Europa) ed Usa (che invece dispone di uno dei sistemi più avanzati al mondo), sullo sfondo del caso italiano.

Regno unito

Il Regno unito ha una storia secolare relativa al processo di rendicontazione delle organizzazioni *non profit*. È stato però soltanto con l'introduzione delle *Charities Regulations* nel 1960 che al Terzo Settore si è cominciato a richiedere di mantenere registri contabili, preparare rapporti di rendicontazione e custodire gli estratti conto fino a sette anni⁶⁷. Al giorno d'oggi, la rendicontazione finanziaria delle organizzazioni *non profit* inglesi è regolata dal *Statement of Recommended Practice* (SORP), istituito nel 1988. Ci sono voluti vari anni e molti aggiustamenti perché si arrivasse all'attuale carattere del SORP (modificato nel 1997), che prevede un modello di rendicontazione simile a quello richiesto per le piccole imprese e modellato sugli *International Accounting Standards*⁶⁸. Il SORP punta a fornire una rappresentazione quanto più trasparente delle attività e delle finanze delle organizzazioni *non profit* il cui reddito annuale superi le 100 mila sterline.

66 Travaglini C., *Un primo quadro interpretativo per l'analisi dei bilanci delle aziende non profit*, Parigi, First European Istr- Emes, 2005.

67 Cfr. Chitty D. e Morgan N., *Charities and Industry Accounting and Auditing Guide*, London, Institute of Chartered Accountants in England and Wales, 2001.

68 Gli International Accounting Standards (IAS) sono principi contabili internazionali. Gli IAS, emanati da un gruppo di professionisti contabili (*International Accounting Standards Committee, IASC*) fin dal 1973, sono stati il primo tentativo di standardizzazione mondiale delle regole contabili. Fino al 2001, lo IASC ha agito come comitato interno all'organizzazione mondiale dei professionisti contabili (*International Federation of Accountants, IFAC*) trasformandosi poi in una fondazione privata di diritto statunitense (*IASC foundation*). All'interno di questa fondazione, l'organo incaricato di emanare i principi contabili è denominato IASB (acronimo di *International Accounting Standards Board*) e i principi redatti da questo comitato sono denominati IFRS (acronimo di *International Financial Reporting Standards*). Poiché tali principi coesistono, almeno per ora, con i precedenti IAS ci si riferisce spesso ai principi internazionali con il termine IAS/IFRS.

Questo processo di *disclosure* serve non solo ai cittadini per comparare risultati ed attività del Terzo Settore, ma anche alle fondazioni ed altri donatori interessati ad investire in organizzazioni affidabili e trasparenti.

Il modello base di rapporto annuale inviato al SORP include una serie di informazioni qualitative, come la descrizione dell'evoluzione dell'organizzazione nell'anno di riferimento, oltre ad una serie di dati quantitativi. Inoltre, il rapporto include le seguenti informazioni: la *leadership* dell'organizzazione ed i suoi revisori contabili; la struttura di *management* e *governance*; gli obiettivi dell'organizzazione ed i suoi programmi, nonché una sezione comparativa sulla *performance* in cui vanno anche indicate le valutazioni d'impatto, la capacità di raggiungimento dei propri scopi e l'attività di raccolta fondi; una revisione finanziaria della contabilità dell'anno in corso, oltre alle prospettive per gli anni a venire; il bilancio ed una disamina delle entrate/uscite, nonché uno specchio informativo sulla metodologia di contabilità utilizzata. Il documento finale è poi redatto sotto la supervisione di revisori, che possono essere indipendenti o interni, in base ai livelli di bilancio dell'organizzazione. Una volta approvato, il rapporto viene reso pubblico.

Spagna

In Spagna il sistema di rendicontazione contabile per il Terzo Settore è stato istituito nel 1998 (Decreto Reale 776), sulla falsa riga di quello richiesto per le attività commerciali. Il sistema spagnolo propone due *standard*, in base al volume finanziario dell'organizzazione ed in base al numero delle persone impiegate. I requisiti da inserire nel rapporto di rendicontazione annuale (non obbligatorio) sono: un bilancio aggiornato, un documento relativo alle entrate ed alle uscite; una sintesi qualitativa del profilo dell'organizzazione e dell'evoluzione nell'anno di riferimento, a partire da eventuali cambi di *leadership* o di organi gestionali. A differenza del sistema inglese, che pone l'accento anche su elementi specifici delle attività del *non profit*, come la missione, il raggiungimento degli obiettivi e gli impatti, il sistema spagnolo risulta molto meno approfondito e risente molto dell'influenza esercitata dalla contabile nazionale, fondata principalmente sulle imprese.

Stati Uniti

Negli USA, il dibattito sulla regolamentazione delle organizzazioni *non profit* e dei loro modelli di rendicontazione (obbligatori o volontari) è maturato nel corso di decenni, generando una pluralità di strumenti, legislazioni e modalità non vincolanti di auto-regolazione. Durante i primi anni nell'evoluzione del settore *non profit*, l'allora Istituto Contabile Americano (ora denominato *American Institute of Certified Public Accountants*, AICPA) incoraggiava i professionisti del Terzo Settore a sviluppare manuali di rendicontazione come strumento di gestione, al fine di meglio pianificare la risoluzione dei problemi e rispondere ai bisogni delle organizzazioni. Verso la fine degli anni '60, le professioni contabili hanno cominciato a sviluppare i primi *standard* di rendicontazione formali da applicare alle organizzazioni *non profit*: nel 1972, per esempio, l'AICPA pubblicava la prima guida alla rendicontazione per gli ospedali, mentre nel 1973 un simile modello di rendicontazione veniva estesa alle università e, nel 1974, alle organizzazioni del volontariato. Tutte queste guide erano fondate prevalentemente sui manuali utiliz-

zati dalle industrie e, quindi, risentivano delle peculiarità del settore produttivo. Alla fine degli anni '80, la procedura di rendicontazione per il Terzo Settore era di fatto differenziata e divisa nei seguenti settori: valutazioni (*audits*) di alcune organizzazioni *non profit*, valutazioni delle organizzazioni della salute, valutazioni delle organizzazioni educative (università e college) e, infine, valutazioni delle organizzazioni volontarie e di *welfare*. Riconoscendo che l'utilità dei sistemi di rendicontazione nel Terzo Settore sarebbe stata accresciuta da una standardizzazione delle procedure, il *Financial Accounting Standards Board* (FASB) ha promulgato nel 1993 il cosiddetto *Statement of Financial Accounting Standards* (SFAS) No. 117, che rappresenta il primo passo verso l'adozione di un sistema uniforme ed efficace di rendicontazione per il settore *non profit*. I requisiti dello SFAS si estendono a tutte le organizzazioni *non profit* (di carattere non governativo) e sono in vigore dal dicembre 1994. Lo SFAS stabilisce degli *standard* in tre aree relative alla rendicontazione: le informazioni finanziarie di base, il contenuto della rendicontazione finanziaria e la relativa classificazione. Per quanto riguarda le informazioni finanziarie di base, lo SFAS prevede che le organizzazioni *non profit* utilizzino un modello *standard* (derivato principalmente dal sistema di contabilità delle imprese), per la rendicontazione del totale del capitale e delle proprietà, le transazioni incorse ed altri eventi che possano aver modificato le proprietà, le entrate e le uscite, un'analisi dettagliata di eventuali prestiti e liquidità generale, nonché i servizi offerti. Per quanto riguarda il contenuto della rendicontazione, lo SFAS utilizza un approccio che si potrebbe definire "ampio". La posizione assunta è che una rendicontazione finanziaria debba includere (o nella parte centrale del documento o negli allegati) tutte le informazioni richieste dai cosiddetti *generally accepted accounting principles* (GAAP). In particolare specifica che si documentino in modo "aggregato" i finanziamenti ricevuti e le proprietà dell'organizzazione (trattata quindi come un ente anche se al proprio interno può avere vari capitoli di spesa e programmi finanziariamente autonomi). Questo è un passo in avanti significativo, perché tradizionalmente le organizzazioni *non profit* presentano rendicontazioni parziali, distinguendo, per esempio, tra i finanziamenti per progetto e quelli per la gestione normale della struttura (i cosiddetti *unrestricted funds*). Inoltre, lo SFAS richiede una serie di informazioni (*statement of activity*) relative alla performance dell'organizzazione del periodo di riferimento, i servizi offerti e la capacità di continuare ad offrire tali servizi in futuro, nonché una valutazione di come la *leadership* dell'organizzazione ha svolto il proprio ruolo di guida.

La standardizzazione della classificazione si basa sul principio, inerente all'adozione dello SFAS, che la rendicontazione delle organizzazioni *non profit* deve essere non solo chiara, ma anche utile ai cittadini (ed eventuali finanziatori) che vogliono investire nel Terzo Settore. In questo senso, la classificazione è fondamentale perché, se opportunamente standardizzata, permette facilmente di comparare la performance delle organizzazioni. Per quanto riguarda i requisiti di classificazione, lo SFAS prevede che: le varie componenti dei bilancio (attivo e passivo, ecc.) vengano presentate in maniera omogenea e raggruppate in modo che sottolineino le proprie interrelazioni, la liquidità e la flessibilità finanziaria; le nuove entrate (o finanziamenti) vengano sempre suddivise in permanentemente vincolati, parzialmente vincolati o non vincolati; le entrate, le uscite ed i ricavi dalle proprie attività vengano aggregati in modo omogeneo e riportati come

aumenti o diminuzioni dei finanziamenti; le ricevute in contanti o le relative spese vanno classificate in modo da sapere se si tratta di investimenti, finanziamenti o attività operative dell'organizzazione.

5. Pratiche di *accountability* promosse da enti *non profit*

5.1 Il caso GuideStar

Negli ultimi anni, oltre alle forme di rendicontazione governative, si sono diffuse molte iniziative "dal basso" per la standardizzazione della rendicontazione, che vedono in quest'ultima un modo per favorire la trasparenza ed informare i cittadini (ed i potenziali finanziatori) sulle attività delle organizzazioni *non profit*. Questo processo è stato sicuramente inaugurato dall'organizzazione "GuideStar", che è operativa nel campo della rendicontazione *non profit* dal 1996, quando ha pubblicato il primo rapporto su oltre 35 mila organizzazioni no-profit attive negli Stati Uniti. Ad oggi, il database di GuideStar è il più grande al mondo, riporta vere e proprie recensioni per oltre 1,8 milioni di organizzazioni della società civile e riceve sul proprio sito web quasi 9 milioni di visite l'anno. GuideStar è un'organizzazione senza fini di lucro la cui missione è di "rivoluzionare le pratiche del *non profit* fornendo informazioni che portano ad una maggiore trasparenza, aiutano i cittadini a scegliere meglio ed incoraggiano le donazioni diffuse". GuideStar offre anche il servizio di *charity check* che permette agli utenti di verificare lo *status* delle organizzazioni *non profit* recensite, nonché la loro esigibilità per benefici fiscali, la loro gestione dei finanziamenti ed altre informazioni fondamentali come il trattamento dei dipendenti, gli investimenti effettuati e l'affidabilità dei sistemi di democrazia interna. Fondazioni ed investitori privati possono anche attingere informazioni relative alla *leadership*, alla presenza effettiva sul territorio ed alle differenze salariali all'interno dello staff delle organizzazioni *non profit* (questione molto spinosa negli Usa, che nel 2005 ha portato ad un vero e proprio scandalo pubblico quando si è venuto a sapere che molte *charities* offrivano stipendi milionari ai propri dirigenti). Le informazioni raccolte da GuideStar vengono fornite direttamente dalle organizzazioni *non profit*, che possono aggiornare il proprio profilo regolarmente e, in cambio, ricevono una sorta di 'marchio qualità' garantito da GuideStar. Il database accoglie anche recensioni fatte dai cittadini utenti, molto spesso basate su storie personali ed aneddoti. Oltre agli Usa, oggi GuideStar è presente nel Regno Unito ed ha aperto un ufficio europeo a Bruxelles. Inoltre, nel 2007, è stata creata Guide Star International.

Sull'esempio di GuideStar, nel 2007 è nata la campagna "*Great Nonprofits*", stimolata dalle devastazioni causate dall'uragano Katrina e dall'emergenza umanitaria da esso provocata. A quel tempo, nell'assenza di un registro generale e di un sistema di coordinamento chiaro ed accessibile, l'unico modo per sapere quali organizzazioni di volontariato fossero operative sul campo e fornissero aiuti efficaci alla popolazione era attraverso dei colloqui diretti con i cittadini colpiti dalla calamità. Queste "recensioni" hanno quindi offerto lo spunto per la sistematizzazione di una vera e propria guida alle

organizzazioni *non profit*, che oggi raccoglie recensioni di utenti per oltre 1,2 milioni di organizzazioni negli USA. Con un sistema "wik" aperto a tutti gli utenti *web*, *Great Nonprofits* permette la raccolta di centinaia di opinioni e segnalazioni sulle organizzazioni inserite nel proprio database.

In Germania, il *Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen* (Istituto tedesco per le questioni sociali) conduce attività di ricerca sulle organizzazioni *non profit* e valuta l'efficacia con cui gestiscono le donazioni. Su richiesta delle stesse organizzazioni vengono condotte analisi secondo una serie di parametri che includono, tra gli altri, la trasparenza, le modalità di gestione del personale, le scale salariali e l'efficienza nella gestione delle risorse umane e finanziarie. Le organizzazioni che vengono valutate come "affidabili" vengono automaticamente inserite nel database dell'Istituto, che le rilascia anche un certificato ufficiale. L'Istituto è finanziato dal Senato di Berlino, il Ministero della Famiglia, varie organizzazioni del Terzo Settore e le principali Camere di Commercio.

In Svizzera, la *Swiss Foundation for Accounting and Reporting Recommendations* (Fachkommission fuer Empfehlungen zur Rechnungslegung o FER in tedesco) ha sviluppato sin dal 1997 una serie di *standard* per la redazione contabile delle organizzazioni *non profit*, a seguito di varie discussioni e analisi, sino ad arrivare a 21 *standard* di riferimento chiamati "FER 21". Tra i principi fondamentali della FER 21: come differenziare tra contabilità per organizzazioni *profit* e *non profit* rispetto all'applicazione degli *standard* contabili tenendo in considerazione il fatto che le organizzazioni *non profit* sono organizzazioni indipendenti, che perseguono finalità pubbliche e che nella maggioranza dei casi il finanziamento avviene attraverso donazioni e fondi (pubblici e privati), come distinguere tra grandi e piccole organizzazioni, determinazione del ruolo del bilancio d'esercizio per le organizzazioni *non profit*.

5.2 La Copenhagen Charter

La *Copenhagen Charter* è stata presentata per la prima volta al convegno dal titolo "*Building Stakeholder Relations - the third international conference on social and ethical accounting, auditing and reporting*" tenutosi a Copenhagen, dal 14 al 16 novembre 1999, organizzato da varie istituzioni (*the Institute of Social and Ethical Accountability, Novo Nordisk A/S, The Copenhagen Centre, Copenhagen Business School* e *the House of Mandag Morgen*) con la collaborazione di primarie società di consulenza internazionali, quali *Ernst & Young, KPMG* e *PricewaterhouseCoopers*. Il suo scopo è delineare gli aspetti ed i principi più importanti per gestire il processo di rendicontazione del valore economico e sociale creato all'interno e all'esterno dell'azienda, rispetto ai suoi portatori di interessi ("*A management guide to stakeholder reporting*"). Il processo di rendicontazione viene illustrato in un processo ciclico articolato in fasi che permette sia di assicurare che la rendicontazione sociale sia ben integrata nell'organizzazione sia di verificare che i valori e le aspettative degli *stakeholder* chiave siano rispecchiati nella percezione che l'impresa ha di sé stessa, della sua missione e dei suoi valori. La prima fase riguarda la decisione della Direzione di creare una relazione con gli *stakeholder*, determinando sia obiettivi, fine e allocazione delle risorse necessarie per il processo che individuando il gruppo di lavoro cui affidare il progetto. Nella seconda fase, l'organiz-

zazione o azienda, deve identificare tra tutti gli *stakeholder* quelli "chiave" che hanno un peso e permettono con il loro consenso di operare – distinguendo tra *stakeholder* da includere nel ciclo di dialogo e rendicontazione e quali informare semplicemente – e dovrà poi identificare i fattori critici di successo per ogni gruppo di *stakeholder* e ogni area di interesse. La terza fase prevede la costruzione di un canale di dialogo continuo con gli *stakeholder* – dotandosi di una struttura organizzativa c.d. "*stakeholder oriented*" – attraverso l'assimilazione della cultura della rendicontazione. La quarta fase prevede l'individuazione degli indicatori da adottare per la comunicazione con gli *stakeholder* e che riguardano informazioni sintetiche sui "fatti" coniugati sotto le varie angolazioni della responsabilità sociale, che si riferiscono alle performance realizzate, non solo in termini economici, ma anche e soprattutto in termini di ricaduta sociale. E' questa la fase dove si definiscono i sistemi di contabilizzazione. La quinta fase attiene al monitoraggio costante delle performance e della coerenza con i valori che l'organizzazione si è data, mentre nella sesta fase, attraverso lo strumento di monitoraggio predisposto – *stakeholder reporting* – viene fornito al management una serie di indicatori strategici che permettono una risposta veloce ad opportunità e conflitti (effetto paracadute) e la tempestiva individuazione di azioni di miglioramento. La settima fase prevede la predisposizione, verifica e pubblicazione del "rapporto sociale" che si chiude con l'ottava fase di consultazione degli *stakeholder (feedback)* – fase che può essere assimilata ad una approvazione del bilancio sociale da parte dell'assemblea degli *stakeholder*.

5.3 Il progetto B.I.V.I.O Istituto Italiano Donazione

Per quanto riguarda l'Italia si è ancora in una fase iniziale di implementazione pratiche di sistemi di rendicontazione adeguati. Tra queste da citare un recente progetto presentato nel maggio 2010 dall'Istituto Italiano della Donazione e CSVnet (Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato) con la realizzazione di un archivio web per offrire ai cittadini che cerchino informazioni o desiderino sostenere cause sociali promosse da Organizzazioni di Volontariato (OdV), la possibilità di conoscere l'esistenza di realtà *non profit* attive nel proprio territorio. Non si tratta unicamente di una vetrina in quanto le OdV che faranno richiesta per entrare a far parte del database dovranno rispettare una serie di requisiti.

All'interno dell'archivio il cittadino può trovare, per ognuna di queste OdV: alcune informazioni generali, l'attività svolta e le iniziative di cui è promotrice, le principali informazioni economico finanziarie ed infine le modalità per effettuare una donazione.

Le Organizzazioni inserite nell'archivio web vengono sottoposte a controlli tra i quali è opportuno in questa sede evidenziare che: rispondono a quanto previsto dalla legge 266/91 (Legge quadro sul volontariato), hanno entrate totali non superiori ai 300.000 euro, hanno superato positivamente un'analisi documentale svolta dallo stesso Centro Servizi territoriale di riferimento e dall'Istituto Italiano della Donazione. In quest'ultimo caso la verifica si concentra sostanzialmente su questioni quali la corrispondenza dell'attività con la missione descritta nello statuto, la pubblicazione regolare dei bilanci economico-finanziari, la previsione di un separato rendiconto per le raccolte fondi, se abbiano o meno uno strumento di rendicontazione sociale (bilancio sociale, relazione di

missione, ecc) ed infine che queste dedichino all'attività istituzionale la maggior parte delle risorse economiche. Tra gli obiettivi che il progetto si pone c'è quello di diffondere, in questo caso nel mondo del volontariato, comportamenti di eccellenza e buone prassi in merito a gestione e rendicontazione, favorendo in questo modo le donazioni da parte di privati cittadini.

Tale strumento dovrebbe orientare al meglio la scelta per i cittadini di effettuare una donazione verso un'organizzazione *non profit* attraverso un marchio "affidabilità" rilasciato dall'Istituto stesso. Seppur estremamente interessante come sperimentazione ad oggi non ci sono ancora elementi adeguati di valutazione per capire se tale progetto è funzionale agli scopi che si è posto.

In conclusione di questa disamina di strumenti di pratiche di rendicontazione economica e sociale, possiamo riassumere secondo il seguente schema gli strumenti di *accountability* generalmente utilizzati a livello internazionale sia formali che informali.

Schema codici e strumenti di *accountability*

- *Codes of Ethical Conduct* (Codice etico di condotta interna)
 - Bilancio d'esercizio
 - Principi di *good practice* per organizzazioni *non profit*
 - *Accountability Standards* per la rendicontazione: *Accountability 1000*; *ACCESS Reporting Standard*; *Social Accountability 8000*; *Global Reporting Initiative*
 - *IRS Form 990* (per *charities* in USA)
 - *Social auditing* e certificazione
 - Strumenti di Bilancio
 - Altri strumenti di comunicazione (*newsletter, web site, updates, briefs*)
-

6. Dalla rendicontazione alla questione del "ritorno sociale degli investimenti"

Come si è visto nell'analisi delle pratiche di settore, la rendicontazione si lega in modo diretto alla questione dei finanziamenti per le organizzazioni *non profit*: un sistema trasparente e standardizzato permette a cittadini, imprese ed altri potenziali "donatori" di decidere a quali organizzazioni affidare il proprio denaro. Negli ultimi anni, questo discorso ha sostenuto una serie di pratiche che puntano ad un vero e proprio esercizio di *rating* del *non profit*, prendendo spunto dalle modalità con cui i mercati attraggono finanziamenti.

Uno dei primi esempi di questo tipo d'iniziativa è costituito dall'organizzazione *New Philanthropy Capital* (NPC), una *think tank* fondata nel 2002 dalla banca di investimenti Goldman Sachs. L'idea di base è che occorre produrre più informazioni sull'affidabilità delle organizzazioni *non profit* in modo da indirizzare gli investimenti della grande filan-

tropia, dalle fondazioni alle imprese. Inizialmente creata allo scopo di aiutare il mondo della filantropia ad individuare facilmente le organizzazioni più efficaci, il NPC ha recentemente allargato il proprio spettro d'azione includendo anche i finanziatori (es. le principali fondazioni) nei loro rapporti di valutazione. La guida dell'NPC, conosciuta anche come il *Little Blue Book*, analizza le organizzazioni lungo una vera e propria griglia (con indicatori quantitativi e scale omogenee) in sei aree principali: l'efficacia, i risultati, la *leadership*, le persone e le risorse, le finanze e l'ambizione. Ovviamente, queste iniziative sollevano alcuni dubbi (cosa s'intende per "affidabilità", "efficacia" o "risultati" del *non profit*) ed importano un linguaggio finanziario nel mondo del *non profit*, utilizzando concetti come "investimento sociale".

Nel 2009 la Fondazione Bertelsmann, in *partnership* con enti governativi, aziende private e rappresentanze della società civile ha dato vita al "Phineo Gag". Si tratta della continuazione dell'originario progetto *Orientierung für Soziale Investoren (Orientation for Social Investors)* promosso dalla Fondazione Bertelsmann, il quale si pone come obiettivo aiutare i filantropi privati, i donatori e i managers della *Corporate sociale responsibility* ad identificare progetti innovativi che vale la pena finanziare nonché partners adeguati per l'alto livello professionale. Grazie alla promozione di un manuale per donatori, all'interno del quale vengono indicati i profili di organizzazioni "esemplari", informazioni su questioni d'interesse per il *non profit* nonché una lista di consulenti per investitori sociali, Phineo ha permesso di "accendere un faro" sulle attuali sfide che si pongono per il mondo del *non profit*. Tale strumento, come si legge dalla stessa relazione della Fondazione Bertelsmann, consente nel lungo termine di offrire un valido servizio di supporto non unicamente per pochi esperti in materia, bensì un manuale d'uso e di pratica per tutta la società civile.

Strumenti come Phineo ed NPC hanno lo scopo di presentare ai potenziali donatori le varie realtà cui potrebbero rivolgersi. Nel settore *non profit* infatti una serie di scandali riguardo le pratiche di alcune organizzazioni hanno aperto la strada a ricerche che promuovono l'analisi dei ritorni sociali per le donazioni effettuate: mentre solitamente per le aziende profit è generalmente accettato il principio secondo cui "*takes money to make money*" (prendere soldi per fare soldi), lo stesso principio non rispecchia la volontà dei donatori per i fondi donati ad enti *non profit*. La sfida che si pone quindi per i donatori consiste nell'acquisire quell'abilità di giudizio che vada oltre la semplice stima dell'efficienza percepita (sicuramente ad oggi uno dei metodi più utilizzati). Tra i vari strumenti di giudizio i più utilizzati riguardano gli indici di efficienza (da poco sperimentati anche in Italia dall'Istituto Italiano Donazione) basati su semplici calcoli matematici che tengono in considerazione il rapporto tra le spese sostenute per il *fundraising* (solitamente utilizzato come *proxy* di valutazione) e le donazioni ricevute, altri strumenti di valutazione qualitativa (indici qualitativi di giudizio) nonché i giudizi delle c.d. "*watchdog agencies*" che provvedono sia a fornire dati per il potenziale pubblico di donatori che aiutare le organizzazioni *non profit* ad essere maggiormente "leggibili" dall'esterno. L'efficienza (o l'inefficienza) dell'organizzazione in questione gioca un ruolo fondamentale nel processo di *decision-making* dei donatori: come confermato da molte ricerche i donatori sono estremamente interessati all'efficienza del processo gestionale, più l'informazione è dettagliata e trasparente sulle proprie attività più alta sarà la propensione del donatore ad elargire fondi.

A seconda delle dimensioni, caratteristiche e natura giuridica, i criteri di valutazione possono essere declinati in modo flessibile, ma devono comunque dare conto dell'efficienza del sistema di gestione e dell'efficacia nell'impatto sociale e ambientale.

Il modello di valutazione non può prescindere da due livelli di analisi:

1. il sistema di gestione, che deve essere in grado di soddisfare criteri di responsabilità sociale e di efficienza economica;

2. la produzione di "valore sociale e ambientale", che deve essere coerente con la missione e proporzionato alle risorse impiegate.

Il primo livello è assimilabile ad un *audit*, ovvero ad un'analisi dei sistemi e dei processi interni secondo due chiavi di lettura. La prima è l'assunzione di responsabilità nei confronti di tutti gli attori interessati all'attività di impresa (*stakeholder*), la seconda è l'efficienza economica nella gestione delle attività. Le principali fonti di informazione per condurre l'analisi sono rappresentate da documenti quali appunto il Bilancio d'esercizio ed il Bilancio sociale. La valutazione quantitativa degli impatti che l'organizzazione è in grado di generare è necessaria a stimare il *social return*, ossia la valutazione della *performance* sociale ossia del modo in cui l'organizzazione ha determinato un cambiamento nella società. Il criterio guida è la coerenza con la missione intesa come identificazione di un problema sociale ed ambientale cui cercare di porre rimedio mediante l'applicazione di strumenti idonei o la produzione di determinati beni e servizi.

7. Alcune considerazioni di sintesi

Si è cercato in questo contributo di fare il punto sulla questione *accountability* strettamente connessa alla rendicontazione economica e sociale delle organizzazioni *non profit* in una visione futura di valutazione del "ritorno sociale degli investimenti". Non è sicuramente agevole sintetizzare i molti contenuti, anche solo accennati, soprattutto per la multiformità stessa della materia che non può prescindere dal contesto e dall'ente di riferimento. Parlare di *accountability & transparency*, rendicontazione economica e sociale, *rating* ed *auditing* sociale coinvolge un ampio pubblico di riferimento che non si limita unicamente all'analisi di pratiche mutuata dal *non profit*. A questo si aggiunga la difficoltà di omogeneizzare i risultati per un confronto tra Paesi di riferimento anche per le caratteristiche del mercato interno e delle pratiche del settore profit: negli USA lo sviluppo di *watchdog agencies* del sociale rispecchia le caratteristiche di un mercato finanziario abituato a vedere l'investitore rivolgersi direttamente ad esso per i propri affari; in Italia, al contrario, dove il mercato finanziario è caratterizzato dalla forte intermediazione bancaria, anche le pratiche di *rating* sociale – per ora ad uno stadio iniziale di studio – si stanno sviluppando all'interno di tematiche inerenti il mercato del credito per le ONP (a tal proposito si veda l'esempio di Banca Prossima).

In ogni caso, indipendentemente dalla finalità di saper attrarre donazioni da privati, la questione della trasparenza e dell'*accountability* è fondamentale per ogni singola organizzazione *non profit* soprattutto perché crea un legame forte con i propri *stakeholder*

e aiuta a ripensare dinamiche partecipative interne laddove si rilevino criticità o la sua attività non sia più incisiva nel territorio di riferimento.

L'*accountability* si può sviluppare correttamente soltanto in un quadro di riferimento di responsabilità sociale, costituito da strategie comuni, negoziate insieme agli *stakeholders* attraverso una procedura di coinvolgimento di questi ultimi e di compartecipazione al processo decisionale. Essa implica necessariamente un processo di riorganizzazione del modello di governo stesso dell'organizzazione *non profit*, che deve rendere i beneficiari partecipi e corresponsabili delle scelte inerenti le linee di orientamento, i criteri di azione e le politiche da seguire, altrimenti l'*accountability* rischia di essere puramente autoreferenziale. Questo dovrebbe essere il fine di una dettagliata e veritiera rendicontazione, in caso contrario il bilancio sociale rischia di diventare mero strumento pubblicitario (come purtroppo molto spesso accade soprattutto in pratiche di *Corporate sociale responsibility*).

CONCLUSIONI

L'indagine presentata nel presente volume è stata avviata sulla base di alcuni presupposti avvalorati dai numerosi studi sul Terzo settore che l'Area risorse strutturali e umane dei sistemi formativi dell'ISFOL ha condotto per conto della Div. Associazionismo (Dir. E. Patrizi) della DG Volontariato, Associazionismo e Formazioni sociali - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Osservatorio Nazionale Associazionismo). Tali presupposti si basano sulla consapevolezza di una massiccia e crescente presenza di organismi afferenti al mondo del *non profit* nel nostro Paese⁶⁹; sulla conclamata propensione al dono degli italiani⁷⁰; sull'importanza che l'istituto del 5x1000 ricopre all'interno della messa a regime di meccanismi, anche fiscali, di sussidiarietà orizzontale; sulla promozione dell'attivismo civico e del senso di responsabilizzazione del cittadino rispetto al disegno della *Welfare Society*⁷¹, da tempo sostenuta dal Ministro Sacconi.

Nondimeno poteva mancare una serie di quesiti a cui volevamo dare risposta e che sono stati sottoposti ai diretti interessati, attraverso due indagini campionarie di tipo esplorativo. Una rivolta a un campione di 601 contribuenti che nella dichiarazione dei redditi 2010 hanno devoluto il 5x1000 ad un'organizzazione del Terzo settore, a cui abbiamo chiesto di rispondere con un'indagine C.A.T.I. principalmente alle seguenti domande: quali sono le valutazioni che portano i cittadini a scegliere di firmare per il 5X1000? per quale motivo si predilige un'organizzazione piuttosto che un'altra? Esiste un nesso tra condizione socio-economica, partecipazione-civismo e uso sociale del denaro? In che misura i beneficiari di tali devoluzioni devono rendicontare del loro operato?

L'altra rivolta alle Associazioni di Promozione Sociale (APS), attraverso l'invio telematico di questionari alle 163 Associazioni di promozione sociale iscritte al registro nazionale tenuto presso la Divisione Associazionismo della D.G. Volontariato, Associazionismo e formazioni sociali del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Di esse 79 hanno risposto al nostro sondaggio, con un *turn out* relativamente apprezzabile del 49%. Il questionario inviatogli via *email* (vedi Allegato 1) si divideva in nove parti e indagava su: anagrafica delle organizzazioni; utilizzo dei finanziamenti ricevuti; caratteristiche dei progetti sostenuti e delle tipologie di beneficiari; come le APS percepiscono le motivazioni dei donatori; le campagne di promozione messe in campo; il livello di

69 Secondo dati ufficiali: 21.021 Organizzazioni di volontariato (ISTAT, 2003); 24.778 Associazioni di promozione sociale (ISFOL, 2010); 7.363 Cooperative sociali (ISTAT, 2005); 4.720 Fondazioni (ISTAT, 20025). Per un totale di circa 800.000 occupati secondo stime dell'Unioncamere sull'intero comparto (dati del 2007).

70 Si citano alcune delle numerose rilevazioni condotte in questo ambito: IID, *Indagini e ricerche dell'Osservatorio IID di sostegno al non profit*, Milano, Istituto Italiano Donazione, 2009; Marelli S., *Il barometro della solidarietà internazionale degli italiani*, Roma, FOCSIV, 2010; IPR marketing, *Sondaggio sulle donazioni in Italia durante le festività*, Il Sole 24 Ore - IPR marketing, 2010, in cui si dimostra il *trend* positivo delle donazioni degli italiani anche in periodi di crisi economica e di difficoltà di accumulazione dei risparmi.

71 Vittadini G. (a cura di), *Liberi di scegliere. Dal welfare state alla welfare society*, Milano, EtasLibri, 2002. Riferimento contenuto in Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale*, cit.

formazione degli operatori delle APS (cercando di capire se i fondi del 5x1000 fossero stati anche utilizzati per professionalizzare ulteriormente i dipendenti); meccanismi di rendicontazione sociale, elemento cruciale di *accountability* nei confronti dei cittadini-contribuenti; le potenzialità e criticità dello strumento 5x1000; la struttura di *governance* delle APS intervistate.

Gran parte delle APS tuttavia non ha ancora ricevuto i finanziamenti erogati tramite il 5x1000 e non è stato quindi possibile raccogliere informazioni esaustive relative ai progetti sostenuti, che quindi non sono stati analizzati e discussi in questo rapporto.

Sul piano teorico abbiamo affrontato il discorso dell'inquadramento normativo (Capitolo I), primo passo ritenuto necessario per avventurarci nella selva delle disposizioni messe in atto per confermare di anno in anno il dispositivo fiscale dalla prima apparizione, nel modello 730 del 2006, per effetto della Legge Finanziaria del 2006 (la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art 1, commi 337 – 342) alla sua ultima riconferma, non senza difficoltà, nella Finanziaria 2011 (attraverso il "Decreto Milleproroghe", convertito in Legge 26 febbraio 2011, n.10).

Di grande illuminazione, per capire il contesto socio-normativo in cui si inserisce la disciplina del 5x1000, è lo studio effettuato sugli istituti del federalismo fiscale, della sussidiarietà fiscale e del concetto di "sovranità del contribuente"⁷² (Capitolo II). Evoluzione dal principio ispiratore del liberismo americano "*no taxation without representation*" che ha sempre legato la questione fiscale a quella della democrazia⁷³, la possibilità data dall'applicazione del dispositivo del 5x1000 di partecipare, attraverso la destinazione di quote del gettito derivante dall'IRPEF, a progetti o iniziative liberamente scelte dal contribuente (c.d. "*taxation self-determination*"), segna un passo verso i principi esposti nel più ampio alveo delle teorie legate alla democrazia partecipativa o deliberativa⁷⁴.

Già in un precedente opuscolo pubblicato nel 2006⁷⁵, mirato a pubblicizzare la l. 80 del 2005 c.d. "Più dai meno versi" sulla deducibilità delle donazioni ad enti del Terzo settore, ci eravamo resi conto delle potenzialità di dispositivi messi in atto in applicazione della sussidiarietà fiscale, la quale riconosce e promuove la libertà dei cittadini di sostenere i soggetti che ritengono più meritevoli e che perseguono finalità di interesse pubblico.

In Europa questi meccanismi sono regolati da norme che prendono il nome di *Percentage Law*, già attive da tempo in alcuni Paesi, soprattutto dell'Est⁷⁶. Di questi dispositivi si è dato un quadro sinottico al fine di un confronto tra diversi approcci con medesime finalità e per dimostrare, semmai ce ne sia davvero il bisogno, che il caso italiano non è un caso isolato ma che, anzi, è possibile raffinarlo attraverso un confronto costruttivo con l'estero (Capitolo III).

La *survey* sui contribuenti (Capitolo IV) che decidono di destinare il 5X1000 agli enti del Terzo settore, restituisce uno scenario nel quale l'introduzione del principio di sussidiarietà fiscale sembra aver avuto risultati positivi.

72 Si vedano i numerosi articoli di Luca Antonini sul tema, compresa l'introduzione del presente rapporto e Corigliano F., *Recensione del volume di Luca Antonini "Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia"*, "L'Ircocervo. Rivista elettronica italiana di metodologia giuridica, teoria generale del diritto, e dottrina dello Stato", 2006, 1, p. x disponibile online <http://www.lircocervo.it/index/?p=355> (consultato nel maggio 2011).

73 Il dovere di concorrere alle spese pubbliche è sancito dall'art. 53 della Costituzione Italiana: "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva".

74 Cfr. Pellizoni L. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, 2005; Bobbio L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, "Democrazia e diritto", 2006, 4.

75 ISFOL, *Aiutaci ad aiutare. Devolvi al non profit e deduci dal tuo reddito*, Roma, ISFOL, 2006.

76 Si veda il rapporto di ricerca Osservatorio sull'economia sociale – Agenzia per le Onlus, *Nuove misure fiscali adottate dagli Stati europei*, cit.

L'*identikit* del donatore, secondo i dati raccolti dalle interviste, sembra essere il seguente: i contribuenti che decidono di destinare il 5X1000 dell'Irpef ad organizzazioni sociali sono per lo più individui in età matura con famiglia e in molti casi con figli, dotati di un titolo di studio medio-alto (68,1%), lavorano alle dipendenze (32,3%) o sono in quiescenza (32,1%), con un reddito non superiore ai 30mila euro annui (69%), risiedono per lo più in piccoli centri (77,2%). Sotto il profilo valoriale, hanno un legame forte con la tradizione cattolica o comunque sono credenti (85,7%). Nulla invece si può dire sulla provenienza geografica: per una volta l'Italia sembra unita nello spirito filantropico, anche in periodi di congiuntura economica sfavorevole.

Volendo inquadrare il livello di impegno e di civismo, sono state rivolte alcune domande per capire se ci trovavamo davanti a donatori "una tantum" o a donatori abituali: il 72% degli individui contattati ha dichiarato di aver fatto una donazione in denaro a scopo benefico nei dodici mesi precedenti l'intervista; più di un intervistato su cinque afferma di essere attualmente coinvolto in un'attività non retribuita all'interno di un'organizzazione di volontariato, quasi il 70% è iscritto a un'organizzazione *non profit*, l'88,2% aveva donato il 5x1000 anche l'anno precedente. Il donatore-tipo quindi è ben inserito nel circuito che finanzia ed è da considerare una persona (spesso donna) con un'alta propensione al civismo e al dono.

Al di là delle particolarità socio-demografiche spiccano alcune tendenze.

- La scelta dell'ente al quale concedere il beneficio economico avviene in modo pienamente consapevole, assecondando inclinazioni e convinzioni personali ben precise. Tra le diverse posizioni espresse all'interno del campione, spicca la tendenza a destinare il contributo in favore delle organizzazioni attive nel campo dell'inclusione sociale e del sostegno alle fasce di popolazione più svantaggiate. Meno consensi riscuotono le organizzazioni attive nel campo della promozione culturale.
- Sempre rispetto alla scelta dell'ente beneficiario, si evidenzia il ruolo della conoscenza diretta delle attività dell'ente e, più in generale, dei rapporti interpersonali e della fiducia. Le preferenze dei contribuenti si concretizzano a partire dall'esperienza e sono mediate da una relazione con soggetti ritenuti autorevoli e in grado di farsi garanti dell'operato dell'ente. Questa dinamica tende comunque a interagire con la dimensione valoriale.
- Infine, si delinea un'esigenza di trasparenza dei meccanismi di attribuzione e gestione dei fondi. Per quanto l'apprezzamento per questo strumento di sussidiarietà fiscale sia elevato, gli intervistati non sembrano disposti a offrire il proprio contributo senza avere la garanzia del corretto ed efficiente uso delle risorse distribuite. Si presenta una domanda di trasparenza che probabilmente potrà essere soddisfatta solo adottando adeguati strumenti di rendicontazione sociale.

Il sondaggio rivolto alle APS rivela inoltre che lo strumento del 5x1000 ha raggiunto un livello di maturità e diffusione significativo, nonostante gli inceppi ed i rallentamenti seguiti dall'entrata in vigore nel 2006. Il 5x1000, strumento introdotto da pochi anni e ristretto ad una certa tipologia di organizzazioni della società civile, viene indicato come un'importante fonte di finanziamento da un percentuale considerevole di intervistati: oltre il 48%. Terza fonte di finanziamento dopo "quote degli associati" e "contributi pubblici". Tuttavia rimangono perplessità sull'efficacia del macchinoso dispositivo di assegnazione delle quote donate dai contribuenti: il 92,3% dei beneficiari ritiene che le procedure siano complesse.

In effetti riassumendo brevemente, per le ONLUS ottenere i contributi attraverso il 5x1000 equivale ad iscriversi negli appositi elenchi per via telematica nei periodi indicati, succes-

sivamente mandare dichiarazione atto di notorietà per raccomandata e poi aspettare di essere confermati nell'elenco ufficiale dopo i controlli d'ufficio effettuati dall'Agenzia delle entrate (di solito eliminati i doppi e gli enti che non hanno inviato la raccomandata AR). Anche l'erogazione delle somme spesso comporta tempi lunghi di attesa a cui si è aggiunto l'onere, dal 2008, di rendicontare l'utilizzo degli introiti ricevuti.

Le risorse provenienti dal 5x1000 non sono utilizzate solo per i progetti (in corso o da avviare), sebbene la somma di essi rappresenti la quota maggiore (62,5%). A seguire le associazioni di promozione sociale investono in formazione per le risorse umane interne e per il pagamento dei dipendenti.

Riguardo la questione della rendicontazione, inquadrata nel più ampio concetto dell'*accountability*, le associazioni si sono espresse in favore, all'88,6%, dell'uso di forme di rendicontazione per chi beneficia del 5x1000, anche se poi ammettono nel 65% di non fare analisi d'impatto e valutazione dei risultati sui progetti realizzati attraverso tali risorse. Dato sempre viziato, lo si ricorda, dal fatto che molti progetti ancora devono essere finiti e che non tutte le risorse provenienti da questo canale di finanziamento sono utilizzate per la realizzazione di progetti. Anche le Associazioni, come i contribuenti, affiderebbero la titolarità dei controlli ad un'agenzia pubblica (63,4%) piuttosto che ad un'agenzia indipendente (23,9%). La nostra attenzione si è poi rivolta alle iniziative di formazione che vengono finanziate attraverso il 5x1000, anche per capire il livello di professionalizzazione degli operatori e l'approccio del mondo associativo verso il tema della certificazione delle competenze. Oltre la metà degli intervistati (53,7%) ha ammesso che nessuna risorsa è stata dedicata a percorsi formativi per il personale o per i volontari. In circa un caso su tre (35,2%) si sono realizzati dei corsi per i volontari, seguiti da corsi per l'inserimento dei nuovi operatori (18,5%) e per la formazione degli operatori retribuiti (7,4%). Allo stesso tempo, circa otto associazioni su dieci si dicono favorevoli all'attivazione di un dispositivo per la certificazione delle competenze acquisite ed il 47,5% rilascia una certificazione delle competenze e/o dei crediti formativi.

Lo strumento si conferma, alla luce dei risultati della nostra indagine, una forma preziosa di sostentamento per il mondo *non profit* mentre più che mai come in tempi recenti si è provata la sua fragilità nel caso ricorrano esigenze di strette di bilancio nel complesso insieme della Legge Finanziaria di riferimento, attraverso cui viene regolato. Essendo anche in onore di logica una libera scelta del cittadino contribuente la destinazione di una quota del proprio reddito ad attività di promozione sociale (in media, secondo l'ultima rilevazione dell'Agenzia delle entrate, tale quota si aggira sui 27 € pro capite), non dovrebbe sussistere un tetto massimo alla riserva accantonata per tale istituto in sede di bilancio (attualmente di 400 mln di euro), superato il quale questa liberalità non viene più rispettata. Dunque dispositivi come il 5x1000, nella misura in cui il beneficiario della donazione persegua finalità di utilità pubblica, spesso in risposta ad una mancanza o all'insufficienza dell'offerta delle amministrazioni locali, dovrebbero non trovare ostacoli nelle intenzioni del legislatore. Il tema della partecipazione e della responsabilizzazione del cittadino, come richiamato anche nel *Libro Bianco 2009 sul futuro del modello sociale*, passa anche attraverso forme di questo tipo che si inseriscono nel più ampio discorso di "democrazia partecipativa" e di "sussidiarietà fiscale". In molti casi, la semplice sussidiarietà verticale (di per sé fondamentale per mantenere la coesione sociale e garantire un'erogazione di servizi equivalente a tutti i cittadini), non è stata in grado di rispondere da sola alle esigenze di legittimazione e democraticità dei sistemi istituzionali, colpiti dalla crisi di sovranità degli ultimi decenni.

Bibliografia

Agenzia delle Entrate, *5 per mille 2008, completata la ripartizione delle somme. Più di 397milioni di euro agli enti beneficiari*, comunicato stampa del 18 marzo 2010

Agenzia delle Entrate, *Elenco degli ammessi e degli esclusi con l'indicazione delle scelte e degli importi pubblicati il 18 marzo 2010*

Agenzia per le Onlus, *Documento di proposta su una disciplina legislativa per razionalizzare e rendere stabile l'istituto del cinque per mille*

Agenzia per le Onlus, *Linee guida e schemi per la redazione dei bilanci di esercizio degli enti non profit*, Convegno tenuto a Milano il 22 Maggio 2008

Agenzia per le Onlus, *Linee guida per la redazione del Bilancio sociale delle organizzazioni non profit*, Studio realizzato in collaborazione con Altis

Allen J., *In Europe 'Church Taxes' Not Unusual*, "National Catholic Reporter", 29 gennaio 1999

Antonini L., *Sovranità fiscale al contribuente: verso nuove prospettive*, in G. Rossi (a cura di), *Quali politiche dell'integrazione nell'Italia del XXI secolo?*, Milano, LED, 2008

Antonini L., *Sussidiarietà fiscale in Europa: situazioni e prospettive*, Relazione presentata al convegno su "Statuto fiscale delle organizzazioni della società civile: tra promozione della sussidiarietà e problemi di rapporto con le istituzioni pubbliche", Comitato economico e sociale europeo e Agenzia per le Onlus, Roma, 7 novembre 2008

Antonini L., *Oltre il welfare state: verso nuovi diritti sociali fondati sulla sussidiarietà*, Relazione presentata al convegno "Autonomia, cooperazione e raccordi interistituzionali nell'evoluzione del sistema italiano", Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale, Roma, 22 Febbraio 2006

Antonini L., *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Milano, Guerini e Associati, 2005

Antonini L., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare Society*, "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze", 2000, 1

Antonini L., *Ripensare per non dimenticare i diritti sociali: una sfida sul paradigma hobbesiano*, Relazione presentata al Seminario di studio su "Le Forme dello spazio dello Spazio pubblico", Università Cattolica Sacro Cuore, Milano, 12 giugno 2009

Fisco, *5 per mille 2010: oltre 55 mila i possibili destinatari*, in "Diritto Italiano", 12 maggio 2010

Beiser. K.J., *Fundraising in the nonprofit sector: an analytical look at donor perceptions of how their donations are used to elicit more donations*, Ph.D. Dissertation, Cappella University, 2005

Bobbio L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, "Democrazia e diritto", 2006, 4

Borgonovi E. et alii, *Le variabili critiche delle aziende nonprofit: la gestione finanziaria nelle aziende nonprofit; le persone nelle aziende nonprofit*, in Matacena A. (a cura di), *Aziende nonprofit: scenari e strumenti per il Terzo Settore*, Milano, Egea, 1999

Bullain N., *Explaining Percentage Philanthropy: Legal Nature, Rationales, Impacts*, "The International Journal of Not-for-Profit Law", 2004, 4

Bullain, N., *Percentage Philanthropy and Law*, in Török M. e Moss D. (a cura di), *Percentage Philanthropy*, Buapest, NIOK - ECNL, 2004

Caramelli E. e Marucci M. (a cura di), *Legami di cittadinanza. Indagine sulle pratiche di partecipazione nelle associazioni di promozione sociale*, Rapporto di ricerca, Roma, ISFOL, 2008

Ceccarini L., *Consumare con impegno*, Roma-Bari, Laterza, 2008

Chitty D. e Morgan N., *Charities and Industry Accounting and Auditing Guide*, London, Institute of Chartered Accountants in England and Wales, 2001

Cipollina S., *La Corte Costituzionale ed il cinque per mille per il volontariato e la ricerca*, "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze", 2007, 3

Osservatorio sull'economia sociale – Agenzia per le Onlus, *Nuove misure fiscali adottate dagli Stati europei a favore delle organizzazioni non profit e della società civile*, aprile 2010

Colozzi I., *La sussidiarietà fiscale: una risposta alla crisi del welfare state?*, in Rossi G. (a cura di), *Quali politiche dell'integrazione nell'Italia del XXI secolo?*, Milano, LED, 2008

Agenzia per le Onlus – CNDCEC – OIC, *Quadro sistematico per la preparazione e la presentazione del Bilancio degli enti non profit*, 2010

Corigliano F., *Recensione del volume di Luca Antonini "Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia"*, "L'Ircocervo. Rivista elettronica italiana di metodologia giuridica, teoria generale del diritto, e dottrina dello Stato", 2006, 1

- European Foundation Center, *Foundations' legal and fiscal country profiles*
- Forum del Terzo Settore, *Le sfide dell'Italia che investe sul Futuro. Libro Verde del Terzo Settore*, Convegno, Roma, 13 maggio 2010
- Goliński I., *Poland's 1% System*, in Török M. e Moss D. (a cura di), *Percentage Philanthropy*, Budapest, NIOK - ECNL, 2004
- Hadzi-Miceva K., *A Supportive Financing Framework For Social Economy Organizations*, Budapest, ECNL, 2005
- Ilgus V., *How Lithuania's 2% Law Works*, in Török M. e Moss D. (a cura di), *Percentage Philanthropy*, Budapest, NIOK - ECNL, 2004
- ICNL, *Survey of tax laws – Affecting non-governmental organizations in Central and Eastern Europe*, Budapest, ECNL, 2003
- IREF, *Quando a scegliere è il contribuente. Indagine conoscitiva sul cinque per mille*, anticipazioni della ricerca, Roma, 2007
- Irish L. e Simon K., *Comparative civil society law*, Center for civil society studies, Baltimore, 2006
- ISFOL, *Il Conferenza nazionale sull'associazionismo sociale. Responsabilità ed opportunità per una società attiva*, Roma, 15 Luglio 2010
- Montedoro C., Caramelli E. e Marucci M. (a cura di), *L'inquadramento giuridico dell'associazionismo di promozione sociale all'interno del terzo settore*, Coll. "Strumenti per" n. 2, Roma, ISFOL, Giugno 2010
- ISTAT, *Indagine Multiscopo sulle famiglie: aspetti della vita quotidiana*, coll. "Informazioni" n.5, Roma, 2010
- Jesi C., *Europe: Fiscal subsidiarity takes off in Eastern Europe*, in "VITAeurope", 28 aprile 2008
- Lori M. e Volpi F., *Partecipare consumando. La cultura politica dei consumatori responsabili*, in Rebughini Paola e Sassatelli Roberta, *Le nuove frontiere dei consumi*, Verona, Ombre Corte, 2008
- Lori M. e Volpi F., *Scegliere il bene. Indagine sul consumo responsabile*, Milano, Franco-Angeli, 2007
- Lörincz A. e Peter H., *Slovakia's System of 1% Tax Allocation*, in Török M. e Moss D. (a cura di), *Percentage Philanthropy*, Budapest, NIOK - ECNL, 2004
- Micheletti M., *Political Virtue and Shopping*, New York, Palgrave MacMillan, 2003
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Libro Bianco sul futuro del*

modello sociale. La vita buona nella società attiva, maggio 2009

Miscalì M., *La fiscalità del Terzo Settore*, "Il Risparmio", 2009, 4

Müller K., *Swiss GAAP FER 21. Accounting Standard for Charitable, Social, Non-Profit Organizations: The Days after Coming into Force*, "International Journal of Civil Society Law", 2003, 4

NCVO, *The UK Voluntary Sector Almanac*, London, 2004

Pellizoni L. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, 2005

Pezzetti R., *Ethics and CSR in the Global Market: Transparency and Accountability Tools*, Pavia, 2005

Pizzuti F. R., *Rapporto sullo Stato Sociale: tra pubblico e privato, universalismo e selettività*, in Rossi G. (a cura di), *Quali politiche dell'integrazione nell'Italia del XXI secolo?*, Milano, LED, 2008

Pösch G., *How Hungary's 1% Law is applied*, in Török M. e Moss D. (a cura di), *Percentage Philanthropy*, Budapest, NIOK - ECNL, 2004

Pullella Lucano P., *Destinatari del 5 per mille 2008, sul web vincitori e classifiche*, in "Fisco Oggi", 18 marzo 2010

Roffiaen C. *Rethinking the principle of subsidiarity*, in Frey M. (a cura di), *Horizontal Subsidiarity in the New Europe – Sussidiarietà orizzontale nella nuova Europa*, Pisa, 2003

Salamon L. M., Sokolowski S. W. e List, R., *Global Civil Society: An Overview*, in Salamon L. M. e Sokolowski S. W. (a cura di), *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Vol. 2, Bloomfield, Kumarian Press, 2004

Sassatelli R., *Consumi e democrazia. Consumi critici, mercati alternativi, giustizia globale*, in Rebughini P. e Sassatelli R. (a cura di), *Le nuove frontiere dei consumi*, Verona, Ombre Corte, 2008

Skocpol T., *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, Norman, University of Oklahoma Press, 2003

SPES, *Volunteering across Europe: organizations, promotions, participation*, Vol. III, Roma, 2009

Schluter A. et alii, *Foundations in Europe: Society, Management, and Law*, London, Bertelsmann Foundation, 2001

Terpe H., *The Dynamics of the 2% system in Romania*, in Török M. e Moss D. (a cura di), *Percentage Philanthropy*, Budapest, NIOK - ECNL, 2004

Török M. e Moss D. (a cura di), *Percentage Philanthropy*, Budapest, NIOK - ECNL, 2004

Torres L. e Vicente P., *Accounting for accountability and management in NPOS. A comparative study of four countries: Canada, the United Kingdom, the USA and Spain*, "Financial Accountability & Management", 2003, 3

Travaglini C., *Un primo quadro interpretativo per l'analisi dei bilanci delle aziende non profit*, Parigi, First European Istr- Emes, 2005

Venturi P. e Rago S., *Qualità e Valore nel Terzo Settore*, Forlì, Aiccon, 2009

Vittadini G. (a cura di), *Liberi di scegliere. Dal welfare state alla welfare society*, Milano, EtasLibri, 2002

Wyganski K., *The percentage system in Central and Eastern Europe. Implication for civil society and public philanthropy*, in Török M. e Moss D. (a cura di), *Percentage Philanthropy*, Budapest, NIOK - ECNL, 2004

ISFOL, *Aiutaci ad aiutare. Devolvi al non profit e deduci dal tuo reddito*, Roma, ISFOL, 2006

Marelli S., *Il barometro della solidarietà internazionale degli italiani*, Roma, FOCSIV, 2010

IID, *Indagini e ricerche dell'Osservatorio IID di sostegno al non profit*, Milano, Istituto Italiano Donazione, 2009

IPR marketing, *Sondaggio sulle donazioni in Italia durante le festività*, Il Sole 24 Ore – IPR marketing, 2010

Young, D. R. e Steinberg R., *Economics for Nonprofit Managers*, New York, The Foundation Center, 1995

Zoratti A., *Il voto nel portafoglio. Cambiare consumo e risparmio per cambiare l'economia*, Trento, Il Margine, 2008

Siti web

www.aiga.fr

www.ncvo-vol.org.uk

www.stiftungsverbund-westfalen-lippe.de

www.inlandrevenue.gov.uk

www.natcath.com/NCR_Online/archives/012999/012999f.htm

www.sektor3.se

www.freiwilligenweb.at

www.statistik.at

www.ds.dk

www.kbs-frb.be

Documentazione normativa

Leggi

Legge 20 maggio 1985, n. 222
Legge 7 dicembre 2000, n. 383
Legge 23 dicembre 2005, n. 266* [finanziaria]
Legge 27 dicembre 2006, n. 296* [finanziaria]
Legge 24 dicembre 2007, n. 244* [finanziaria]
Legge 23 dicembre 2009, n. 191 [finanziaria]
Legge 22 maggio 2010, n. 73*

Decreti Legge

Decreto Legge 14 marzo 2005, n. 35 [Legge 14 maggio 2005, n. 80]
Decreto Legge 17 giugno 2005, n. 106 [Legge 31 luglio 2005, n. 156]
Decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159 [Legge 29 novembre 2007, n. 222]
Decreto Legge 31 dicembre 2007, n. 248* [Legge 28 febbraio 2008, n. 31*]
Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112* [Legge 6 agosto 2008, n. 133*]
Decreto Legge 30 dicembre 2009, n. 194 [Legge 26 febbraio 2010, n. 25]
Decreto Legge 25 marzo 2010, n. 40*

Decreti legislativi

Decreto legislativo 490/1997
Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502
Decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460

Decreti del Presidente della Repubblica

Decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1998, n. 76
Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445

Decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 16 aprile 2009
Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 2 aprile 2009

Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 2010
Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 gennaio 2006
Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 marzo 2007
Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 marzo 2008

Giurisprudenza

Sentenza della Corte Costituzionale, 18 giugno 2007

ALLEGATO 1

Questionario rivolto alle APS

L'Osservatorio Nazionale per l'Associazionismo - DG Volontariato, Associazionismo e formazioni sociali (Divisione II Associazionismo) del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha incaricato l'Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (ISFOL) di condurre una ricerca sulle donazioni a favore delle organizzazioni che operano nel sociale utilizzando lo strumento del 5 per mille.

Nel rispetto della legge 196 sulla protezione dei dati personali e del codice deontologico della ricerca statistica, i dati riguardanti la vostra associazione/organizzazione saranno utilizzati solo per finalità di ricerca, non saranno usati né ceduti a terzi per altri scopi e verranno distrutti al termine della ricerca. Le informazioni che la sua organizzazione acconsentirà a fornirci saranno trattate sotto forma di statistiche aggregate in modo che non sia possibile risalire alla sua identità o collegare ad essa le sue risposte.

Il presente questionario è utilizzato esclusivamente a fini statistici e non a scopo procedurale - amministrativo.

ANAGRAFICA

DOM.1 - Comune e Provincia della sede legale dell'associazione:

Comune:

Provincia:

DOM.2 - Anno di costituzione:

DOM.3 - Anno di iscrizione al registro delle Associazioni di Promozione sociale: ...

DOM.4 - In quali regioni opera l'associazione?

1: su tutto il territorio nazionale

2: principalmente nelle seguenti Regioni:

.....
.....
.....
.....

DOM.5 – Qual è il raggio di azione territoriale delle attività del vostro ente?

(solo la modalità più ampia)

1: Nazionale

2. Europeo

3: Extra-europeo (indicare in quali Paesi:

..... :

DOM.6 – Indicare con valori da 1 (max) a 3 (min), le tre principali fonti di finanziamento del vostro ente.

1: Contributi di istituzioni ed enti pubblici _____

2: Contributi di fondazioni (bancarie e non) _____

3. Attività di autofinanziamento (raccolta fondi, vendita beni e servizi etc.) _____

4: Il 5 x 1000 _____

5: Quote degli associati _____

6: Altro, specificare: _____

DOM.7 – Indicare gli strumenti di pubblicizzazione utilizzati per la raccolta fondi in generale.

1. 'dialogatori' e banchetti informativi

2. sensibilizzazione telefonica

3. pubblicità attraverso televisione

4. pubblicità attraverso radio

5. pubblicità su giornali a tiratura nazionale

6. pubblicità su giornali di settore o 'free press'

7. pubblicità sul proprio sito Web

8. E-mailing

9. Social network / Blog (*facebook, twitter, myspace* etc)

10. Manifesti, cartellonistica

11. Posta tradizionale

12. Altro, specificare:

DOM.8 – In quale anno la sua associazione si è iscritta per beneficiare del 5x1000?

(più risposte possibili)

1. 2006

2. 2007

3. 2008

4. 2009

5. 2010

6. Non ci siamo mai iscritti **Andare direttamente alla domanda 20**

L'UTILIZZO DEL 5X1000

DOM.9 – Le ultime risorse ricevute attraverso il 5x1000 hanno rappresentato approssimativamente

1. Il 5% delle entrate dell'associazione
2. Il 10% delle entrate dell'associazione
3. Il 25% delle entrate dell'associazione
4. Il 50% delle entrate dell'associazione
5. Il 75% delle entrate dell'associazione

DOM.10 – Sono state complesse le procedure di accesso al finanziamento 5 x 1000?

1. No
2. Sì
Se 'Sì', in quale fase.....
- 3.

DOM.11 – Nel periodo 2006–2008, come avete utilizzato le risorse ricevute tramite il 5 x 1000?

(fino a tre risposte)

- 1: Pagando il nostro personale
- 2: Assumendo nuovo organico
- 3: Formazione e aggiornamento alle risorse umane interne all'associazione
- 4: Sostenendo le spese organizzative dei **progetti in corso**
- 5: Realizzando **nuovi progetti**
- 6: Rafforzando le vostre campagne pubblicitarie
- 7: Perseguendo gli scopi statutari
- 8: Altro, specificare:

PROGETTI SOSTENUTI

(SOLO se a domanda precedente si è risposto 4 o 5, altrimenti saltare alla domanda 16)

DOM.12 – Nel periodo 2006–2008, che settori avete finanziato con il 5x1000?
(più risposte possibili)

	IN ITALIA	ALL'ESTERO
A: Istruzione e ricerca		
B: Ambientalismo		
C: Cultura e sport		
D: Assistenza sociale		
E: Sviluppo economico e cooperazione		
F: Religione		
G: Sanità		
H: Diritti dei cittadini e diritti umani		
I: Filantropia e promozione del volontariato		
L: Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi		
M: Altri settori		

DOM.13 – quali tra questi sono i principali beneficiari dei vostri progetti?
(più risposte possibili)

1. giovani
2. anziani
3. immigrati
4. senza fissa dimora
5. disabili
6. minori
7. famiglie
8. nuove povertà
- 9: altro (specificare)

DOM.14 – i progetti che avete avviato grazie ai fondi derivati dal 5x1000 sono stati portati a termine?

1. si, sono già conclusi
2. non ancora conclusi e dureranno ancora per un po'
3. siamo sul punto di concluderli/stiamo concludendo
4. sono stati "abbandonati"

DOM.15 – descrivere in modo generale i risultati raggiunti (se ci sono) con questi progetti

(indicando un dato, anche approssimativo, per ognuna delle seguenti voci)

A. Beneficiari raggiunti :

N°= in Italia

N°= all'estero

B. Materiali informativi realizzati:

Tipologia N°= in Italia all'estero

Tipologia N°= in Italia all'estero

C. Strutture / Infrastrutture realizzate:

Tipologia N°= in Italia all'estero

Tipologia N°= in Italia all'estero

D. Servizi socio-educativi erogati:

Tipologia N°= in Italia all'estero

Tipologia N°= in Italia all'estero

E. Servizi socio-assistenziali erogati:

Tipologia N°= in Italia all'estero

Tipologia N°= in Italia all'estero

F. Servizi socio-sanitari erogati:

Tipologia N°= in Italia all'estero

Tipologia N°= in Italia all'estero

G. Servizi socio-culturali erogati:

Tipologia N°= in Italia all'estero

Tipologia N°= in Italia all'estero

H. Servizi culturali – turistici erogati:

Tipologia N°= in Italia all'estero

Tipologia N°= in Italia all'estero

- I. Servizi socio-sportivi erogati:
 Tipologia N°= in Italia all'estero
 Tipologia N°= in Italia all'estero
- J. Servizi nel campo ambientale erogati:
 Tipologia N°= in Italia all'estero
 Tipologia N°= in Italia all'estero
- K. Sportelli informativi/legali:
 N°= in Italia
- L. Altri servizi (specificare):
 Tipologia N°= in Italia all'estero
 Tipologia N°= in Italia all'estero
 Tipologia N°= in Italia all'estero

MOTIVAZIONI DEL DONATORE

DOM.16 – Secondo lei, quali sono le principali ragioni per cui il contribuente sceglie la vostra organizzazione?

(fino a tre risposte)

1. Vi opera / vi ha operato come volontario
2. È stata presentata da persone affidabili
3. È stata indicata da istituzioni pubbliche
4. È interessato / a per il tipo di iniziative che promuove
5. Ritiene che il modo in cui utilizzate i fondi sia trasparente e chiaro
6. Ritiene che siate indipendenti / autonomi nelle vostre attività
7. Condivide l'ideologia/il pensiero della vostra associazione
8. Conosce personalmente l'associazione / chi vi lavora
9. Il vostro materiale informativo è completo e chiaro
10. La vostra associazione è molto conosciuta / pubblicizzata
11. È stato contattato da voi durante la campagna del 5x1000
12. Altro: specificare

CAMPAGNE INFORMATIVE E PROMOZIONALI

DOM.17 – Indicare gli strumenti di pubblicizzazione utilizzati per la raccolta fondi dedicata al 5x1000.

1. 'dialogatori' e banchetti informativi

2. sensibilizzazione telefonica
3. pubblicità attraverso televisione
4. pubblicità attraverso radio
5. pubblicità su giornali a tiratura nazionale
6. pubblicità su giornali di settore o 'free press'
7. pubblicità sul proprio sito Web
8. E-mailing
9. Social network / Blog (*facebook, twitter, myspace* etc)
10. Manifesti, cartellonistica
11. Posta tradizionale
12. Altro: indicare

DOM.18 – Chi si occupa della campagna pubblicitaria relativa al 5x1000 nella sua organizzazione?

1. un'agenzia esterna specializzata
2. direttamente noi, c'è un settore apposito che si occupa di comunicazione
3. direttamente noi, periodicamente c'è qualcuno che si occupa di queste cose
4. nessuno

FORMAZIONE OPERATORI

DOM.19 – In particolare, grazie al 5x1000 è stato possibile avviare:

(più risposte possibili)

1. corsi di formazione per gli operatori retribuiti
2. corsi di formazione per i volontari
3. inserimento nuovi operatori
4. nessuna delle precedenti

DOM.20 – Lei è d'accordo sull'attivazione di un dispositivo di certificazione delle competenze acquisite da operatori e volontari delle associazioni?

1. Sì
2. No
Se NO, perché?

DOM.21 – La sua aps rilascia /ha rilasciato certificazione di competenze e/o crediti formativi?

1. Sì, specificare tipologia
2. No
Se NO, perché?

RENDICONTAZIONE SOCIALE

DOM.22 – La sua associazione ha svolto iniziative per dar conto (pubblicamente) dei propri progetti finanziati con il 5x1000?

1. Sì
2. No

DOM.23 – Se SI, quali iniziative sono state svolte?

(sono possibili più risposte)

- 1: Rapporto finanziario a fine progetto
- 2: Pubblicazione delle spese su giornali, riviste, sito web etc.
- 3: Presentazione pubblica con beneficiari
- 4: Autocertificazione
5. Produzione di video
- 6: Altro: specificare

DOM.24 – Secondo lei è importante che le organizzazioni che ricevono il 5x1000 si avvalgano di forme di rendicontazione?

1. Sì
2. No

DOM.25 – La sua organizzazione conduce analisi d'impatto e valutazione sui progetti finanziati dal 5x1000?

(una sola risposta)

- 1: Sì, commissioniamo studi di valutazione ad esperti
- 2: Sì, siamo noi stessi a monitorare e valutare il raggiungimento dei risultati
- 3: Sì, tramite metodologie partecipate che coinvolgono utenti e beneficiari
- 4: No, non facciamo analisi d'impatto e valutazione

DOM.26 – Ha mai sentito parlare di 'Ritorno Sociale degli Investimenti' (Social Return on Investment)?

(sono possibili più risposte)

- 1: Sì, all'interno di conferenze/workshop di settore
- 2: Sì, su riviste specializzate
- 3: Sì, attraverso le fondazioni che ci finanziano
- 4: Sì, da parte di consulenti esterni
- 5: No

DOM.27 - L'utilizzo del 5x1000 ha in qualche modo influenzato le modalità di pubblicizzazione dei vostri progetti?

(una sola risposta)

- 1: Sì, perché abbiamo deciso di intensificare le campagne informative sui media tradizionali (es: stampa, radio e televisione)
- 2: Sì, perché ora facciamo molto più uso di nuovi mezzi di comunicazione (es: internet, social networks, etc.)
- 3: Sì, perché puntiamo molto di più sul 'porta a porta' e sul radicamento nel territorio
- 4: No, la nostra strategia di pubblicizzazione non ha risentito di alcun effetto

DOM.28 - Chi dovrebbe controllare i requisiti degli enti ammessi a beneficiare del 5x1000?

(una sola risposta)

- 1: Lo Stato
- 2: Un'agenzia indipendente
- 3: Non servono controlli
- 4: Altri soggetti: specificare

POTENZIALITÀ E CRITICITÀ

DOM.29 - Come valuta il 5x1000?

(una sola risposta)

- 1: Mi piace il 5x1000, credo sia un sistema efficace
- 2: Preferiamo contributi pubblici
- 3: Il 5x1000 non è sufficiente, ci vorrebbe una percentuale più alta
- 4: Si dovrebbero ridurre le tipologie di enti beneficiari
- 6: Altro: specificare

DOM.30 Lei ritiene che la stabilizzazione del 5x1000 attraverso una legge che lo definisca

(una sola risposta)

- 1: Sia un atto improrogabile, assolutamente necessario
- 2: Sia un bisogno della maggior parte delle organizzazioni del Terzo Settore
- 3: Sia un argomento su cui discutere
- 4: Non lo ritengo opportuno

GOVERNANCE INTERNA

DOM.31 - Quali organi amministrativi, fra i seguenti, sono contemplati nell'organizzazione del vostro ente?

(sono possibili più risposte)

- 1: Assemblea dei soci
- 2: Consiglio di Amministrazione / Consiglio direttivo
- 3: Presidente
- 4: Direttore generale
- 5: Vice-presidente
- 6: Collegio dei probiviri
- 7: Collegio dei revisori
- 8: Tesoriere
- 9: Altro: specificare

DOM.32 - Qual è l'organo che prende le decisioni sulle iniziative e sulle linee operative della vostra struttura?

(una sola risposta)

- 1: Assemblea dei soci
- 2: Consiglio di amministrazione / Consiglio direttivo
- 3: Direzione / presidenza
- 4: Staff / Operatori
- 5: Altro: specificare

ALLEGATO 2

Associazioni di Promozione Sociale iscritte al Registro Nazionale nel 2010

N°	Denominazione
1	Lega Navale Italiana
2	LIBERA - Associazione, nomi e numeri contro le mafie
3	C.A.P.I.T. - Confederazione di Azienda Popolare Italiana
4	A.S.I. - Alleanza sportiva italiana
5	A.I.S.M. - Associazione Italiana Sclerosi Multipla
6	A.N.M.I.L. - Associazione Nazionale Mutilati ed Invalidi del Lavoro
7	C.S.I. - Centro Sportivo Italiano
8	A.N.T. - Associazione Nazionale Tumori Onlus
9	CTS - Centro Turistico Studentesco e Giovanile
10	E.N.D.A.S. - Ente Nazionale Democratico di Azione Sociale
11	M.A.C. - Movimento Apostolico Ciechi
12	U.N.C.A.L.M. - Unione Nazionale Circoli e Associazioni Liriche Musicali
13	A.I.G. - Associazione Italiana alberghi per la Gioventù
14	A.I.P.D. - Associazione italiana persone down
15	A.I.A.S. - Associazione italiana per l'assistenza agli spastici
16	U.I.C. - Unione Italiana Ciechi
17	CO.N.A.C.R.E.I.S. - Coordinamento Nazionale Associazioni e Comunità di Ricerca Etica Interiore Spirituale
18	CO.D.A.CON.S. - Coordinamento delle Associazioni per la Difesa dell'Ambiente e dei Diritti degli Utenti e dei Consumatori.
19	FE.NA.L.C. - Federazione Nazionale Liberi Circoli
20	A.N.L.A. - Associazione Nazionale Lavoratori d'Azienda
21	C.S.D.C. - Centro Servizi per i Diritti del Cittadino
22	A.I.STOM. - Associazione Italiana Stomizzati
23	CO.DI.CI. - Centri per i diritti del cittadino
24	FEDER ITALIA - Federazione italiana per l'assistenza sport e tempo libero
25	M.C.L. - Movimento Cristiano Lavoratori

26	F.I.S.H. - Federazione Italiana Superamento Handicap
27	A.R.C.I.
28	F.C.S.-C.d.O. - Federazione Centri di solidarietà della Compagnia delle Opere
29	F.I.Tu.S. - Federazione Italiana di Turismo Sociale
30	E.T.S.I. - Ente Turistico Sociale Italiano
31	F.I.Te.L. - Federazione Italiana Tempo Libero
32	A.N.Ce.S.C.A.O. - Associazione Nazionale Centri Sociali e Anziani Orti
33	A.N.P.V.I. - Associazione Nazionale Privi della Vista ed Ipovedenti
34	Accademia Europea Integrazione CRS-IDEA Centro ricerche e studi
35	A.I.C.S. - Associazione Italiana Cultura e Sport
36	A.P.I.C.I. - Associazioni Provinciali Invalidi Civili e Cittadini Anziani Onlus
37	A.U.S.E.R. - Associazione per l'autogestione dei servizi e la solidarietà
38	E.N.S. - Ente Nazionale per l'assistenza e la protezione dei Sordomuti
39	A.N.G.L.A.T. - Associazione Nazionale Guida Legislazioni handicap Trasporti
40	ITALIA NOSTRA
41	Federazione SCS/CNOS
42	A.C.S.I. - Associazione centri sportivi italiani
43	A.C.L.I. - Associazioni cristiane lavoratori italiani
44	C.d.O. - Opere Sociali
45	Azzurri nel Mondo
46	U.I.S.P. - Unione Italiana Sport per Tutti
47	US.ACLI Roma - Unione Sportiva ACLI
48	F.I.C. - Federazione Italiana per la Cremazione
49	C.T.G. - Centro Turistico Giovanile
50	A.I.C. - Associazione Italiana Celiachia
51	Legambiente Onlus
52	U.N.P.L.I. - Unione Nazionale Proloco d'Italia
53	Federazione Nazionale PRONATURA
54	A.N.S.P.I. - Associazione Nazionale S.Paolo Italia
55	M.S.P. Italia - Movimento Sport Popolare Italia
56	THE AGEING SOCIETY
57	Forum delle Associazioni Familiari
58	P.G.S. - Polisportive Giovanili Salesiane
59	UNIEDA - Unione Italiana di educazione degli adulti
60	Comunità di S.Egidio
61	ARCIRAGAZZI NAZIONALE
62	A.I.S.E. - Associazione Italiana Sport Educazione

63	ARCIPESCA F.I.S.A. - Federazione Italiana Sport ed Ambiente
64	A.I.F.V.S. - Associazione Italiana Familiari Vittime della Strada
65	FIADDA
66	U.N.I.T.A.L.S.I. - Unione Nazionale Italiana Trasporto Ammalati a Lourdes e Santuari Internazionali
67	A.G.E.S.C.I. - Associazione guide e scout cattolici italiani
68	C.N.S. Libertas - Centro Nazionale Sportivo Libertas
69	Volontari nel mondo FOCSIV
70	Famiglie per l'accoglienza
71	Associazione Carta Giovani
72	C.S.E.N. - Centro Sportivo Educativo Nazionale
73	MO.D.A.V.I. - Movimento Delle Associazioni di Volontariato Italiano Onlus
74	Eurodesk Italy
75	Associazione Nazionale di Amicizia Italia/Cuba
76	A.A.Alcolisti Anonimi
77	U.I.L.T. - Unione Italiana Libero Teatro
78	A.N.M.I.C. - Associazione Nazionale Mutilati e Invalidi Civili
79	M.O.I.G.E. - Movimento Italiano Genitori Onlus
80	MO.I.CA. - Movimento Italiano Casalinghe
81	Touring Club Italiano
82	NOI Associazione
83	C.N.C.A. - Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza
84	FE.N.I.A.R.CO. - Federazione Nazionale Italiana delle Associazioni Regionali Corali
85	Trekking Italia - Associazione amici del trekking e della natura
86	Vishwa Nirmala Dharma
87	C.I.F. - Centro Italiano Femminile
88	A.N.F.F.A.S. - Associazione Nazionale Famiglie di disabili intellettivi e relazionali Onlus
89	A.E.S. ITALIA
90	IPAS
91	U.N.M.S. - Unione Nazionale Mutilati ed Invalidi per Servizio
92	U.C.C.A. - Unione Circoli Cinematografici ARCI
93	A.N.R.R.A. - Associazione Nazionale Reduci D'Africa
94	UNIAMO F.I.M.R. - Federazione Italiana Malattie Rare Onlus
95	F.A.I.S. - Federazione Associazioni Incontinenti e Stomizzati Onlus
96	U.N.I.DOWN - Unione Nazionale Down Onlus
97	As.So. Di. Pro. - Associazione Solidarietà Diritto e Progresso
98	M.P.V. - Movimento per la Vita Italiano
99	Pax Christi Italia

100	A.I.A.B. - Associazione Italiana per l'Agricoltura Biologica
101	Associazione S.Caterina da Siena
102	Parent Project
103	C.T.A. - Centro Turistico Acli
104	Federconsumatori
105	Lega Nazionale per la Difesa del cane
106	M.D.C. - Movimento Difesa del Cittadino Onlus
107	ARCIGAY
108	Overeaters Anonymous
109	ASI CIAO
110	Associazione "Fondazione Italiana HHT per laTeleangiectasia Emorragica Ereditaria"
111	Movimento Consumatori
112	Associazione Nazionale delle Università della Terza Età - UNITRE -Università delle Tre Età
113	C.N.G.E.I. - Corpo Nazionale dei Giovani Esploratori ed Esploratrici italiani
114	A.Ge.S.C. - Associazione Genitori Scuole Cattoliche
115	FEDERPARCHI Federazione Italiana dei Parchi e delle Riserve naturali
116	Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica
117	Associazione "Bambini Chernobyl"
118	Associazione "Confederazione Italiana Associazioni e Fondazioni per la Musica Lirica e Sinfonica"
119	T.G.S. - Turismo Giovanile Sociale
120	A.D.O.C. - Associazione per la Difesa e l'Orientamento dei Consumatori
121	Associazione Nazionale Famiglie Numerose
122	ATTAC ITALIA
123	Arci Servizio Civile
124	G.I.R.O.S. - Gruppo Italiano per la Ricerca sulle Orchidee Spontanee
125	AssocAnimazione - Associazione Nazionale per l'Animazione Sociale e Culturale
126	Associazione Nazionale ed Internazionale Un Punto Macrobiotico (UPM)
127	C.O.C.I.S. - Coordinamento delle Organizzazioni non governative per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo Onlus
128	ADICONSUM - Associazione Difesa Consumatori e Ambiente
129	Cittadinanzattiva Onlus
130	C.I.C.A. - Coordinamento Italiano delle Case Alloggio per persone con HIV/AIDS
131	Archeoclub d'Italia Onlus
132	U.A.A.R. - Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti
133	Gruppi Familiari AI - Non
134	Associazione Fabio Sormanni
135	Associazione Italiana Dislessia A.I.D.

136	Unione Nazionale Consumatori
137	ANTEAS Servizi
138	Centro di Fraternità ex allievi di don Bosco-Alberto Marvelli
139	Associazione Nazionale Giuristi Democratici
140	F.I.T.A. - Federazione Italiana Teatro Amatori
141	C.N.A. Impresasensibile
142	Comunità di Capodarco
143	C.U.S.I. - Centro Universitario Sportivo
144	C.I.T.S. - Centro Italiano Turismo Sociale
145	Associazione Trecentosessanta
146	Asini Si Nasce...e io lo Nakkui
147	Associazione Santa Lucia
148	Eurosport
149	FEDERAZIONE COLOMBOFILA ITALIANA
150	Associazione Micologica Bresadola
151	CINECIRCOLI GIOVANILI SOCIOCULTURALI CGS-CNOS
152	Associazione Lectorium Rosicrucianum
153	UNIONE NAZIONALE VETERANI DELLO SPORT
154	CONFEDA

ALLEGATO 3



*Agenzia per le Organizzazioni
Non Lucrative di Utilità Sociale*

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

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 necessari e 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

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).

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 iscrizione².

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, per-

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

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).

tanto 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 attribuite⁶. 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 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

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).

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

I 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, si 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

7 D.P.C.M. 19 marzo 2008, articolo 8

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 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.3/20 07

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.

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

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.

mento 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 quo-

te 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.

ALLEGATO 4



Senato della Repubblica

XVI LEGISLATURA

N. 1366

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CHITI, GASPARRI, ADRAGNA, ALICATA, ALLEGRINI, AMATI, AMORUSO, ASTORE, BAILO, BALBONI, BARBOLINI, BARELLI, BASSOLI, BIANCHI, BIANCONI, BOSCHETTO, BUBBICO, BUTTI, CALABRÒ, CARLONI, CERUTI, CARRARA, CASOLI, CASTRO, COLLINO, COMPAGNA, CONTINI, CUFFARO, CURSI, DELLA SETA, D'AMBROSIO LETTIERI, DE LILLO, DI GIACOMO, Nicola DI GIROLAMO, DIGILIO, ESPOSITO, FASANO, FERRARA, Marco FILIPPI, FIORONI, FLERES, FLUTTERO, FOLLINI, FOSSON, GALLO, GALLONE, Mariapia GARAVAGLIA, GHIGO, GIULIANO, GRANAIOLO, GRAMAZIO, GUSTAVINO, ICHINO, INCOSTANTE, IZZO, LATRONICO, LUSI, MARINARO, Ignazio Roberto MARINO, MASSIDDA, MAZZUCONI, MICHELONI, MOLINARI, MENARDI, MORRA, MORRI, MUGNAI, MUSI, NEROZZI, PALMIZIO, PAPANIA, PEGORER, PETERLINI, PINOTTI, RANDAZZO, RIZZOTTI, RUSCONI, SACCOMANNO, SALTAMARTINI, SANNA, SCANU, Anna Maria SERAFINI, TANCREDI, TOFANI, TOMASSINI, TREU, ASCIUTTI, BOLDI, SANTINI, SARO, BETTAMIO, CANTONI, COSTA, GERMONTANI, MUSSO e ZANETTA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 FEBBRAIO 2009

Disposizioni per la destinazione di una quota del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche a finalità scelte dai contribuenti

ONOREVOLI SENATORI. - L'istituto della destinazione di una quota del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) a finalità scelte dai contribuenti rappresenta uno strumento concreto di libertà di scelta per il cittadino e ciò costituisce un elemento essenziale per un'autentica sussidiarietà.

Il nostro Paese non è immune dagli effetti della crisi internazionale in cui versa l'economia mondiale.

È questa la fase in cui occorrono atti di grande responsabilità e di grande capacità, in grado di individuare e di sostenere i punti di eccellenza del nostro «sistema Paese».

Soprattutto in un periodo di crisi economica, che sempre porta con sé l'emergere di nuove povertà e di marginalità sociali, il cosiddetto «terzo settore» rappresenta un settore decisivo per la tenuta del nostro modello sociale.

Le organizzazioni senza scopi di lucro non distribuiscono utili: in questo momento è di fondamentale importanza la capacità di reinvestire per una costruzione, anziché cercare un facile guadagno.

Esse danno lavoro a un gran numero di persone anche svantaggiate: è un atto di responsabilità premiare chi offre possibilità di lavoro.

Inoltre, esse sono presenti territorialmente in modo capillare: in un momento in cui l'economia «globale» ha messo in scena tutti i suoi limiti, è di fondamentale importanza va-

lorizzare le realtà presenti attivamente sul territorio.

Infine, esse hanno come fine primario la solidarietà che è sempre stata un elemento distintivo del nostro Paese e che certamente si rivelerà uno dei fattori decisivi per affrontare il periodo difficile che ci attende.

I risultati della destinazione della quota del 5 per mille dell'IRPEF degli anni passati dimostrano il grande apprezzamento da parte dei cittadini italiani per questo strumento.

Il presente disegno di legge intende dare stabilità all'istituto del 5 per mille come atto concreto di sussidiarietà, e, a tale fine, stabilisce che:

1) potrà essere devoluto sia il 5 per mille dell'IRPEF, che di alcune imposte sostitutive;

2) saranno ammessi al beneficio, tra i soggetti senza scopi di lucro: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, le associazioni di promozione sociale, le associazioni e le fondazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e le associazioni sportive dilettantistiche riconosciute dal Comitato olimpico nazionale italiano. Sarà inoltre possibile destinare il 5 per mille dell'IRPEF e delle imposte sostitutive agli enti di ricerca scientifica e alle università nonché alla ricerca sanitaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Fermo restando quanto già dovuto dai contribuenti a titolo di imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e delle imposte sostitutive di cui all'articolo 1, comma 105, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e all'articolo 13 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, una quota pari al 5 per mille dell'IRPEF calcolata al netto del credito d'imposta per i redditi prodotti all'estero e degli altri crediti d'imposta spettanti, e delle suddette imposte sostitutive è destinata in base alla scelta del contribuente, alle seguenti finalità:

a) sostegno delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni, nonché delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e provinciali previsti dall'articolo 7 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, delle associazioni riconosciute e fondazioni che operano nei settori di cui al citato articolo 10, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo, n. 460 del 1997, e delle associazioni sportive dilettantistiche riconosciute dal Comitato olimpico nazionale italiano ai fini sportivi ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222;

b) finanziamento degli enti di ricerca scientifica e delle università;

c) finanziamento della ricerca sanitaria.

2. Resta fermo il meccanismo dell'otto per mille di cui alla legge 20 maggio 1985, n. 222.

3. Le somme corrispondenti alla quota di cui al comma 1 sono determinate in relazione agli incassi in conto competenza relativi all'IRPEF e alle imposte sostitutive individuate ai sensi del medesimo comma 1, sulla base delle scelte espresse dai contribuenti, risultanti dal rendiconto generale dello Stato.

4. Con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di richiesta, le liste dei soggetti ammessi al riparto e le modalità del riparto delle somme di cui al comma 3.

€ 1,00

ALLEGATO 4 bis



Senato della Repubblica

XVI LEGISLATURA

N. 486

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BARBOLINI** e **PEGORER**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 MAGGIO 2008

Destinazione della quota del cinque per mille dell'IRPEF
a finalità scelte dai contribuenti

ONOREVOLI SENATORI. – La buona prova del meccanismo del «cinque per mille» (consistente nella facoltà data ai contribuenti IRPEF di destinare, in sede di dichiarazione dei redditi, il 5 per mille dell'imposta ad organizzazioni non lucrative rientranti in un elenco formato in via amministrativa sulla base delle richieste pervenute), nei primi due anni di applicazione 2006 e 2007, ci induce a proporre la messa a regime della misura, che è rimasta finora affidata alle singole leggi finanziarie (si vedano articolo 1, commi 337 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266; articolo 1, commi 1234 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e articolo 3, comma 5, della legge 24 dicembre 2007, n. 244).

Il periodo sperimentale è stato infatti superato con pieno successo, come dimostra innanzi tutto la forte adesione, superiore alle aspettative più ottimistiche, alla prima annualità operativa (dichiarazioni 2006 dei redditi 2005).

Secondo i dati consuntivi resi noti recentemente dall'Agenzia delle entrate, il cinque per mille è stato infatti enucleato da circa il 60 per cento dei contribuenti, per un gettito di circa 400 milioni di euro.

Per quanto riguarda la seconda annualità operativa, come largamente prevedibile, si evidenzia un ancor più forte tasso di adesione nella platea dei contribuenti, per una potenzialità di gettito superiore a 500 milioni di euro.

Nel proporre pertanto la stabilizzazione della misura a partire dal prossimo anno finanziario 2009, si intende guardare al *welfare* non come ad un capitolo di spesa quanto piuttosto ad una leva dello sviluppo, ad uno strumento atto a generare capitale sociale sul territorio, coinvolgendo la libertà attiva dei cittadini.

L'obiettivo del presente disegno di legge è di evitare qualsiasi rischio di interruzione del flusso del «cinque per mille» e sottrarlo responsabilmente all'alea delle leggi di bilancio annuali.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. A decorrere dall'anno finanziario 2009, fermo quanto già dovuto dai contribuenti a titolo di imposta sul reddito delle persone fisiche, una quota pari al cinque per mille dell'imposta stessa è destinata in base alla scelta del contribuente alle seguenti finalità:

a) sostegno delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni, nonché delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e provinciali, previsti dall'articolo 7 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, e delle 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;

b) finanziamento agli enti della ricerca scientifica e dell'università;

c) finanziamento agli enti della ricerca sanitaria.

2. Una quota pari allo 0,5 per cento del totale derminato dalle scelte dei contribuenti ai sensi del comma 1 è destinata all'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale ed alle organizzazioni nazionali rappresentative degli enti che operano nei settori di cui all'articolo 10, comma 1, lettera *a)*, del citato decreto legislativo n. 460 del 1997, riconosciute come parti sociali.

3. Con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite l'individuazione dei soggetti e le modalità di riparto delle somme di cui al comma 1.

ALLEGATO 5



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazionismo e Le Formazioni Sociali
Divisione I

Linee guida per la predisposizione del rendiconto circa la destinazione delle quote del "5‰ dell'Irpef"

Fonti normative dell'obbligo di rendiconto

Nel pieno rispetto della volontà del legislatore che:

- ha riconosciuto al contribuente la facoltà di destinare una parte dell'imposta sul reddito
 - per le persone fisiche, pari al 5‰, a favore di soggetti che svolgano attività socialmente o eticamente meritorie;
 - ha affidato all'Amministrazione il compito di vigilare sia sulla qualità dei soggetti beneficiari sia sulla effettiva destinazione di tali devoluzioni, che devono essere impiegate per il perseguimento delle finalità istituzionali degli enti percettori;
- i soggetti beneficiari del "5‰ dell'Irpef" sono tenuti a dimostrare, in modo chiaro e dettagliato, l'impiego delle somme percepite redigendo un apposito documento contabile, di seguito chiamato "rendiconto".

L'obbligo di predisporre il rendiconto è stato introdotto per la prima volta dalla legge del 24 dicembre 2007 n. 244 (finanziaria 2008), che lo prevede espressamente all'art. 3, comma 6, ed è stato ribadito all'art. 8 del decreto del Presidente del Consiglio dei

ministri del 19 marzo 2008 che regola le modalità di ammissione al beneficio per l'anno 2008.

Le leggi e gli atti normativi che hanno confermato la devoluzione del "5‰ dell'Irpef" e la disciplina circa le modalità di presentazione delle domande e di assegnazione delle quote negli anni successivi al 2008 hanno reiterato, ciascuna per l'annualità di riferimento, l'obbligo per i soggetti percettori di rendere conto della destinazione del beneficio ricevuto.

Pertanto, l'obbligo di redigere il rendiconto decorre a partire dall'anno finanziario 2008. N.B.: fanno eccezione le **associazioni sportive dilettantistiche** che, così come stabilito dal decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 2 aprile 2009, all'articolo 3, sono tenute ad assolvere all'obbligo a partire dall'anno finanziario 2006.

Soggetti tenuti a redigere il rendiconto

Tutti i soggetti che abbiano percepito quote del "5‰ dell'Irpef" ai sensi delle leggi e dei successivi atti normativi sono tenuti ad assolvere all'obbligo ed a predisporre distinti rendiconti per ciascuna delle annualità di riferimento (rendiconto della quota del "5‰ dell'Irpef" per l'anno 2008, per l'anno 2009,...).

Nel novero di tali soggetti sono da comprendere anche quelli che abbiano percepito il beneficio di cui trattasi a seguito della proroga dei termini per la presentazione della domanda di ammissione al beneficio (per esempio, gli enti risultanti beneficiari del "5‰ dell'Irpef" per l'anno 2008 a seguito della riapertura dei termini disposta dalla legge del 26 febbraio 2010 n. 25 di conversione del decreto-legge del 30 dicembre 2009 n. 194).

Nel caso di federazioni o di soggetti con articolazioni territoriali di cui la sola struttura centrale abbia ricevuto la quota del "5‰ dell'Irpef" provvedendo, in seguito, a disporre a favore degli enti federati/affiliati/articolati, il rendiconto deve essere unico ed elaborato dall'organismo che ha presentato la domanda di ammissione e ricevuto la somma erogata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Ambito di applicazione delle Linee guida

Il presente documento è predisposto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per i soggetti percettori di quote del "5‰ dell'Irpef" che, secondo le annuali disposizioni di legge, rientrano nel proprio settore di competenza. Tale settore è indicato, ormai per consuetudine, con l'espressione generica di "enti del volontariato".

Associazioni sportive dilettantistiche – Le associazioni sportive dilettantistiche, com-

prese per ragioni di carattere organizzativo nel settore "enti del volontariato" per le annualità 2006 e 2007, dovranno adempiere l'obbligo di redigere il rendiconto secondo le presenti Linee guida per le annualità 2006 e 2007.

Fac-simile di rendiconto

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha elaborato un modello di rendiconto per supportare i soggetti nell'assolvimento del proprio obbligo.

Il fac-simile è composto di due parti:

- nella prima tabella intitolata "Anagrafica" devono essere inserite le informazioni che permettono l'individuazione del soggetto beneficiario ed ulteriori dati che rendono l'ente raggiungibile da parte delle Amministrazioni competenti (numero di telefono, indirizzo di posta elettronica, numero di fax);
- nella seconda tabella intitolata "Rendiconto delle spese sostenute" vanno inseriti gli importi dei costi che sono stati coperti con la quota percepita; in questa griglia sono già riportate alcune voci di spesa a titolo esemplificativo (si veda infra per una sintetica esplicazione circa le modalità di compilazione).

Dove trovare il fac-simile

Il modello di rendiconto è scaricabile sia dal sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (<http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaSociale/CinquePerMille/>), dal sito dell'Agenzia delle Entrate (www.agenziaentrate.gov.it) e dal sito dell'Agenzia per le Onlus (www.agenziaperleonus.it) e dal sito del Forum del Terzo Settore (www.forumterzosettore.it), che hanno condiviso il documento.

Allegati al rendiconto

Il rendiconto, debitamente firmato dal legale rappresentante, deve essere corredato dalla copia semplice di un valido documento di identità del rappresentante legale e dalla eventuale relazione di cui al punto successivo

Relazione descrittiva

Qualora l'ente rediga il rendiconto secondo il modello predisposto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed inserisca importi

- al punto 4 (Erogazioni ai sensi della propria finalità istituzionale) e/o
- al punto 5 (Altre voci di spesa riconducibili al raggiungimento dello scopo sociale)

dovrà predisporre una relazione descrittiva per illustrare nel dettaglio gli interventi realizzati ed indicare, per ciascuno di essi, il costo, suddiviso nelle principali voci di spesa (per esempio, esposizione dei progetti realizzati; elenco degli enti a cui sia stata trasferita parte della quota e relativo ammontare).

Resta ferma la facoltà per tutti i soggetti di corredare il documento contabile con una relazione descrittiva al fine di fornire informazioni chiare e dettagliate circa l'impiego dell'importo ricevuto.

Modalità di elaborazione del rendiconto

Il rendiconto può essere predisposto utilizzando il modello messo a disposizione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ovvero elaborando un proprio documento in cui siano esposte in modo chiaro le spese che sono state sostenute con la quota del "5‰ dell'Irpef".

Nel caso si intenda usare il modello ministeriale, si raccomanda di scaricarlo e di procedere alla compilazione nel formato elettronico.

Di seguito viene fornito un **esempio** di rendiconto:

ANAGRAFICA

Denominazione sociale (eventuale acronimo e nome esteso)	ASSOCIAZIONE XXXYYY
C.F. del soggetto beneficiario	XXXXXXXXXX
Indirizzo	Via del fosso, 2
Città	00198 Roma
N. Telefono	06-xxxxxxx
N. Fax	06-xxxxxxx
Indirizzo	xxx@gmail.com
Nome del rappresentante legale	Mario Rossi
C.F. del rappresentante legale	XXXXXXXXXX

RENDICONTO DEI COSTI SOSTENUTI

Anno finanziario	2008
IMPORTO PERCEPITO	€ 18.000,00
1. Risorse umane (dettagliare i costi a seconda della causale, per esempio: compensi per personale; rimborsi spesa a favore di volontari e/o del personale)	
Assicurazione volontari	€ 5.000,00
Rimborsi spese volontari	€ 8.500,00
2. Costi di funzionamento (dettagliare i costi a seconda della causale, per esempio: spese di acqua, gas, elettricità, pulizia; materiale di cancelleria; spese per affitto delle sedi; ecc...)	
Pulizia sede	€ 1.000,00
Cartoleria	€ 500,00
3. Acquisto beni e servizi (dettagliare i costi a seconda della causale, per esempio: acquisto e/o noleggio apparecchiature informatiche; acquisto beni immobili; prestazioni eseguite da soggetti esterni all'ente; affitto locali per eventi; ecc...)	
Acquisto computer	€ 3.000,00
4. Erogazioni ai sensi della propria finalità istituzionale	
	€
5. Altre voci di spesa riconducibili al raggiungimento dello scopo sociale	
	€
TOTALE SPESE	€ 18.000,00
FIRMA LEGALE RAPPRESENTANTE	Mario Rossi

Ricorrendo alla apposita funzione del programma Word o di altro programma utilizzato dall'ente, è possibile inserire sotto ogni voce di spesa ulteriori righe al fine di fornire informazioni di dettaglio, così come illustrato dalle due righe evidenziate in giallo che sono state aggiunte sotto la voce "Risorse umane" e sotto la voce "Costi di funzionamento".

Voci di spesa del fac-simile di rendiconto

I costi che devono comparire nel rendiconto sono unicamente quelli sostenuti con la quota del "5% dell'Irpef" e possono derivare anche da obbligazioni che il soggetto beneficiario abbia assunto prima di aver riscosso il beneficio.

Nella tabella intitolata "Rendiconto dei costi sostenuti" sono state inserite alcune voci

di spesa con una breve esemplificazione del tipo di costi da ricondurre:

- **risorse umane:** a questa voce corrispondono i costi sostenuti per il personale che, a titolo oneroso o gratuitamente, svolge attività in modo continuativo presso l'ente (per esempio, retribuzione per personale dipendente a tempo determinato o a tempo indeterminato; i rimborsi per le spese di viaggio sostenute dai volontari o da altro personale; i costi per l'assicurazione dei volontari);
- **costi di funzionamento:** a questa voce si riconducono sia le spese per la gestione della/e struttura/e dell'ente (per esempio, canone di locazione; canoni per la fornitura di acqua, gas e luce; spese per le pulizie) sia i costi per lo svolgimento delle attività (per esempio, le spese di cartoleria; le spese per la circolazione di autoveicoli);
- **acquisto beni e servizi:** a questa voce si riconducono le spese per l'acquisto di beni (per esempio, beni immobili; macchinari; apparecchiature informatiche) e servizi (per esempio, affitto locali per eventi; noleggio attrezzature; compensi per occasionali prestazioni di lavoro);
- **erogazioni ai sensi della propria finalità istituzionale:** questa voce di costo permette di rendicontare le erogazioni che vengono effettuate da quegli enti che svolgono tale attività di sostegno a favore di altri soggetti secondo il proprio scopo istituzionale, anche non esclusivo (per esempio, può essere inserito il trasferimento di parte o di tutta la quota del 5‰ dell'Irpef ad una articolazione locale o ad un soggetto affiliato);
- **altre voci di spesa riconducibili al raggiungimento dello scopo sociale:** questa voce ha carattere residuale e vi devono essere inseriti tutti quei costi che non possono essere ricompresi nelle voci precedenti (per esempio, in questa casella potrà essere indicata la spesa sostenuta dall'ente per realizzare progetti o programmi).

Così come disposto all'articolo 12 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 2010, contenente la disciplina per la presentazione delle domande di ammissione all'assegnazione delle quote del "5‰ dell'Irpef" per l'anno finanziario 2010, a partire da questa annualità non sarà possibile utilizzare la somma percepita per coprire, in tutto o in parte, le spese di pubblicità sostenute per fare campagna di sensibilizzazione sulla destinazione della quota.

N.B.: nel caso di inserimento di costi alla voce:

- Erogazioni ai sensi della propria finalità istituzionale;
- Altre voci di spesa riconducibili al raggiungimento dello scopo sociale deve essere elaborata una relazione descrittiva che illustri nel dettaglio le attività svolte e le spese sostenute.

Alternativa alla presentazione del rendiconto

Solo nel caso in cui il soggetto beneficiario abbia redatto il bilancio di esercizio secondo le "Linee guida e schemi per la redazione dei bilanci di esercizio degli enti non profit" fornite dall'Agenzia per le Onlus (www.agenziaperleonus.it>atti di indirizzo), l'obbligo

di predisporre il rendiconto è assolto con la compilazione dello stesso bilancio di esercizio, che deve essere corredato dalla delibera di approvazione dell'organo di amministrazione.

Nel bilancio di esercizio, comunque, dovrà risultare in modo chiaro ed inequivocabile la destinazione della quota del "5‰ dell'Irpef" percepita, eventualmente anche per mezzo di una relazione che descriva nel dettaglio le attività svolte ed i costi sostenuti.

Il bilancio di esercizio potrà essere corredato dal bilancio sociale qualora anche questo documento sia stato redatto secondo le "Linee Guida per la Redazione del Bilancio Sociale delle Organizzazioni Non Profit" fornite dall'Agenzia per le Onlus.

N.B.: in considerazione del fatto che la riscossione della devoluzione del "5‰ dell'Irpef" può cadere in prossimità della chiusura della gestione sociale e che, pertanto, il bilancio di esercizio può non rendere conto dell'utilizzo dell'intero ammontare della quota percepita, l'obbligo è assolto integrando il documento contabile in questione con il bilancio di esercizio dell'anno successivo.

Trattamento dati personali

Il trattamento dei dati personali è eseguito senza il consenso dell'interessato in quanto si tratta di consenso obbligatorio previsto da norma di legge.

Obbligo di invio del rendiconto e modalità di trasmissione¹

Fermo restando l'obbligo per tutti i soggetti beneficiari di redigere il rendiconto, quelli che abbiano percepito:

- per l'anno 2008 un importo **pari o superiore ad € 15.000,00**
- per gli anni successivi un importo **pari o superiore ad € 20.000,00**

sono tenuti a trasmettere il resoconto e la documentazione da allegare al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Si raccomanda la trasmissione per posta elettronica che deve avvenire dall'indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) del rappresentante legale al seguente indirizzo:
dgvolontariato@mailcert.lavoro.gov.it

Al messaggio di posta elettronica certificata sarà allegato, alternativamente:

- il modello predisposto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e gli allegati, salvati in formato .pdf, (farà fede la firma della posta elettronica certificata);
- altro documento salvato in formato .pdf riportante la firma del rappresentante legale

¹ Quanto qui esposto si applica alle associazioni sportive dilettantistiche per le quote del "5‰ dell'Irpef" percepite per gli anni 2006 e 2007.

(per esempio, il bilancio di esercizio redatto secondo le indicazioni fornite dall'Agenzia per le Onlus);

L'eventuale documentazione cartacea deve essere trasmessa per posta raccomandata, apponendo sulla busta la dicitura "Rendiconto 5‰ dell'Irpef", al seguente indirizzo:

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
D.G. per il Volontariato, l'Associazionismo e le Formazioni Sociali - Divisione I
Via Fornovo n.8
00192 Roma

NB: la documentazione contabile non dovrà essere inviata neppure in copia, ma dovrà essere conservata presso la sede legale dell'organizzazione ed esibita qualora il Ministero ne faccia richiesta.

Termini per la redazione e la trasmissione del rendiconto

Il rendiconto della destinazione delle quote del 5‰ dell'Irpef deve essere redatto **entro un anno** dall'effettiva percezione dell'importo spettante e, ai fini del calcolo del termine, si fa riferimento al mese di accreditamento dell'importo registrato dalla competente Tesoreria. (Per esempio, se la somma è stata accreditata sul conto corrente dell'ente nel mese di ottobre del 2010 il rendiconto dovrà essere redatto entro il 31 ottobre 2011).

La trasmissione del rendiconto e degli eventuali allegati da parte dei soggetti che vi sono tenuti deve avvenire al più tardi nei trenta giorni successivi al compimento dell'anno di riscossione dell'importo. (Continuando l'esempio di cui sopra, la ricezione della documentazione da parte dell'Amministrazione competente dovrà avvenire entro il 30 novembre 2011).

Ulteriori adempimenti

I documenti giustificativi devono essere annullati da apposita dicitura attestante che la spesa è stata sostenuta con la quota del "5‰ dell'Irpef" percepita per l'anno di riferimento. (Secondo il nostro esempio l'anno è il 2008).

Il rendiconto e gli allegati devono essere conservati, unitamente ai giustificativi di spesa, **per almeno dieci anni** presso la sede legale o presso altra sede da notificare ed essere messi a disposizione del personale amministrativo incaricato di ispezionarlo.

Controlli

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si riserva la facoltà di

- chiedere la trasmissione del rendiconto e di eventuali allegati ai soggetti beneficiari tenuti al solo obbligo di redazione del rendiconto (per importo inferiore ad € 15.000,00 per l'anno 2008; inferiore ad € 20.000,00 per le annualità successive);
- acquisire ulteriore documentazione da parte dei soggetti tenuti all'invio del rendiconto e degli eventuali allegati;
- compiere ispezioni sulla documentazione contabile in oggetto presso la sede dell'organizzazione in cui sia conservata.

Sanzioni

Ai sensi dell'articolo 9 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 marzo 2008 i contributi erogati sono oggetto di recupero, tra gli altri casi, quando:

- le somme erogate non siano state oggetto di rendiconto nei termini prescritti;
- i soggetti tenuti ad inviare il rendiconto al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali non abbiano provveduto nei termini prescritti;
- a seguito di controlli l'ente beneficiario non sia risultato in possesso dei requisiti che danno titolo all'ammissione al beneficio;
- gli enti che hanno percepito contributi di importo inferiore ad € 15.000 per l'anno finanziario 2008 ed inferiore ad € 20.000,00 per le annualità successive non ottemperino alla richiesta di trasmettere, ai fini del controllo, il rendiconto, l'eventuale relazione illustrativa o l'ulteriore documentazione richiesta;
- in caso di dichiarazioni mendaci.

Procedura di recupero delle erogazioni

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, previa contestazione, dà luogo ad un procedimento in contraddittorio e, in caso di esito sfavorevole per il soggetto beneficiario, provvede al recupero del beneficio; nell'ipotesi di dichiarazioni mendaci, inoltre, trasmette gli atti all'autorità giudiziaria.

Il beneficiario è tenuto a riversare all'erario, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del provvedimento contestativo, l'intero ammontare percepito, rivalutato secondo gli indici ufficiali Istat di inflazione in rapporto ai "prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati", e maggiorato degli interessi corrispettivi al tasso legale.

Qualora l'obbligato non ottemperi al versamento nel termine dei sessanta giorni, viene disposto il recupero coattivo dei contributi e degli accessori al beneficio stesso, rivalutazione ed interessi, secondo le modalità previste dalla normativa vigente, maturati dalla data della indebita percezione delle somme.

ALLEGATO 5 bis



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazione e le Formazioni Sociali
Divisione I

MODELLO PER IL RENDICONTO DELLE SOMME PERCIPITE IN VIRTU' DEL BENEFICIO DEL "5 PER MILLE DELL'IRPEF" DAGLI AVENTI DIRITTO

ANAGRAFICA

Denominazione sociale (eventuale acronimo e nome esteso)
C.F. del soggetto beneficiario
Indirizzo
Città
N. Telefono
N. Fax
Indirizzo e-mail
Nome del rappresentante legale
C.F. del rappresentante legale

RENDICONTO DEI COSTI SOSTENUTI

Anno finanziario	
IMPORTO PERCEPITO	€
1. Risorse umane (dettagliare i costi a seconda della causale, per esempio: compensi per personale; rimborsi spesa a favore di volontari e/o del personale)	
	€
2. Costi di funzionamento (dettagliare i costi a seconda della causale, per esempio: spese di acqua, gas, elettricità, pulizia; materiale di cancelleria; spese per affitto delle sedi; ecc...)	
	€
3. Acquisto beni e servizi (dettagliare i costi a seconda della causale, per esempio: acquisto e/o noleggio apparecchiature informatiche; acquisto beni immobili; prestazioni eseguite da soggetti esterni all'ente; affitto locali per eventi; ecc...)	
	€
4. Erogazioni ai sensi della propria finalità istituzionale	€
5. Altre voci di spesa riconducibili al raggiungimento dello scopo sociale	€
TOTALE SPESE	€

Data,

Firma del rappresentante legale

Il rappresentante legale, sottoscrittore del rendiconto, certifica che le informazioni contenute nel presente documento sono autentiche e veritiere, nella consapevolezza che, ai sensi degli artt. 47 e 76 del DPR 445/2000, chiunque rilasci dichiarazioni mendaci, formi atti falsi o ne faccia uso è punito ai sensi del codice penale e dalle leggi speciali in materia.

Il rendiconto, inoltre, ai sensi dell'art. 46 del DPR 445/2000, deve essere corredato da copia semplice di un documento di identità in corso di validità del sottoscrittore.

Si precisa che il trattamento di dati personali è eseguito senza il consenso dell'interessato in quanto trattasi di consenso obbligatorio previsto da norma di legge.