

## La riforma del 5X1000 ed i comportamenti dei contribuenti<sup>1</sup>

### APPROFONDIMENTO

#### *Premessa*

---

Il tema del **5x1000** ci ha sempre interessato, soprattutto con riferimento al **collegamento tra questo istituto ed i territori che ne beneficiano**. Ciò ci ha condotto a sviluppare, nel corso degli anni, diverse analisi sul comportamento dei contribuenti e dei beneficiari, nostri referenti.

Arriviamo al presente approfondimento in una fase storica nella quale è partita una **riforma del settore** che sta ridisegnando il 5x1000 ed avrà effetti sulle politiche di comunicazione e sensibilizzazione del territorio da parte dei soggetti che ambiranno ad accedere a questa misura di sostegno.

Per questo motivo, abbiamo deciso di creare un **progetto 5x1000**, con cui condurremo, attraverso il nostro **strumento proprietario DEEP**, una serie di **analisi geo-territoriali**. Nella fase che partirà ad ottobre, misureremo gli impatti strutturali sul territorio del 5x1000 ed evidenzieremo la percezione relativa al contributo utilizzando sia la leva dell'**analisi del sentiment**, sia possibili interviste strutturate a stakeholders. Il progetto terminerà a gennaio 2019 con la presentazione delle rilevazioni.

#### *Come nasce il 5x1000*

---

L'istituto del 5x1000 dell'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche (IRPEF) è stato **introdotto, "a titolo iniziale e sperimentale", con la legge di stabilità del 2006** (L. 266/2005). Vincolando una quota del gettito IRPEF a finalità di utilità sociale individuate dai contribuenti, il 5x1000 è stato concepito come misura di sussidiarietà fiscale orizzontale, volta a garantire un adeguato trasferimento di risorse verso il mondo del non profit e della ricerca.

Nei suoi primi anni di operatività, l'istituto ha scontato una fase di elevata incertezza sotto il profilo normativo, restando di fatto dipendente dall'adozione, anno dopo anno, di provvedimenti e misure

---

<sup>1</sup> Di **Elena Cucchetto** ( [e.cucchetto@europartnersnetwork.eu](mailto:e.cucchetto@europartnersnetwork.eu) ) – **Mauro Fresi** ( [m.fresi@europartnersnetwork.eu](mailto:m.fresi@europartnersnetwork.eu) )



attuative ad hoc. Ad essere modificata attraverso questi interventi era non solo la platea dei potenziali beneficiari ammissibili al contributo, ma anche l'importo massimo di risorse ad esso destinabili.

Tra il 2010 ed il 2014, l'imposizione di **massimali annui agli importi erogabili attraverso il 5x1000** ha causato una trattenuta da parte dello Stato stimata in 310 milioni di €. Ciò ha condotto, come prevedibile, ad un generalizzato malcontento tra i beneficiari. La stabilizzazione della misura e delle risorse ad essa dedicate è poi avvenuta con la finanziaria del 2015 (L 190/2014), che ha innalzato a €500 milioni il tetto di contribuzione annuale e stabilito che eventuali somme non destinate potessero essere riutilizzate nel corso dell'esercizio successivo. La nuova soglia, seppur largamente inferiore all'importo potenzialmente destinabile se tutti i contribuenti operassero la propria scelta di destinazione, è stata fino ad oggi sufficiente a garantire la copertura totale delle preferenze espresse. Una sua eventuale modifica non risulta, dunque, in agenda.

### *La riforma del 5x1000: novità, conferme e questioni aperte*

---

Il completamento del processo di revisione delle disposizioni normative in materia di del 5x1000, si inserisce nel più ampio quadro di **riforma del Terzo Settore**, avviata con la legge 106 del 2016, recante "Delega al governo per la riforma del Terzo Settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale". Annoverato tra gli strumenti di finanziamento a disposizione degli Enti del Terzo Settore (ETS), il 5x1000 è stato oggetto di un **decreto legislativo** dedicato, il **n. 111 del 3 luglio 2017**, adottato in attuazione della delega. Questo, per diventare pienamente effettivo, necessita a sua volta di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), la cui adozione era prevista entro il termine - non perentorio e già largamente disatteso - di 120 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo. Il decreto - il cui iter di adozione prevede il coinvolgimento di Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero del Lavoro e Commissioni parlamentari competenti, risulta attualmente in fase di lavorazione.

**Sul piano contenutistico, la revisione del quadro normativo si articola lungo tre linee di intervento principali**, sintetizzate qui di seguito.

#### *Destinatari e meccanismi di accreditamento*

La **platea dei potenziali beneficiari** del 5x1000 è stata delineata in un'ottica di sostanziale continuità con il passato, seppur con l'introduzione di un significativo elemento di novità: l'estensione a tutti gli Enti del Terzo Settore iscritti nel Registro Unico Nazionale (RUNTS)<sup>2</sup>. Questa previsione va a ricomprendere, accanto ai "tradizionali" enti del volontariato già elencati nella normativa precedente (onlus, associazioni di

---

<sup>2</sup> Il Registro unico nazionale degli enti del terzo settore, di cui all'articolo 4 della citata legge delega, è istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ed è operativamente gestito su base territoriale in collaborazione con le Regioni e le Province autonome. Riunendo gli oltre 300 registri, albi, anagrafi degli enti non profit ad oggi esistenti, il RUNTS risponde alle istanze di razionalizzazione promosse dalla riforma.



promozione sociale, fondazioni, etc.<sup>3</sup>), anche le imprese sociali, precedentemente ammesse al beneficio solamente se accreditate come onlus, come ad esempio nel caso delle Cooperative sociali. Tuttavia, perché le nuove disposizioni diventino operative sarà necessario attendere l'anno successivo all'istituzione del RUNTS, prevista per il 2019.

Restano invece inalterate le ulteriori **finalità di destinazione** (e connessi beneficiari) individuati dal decreto, ossia: finanziare la ricerca scientifica e dell'università; finanziare la ricerca sanitaria; sostenere le attività sociali svolte dal comune di residenza; sostenere le Associazioni Sportive Dilettantistiche riconosciute dal CONI, laddove svolgano una rilevante attività di interesse sociale; sostenere le attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici.

Per quanto riguarda le **modalità ed ai termini per l'accreditamento**, nonché quelli relativi alla creazione di un elenco permanente degli enti iscritti, restando da definire con il futuro DPCM. Tuttavia, su questo punto non sono attese modifiche di rilievo rispetto alla prassi corrente.

#### *Modalità di riparto e tempistiche di erogazione del contributo*

La questione aperta di maggior rilievo, per cui si attendono con grande attenzione le già citate norme secondarie, riguarda la modalità con cui avrà luogo il ripartito del contributo. Nello specifico, il legislatore sarà chiamato a definire, da un lato, l'**importo minimo erogabile a ciascun ente** e, dall'altro, il **meccanismo di distribuzione delle "scelte non espresse" (il cosiddetto inoptato)**. Rispetto al primo punto, l'orientamento è chiaro: mettere in atto le procedure di erogazione per importi dal valore trascurabile è, con tutta evidenza, poco efficiente e non incisivo. Le dichiarazioni rese dagli stessi promotori della riforma, sembrano quindi confermare che si andrà verso un innalzamento dell'attuale soglia minima (€12) o comunque verso una sua rimodulazione, ad esempio in ottica pluriennale. Per quanto riguarda invece le somme inoptate, ossia quelle per cui il contribuente ha espresso una generica scelta di destinazione senza tuttavia indicare un codice fiscale valido, da più parti si è richiesto un intervento che favorisca una redistribuzione a beneficio delle piccole e medie organizzazioni. Attualmente, l'inoptato viene infatti ripartito secondo un meccanismo proporzionale che va di fatto ad aumentare la già significativa quota accaparrata dalle grandi organizzazioni. La soluzione dovrà quindi cercare una mediazione tra interessi contrapposti.

Il DI 111/2017 introduce inoltre meccanismi volti ad **accelerare le procedure di riparto**, allo scopo di consentire l'erogazione dei contributi "entro il termine di chiusura del secondo esercizio finanziario successivo a quello di impegno", ossia puntando ad un differimento di un anno solare, contro gli oltre 24 mesi attuali.

---

<sup>3</sup> Per la declaratoria complete delle categorie di enti ammissibili al beneficio si veda il Dpcm del 23/4/2010 ed il Dpcm 28/07/2016.



### *L'utilizzo delle risorse devolute: obblighi di trasparenza e limiti di utilizzo*

Nell'ottica di garantire la piena trasparenza nell'utilizzo delle risorse, la riforma conferma l'**obbligo** in capo ai beneficiari di redigere e trasmettere all'amministrazione erogatrice, entro i termini stabiliti, un **rendiconto ed una relazione illustrativa sull'utilizzo dei fondi**. Tali documenti, e qui risiede la novità, dovranno anche essere pubblicati sul sito internet dell'ente, pena una sanzione amministrativa pecuniaria significativa, pari al 25 per cento del contributo percepito. Dal canto loro le amministrazioni eroganti saranno chiamate, come già avveniva in passato, a garantire la pubblicazione sia gli elenchi degli ammessi al riparto, con relativi importi, sia le informative relative ai rendiconti pubblicati dai beneficiari. Resta infine inalterato il **divieto di utilizzo dei fondi dei cinque per mille per coprire spese di pubblicità** e campagne di sensibilizzazione sul 5x1000 stesso.

### *Primo approfondimento analitico con DEEP su comportamenti e dinamiche territoriali del 5x1000*

---

Per una sua piena comprensione, l'**analisi con DEEP** ha necessità di essere contestualizzata all'interno dei meccanismi di distribuzione del 5x1000, già presentati – seppur limitatamente alle loro linee generali – nei precedenti paragrafi. In particolare, vale qui la pena richiamare che, in sede di dichiarazione dei redditi, **i contribuenti possono decidere di destinare il proprio 5x1000 a quattro macro-tipologie di soggetti**, e nello specifico:

1. **Organizzazioni non profit con finalità di utilità sociale** (cd. Volontariato);
2. **Enti Sportivi** (Associazioni Sportive Dilettantistiche – ASD);
3. **Enti operanti nel campo della Ricerca Scientifica e/o Sanitaria e Università;**
4. **Comune di residenza** del contribuente.

Tutte le organizzazioni titolate a ricevere il contributo sono iscritte dall'Agenzia delle Entrate in un elenco dedicato, pubblicamente consultabile<sup>4</sup>.

Per esprimere la propria preferenza **il contribuente può sia individuare un ente specifico** cui devolvere il contributo, identificandolo indicandone il codice fiscale, **sia operare una scelta generica, a favore di una categoria di soggetti**. In quest'ultimo caso, e laddove venga indicato un soggetto non accreditato o un codice fiscale errato, l'importo verrà ripartito fra tutti i soggetti appartenenti alla categoria in questione, proporzionalmente al numero di preferenze individuali ottenute da ciascun ente. Quindi, una generica preferenza data agli enti di Ricerca, porterà alla distribuzione dell'importo fra tutti i beneficiari appartenenti a questa categoria

Appare dunque evidente come l'esigenza di profilazione dei donatori da un lato e la mappatura delle performance dei soggetti beneficiari dall'altro, anche relazionandole ai territori in cui questi sono inseriti ed

---

<sup>4</sup> Motore di ricerca dei soggetti che hanno chiesto di accedere al beneficio del 5x1000

<https://www1.agenziaentrate.it/documentazione/finanziaria/domanda+5+per+mille/2017/motore.htm>



ai trend storici di riferimento, apra una serie di questioni complesse, cui l'analisi che segue mira a fornire una prima risposta di tipo analitico.

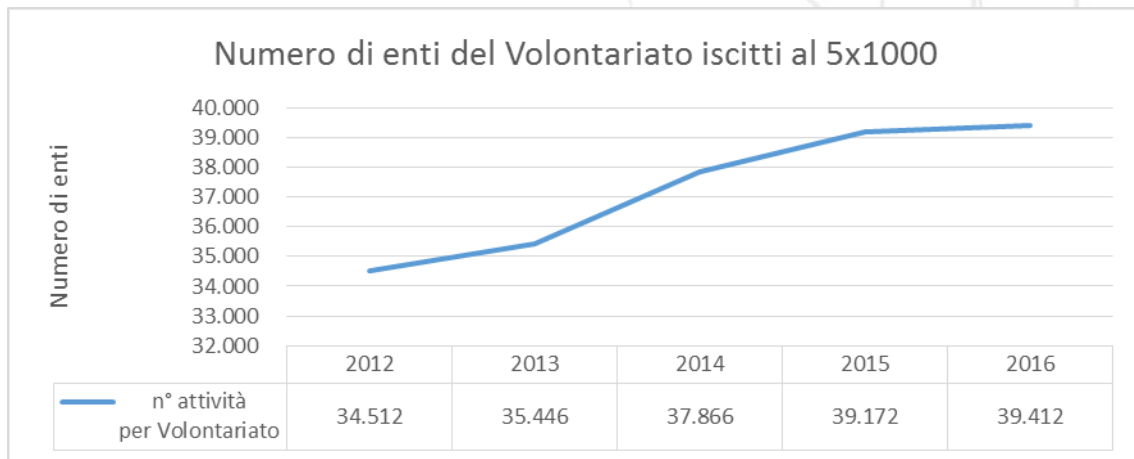
Spostando infine l'attenzione verso l'approccio metodologico adottato, rileva evidenziare che, ai fini della presente analisi, sono state prese in considerazione solamente le elaborazioni che hanno restituito un **indice di affidabilità DEEP superiore al 90%**, a garanzia dell'accuratezza e attendibilità del dato presentato.

### *Come è cambiata la composizione della platea dei beneficiari?*

Un primo elemento di interesse è rappresentato dai **trend** divergenti registrati negli ultimi cinque anni **delle categorie del Volontariato e Comuni**.

**Per la presente analisi sono stati considerati solo gli enti verso i quali è stata operata almeno una preferenza.**

Il numero di enti del **Volontariato** iscritti ai registri ha subito delle forti variazioni positive, tanto da registrare un aumento del +4,08% negli ultimi tre anni e del +14,20% nell'ultimo quinquennio, passando così da 34.512 enti a ben 39.412 (Grafico 1).



Indice di Affidabilità

**99,5%**

**Grafico 1 – Numero di enti del Volontariato iscritti al 5x1000**

*Elaborazioni Europartners su fonte: Agenzia delle Entrate, MEF*



Le regioni che hanno mostrato gli aumenti più sostenuti sono Marche (+22,20%), Umbria (25,31%) e Puglia (+27,20%) (Tabella 1).

Regione	2012	2013	2014	2015	2016
VALLE D'AOSTA	157	176	164	159	165
MOLISE	176	177	197	199	210
BASILICATA	414	411	419	422	419
ABRUZZO	575	579	626	644	664
UMBRIA	561	589	639	668	703
TRENTO	654	648	700	722	738
BOLZANO	678	701	727	778	786
CALABRIA	811	855	901	943	912
SARDEGNA	900	896	950	935	958
FRIULI VENEZIA GIULIA	879	877	943	959	1.024
MARCHE	901	942	1.032	1.097	1.101
LIGURIA	1.018	1.056	1.132	1.152	1.128
CAMPANIA	1.638	1.637	1.801	1.988	1.876
PUGLIA	1.511	1.581	1.843	1.868	1.922
SICILIA	1.945	1.923	2.109	2.194	2.180
TOSCANA	2.456	2.544	2.667	2.831	2.734
VENETO	2.897	2.992	3.124	3.273	3.335
PIEMONTE	3.035	3.119	3.321	3.408	3.415
EMILIA ROMAGNA	3.263	3.339	3.485	3.565	3.659
LAZIO	3.219	3.330	3.546	3.633	3.712
LOMBARDIA	6.824	7.074	7.540	7.735	7.771

Indice di  
Affidabilità

**99,5%**

**Tabella 1 – Numero di enti del Volontariato per regione iscritti al 5x1000**

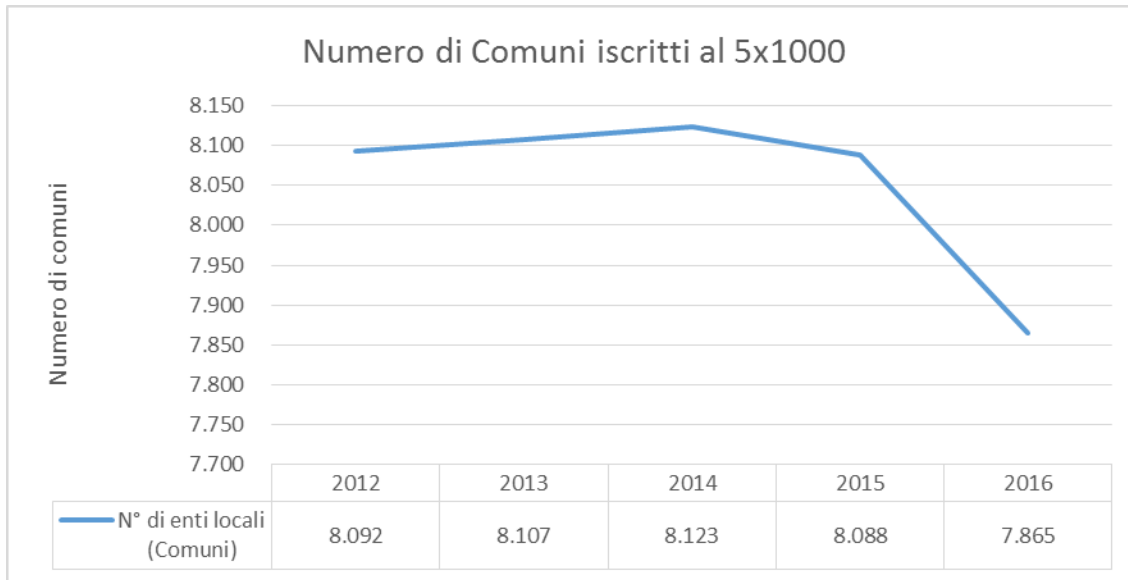
*Elaborazioni Europartners su fonte: Agenzia delle Entrate, MEF*

Non si rileva, con riferimento al mondo del **Volontariato**, nessuna tendenza specifica sul forte aumento degli enti nelle macro-aree italiane (Nord-ovest, Nord-est, Centro, Sud e Isole): le tendenze di crescita hanno **carattere regionale**. Per quanto riguarda il numero di **Comuni** iscritti al 5x1000 si rileva una variazione negativa sia nei cinque anni, del -2,81%, sia nel triennio del -3,18% (Grafico 2).

**Rilevante il caso dei Comuni, in quanto non esiste una procedura di accreditamento** e quindi ogni residente “potrebbe” inserire la preferenza. Difatti l’Agenzia delle Entrate definisce “Per quanto riguarda i Comuni non è prevista la predisposizione di un apposito elenco ai fini della partecipazione al beneficio,



atteso che i contribuenti, che intendono sostenere i comuni per le attività sociali da essi svolte, possono esprimere la propria scelta solo per il Comune di residenza”<sup>5</sup>.



Indice di  
Affidabilità

**99,5%**

**Grafico 2 – Numero di Comuni iscritti al 5x1000**

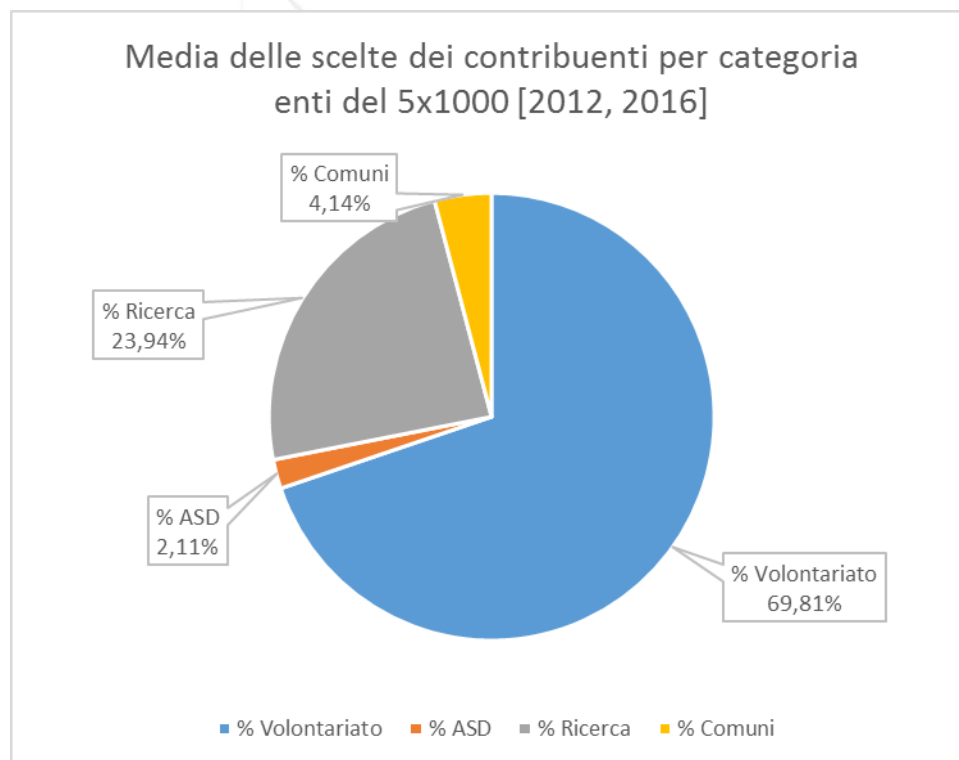
*Elaborazioni Europartners su fonte: Agenzia delle Entrate,  
MEF*

7



### *Quali categorie di enti raccolgono maggiori preferenze?*

Dall'analisi della distribuzione delle scelte di destinazione per categoria di ente beneficiario, uno dei principali elementi di rilievo è costituito dall'elevato **tasso di concentrazione delle scelte** operante dai contribuenti. Il grafico che segue mostra come gli orientamenti rilevati negli anni tra il 2012 ed il 2016.



Indice di  
Affidabilità

**99,3%**

**Grafico 3 – Media delle scelte dei contribuenti per categoria enti del 5x1000 [2012-2016]**

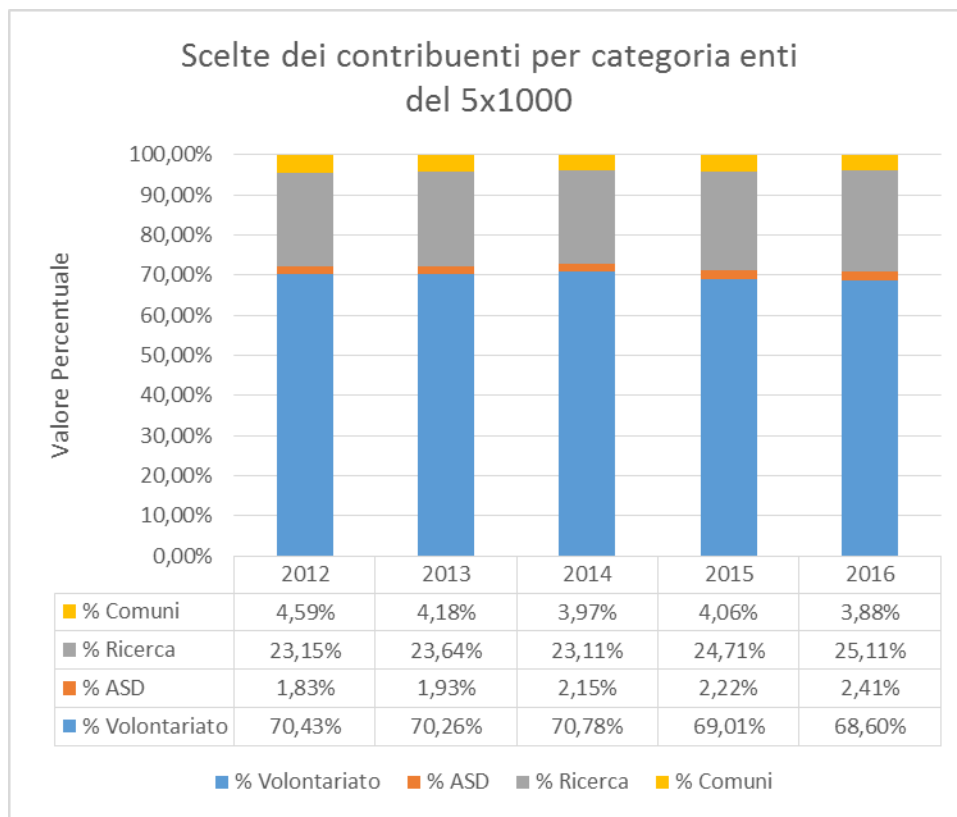
*Elaborazioni Europartners su fonte: Agenzia delle Entrate, MEF*

La categoria del **Volontariato detiene la maggioranza assoluta**, mediamente del 69,81% nel quinquennio di riferimento, dimostrando una preferenza netta dei contribuenti. In seconda posizione troviamo la **Ricerca**, con una media del 23,94%. Per quanto riguarda invece **Comuni e ASD**, queste detengono delle quote fortemente minoritarie, rispettivamente del 4,14% e 2,11% del totale (Grafico 3).

Per quanto riguarda **l'evoluzione temporale delle scelte per categoria di beneficiario** vediamo quanto segue.






 Indice di  
Affidabilità

**99,3%**

*Grafico 4 – Scelte dei contribuenti per categoria enti del 5x1000*

*Elaborazioni Europartners su fonte: Agenzia delle Entrate, MEF*

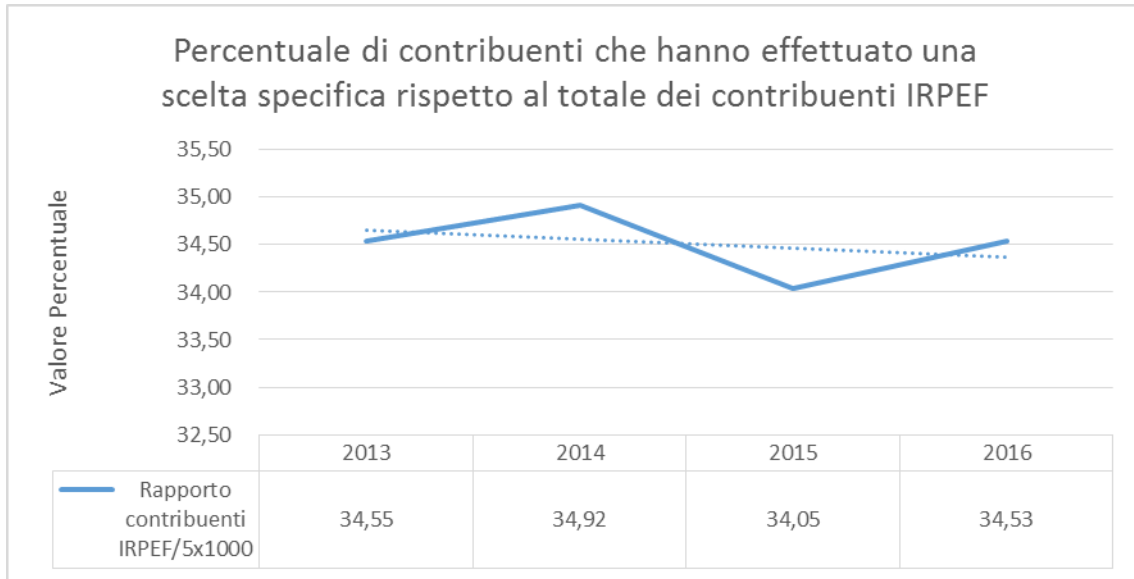
9

Sebbene il **Volontariato** continui a raccogliere la netta maggioranza delle preferenze da parte dei contribuenti, esso **ha subito una variazione negativa del -1,83%**, registrando di anno in anno una flessione contenuta, seppur costante, in termini di numero di preferenze raccolte. Anche i Comuni, anche se con un andamento maggiormente altalenante, mostrano un andamento negativo, con un calo dello -0,71%. Al contrario, la Ricerca registra un positivo + 1,96%, così come le ASD un + 0,58% (Grafico 4).

*Quanti contribuenti indicano come beneficiario un ente specifico?*

La diverse modalità con cui è possibile operare la propria scelta di destinazione del 5x1000, conducono ad interrogarsi su quanti siano i contribuenti che **effettuano una scelta specifica verso un ente** rispetto al totale dei contribuenti IRPEF (Grafico 5).





Indice di  
Affidabilità

**99,5%**

*Grafico 5 – Rapporto contribuenti che hanno effettuato una scelta verso i contribuenti totali IRPEF*

*Elaborazioni Europartners su fonte: Agenzia delle Entrate, MEF*

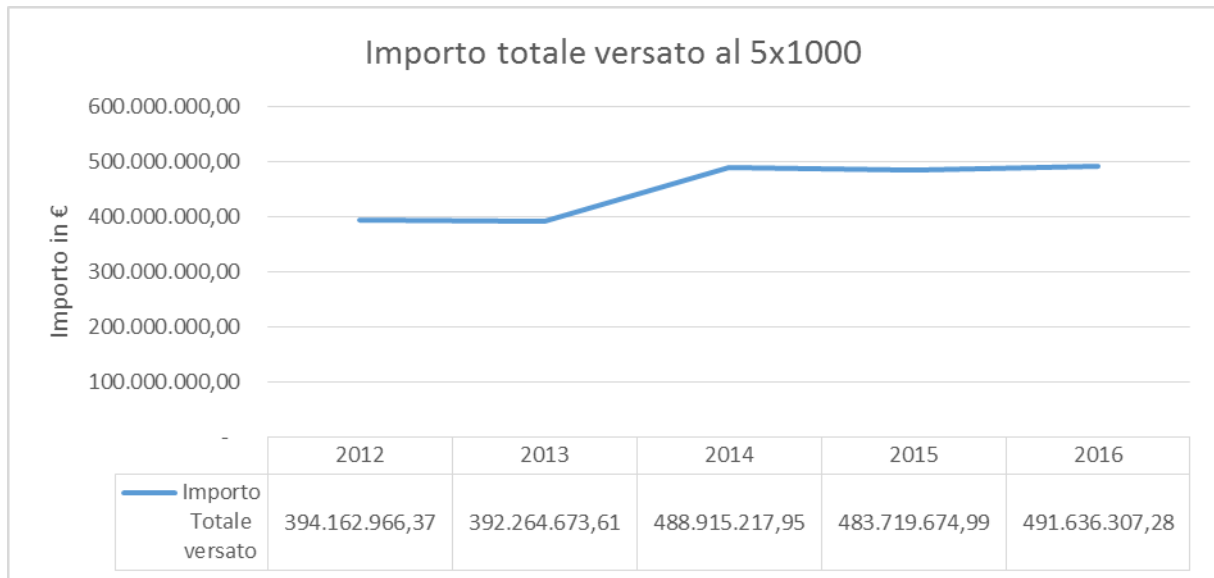
10

Ne risulta che, mediamente, **il 34,51% dei contribuenti IRPEF sceglie di donare il 5x1000 ad un ente specifico**. Per converso, ciò delinea una **potenziale platea di contribuenti che potrebbero essere raggiunti per operare scelte specifiche molto ampia**, composta da 26.743.655 soggetti in media.

#### *A quanto ammontano i volumi versati?*

**L'importo totale versato al 5x1000** ha un andamento storico positivo. La variazione positiva più significativa si registra nei cinque anni con un +24,73%, corrispondente ad un importo di € +97.473.340,91. L'aumento risulta invece estremamente più contenuto se guardiamo solamente all'ultimo triennio, con un +0,56%, ovvero € +2.721.089,33 (Grafico 6).





Indice di  
Affidabilità

**99,4%**

*Grafico 6 – Importo totale versato al 5x1000*

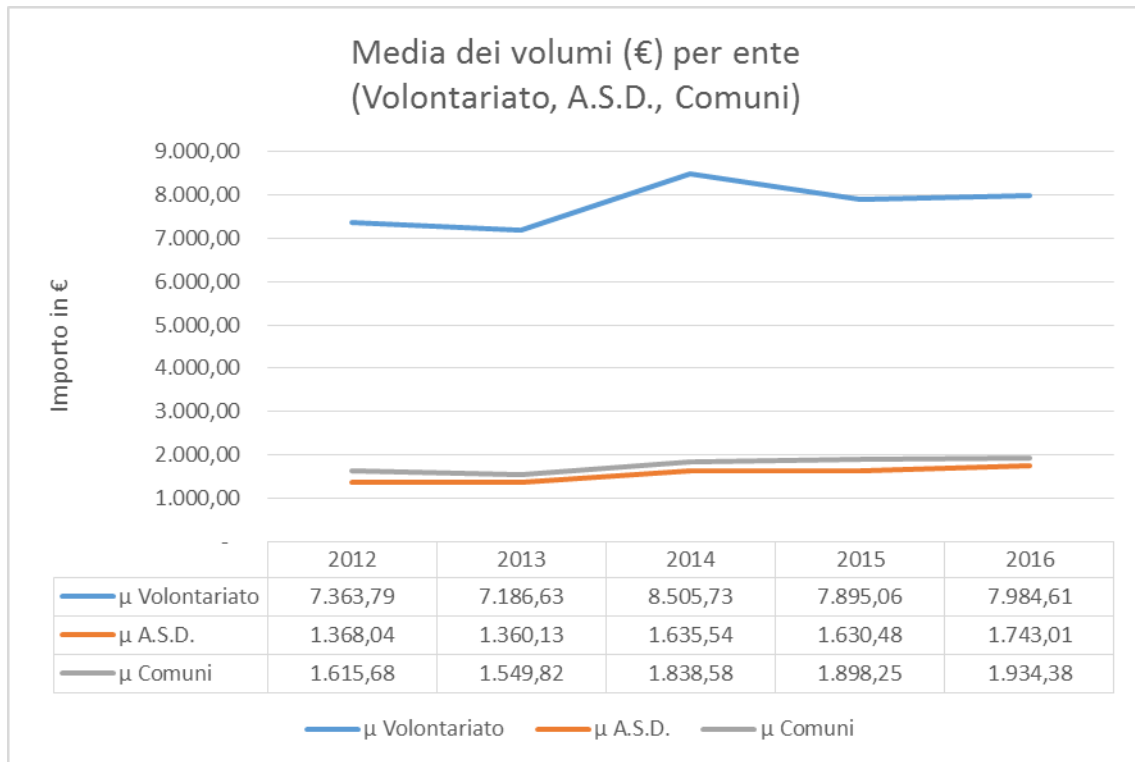
*Elaborazioni Europartners su fonte: Agenzia delle Entrate,  
MEF*

11

Di particolare interesse è l'osservazione della distribuzione **media** ( $\mu$ ) **della quota ricevuta da ciascun ente dal versamento del 5x1000.**

Per quanto riguarda il **Volontariato**, l'andamento risulta positivo se guardiamo agli ultimi cinque anni (+8,43%) ma negativo se riferito solamente agli ultimi nei tre anni (-6,13%). Le **ASD, al pari dei Comuni**, registrano invece percentuali positive sia nel quinquennio (rispettivamente +27,41% e +19,73%) così come nel triennio (+6,57% e + 5,21%) (Grafico 7).





Indice di  
Affidabilità

**99,5%**

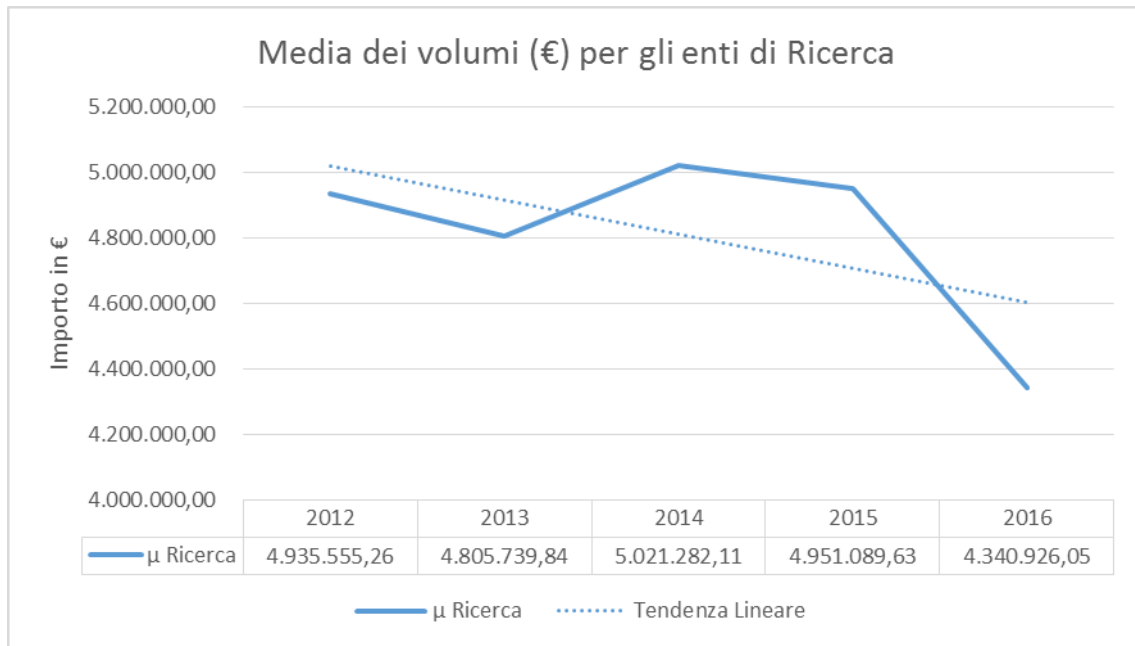
**Grafico 7 – Media dei volumi (€) per ente  
(Volontariato, A.S.D., Comuni)**

12

*Elaborazioni Europartners su fonte: Agenzia delle Entrate,  
MEF*

Troviamo una situazione differente per quanto riguarda gli **enti di Ricerca**, con un **calo costante negli anni osservati**, del -12,05% nei cinque anni e del -13,55% negli ultimi tre (Grafico 8).




 Indice di  
Affidabilità

**99,5%**
**Grafico 8 – Media dei volumi (€) per gli enti di Ricerca**

 Elaborazioni Europartners su fonte: Agenzia delle Entrate,  
MEF

13

Particolarmente evidente è anche la **notevole differenza di volumi tra le varie categorie**. Infatti, se per Volontariato, ASD e Comuni gli importi medi oscillano tra i € 1.000,00 e gli € 8.000,00, nel caso della Ricerca abbiamo un importo medio di oltre € 4.000.000,00. Tenendo conto dell'importanza degli importi, quest'ultimo dato mostra come **al 2016 per gli enti di Ricerca siano venuti a mancare in media € 594.629,21**.

