



www.lavoce.info

Fisco

CONSIDERAZIONI (CRITICHE) SUL 5 PER MILLE

di [Andrea Carinci](#) e [Thomas Tassani](#) 12.11.2007

Diverse voci della politica e della società civile hanno chiesto che il 5 per mille sia rafforzato per divenire un sistema stabile e generalizzato per il sostegno delle attività del terzo settore e della ricerca. Si tratta di uno strumento di finanziamento che di per sé presenta indubitabili aspetti positivi. Ma che si rivela anche assai delicato. Soprattutto se assunto come modello di riferimento, rischia di alterare gli equilibri nelle politiche di welfare e di dare un'attuazione distorta al principio costituzionale di sussidiarietà.

L'Agenzia delle entrate ha diffuso i dati definitivi sulla ripartizione delle somme del **5 per mille**, destinate dai contribuenti per il periodo di imposta 2006. **(1)**

Il primo dato che colpisce è il numero estremamente ampio di enti e associazioni che hanno beneficiato della misura. Si tratta di **29.532 soggetti** di cui, precisa l'Agenzia, 20.958 sono associazioni. A tale ampiezza di soggetti corrisponde, però, una distribuzione di somme che, per la maggior parte dei beneficiari, è per piccoli importi: solo considerando le associazioni e le onlus, delle 699 pagine di cui si compone l'elenco ufficiale, ben 628 comprendono enti che hanno diritto a somme inferiori ai 15mila euro.

E già questo dato induce a riflettere sulla capacità dello strumento di rappresentare una efficace forma di sostegno per le attività sociali e di ricerca. Nonostante il motto popolare insegna che "poco è meglio di niente", una distribuzione sostanzialmente "a pioggia" non può che destare perplessità.

Risorse pubbliche e decisioni private

Ma, come hanno scritto importanti esponenti politici **(2)**, l'aspetto fondamentale dello strumento è quello della totale **libertà di scelta** accordata ai contribuenti. Non esistono priorità tra le attività beneficiarie, né valutazioni di maggiore o minore importanza dei destinatari delle risorse. Nella logica della "libertà obbligatoria", come direbbe Giorgio Gaber, l'unico criterio che conta è quello della totale autonomia decisionale del singolo.

Tutto questo, in perfetta corrispondenza con quanto accade quando ognuno di noi decide di effettuare una donazione a una associazione o a un ente, prelevando le somme dal proprio patrimonio privato.

Peccato, però, che nel caso del 5 per mille non si tratti di denaro privato, ma di **fondi pubblici**. Le scelte relative al 5 per mille si qualificano, infatti, come provvedimenti di spesa rispetto a somme che, comunque, confluirebbero nelle casse dell'Erario. Solo che, in mancanza della scelta,



www.lavoce.info

sarebbero destinate ad altri scopi pubblici (LINK GANDULLIA, *Un 5 per mille da spendere in volontariato e ricerca*, www.lavoce.info).

Le "libere" scelte private sul 5 per mille si risolvono, quindi, in opzioni "private" di distribuzione di risorse pubbliche, in grado di incidere direttamente sull'attuazione del principio di sussidiarietà. E quale modalità di spesa di denaro pubblico, e non mera destinazione di risorse private, lo strumento va allora valutato.

Esigenze pubbliche e razionalità delle scelte "individuali" di welfare

In primo luogo, perché si pone un problema di razionale e ragionevole **distribuzione delle risorse**, nel contesto delle complessive decisioni di spesa (e di entrata) dello Stato. Può allora essere lecito chiedersi, per fare un esempio, se risponda a un criterio di ragionevolezza e a una priorità, rispetto alle esigenze di welfare, destinare, 1.588.493 euro alla Associazione Radio Maria, oppure 805.855 euro alla Congregazione dei Testimoni di Geova. O, ancora e più in generale, se risponda davvero ai bisogni del nostro paese destinare 51,1 milioni di euro alla ricerca scientifica e quasi quattro volte tanto (192, 9 milioni) a onlus e associazioni private.

Ma vi è di più. Il meccanismo del 5 per mille attua un finanziamento a favore di soggetti, che operano in dati settori, e non di progetti o interventi specifici. Peraltro, mancano strumenti adatti a garantire che le decisioni di spesa si risolvano effettivamente in spese per finalità "sociali" e di "ricerca": e *finanziare il soggetto*, non equivale automaticamente a *finanziare le specifiche attività rilevanti*. Ebbene, la scelta di finanziare il soggetto, invece che l'intervento o il progetto specifico, rischia di realizzare una sorta di sondaggio sulla notorietà dei soggetti beneficiari, piuttosto che sugli obiettivi meritevoli. Con l'ovvia implicazione di premiare i soggetti più noti, che non necessariamente sono quelli che meglio realizzano l'obiettivo che giustifica il finanziamento.

Questo effetto è ulteriormente amplificato dal momento che, in misura delle preferenze espresse, si ripartisce anche la quota assegnata genericamente al settore di intervento, con un effetto moltiplicativo che premia i soggetti (già maggiormente) beneficiati, ciò anche qualora il contribuente abbia manifestato l'intenzione di non "premiare" alcun soggetto determinato.

Si aggiunge, poi, l'altro effetto della **cooptazione dei finanziamenti**, che più che alla promozione di uno scopo ideale e generale può assumere i caratteri della promozione di un interesse particolare.

(3)

Il controllo sull'effettiva destinazione delle somme erogate

Lo **Stato** non abdica solo alla scelta degli interventi da finanziare, ma anche a quella su come questi vanno in concreto assolti. Nelle disposizioni di legge, e nei provvedimenti di attuazione, non è prevista alcuna forma di verifica rispetto alla destinazione delle somme erogate, nonostante i beneficiari siano anche (se non soprattutto) soggetti che svolgono non solo attività sociali e di ricerca. Si pensi alle strutture ospedaliere private che, oltre alla ricerca, svolgono anche attività di ricovero e assistenza a condizioni assolutamente di "mercato".

Ed è un aspetto, questo, non secondario, a maggior ragione se si tiene conto che molti dei



www.lavoce.info

beneficiari sono soggetti "ideologicamente orientati", che possono porre problemi in termini di "imparzialità" dell'esercizio delle attività sociali.

Criticità del sistema e proposte per migliorarlo

Tutto questo per sottolineare come il 5 per mille, proprio nel momento in cui se ne invoca la stabilità e rilevanza, ad esempio abolendo il "**tetto**" **massimo di spesa (4)**, debba essere attentamente valutato. È uno strumento certamente positivo, laddove risponde alla diffusa esigenza di garantire efficaci forme di sostegno a quelle realtà che, in diversi modi, operano nel campo del welfare e della ricerca. È però anche uno strumento delicato perché, ove generalizzato come modello di riferimento, rischia di alterare gli equilibri nelle politiche di welfare e di dare un'attuazione distorta al principio di sussidiarietà (articolo 118 Costituzione).

Il 5 per mille non può, quindi, che rimanere strumento "residuale" di riparto del finanziamento pubblico. Accanto all'individuazione dei soggetti, peraltro, sarebbe opportuna una maggiore chiarezza negli obiettivi e nelle modalità di loro perseguimento. E occorrerebbe prevedere un efficace controllo circa la destinazione delle somme erogate. **(5)**

Un'altra proposta "minima" potrebbe essere quella di limitare la destinazione delle risorse del 5 per mille ai soli soggetti che **non esercitano attività di impresa**. Il riferimento è qui agli enti che operano nei settori di "utilità sociale", svolgendo attività commerciale, con la qualifica di onlus e che già beneficiano della completa esenzione del reddito di impresa prodotto. Si tratta di una modifica necessaria, a nostro avviso, per evitare di accentuare squilibri e disuguaglianze, oltre che problemi di compatibilità con il divieto di aiuti di Stato a favore di attività commerciali, sancito dall'articolo 87 del Trattato Ue.

(1) www.agenziaentrate.it

(2) Si vedano gli articoli, apparsi su *Il Sole-24 Ore*, di Enrico Letta (20/10/07) e Pier Ferdinando Casini (27/10/07).

(3) È in questo senso comprensibile che i dipendenti (docenti e non) di una data università destinino il 5 per mille alla università stessa, oppure che i pensionati di Capriolo scelgano di beneficiare il "Centro ricreativo pensionati ed anziani di Capriolo".

(4) Così la proposta da *Il Sole 24-Ore* (<http://nova.ilsole24ore.com>).

(5) Attualmente, il controllo dell'Agenzia delle Entrate avviene *ex ante* rispetto alla erogazione delle somme ed è meramente formale, essendo volto ad accertare la sussistenza dei requisiti soggettivi.