

Il cinque per mille: un compromesso tra Stato, cittadini e associazionismo

di Giovanni Bartoli e Marco Marucci

Sommario. Note introduttive. 1. Sussidiarietà fiscale e Welfare Society. 2. I risultati dell'indagine: cittadini-contribuenti e pensione al dono. 3. I risultati dell'indagine: le associazioni di promozione sociale. 4. Conclusioni.

Note introduttive

Lo scopo del presente lavoro di ricerca è quello di studiare ed analizzare attraverso l'indagine "Il 5 per mille come strumento di partecipazione nel nuovo modello di *welfare*, incentrato sui contribuenti e sulle associazioni di promozione sociale", le potenzialità e le criticità di un dispositivo fiscale, che rappresenta per il settore *non profi*, uno strumento indispensabile al sostegno di progetti di promozione sociale in Italia e all'estero. Introdotto in via sperimentale con la legge finanziaria per il 2006 e poi riconfermato negli anni successivi, l'istituto ha avuto una crescita esponenziale, in tutto il Paese, senza sostanziali diversità geografiche, ma poche sono le indagini ad esso dedicate. L'area Risorse strutturali e umane dei sistemi formativi ha risposto attraverso la proposizione di un'indagine campionaria, di carattere esplorativo, ragioni e valutazioni che spingono i cittadini a scegliere di firmare per il 5 per mille, oppure a prediligere una organizzazione piuttosto che un'altra, elementi che permettono di ricostruire l'identikit del donatore. Stesso risultato, ovvero medesima crescita esponenziale dei donatori è stata rilevata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali DG Volontariato, Associazionismo e Formazioni sociali attraverso un'indagine analoga, rivolta al settore del non profit.

1. Sussidiarietà fiscale e Welfare Society

Attraverso l'indagine "Il 5 per mille come strumento di partecipazione nel nuovo modello di *welfare*, incentrato sui contribuenti e sulle associazioni di promozione sociale", si è cercato di definire le potenzialità e le criticità di un dispositivo fiscale, quello del 5 per mille, che rappresenta per il settore *non profit* uno strumento indispensabile al sostegno di progetti di promozione sociale in Italia e all'estero.

Il 5 per mille è un istituto introdotto in via sperimentale con la legge finanziaria per il 2006 e poi riconfermato negli anni successivi, come abbiamo avuto modo di approfondire attraverso una disanima giuridica in materia. Attraverso tale strumento lo Stato ha permesso di destinare, in base alla scelta del contribuente, una quota pari al 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, l'IRPEF¹, a finalità di sostegno di particolari enti *non profit*, come anche alla ricerca

Giovanni Bartoli è Ricercatore dell'Isfol, Area Risorse strutturali e umane dei sistemi formativi.

Marco Marucci è Collaboratore di ricerca dell'Isfol, Area Risorse strutturali e umane dei sistemi formativi.

scientifica, universitaria e sanitaria e ai Comuni di residenza. L'istituto configura un meccanismo che realizza una forma di libertà fiscale perché *permette* e non *impone* libertà di scelta dei contribuenti sulla destinazione di una quota della propria imposta sul reddito. Favorisce inoltre lo sviluppo della "*accountability*", ovvero la resa del conto, perché l'ente beneficiario, se vuol essere nuovamente scelto l'anno successivo ha interesse a dimostrare, come ha speso le risorse ricevute.

Sin dal primo anno della sua applicazione in via sperimentale, il 5 per mille ha ottenuto da parte dei contribuenti italiani una adesione superiore alle aspettative, tanto che per il 2006, oltre il sessanta per cento dei contribuenti ha deciso di avvalersi di tale strumento. Nel primo anno di applicazione di questa partecipazione volontaria ai costi della solidarietà, il Terzo settore dal punto di vista qualitativo e quantitativo ha nettamente superato gli altri beneficiari potenziali, quali, la ricerca scientifica, l'università e i Comuni. Questo dato è stato confermato negli anni successivi. Quindi ad una prima valutazione, seppur prudente, emerge con chiarezza, 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 che, considerata in modo più che soddisfacente la fase di sperimentazione del dispositivo, il 5 per mille è un istituto maturo che dovrebbe essere stabilizzato mediante un apposita legge, evitando in questo modo che la sua attivazione sia soggetta alle decisioni della legge finanziaria annuale, con eventuali conseguenze negative per i soggetti beneficiari.

Anche per il 2011 la legge ha riconfermato lo strumento del 5 per mille a sostegno del Terzo settore. Il d.d.l. "stabilità" (ex legge finanziaria) del 13 dicembre 2010, pur confermando la possibilità per il contribuente di devolvere una parte della propria IRPEF a finalità di utilità sociale, aveva ridotto a un quarto il tetto massimo di spesa, fissandolo a 100 milioni di euro, rispetto ai 400 milioni dell'anno fiscale precedente. Fortunatamente il decreto "mille proroghe" del 29 dicembre 2010 ha riportato il tetto a 400 milioni di euro. Per quest'anno sono state confermate le finalità previste per il 2010. Nell'apposito spazio all'interno dei modelli fiscali è possibile quindi scegliere di destinare il proprio 5 per mille a sostegno:

- del volontariato e delle altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS); delle associazioni di promozione sociale (APS) iscritte nei registri nazionale, regionali e provinciali; delle associazioni e fondazioni riconosciute che operano nei 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, tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, promozione della cultura e dell'arte, tutela dei diritti civili, ricerca scientifica di particolare interesse sociale;
- finanziamento della ricerca scientifica e dell'università;
- finanziamento della ricerca sanitaria;
- sostegno delle attività sociali svolte dal Comune di residenza del contribuente;
- sostegno alle associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal CONI a norma di legge e che svolgono una rilevante attività di interesse sociale, vale a dire che:
- siano affiliate ad una Federazione sportiva nazionale o ad una Disciplina sportiva associata o ad un Ente di promozione sportiva riconosciuti dal CONI;

¹ L'IRPEF è un' imposta personale, diretta e progressiva che varia a seconda del reddito del contribuente, istituita con la riforma del sistema tributario del 1974, rappresenta un terzo del gettito fiscale destinato allo Stato. Il cinque per mille è una forma di finanziamento che non comporta oneri aggiuntivi al contribuente, dal momento che questi, tramite la compilazione dell'apposita sezione nella dichiarazione dei redditi, sceglie semplicemente la destinazione di una quota della propria IRPEF.

- abbiano nella propria organizzazione il settore giovanile;
- svolgano 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.

Dal punto di vista pratico destinare il proprio 5 per mille è molto semplice: basta compilare la sezione relativa del CUD, 730 e Unico Persone fisiche, apponendo la firma all'interno della destinazione prescelta e indicando il codice fiscale dell'ente. Nel caso in cui non venga indicato il codice fiscale, il contributo verrà ripartito tra gli aventi diritto appartenenti al gruppo di destinazione prescelto, rammentando che è possibile effettuare una sola scelta.

Il 5 per mille, integrandosi con altre recenti innovazioni applicative della cosiddetta sussidiarietà fiscale, consente un miglioramento del regime fiscale relativo alle erogazioni al *non profit*, che ha visto l'Italia in netto ritardo rispetto ad altri Paesi europei.

In Germania, in Spagna, in Gran Bretagna negli USA le donazioni al *non profit* sono deducibili per importi compresi in media tra il 10% ed il 50% del reddito. Anche la Corte costituzionale con sentenza 202/2007 ha affermato: *Tali norme sono dirette ad evitare la scelta del singolo cittadino di effettuare un esborso con finalità etiche o sociali possa incontrare ostacoli o disincentivi. Questo obiettivo viene perseguito 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 ad un restringimento del ruolo dello Stato centrale, la partecipazione volontaria dei cittadini alla copertura dei costi della solidarietà sociale e della ricerca.

L'istituto, nel caso italiano, rappresenta un "provvedimento di spesa", in quanto vincola parte del gettito dell'imposta sui redditi (IRPEF) alle finalità individuate dal contribuente. Oltre che come nuova forma di finanziamento del Terzo settore l'istituto del 5 per mille è considerato dalla dottrina giuridica quale esempio di sussidiarietà fiscale. In virtù di tale dispositivo viene, difatti, garantita al contribuente una sfera di sovranità nella quale egli stesso può decidere a chi destinare parte della propria ricchezza con cui ha il dovere di contribuire alle spese pubbliche², al di fuori dell'usuale processo per cui è unicamente il Parlamento a decidere sulla destinazione del gettito delle imposte. In tale prospettiva, l'intento del 5 per mille non è solo l'individuazione di nuove forme di sovranità fiscale, ma la responsabilizzazione del contribuente nell'individuazione degli enti che meritano di essere finanziati.

Il principio di sussidiarietà fiscale, che trova il proprio fondamento giuridico nella modifica dell'art. 118³ della Costituzione, con la riforma del 2001, ridisegna l'ambito della sovranità *personale*, aprendo una prospettiva di sperimentazione a nuove e moderne formule di concorso nella spesa pubblica. Infatti negli Stati moderni a democrazia pluralista, tra i possibili percorsi che alcuni

² Come previsto dall'art. 53 della Costituzione: "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva".

³ 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. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. 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.

ordinamenti stanno seguendo per razionalizzare e nello stesso tempo diversificare la spesa per lo Stato sociale si segnalano due orientamenti principali: il superamento del carattere *universalistico* di alcuni servizi di carattere socio-sanitario, per cui alcune prestazioni non vengono erogate gratuitamente a tutti i cittadini indipendentemente dal loro reddito, ma solo ai soggetti meno abbienti (mentre gli altri concorrono alla spesa pubblica in relazione al livello di reddito di cui godono); in secondo luogo il ricorso al principio di sussidiarietà, verticale ed orizzontale⁴.

La sussidiarietà fiscale potrebbe quindi essere definita un corollario, nell'intenzione del legislatore, della sussidiarietà orizzontale. Se si pensa che essa si basa sui dettami del comma 4 dell'art.118 della Costituzione secondo il quale "Stato, Regioni, Province, Città metropolitane 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", da cui scaturisce la coerente decisione di eliminare l'intermediazione dello Stato nella destinazione di una parte delle risorse a favore di enti liberamente scelti dal cittadino. Siamo quindi in una fase, come delineata dal *Libro Bianco 2009 sul futuro del modello sociale*⁵, in cui il cittadino viene "responsabilizzato": da un lato nella scelta del fornitore dei servizi egli potrà rivolgersi in alternativa al pubblico ad una organizzazione che ritiene più vicina alle proprie esigenze; dall'altro nel sostenimento di questa organizzazione attraverso devoluzioni, come nel caso del 5 per mille, o donazioni (comunque detassate). Si auspica quindi, oltre a una presa di posizione più marcata da parte del Legislatore rispetto a questo istituto, anche una riforma organica che renda effettiva e promuova efficacemente la libertà di iniziativa del cittadino in un'ottica di democrazia partecipativa e di cittadinanza attiva. La riforma che si sta attuando in questi giorni attraverso il federalismo fiscale, che avvicinerà i contribuenti alle Istituzioni locali, è probabilmente, in questo senso, un buon punto di partenza.

Il disegno che si sta delineando è quello della *Welfare Society*, ovvero del superamento del classico modello di *Welfare State*, in cui la centralità dello Stato nella gestione e nella erogazione dei servizi sociali, viene gradualmente sostituita dall'attivismo, singolo o associato, promosso e sostenuto dalle Amministrazioni locali. L'autonomia degli Enti locali, in seno all'esercizio di una effettiva sussidiarietà, già sancita nel 2001, mancava e manca tuttora di un sostegno di carattere finanziario al quale si sta sopperendo adesso, a quasi 10 anni di distanza dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

2. I risultati dell'indagine: cittadini-contribuenti e propensione al dono

L'indagine sugli individui che hanno destinato il 5 per mille al Terzo Settore è stata progettata in ottica eminentemente esplorativa. Anzitutto va notato che nonostante il 5 per mille abbia coinvolto negli anni milioni di cittadini, poche sono le indagini ad esso dedicato. Principalmente abbiamo

⁴ Il principio di sussidiarietà difatti si sviluppa secondo due linee direttrici fondamentali. La prima consiste nel trasferire la gestione di certi servizi pubblici agli enti locali, in particolare ai comuni, più vicini ai cittadini potranno meglio controllare la qualità dei servizi ed i relativi costi (cosiddetta sussidiarietà verticale); la seconda consiste nell'attribuire certi compiti tradizionalmente propri dello stato sociale ad alcune formazioni sociali che non hanno scopo di lucro e costituiscono il cosiddetto terzo settore (secondo dottrina e giurisprudenza dominanti, terzo, perché collocato a fianco dello Stato e del mercato), in grado di fornire servizi tipici dello Stato sociale come ad esempio l'assistenza agli anziani, ad un costo migliore e ad una qualità migliore di quella erogata dalla burocrazia delle amministrazioni pubbliche. In questo caso, lo Stato interviene con incentivi di natura monetaria e fiscale, necessari per delegare funzioni ad enti territoriali minori, attuando la cosiddetta sussidiarietà orizzontale.

⁵ Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva. Disponibile online: <http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/376B2AF8-45BF-40C7-BBF0-F9032F1459D0/0/librobianco.pdf> (visitato il 1.6.2010).

voluti rispondere, attraverso un'indagine CATI che ha riguardato 601 contribuenti che nella dichiarazione del 2010 avevano devoluto il 5 per mille ad un'organizzazione del Terzo settore, alle seguenti domande: quali sono le valutazioni che portano i cittadini a scegliere di firmare per il 5 per mille? 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'*identikit* del donatore, secondo i dati raccolti dalle interviste sembra essere il seguente: i contribuenti che decidono di destinare il 5 per mille 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 5 per mille 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.

Volendo passare alla scelta del beneficiario, in linea con il profilo del donatore altamente inserito nel mondo dell'attivismo sociale, si riscontra un'alta percentuale di persone – 94,3% - che ha indicato un ente specifico (vi è infatti la possibilità, in sede di compilazione del 730 di devolvere il 5 per mille senza l'indicazione della specifica organizzazione di Terzo settore).

Tra le caratteristiche che orientano la scelta del beneficiario, nel 40,4% dei casi c'è la vocazione territoriale dell'ente, ovvero il radicamento sociale ed operativo in un dato contesto locale; il 53,9% è orientato verso associazioni con una tradizione consolidata e un passato storico, solo il 10,8% ha invece indicato di preferire enti di recente costituzione. 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. 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. In generale però si deve considerare che, per circa un intervistato su tre, vocazione territoriale, storia, dimensioni e settore d'intervento non orientano la scelta del beneficiario.

In particolare (tabella 1), 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 5 per mille 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%.

Tabella 1 - 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

Gli intervistati sembrano poi essere orientati più da una consonanza di valori piuttosto che dalla conoscenza diretta dell'organizzazione: ai primi posti nella scelta del beneficiario troviamo la condivisione dell'ideologia o l'interessamento alle attività dell'ente (tabella 2).

Tabella 2 - 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

Il 74,5% degli intervistati ha confermato la scelta fatta l'anno precedente indicando lo stesso beneficiario. Ciò dimostra il legame di fiducia e conoscenza che il contribuente detiene rispetto l'associazione scelta: è una condivisione di ideologia che difficilmente viene smentita in breve tempo, probabilmente deve concorrere un'esternalità abbastanza forte (il contatto con un'altra organizzazione a cui ci si sente più vicini o la perdita di fiducia per un fatto più o meno grave verso la propria organizzazione) per indurre il contribuente a cambiare beneficiario. 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, non solo per convincere il donatore del buon utilizzo del proprio contributo ma anche per sostenere il confronto con una sempre più folta schiera di enti che operano nello stesso campo o con gli stessi approcci ideologici, quindi tutti potenziali beneficiari. Si nota dalla seguente tabella come l'aver conosciuto un'altra organizzazione, dopo il cambiamento del beneficiario per motivi di "equa ripartizione", sia la causa più frequente di perdita di fidelizzazione.

Tabella 3 – 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

Cosa deve fare allora l'organizzazione per stimolare il cittadino a versare il 5 per mille in favore della propria *mission*? Secondo i nostri dati il 48,3% dei cittadini devolvono ad associazioni che conoscono bene e conoscono personalmente qualcuno che vi ci opera anche come volontario. Ma anche una efficace campagna di informazione e di sensibilizzazione sono alla base della scelta del beneficiario (il 28,3% sceglie l'ente per questo motivo). Questa tendenza invita a riflettere sulla necessità di incentivare pratiche di *accountability* più incisive: da un lato rendendo pubblici i risultati del proprio operato si attraggono volontari e attivisti interessati a mettere a frutto il proprio tempo libero; dall'altro si crea del materiale (opuscoli, schede fino ad arrivare al bilancio sociale) utile alle campagne di raccolta fondi che si concentrano nel periodo di aprile-maggio quando, cioè, si compilano le dichiarazioni dei redditi.

Interessante infine sentire cosa i contribuenti vogliono finanziare destinando il 5 per mille: a fronte di una scarsa propensione a finanziare i costi vivi dell'associazione (operatori, strutture), il 74,5% degli intervistati dichiara di voler finanziare i singoli progetti di sviluppo. Il 91% dei donatori è concorde sulla necessità di controlli su enti che beneficiano del 5 per mille e la maggior parte (54,3%) affermano che lo Stato dovrebbe essere incaricato di tale controlli. Questo in linea con la richiesta da parte dell'autorità competenti, attiva a partire dalle quote percepite dal 2008, di compilare un breve resoconto delle attività finanziate con il 5 per mille rivolta alle associazioni

beneficiarie (sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali è possibile trovare tale modello e relative istruzioni⁶). C'è da segnalare però che gli introiti ricevuti non sono di norma vincolati ai progetti ma possono anche essere spesi per i costi di gestione (risorse umane, acquisto beni e servizi etc.). E' quindi a discrezione dell'ente scegliere come utilizzare le risorse del 5 per mille; E' altresì, alla luce delle opinioni rilevate attraverso la nostra indagine, consigliabile utilizzare tali risorse per finanziare direttamente i progetti e fare propaganda di tale utilizzo nel periodo di sensibilizzazione per la raccolta fondi del 5 per mille.

Infine si chiedeva l'opinione dei cittadini sulla stabilizzazione dello strumento, attraverso l'emanazione di una legge che renda permanente l'istituto e lo liberi dai dettami che la legge finanziaria di anno in anno impone per attenersi ai vincoli di bilancio⁷. Il 66,7% è favorevole alla stabilizzazione, richiesta, ovviamente, a gran voce dalle quasi 41.000 organizzazioni *non profit* iscritte al beneficio del 5 per mille nel 2010 e dall'Agenzia per le Onlus che le rappresenta la quale ha recentemente redatto un documento su "una disciplina legislativa per razionalizzare e rendere stabile l'istituto del 5 per mille"⁸.

3. I risultati dell'indagine: le associazioni di promozione sociale

Simile indagine è stata rivolta al mondo associativo, 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. 79 hanno risposto al nostro sondaggio, con un *turn out* relativamente apprezzabile del 49%.

Abbiamo cominciato con l'analizzare il peso del 5 per mille all'interno di questo settore del *non profit*, attraverso un'analisi dei dati che ogni anno l'Agenzia delle Entrate mette a disposizione: mentre nel 2006, anno di inaugurazione del 5 per mille, 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). 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.

⁶ <http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaSociale/CinquePerMille/Rendicontazione.htm> (visitato il 18.5.2011).

⁷ Già nel 2008 ci fu la prima proposta di stabilizzazione attraverso il d.d.l. 486 del 12 maggio 2008, seguita dal d.d.l. 1366 del 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". Sottoscritta, quest'ultima, da quasi 100 senatori *bipartisan* e fermata alla Commissione Bilancio per mancanza di copertura economica.

⁸ <http://www.agenziaperleonlus.it/intranet/Home-Page/Home-Page/Le-public/Altre-pubb/Documento-/index.htm> (visitato il 18.5.2011).

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

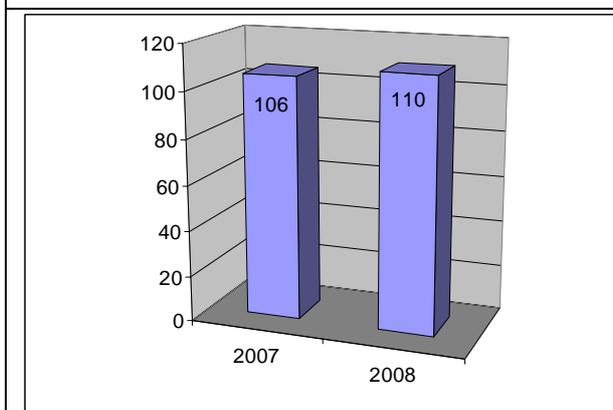
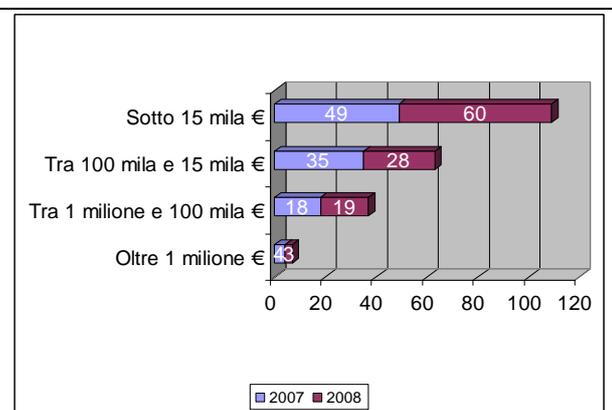


Grafico 2 - Volumi di finanziamento per progetti (2007-2008)

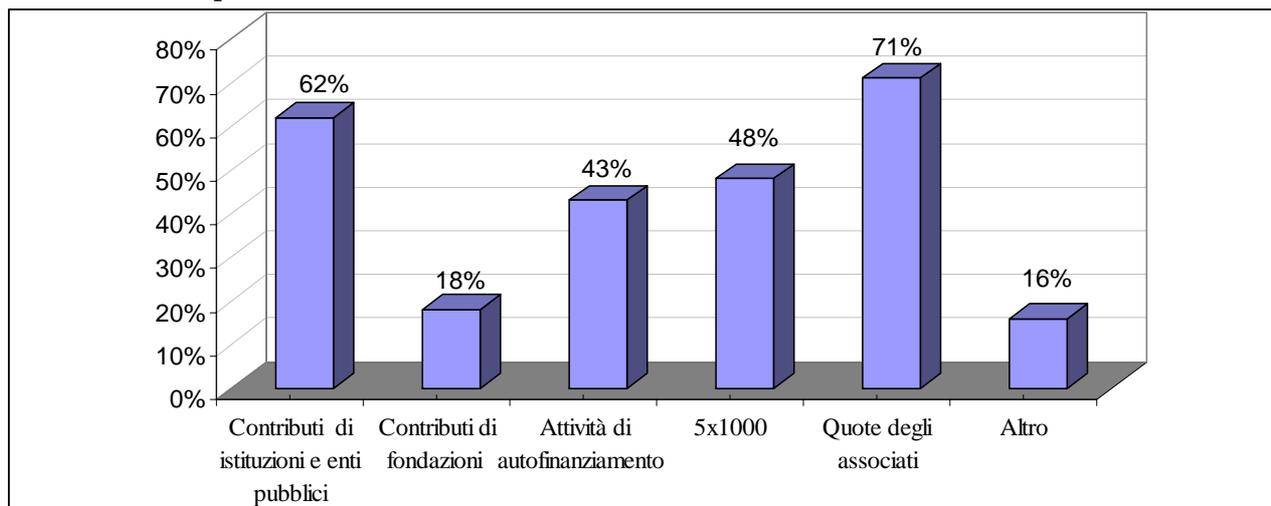


Fonte: ISFOL su dati Agenzia delle Entrate, 2010

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%) (grafico 2).

Il 5 per mille, 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".

Grafico 2 - Principali fonti di finanziamento dell'ente



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

Fonte: ISFOL 2010

Interessante anche vedere come le ICT prendano posto tra le strategie di raccolta fondi ordinaria: tra gli strumenti più utilizzati le promozioni sui siti *web* e l'*e-mailing* (insieme al primo e secondo posto) e a distanza troviamo i classici banchetti informativi e la posta tradizionale.

Tabella 4 - Strumenti usati per la raccolta fondi ordinaria

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

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

Fonte: ISFOL 2010

Tornando al dispositivo 5 per mille, il 92,3% dei beneficiari ritiene che le procedure siano complesse. In effetti brevemente riassunte per le ONLUS ottenere i contributi attraverso il 5 per mille, equivale ad iscriversi negli appositi elenchi per via telematica nei periodi indicati, successivamente 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.

Come anticipato, l'utilizzo delle riprese provenienti dal 5 per mille non sono utilizzate solo per i progetti (in corso o da avviare), sebbene la somma di essi rappresenti la quota maggiore (42,9+19,6= 62,5%). A seguire le associazioni di promozione sociale investono in formazione per le risorse umane interne e per il pagamento dei dipendenti.

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

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

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

Fonte: ISFOL 2010

Un dato particolarmente interessante è quello che si riferisce alle motivazioni che, secondo le APS, spingerebbero i contribuenti a donare per il 5 per mille (tabella 6). 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 5 per mille.

Tabella 6 - Opinioni sulle motivazioni che spingono il contribuente a destinare il 5x1000

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

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

Mettendo la tabella a confronto con il quesito simile che è stato rivolto ai contribuenti (vedi tabella 2), si denota una forte conoscenza delle motivazioni dei donatori da parte dei beneficiari: le prime motivazioni coincidono con quelle indicate dagli stessi contribuenti. Da appuntare solo una sovrastima della motivazione “vi opera o vi ha operato come volontario” e “ritiene che il modo in cui utilizzate i fondi sia trasparente e chiaro”, che nelle scelte dei donatori non hanno un peso così accentuato quanto le associazioni credono.

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 5 per mille, 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 5 per mille, 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 (tabella 7) ed il 47,5% rilascia una certificazione delle competenze e/o dei crediti formativi (tabella 8).

Tabella 7 - Iniziative formative che è stato possibile avviare grazie al 5x1000

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

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

Fonte: ISFOL 2010

Tabella 8 - Lei è d'accordo con l'attivazione di un dispositivo di certificazione delle competenze acquisite da operatori e volontari delle associazioni

<i>Accordo rispetto l'attivazione di un dispositivo di certificazione delle competenze</i>	<i>% valide</i>
Sì	82,4
No	17,6

Fonte: ISFOL 2010

Tabella 9 - La sua APS rilascia una certificazione delle competenze e/o dei crediti formativi?

	<i>% valide</i>
Sì	47,5
No	52,5

Fonte: ISFOL 2010

Infine, nella certezza che le associazioni fossero state d'accordo con la proposta di stabilizzare il 5 per mille attraverso l'emanazione di una legge ordinaria, abbiamo cercato di sondare l'urgenza/importanza di tale manovra, nell'opinione dei rappresentanti delle principali associazioni di promozione sociale. Ebbene quasi il 66% ritiene l'atto "improrogabile e assolutamente necessario".

Tabella 10 - Lei ritiene che la stabilizzazione del 5x1000 attraverso una legge...

<i>Opinione sulla stabilizzazione del 5x1000</i>	<i>% valide</i>
Sia un atto improrogabile, assolutamente necessario	65,8
Sia un bisogno della maggior parte degli enti di 3 settore	26,0
Sia un argomento su cui discutere	5,5
Non lo ritengo opportuno	2,7

Fonte: ISFOL 2010

Probabilmente, proprio in virtù della macchinosità della gestione burocratico-amministrativa che grava sulle associazioni, la disciplina del 5 per mille necessita di una riforma attesa sia da parte dei

cittadini che dalle organizzazioni del Terzo settore. 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.

Conclusioni

Dunque dispositivi come il 5 per mille, come anche in generale le deduzioni da imposta sulle donazioni al Terzo settore (vedi legge "Più dai meno versi" - n.80 del 2005), nella misura in cui quest'ultimo persegue 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"⁹ di recente stampo. 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 decenni¹⁰. Infatti, la valenza democratica dell'antico principio «*no taxation without representation*»¹¹, che ha sempre legato la questione fiscale a quella della democrazia, è stata seriamente inficiata dalla perdita della relazione lineare tra elettore, beneficiario della spesa pubblica e contribuente. Molto spesso questi ruoli sono svolti soggetti non coincidenti, con vari gradi di lontananza dei diversi livelli di *governance* degli stessi. 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 lontani dalle autorità locali.

⁹ Cfr. L. Antonini, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Milano: Guerini e Associati, 2005, p. 123. Vedi anche S. Cipollina, *La Corte Costituzionale ed il cinque per mille per il volontariato e la ricerca*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n.3 (2007).

¹⁰ L. Antonini, *Oltre il welfare state: verso nuovi diritti sociali fondati sulla sussidiarietà*, intervento al convegno *Autonomia, cooperazione e raccordi interistituzionali nell'evoluzione del sistema italiano* presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale, Roma 22 Febbraio 2006. Disponibile online: <http://dspace-ssp.alcilea.it/bitstream/10120/408/1/Antonini.pdf> (visitato il 1.6.2010).

¹¹ 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.