

IL DONO DEL 5X1000

SUSSIDIARIETÀ FISCALE
E TERZO SETTORE





La collana *Quaderni della Fondazione CRC* mette a disposizione i risultati delle ricerche socioeconomiche realizzate dal Centro Studi e Innovazione per esplorare temi di interesse e di prospettiva per il territorio della provincia di Cuneo e per contribuire alla realizzazione e alla valutazione dell'attività propria della Fondazione.

La presente ricerca è stata promossa e finanziata dalla Fondazione CRC e realizzata in collaborazione con il Centro Interdipartimentale di Ricerca sulla Comunicazione (CIRCe) dell'Università degli Studi di Torino.

Centro Studi e Innovazione Fondazione CRC: Elena Bottasso (coordinamento), Stefania Avetta, Ilaria Ballatore, Vittorio Sabbatini.

CIRCe: Paolo Silvestri (coordinamento), Stefano T. Chiadò, Anna Lo Presti.

Si ringraziano tutte le persone, le organizzazioni e gli enti del Terzo settore che hanno partecipato ai diversi momenti dell'analisi, prendendo parte alle interviste, ai tavoli di lavoro e alle indagini e che, attraverso la condivisione di dati, informazioni, opinioni e visioni hanno contribuito allo sviluppo di questa ricerca.

Un ringraziamento va infine a Yasmine Beraudo, Carlo Bovolo, Francesco Giraudo e Francesca Mina per aver collaborato alla pubblicazione di questo Quaderno.

SETTEMBRE 2020

IL DONO DEL 5X1000

SUSSIDIARIETÀ FISCALE
E TERZO SETTORE

A cura di

Paolo Silvestri, Stefano T. Chiadò, Anna Lo Presti

© 2020 Fondazione CRC
Via Roma 17 – 12100 Cuneo – Italia
www.fondazionecrc.it
ISBN 978-88-98005-27-7

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.fondazionecrc.it
È vietata la riproduzione dei testi, anche parziale, senza autorizzazione

Progetto grafico: Undesign - Torino
Impaginazione: Bosio.Associati – Savigliano
Stampa: Tipolito Europa
Chiuso in tipografia a settembre 2020



Saluto del Presidente	8
Presentazione	9
Introduzione	11

1. GLI ISTITUTI DI *PERCENTAGE PHILANTROPY* IN EUROPA E ITALIA. UN QUADRO D'INSIEME

1.1	Gli istituti di <i>Percentage philanthropy</i> in Europa	17
1.1.1	Definizione, caratteristiche essenziali e differenze tra i vari istituti	17
1.1.2	L'impatto degli istituti in cifre	19
1.2	I pilastri dell'istituzione nei Paesi dell'Europa centro-orientale	21
1.2.1	<i>Taxation self-determination</i>	22
1.2.2	Sviluppo della società civile	22
1.2.3	Sviluppo di una cultura filantropica	22
1.2.4	<i>Outsourcing</i> dei servizi pubblici	23
1.3	L'istituto del 5x1000: profili giuridici, economici e tecnici	24
1.3.1	La disciplina normativa e la sua evoluzione	24
1.3.2	<i>Ratio legis</i> : i pilastri dell'istituzione nelle intenzioni del legislatore	26
1.3.3	Il funzionamento: il grande circolo del 5x1000	30
1.3.4	Il grande circolo del 5x1000: un decennio in cifre	34
1.3.5	Approfondimento: analogie e differenze tra 5x1000 e 8x1000	40
1.3.6	Il 5x1000 nell'attuale riforma del Terzo settore	45

2. UNA RICERCA PILOTA SUL 5X1000 NELLA PROVINCIA DI CUNEO. IPOTESI E METODO

2.1	Il poco noto e lo sconfinato ignoto del 5x1000	49
2.1.1	Novità della ricerca, fonti e strumenti di indagine	51
2.2	Le scelte dei contribuenti: le ipotesi della ricerca	51
2.2.1	Il dono del 5x1000	51
2.2.2	Sovranità fiscale	56
2.3	I beneficiari del Terzo settore: mappatura e criticità	61

3. L'ANALISI SUI MICRODATI. TIPI DI CONTRIBUENTI E TIPI DI SCELTE

3.1	I contribuenti italiani	65
3.1.1	Le scelte dei contribuenti in base ai modelli dichiarativi	66
3.1.2	Una classifica delle province più generose?	68
3.1.3	Scelte generiche e scelte specifiche	69
3.2	I contribuenti cuneesi	70
3.2.1	Contribuenti italiani e cuneesi a confronto	70
3.2.2	Le tendenze delle scelte	74
3.2.3	Caratteristiche socio-demografiche e scelte	76

4. L'INDAGINE SUI CONTRIBUENTI: I MOVENTI DELLE SCELTE

4.1	Il questionario rivolto ai contribuenti: obiettivi e metodo	83
4.2	I contribuenti che danno il 5x1000: profilo socio-demografico	84
4.2.1	Gli orientamenti nella scelta dei settori del 5x1000	90
4.3	Consapevolezza delle scelte	91
4.3.1	Scelte generiche	91
4.3.2	Scelta di un beneficiario e sua conoscenza	92
4.4	I moventi delle scelte	97
4.4.1	Dono	97
4.4.2	Sovranità fiscale	105
4.5	I contribuenti che non danno il 5x1000	108

5. L'INDAGINE SUI BENEFICIARI DEL TERZO SETTORE

5.1	Il questionario rivolto ai beneficiari del Terzo settore: obiettivi e metodo	111
5.2	La redistribuzione del 5x1000: concentrazione e dispersione su scala provinciale	112
5.2.1	L'impatto sociale dei beneficiari dal punto di vista dei contribuenti	115
5.3	I beneficiari: identità e caratteristiche	117
5.4	Le risorse e il loro impatto sul territorio	119
5.4.1	Risorse, ambiti di intervento e progetti sostenuti	120
5.4.2	Servizi erogati e soggetti beneficiari	123
5.5	Le motivazioni dei contribuenti dal punto di vista dei beneficiari	125
5.6	Pubblicità, informazione e rendicontazione	126
5.7	Gli enti non beneficiari	128
5.8	Conoscenza e valutazione del 5x1000	129
5.8.1	A che livello si conosce il 5x1000?	130
5.8.2	Un giudizio complessivo sul 5x1000	132

6. SINTESI E INDICAZIONI DI *POLICY*

6.1	Risultati della ricerca	135
6.1.1	I contribuenti	135
6.1.2	I beneficiari del Terzo settore	138
6.2	Criticità e indicazioni di <i>policy</i>	140
6.2.1	Il potenziale inespresso dal lato dei contribuenti	140
6.2.2	Il potenziale inespresso dal lato dei beneficiari	141
6.3	Brevi riflessioni sulla riforma del 5x1000	141
6.4	Oltre la riforma. <i>Welfare society</i> o <i>Generous society</i> ?	143
	Epilogo. Una storia senza fine	144
<hr/>		
	Bibliografia	147

Saluto del Presidente

“Generare risorse, restituire energie” è il titolo scelto per il bilancio di mandato 2016-2020, con il quale abbiamo raccontato l’attività svolta negli ultimi anni dalla Fondazione CRC e il ruolo che si è impegnata ad assumere per il futuro della propria comunità.

Lavorare a fianco delle istituzioni, del Terzo settore e della società civile per sostenere la crescita economica e il benessere sociale, ma anche per stimolare la cultura del dono e la mobilitazione di risorse ed energie da parte di cittadini e organizzazioni, al fine di moltiplicare le opportunità di intervento.

Nel 2020 la Fondazione ha rinnovato i propri Organi e si accinge a elaborare il nuovo Piano pluriennale, a valere sugli anni 2021-2024. Le grandi sfide sociali che ci attendono, acuite dall’emergenza sanitaria esplosa con la pandemia Covid-19, ci impongono di elaborare un’accurata riflessione rispetto al contributo che come Fondazione possiamo dare nella costruzione di comunità sempre più solidali e generative.

In questa riflessione ben si inserisce l’approfondimento realizzato da nostro Centro Studi e Innovazione, insieme all’Università di Torino, sull’istituto del 5x1000. Analisi che conferma quanto il 5x1000 rappresenti un importante strumento di sussidiarietà fiscale in mano a cittadini, istituzioni e soggetti del Terzo settore, con ancora ampie potenzialità di crescita, sia a scala nazionale sia locale, a cui tutti possiamo concorrere.

Giandomenico Genta



Presentazione

L'istituto del 5x1000 rappresenta un rilevante strumento di raccolta fondi e di finanziamento degli enti del Terzo settore, la cui importanza è costantemente cresciuta negli ultimi anni, come dimostrano l'incremento dei contribuenti e dell'ammontare di risorse redistribuite ogni anno.

Tuttavia, anche i dati più recenti relativi al 2018, confermano che circa la metà dei cittadini non usufruisce di questa opportunità e che le scelte sulla destinazione delle risorse sono concentrate, da un lato, su alcune importanti organizzazioni nazionali e polverizzate, dall'altro, su molte piccole associazioni, anche a livello locale.

Alla luce degli aggiornamenti sul meccanismo del 5x1000 previsti dalla Riforma del Terzo settore, ci pare particolarmente interessante, in questa rinnovata fase di dibattito sulle criticità e potenzialità del 5x1000, avere a disposizione i risultati della ricerca che pubblichiamo con questo nuovo Quaderno.

La scelta di promuovere l'indagine sul 5x1000, proposta dal Centro interdipartimentale CIRCe dell'Università di Torino, si inserisce in un filone di analisi avviato negli ultimi anni dal Centro Studi della Fondazione CRC sul tema del *welfare*, anche in virtù dell'impegno della nostra istituzione nel sostenere e stimolare percorsi di innovazione e sviluppo di reti sociali volti alla costruzione di un nuovo *welfare* di comunità.

Il 5x1000 è un'importante occasione di sussidiarietà fiscale, attraverso cui cittadini ed enti del Terzo settore possono esercitare un ruolo attivo nel determinare la destinazione delle risorse dedicate al *welfare* e il loro impiego.

Comprendere meglio le motivazioni alla base della scelta, o non scelta, dei contribuenti nell'avvalersi del 5x1000, le modalità di attrazione e destinazione delle risorse da parte degli enti che ne beneficiano, eventuali peculiarità del livello locale rispetto a quello nazionale, consentono di evidenziare meglio gli elementi di forza e di debolezza di questo strumento, ma soprattutto le sue potenzialità generative.

Il Quaderno 39 presenta i risultati di un'approfondita indagine empirica svolta dai ricercatori dell'Università di Torino, quantitativa e qualitativa, sviluppata grazie a una nuova base-dati, fornita dall'Agenzia delle Entrate, sui singoli contribuenti italiani e attraverso la somministrazione di questionari e la realizzazione di interviste e *focus groups* a contribuenti e beneficiari del Terzo settore residenti in provincia di Cuneo.

In base agli esiti della ricerca esplorativa, il rapporto avanza alcune indicazioni di *policy* che potrebbero contribuire ad ampliare il potenziale ancora inespresso dell'istituto del 5x1000, tanto più prezioso in una fase come quella attuale, caratterizzata dalle conseguenze sociali dell'emergenza Coronavirus.

Ci auguriamo che il Quaderno rappresenti un utile strumento di riflessione e di stimolo per comprendere meglio il ruolo fondamentale che istituzioni, enti del Terzo settore e società civile, a livello locale come nazionale, possono giocare nel sostenere e stimolare processi di sviluppo comunitario, in grado di ottimizzare l'efficacia, l'impatto e la "generatività" dell'istituto del 5x1000.

Il Centro Studi e Innovazione

Introduzione

C'era una volta una figlia di un contadino, molto povera ma molto intelligente, al punto da soddisfare anche le richieste più impossibili che il re, in cerca della sua futura moglie, aveva reso note: la futura consorte avrebbe dovuto portare e non portare un dono al re; avrebbe dovuto incartarlo e non incartarlo; avrebbe dovuto dare e non dare il dono.

La ragazza prese una colomba bianca, la mise in una gabbia, la diede alla sua sorellina perché la portasse al re, e quando il re aprì la gabbia, la colomba volò via. Il re, come ricompensa, sposò la figlia del contadino.

(Bullain, 2006)¹

Prologo

«Questa storia mostra la possibilità che se sei intelligente sarai in grado di dare e non dare allo stesso tempo. Questo principio è più o meno quello che anima l'istituto della *Percentage philanthropy*» (Bullain, 2006: 1).

Così commentava Nilda Bullain, la studiosa da cui abbiamo appreso e riadattato questa antica fiaba ungherese, che ha fornito alcune delle lenti concettuali con cui leggere e comprendere gli istituti della *Percentage philanthropy* nei Paesi dell'Europa dell'Est, istituti in Italia più noti come 8x1000 e 5x1000. Bullain concludeva che non c'era da meravigliarsi se l'istituto della *Percentage philanthropy* fosse «una "invenzione" ungherese», avendo anche la delicatezza di mettere la parola invenzione tra virgolette.

Non si tratta, infatti, di un'invenzione ungherese, bensì italiana, risalente alla creazione dell'8x1000: i Paesi dell'Europa dell'Est hanno preso il nostro istituto a modello, riadattandolo alle esigenze dello sviluppo della loro società civile e del Terzo settore nella fase di transizione post comunista. In seguito, siamo stati noi a imitare questi modelli esteuropei, con l'introduzione dell'istituto del 5x1000 che, almeno nelle intenzioni del legislatore, avrebbe dovuto essere «un secondo 8x1000». Non si tratta, in questa sede, di rivendicare chi abbia inventato cosa, tanto più se inventare deriva da «invenire», che non significa «creare», ma «trovare». Si tratta solo di ricordare come la storia della circolazione di questi istituti, il gioco di rimandi, imitazioni e adattamenti di modelli istituzionali, evochi il modello della circolazione dei doni, del circolo virtuoso della generosità (tra il visibile e l'invisibile), del dare e dell'avere (senza conto e tornaconto), la cui origine si perde nella notte dei tempi e si ritrova all'alba di ogni relazione umana.

È in questa prospettiva della generosità che ci piacerebbe riscrivere il finale della fiaba: «E il re, come ricompensa, sposò la figlia del contadino ed ebbero tanti figli». Una storia senza fine.

¹ Traduzione e riadattamento degli autori.

In sintesi, parafrasando il ricordato commento alla fiaba, questa ricerca intende mostrare che il contribuente intelligente è in grado di dare e non dare allo stesso tempo, che il beneficiario intelligente è in grado di ricevere e offrire di nuovo, cioè ricambiando e non ricambiando allo stesso tempo, e che il legislatore intelligente farà di tutto per mantenere in vita e migliorare, lì dove necessario e possibile, il circolo virtuoso della generosità e della contribuzione al bene comune.

Quanto a noi e alla nostra ricerca, ci piacerebbe pensare che essa sia in parte come il dono di cui si parla nella fiaba. Se saremo stati abbastanza intelligenti, lo giudicherà il lettore al termine del volume. Ma potremmo ritenerci soddisfatti – non certo della nostra intelligenza, ma del dono fatto al lettore – se riuscissimo a mostrare l'aspetto visibile della circolazione del dono (più di questo non si può chiedere a una ricerca empirica), e se, grazie al nostro racconto, il lettore riuscisse anche a immaginare la colomba bianca.

Il dono del 5x1000

Ogni anno, circa 34 milioni di cittadini-contribuenti, residenti in diversi Paesi dell'Europa meridionale, centrale e orientale, scelgono di destinare una parte delle loro tasse a enti beneficiari che perseguono scopi di pubblica utilità. Ogni anno, e considerando solo i beneficiari del Terzo settore, questi ricevono più di 500 milioni di euro grazie alle scelte dei contribuenti. Solo in Italia, ogni anno quasi 17 milioni di contribuenti effettuano questa scelta e, nell'anno fiscale (a.f.) 2017, il totale redistribuito – includendo non solo il Terzo settore ma anche tutti gli altri enti beneficiari – ha superato il tetto dei 500 milioni di euro.

In Italia, l'anello di congiunzione tra contribuenti e beneficiari è l'istituto fiscale del 5x1000. Si tratta di un'istituzione unica nel suo genere, solitamente compresa con la categoria giuridico politica economica della sussidiarietà fiscale, etichetta che, tuttavia, rischia di occultare le notevoli sfumature di un'istituzione ibrida, all'intersezione di diversi ambiti: privato e pubblico, società civile, Terzo settore e Stato, allocazione privata delle tasse e redistribuzione statale, filantropia e tassazione, altruismo e sovranità fiscale del contribuente.

Obiettivi della ricerca

Chi sono i contribuenti che danno il 5x1000 e quali sono i motivi della scelta? Chi sono i beneficiari del 5x1000 e quali servizi forniscono grazie alle risorse del 5x1000? Chi, a sua volta, beneficia di questi servizi? In questo volume presentiamo i risultati di un'indagine esplorativa, una ricerca pilota sul 5x1000 in provincia di Cuneo, incentrata sui principali protagonisti dell'istituto, i contribuenti e i beneficiari.

La presente ricerca, in quanto esplorativa, intende, da un lato, colmare il *gap* conoscitivo negli studi di questo istituto. A tal proposito, in occasione della riforma del Terzo settore e dello stesso

meccanismo del 5x1000², ci sembra più che mai sensato il monito einaudiano «conoscere per deliberare», che egli indirizzava, *in primis*, ai legislatori e politici di turno. Dall'altro lato, la ricerca, proprio in quanto pilota, intende gettare le basi per ricerche future e più approfondite.

Con le ipotesi della ricerca abbiamo nondimeno voluto spingerci anche un po' più in là, provando a indagare e testare se le scelte dei contribuenti non fossero in qualche modo riconducibili a moventi altruistici, e se la facoltà di scelta autonoma del beneficiario (e, in un senso più ampio, di contribuzione a fini di pubblica utilità) che l'istituto del 5x1000 dà al contribuente significhi per lui una rivendicazione di sovranità fiscale o di una forma (tutta da precisare) di democrazia fiscale.

Ciò permetterebbe anche di separare analiticamente e capire meglio la natura di due istanze tendenzialmente sovrapposte e insite nel principio informatore di questo istituto, vale a dire la sussidiarietà fiscale, quale peculiare forma di sussidiarietà orizzontale: l'istanza *lato sensu* solidaristica e altruistica e l'istanza che fa appello all'autonomia decisionale del contribuente.

Metodologia

Una delle principali novità di questa ricerca consiste non solo, e non tanto, nel tentativo di incrementare la conoscenza, in estensione e in profondità, dei due protagonisti del grande circolo del 5x1000, ma soprattutto nella possibilità di usufruire di una nuova base dati, fornita dall'Agenzia delle Entrate (AE), sui contribuenti che destinano (o non destinano) il 5x1000. Più in particolare le fonti e il metodo della ricerca sono così sintetizzabili:

- analisi dei dati sui contribuenti: universo contribuenti italiani (40 milioni di contribuenti nell'a.f. 2013) e campione contribuenti cuneesi (10 mila contribuenti, *panel data* degli a.f. 2009-2015);
- analisi dei dati risultanti da questionari mirati: a) ai contribuenti cuneesi; b) ai beneficiari, in particolare agli enti del Terzo settore (ETS) operanti sul territorio cuneese;
- *focus group* con i rappresentanti del Terzo settore (Centro Servizi per il Volontariato), e *focus group* con i rappresentanti degli intermediari (commercialisti e CAF).

Articolazione del rapporto

Nel capitolo 1 viene fornito un quadro di insieme degli istituti di *Percentage philanthropy* in Europa e in Italia, utile a contestualizzare la ricerca e l'analisi dei dati relativi al territorio cuneese, nell'orizzonte degli istituti presenti su scala nazionale e internazionale. Vengono analizzati i pilastri o principi che ne hanno guidato l'implementazione in alcuni Paesi dell'Europa centro-orientale e del sud, con un particolare approfondimento dedicato all'Italia e ai profili giuridici, economici e tecnici del 5x1000.

2 Riforma ancora in corso d'opera al momento della redazione della ricerca.

Nel capitolo 2 viene presentata la ricerca pilota sul 5x1000 nella provincia di Cuneo, il metodo e le ipotesi che l'hanno guidata, nonché le strategie individuate per testarle. In tale sede, inoltre, si ricostruisce la (scarsa) letteratura esistente sul 5x1000 e si affrontano alcune possibili obiezioni teoriche alle ipotesi della ricerca.

Nel capitolo 3 vengono presentati i risultati dell'analisi sui microdati forniti dall'AE, cercando di distinguere tra tipi di contribuenti – non solo dal punto di vista socio-demografico ma anche in base ai modelli dichiarativi (una distinzione importante per capire chi sceglie e non sceglie il 5x1000) – e tipi di scelte: generiche e specifiche, dell'8x1000 e del 5x1000. Si cerca soprattutto di capire se la scelta del 5x1000 sia imputabile a un qualche tratto del profilo socio-demografico del contribuente.

Nel capitolo 4 vengono esposti i risultati dell'indagine sui contribuenti effettuata con i questionari. Viene ripresa la precedente analisi sul profilo socio-demografico del contribuente che dà o non dà il 5x1000, esplorando altre variabili qualitative e culturali e/o di *status* socioeconomico e/o relative ai suoi orientamenti, onde capire se e in che misura esse siano legate alla scelta del 5x1000. Si approfondiscono, infine, le strategie con cui si è cercato di testare le ipotesi della ricerca relativamente alla consapevolezza e ai moventi delle scelte, tra altruismo e sovranità fiscale.

Il capitolo 5 espone i risultati dell'indagine sui beneficiari del Terzo settore operanti sul territorio cuneese. L'indagine mira a fornire una mappatura degli enti del Terzo settore, beneficiari e non beneficiari del 5x1000, e comprendere l'utilizzo delle risorse del 5x1000 e il loro impatto sul territorio. Vengono evidenziati, infine, alcuni elementi di criticità inerenti alla valutazione, conoscenza e uso del meccanismo del 5x1000 da parte di questi enti, beneficiari e non, al fine di individuare ipotesi correttive e/o proposte di *policy*.

La ricerca si chiude con il capitolo 6, in cui viene fornito un quadro unitario e di sintesi dei principali risultati della ricerca, con particolare riferimento al lato dei contribuenti (capp. 3 e 4) e quello dei beneficiari (cap. 5), con ulteriori considerazioni, su questioni di *policy*.

Elenco delle abbreviazioni

AE: Agenzia delle Entrate

a.f.: anno fiscale

APS: Associazioni di Promozione Sociale

ASD: Associazioni Sportive Dilettantistiche

ETS: Enti del Terzo Settore

MEF: Ministero dell'Economia e delle Finanze

OdV: Organizzazioni di Volontariato

Ringraziamenti degli autori

Questa ricerca è stata possibile grazie al sostegno, alla collaborazione e allo sforzo generoso di attori istituzionali e individui coinvolti a vario titolo. Desideriamo ringraziare, in particolare, il Centro Interdipartimentale di Ricerca sulla Comunicazione (CIRCe) dell'Università di Torino e il suo Presidente, (Paolo Heritier) con il quale è stato messo a punto il presente progetto di ricerca, in collegamento a un precedente progetto di ricerca europeo Marie Curie (responsabile e coordinatore: Paolo Silvestri); la Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo e il suo Centro Studi e Innovazione per aver promosso, finanziato e coordinato insieme a noi la presente ricerca; l'Agenzia delle Entrate e il suo *staff* (in particolare: Americo Todisco, Andrea Moglie, Vincenzina Acerbo, e, dal lato SOGEI, Società generale di informatica S.p.A., Elena Minazzato e Maria Grazia Bucciarelli) per il servizio e assistenza relativi alla fornitura di microdati sui contribuenti italiani, in convenzione con l'Università di Torino.

Desideriamo inoltre ringraziare le intervistatrici: Giulia Allerino, Nadia Boeri, Giulia Pallini, Federica Pasquero; tutti i vari soggetti che hanno contribuito, con grande generosità, alla messa in atto di diversi aspetti pratici e operativi di questa ricerca: dalla fornitura di contatti, *mailing list*, organizzazione di *focus group* e coinvolgimento di rappresentanti di diverse istanze a livello territoriale: dal Centro Servizi per Volontariato di Cuneo (in particolare: Mario Figoni, Manuela Biadene e Barbara Bedino) all'Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili di Cuneo, sino a tutti i CAF del territorio cuneese (ACLI, CGIL e CISL) che hanno messo a disposizione le loro sedi per la somministrazione dei questionari. Infine, ma non da ultimo, tra le persone che hanno contribuito fattivamente alla riuscita dei *focus group* e hanno dispensato preziosi suggerimenti anche in vista dei possibili sviluppi della presente ricerca, un sentito ringraziamento va a Giuliano Viglione e Nicola Gaiero.

Tra gli altri soggetti che hanno a vario titolo contribuito alla diffusione dei questionari online ricordiamo e ringraziamo: l'ANCI Piemonte, la Bottega del Dogliani, la Confartigianato. Infine, ma non da ultimo, un ringraziamento sentito va a tutti i cittadini e contribuenti cuneesi e tutte le organizzazioni del Terzo settore che hanno riposto ai questionari.

Paolo Silvestri desidera inoltre ringraziare studiosi, colleghi e amici con cui ha condiviso e discusso alcuni aspetti o parti della presente ricerca: Francesco Forte, Günther Schulze, Robert Sugden, Paolo Heritier, Luigino Bruni, Roberto Cartocci, Leonardo Becchetti, Vittorio Pelligra, Tommaso Reggiani, Andrea Favaro, Francesco Manaresi, Vincenzo Bassi.

Altre parti o precedenti lavori collegati a questa ricerca sono stati presentati in vari Convegni, Seminari e *Workshop* durante il periodo di ricerca legato alla Marie Curie Fellowship of the European Union (2017-18) e nell'anno successivo in cui è maturata la presente ricerca. A questo riguardo un ringraziamento davvero sentito va al Freiburg Institute for Advanced Studies (Università di Friburgo, Germania), dove tutto è iniziato, e al suo *staff*, e a tutte le istituzioni ospitanti, coloro che mi hanno invitato e *discussant* e partecipanti per tutte le critiche e i generosi suggerimenti.

Part of the research leading to this publication has received funding from the People Programme (Marie Curie Actions) of the European Union's Seventh Framework Programme (FP7/2007-2013) under REA grant agreement n° [609305].

Nota sul contributo individuale dei coautori

La ricerca è frutto di un lavoro collettivo e di coordinamento e confronto con il Centro studi e Innovazione della Fondazione CRC. Tuttavia si specificano di seguito le singole attribuzioni degli autori: Paolo Silvestri ha progettato, supervisionato e coordinato la ricerca, e ha provveduto alla stesura del volume, a eccezione del capitolo 3, scritto da Anna Lo Presti. I contenuti dei questionari sono stati progettati da tutti e tre gli autori. Le tematiche di discussione nei *focus group* sono state sviluppate da Paolo Silvestri e Stefano T. Chiadò. Stefano T. Chiadò ha curato la progettazione, gestione e somministrazione dei questionari e la relativa elaborazione dati, la progettazione grafica delle tabelle e dei grafici e le analisi sui dati della redistribuzione del 5x1000 pubblicati annualmente dall'AE. Anna Lo Presti ha effettuato le analisi sui microdati dell'AE e ha sviluppato ulteriori analisi sui dati dei questionari elaborati da Stefano T. Chiadò.

**GLI ISTITUTI DI
PERCENTAGE PHILANTHROPY
IN EUROPA E ITALIA.
UN QUADRO DI INSIEME**

1

In questo capitolo vengono esaminati i tratti essenziali, i pilastri o principi costitutivi degli istituti di *Percentage philanthropy*, come sono stati concepiti e implementati sia nei Paesi dell'Europa centro-orientale sia in Italia. Soffermandoci sull'istituto del 5x1000, vengono analizzati i profili giuridici, economici e tecnici, i dati e i *trend* più significativi della redistribuzione del gettito 5x1000 sin da quando è entrato in vigore (2006) e gli attuali tentativi di riforma di questo meccanismo. L'obiettivo è far luce e comprendere meglio la *ratio* di un istituto ancora poco studiato e dalle notevoli potenzialità, alla frontiera di una nuova sussidiarietà fiscale e una nuova *Welfare society*.

1.1 Gli istituti di *Percentage philanthropy* in Europa

1.1.1. Definizione, caratteristiche essenziali e differenze tra i vari istituti

↳ Definizione e caratteristiche essenziali

L'istituto fiscale della *Percentage philanthropy* (o *Tax percentage designation* o *Percentage tax designation mechanism*), in Italia noto come 8x1000, 5x1000 e 2x1000, è diffuso in alcuni Paesi dell'Europa meridionale e centro-orientale. Tale sistema può essere definito come

un istituto fiscale che garantisce al contribuente il diritto di designare una certa percentuale delle imposte sul reddito a fini di pubblica utilità.

Le caratteristiche essenziali di tale istituto possono essere così sintetizzate:

1) *sono i contribuenti stessi a decidere sull'uso di una parte delle tasse dovute allo Stato; di conseguenza, i non contribuenti (a seconda del Paese, studenti, pensionati o cittadini che pagano le tasse in un altro Stato), non possono usufruire di tale meccanismo;*

2) *l'uso dei fondi designati è limitato al sostegno di alcune organizzazioni non profit (di solito quelle che svolgono attività di pubblica utilità), istituzioni pubbliche, obiettivi statali o Chiese;*

3) *l'impatto e gli effetti della legge [che regola tali istituti] variano in base a:*

(i) il livello della percentuale [delle tasse che può essere designata];

(ii) i criteri per il diritto dei beneficiari [ad avere accesso al beneficio];

(iii) le procedure amministrative previste dalle leggi e dai regolamenti.

(Bullain, 2004)

↳ Differenze specifiche tra i vari Paesi

Se la definizione e le caratteristiche delineate sono sufficientemente generali da individuare il tratto comune di questi istituti fiscali, esistono tuttavia una serie di differenze specifiche tra i vari Paesi.

Le diversità sono principalmente attribuibili, da un lato, a ragioni storiche, politiche, giuridiche e istituzionali, e, dall'altro, a differenze tecniche, relative cioè alle diverse percentuali che i contribuenti dei differenti Paesi possono destinare, oppure, ancora, alle caratteristiche dei soggetti beneficiari e ai criteri per accedere al beneficio. Per esempio, nel modello originale italiano dell'8x1000, introdotto nel 1990, i principali beneficiari erano la Chiesa cattolica e lo Stato per poi comprendere anche altre confessioni religiose. Questo meccanismo venne poi preso a modello di riferimento in Ungheria, che tuttavia lo estese ad altri tipi di beneficiari.

Più in particolare, tra i Paesi che hanno introdotto gli istituti di *Percentage philanthropy* spiccano alcuni Stati dell'Europa centro-orientale, talvolta definiti come Paesi del *Percentage Club*, a cui se ne sono aggiunti altri nel corso del tempo³. Il primo Paese a introdurre questo istituto è stato l'Ungheria (1997) e il modello ungherese è poi stato il *benchmark* per altri Paesi: l'istituto è stato progressivamente implementato in Slovacchia (2002) – l'unico, fra l'altro, in cui anche le persone giuridiche, come le società di persone e capitali, hanno diritto alla scelta – e in Lituania, Polonia e Romania (2004). Le ragioni che hanno spinto questi Paesi all'introduzione del meccanismo sono ascrivibili al crollo del sistema comunista e, quindi, alla necessità di sostenere lo sviluppo della società civile e il suo tessuto connettivo, fatto di organizzazioni e associazioni che perseguono scopi di utilità sociale. Questi sistemi si differenziano tra loro principalmente rispetto alla percentuale delle imposte sul reddito che il contribuente può destinare e ai tipi di soggetti beneficiari⁴.

Un sistema basato sul meccanismo della *percentage designation* esiste anche in Spagna e Portogallo. Tuttavia, in entrambi i casi, il contribuente non può scegliere direttamente lo specifico beneficiario⁵.

3 La ricostruzione dello stato dell'arte degli istituti di *Percentage designation* nei Paesi dell'Europa centro-orientale è purtroppo limitata alle poche fonti bibliografiche disponibili in inglese. Una delle prime illustrazioni di questi sistemi è stata fornita da Bullain (2004), mentre uno studio più ampio è in Török e Moss (2004). Un lavoro recente e completo è Strečanský e Török (2016) dove è anche possibile trovare i diversi *report* per i vari paesi oggetto di studio. La ricostruzione che facciamo in questo paragrafo e nelle note successive è tratta principalmente dai lavori inclusi in quest'ultima pubblicazione.

4 In particolare: Ungheria: 1%, dove è stato introdotto anche un ulteriore 1% per le Chiese; Polonia: 1%; Slovacchia: 2% o 3% (originariamente era all'1%), poiché la destinazione può arrivare al 3% nel caso in cui il singolo contribuente fornisca all'organismo di regolamentazione un certificato di 40 ore di lavoro volontario; Romania: 2%; Lituania: 2%, dove successivamente si è introdotta la possibilità di designare un ulteriore 1% per i partiti politici. In altri Stati, invece, come la Repubblica Ceca e l'Estonia, vi è stata un'ampia discussione circa l'opportunità di introdurre e implementare un simile meccanismo, decidendo di non adottarlo. Infine, in Moldavia, la discussione ha portato all'emanazione di una legge istitutiva del meccanismo, la cui percentuale è fissata al 2%, ma il sistema sembra ancora non operativo.

5 In Spagna, una forma di *tax designation* è stata introdotta nel 1988. Attualmente, e dopo varie modifiche, i contribuenti possono trasferire il 7x1000 della loro imposta sul reddito alla Chiesa e/o ad altri scopi sociali. Di solito sono progetti legati a questioni sociali come povertà, esclusione sociale, anziani, immigrazione e anche progetti direttamente correlati alla qualità della vita. In Portogallo il meccanismo è stato introdotto nel 2001, con una percentuale di destinazione del 5x1000, per finanziare scopi religiosi o organizzazioni religiose, enti pubblici, come enti di beneficenza, e privati, quali istituzioni di pubblica utilità di benevolenza, assistenza o scopi umanitari o istituzioni private di assistenza sociale (Rey-Garcia, Álvarez-González, Valls-Riera, 2013; Montedoro, Marucci, 2011).

1.1.2. L'impatto degli istituti in cifre

Per avere un'idea della portata e dell'impatto degli istituti di *Percentage philanthropy*, vale a dire di quanto "smuovono" in termini di numero contribuenti e risorse redistribuite ai beneficiari, è utile fornire qualche dato. Sebbene non sia stata ancora sviluppata una statistica ufficiale riguardante tali istituti con i dati aggregati di tutti i Paesi menzionati, un recente tentativo in questa direzione è stato portato avanti da un gruppo di studiosi ed esperti provenienti da vari Paesi (Strečanský, Török, 2016), anche se i dati raccolti non hanno incluso il Portogallo e la Spagna. Si tratta, in ogni caso, di un importante contributo che ha aiutato a comprendere l'impatto dell'istituto almeno per quanto riguarda i sei Paesi oggetto di studio, cioè i cinque Stati dell'Europa centro-orientale (Ungheria, Lituania, Polonia, Romania e Slovacchia) e l'Italia.

↳ I contribuenti

Nei cinque Paesi del *Percentage Club*, ogni anno quasi la metà dei contribuenti (circa 17 su 40 milioni) esercita una scelta attraverso questo istituto (tab. 1).

Tabella 1. Scelte espresse dei contribuenti nei Paesi del Percentage club

	Popolazione (mln)	Contribuenti (mln)	Scelte espresse (mln)
Ungheria	9,9	4,6	1,9
Polonia	38,5	24,2	12,0
Slovacchia	5,4	1,9	0,6
Lituania	2,9	1,0	0,5
Romania	20,0	7,6	1,7
Totale del Percentage Club	77	40	17

Fonte: Torok (2016a: 16)

A ciò occorre aggiungere i dati relativi all'Italia, considerando che essa da sola totalizza un numero di scelte pari a quello dei Paesi dell'Est. Ogni anno, infatti, tra i 16,5 e i 17 milioni di contribuenti italiani, su un totale di circa 40 milioni, devolvono attraverso l'istituto del 5x1000.

Ciò significa che ogni anno in Europa circa 34 milioni di contribuenti destinano parte delle loro tasse attraverso gli istituti di *Percentage philanthropy*.

↳ I beneficiari

Quanto al lato dei beneficiari, è molto difficile se non impossibile avere dati omogenei e/o assimilabili tra i vari Paesi, poiché i diversi beneficiari non sono facilmente catalogabili in categorie univoche. Si pensi solo al fatto che, nonostante i principali beneficiari di questi meccanismi siano enti appartenenti al Terzo settore, essi non sono tuttavia i soli beneficiari.

Anche volendo considerare solo il Terzo settore, occorre ricordare che le leggi che lo regolamentano sono diverse tra i vari Stati: pertanto, ciò che è “Terzo settore” in un Paese, può non esserlo in un altro (Török, 2016a: 13-20). D'altra parte, il numero dei beneficiari sull'insieme complessivo degli enti del settore non profit è solo una porzione del totale. In altri termini, in questi Paesi, non tutti gli enti appartenenti al non profit ricevono risorse attraverso l'istituto della *Percentage philanthropy*.

A questo riguardo, alcune stime, volte a misurare quanti enti non profit beneficiano dal meccanismo sul totale degli enti appartenenti al settore in un dato Paese, mostrano come la Lituania sia in testa con l'80% di organizzazioni designate, seguita dal 35% in Ungheria, 30% in Romania, 24% in Slovacchia, 12,5% in Italia e 7% in Polonia (Török, 2016a: 20).

A nostro giudizio si tratta di dati non facilmente comparabili, non solo per le ragioni illustrate, ma anche perché sono Paesi con tradizioni, istituzioni, numero di abitanti, sviluppo della società civile e servizi forniti dal non profit molto diversi tra loro. D'altra parte, le stime dipendono inevitabilmente dai criteri adottati per il censimento demografico del settore non profit.

La difficoltà di comparazione dei dati relativi alla redistribuzione delle risorse derivanti dalle scelte dei contribuenti è tanto più vera se si considerano le diverse leggi che regolamentano i criteri di accesso al beneficio dell'istituto di *Percentage philanthropy* e, quindi, conferiscono lo statuto di beneficiario. Come anticipato, il non profit non è l'unico beneficiario del meccanismo: ci sono anche altri enti destinatari. Si pensi al caso italiano, dove troviamo anche enti di natura pubblica (variamente presenti anche in altri Paesi), come le università o i Comuni, o altri enti, come le associazioni sportive. Si pensi altresì agli enti culturali o alle fondazioni con statuti particolari (per i quali i criteri di accesso al beneficio sono talvolta stabiliti discrezionalmente dal legislatore), le Chiese o i partiti politici. Altri Paesi inoltre hanno recentemente introdotto una normativa che prevede la figura di “persone fisiche” come beneficiari: per esempio i beneficiari di borse di studio per meriti individuali (in Romania), o «persone fisiche con *status* di creatore d'arte [artisti]» (in Lituania) (Török, 2016a: 20).

Ciò nonostante è possibile guardare ai dati del gettito o redistribuzione al settore non profit espressi in valore assoluto. Sulla scorta dei dati relativi alle risorse redistribuite negli ultimi anni (dati disponibili al 2016), si è stimato che tali istituti generino una fonte di entrate annua di circa 242 milioni di euro nei cinque Paesi del *Percentage Club* (Török, 2016b: 27). Consideriamo altresì che solo il sistema italiano, e solo con riferimento alla redistribuzione effettuata nel 2016 (a.f. 2014), ha destinato al Terzo settore quasi 333 milioni di euro (dati AE 2016⁶, a.f. 2014).

↳ La redistribuzione al settore non profit

6 Dati sulla redistribuzione del gettito del 5x1000 pubblicati dall'Agenzia delle Entrate (AE) relativi all'anno fiscale in cui i contribuenti hanno operato la scelta. Si noti che solitamente la redistribuzione e la relativa pubblicazione dei dati da parte dell'AE viene effettuata con due anni di ritardo rispetto alle scelte operate dai contribuenti in un dato anno fiscale. I dati sono pubblicati su: www.agenziaentrate.gov.it/portale/Archivio/Archivio+5permille/.

È stato inoltre stimato che in tutti questi Paesi i sistemi di *Percentage philanthropy* abbiano complessivamente redistribuito a tutti i beneficiari un ammontare di risorse di circa 5 miliardi (dati disponibili al 2016, considerando anche i diversi periodi di vigenza; Török, 2016b: 27).

Queste cifre, d'altra parte, non tengono conto dell'8x1000 italiano. Prendendo per esempio solo gli ultimi dieci anni di vigenza del meccanismo, l'importo annuale medio redistribuito supera gli 1,2 miliardi di euro all'anno, per un totale di più di 12 miliardi nello stesso arco di tempo.

Nonostante le difficoltà di misurazione e comparazione, questi dati ci restituiscono comunque una misura complessiva dell'impatto degli istituti di *Percentage philanthropy* in Europa.

1.2. I pilastri dell'istituzione nei Paesi dell'Europa centro-orientale

Come accennato, una delle principali ragioni storiche che ha indotto i Paesi dell'Europa centro-orientale a introdurre meccanismi di *Percentage philanthropy* è la transizione, dopo la fine del comunismo, verso un nuovo assetto economico, sociale e politico. Il comunismo aveva praticamente azzerato la società civile e il suo tessuto di associazioni intermedie tra individuo e Stato, e in molti casi questo tessuto doveva essere ricostruito da capo. Favorire lo sviluppo della società civile, attraverso il supporto e il finanziamento della sua rete di associazioni e organizzazioni del Terzo settore, lo sviluppo di una cultura filantropica e la depoliticizzazione dei finanziamenti governativi erano quindi obiettivi primari nel processo di transizione. Obiettivi che sono stati variamente articolati in altrettante ragioni o motivi a sostegno dell'introduzione di meccanismi di *Percentage philanthropy*.

Tali ragioni, avanzate a vario titolo in dibattiti politici e parlamentari, programmi di governo e dai rappresentanti delle organizzazioni non profit, sono state efficacemente riassunte in quattro punti (Bullain, 2004: 14-15): 1) *taxation self-determination*; 2) sviluppo della società civile; 3) sviluppo di una cultura filantropica; 4) *outsourcing* di servizi pubblici.

Possiamo considerare queste ragioni come i pilastri su cui si è cercato di costruire i sistemi di *Percentage philanthropy* nei Paesi dell'Europa centro-orientale. Occorre, però, avvertire sin d'ora che un conto sono le intenzioni del legislatore, un conto le intenzioni e i comportamenti dei contribuenti e dei beneficiari che interpretano, mettono in atto o usano tale istituto per il perseguimento di fini vari e molteplici, e un altro ancora sono l'impatto e gli effetti (spesso inintenzionali o non voluti) di tali istituti: talvolta hanno sortito solo parzialmente gli effetti desiderati, talaltra gli effetti sono stati persino contrari alle aspettative.

1.2.1. Taxation self-determination

Alcuni studiosi dell'istituto di *Percentage philanthropy* ungherese (modello di riferimento per gli altri Paesi dell'Europa centro-orientale) hanno denominato *taxation self-determination* (Fazekas, 2000) uno dei principali fondamenti di questo istituto, cioè, letteralmente, il principio di autodeterminazione della tassazione. Il principio sta a indicare

la possibilità che i cittadini-contribuenti prendano decisioni autonome sull'uso di una parte – per quanto piccola – della loro imposta sul reddito, esercitando così una forma di democrazia diretta. Secondo questo principio, il meccanismo sarebbe uno strumento per rafforzare i valori democratici – in questo caso, la partecipazione dei cittadini e il controllo dei contribuenti sulla spesa di fondi pubblici – in quei Paesi c.d. “in transizione”.

(Bullain, 2004: 13)

Questo principio, a detta di Bullain, pare sia rimasto sospeso allo stato di *desiderata*. Probabilmente potrebbe trattarsi di un'incomprensione, o quantomeno di una richiesta eccessiva al meccanismo di *Percentage philanthropy*, giacché esso può essere poco incisivo in termini di partecipazione e di democrazia fiscale, trattandosi più che altro di un sistema decentralizzato di decisione-allocazione delle risorse fiscali, e non di vera e propria partecipazione democratica del contribuente alle scelte collettive.

1.2.2. Sviluppo della società civile

Lo sviluppo della società civile indica il ruolo che questo meccanismo può svolgere nel rafforzare la società civile: (a) fornendo nuove risorse alle organizzazioni non profit e quindi aiutandole a crescere in dimensione e numero; (b) sensibilizzandola sull'esistenza e le attività delle organizzazioni non profit; (c) aumentando le competenze delle organizzazioni non profit nella comunicazione e sensibilizzazione della comunità (Bullain, 2004: 13).

1.2.3. Sviluppo di una cultura filantropica

Questo terzo principio si concentra sull'importanza del sostegno dei cittadini alle attività delle organizzazioni non profit ed è, evidentemente, in rapporto di interdipendenza con il principio dello sviluppo della società civile. Chi enfatizza questo principio, muove dalla considerazione che nelle società in transizione non esisteva una tradizione o una cultura filantropica (almeno nel senso di un diffuso sistema di donazioni private), pertanto l'introduzione di un istituto di *Percentage philanthropy* poteva essere un primo e importante passo nello sviluppo di tale cultura, in quanto avrebbe indotto gli individui a pensare a delle ragioni per sostenere le organizzazioni del Terzo settore.

Se gli istituti di *Percentage philanthropy* siano una vera e propria forma di filantropia è una delle questioni più controverse e dibattute, sia da un punto di vista teorico – questione che dipende inevitabilmente dal significato attribuito a “filantropia”, dono, donazione, altruismo, ecc. – sia dal punto di vista delle implicazioni pratiche che l’interpretazione in un senso filantropico di tali istituti ha sortito. Per esempio, in Lituania e Slovacchia l’introduzione dell’istituto è stata accompagnata dall’abolizione degli incentivi fiscali (deduzioni o detrazioni) previsti per altre forme di filantropia o donazioni, come se destinare una piccolissima percentuale delle proprie imposte fosse la stessa cosa e avesse lo stesso impatto delle donazioni o liberalità al settore filantropico, che sono di gran lunga tra le principali fonti di sostentamento del settore. Si è evidentemente trattato di una incomprensione del meccanismo, che però ha finito con l’arrecare un grave danno al Terzo settore in termini di minori risorse percepite (Bullain, 2004; Gerencsér e Oprics, 2007; Török, 2016; Ilgius, 2004; Lörincz e Peter, 2004).

È anche questa la principale ragione (e preoccupazione) per cui molti studiosi dei Paesi dell’Europa centro-orientale preferiscono non denotare questo istituto con il termine “filantropia” e ricorrere a una denominazione più neutrale come *tax percentage designation*.

In ogni caso, da uno studio espressamente dedicato a testare lo sviluppo di una cultura del dono grazie all’introduzione dell’istituto della *Percentage philanthropy* nei Paesi dell’Europa centro-orientale, e, in particolare, in Ungheria e Slovacchia, si direbbe che questo principio abbia effettivamente dispiegato il suo potenziale (Gerencsér e Oprics, 2007).

1.2.4. *Outsourcing* dei servizi pubblici

L’ultimo principio è il cosiddetto *government outsourcing*, cioè l’esternalizzazione di servizi pubblici prodotti dal governo, al fine di decentralizzare e depoliticizzare il supporto a quelle attività e servizi, prodotti dal Terzo settore, che contribuiscono al bene pubblico. È evidente che la questione della decentralizzazione e depoliticizzazione dei finanziamenti al Terzo settore era particolarmente importante per Paesi ex comunisti che avevano sperimentato il peso dell’accentramento statale.

Anche in questo caso il principio del *government outsourcing* sembra rimanere sospeso al suo stato in potenza, giacché le risorse che l’istituto di *Percentage philanthropy* riesce a redistribuire al settore non profit appaiono ancora troppo esigue per dar luogo a un autentico passaggio di testimone tra lo Stato e il Terzo settore.

1.3 L'istituto del 5x1000: profili giuridici, economici e tecnici

1.3.1. La disciplina normativa e la sua evoluzione

L'istituto del 5x1000 venne introdotto in Italia a titolo iniziale e sperimentale, dai commi 337-340 dalla legge 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria per l'anno 2006). L'istituto ha vissuto per diversi anni in regime di precarietà e incertezza, nonostante i vari tentativi di proposte di legge volte a stabilizzarlo e renderlo un istituto permanente. Il 5x1000 era infatti soggetto, di anno in anno, a rinnovo o proroga con misure *ad hoc* in sede di legge finanziaria. Il suo rinnovo era quindi a discrezione del legislatore, il quale ha di volta in volta introdotto non poche variazioni e modifiche, specialmente con riferimento sia alle categorie di enti che possono accedere al beneficio, alle modalità di iscrizione agli elenchi dei beneficiari e ai criteri di ammissione al riparto, sia al cosiddetto tetto massimo previsto per la redistribuzione ai beneficiari delle risorse derivanti dal 5x1000 dei contribuenti⁷. Se il primo tipo di variazione legislativa ha generato non poche incertezze, la questione del tetto massimo è stata al centro di diverse polemiche, non ancora soppite.

↳ I beneficiari

Quanto agli enti beneficiari, e senza entrare nel dettaglio delle varie leggi che hanno normato i criteri di ammissione e le modalità di iscrizione, specialmente con riguardo agli ETS⁸ – il cui regime giuridico è anch'esso variato nel tempo sino alla recente riforma del Terzo settore – la platea degli stessi si è tendenzialmente allargata nel corso del tempo, anche se talvolta alcuni enti sono usciti e poi rientrati. Basti qui ricordare che al momento dell'introduzione dell'istituto del 5x1000, nell'anno di imposta 2006 il contribuente poteva destinare il suo 5x1000 a sostegno di una delle seguenti quattro categorie: 1) volontariato, onlus e associazioni di promozione sociale (APS) iscritte nei registri nazionale, regionale o provinciale; 2) finanziamento della ricerca scientifica e dell'università; 3) finanziamento della ricerca sanitaria; 4) attività sociali svolte dal Comune di residenza. Il caso forse più eclatante di modifica del regime dei beneficiari è quello dei Comuni e delle fondazioni riconosciute che svolgono attività nei settori previsti per le onlus: beneficiari nel primo anno (2006), poi estromessi negli anni 2007 e 2008, e poi rientrati tra i beneficiari a partire dal 2009. In quello stesso anno veniva ammessa una quinta categoria di beneficiari: le Associazioni Sportive Dilettantistiche (ASD) che svolgono una rilevante attività di interesse sociale. A decorrere dall'anno finanziario 2012,

⁷ Per una dettagliata ricostruzione della prima fase dell'evoluzione normativa del 5x1000 (fino al 2012) si veda Marucci, 2012: 17-34.

⁸ Maggiori informazioni sulle modalità di accesso al beneficio del 5x1000, e la relativa normativa di riferimento, si trovano sul sito dell'Agenzia Entrate.

↳ Il problema del tetto massimo

i contribuenti possono destinare una quota del 5x1000 anche al finanziamento delle attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici. Infine, nel 2019 si è aggiunta una settima categoria di beneficiari: gli enti gestori delle aree protette.

Per intendere la spinosa questione del limite o tetto massimo imposto alla redistribuzione del 5x1000, occorre comprendere anche la natura economica e finanziaria dell'istituto del 5x1000. Dal punto di vista del bilancio dello Stato, il 5x1000 rappresenta un provvedimento di spesa, in quanto vincola parte del gettito derivante dall'imposta sui redditi delle persone fisiche (IRPEF) alle finalità individuate dal contribuente. Di per sé, ciò non implica la necessità di imporre un tetto o un limite alle risorse da redistribuire derivanti dal 5x1000, giacché la legge finanziaria dovrebbe stabilire una previsione di spesa e non un tetto. D'altra parte, tale tetto non era stato previsto dalla legge istitutiva del 5x1000. Tuttavia, negli anni successivi il tetto massimo di spesa è stato introdotto e poi variamente modificato: dai 250 milioni di euro per l'anno 2008 ai 400 milioni per gli anni 2010-2013.

Il dispositivo del tetto implica che, nel caso in cui il totale dell'ammontare del 5x1000 devoluto dai contribuenti superi tale limite, lo Stato trattenga l'ammontare in eccedenza e l'amministrazione finanziaria ricalcoli e riduca in maniera proporzionale gli importi da redistribuire ai beneficiari.

Da alcune stime risulta che nell'arco di tempo 2010-2013, in cui era in vigore il tetto di 400 milioni, lo Stato avrebbe trattenuto complessivamente 310 milioni di euro del 5x1000⁹. Ciò ha causato, come era prevedibile, non poche polemiche e rimostranze da parte del Terzo settore e dei suoi rappresentanti.

A questo riguardo, e a titolo di nota metodologica, merita ricordare che il Servizio Bilancio della Camera, nell'esame tecnico della Legge di Stabilità 2014, aveva affermato che i 400 milioni attribuiti dal Senato al 5x1000 non possono considerarsi un limite di spesa, bensì una previsione di spesa (art. 1, c. 131 del Ddl). In uno specifico *Dossier*, gli esperti riportano la seguente conclusione:

sotto il profilo metodologico, tuttavia, si ricorda che il meccanismo di attribuzione della quota IRPEF del 5 per mille si basa sulle opzioni dei contribuenti. Pertanto i relativi oneri possono risultare variabili di anno in anno in ragione delle scelte effettuate e, di conseguenza, non appaiono circoscrivibili – in linea di principio – entro limiti di spesa. Ciò considerato, l'eventuale mancata rispondenza dell'onere rispetto al fabbisogno finanziario derivante dalle opzioni espresse potrebbe determinare la necessità di integrare successivamente lo stanziamento con norma di rango legislativo¹⁰.

9 Stime effettuate dalla rivista «Vita» e da NP Solutions, su dati AE (De Carli, 2019).

10 www.documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/AFPO07.htm

La legge n. 190 del 23 dicembre 2014 ha poi introdotto quella che molti hanno denominato la stabilizzazione del 5x1000, rendendolo una fonte sicura e costante di finanziamento per gli ETS. Tale legge ha altresì fissato un tetto massimo pari a 500 milioni di euro da destinare al 5x1000, sia per il 2015 sia per gli anni successivi.

Se nei primi anni tale tetto non è stato sfiorato, nell'ultimo anno della redistribuzione del 5x1000, cioè il 2019 per l'anno finanziario 2017, sembrerebbe che l'importo devoluto dai contribuenti abbia (di nuovo) superato il tetto e che l'amministrazione finanziaria abbia (di nuovo) provveduto al taglio proporzionale degli importi redistribuiti. Ciò ha, inevitabilmente, contribuito a riaprire la polemica da parte del Terzo settore (De Carli, 2019).

1.3.2. *Ratio legis*: i pilastri dell'istituzione nelle intenzioni del legislatore

Abbiamo visto quali sono i pilastri degli istituti di *Percentage philanthropy* e le ragioni che hanno indotto i Paesi dell'Europa centro-orientale a introdurli.

Nel caso dell'Italia, tuttavia, non si trattava di fuoriuscire dal comunismo e ricostruire *ex novo* la società civile e, d'altra parte, un istituto simile, l'8x1000, era già in vigore da molti anni. Non a caso, nella proposta di legge presentata alla Camera il 27 gennaio 2005, i deputati promotori dell'istituto che di lì a poco si chiamerà 5x1000 avevano proposto «un secondo 8x1000» a «favore del volontariato e della ricerca scientifica». L'istituto era stato presentato come un nuovo dispositivo istituzionale che avrebbe potuto aiutare ad affrontare due sfide ineludibili: quella demografica, nel suo nesso con la crisi del *Welfare State*, e quella scientifica, che richiedeva maggiori finanziamenti e risorse all'università¹¹. Nonostante il diverso contesto storico, sociale e politico dell'Italia rispetto ai Paesi dell'Europa centro-orientale, nella relazione illustrativa della proposta di legge, il relatore On. Giulio Tremonti, sembra implicitamente richiamarsi ai quattro pilastri dell'istituto della *Percentage philanthropy*, che tuttavia assumono un significato diverso in Italia. Può quindi essere utile richiamare alcune considerazioni esposte nella relazione alla proposta di legge istitutiva del meccanismo.

1.3.2.1. *Sussidiarietà fiscale, sovranità fiscale, democrazia fiscale*

La sussidiarietà fiscale è solitamente la cornice teorica (anche se non l'unica) entro cui viene inquadrato l'istituto del 5x1000. D'altra parte, la proposta di legge intendeva il nuovo istituto come attuativo del principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale¹².

¹¹ Camera dei deputati, XIV legislatura, proposta di legge n. 5564 del 27/01/2005.

¹² L'art. 118 comma 4 della Costituzione sancisce: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Luca Antonini, attualmente Giudice della Corte Costituzionale, è lo studioso che più di ogni altro ha argomentato a favore dell'interpretazione del 5x1000 come attuativo del principio di sussidiarietà orizzontale e, allo stesso tempo, come generativo di una nuova forma di sussidiarietà fiscale¹³. Nella sua interpretazione, il 5x1000 offre anzitutto 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 a essere padrone dell'imposta.

(Antonini 2012: 13)

Secondariamente, l'istituto del 5x1000 è uno

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 a 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 [...]. 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.

(Antonini, 2012: 14)

Si tratta, in buona sostanza, di una rilettura del principio *taxation self-determination* come una nuova forma di democrazia fiscale, un'idea spesso richiamata anche dalla Corte dei Conti nei suoi studi e analisi dell'istituto del 5x1000¹⁴.

Nel prosieguo dell'indagine cercheremo tuttavia di comprendere meglio i limiti della tesi per cui, «rispetto all'obiettivo definito *taxation self-determination*, la misura ha certamente ottime ca-

¹³ Per una più ampia trattazione si vedano Antonini (2000, 2005, 2007).

¹⁴ Si vedano le Deliberazioni della Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato: Deliberazioni n. 16/2014/G, n. 8/2015/G, n. 16/2016/G, n. 24/2018/G.

pacità di favorire la partecipazione dei cittadini nella definizione degli obiettivi pubblici e nel controllo sulla spesa statale» (Antonini, 2012: 15). Infatti, come già visto per i pilastri della *Percentage philanthropy*, la questione richiede ulteriori specificazioni e precisazioni e dipende anche, e inevitabilmente, dalla percezione dell'istituto da parte dei contribuenti.

1.3.2.2. Dal Welfare State al Terzo settore: il circolo della generosità. Verso una Welfare Society?

La questione che nella relazione alla proposta di legge emerge come sfida epocale è la crisi del *Welfare State* in relazione al problema demografico e all'invecchiamento della popolazione: «il *Welfare State*, invenzione sociale della seconda metà dell'altro secolo, concepito per portare l'uomo dalla culla alla tomba è in crisi: produce insieme poche culle e poche tombe» (Camera dei Deputati, 2005: 1). Nelle intenzioni dei proponenti, il 5x1000 doveva essere un istituto che avrebbe potuto aiutare il Terzo settore a produrre (per riconnettersi alla questione della sussidiarietà) servizi più vicini al cittadino e più rispondenti alle sue esigenze, proprio perché attivati in base alle sue scelte.

Muovendo da alcuni dati Istat sul Terzo settore, il relatore avanza un'analisi sull'importanza e sul ruolo svolto da quest'ultimo chiamando in causa quello che potremmo denominare il "circolo della generosità"¹⁵:

Più di 4 milioni di italiani lavorano nel 'Terzo settore'. Cosa vuol dire? Vuole dire tante cose. Tra l'altro, vuole dire che quanto lo Stato garantisce, in termini di orario di lavoro ridotto o di età di pensione anticipata, la società lo 'restituisce' trasformando il 'tempo libero' e l'età di riposo' legale in forme sempre più intense di solidarietà sociale e di impegno civile. La generosità dello Stato sociale è dunque 'restituita' con una parallela generosità della società. Vuole dire che nella vita c'è qualcosa in più del freddo calcolo delle ore o dei coefficienti o dei parametri di conto delle rendite: ci sono generosità e passione, responsabilità e umanità. Tutto questo è il cosiddetto 'Terzo settore'. Un settore che dà moltissimo e riceve pochissimo. Il 'Primo settore' (il privato) finanzia, con grande sforzo, il 'Secondo settore' (lo Stato), quasi con la metà del suo prodotto. Il 'Secondo settore' trasferisce invece al 'Terzo Settore' solo le briciole di quanto così riceve. Dare così poco, date le enormi potenzialità del 'Terzo settore', è insieme un'occasione sprecata e un errore. All'opposto, dare di più, attivando un nuovo 'otto per mille' a favore del 'Terzo settore', non sarebbe un costo, ma un investimento.

¹⁵ Usiamo qui la metafora del circolo in analogia con il famoso "circolo del dono" di Marcel Mauss (1990), consistente nei tre momenti del "dare-ricevere-ricambiare".

Non una spesa, ma all'opposto un risparmio. In specie, per una società che in futuro sarà relativamente sempre più vecchia e sempre meno ricca, il 'Terzo settore' è l'unica speranza per produrre, con costi limitati, ma con effetti di ritorno invece quasi illimitati, la massa crescente di servizi sociali di cui abbiamo (avremo) sempre più bisogno.

(Camera dei Deputati, 2005: 1-2)

↳ **Depoliticizzazione e decentralizzazione delle risorse**

Collegato al ruolo strategico del Terzo settore, vi è l'ulteriore problema della depoliticizzazione e decentralizzazione delle risorse pubbliche, della loro produzione, gestione e uso, e se queste funzioni debbano essere un monopolio esclusivo dello Stato o se possano essere demandate a una sorta di cogestione tra Terzo settore e cittadino-contribuente. Di qui il ritorno alla questione della sovranità fiscale del contribuente e al suo diritto, libertà e responsabilità di scegliere quali servizi sociali ritiene meritori:

Oggi il disegno del circuito politico finanziario è essenzialmente centrale. Si assume, infatti, che tutto il sociale sia pubblico, che tutto il pubblico si finanzia via bilancio pubblico, che su tutto il bilancio pubblico possa decidere solo la politica. [...] È politicamente strategico un crescente e più diretto coinvolgimento della società nelle scelte di destinazione e di gestione delle risorse pubbliche. Dentro uno scenario politico destinato a farsi in futuro sempre più complesso, la coerenza politica, tra sacrificio fiscale e consenso democratico, può essere data proprio da questo schema. Dallo schema del cittadino che, gradualmente, diventa padrone della destinazione dell'imposta. Il nuovo '8 per mille' [...] è coerente proprio con questo schema politico. Il contribuente viene messo nelle condizioni di effettuare una libera scelta in ordine ai soggetti che intende finanziare, perché ha conoscenza, diretta o indiretta, della loro volontà di svolgere efficacemente servizi sociali meritori. [...] Il contribuente ritorna 'padrone' di una parte dell'imposta: è lui che decide del suo utilizzo. Si consente, attraverso la libertà di scelta, un esercizio responsabile della libertà individuale. Al classico rapporto fiscale lineare, tra Stato e individuo, si sostituisce, così, un rapporto triangolare, tra Stato-società-persona. [...] Il nuovo '8 per mille' si basa, in particolare, sul principio di sussidiarietà fiscale. Lo Stato svolge [...], essenzialmente, un ruolo di garanzia, anche impedendo comportamenti fraudolenti. In questo disegno, la mobilitazione della società non esclude l'azione dello Stato, ma la integra, in modo coerente con il principio espresso dall'art. 2 della Costituzione.

(Camera dei Deputati, 2005: 2)

↳ **Rafforzamento
della società civile**

La questione del *Welfare State* e di un suo possibile superamento o, meglio, integrazione da parte del Terzo settore attraverso il 5x1000 è poi tornata con insistenza nelle varie proposte di legge volte a stabilizzare l'istituto ed è soprattutto stata avallata da un'importante sentenza della Corte Costituzionale, la quale ha affermato che la riduzione del tributo erariale che consegue alla determinazione del singolo contribuente «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» (Corte Costituzionale, sentenza n. 202, 2007).

Non c'è dubbio che tali principi possano riconnettersi anche al principio dello sviluppo della società civile, ma, come precisato, in Italia le formazioni intermedie e il tessuto connettivo del Terzo settore erano già ampiamente sviluppati al momento dell'introduzione del 5x1000, come del resto è testimoniato dal successo di questo istituto sin dal primo anno in cui è entrato a regime: sia in termini di adesioni o scelte dei contribuenti, sia per quanto riguarda il numero di ETS iscritti per accedere al beneficio, che è andato poi crescendo significativamente di anno in anno. Ciò non toglie che il 5x1000 sia stato un potente incentivo al rafforzamento della società civile e allo sviluppo da parte del Terzo settore di campagne informative, di sensibilizzazione e di *fundraising*, alimentando, per questa via, un notevole circolo virtuoso.

Infine, è importante notare come già nella prima proposta di istituzione di «un nuovo 8x1000», le ragioni a favore di quello che diverrà il 5x1000 sono da ascrivere al passaggio epocale «dal *Welfare State* alla *Welfare Society*» (Rodger, 2000). Secondo alcuni autori, l'implementazione del principio di sussidiarietà orizzontale può giocare un ruolo chiave nel coadiuvare questa transizione (Antonini, 2000; Vittadini, 2002). Tuttavia, se e in che misura il 5x1000 contribuisca a questo passaggio ci pare una questione ancora aperta.

1.3.3. Il funzionamento: il grande circolo del 5x1000

Per intendere il funzionamento dell'istituto del 5x1000 occorre precisarne alcuni aspetti tecnici relativi al flusso di risorse da esso generato e messo in circolazione. È quello che potremmo chiamare, rievocando il summenzionato circolo della generosità, il grande circolo del 5x1000: attivato dalla scelta dei contribuenti a favore dei beneficiari, redistribuito dallo Stato, ricevuto dai beneficiari e ulteriormente da questi redistribuito alla società attraverso la fornitura di determinati beni o servizi. Queste tre fasi possono essere suddivise nel momento del *dare* (i contribuenti), *redistribuire* (lo Stato), *ricevere e dare di nuovo* (i beneficiari).

1.3.3.1. Dare: la scelta dei contribuenti

Il circolo del 5x1000 è attivato dalle scelte dei contribuenti. Tale scelta, come anche quella per l'8x1000 e il 2x1000, viene esercitata attraverso la compilazione di un'apposita scheda allegata al modello della dichiarazione dei redditi. A questo riguardo occorre ricordare che la scelta può essere esercitata anche se non si deve presentare un'apposita dichiarazione dei redditi come nel caso del modello CU¹⁶.

↳ Ampiezza delle scelte di destinazione

Se si considera l'istituto italiano di *Percentage philanthropy* nella sua interezza, cioè l'8x1000, il 5x1000 e il 2x1000, si può notare come esso presenti alcune caratteristiche che lo rendono unico nel panorama internazionale, soprattutto per quanto riguarda l'ampiezza delle scelte di destinazione a disposizione dei contribuenti.

Il contribuente che intende destinare una parte delle sue tasse e vuole quindi compilare la scheda allegata al modello dichiarativo, può destinare:

- l'8x1000 del gettito IRPEF allo Stato oppure a un'istituzione religiosa;
- il 5x1000 dell'IRPEF per determinate finalità di interesse sociale;
- il 2x1000 della propria IRPEF in favore di un partito politico.

Tali scelte non sono mutuamente escludentesi, cioè non sono in alcun modo alternative tra loro e, pertanto, possono essere espresse simultaneamente. Ciò vuole anche dire che se il contribuente scegliesse tutti e tre gli ambiti, potrebbe arrivare a destinare fino all'1,5% delle imposte sul reddito (dato dalla sommatoria di 0,8% + 0,5% + 0,2%). In ogni caso, la scelta non determina maggiori imposte dovute.

All'interno dei macrosettori, il contribuente può a sua volta scegliere una e solo una delle opzioni disponibili:

- 8x1000: lo Stato o una delle confessioni religiose indicate nel modello, apponendo la propria firma nel riquadro corrispondente;
- 5x1000: volontariato e non profit, ricerca scientifica e universitaria, ricerca sanitaria, attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, attività sociali svolte dal Comune di residenza, associazioni sportive dilettantistiche o enti gestori delle aree protette, apponendo la propria firma nel riquadro corrispondente o indicando anche il codice fiscale di uno specifico beneficiario¹⁷;
- 2x1000: uno dei partiti politici, apponendo la firma e indicando il partito scelto attraverso uno specifico codice identificativo dello stesso.

¹⁶ Come indicato sul sito dell'AE: «I contribuenti esonerati dall'obbligo di presentazione della dichiarazione possono effettuare le scelte per la destinazione dell'8, del 5 e del 2 per mille dell'IRPEF, presentando la scheda, in busta chiusa, entro il 31 ottobre 2019» (consultato il 27/09/2019).

¹⁷ Solo la scelta a favore delle "attività sociali svolte dal Comune di residenza" non richiede di inserire il codice fiscale del beneficiario (il Comune), giacché questo è identificato univocamente tramite la residenza del contribuente.

Nel caso del 5x1000 occorre precisare che lo spettro di scelte a disposizione del contribuente è molto più ampio di quello previsto per l'8x1000 e il 2x1000 per almeno tre ragioni. In primo luogo, l'istituto del 5x1000 dà al contribuente la facoltà di destinare o meno il 5x1000 delle imposte da lui dovute. Qualora il contribuente non opti, cioè non eserciti la scelta (a favore di un settore generico o uno specifico beneficiario), la parte non optata del suo 5x1000 rimane un'imposta a tutti gli effetti e, di conseguenza, confluisce nelle casse dello Stato. Invece, nel caso dell'8x1000, qualora il contribuente non opti, esso verrà redistribuito in ogni caso tra i beneficiari (Stato e confessioni religiose) secondo criteri che vedremo meglio nel prosieguo.

In secondo luogo, l'istituto del 5x1000 offre al contribuente un'ulteriore facoltà per quanto riguarda le possibilità o modalità della scelta binaria, cioè del settore o anche di uno specifico beneficiario. Più in particolare, il contribuente può limitarsi a effettuare una scelta generica in favore di uno degli (attuali) sette settori citati, semplicemente apponendo la firma in uno dei riquadri corrispondenti, oppure effettuare anche una scelta specifica, cioè scegliendo uno specifico beneficiario all'interno di uno dei settori. In quest'ultimo caso egli dovrà non solo apporre la firma nel riquadro, ma anche indicare il codice fiscale del beneficiario (appartenente a quel settore) a cui intende destinare il suo 5x1000.

Infine, il contribuente che abbia deciso di dare il suo 5x1000 a uno specifico beneficiario ha una amplissima libertà di scelta, stante i numerosissimi beneficiari presenti in ogni settore, a eccezione, ovviamente, del Comune di residenza.

1.3.3.2. Redistribuire: il ruolo dello Stato

Nel meccanismo del 5x1000 lo Stato (attraverso alcuni suoi apparati) agisce come istituzione che redistribuisce ai beneficiari il gettito derivante dalle scelte dei contribuenti. Il ruolo dello Stato, quindi, al di là di alcuni aspetti più specificamente politici, come la fissazione del tetto massimo del gettito che si può redistribuire ai beneficiari, è di coordinatore o semplice mediatore tra contribuenti e beneficiari. A questo scopo si serve di apparati specifici, fra cui l'AE e alcuni ministeri competenti per ognuno dei settori del 5x1000, che presiedono il meccanismo di calcolo, riparto e corresponsione delle somme ai beneficiari appartenenti al proprio settore di competenza. Ciascuno di questi ministeri, inoltre, detta e precisa le regole che i beneficiari dovranno seguire per aver accesso al beneficio. La redistribuzione non è quindi da intendersi in senso politico giuridico, come per esempio quella operata dal *Welfare State* in virtù di qualche principio di giustizia distributiva o equità. È una redistribuzione solo nel senso tecnico del termine: lo Stato – attraverso il calcolo, riparto e corresponsione delle somme – trasforma le scelte dei contribuenti in un flusso di risorse da redistribuire ai beneficiari.

↳ L'inoptato

Essendo il 5x1000 un importo percentuale (0,5%) delle imposte dovute dal contribuente, ogni beneficiario riceverà esattamente quanto gli è stato destinato dai contribuenti che l'hanno scelto indicandone il codice fiscale.

Ma cosa succede quando il contribuente sceglie solo il settore generico (apponendo la firma nel relativo riquadro) e non anche uno specifico beneficiario (non inserendo il codice fiscale di questo)? Come vengono redistribuite quelle risorse ai beneficiari? È questo il caso del cosiddetto inoptato, cioè l'ammontare totale delle risorse destinate a un settore generico.

In questo caso, la redistribuzione dell'inoptato a ogni singolo beneficiario avverrà in proporzione al numero di scelte espresse dai contribuenti per quel beneficiario. Il che vuol dire che i beneficiari più scelti dai contribuenti riceveranno una porzione maggiore di quell'inoptato.

↳ Tempi di redistribuzione

Infine, occorre considerare i tempi della redistribuzione, o, meglio, della corresponsione delle somme ai beneficiari, che oggi avviene due anni dopo rispetto all'assegnazione da parte dei contribuenti. L'attuale riforma del 5x1000 sta cercando di abbreviare i tempi di questa redistribuzione.

1.3.3.3. Ricevere e dare di nuovo: i beneficiari

Gli enti che intendono beneficiare del 5x1000 dovranno iscriversi secondo regole specifiche indicate dai rispettivi ministeri di competenza che presiedono il calcolo, il riparto e la corresponsione del gettito del 5x1000¹⁸.

Il grande circolo del 5x1000 non si chiude con il ricevimento delle somme da parte degli enti beneficiari. Come disse il relatore della prima proposta di legge volta alla stabilizzazione del 5x1000, ogni euro destinato dai contribuenti ai beneficiari del 5x1000 «ottiene un effetto leva, un effetto moltiplicatore grazie al fatto che viene investito in attività concrete a sostegno della collettività»¹⁹. Dunque, tali risorse verranno poi rimesse in circolo nella società civile dagli stessi enti. Queste somme, infatti, dovranno essere utilizzate per le finalità e gli scopi istituzionali del soggetto beneficiario, il quale, fra l'altro, sarà poi tenuto a rispettare gli obblighi di trasparenza e pubblicità, con particolare riferimento alla rendicontazione delle somme ricevute, il loro utilizzo e destinazione (regole attualmente in corso di ridefinizione in virtù della riforma del Terzo settore e del 5x1000). Per questa via, le risorse derivanti dal 5x1000 forniscono un importante supporto alle attività istituzionali dell'ente e, quindi, all'erogazione di beni e servizi alla società civile nel suo complesso.

18 Più in particolare, per ognuno dei settori del 5x1000 è competente un determinato apparato o ministero: volontariato (competente il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali — Direzione Generale del Terzo Settore e della responsabilità sociale delle imprese); ricerca scientifica e universitaria (competente il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca); ricerca sanitaria (competente il Ministero della Salute); politiche sociali perseguite dai Comuni (competente il Ministero dell'Interno); attività sportive a carattere dilettantistico (competente la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il supporto del CONI); attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici (competente il Ministero per i Beni e le Attività Culturali).

19 Non ci pare siano mai stati fatti studi scientifici volti a testare se e in che misura esista questo effetto leva o moltiplicatore del 5x1000. Ma ciò, se da un lato ci ricorda quanto il 5x1000 sia ancora poco studiato, dall'altro ci pare una ragione in più per sviluppare analisi di questo tipo in futuro.

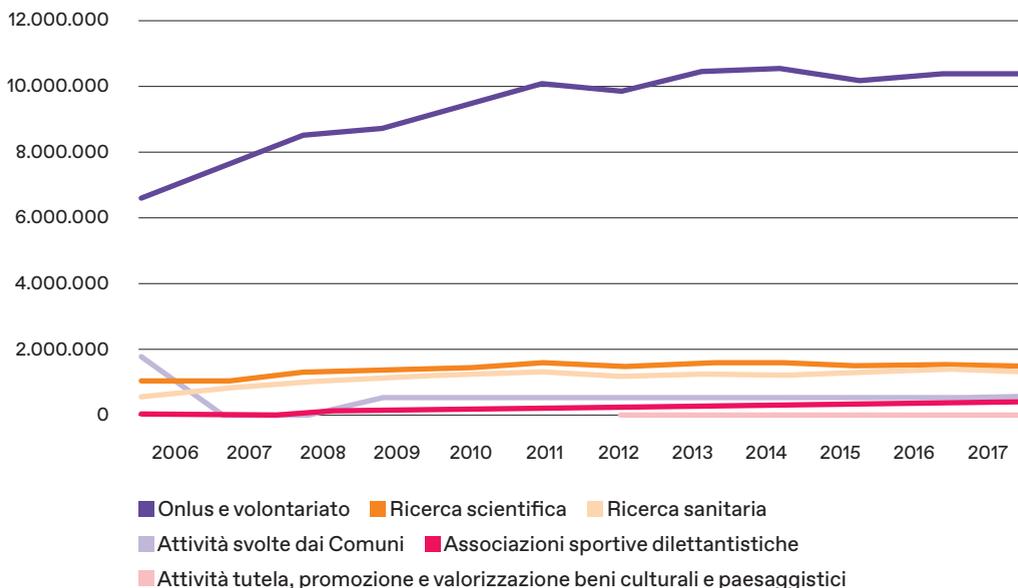
1.3.4. Il grande circolo del 5x1000: un decennio in cifre

Per comprendere cosa metta in moto il grande circolo del 5x1000 è utile soffermarsi brevemente su alcuni macrodati relativi alla redistribuzione delle risorse che tale meccanismo ha messo in circolo sin dalla sua entrata in vigore. In questo paragrafo ci limiteremo a mostrare i risultati delle analisi effettuate sui dati AE relativi alle scelte dei contribuenti e alla redistribuzione del gettito del 5x1000 nel periodo 2006-2017.

1.3.4.1. Scelte dei contribuenti e redistribuzione su scala nazionale

Dall'analisi aggregata delle scelte dei contribuenti il dato più significativo è la costante crescita delle scelte a favore del Terzo settore nei primi sette anni di vita del 5x1000, cioè fino al 2013 (con solo un lieve calo nel 2012) e poi la relativa stabilizzazione di queste negli anni successivi. Il numero di scelte espresse dai contribuenti a favore degli altri settori del 5x1000 è rimasto invece costante, con la sola eccezione dei Comuni che, come abbiamo visto, erano stati estromessi dal meccanismo negli anni 2007-2008 (fig. 1).

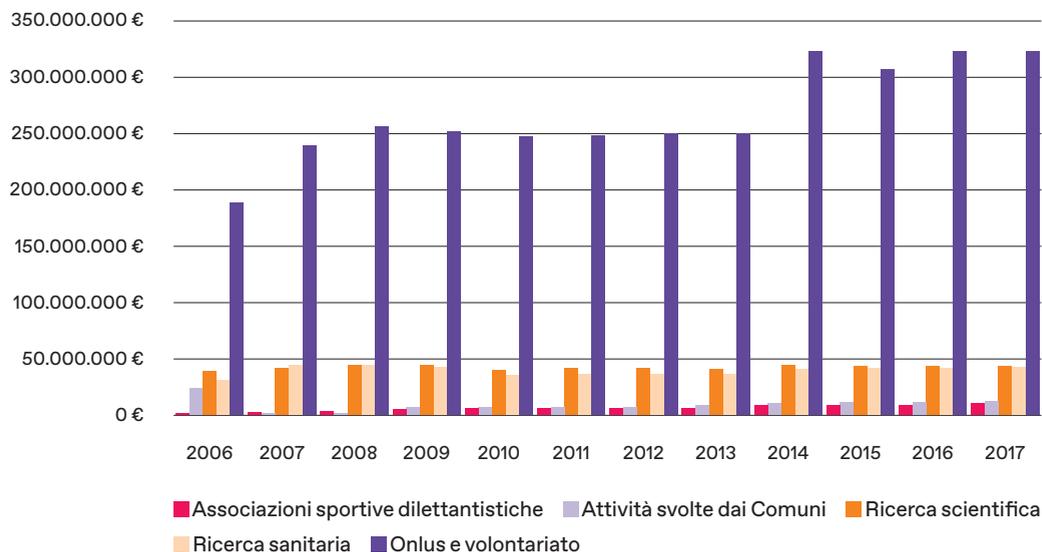
Figura 1. Tendenza delle scelte espresse dai contribuenti (2006-2017)



Fonte: dati AE.

Parzialmente speculare all'andamento delle scelte è anche la redistribuzione del gettito del 5x1000 da queste derivante (fig. 2; tab. 2).

Figura 2. Tendenzia delle risorse redistribuite ai beneficiari del 5x1000 (2006-2017)



Fonte: dati AE, Mibact escluso.

Tabella 2. Risorse redistribuite ai beneficiari del 5x1000 (2006-2017)

anno	Onlus e volontariato	Ricerca scientifica	Ricerca sanitaria	Attività svolte dai Comuni	Associazioni sportive dilettantistiche
2006	193.985.604,43 €	51.175.733,00 €	46.784.180,67 €	37.980.794,01 €	-
2007	239.262.065,68 €	57.771.648,89 €	62.892.520,96 €	-	-
2008	272.120.223,03 €	63.997.280,49 €	65.935.827,80 €	-	4.008.049,38 €
2009	269.849.679,33 €	63.661.024,48 €	61.335.494,47 €	13.201.971,77 €	6.507.626,27 €
2010	249.058.781,41 €	55.619.270,96 €	54.192.852,92 €	12.150.674,44 €	6.778.764,22 €
2011	259.362.502,52 €	57.555.395,03 €	54.766.320,08 €	12.521.669,03 €	7.619.987,98 €
2012	264.911.359,86 €	56.358.518,23 €	51.644.875,69 €	13.074.090,25 €	8.037.871,42 €
2013	264.425.791,19 €	54.549.824,18 €	50.186.483,35 €	12.563.611,02 €	8.353.017,20 €
2014	333.642.221,72 €	66.845.379,71 €	60.161.826,69 €	14.934.824,94 €	11.231.836,03 €
2015	326.435.808,43 €	63.858.706,78 €	64.276.201,30 €	15.353.038,42 €	11.492.430,46 €
2016	335.214.991,31 €	63.688.893,66 €	65.638.524,87 €	15.213.885,19 €	12.573.879,58 €
2017	334.402.132,28 €	63.656.135,46 €	66.837.060,07 €	15.538.494,12 €	13.735.040,93 €

Fonte: dati AE, Mibact escluso.

1.3.4.2. Il Terzo settore tra concentrazione e dispersione-polverizzazione delle risorse

Un'analisi più approfondita della redistribuzione del gettito del 5x1000 mostra come essa si presenti estremamente variegata sotto diversi punti di vista: per le grandi differenze negli importi ricevuti dai beneficiari, per le grandi differenze nella redistribuzione delle risorse a livello geografico, per la tipologia di enti beneficiari, per l'elevato numero di scelte dei contribuenti soprattutto a favore del primo settore del 5x1000 (volontariato), che arriva quasi al 70% del totale delle scelte e un numero relativamente piccolo di queste a favore di ASD e Comuni.

↳ La concentrazione delle risorse

In particolare, con riferimento alle differenze negli importi ricevuti dai beneficiari, vi è un evidente fenomeno di polarizzazione, più esattamente di concentrazione verso l'alto e dispersione-polverizzazione verso il basso: una gran parte del gettito va a pochi grandi enti, mentre la restante parte è redistribuita tra una miriade di altri enti. Limitando l'analisi ai dati relativi all'ultimo anno disponibile, cioè la redistribuzione effettuata nel 2019 (dati AE, a.f. 2017), si nota che sono poco più di una trentina gli enti che percepiscono sopra il milione di euro, con un'ulteriore notevole concentrazione di risorse verso il primo beneficiario (AIRC), che da solo ha percepito più di 60 milioni di euro in media negli ultimi anni (ma occorre anche considerare che AIRC è presente trasversalmente in tre settori e dunque beneficia anche di ingenti somme dalla redistribuzione dell'inoptato), mentre il secondo, terzo e quarto beneficiario, cioè Emergency (prima fra le onlus), Fondazione piemontese per la ricerca sul cancro e Save the Children (terza fra le onlus) si attestano su cifre significativamente più basse e intorno ai 10-12 milioni di euro. Per avere un'idea di tale concentrazione è altresì importante notare che i primi dieci enti beneficiari per importo raccolgono il 27% del totale delle risorse erogate nel 2017, pari a quasi 134,5 milioni di euro sul totale di 495 milioni.

Tale concentrazione verso l'alto appare anche se si osserva la *Top Ten* dei beneficiari appartenenti solamente al Terzo settore, cioè volontariato, onlus, ecc. (primo settore del 5x1000). Tra i primi dieci troviamo, in testa alla classifica, Emergency: oltre 356 mila preferenze dei contribuenti e 12,7 milioni di euro assegnati. Seguono Medici senza Frontiere (oltre 260 mila preferenze, più di 10,6 milioni), AIRC (oltre 268 mila preferenze, più di 7,8 milioni), Save the Children (149 mila preferenze, 5,9 milioni) e Unicef (165 mila preferenze, 5,5 milioni) (tab. 3).

Tabella 3. Top Ten dei beneficiari del Terzo Settore (a.f. 2017)

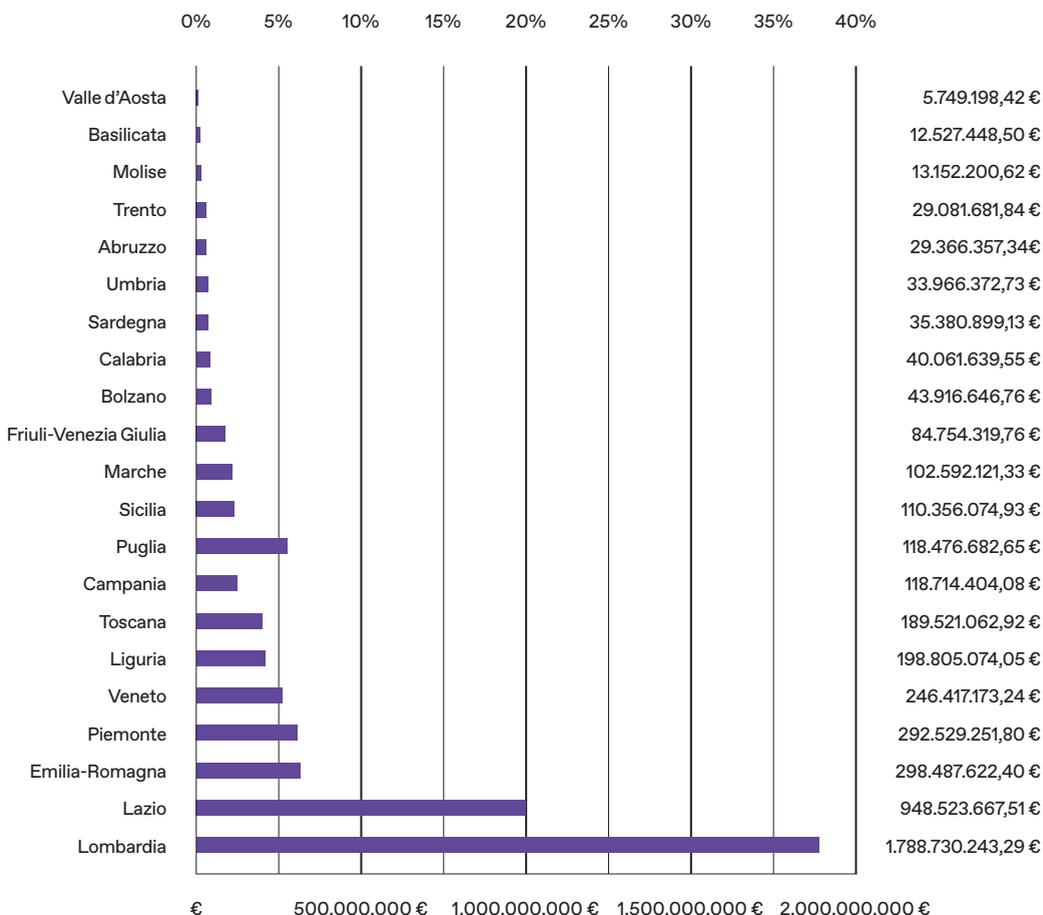
Onlus e Volontariato	Provincia	N. Scelte Esprese	Ammontare Totale Ricevuto (Scelte Generiche + Scelte Esprese)
EMERGENCY ONG ONLUS	MI	356.672	12.728.342,81 €
MEDICI SENZA FRONTIERE ONLUS	RM	260.706	10.667.031,54 €
ASSOCIAZIONE ITALIANA PER LA RICERCA SUL CANCRO	MI	268.881	7.823.068,02 €
SAVE THE CHILDREN ITALIA ONLUS	RM	149.093	5.950.834,27 €
COMITATO ITALIANO PER L'UNICEF ONLUS	RM	165.873	5.542.642,35 €
LEGA DEL FILO D'ORO ONLUS	AN	160.433	5.534.507,96 €
FONDAZIONE DELL'OSPEDALE PEDIATRICO MEYER ONLUS	FI	177.745	5.027.084,25 €
AIL - ASSOCIAZIONE ITALIANA CONTRO LE LEUCEMIE, LINFOMI E MIELOMA ONLUS	RM	155.219	4.937.243,18 €
FONDAZIONE ANT ITALIA	BO	114.826	3.581.426,65 €
ASSOCIAZIONI CRISTIANE LAVORATORI ITALIANI - A.C.L.I.	RM	132.941	2.811.543,65 €

Fonte: dati AE.

↳ Concentrazione e dispersione su scala regionale

Un simile fenomeno di concentrazione appare anche se si osserva la distribuzione geografica del gettito del 5x1000 su scala regionale: una gran parte va a poche regioni del Nord e del Centro e la restante parte è redistribuita a tutte le altre. Nel 2017 circa il 79% di esso è andato alle grandi regioni del Nord e del Centro. In particolare, nel 2017 il 55,7% dell'importo totale è raccolto in Lombardia e nel Lazio, mentre Emilia-Romagna, Piemonte, Veneto e Toscana raccolgono, insieme, il 23,2% delle risorse. Tale concentrazione di risorse a livello regionale è in gran parte dovuta a due fattori: sono le regioni in cui il Terzo settore è più sviluppato, ma anche, e soprattutto, quelle che ospitano alcune delle organizzazioni più grandi e note, cioè gli enti che percepiscono gli importi maggiori. Il restante 21% si distribuisce tra le altre 15 regioni italiane, in alcune delle quali con percentuali davvero basse. Ciò conferma una tendenza consolidata sin dal 2006, anno di introduzione del 5x1000, come emerso da un recente studio di Banca Etica (2019: 9) (fig. 3).

Figura 3. Redistribuzione del 5x1000 nelle regioni italiane (2006-2017)



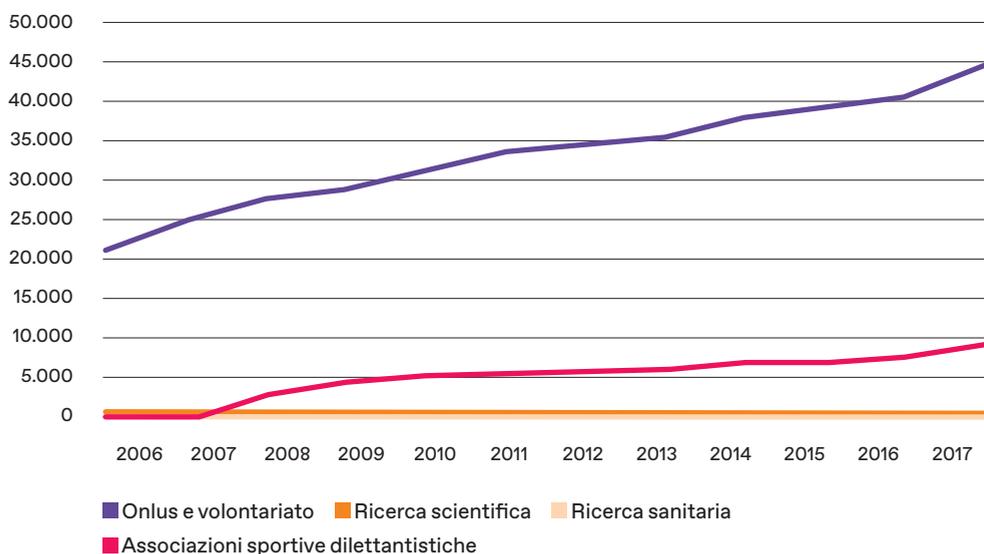
Fonte: Banca Etica (2019).

↳ **La polverizzazione delle risorse**

Particolarmente rilevante è il fenomeno della polverizzazione delle risorse verso il basso, cioè la redistribuzione a una miriade di enti, che finiscono con il vedersi assegnate risorse poco significative, se non nulle. Ciò è particolarmente evidente per gli ETS: nella redistribuzione effettuata nel 2019 (a.f. 2017) 43.035 enti del volontariato (sui 44.468 ammessi) hanno ricevuto complessivamente un contributo di oltre 334 milioni di euro, ma quasi la metà di questi, circa 20.000, hanno ricevuto meno di 1.000 euro, e addirittura 1.433 enti non hanno raccolto neanche una firma. Per queste ragioni, il fenomeno della polverizzazione solleva qualche dubbio e preoccupazione circa l'efficacia e l'efficienza del meccanismo del 5x1000.

Tale polverizzazione è ulteriormente accentuata dal fatto che il numero degli enti beneficiari è cresciuto notevolmente negli anni, specialmente per quanto riguarda il settore delle onlus e volontariato e, in generale, degli ETS (fig. 4).

Figura 4. Tendenza di crescita degli enti beneficiari del 5x1000 (2006-2017)



Fonte: dati AE, Mibact e Comuni esclusi.

Come evidenziato in un recente studio di Banca Etica, che conteggia tutte le organizzazioni beneficiarie del 5x1000, tale platea è più che raddoppiata (+103,4%) tra il 2006 e il 2017, passando da 29.840 enti beneficiari a 60.705. Tale cifra include sia le ASD, sia gli oltre 8.000 Comuni italiani, il cui numero, invece è rimasto praticamente invariato. Questo aumento ha comportato una diminuzione dell'importo medio percepito dalle organizzazioni tra il 2006 e il 2017: si passa da 11.325 euro (nel 2006) a 8.168 euro (nel 2017), con una riduzione del 27,8% (Banca Etica, 2019: 12).

Tuttavia, ragionare in termini di importi medi percepiti dai beneficiari, per quanto possa dare qualche indicazione utile, è poco significativo proprio a causa dei fenomeni di dispersione e concentrazione summenzionati.

1.3.5. Approfondimento: analogie e differenze tra 5x1000 e 8x1000

Per intendere le caratteristiche specifiche del 5x1000 è anche importante evidenziarne analogie e differenze con l'8x1000 (destinazione allo Stato e alle confessioni religiose). Da un punto di vista generale, l'8x1000 e il 5x1000 sono inquadrabili nella più ampia categoria degli istituti di *Percentage philanthropy*. In entrambi i casi viene data la facoltà al contribuente di scegliere a chi devolvere una parte delle proprie imposte sul reddito. Ciononostante, i due istituti si differenziano tra loro per ragioni storiche, politiche, giuridico istituzionali e tecniche e, naturalmente, per la diversa tipologia dei soggetti beneficiari.

L'8x1000, entrato in vigore nel 1990, è la quota di imposta sui redditi dei soggetti IRPEF che lo Stato italiano distribuisce, in base alle scelte effettuate nelle dichiarazioni dei redditi, fra se stesso e le confessioni religiose che hanno stipulato un'intesa. Attualmente sono 12 le confessioni che hanno accesso al beneficio²⁰.

Da ciò emerge come la prima fondamentale differenza tra il 5x1000 e l'8x1000 ha a che fare con la tipologia e la numerosità degli enti. Mentre i beneficiari del 5x1000 sono estremamente numerosi e sono enti di natura pubblica e privata che promuovono attività di natura solidaristica, l'8x1000 è invece destinato alle sole confessioni religiose o allo Stato.

Negli accordi con lo Stato, le confessioni religiose hanno concordato di destinare le somme derivanti dall'8x1000 per vari scopi: esigenze di culto e sostentamento del clero (solo la Chiesa cattolica e quella luterana), interventi assistenziali, umanitari, caritativi, socioculturali, ecc.

Lo Stato, invece, secondo l'art. 48 della legge n. 222/1985 dovrebbe utilizzare le quote derivanti dall'8x1000 per interventi straordinari: problema della fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, ecc. La lista degli interventi si è poi molto allargata negli anni e l'uso dei fondi derivanti dall'8x1000 ha spesso snaturato la *ratio* originaria della legge e il suo scopo solidaristico, come quando parte dei fondi derivanti dall'8x1000 vennero usati per finanziare la guerra in Iraq (2004) o per coprire l'esenzione di tutti i cittadini dall'ICI sull'abitazione principale (2008), o quando per ragioni di cassa o di bilancio i fondi sono stati impiegati per tutt'altri scopi.

↳ **Scopi e interventi delle somme dell'8x1000**

20 L'8x1000 venne istituito 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, ed è entrato in vigore nel 1990. Le ragioni storiche dell'8x1000 possono farsi risalire ai Patti Lateranensi del 1929 che codificavano i rapporti tra Stato italiano e Chiesa cattolica. Tali Patti avevano istituito una rendita perpetua da parte dello Stato alla Chiesa cattolica (la cosiddetta Congrua) a titolo di indennizzo e di riconoscimento del pregiudizio economico subito dalla Chiesa a causa delle molteplici confische di beni ecclesiastici nel corso del secolo XIX. Con il nuovo Concordato del 1984 e con la legge attuativa e istitutiva dell'8x1000 si è cercato di fornire una forma stabile di sostentamento alla Chiesa, affidando ai cittadini la scelta in merito. Successivamente, lo Stato italiano ha firmato intese analoghe anche con altre confessioni, complessivamente: 1) Chiesa cattolica, 2) Assemblee di Dio in Italia, 3) Unione italiana delle Chiese avventiste del 7° giorno, 4) Unione delle Chiese metodiste e valdesi, 5) Chiesa evangelica luterana in Italia, 6) Unione delle comunità ebraiche italiane, 7) Unione cristiana evangelica battista in Italia, 8) Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia e Malta ed Esarcato per l'Europa meridionale, 9) Chiesa apostolica in Italia, 10) Unione buddista italiana, 11) Unione induista italiana, Sanatana, Dharma, Samgha, 12) Istituto buddista italiano Soka Gakkai.

↳ Tetto massimo di spesa

La seconda differenza tra l'8x1000 e il 5x1000 risiede nell'assenza di un tetto massimo di spesa per l'8x1000, che, come abbiamo visto, è invece previsto per il 5x1000.

↳ Criteri di redistribuzione

Infine, la terza differenza tra 8x1000 e 5x1000 riguarda i criteri di redistribuzione, sia delle scelte dell'8x1000 che dell'inoptato. Si tratta di una differenza fondamentale, sia per quanto riguarda la libertà di non scelta del contribuente – condizionata dall'opzione di *default* o, per così dire, di silenzio assenso, prevista dall'8x1000 in caso di non scelta – sia dal punto di vista della redistribuzione dei fondi ai beneficiari.

Mediante l'8x1000 lo Stato italiano redistribuisce, proporzionalmente alla scelta dei contribuenti, l'8x1000 dell'intero gettito fiscale della tassazione IRPEF o allo Stato stesso, o alla Chiesa cattolica o alle altre confessioni, per scopi definiti dalla legge. La scelta del contribuente, quindi, non determina la destinazione della propria quota dell'8x1000, cioè dell'8x1000 dell'IRPEF da lui dovuta, ma quella di una quota media uguale per tutti i cittadini. In questo modo le scelte dei contribuenti hanno tutte lo stesso peso, indipendentemente dal reddito del contribuente. Il 5x1000, invece, è calcolato sull'importo dell'IRPEF dovuta dal contribuente (al netto delle eventuali detrazioni, deduzioni, crediti di imposta, ecc.) e quindi varia in funzione del suo reddito: la firma di un contribuente ad alto reddito comporta, perciò, un trasferimento di fondi maggiore rispetto alla firma di un contribuente a basso reddito.

↳ L'inoptato

Quanto all'inoptato, cioè quella parte di fondi che non sono stati assegnati ad alcun beneficiario e derivanti dalla mancata scelta di un destinatario da parte dei contribuenti, si è visto come il 5x1000 vincoli parte del gettito dell'IRPEF alle finalità individuate dal contribuente. Con l'istituto del 5x1000, fermi restando i criteri di redistribuzione previsti per la scelta di un settore generico del 5x1000, qualora il contribuente non opti, cioè non eserciti la scelta (a favore di un settore generico o di uno specifico beneficiario), la parte non optata del suo 5x1000 rimane un'imposta a tutti gli effetti e confluisce quindi nelle casse dello Stato. Con l'8x1000, invece, anche al contribuente che non opera alcuna scelta, viene trattenuta una quota della propria imposta IRPEF, che verrà poi redistribuita tra i beneficiari in proporzione al numero di scelte espresse a loro favore. Ciò vuol dire che la redistribuzione è determinata dai soli contribuenti che esprimono la scelta, che quindi decidono anche per chi non ha espresso alcuna scelta.

Si noti, per inciso, che due sole confessioni, le Assemblee di Dio e la Chiesa apostolica, hanno richiesto espressamente di lasciare allo Stato le quote dell'inoptato, limitandosi a prelevare solo i fondi relativi a opzioni esplicite a loro favore.

↳ Gli effetti della non scelta

Si comprende allora perché, se si tengono in considerazione gli effetti della non scelta e il conseguente meccanismo redistributivo dell'inoptato, l'8x1000 sia un meccanismo che rischia di non rappresentare adeguatamente le intenzioni dei contribuenti che, per varie ragioni, non scelgono. E si comprende altresì perché la

scelta di destinare l'8x1000 risulti, da questo punto di vista, meno libera o, per converso, più vincolata o obbligatoria della scelta del 5x1000, soprattutto per quanto concerne gli effetti della non scelta. Nel caso dell'8x1000, infatti, a chi non sceglie verrà comunque prelevata una parte delle sue tasse che verrà redistribuita secondo le decisioni, intenzioni e/o inclinazioni religiose di chi ha esercitato la scelta. Nel caso del 5x1000, invece, chi non sceglie lascerà quella parte delle sue tasse nelle casse dello Stato.

Per avere un'idea delle implicazioni derivanti dalle norme che hanno fissato i summenzionati criteri di redistribuzione delle scelte dell'8x1000 e dell'inoptato, è sufficiente soffermarsi sui dati dell'8x1000 pubblicati ogni anno dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF)²¹. A questo riguardo, può bastare dare uno sguardo agli ultimi dati, relativi ai redditi 2015 ripartiti nel 2019.

Dal lato dei contribuenti si nota come il 43% (ovvero 17.592.274 scelte espresse valide) ha scelto di destinare l'8x1000, mentre la restante parte, il 57% (ovvero 23.015.430 scelte non espresse), non ha esplicitato la propria preferenza. Dunque, la maggioranza dei contribuenti non sceglie, per vari motivi, di destinare l'8x1000, o, il che è lo stesso, le scelte sono espresse da una minoranza. In questa sede non interessa indagare i possibili motivi della non scelta del contribuente, bensì comprendere cosa succede dal lato dei beneficiari in virtù del meccanismo di redistribuzione (tab. 4).

21 www.finanze.gov.it/finanze3/stat_8xMilleSerie/index.php?&req_classe=01.

Tabella 4. 8x1000: Ripartizione delle scelte espresse dai contribuenti (a.f. 2015)

Beneficiari	Redditi 2015 ripartiti nel 2019				
	Scelte espresse valide	% scelte sul numero contribuenti	% sul totale scelte	Importi	% importi
Stato	2.564.290	6,29	14,58	197.722.621 €	14,11
Chiesa cattolica	14.050.748	34,46	79,87	1.131.196.216 €	80,73
Unione chiese cristiane avventiste del 7° giorno	23.999	0,06	0,14	1.878.210 €	0,13
Assemblee di Dio in Italia	41.235	0,10	0,23	1.343.792 €	0,10
Chiesa evangelica valdese (Unione delle chiese metodiste e valdesi)	565.760	1,39	3,22	43.198.823 €	3,08
Chiesa evangelica luterana in Italia	30.187	0,07	0,17	2.280.683 €	0,16
Unione comunità ebraiche italiane	60.160	0,15	0,34	4.561.366 €	0,33
Unione cristiana evangelica battista	16.472	0,04	0,09	1.207.421 €	0,09
Chiesa apostolica	9.647	0,02	0,05	292.129 €	0,02
Arcidiocesi ortodossa	31.623	0,08	0,18	2.414.841 €	0,17
Unione buddhista italiana	176.858	0,44	1,01	13.549.941 €	0,97
Unione induista italiana	21.295	0,05	0,12	1.609.894 €	0,11
Istituto buddista italiano Soka Gakkai	-	-	-	-	-
TOTALE	17.592.274	43	100	1.401.255.936 €	100

Fonte: dati AE.

Soffermandoci semplicemente sul maggior beneficiario (sin dall'istituzione dell'8x1000), cioè la Chiesa cattolica, notiamo che il 34,46% dei contribuenti ha espresso una scelta a suo favore. A titolo comparativo si può notare che il 6,29% dei contribuenti ha scelto a favore dello Stato, e il terzo beneficiario, in ordine di grandezza, è la Chiesa valdese con l'1,39%, mentre tutte le altre confessioni si attestano su percentuali al di sotto dell'1%. I calcoli per attuare il meccanismo di redistribuzione fanno sì che il 34,46% delle scelte espresse in favore della Chiesa cattolica si trasformi in una redistribuzione complessiva, inclusiva dell'inopinato, pari all'80,73% del totale dell'8x1000 del gettito IRPEF di tutti i contribuenti. Dunque, anche il contribuente che non sceglie finisce con il dare una parte del proprio 8x1000 alla Chiesa cattolica e, in proporzione minore, allo Stato e alle altre confessioni religiose.

Il meccanismo di redistribuzione delle scelte e dell'inoptato è stato spesso al centro di polemiche e critiche. Basti ricordare come da diversi anni a questa parte, la Corte dei Conti, in particolare la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, ha evidenziato diverse criticità del funzionamento dell'8x1000, non senza esplicite censure, spingendosi persino ad avanzare delle proposte di riforma²². Tralasciando la questione se il giudizio e l'operato della Corte siano andati ben al di là delle proprie competenze (Croce, 2015; Casuscelli, 2015), leggendo le Delibere della Corte dal 2014 a oggi, si possono notare alcune costanti, come ripetute richieste di correzioni o di modifica del meccanismo cadute nel vuoto. Tra le criticità più rilevanti, la Corte si è spesso soffermata sulla problematica delle scelte non espresse e la scarsa pubblicizzazione del meccanismo di attribuzione delle quote, sull'entità dei fondi a disposizione delle confessioni religiose, sulla poca pubblicizzazione delle risorse erogate alle stesse e sull'assenza di correlati meccanismi di controllo e trasparenza, senza risparmiare critiche allo Stato per la rilevante decurtazione della quota statale per fini non previsti dall'istituto e il suo conseguente snaturamento, e per l'incapacità dello stesso Stato di promuovere i progetti che dovrebbero essere finanziati con tale quota.

Quanto alla problematica delle scelte non espresse, che è quella che qui ci interessa maggiormente – se non altro per chiarire ulteriormente le differenze tra 8x1000 e 5x1000 – la Corte, già nel 2014, si era espressa in questi termini:

Il contributo è obbligatorio per tutti, a prescindere dall'intenzione manifestata. L'allocazione di questa quota del gettito IRPEF è determinata da una sola parte dei contribuenti, gli optanti. Infatti, il meccanismo neutralizza la non scelta. In tal modo, ognuno è coinvolto, indipendentemente dalla propria volontà, nel finanziamento delle confessioni, con evidente vantaggio per le stesse, dal momento che i soli optanti decidono per tutti, con l'ulteriore conseguenza che il peso effettivo di una singola scelta è inversamente proporzionale al numero di chi si esprime. Il riparto anche delle scelte non espresse avvantaggia, soprattutto, i maggiori beneficiari. L'effetto moltiplicatore ha portato, in alcuni anni, quasi a far triplicare le risorse a disposizione delle confessioni. Il sistema, pertanto, risulta non del tutto rispettoso dei principi di proporzionalità, di volontarietà e di uguaglianza. Scarsa è l'informazione posta in essere dalle amministrazioni su tale peculiare modalità di attribuzione. Infatti, i contribuenti – anche dotati di diligenza media – possono essere ragionevolmente indotti a ritenere che solo con una scelta esplicita i fondi vengano assegnati.

(Corte dei Conti, Deliberazione n. 16/2014/G: 75)

²² Si vedano le Deliberazioni della Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato n. 16/2014/G, n. 8/2015/G, n. 16/2016/G, n. 24/2018/G.

1.3.6. Il 5x1000 nell'attuale riforma del Terzo settore

Dal 2016 è in corso un processo di riforma complessiva del Terzo settore che prevede anche una riforma dell'istituto del 5x1000 (Legge 6 giugno 2016, n. 106, nota come *Legge delega di riforma del Terzo settore*).

L'art. 9 della legge delega relativo alle misure fiscali e di sostegno economico, vale a dire le misure agevolative e di sostegno economico in favore degli ETS, al comma 1, lettera c e d, individua i principi e criteri direttivi della riforma del 5x1000 a cui dovranno essere improntati i decreti legislativi di attuazione della riforma:

[c] completamento della riforma strutturale dell'istituto [del 5x1000], razionalizzazione e revisione dei criteri di accreditamento dei soggetti beneficiari e dei requisiti per l'accesso al beneficio nonché semplificazione e accelerazione delle procedure per il calcolo e l'erogazione dei contributi spettanti agli enti;

[d] introduzione, per i soggetti beneficiari di cui alla lettera c), di obblighi di pubblicità delle risorse a essi destinate, individuando un sistema improntato alla massima trasparenza, con la previsione delle conseguenze sanzionatorie per il mancato rispetto dei predetti obblighi di pubblicità.

↳ D.lgs. n. 111/17

In base a questi indirizzi, con il d.lgs. n. 111/2017, il Governo ha proceduto alla nuova disciplina dell'istituto. Il decreto ha anzitutto riqualificato i beneficiari del 5x1000 con particolare riferimento agli ETS (art. 3). L'attuale settore del volontariato e onlus ricomprenderà tutti gli ETS che risulteranno iscritti nel nuovo Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), operativo dal 2019 (la misura troverà applicazione a partire dal 2020 e, fino ad allora, resteranno valide le misure vigenti). Sono rimasti, invece, invariati gli altri settori/beneficiari già previsti dall'istituto del 5x1000.

Inoltre, il suddetto decreto demanda a un Decreto del Consiglio dei Ministri (DCM), attualmente in fase di elaborazione, il compito di definire alcune questioni chiave del meccanismo del 5x1000, in particolare:

- le modalità di accreditamento (art. 4): il DCM dovrà definire le modalità e i termini per l'accesso al riparto del 5x1000 tra gli enti destinatari del contributo, oltre alle modalità e ai termini per la formazione, l'aggiornamento e la pubblicazione dell'elenco permanente degli enti iscritti e per la pubblicazione degli elenchi annuali degli enti ammessi;
- il riparto ed erogazione del contributo (art. 5): il DCM dovrà disciplinare i criteri di riparto della quota del 5x1000, nonché l'importo minimo erogabile a ciascun ente, delle somme risultanti sulla base delle opzioni effettuate dai contribuenti, oltre la definizione delle modalità di riparto delle opzioni non espresse dai contribuenti (l'inopato).

Il d.lgs. 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» (art. 5). Il decreto mira dunque a un differimento di un anno solare, contro gli attuali due anni.

Quanto alle spese di pubblicità per campagne di sensibilizzazione (art. 6), rimane inalterato il divieto per i beneficiari di utilizzare le somme percepite dal riparto del 5x1000 per coprire le spese di pubblicità sostenute per campagne di sensibilizzazione sulla destinazione dello stesso 5x1000.

Infine, il decreto ha cercato di migliorare la trasparenza della destinazione delle somme derivanti dal 5x1000 (art. 7). Ogni beneficiario del contributo deve redigere un apposito rendiconto, entro un anno dalla ricezione delle somme, e trasmetterlo all'amministrazione erogatrice, unitamente a una relazione illustrativa, dal quale risultino la destinazione e l'utilizzo delle somme percepite. Gli stessi beneficiari sono obbligati a pubblicare sul proprio sito web le somme incassate e il rendiconto. Nel caso di violazione degli obblighi di pubblicità, «l'amministrazione erogatrice diffida il beneficiario a effettuare la citata pubblicazione assegnando un termine di 30 giorni e in caso di inerzia provvede all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria pari al 25% del contributo percepito, i cui proventi affluiscono all'entrata del bilancio dello Stato».

**UNA RICERCA PILOTA
SUL 5X1000 NELLA
PROVINCIA DI CUNEO.
IPOTESI E METODO.**

2

In questo capitolo vengono evidenziate le ragioni che ci hanno portato a sviluppare la presente ricerca, i suoi caratteri innovativi, le ipotesi che l'hanno guidata, le fonti e il metodo seguito per testarle. In particolare, per mettere alla prova la solidità teorica di queste ipotesi, verrà condotto un confronto con la letteratura esistente, analizzando possibili critiche e obiezioni. In quanto studio pilota, questa ricerca persegue un duplice scopo: da un lato, colmare il *gap* conoscitivo sull'istituto del 5x1000, i moventi delle scelte dei contribuenti e il ruolo giocato dal Terzo settore, dall'altro provare a gettare le basi per ricerche future e più approfondite.

2.1. Il poco noto e lo sconfinato ignoto del 5x1000

Il 5x1000 è un fenomeno ancora poco studiato e, di conseguenza, poco compreso sia per quanto riguarda la complessa interazione tra i suoi elementi istituzionali, politici, giuridici, economici e sociali, sia per quanto riguarda il suo impatto sociale a livello macro e micro, sia per le sue inesplorate potenzialità. Senza lo sviluppo di studi scientifici al riguardo, tuttavia, non è possibile un'adeguata comprensione del fenomeno 5x1000, e senza una tale conoscenza non è possibile agire sullo stesso fenomeno per proporre interventi di *policy*, correttivi e migliorativi.

Come ogni fenomeno, il 5x1000 può essere studiato da diversi punti di vista, per esempio adottando una prospettiva giuridica, politica, istituzionale, economica, sociologica o una combinazione di queste. Nell'introduzione si è visto quanto l'istituto del 5x1000 sia un istituto piuttosto unico, stante il suo carattere ibrido. Ci pare che questa natura ibrida non sia facilmente afferrabile con le classiche categorie concettuali delle scienze sociali, del diritto o della politica. Si pensi al Terzo settore, uno dei principali protagonisti del 5x1000, nonché il principale beneficiario scelto dai contribuenti, la cui "terzietà", per essere rettammente intesa, deve essere pensata non "tra", ma "oltre" la dicotomia mercato e Stato, privato e pubblico, beni privati e beni pubblici. Lo stesso dicasi del fenomeno del dono in generale, che da tempo è invocato e presentato quale "terzo paradigma" (Caillé, 1998; Adloff e Mau, 2006), cioè oltre le classiche dicotomie delle scienze sociali, fra cui olismo metodologico *versus* individualismo metodologico, e la già richiamata dicotomia Stato/mercato. In ogni caso, ci pare che questo carattere ibrido dell'istituto sia meritevole di essere esplorato ulteriormente.

Inoltre, riteniamo che per lo studio dell'istituto della *Percentage philanthropy* occorra coniare un nuovo linguaggio o nuove categorie concettuali, meglio atte a comprendere il fenomeno e il suo ibridismo. Anche se questo lavoro richiederebbe uno studio monografico a parte, nell'economia della presente ricerca cerche-

↳ L'esigenza di nuove categorie concettuali

↳ Lo stato dell'arte

remo comunque di introdurre nuove ipotesi, in particolare il “dono senza sacrificio” e il principio della *tax allocation without representation*, che colgono due aspetti importanti e relativi al comportamento dei contribuenti di questo peculiare istituto fiscale.

Come visto nel precedente capitolo, la maggior parte degli studi (non molti, in verità) si è prevalentemente concentrata sugli istituti di *Percentage philanthropy* dell'Europa centro-orientale, dove l'esigenza dello sviluppo di una società civile e del Terzo settore era sentita più pressante. Questi studi erano, quindi, prevalentemente orientati a comprendere, da un lato, quanto tali istituti avessero dispiegato il potenziale insito nei quattro principi guida che hanno orientato la loro implementazione, dall'altro, quanto il Terzo settore, la società civile e, in generale, la cultura filantropica o del dono che questi istituti avrebbero dovuto alimentare, ne hanno beneficiato. Tuttavia, la cultura del dono è stata esplorata solo a livello macro, cioè misurando quanto questi istituti abbiano contribuito a incrementare sia le risorse al Terzo settore, sia (indirettamente e presuntamente) lo spirito donativo dei contribuenti (Gerencsér e Oprics, 2007). Queste ricerche, però, non hanno indagato empiricamente le caratteristiche dei contribuenti e i moventi delle scelte, non disponendo dei microdati necessari per questo tipo di indagini.

Ancor meno sono gli studi approfonditi sul sistema del 5x1000 italiano. La gran parte degli studi in circolazione hanno un carattere prevalentemente divulgativo e un approccio di statistica descrittiva, anch'essa basata su dati macro, in particolare quelli pubblicati ogni anno dall'AE relativi alla sola redistribuzione del gettito del 5x1000 ai beneficiari²³. Se dal punto di vista macro abbiamo quindi iniziato ad avere un'idea dell'impatto del 5x1000 (almeno per quanto riguarda le risorse redistribute ai beneficiari, la loro concentrazione o dispersione, ecc.), dal punto di vista micro, cioè del comportamento dei contribuenti che scelgono il 5x1000, sappiamo ancora poco o nulla.

Il primo studio di un certo rilievo, condotto attraverso questionari, è stato svolto dall'ISFOL (Montedoro e Marucci, 2012). Questa ricerca, provando a riprendere alcune delle linee tracciate dagli studi effettuati sui sistemi di *Percentage philanthropy*, sviluppa soprattutto la linea interpretativa del 5x1000 come istituto di sussidiarietà fiscale, sia indagando il profilo e i moventi dei contribuenti, sia studiando anche un particolare tipo di beneficiari del 5x1000, cioè le APS.

Un altro studio, più recente e accurato dal punto di vista empirico (Becchetti *et alii*, 2017), ha condotto un esperimento su un campione di contribuenti onde valutarne i possibili comportamenti nelle scelte del 5x1000 in funzione delle informazioni a loro fornite con riferimento al totale delle donazioni ricevute dalle organizzazioni beneficiarie nell'anno precedente.

23 Tra gli ultimi studi, si vedano i report di Banca Etica (2018, 2019).

2.1.1. Novità della ricerca, fonti e strumenti di indagine

La presente ricerca introduce diversi elementi di novità: nata come propaggine di una linea di ricerca sviluppata da uno degli autori di questo lavoro²⁴, essa è anzitutto la prima ricerca svolta sul sistema del 5x1000 italiano a essere basata sui microdati forniti dall'Agenzia dell'Entrate relativamente ai contribuenti italiani che scelgono (o non scelgono) il 5x1000. Stiamo parlando dell'intero universo dei contribuenti 2013, cioè 40 milioni di contribuenti, più un campione di due milioni di contribuenti – *panel data* 2009-2015 – estratto dal suddetto universo²⁵. In secondo luogo, abbiamo provato ad allargare quanto più possibile lo sguardo e l'analisi sulle due facce della medaglia del 5x1000, cioè i suoi due principali protagonisti, i contribuenti e i beneficiari, in particolare del Terzo settore, attraverso la somministrazione di questionari rivolti a entrambi i soggetti residenti nella provincia di Cuneo. La scelta di effettuare una ricerca su base provinciale è legata alla possibilità di riuscire a sviluppare un'analisi di maggior dettaglio e di usufruire del prezioso supporto di diverse istituzioni locali nello sviluppo e nella precisazione di alcuni aspetti della ricerca, attraverso *focus group* di approfondimento (sia con rappresentanti del Terzo settore che con gli intermediari fiscali), fornitura di *mailing list* per la diffusione dei questionari, ecc. Inoltre, le analisi sui contribuenti fatte sui microdati AE e sui dati derivati dai questionari sono state concepite come complementari, onde poter studiare meglio tanto il profilo socio-demografico dei contribuenti che scelgono (o non scelgono) di destinare il 5x1000, quanto i moventi delle loro scelte a un livello di profondità sinora inesplorato.

2.2. Le scelte dei contribuenti: le ipotesi della ricerca

2.2.1. Il dono del 5x1000

La prima ipotesi di questa ricerca è la seguente: la scelta del contribuente di dare il 5x1000 è una forma di dono guidata prevalentemente da un movente altruistico.

Cercheremo di precisare nel prosieguo di che forma di dono si tratta. Quanto ai moventi del gesto, possono essere diversi e

24 Questa ricerca trae origine dagli studi di Paolo Silvestri sulla tradizione italiana di Scienza delle Finanze e, in particolar modo, sul pensiero di Luigi Einaudi, la sua riflessione sul buon governo e la buona società e le sue ultime riflessioni storiche e metodologiche che lo portarono a esplorare casi storici di donazione e contribuzione volontaria alla cosa pubblica, come le liturgie nella *polis periclea* (Einaudi 1940, 2017; Silvestri 2008, 2012a, 2012b, 2015, 2017, 2018a, 2018b, 2019). Questa ha poi preso corpo in un più ampio progetto di ricerca finanziato dalla Unione Europea (Marie Curie Fellowship of the European Union), che la presente ricerca punta ad approfondire in determinati aspetti.

25 Per maggiori dettagli si rimanda alla nota metodologica nel cap. 3.

persino contraddittori, ma solitamente si ritiene che un dono, affinché sia tale, debba avere un movente altruistico. Siamo inoltre ben consapevoli come la discussione e la letteratura su questi temi, sin dai tempi del celebre lavoro di Marcel Mauss (1990), è praticamente sconfinata²⁶.

Per la nostra ricerca ci limitiamo ad assumere e a voler testare la seguente concezione o definizione di dono: «ogni prestazione di beni o servizi effettuata, senza garanzia di restituzione, al fine di creare, alimentare o ricreare il legame sociale tra le persone» (Godbout e Caillé, 1998: 20).

Il dare «senza garanzia di restituzione» precisa una caratteristica del donare che lo sottrae al calcolo autointeressato di una qualche forma di ritorno o beneficio. È in questa prospettiva che, in uno spettro ideale di motivazioni dell'azione umana che (semplificando) vanno dall'egoismo all'altruismo, riteniamo di poter situare la scelta di dare il 5x1000 dal lato dell'altruismo.

2.2.1.1. *Dono senza sacrificio*

Prima di approfondire la questione dei moventi della scelta occorre rispondere a una domanda preliminare: di che tipo di dono si tratta?

In un senso molto generico, se il dare il 5x1000 è una forma di dono, e se di dono si tratta (come cercheremo di mostrare), questo può essere compreso come un caso particolare di dono tra estranei, da molti visto come il dono tipico della modernità, come lo sono, per esempio, la donazione di organi o di sangue²⁷.

Tuttavia, si può legittimamente dubitare che dare il 5x1000 sia un vero dono, tanto più che l'analogia con il dono di sangue o di organi potrebbe apparire forzata, se non altro perché questi ultimi implicano comunque una forma di sacrificio, mentre nel caso del 5x1000 tale sacrificio è assente.

Per chiarire il punto, cominciamo dalle discussioni sviluppatesi soprattutto nei Paesi del *Percentage club*, per arrivare poi alle ragioni che ci inducono a pensare che il 5x1000 possa comunque qualificarsi come un dono, anche in assenza di sacrificio.

Come abbiamo visto nell'analisi dei pilasti degli istituti di *Percentage philanthropy*, una delle questioni più controverse e dibattute è se tali istituti costituiscano una vera e propria forma di

↳ **L'interpretazione
filantropica**

26 Sivedano Godbout e Caillé (1998), Caillé (1998). Per un inquadramento filosofico dei dibattiti sull'altruismo nelle scienze sociali, si veda Scott e Seglow (2007).

27 La riflessione sul dono a estranei era stata sviluppata anche per salvare e andare oltre il dono arcaico analizzato da Mauss (Titmuss, 1997; Godbout e Caillé, 1998; Silber, 1998). Intendere il 5x1000 come dono tra estranei richiede tuttavia qualche precisazione. Anzitutto, nella circolazione del dono del 5x1000 il beneficiario non conosce il contribuente, in virtù dell'anonimato della scelta del 5x1000. Tuttavia, tale circolazione, potrebbe qualificarsi come dono tra estranei in senso stretto solo nel caso (minoritario) in cui il contribuente effettui una scelta generica, non sapendo cioè chi saranno i destinatari della redistribuzione dell'importo. Nella maggior parte dei casi, invece, il contribuente effettua una scelta specifica, e, quindi, conosce il beneficiario, e si presuppone che lo scelga proprio perché conosce le attività da questo poste in essere. Dunque, nel caso di una scelta espressa da parte del contribuente, l'estraneità, o meglio la non conoscenza di colui che dà, concerne solo un lato della relazione, cioè il beneficiario. Nondimeno, è pur sempre vero che il contribuente conosce solo in modo approssimativo chi beneficerà, a sua volta, dei beni e servizi prodotti o erogati dall'ente beneficiario del suo 5x1000. Dunque, se non si vuole essere troppo capziosi circa la corretta definizione di dono tra estranei, il 5x1000 rientra in ogni caso in questa categoria.

filantropia. Abbiamo anche visto come parte di questo dibattito fosse legato alle preoccupazioni sorte in quei Paesi in cui l'istituzione di meccanismi di *Percentage philanthropy*, e l'interpretazione in un senso filantropico di tali istituti da parte del legislatore, è stata accompagnata dall'abolizione degli incentivi fiscali alle donazioni al Terzo settore, arrecando un grave danno a quest'ultimo. Si tratta di un effetto che è imputabile non tanto all'istituto in quanto tale, e tantomeno alle intenzioni dei contribuenti, semmai all'ignoranza del legislatore.

Tra gli studiosi che nelle prime ricerche sul tema si sono maggiormente spesi per tenere distinti il dono e la filantropia, da un lato, e i meccanismi di *Percentage philanthropy*, dall'altro, ritroviamo Nilda Bullain: l'esclusione iniziale dell'analogia tra dono-filantropia e *Percentage philanthropy* era dovuta a una interpretazione del dono in chiave meramente giuridica, cioè la donazione (Bullain, 2004). Appare, tuttavia, ovvio che l'atto del dare il 5x1000 non costituisca una donazione in senso giuridico.

↳ Distinzione tra 5x1000 ed erogazioni liberali

Al di là delle ovvie differenze giuridiche tra 5x1000 e donazione, ci pare comunque necessario sottolineare alcune importanti caratteristiche che distinguono la scelta di devolvere il 5x1000 dalle donazioni o atti di liberalità (erogazioni liberali, per usare la terminologia fiscale), onde precisare e delimitare ulteriormente il campo motivazionale del contribuente.

In primo luogo, un'erogazione liberale ha un costo o sacrificio, se e nella misura in cui consiste in una diminuzione della sfera economico patrimoniale del donatore. Invece, dare il 5x1000 non comporta alcun costo o sacrificio, se e nella misura in cui il contribuente che effettua la scelta è già entrato nell'ottica di dover pagare le proprie tasse.

In secondo luogo, un'erogazione liberale può essere (anche) motivata da un incentivo di natura fiscale – come la detrazione (dalle imposte) o deduzione (dalla base imponibile) – e/o da altri moventi di varia natura, quale il desiderio di un riconoscimento sociale e/o l'obiettivo di ottenere un favore (di qualsivoglia natura) da parte del beneficiario. Invece, la scelta di dare il 5x1000 non è soggetta ad alcun incentivo, né di natura fiscale, né di natura psicologica (per le ragioni di anonimato già ricordate). Al massimo, si potrebbe parlare di una ricerca di un beneficio o ritorno materiale da parte del contribuente, che però, come vedremo, è tutta da dimostrare.

L'assenza di un costo/sacrificio è quindi una delle ragioni fondamentali per cui riteniamo che il dare il 5x1000 sia una forma di dono senza sacrificio.

Tuttavia, rimane da affrontare la già ricordata obiezione: un dono senza sacrificio, non è un dono. Dunque, in che senso il 5x1000 sarebbe un dono senza sacrificio?

In verità, siamo capaci di fare quotidianamente piccoli gesti donativi o simbolici che comportano un sacrificio praticamente nullo. Sono quei gesti per i quali, come si dice, è "il pensiero che

conta". Non solo: ciò che fa sì che la scelta del 5x1000 possa essere qualificata come una forma di dono è che scegliere di devolvere o meno il proprio 5x1000 fa tutta la differenza, sia per il beneficiario che per il contribuente. Dal punto di vista del beneficiario, se riceve una somma corrispondente allo 0,5% dell'imposta sul reddito del contribuente, ciò che riceve è comunque un dono. Dal punto di vista del contribuente, se vuole che il beneficiario riceva questo dono, allora dovrà dare o donare il suo 5x1000.

Ciò è tanto più vero se il movente del dare il 5x1000 è altruistico. Se per altruismo intendiamo il "fare del bene all'altro" o avere una «qualche preoccupazione o interesse per il benessere dell'altro» (Scott e Seglow, 2007), e se il contribuente mira a fare del bene al beneficiario (letteralmente, colui a cui è fatto del bene), a maggior ragione dovrà dare il suo 5x1000.

2.2.1.2. Altruismo vs self-interest?

Abbiamo accennato in precedenza allo spettro di motivazioni che vanno dall'egoismo all'altruismo e come uno degli elementi qualificanti del dono è quel dare senza garanzia di restituzione, assumendo che l'altruismo sia un elemento qualificante del gesto donativo. È chiaro che la polarità egoismo/altruismo è una drastica semplificazione e che, in quanto tale, non deve indurre a pensare in termini dicotomici: lo spettro delle motivazioni umane è ben lungi dal ridursi a questa polarità. Si direbbe, tuttavia, che la letteratura economica sia rimasta intrappolata in questo dualismo, se e nella misura in cui le spiegazioni del comportamento umano continuano a muovere dal paradigma del *self-interest* e/o a cercare di ricondurre l'altruismo all'interno di questo stesso paradigma.

→ BOX 1

Il paradigma del *self-interest* applicato alle donazioni

Nella letteratura economica il *puzzle self-interest vs altruism* ha generato una serie infinita di contributi e discussioni, per la ragione che non è affatto semplice riconciliare il paradigma dominante del *self-interest* con i comportamenti altruistici quali la filantropia, la beneficenza, il *charitable giving*, il volontariato, ecc.

Semplificando molto, gli economisti hanno avanzato cinque possibili spiegazioni (per una breve sintesi si veda Andreoni, 2006) delle azioni *lato sensu* altruistiche o donative.

- 1) La donazione è guidata dal *self-interest* o puro egoismo. Per esempio, le donazioni alla ricerca sulla salute possono essere guidate dalla speranza di beneficiare delle sue scoperte.
- 2) La donazione è guidata da un *self-interest* illuminato, in cui l'aspettativa del ritorno o vantaggio personale si staglia su un orizzonte temporale più lungo.
- 3) La donazione può essere intesa come una forma di dono (o contributo) privato a un bene pubblico puro. Questa terza spiegazione permette di (ri)adattare l'altruismo nel paradigma economico del *self-interest*. Le prime due, infatti, non possono spiegare quelle donazioni che non restituiscono al donatore alcun beneficio diretto o ritorno.

La soluzione è solitamente consistita nel concepire queste forme di altruismo come doni fatti per massimizzare una funzione di utilità individuale che include i benefici per gli altri o per la società in generale. Muovendo quindi dall'idea che sussista un interesse individuale alla fornitura totale del bene o del servizio prodotto grazie alla donazione individuale, tutte e tre le spiegazioni possono essere modellate come donazioni private a un bene pubblico puro (Kolm, 1969; Arrow, 1972; Boulding, 1973; Becker, 1974).

4) Dalla donazione le persone possono ottenere un'utilità, sotto forma di ricompensa emotiva o piacere – un *warm glow* (o altruismo impuro). Le prime tre spiegazioni sono più adatte alle situazioni in cui il proprio contributo ha “un impatto misurabile sui beni o servizi prodotti attraverso la donazione”. Quando invece questi sono «prodotti su larga scala e in grande quantità» (per esem-

pio gli aiuti al terzo mondo forniti da grandi organizzazioni non profit), «e quando i donatori sono molti, diventa difficile accettare che le persone possano effettivamente sperimentare l'impatto delle loro donazioni. Di conseguenza il *free-riding* potrebbe dominare» (Andreoni, 2006). Per questo motivo il *warm glow* sembrerebbe fornire una spiegazione migliore delle precedenti.

5) Il *self-interest* non può spiegare la donazione. Questa critica del paradigma del *self-interest* implica di solito l'introduzione di: a) modelli di donazione non basati sull'utilità (Sugden, 1982, 1984) e/o intesi come contributo privato a beni pubblici seppur nella forma di una reciprocità intesa come mutuo vantaggio dei membri appartenenti alla collettività, secondo un paradigma contrattualista (Sugden, 1990, 2018); b) considerazioni morali, come la nozione di *commitment* sviluppata da Amartya Sen (1977).

↳ La doppia strategia della ricerca

Ci pare, invece, che la scelta del 5x1000 non possa essere facilmente spiegata con questo paradigma.

Come in ogni ricerca occorre inevitabilmente procedere per ipotesi semplificatrici, sicché per testare la presenza dell'eventuale movente altruistico nella scelta del 5x1000 abbiamo seguito una doppia strategia incrociata. La prima strategia mira a individuare la presenza di tale movente, la seconda a individuare l'assenza di tutti quegli elementi riconducibili ai moventi contrari, o *lato sensu* riconducibili al *self-interest*.

Quanto alla prima strategia, nel questionario abbiamo inserito alcune domande volte a indagare le motivazioni della scelta del contribuente e il modo in cui lui stesso percepisce la sua scelta. Nello spettro delle possibili risposte sulle motivazioni che inducono il contribuente alla scelta del 5x1000 abbiamo inserito alcune risposte *proxy* di altruismo, la più importante delle quali è “con il 5x1000 faccio del bene ad altri/aiuto chi è meno fortunato”.

Quanto alla seconda strategia, abbiamo cercato di formulare alcune domande e risposte in maniera tale che ci permettessero di inferire che il contribuente non sceglie il 5x1000 in vista di un ritorno o beneficio e che solitamente non fa alcun calcolo autointeressato o informato a tal riguardo.

Quanto alla garanzia della (eventuale) restituzione, ritorno o beneficio nella scelta del 5x1000, non ci sembrava necessario indagare più di tanto, giacché pare difficile immaginare come il contribuente possa garantirsi un tale ritorno, anche perché devolvere il 5x1000 è un gesto anonimo e il beneficiario non è a conoscenza di chi sia il donatore. D'altra parte, la ricerca di una qualche garanzia di ritorno ci pare che sia addirittura impensabile nel caso delle scelte a favore dei grandi beneficiari nazionali, come Save the Children, Emergency, Medici Senza Frontiere, Unicef, proprio perché la loro attività prevalente è all'estero. Lo stesso dicasi nel caso delle scelte operate a favore di cause ambientali o di associazioni che si occupano di animali (il caso di Cuneo, come vedremo nei prossimi capitoli, è emblematico). L'assenza di una garanzia di ritorno ci pare quindi un aspetto molto importante del 5x1000, che, in un certo senso, fornisce una fondamentale indicazione a favore dell'ipotesi del dono.

Infine, se di altruismo si tratta, è una forma di altruismo mediato dall'azione (o servizio prestato) dello stesso beneficiario del 5x1000. Il contribuente, infatti, dà al beneficiario, affinché egli possa svolgere la *mission* altruistica che gli è propria. A questo riguardo, occorre ulteriormente precisare che la nostra indagine muove dal fatto che la stragrande maggioranza delle scelte dei contribuenti va al Terzo settore, i cui fini sono noti ai contribuenti. D'altra parte, non si può escludere che anche le scelte effettuate a favore degli altri settori del 5x1000 siano mosse da un fine altruistico, come per esempio dare a una ASD, della quale magari si conoscono i soggetti coinvolti e il tempo da loro dedicato al servizio dello sport, o dare al Comune di residenza, che ha l'obbligo di investire l'ammontare ricevuto dal 5x1000 per lo svolgimento di attività sociali.

2.2.2. Sovranità fiscale

La seconda ipotesi della ricerca è la seguente: la scelta del 5x1000 è percepita dal contribuente come una forma di sovranità fiscale, nel senso di autonomia decisionale circa la destinazione e allocazione delle proprie tasse.

Per testare, con i questionari, la presenza (o assenza) di una motivazione a scegliere il 5x1000 secondo questa ipotesi, nello spettro delle possibili risposte circa le motivazioni della scelta del 5x1000 abbiamo introdotto la risposta: "con il 5x1000 scelgo io a chi va una parte delle mie tasse", assumendola come *proxy* di sovranità fiscale. Abbiamo, inoltre, formulato altre domande e risposte volte a comprendere se e in che misura dietro un'istanza di autonomia decisionale di tipo fiscale non vi fosse anche qualche altro movente.

Abbiamo già visto come alcuni studiosi dell'Istituto di *Percentage philanthropy* ungherese abbiano coniato l'espressione *taxation self-determination* (autodeterminazione della tassazione) quale chiave interpretativa di questo istituto.

Abbiamo anche visto come in Italia, l'interpretazione dominante dell'istituto dell'8x1000 e del 5x1000 sia fatta in chiave di sussidiarietà fiscale. Allo stesso modo, il principio *taxation self-determination* è riletto come una nuova forma di democrazia fiscale (un'idea già richiamata dalla Corte dei Conti): «la misura [del 5x1000] ha certamente ottime capacità di favorire la partecipazione dei cittadini nella definizione degli obiettivi pubblici e nel controllo sulla spesa statale» (Antonini, 2012: 15)²⁸.

D'altra parte, in alcune primissime (e per quanto sommarie) indagini sul 5x1000 si è insistito proprio sul valore dell'autonomia della scelta del contribuente (IREF, 2007). In altre indagini più approfondite, la sussidiarietà fiscale, quale principio informatore del 5x1000, è declinata, alla luce degli studi di Antonini, proprio in termini di sovranità fiscale del contribuente, per esempio, lì dove si sostiene che «la sussidiarietà e il principio di sovranità fiscale del contribuente», incorporati nel meccanismo del 5x1000, potrebbero coadiuvare la trasformazione di quest'ultimo «da assistito a cittadino attivo» (Marucci, Montedoro, 2012: 45ss.).

Occorre, tuttavia, distinguere i diversi concetti che il principio di sussidiarietà fiscale può riassumere, specialmente dal punto di vista del contribuente: sia l'aspetto donativo, già richiamato, sia quello della sovranità fiscale. A sua volta, è necessario disambiguare quest'ultima dalla nozione di democrazia fiscale. In particolare, preme capire se e in che misura il 5x1000 possa davvero essere inteso dal contribuente come una nuova forma di democrazia fiscale, variamente declinata come democrazia diretta e/o partecipazione e/o controllo dei contribuenti sulla spesa dei fondi pubblici. Questo dipende inevitabilmente dai significati attribuiti a questi termini e dalla percezione e consapevolezza che i cittadini hanno di tale meccanismo. D'altra parte, ferme restando le intenzioni del legislatore di istituire un meccanismo di sussidiarietà fiscale, un conto sono le intenzioni del legislatore, un altro le intenzioni dei contribuenti che attuano tale istituto con le loro scelte.

2.2.2.1. Tax allocation without representation e/o democrazia fiscale?

Cominciamo con la distinzione tra sovranità fiscale e democrazia fiscale. Il principio di sovranità fiscale, legato alla nostra ipotesi di ricerca, ci spinge a interpretare i sistemi di *Percentage philanthropy* come istituzioni di *tax allocation without representation*. Sul fatto, invece, che tali meccanismi siano anche una forma di

28 L'idea che il cittadino possa/debba controllare il bilancio pubblico è, fra l'altro, al centro di alcuni tentativi di costruire "indici di democrazia fiscale" (Streeck, 2010). Più in generale, l'idea di democrazia fiscale ha assunto una certa rilevanza in quelle prospettive contrattualiste che possono farsi risalire agli studi di Wicksell (1896), poi sviluppate dal filone di studi della Public Choice, fondato dal Nobel James Buchanan (si vedano Buchanan, 1967 e Brennan e Buchanan, 2000) e ulteriormente sviluppati dalla Constitutional Political Economy. Non a caso, tra i pochi recenti tentativi di fornire una spiegazione teorica del meccanismo italiano del 8x1000, spicca quello di Robert Sugden (2018) che, seguendo l'approccio contrattualista di Buchanan, interpreta l'8x1000 come un meccanismo di contribuzione privata ai beni pubblici, intesa alla luce del principio del "mutuo vantaggio" tra i membri della società. In ogni caso, alcune interpretazioni della nozione di democrazia fiscale ci paiono non facilmente adattabili al caso del 5x1000.

democrazia fiscale, nutriamo qualche dubbio (questione che richiederebbe, tuttavia, analisi più approfondite).

Alcuni studiosi (Bullain, 2004: 15) avevano già evidenziato che, nonostante originariamente il meccanismo mirasse anche a sviluppare una certa consapevolezza democratica del cittadino, il principio *taxation self-determination* fosse rimasto allo stato di *desiderata*, almeno per quanto riguarda i Paesi appartenenti al *Percentage Club*, anche in virtù di alcuni limiti tecnici del meccanismo stesso.

Anche se in Italia l'introduzione del 5x1000 non aveva la funzione di coadiuvare la transizione post comunista e di sviluppare una maggior consapevolezza democratica dei cittadini, riteniamo però che alcune considerazioni teoriche e tecniche riguardanti gli Stati del *Percentage Club* possano estendersi anche al nostro Paese.

Anzitutto, l'interpretazione per cui la scelta di destinare una parte delle proprie tasse possa essere intesa alla stregua di una forma di voto e, allo stesso tempo, di partecipazione, presta il fianco all'obiezione che non tutti i cittadini possono esercitare tale scelta, ma solo coloro che pagano le tasse. D'altra parte, alcuni di essi — si pensi a coloro che le pagano tramite il sostituto di imposta — non esprimono o si dimenticano di esprimere la scelta. Quest'ultimo punto non è determinante, né rappresenta un ostacolo insuperabile dal punto di vista fattuale, se si considera che nelle democrazie moderne il tasso di partecipazione elettorale è relativamente basso e che il problema di coloro che non esercitano la scelta del 5x1000 (in quanto non tenuti a presentare la dichiarazione dei redditi) è un ostacolo meramente tecnico per il quale si potrebbero trovare soluzioni. Tuttavia, dal punto di vista teorico, la questione della non partecipazione di tutti i cittadini ci pare invece un limite alle interpretazioni democratiche dell'istituto del 5x1000, stante il nesso ineludibile tra diritti di cittadinanza, diritti politici e democrazia.

Inoltre, ammesso e non concesso che i sistemi di *Percentage philanthropy* attuino una forma di controllo dei contribuenti sulla spesa dei fondi pubblici, questo sarebbe molto esiguo, stante la percentuale estremamente limitata (0,5%, nel caso italiano) delle entrate e relative spese su cui i contribuenti potrebbero esercitarlo. In verità, la stessa nozione di controllo potrebbe apparire fuorviante, sia perché i contribuenti non agiscono in maniera coordinata per esercitare un tale controllo, sia perché non è del tutto chiaro chi e cosa verrebbe controllato, né, soprattutto, come a seguito di un tale presunto esame possano darsi meccanismi di correzione, se, per esempio, la spesa dei fondi pubblici non dovesse essere conforme alla volontà dei contribuenti.

Si noti ancora che il *Percentage philanthropy* è l'unico istituto che va al di là del principio sui cui sono nati il parlamentarismo moderno e le moderne democrazie: *no taxation without representation*. In virtù dell'istituto di *Percentage philanthropy* il contribuente sceglie l'allocazione di una parte delle sue tasse senza la mediazio-

↳ Limiti di partecipazione

↳ Limiti di controllo

ne del parlamento e dei suoi rappresentanti. Questo non è un piccolo dettaglio e non può e non deve essere trascurato, visto il legame originario tra democrazia, tassazione e rappresentanza.

Alla luce di quanto detto, anche se si accettasse l'interpretazione di questo tipo di istituti come una forma di "democrazia" diretta – nozione sicuramente più atta a cogliere la mancanza di rappresentanza – rimane tuttavia il fatto che l'etichetta democrazia applicata al 5x1000 continua a suonare come una forzatura oppure come un ideale che è ancora di là da venire. Se, infatti, i sistemi democratici sono chiamati a rispondere a una delle domande cruciali sul potere – cioè chi deve governare (e chi deve essere governato) – ci pare che questi meccanismi diano una risposta che non riguarda tanto la questione del potere in sé, ma attivino solamente la sovranità fiscale del contribuente, una sovranità pur sempre molto limitata.

D'altra parte, se e nella misura in cui si ritiene che un pilastro essenziale delle democrazie moderne è l'opinione, la pubblica discussione e la pubblicità (ovvero la pubblicità della discussione, sia in parlamento che attraverso il quarto potere), occorre ribadire che, ammesso e non concesso che i sistemi di *Percentage philanthropy* siano una forma di democrazia diretta, questo processo di allocazione delle proprie tasse non è guidato da una preliminare discussione pubblica in virtù della quale si dovrebbe giungere a una decisione collegiale del *demos*. E tantomeno esiste una decisione finale da prendere secondo qualche regola di voto, per esempio di maggioranza. La decisione del contribuente è dunque meramente decentralizzata e, soprattutto, non coordinata: né attraverso una discussione pubblica, né dal Parlamento, né, tantomeno, da una autorità centrale.

D'altra parte, se proprio si volesse insistere sull'analogia tra sistemi di *Percentage philanthropy* e democrazia, come se scegliere la destinazione delle proprie tasse fosse una forma di voto, occorre altresì rimarcare che il 5x1000 ha almeno una marcia in più rispetto alla democrazia. Se infatti il cittadino-contribuente fosse deluso dall'operato del beneficiario da lui scelto, egli potrebbe non votarlo più, e votare un altro beneficiario già l'anno successivo, senza dover aspettare l'arco di tempo previsto per le successive elezioni. Dunque, se nella democrazia il cittadino è sovrano una volta ogni cinque anni, con il 5x1000 è sovrano una volta all'anno.

Infine, quanto alla limitata sovranità fiscale del contribuente, la sua limitazione riguarda non solo il lato delle uscite del bilancio pubblico, nel senso già detto del controllo molto limitato sulle spese pubbliche, ma anche quanto egli può liberamente destinare, essendo fisse le percentuali di destinazione previste dai meccanismi di *Percentage philanthropy*. D'altra parte, con questi meccanismi il contribuente non è sovrano nemmeno dal lato delle entrate, non essendo lui a determinare quanto tassare e tantomeno che cosa tassare. In questa prospettiva il principio di autodeterminazione della tassazione rischia di essere fuorvian-

↳ Limiti della sovranità fiscale del contribuente

te, soprattutto se preso alla lettera, giacché potrebbe lasciare intendere che il contribuente abbia la facoltà o persino il diritto di autodeterminare (o determinare da sé) questi parametri.

Per essere più precisi, occorrerebbe quindi dire che la sovranità fiscale o autonomia/libertà decisionale del contribuente verte solo sull'allocazione o destinazione di una percentuale delle imposte sul suo reddito.

In sintesi, per tutte queste ragioni, riteniamo che i meccanismi di *Percentage philanthropy* possano essere meglio intesi come delle istituzioni che implementano una procedura di decisione decentralizzata, interamente in mano ai contribuenti, circa l'allocazione e l'uso di una porzione limitata delle tasse. Ecco perché ci sembra più appropriato denominare questo tipo di meccanismi come una forma di *tax allocation without representation*.

Si è, tuttavia, cercato di non escludere la possibilità che i contribuenti percepiscano il gesto di dare il 5x1000 come una forma di contribuzione ai beni e ai servizi pubblici e che questa contribuzione potesse essere percepita come una forma di democrazia fiscale, seppure in un senso minimale. Sono state, perciò, formulate altre domande volte a comprendere se l'esercizio della sovranità fiscale possa essere percepita dal contribuente come funzionale alla contribuzione ai beni e servizi pubblici, potendo cioè lui scegliere quali beni e servizi pubblici siano meritevoli di essere finanziati con le proprie tasse. D'altra parte, questa ipotesi è coerente, almeno in linea teorica, con tutta quella letteratura economica che vede nelle donazioni effettuate al Terzo settore una forma di contributo privato a beni e servizi pubblici.

2.3. I beneficiari del Terzo settore: mappatura e criticità

La seconda parte della ricerca è volta ad analizzare l'altro lato del grande circolo del 5x1000, cioè i beneficiari, con particolare riferimento agli ETS operanti sul territorio cuneese.

Il Terzo settore soffre da tempo, forse sin dalla sua origine, di un problema di identità. Nella misura in cui esso è pensato o rappresentato (o si concepisce esso stesso) come terzo, e lì dove questa sua terzietà sta a indicare il suo stare tra Stato e mercato, rischia sempre di essere catturato e pensato in questa polarità, e di avere quindi un'identità meramente negativa: il non profit è appunto ciò che non è mercato, le ONG (Organizzazione Non Governative) sono ciò che non è Stato (o governo). Queste etichette ci dicono solo cosa non è il Terzo settore, non cosa è²⁹.

L'identità del Terzo settore, per essere rettamente intesa, deve essere pensata non tra, ma oltre la dicotomia mercato e Stato, privato e pubblico. Nonostante il fatto che illustri premi Nobel, quali Elinor Ostrom, abbiano da tempo esortato a guardare «oltre mercati e Stati» (Ostrom, 2010), in verità non ci siamo mai liberati del tutto di questa dicotomia che influenza il nostro modo di osservare il mondo. In altri termini, nonostante il fatto che diversi studi nelle scienze sociali abbiano da tempo identificato il Terzo settore quale luogo tipico della circolazione del dono e della costituzione del legame sociale (Godbout, 1998), o spazio della solidarietà, dell'altruismo, della reciprocità, della creazione, produzione e rigenerazione del capitale sociale e dei beni relazionali, o nell'orizzonte del paradigma dell'economia civile, ci pare che questa identità del Terzo settore come luogo della circolazione del dono fatichi ancora a emergere.

Ci sembra, quindi, che pensare gli ETS nell'orizzonte della circolazione del dono del 5x1000 possa costituire un piccolo contributo alla ricerca della loro identità.

La nostra indagine è stata svolta attraverso la somministrazione di questionari mirati. L'obiettivo di questa parte della ricerca è duplice: ricognitivo e operativo.

Ricognitivo, nella misura in cui cerca di costruire una sorta di censimento o mappatura degli ETS, beneficiari e non beneficiari

29 Nella maggior parte degli studi scientifici le organizzazioni del Terzo settore sono ancora prevalentemente etichettate come non profit e/o *non governmental organization*. Ciò è in parte dovuto agli studi sviluppati dal *John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, dagli inizi degli anni Novanta (Salamon e Anheier (1992, 1996, 1997), Anheier e Seibel (1993)). In verità, in alcuni dei primi studi gli autori avevano avvertito il lettore che il termine non profit potesse tradire l'origine nord-americana di un certo modo di comprendere il fenomeno: per questa ragione proponevano, soprattutto per fini comparativi, il (apparentemente) più neutrale Terzo settore. Nonostante queste avvertenze, il termine non profit ha finito con l'imporsi nella letteratura scientifica, al punto da costituire il *benchmark* e il criterio di classificazione delle organizzazioni non profit per molti altri studi successivi e indagini statistiche (*United Nations* 2003). Il prefisso 'non' delle etichette non profit e *non governmental organization* tradisce il riferimento concettuale all'orizzonte di pensiero dicotomico, rispettivamente (non) mercato/(non) Stato. Queste etichette non aiutano a pensare l'identità propria del Terzo settore proprio perché essa è pensata in negativo: il Terzo settore è un "non-qualcosa" (Moro, 2014). Così, l'identità del Terzo settore finisce con l'essere intrappolata dalla sua stessa terzietà: si rischia cioè di dare al Terzo settore un ruolo che è o *residuale* tra Stato e mercato, o meramente *funzionale* allo Stato e al mercato, pensato cioè per far funzionare bene l'uno e/o l'altro (Donati, 2004).

del 5x1000, e comprendere l'impatto delle risorse derivanti dal 5x1000, vale a dire quanto incidono nell'economia complessiva di questi enti, come sono state utilizzate, quali servizi sono stati erogati e chi sono i soggetti che ne hanno beneficiato.

Operativo, nella misura in cui tale ricognizione era intesa a evidenziare alcuni elementi di criticità inerenti alla valutazione, conoscenza e uso del meccanismo del 5x1000 da parte di questi enti, beneficiari e non, al fine di individuare ipotesi correttive e/o proposte di *policy*.

→ BOX 2

Il capitale sociale del 5x1000

Nell'economia del presente quaderno abbiamo dovuto lasciare sullo sfondo una questione importante, ma che tuttavia avrebbe richiesto una ricerca a parte, vale a dire se il 5x1000 potesse candidarsi a essere un indice di capitale sociale.

Ci siamo limitati a trarre alcuni spunti da quegli studi che avevano un *focus* particolare sul sistema Italia e che hanno ripreso e aggiornato le ricerche di Putnam sulla *civiness*, i legami personali, le reti di conoscenza, fiducia reciproca e cooperazione che si sviluppano nel tessuto della società civile e si propagano nella vita politica.

In particolare, ai fini di questa analisi, sono rilevanti gli studi che hanno insistito maggiormente, da un lato, sull'orientamento ai valori e la dimensione oblativa, donativa o altruistica insita nel capitale sociale (Cartocci, 2007) e, dall'altro, sul Terzo settore quale attore fondamentale della creazione e rigenerazione del capitale sociale e del legame sociale (Colozzi e Donati, 2006; Donati e Colozzi, 2007). Ci pare, infatti, che il meccanismo del 5x1000, visto sia dal lato dei contribuenti che del Terzo settore, tenga assieme queste due dimensioni del capitale sociale e che l'analisi delle scelte dei contribuenti permetta altresì di approfondire in che misura esse siano orientate non solo da un movente di natura altruistica, ma anche dalla rete di conoscenze più o meno allargate del contribuente stesso.

Onde rintracciare nella scelta del contribuente la presenza di elementi di capitale sociale riconducibili alla sua rete di conoscenze, abbiamo cercato, con i questionari, di distinguere tra diversi livelli o gradi di conoscenza, tenendo a mente la distinzione tra capitale sociale primario e secondario, e seguendo, per quanto possibile, la tipologia introdotta da Donati e Colozzi, lì dove ciascuno di questi due tipi di capitale sociale può essere distinto in altrettanti sottotipi:

1) Capitale sociale familiare parentale (proprio della sfera sociale prettamente familiare e di parentela cui gli individui appartengono) e capitale sociale comunitario allargato (proprio della sfera sociale identificata con le reti informali di amicizia, vicinato e conoscenza personale);

2) il capitale sociale secondario può essere invece distinto in associativo (proprio di coloro che appartengono a una associazione di società civile) e generalizzato (proprio delle relazioni con l'altro generalizzato e con le istituzioni) (Donati e Colozzi, 2007: 10).

Ovviamente, per poter costruire un indice di capitale sociale basato sul 5x1000 non basta il semplice rintracciare nelle scelte dei contribuenti tanto la dimensione donativa quanto l'eventuale rete di conoscenze che lo connette al beneficiario del Terzo settore da lui scelto e lo rende partecipe della società civile o della vita politica in generale. Né ovviamente può essere sufficiente un'indagine su base provinciale.

In altri termini, rintracciare queste dimensioni del capitale sociale potrà al massimo essere un pungolo per ricerche future volte a comprendere se “il grande circolo del

5x1000” possa candidarsi a diventare un indicatore affidabile di capitale sociale.

**L'ANALISI SUI
MICRODATI.
TIPI DI CONTRIBUENTI
E TIPI DI SCELTE.**

3

In questo capitolo vengono analizzate in primo luogo le scelte del 5x1000 e dell'8x1000 dei contribuenti italiani e le propensioni alla scelta dei "contribuenti 730", "UnicoPF" e "CU". In secondo luogo, viene approfondita l'analisi delle caratteristiche socio-demografiche dei contribuenti che scelgono o meno di destinare il 5x1000, anche al fine di capire se ci sono margini per ampliare la platea di coloro che effettuano la scelta. Per comprendere poi il *trend* delle scelte, viene presentata un'analisi storica, riferita agli anni 2009-2015 su un campione di circa 10 mila dichiarazioni di contribuenti cuneesi³⁰.

3.1. I contribuenti italiani

In Italia, i contribuenti, dichiaranti e congiunti, che hanno assolto all'obbligo di presentazione della dichiarazione dei redditi per l'anno fiscale 2013 sono stati circa 41 milioni, pari a oltre il 68% della popolazione totale³¹ e a quasi l'80% della popolazione in età lavorativa³². La dichiarazione poteva essere presentata in via diretta dagli stessi contribuenti attraverso i modelli UnicoPF (Unico Persone Fisiche, poi rinominato Modello Redditi Persone Fisiche) e 730 o, per i contribuenti esonerati, in via indiretta attraverso il modello 770 presentato dal soggetto che ha erogato il reddito nel corso dell'anno fiscale (soggetto denominato sostituto d'imposta). Occorre precisare a questo riguardo che il modello 770 è l'altro lato della medaglia del più noto modello CU (Certificazione Unica) che il contribuente riceve dal suo sostituto di imposta. D'ora innanzi ci riferiremo al modello 770 allorché ci troveremo a commentare le elaborazioni sui dati forniti dall'AE (proprio perché sono stati estratti dall'archivio fiscale contenente i dati derivati dai modelli 770 trasmessi dai sostituti d'imposta), mentre ci riferiremo al modello CU in tutti gli altri casi in cui il commento si riferisce genericamente al contribuente o al tipo di contribuente (tab. 5).

30 Poiché in alcuni casi il modello dichiarativo 730 poteva essere presentato dai coniugi in modalità congiunta, se non diversamente indicato, in questa analisi la popolazione di riferimento è costituita da tutti i dichiaranti principali.

31 La popolazione italiana residente al 31/12/2013 era pari a 60.782.668 (www.demo.istat.it/pop2013/index.html).

32 La popolazione in età lavorativa (dai 15 anni) nel 2013 era pari a 51.336.889.

Tabella 5. Distribuzione dei contribuenti (dichiaranti o congiunti) per 100 residenti (a.f. 2013)

REGIONE	Dichiarazioni/Residenti %
Piemonte	73,2
Valle d'Aosta	77,4
Lombardia	72,3
Liguria	76,1
Trentino-Alto Adige	79,9
Veneto	72,6
Friuli-Venezia Giulia	76,5
Emilia-Romagna	76,5
Toscana	73,6
Umbria	71,6
Marche	73,1
Lazio	69,3
Abruzzo	70,1
Molise	69,2
Campania	54,5
Puglia	63,6
Basilicata	66,1
Calabria	61,5
Sicilia	58,1
Sardegna	65,1

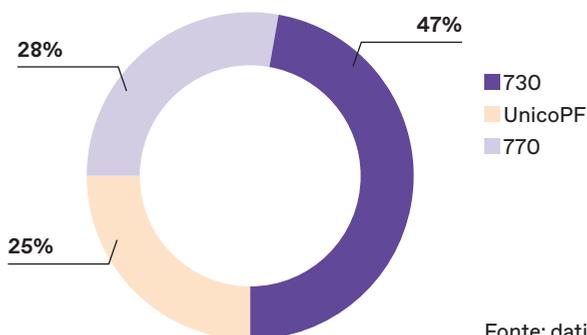
Fonte: dati AE.

3.1.1. Le scelte dei contribuenti in base ai modelli dichiarativi

↳ **Contribuenti 730, UnicoPF e CU**

La distribuzione percentuale dei modelli presentati indica che in Italia circa il 72% dei contribuenti ha effettuato dichiarazione diretta presentando i modelli UnicoPF e 730 (fig. 5).

Figura 5. Distribuzione percentuale dei contribuenti (dichiaranti o congiunti) per tipo di dichiarazione presentata (a.f. 2013)



Fonte: dati AE.

Tale distribuzione risulta particolarmente interessante poiché la propensione a destinare il 5x1000 e l'8x1000 varia notevolmente a seconda del tipo di modello presentato.

Per destinare tali quote IRPEF, i contribuenti che non sono obbligati a presentare la dichiarazione dei redditi possono in ogni caso scegliere di destinare il 5x1000 o l'8x1000 compilando l'apposita scheda allegata al Modello CU, consegnandola in busta chiusa presso gli uffici postali, un intermediario abilitato (CAF, commercialista, ecc.) o direttamente attraverso i servizi telematici dell'AE.

Tuttavia, stante la difficoltà della procedura, oltre alla mancata consapevolezza da parte di molti contribuenti di questa possibilità, in Italia il numero di scelte del 5x1000 e 8x1000 con Modello CU è veramente esigua (tab.6).

Tabella 6. Percentuale di dichiaranti che hanno scelto di destinare il 5x1000 o l'8x1000 per tipo di modello presentato (a.f. 2013)

Modelli	5x1000 %	8x1000 %
730	69,7	63,9
UnicoPF	70,1	64,3
770	0,6	0,6
Tutti i modelli	49,2	45,1

Fonte: dati AE.

Per entrambe le scelte solo lo 0,6% dei dichiaranti con modello 770 (o CU) ha effettuato la scelta di destinare, mentre per gli altri modelli dichiarativi tale percentuale oscilla intorno al 70% per il 5x1000 e al 64% nel caso dell'8x1000. Dalla precedente tabella si nota che in Italia ha deciso di destinare il 5x1000 il 49,2% dei dichiaranti.

Occorre quindi fare attenzione nel dire che circa il 50% degli italiani destina il 5x1000, giacché questa media rischia di occultare le grandi differenze tra tipi di contribuenti 730 e UnicoPF da un lato e contribuenti CU dall'altro. Inoltre, se si considera che alcune indagini precedenti³³ avevano grandemente sottostimato o sovrastimato le percentuali dei contribuenti 730, UnicoPF e CU che destinano il 5x1000 – ritenendo che i primi fossero il 75%, i secondi il 25% e i terzi lo 0,1% – ci pare che i dati a nostra disposizione raccontino un'altra storia e aiutino a far luce sul numero reale di contribuenti UnicoPF e CU che destinano il 5x1000.

³³ Si veda, per esempio, l'analisi di Consorti, *Il nuovo 5xmille. Cosa cambia per enti e contribuenti dopo la riforma del terzo settore* (www.vita.it/it/article/2018/06/08/nuovo-5-per-mille-le-novita/147150/).

3.1.2. Una classifica delle province più generose?

Abbiamo, inoltre, cercato di capire se avesse senso stilare una classifica delle province più generose, ossia quelle con la percentuale più alta di contribuenti che scelgono di destinare il 5x1000 o l'8x1000 (numero di contribuenti di una determinata provincia che effettuano la scelta sul numero totale dei contribuenti di quella stessa provincia).

Considerando che nel 2013 le province in Italia erano 111, ed escludendo le dieci province che si collocano nella parte più alta della distribuzione percentuale, e le dieci che si collocano nella parte bassa, per le restanti province gli scostamenti tra percentuale di contribuenti che effettuano la scelta del 5x1000 rispetto alla media nazionale (49,2%) sono mediamente inferiori ai 2 punti percentuali³⁴. Stesso discorso vale per la misura dell'8x1000 destinata dal 45,1% dei dichiaranti.

↳ La distribuzione geografica

Questo dato ci pare molto significativo se lo si confronta con i risultati di altri studi che, muovendo dall'analisi del fenomeno della concentrazione e dispersione-polverizzazione del gettito redistribuito del 5x1000, misurato su base regionale, e notando come gran parte del gettito sia concentrato in alcune regioni, ci pare che abbiano tratto un'inferenza erronea circa il comportamento (presuntamente) eterogeneo dei contribuenti, proprio con riferimento alla percentuale di donatori sul totale dei contribuenti. Per esempio, nello studio condotto da Banca Etica si afferma che

la distribuzione per regione del 5x1000 evidenzia una crescita costante di alcune regioni, Lombardia, Lazio, Emilia-Romagna, Piemonte e Veneto che tra il 2006 e il 2017 sono costantemente ai primi posti della classifica per importi erogati. Leggendo i dati relativi alla percentuale di donatori sul totale dei contribuenti scopriamo una certa eterogeneità sul comportamento dei cittadini rispetto al 5x1000. Lazio, Lombardia e Liguria sono le regioni in cui si registra la percentuale più alta di contribuenti che utilizzano l'istituto del 5x1000, rispettivamente il 76%, 63%, 41%. Regioni fanalino di coda sono invece Abruzzo (13%), Sardegna e Campania (14%).

(Banca Etica, 2019: 29)

Alla luce dell'analisi da noi effettuata, verrebbe invece da dire che la scelta del 5x1000, come anche dell'8x1000, non ha confini territoriali. La spiegazione che ci pare più plausibile è che, poiché esercitare tale scelta è un gesto relativamente semplice e ormai noto alla stragrande maggioranza dei contribuenti italiani, non ci sono contribuenti di determinate province (né regioni) più propensi a de-

³⁴ I calcoli sono stati effettuati sui contribuenti che nel dataset hanno la provincia valorizzata. Per dovere di precisione, tra i dati forniti dall'AE ci sono 378.785 contribuenti di cui non è nota la provincia.

stinare di altri contribuenti residenti altrove. E se assumiamo che la scelta di dare il 5x1000 sia un gesto donativo-altruistico, come dimostreremo meglio nel prossimo capitolo, allora possiamo dire che la generosità non ha limiti, né confini territoriali.

3.1.3. Scelte generiche e scelte specifiche

Come già ricordato nel primo capitolo, ai contribuenti viene data la possibilità o di scegliere l'ente beneficiario del suo 5x1000, indicandone il codice fiscale, o di effettuare una scelta generica che verrà redistribuita secondo uno specifico criterio (redistribuzione dell'importo). In Italia nel 2013 solo il 12,1% di coloro che hanno deciso di destinare il 5x1000 hanno effettuato una scelta generica (apponendo la semplice firma in uno dei settori del 5x1000), mentre quasi l'88%, equivalente a oltre 16 milioni di dichiaranti, ha scelto un ente specifico cui destinare il contributo (apponendo, oltre alla firma, anche il codice fiscale del beneficiario). La percentuale di chi ha esercitato una scelta espressa a favore di uno specifico beneficiario risulta ancora più alta nel caso dei contribuenti CU, indicatore del fatto che, data la maggiore difficoltà insita nell'invio della scheda allegata al CU per esprimere la scelta del 5x1000, chi decide di attivarsi lo fa perché fortemente motivato a destinare la propria quota a uno specifico ente (tab. 7).

Tabella 7. Distribuzione dei dichiaranti per tipo di modello presentato e tipo di scelta del 5x1000 (a.f. 2013)

MODELLI	730	UnicoPF	770	Totale
Scelta generica	1.375.096	863.239	3.513	2.241.848
Scelta specifica	10.007.520	6.237.435	64.197	16.309.152
Totale	11.382.616	7.100.674	67.710	18.551.000

Fonte: dati AE.

3.2. I contribuenti cuneesi

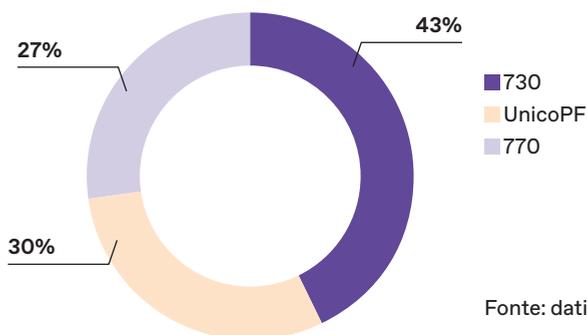
3.2.1. Contribuenti italiani e cuneesi a confronto

In provincia di Cuneo, per l'anno fiscale 2013, sono stati presentati 413 mila modelli dichiarativi per un totale di circa 435 mila contribuenti (dichiaranti e congiunti)³⁵, pari a poco meno del 74% dei residenti nella provincia e all'86% della popolazione in età lavorativa³⁶. La maggiore percentuale di contribuenti rispetto al dato nazionale (68% e 80%) sembra in linea col fatto che in provincia di Cuneo il tasso di occupazione nel 2013 era più alto del corrispondente valore nazionale di quasi 10 punti percentuali³⁷.

↳ Tipo di dichiarazione

Anche in provincia di Cuneo, la maggior parte delle dichiarazioni, il 73%, viene effettuata in modalità diretta tramite presentazione dei modelli 730 o UnicoPF (fig. 6).

Figura 6. Distribuzione percentuale dei dichiaranti per tipo di dichiarazione presentata in provincia di Cuneo (a.f. 2013)



Fonte: dati AE.

Nello stesso anno il 50% dei dichiaranti (poco sopra la media nazionale), pari a circa 206 mila unità, ha scelto di destinare il proprio 5x1000 e il 46% – pari a circa 190 mila dichiaranti – l'8x1000. Le differenti percentuali riferite ai diversi modelli sono simili a quelle riscontrate a livello nazionale (tab. 8).

35 Il 13,5% delle dichiarazioni sono state effettuate in modalità congiunta.

36 La popolazione residente in provincia di Cuneo al 31/12/2013 era pari a 589.102; i residenti in età lavorativa 507.408 (www.demo.istat.it/pop2013/index.html).

37 Nel 2013 a Cuneo il tasso di occupazione era pari al 65,3% e il tasso di disoccupazione 6,8%, mentre a livello nazionale gli stessi erano pari rispettivamente al 55,5% e al 12,1% (www.dat.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_TAXOCCU1).

Tabella 8. Percentuale di dichiaranti che hanno scelto di destinare il 5x1000 o l'8x1000 per tipo di modello presentato in provincia di Cuneo (a.f. 2013)

Modelli	5x1000 %	8x1000 %
730	70,1	64,4
UnicoPF	70,0	64,3
770	0,9	0,8
Tutti i modelli	50,0	46,0

Fonte: dati AE.

Anche la distribuzione percentuale tra i due tipi di scelta, specifica o generica, segue la tendenza nazionale: circa l'88% di coloro che hanno effettuato la scelta tramite modelli 730 o UnicoPF, e il 95% di coloro che hanno effettuato la scelta inviando appositamente il modulo allegato al CU, ha indicato il codice fiscale del beneficiario (tab. 9).

Tabella 9. Distribuzione dei dichiaranti per tipo di modello presentato e tipo di scelta del 5x1000 in provincia di Cuneo (a.f. 2013)

MODELLI	730	UnicoPF	770	Totale
Scelta generica	13.753	10.944	51	24.748
Scelta specifica	101.691	79.036	988	181.715
Totale	115.444	89.980	1.039	206.463

Fonte: dati AE.

↳ Settore destinatario

È interessante notare com'è differente la distribuzione del settore destinatario del gruppo di chi ha effettuato la scelta generica rispetto a chi ha indicato un destinatario specifico. Oltre il 77% di coloro che hanno effettuato solo una scelta generica del 5x1000 ha indicato il settore della Ricerca scientifica e università e il settore della Ricerca sanitaria, mentre tale percentuale scende al 19,8% per coloro che hanno fatto una scelta specifica (tab. 10).

Tabella 10. Distribuzione percentuale delle scelte generiche e specifiche per settore beneficiario in provincia di Cuneo (a.f. 2013)

Settore beneficiario	Scelte generiche %	Scelte specifiche %
Volontariato, onlus	21,6	73,6
Ricerca scientifica e università	32,4	11,1
Ricerca sanitaria	44,8	8,7
Associazioni sportive dilettantistiche	1,2	2,2
Attività sociali del Comune di residenza	-	3,7
Protezione, promozione e miglioramento della cultura e del paesaggio	-	0,7
	100	100

Fonte: dati AE.

In parte, questa grande differenza di comportamento è giustificata dal fatto che alcuni enti molto opzionati, come per esempio l'AIRC, che nella provincia di Cuneo ha avuto oltre l'11% delle scelte, hanno la possibilità di inserirsi anche nel riquadro del volontariato, oltre che in quelli della ricerca scientifica e università o della ricerca sanitaria.

Non ci sono, invece, particolari differenze di genere o età per quanto attiene alla scelta dei settori stessi (tab. 11).

Tabella 11. Distribuzione percentuale dei dichiaranti per settore destinatario del 5x1000, genere e classi di età in provincia di Cuneo (a.f. 2013)

Settore destinatario	Genere		Classi di età		
	Femmine %	Maschi %	0-35 %	36-55 %	oltre 56 %
Volontariato, onlus	67,3	67,3	67,4	67,2	67,5
Ricerca scientifica e università	13,7	13,6	13,6	13,7	13,5
Ricerca sanitaria	13	13,1	13,2	13,1	12,9
Associazioni sportive dilettantistiche	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Attività sociali nel Comune di residenza	3,3	3,3	3,1	3,3	3,4
Protezione, promozione e miglioramento della cultura e del paesaggio	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
	100	100	100	100	100

Fonte: dati AE.

Infine, per quanto riguarda il comportamento dei contribuenti cuneesi relativamente alle scelte dei grandi beneficiari a livello nazionale, non si notano grandi scostamenti rispetto ai comportamenti dei contribuenti italiani, come si evince dalla classifica dei primi venti beneficiari in cui abbiamo messo a confronto tali scelte (tab. 12).

Tabella 12. Confronto dei primi 20 beneficiari in provincia di Cuneo e a livello nazionale (a.f. 2013)

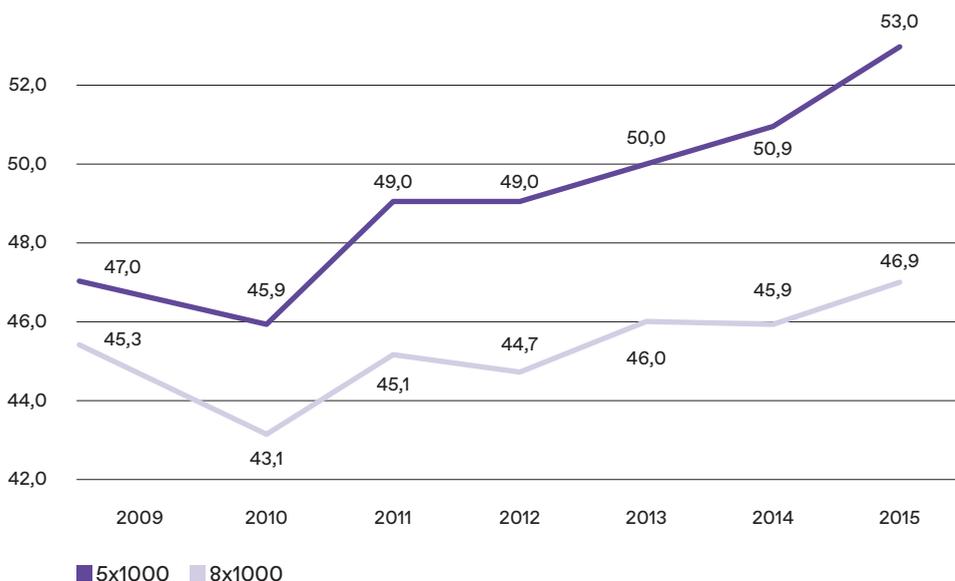
%	Scelte espresse – provincia di Cuneo	n.	Scelte espresse – Italia	%
11,4%	ASSOCIAZIONE ITALIANA PER LA RICERCA SUL CANCRO	1	ASSOCIAZIONE ITALIANA PER LA RICERCA SUL CANCRO	12,2%
2,5%	EMERGENCY - LIFE SUPPORT FOR CIVILIAN WAR VICTIMS ONG ONLUS	2	EMERGENCY - LIFE SUPPORT FOR CIVILIAN WAR VICTIMS ONG ONLUS	3,0%
1,8%	FONDAZIONE PIEMONTESE PER LA RICERCA SUL CANCRO ONLUS	3	MEDICI SENZA FRONTIERE ONLUS	1,7%
1,7%	FEDERAZIONE NAZIONALE DELLE ASSOCIAZIONI AUSER DI VOLONTARIATO	4	FONDAZIONE PIEMONTESE PER LA RICERCA SUL CANCRO ONLUS	1,7%
1,5%	ASSOCIAZIONI CRISTIANE LAVORATORI ITALIANI - A.C.L.I.	5	FEDERAZIONE NAZIONALE DELLE ASSOCIAZIONI AUSER DI VOLONTARIATO	1,7%
1,5%	MEDICI SENZA FRONTIERE ONLUS	6	AIL - ASSOCIAZIONE ITALIANA CONTRO LE LEUCEMIE, LINFOMI E MIELOMA ONLUS	1,5%
1,4%	AIL - ASSOCIAZIONE ITALIANA CONTRO LE LEUCEMIE, LINFOMI E MIELOMA ONLUS	7	ASSOCIAZIONI CRISTIANE LAVORATORI ITALIANI - A.C.L.I.	1,5%
1,3%	COMITATO ITALIANO PER L'UNICEF ONLUS	8	COMITATO ITALIANO PER L'UNICEF ONLUS	1,4%
1,1%	FONDAZIONE ITALIANA SCLEROSI MULTIPLA ONLUS	9	FONDAZIONE DELL'OSPEDALE PEDIATRICO A. MEYER ONLUS	1,0%
1,1%	ASSIPROMOS	10	LEGA DEL FILO D'ORO ONLUS	0,9%
1,0%	FONDAZIONE DELL'OSPEDALE PEDIATRICO A. MEYER ONLUS	11	FONDAZIONE ITALIANA SCLEROSI MULTIPLA ONLUS	0,9%
0,9%	LEGA DEL FILO D'ORO ONLUS	12	MOVIMENTO CRISTIANO LAVORATORI	0,8%
0,9%	MOVIMENTO CRISTIANO LAVORATORI	13	FONDAZIONE ANT ITALIA	0,7%
0,7%	FONDAZIONE ANT ITALIA	14	ISTITUTO EUROPEO DI ONCOLOGIA S.R.L.	0,7%
0,7%	ISTITUTO EUROPEO DI ONCOLOGIA S.R.L.	15	FONDAZIONE UMBERTO VERONESI	0,7%
0,7%	FONDAZIONE UMBERTO VERONESI	16	OSPEDALE SAN RAFFAELE S.R.L.	0,6%
0,7%	SAVE THE CHILDREN ITALIA ONLUS	17	SAVE THE CHILDREN ITALIA ONLUS	0,6%
0,5%	ISTITUTO GIANNINA GASLINI	18	ISTITUTO GIANNINA GASLINI	0,6%
0,5%	CAMPAGNA AMICA	19	CENTRO DI RIFERIMENTO ONCOLOGICO DI AVIANO	0,5%
0,5%	FONDAZIONE TELETHON	20	FONDAZIONE TELETHON	0,5%

Fonte: elaborazione degli autori su dati AE.

3.2.2. Le tendenze delle scelte

In generale, mentre la percentuale di destinazione della quota 8x1000 dell'IRPEF sembra essersi assestata negli anni intorno al 45,5%, la percentuale dei dichiaranti che sceglie di destinare il 5x1000 sembra crescere nel tempo. In base a un'analisi storica su un campione di contribuenti, si stima che la percentuale di coloro che hanno destinato tale quota IRPEF ha avuto, tra il 2009 e il 2015, un incremento assoluto del 6% e un aumento relativo del 13% (fig. 7).

Figura 7. Percentuale dei dichiaranti che hanno scelto di destinare il 5x1000 e l'8x1000 in provincia di Cuneo (a.f. 2009-2015)



Fonte: elaborazione degli autori su dati AE.

Tuttavia, la variazione sembra notevolmente differenziata, per entrambe le scelte, a seconda dei modelli presentati (tabb. 13-14).

Tabella 13. Percentuale di dichiaranti che hanno scelto di destinare il 5x1000 per anno e tipo di modello in provincia di Cuneo (a.f. 2009-2015)

Anni Fiscali	5x1000			
	730 %	UnicoPF %	770 %	Tutti i modelli %
2009	68,1	57,6	2,2	47,0
2010	75,7	59,8	1,8	45,9
2011	69,6	59,6	1,9	49,0
2012	70,6	60,4	1,5	49,0
2013	70,1	70,0	0,9	50,0
2014	76,7	59,0	0,7	50,9
2015	77,3	60,7	0,9	53,0

Fonte: elaborazione degli autori su dati AE.

Nota: in corsivo i valori stimati

Tabella 14. Percentuale di dichiaranti che hanno scelto di destinare l'8x1000 per anno e tipo di modello in provincia di Cuneo (a.f. 2009-2015)

Anni Fiscali	8x1000			
	730 %	UnicoPF %	770 %	Tutti i modelli %
2009	63,6	58,2	2,2	45,3
2010	68,2	57,9	1,9	43,1
2011	63,1	56,0	2,0	45,1
2012	63,9	55,6	1,3	44,7
2013	64,4	64,3	0,8	46,0
2014	69,3	52,9	0,6	45,9
2015	68,7	53,4	0,8	46,9

Fonte: elaborazione degli autori su dati AE.

Nota: in corsivo i valori stimati

Anche la percentuale, già molto elevata, dei dichiaranti che hanno optato per una scelta specifica tende ad aumentare nel tempo, sebbene in maniera lieve e discontinua (tab. 15).

Tabella 15. Percentuale di dichiaranti che hanno scelto di destinare il 5x1000 per anno e tipo di scelta in provincia di Cuneo (a.f. 2009-2015)

Anni	Scelta generica %	Scelta specifica %
2009	19,5	80,5
2010	14,5	85,5
2011	17,4	82,6
2012	15,7	84,3
2013	12,0	88,0
2014	15,5	84,5
2015	15,5	84,5

Fonte: elaborazione degli autori su dati AE.
Nota: in corsivo i valori stimati

3.2.3 Caratteristiche socio-demografiche e scelte

Le caratteristiche socio-demografiche di cui abbiamo conoscenza – età, sesso, stato civile, reddito, erogazioni liberali effettuate – non sembrano avere un’influenza significativa sulla scelta di destinare le quote del 5x1000 e dell’8x1000.

Il 53,8% dei dichiaranti sono maschi – percentuale che scende al 52,0% se si considerano, invece, tutti i contribuenti (dichiaranti e congiunti). Con riferimento alla scelta del 5x1000, sembrerebbe che i maschi abbiano una probabilità più alta delle donne di scegliere di destinare tale misura, tuttavia l’effetto potrebbe essere indotto da altri fattori, tra cui il diverso utilizzo dei modelli dichiarativi da parte dei due generi (tab. 16; fig. 8).

Tabella 16. Distribuzione delle scelte del 5x1000 per genere del dichiarante in provincia di Cuneo (a.f. 2013)

Scelta del 5x1000	Femmine %	Maschi %
Si	47,6	52,1
No	52,4	47,9
	100	100

Fonte: elaborazione degli autori su dati AE.

Figura 8. Distribuzione percentuale dei dichiaranti per modello presentato in provincia di Cuneo (a.f. 2013)



Fonte: elaborazione degli autori su dati AE.

Infatti, se si tiene conto del tipo di modello, possiamo vedere che il comportamento di scelta delle donne non differisce in modo significativo da quello degli uomini (tab. 17).

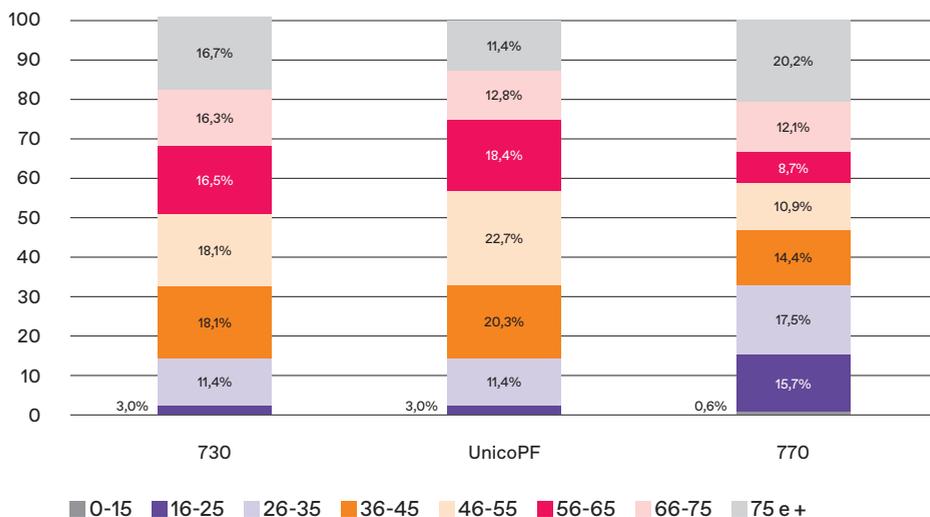
Tabella 17. Distribuzione percentuale per genere, modello e scelta del 5x1000 in provincia di Cuneo (a.f. 2013)

Scelta del 5x1000	730		UnicoPF		770	
	Femmine %	Maschi %	Femmine %	Maschi %	Femmine %	Maschi %
Si	70,0	70,2	70,0	70,0	0,9	0,8
No	30,0	29,8	30,0	30,0	99,1	99,2
Totale	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazione degli autori su dati AE.

Anche per la variabile età, la distribuzione si diversifica al cambiare dei modelli: infatti, il 730 viene utilizzato con proporzioni non molto dissimili per qualunque classe di età del dichiarante, mentre più di un terzo dei modelli 770 sono utilizzati da dichiaranti appartenenti alle classi di età estreme (fig. 9).

Figura 9. Distribuzione dei dichiaranti per classe di età e modello utilizzato in provincia di Cuneo (a.f. 2013)



Fonte: elaborazione degli autori su dati AE.

A eccezione delle dichiarazioni effettuate da dichiaranti molto giovani, all'interno di ogni singola tipologia di modello le percentuali di chi sceglie di destinare il 5x1000 variano in misura minima (tab. 18).

Tabella 18. Distribuzione dei dichiaranti per scelta del 5x1000, classe di età e modello presentato in provincia di Cuneo (a.f. 2013)

Classe di età	Scelta del 5x1000							
	730		UnicoPF		770		Totale	
	No %	Sì %	No %	Sì %	No %	Sì %	No %	Sì %
0-15	38,9	61,1	37,3	62,7	99,9	0,1	94,0	6,0
16-25	29,6	70,4	29,6	70,4	99,6	0,4	77,2	22,8
26-35	30,2	69,8	29,4	70,6	99,4	0,6	56,6	43,4
36-45	29,6	70,4	30,4	69,6	99,4	0,6	46,3	53,7
46-55	29,6	70,4	29,9	70,1	99,4	0,6	42,3	57,7
56-65	30,3	69,7	30,0	70,0	98,8	1,2	41,8	58,2
66-75	29,9	70,1	30,3	69,7	98,4	1,6	47,2	52,8
75 e +	30,0	70,0	29,7	70,3	98,7	1,3	55,0	45,0
Totale	29,9	70,1	30,0	70,0	99,1	0,9	50,0	50,0

Fonte: elaborazione degli autori su dati AE.

→ BOX 3

La relazione tra scelte dell'8x1000 e del 5x1000

Dalle tabelle precedenti si può dedurre che chi destina l'8x1000 ha una maggiore propensione a devolvere anche il 5x1000, e viceversa. In sé, la cosa sembrerebbe piuttosto scontata, stante la concomitanza della scelta dell'8x1000 e del 5x1000 e il fatto che nel modello dichiarativo i riquadri per eser-

citare le due scelte sono nella stessa pagina. Tuttavia, abbiamo cercato di capire meglio se esista una relazione tra i due tipi di scelte e, in caso affermativo, come debba interpretarsi tale relazione.

Anzitutto, vediamo che nel 2013, il 42,3% dei contribuenti ha optato per entrambe le scelte, il 46,3% non ha effettuato alcuna scelta e il resto ha effettuato solo una scelta tra 5x1000 e 8x1000 (tab. 19).

Tabella 19. Distribuzione percentuale dei dichiaranti per tipo di scelte effettuate in provincia di Cuneo (a.f. 2013)

Scelta 5x1000 \ Scelta 8x1000	Scelta 8x1000		Totale
	No	Si	
No	46,3	3,7	50,0
Si	7,7	42,3	50,0
Totale	54,0	46,0	100,0

Fonte: elaborazione degli autori su dati AE.

La relazione diventa, però, evidente se si escludono, per i motivi già illustrati, i contribuenti che non hanno l'obbligo di presentare la dichiarazione dei redditi.

Infatti, se consideriamo solo i dichiaranti che

presentano direttamente la dichiarazione, attraverso i modelli 730 o UnicoPF, il 59,2% destina entrambe le misure e il 24,8% non ne destina nessuna (tab. 20).

Tabella 20. Distribuzione percentuale dei dichiaranti con modello 730 o UnicoPF per tipo di scelte effettuate in provincia di Cuneo (a.f. 2013)

Scelta 5x1000 \ Scelta 8x1000	730 o UnicoPF		Totale
	No	Si	
No	24,8	5,1	29,9
Si	10,8	59,2	70,1
Totale	35,6	64,4	100,0

Fonte: elaborazione degli autori su dati AE.

Di fatto, per questi contribuenti, coloro che scelgono di dare l'8x1000 hanno una propensione tripla – rispetto a coloro che non lo scelgono – a dare anche il 5x1000³⁸.

A questo riguardo un risultato più interessante emerge considerando, per l'8x1000, anche il tipo di scelta tra Stato/confessioni religiose (tab. 21).

Tabella 21. Distribuzione percentuale dei dichiaranti con modello 730 o UnicoPF che hanno scelto di dare/non dare il 5x1000 per tipo di destinazione dell'8x1000 effettuata in provincia di Cuneo (a.f. 2013)

		730 o UnicoPF			Totale
		No	Stato	Confessioni religiose	
Scelta 5x1000	Scelta 8x1000				
	No	No	24,8	0,5	4,6
Si	Si	10,8	8,6	50,7	70,1
Totale		35,6	9,1	55,3	100,0

Fonte: elaborazione degli autori su dati AE.

È possibile notare come la propensione a dare alle confessioni religiose piuttosto che allo Stato è maggiore per coloro che hanno scelto di non dare il 5x1000 rispetto a coloro che hanno scelto di darlo. Infatti, per coloro che hanno scelto di non destinare il 5x1000 la probabilità di dare alle confessioni religio-

se è nove volte più alta della probabilità di dare allo Stato (0,154 vs 0,017). Di contro, per coloro che hanno scelto di destinare il 5x1000, la probabilità di devolvere alle confessioni religiose è sei volte più alta della probabilità di farlo nei confronti dello Stato (0,723 vs 0,123).

38 La probabilità di scegliere il 5x1000 è pari allo 0,92 per coloro che scelgono di dare l'8x1000, mentre è solo lo 0,30 per coloro che non scelgono l'8x1000.

L'INDAGINE SUI CONTRIBUENTI: I MOVENTI DELLE SCELTE

4

In questo capitolo vengono presentati i risultati dell'indagine sul 5x1000, effettuata attraverso la somministrazione di un questionario a un campione di contribuenti cuneesi. Il questionario aveva un duplice obiettivo: da un lato, ricostruire quei tratti socio-demografici, di *status* socioeconomico e gli orientamenti del contribuente non desumibili dai microdati dell'AE a nostra disposizione e comprendere la relazione tra queste variabili e le scelte del 5x1000; dall'altro, indagare il grado di consapevolezza della scelta e la conoscenza del meccanismo del 5x1000 e comprendere più in profondità i moventi delle scelte, onde testare le principali ipotesi della ricerca. In particolare, abbiamo cercato di individuare l'esistenza di quei moventi riconducibili al principio di sussidiarietà fiscale, disambiguando la motivazione altruistica e le determinanti della scelta più legate a un'istanza di sovranità fiscale del contribuente.

Infine, abbiamo cercato di indagare anche le motivazioni dei contribuenti che non danno il 5x1000, sia per capirne le ragioni, sia per individuare eventuali criticità nel meccanismo del 5x1000 e, allo stesso tempo, esplorare ulteriormente il potenziale inespresso del 5x1000.

4.1. Il questionario rivolto ai contribuenti: obiettivi e metodo

↳ Obiettivi e struttura del questionario

Chi sono i contribuenti che scelgono di dare il 5x1000? Quali sono i moventi della scelta? Il principale obiettivo del questionario era trovare delle risposte soddisfacenti a queste domande, cioè tracciare un profilo socio-demografico di questi contribuenti e indagare i motivi delle loro scelte al fine di testare le ipotesi della ricerca.

Più in particolare, il questionario, composto prevalentemente da domande a risposta chiusa, è stato strutturato in tre sezioni riguardanti il comportamento attuale e passato dei rispondenti in termini di sottoscrizione o non sottoscrizione della destinazione del 5x1000 e dell'8x1000, le motivazioni della scelta del beneficiario o di un settore generico del 5x1000, le caratteristiche socio-demografiche e il coinvolgimento politico e sociale del rispondente. Questa parte dell'analisi, dunque, si pone in rapporto di continuità e complementarità con quella già svolta nel capitolo precedente.

↳ Nota metodologica

I dati usati in questa sezione sono tratti dall'*Indagine sui contribuenti – Il 5x1000 in Provincia di Cuneo*, condotta nel periodo da fine giugno a inizio settembre 2019, su un campione di contribuenti residenti nella provincia di Cuneo.

L'indagine, di tipo non probabilistico (*convenience sampling*), ha coinvolto 1.001 contribuenti maggiorenni intervistati attraverso questionari. I questionari completi raccolti sono stati 912. Il 43% di questi sono stati somministrati con tecnica CAPI³⁹ presso un campione di CAF (Centro Assistenza Fiscale) della provincia di Cuneo (per l'esattezza: 392 questionari completi) e il 57% con tecnica CAWI⁴⁰, invitando i contribuenti cuneesi a compilare il questionario attraverso diversi canali di comunicazione e *mailing list*. La popolazione di riferimento è costituita dall'insieme dei

39 Computer Assisted Personal Interviewing.

40 Computer Assisted Web Interviewing.

contribuenti della provincia di Cuneo. Circa il 9% dei questionari sono stati scartati perché risultati non coerenti o incompleti a un successivo controllo di qualità. L'analisi è stata dunque condotta su un totale di 904 rispondenti. Al fine di correggere la distorsione da struttura, in particolare la sottorappresentatività dei contribuenti in età non lavorativa, specialmente per la componente femminile, il campione è stato post-stratificato e riponderato per sesso e classi di età⁴¹.

4.2. I contribuenti che danno il 5x1000: profilo socio-demografico

Nel capitolo precedente abbiamo visto che le analisi sulle variabili socio-demografiche e comportamentali dei contribuenti – fra cui età, sesso, stato civile, reddito, erogazioni liberali (dati forniti dall'AE, a.f. 2013) – indicavano come nessuna di esse avesse un'influenza determinante sulla scelta del 5x1000. Attraverso questa indagine abbiamo cercato di capire se altre variabili socio-demografiche dei contribuenti, prevalentemente relative al loro *status* sociale, orientamenti, comportamenti e credenze potessero avere una relazione diretta con le loro scelte del 5x1000. Abbiamo cioè tentato di comprendere se tali variabili fossero significative⁴² dal punto di vista del dare o non dare il 5x1000. L'analisi di queste variabili ha fatto emergere un quadro diverso⁴³ e meritevole di attenzione, in quanto aiuta a capire meglio il profilo del contribuente tipo che destina il 5x1000.

Anzitutto, notiamo che la percentuale dei rispondenti che hanno dichiarato di aver scelto il 5x1000 si attesta intorno all'85%. Ciò sembra confermare le stime della tendenza in crescita dei contribuenti (730 e UnicoPF) cuneesi che optano per il 5x1000 relative al *panel data* 2009-2015 (fig. 10).

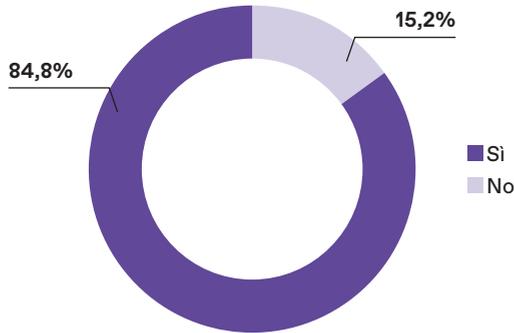
41 La popolazione utilizzata per il calcolo dei pesi campionari è data dall'insieme dei contribuenti della provincia di Cuneo che hanno presentato dichiarazione dei redditi con modello 730 o modello Unico per l'anno fiscale 2013 fornito dall'AE. L'assunzione dei contribuenti 730 e UnicoPF quale popolazione di riferimento, e l'esclusione dei contribuenti CU, sono dovute al fatto che i contribuenti intervistati sono coloro che presentano la dichiarazione dei redditi.

42 Intendendo, in questo caso, la significatività in senso statistico, accertata con il test del chi-quadrato.

43 Occorre tuttavia tener presente che i dati analizzati nel capitolo precedente facevano riferimento all'intero universo dei contribuenti cuneesi che hanno presentato la dichiarazione dei redditi nell'a.f. 2013, mentre i questionari sono stati somministrati nel 2019, e quindi alcune differenze potrebbero essere imputate ad alcuni cambiamenti negli orientamenti dei contribuenti intervenuti in questo lasso di tempo.

Figura 10. Distribuzione dei contribuenti per scelta di dare/non dare il 5x1000

Nell'ultima dichiarazione dei redditi ha dato il 5x1000?



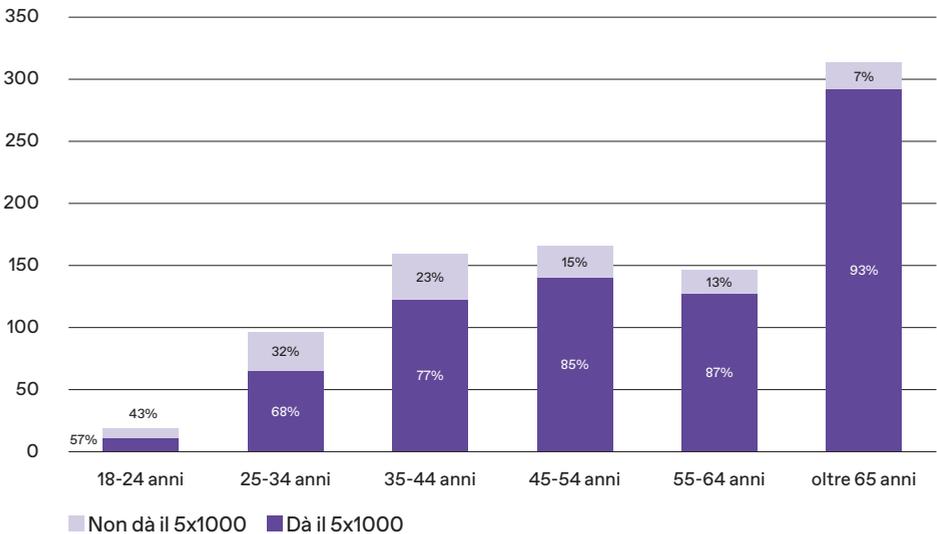
Fonte: elaborazione degli autori

Se il sesso del contribuente sembra non essere una variabile influente sulla scelta del 5x1000, nondimeno, si hanno relazioni significative tra variabili socio-demografiche e scelte del 5x1000 soprattutto con riferimento a età, livello di istruzione, condizione e posizione lavorativa, settore economico in cui si lavora, fede religiosa, attività di volontariato, e infine, ma non da ultimo, l'interesse nei confronti della politica.

↳ Età

La scelta del 5x1000 sembra essere legata all'età del contribuente: al crescere dell'età (o meglio delle fasce di età) cresce la percentuale dei contribuenti che optano per il 5x1000, sino ad arrivare al picco del 93,3% dei contribuenti oltre i 65 anni (fig. 11).

Figura 11. Distribuzione dei contribuenti per classi di età e per scelta di dare/non dare il 5x1000

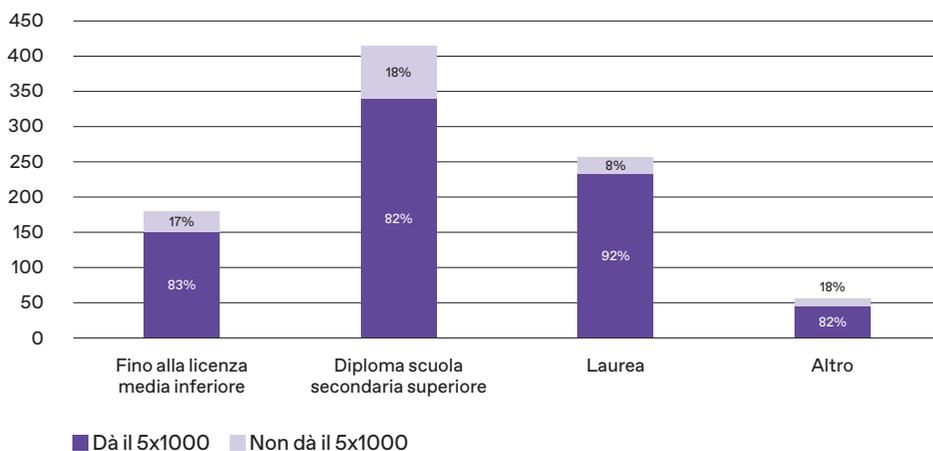


Fonte: elaborazione degli autori.

↳ **Titolo di studio**

Un'altra variabile degna di nota è il livello di istruzione del contribuente, misurato sulla base del titolo di studio conseguito e la sua relazione con la scelta del 5x1000. Semplificando e accorpondo i titoli di studio in tre grandi categorie, vediamo che a destinare il 5x1000 sono l'83% di coloro che hanno un livello di istruzione fino alla licenza media inferiore, l'81,8% fino al diploma di scuola superiore, e il 91,6% di coloro che hanno conseguito la laurea o un titolo superiore (fig. 12). Sebbene quest'ultimo dato appaia molto significativo, occorre tuttavia considerare la possibilità che la relazione tra livello di istruzione e scelta del 5x1000 sia una relazione mediata dall'età.

Figura 12. Distribuzione dei contribuenti per livello di istruzione e per scelta di dare/non dare il 5x1000

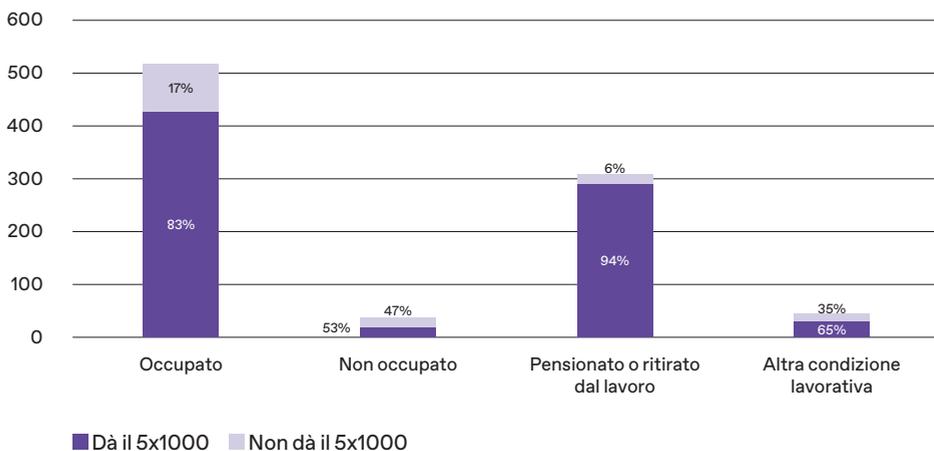


Fonte: elaborazione degli autori.

↳ **Condizione lavorativa**

Stesso discorso ci pare possa e debba farsi con riferimento alla variabile della condizione lavorativa del contribuente. Al di là della (relativamente) bassa propensione a dare il 5x1000 da parte dei disoccupati – che, per ovvie ragioni legate a redditi bassi o inesistenti, solitamente non presentano la dichiarazione dei redditi e, quindi, non esercitano la scelta del 5x1000 – la percentuale più alta di contribuenti che scelgono di destinare il 5x1000 la troviamo nella fascia più alta di età, vale a dire tra i pensionati: quasi il 94% di questi dichiara di aver effettuato la scelta del 5x1000 (fig. 13).

Figura 13. Distribuzione dei contribuenti per condizione lavorativa e per scelta di dare/non dare il 5x1000

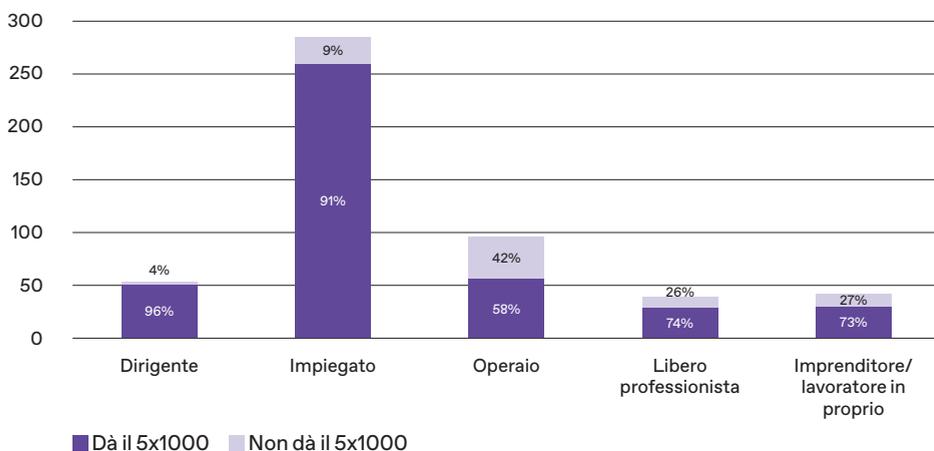


Fonte: elaborazione degli autori.

↳ **Posizione lavorativa**

Tra le variabili dello *status* socioeconomico e culturale che paiono avere una certa influenza sulla scelta del 5x1000, la posizione lavorativa del contribuente appare particolarmente significativa. Guardando ai due estremi della scala percentuale troviamo che la scelta del 5x1000 è effettuata dal 96% dei dirigenti e dal 58% degli operai (fig. 14).

Figura 14. Distribuzione dei contribuenti per posizione lavorativa e per scelta di dare/non dare il 5x1000

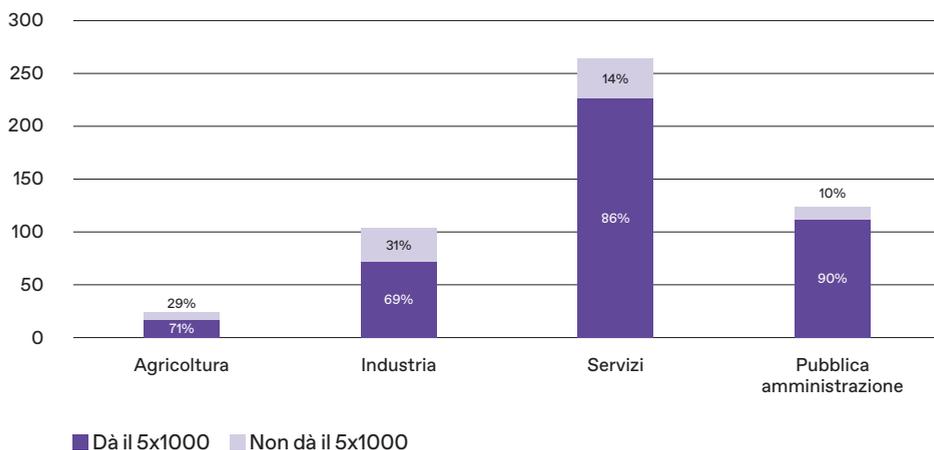


Fonte: elaborazione degli autori.

↳ **Settore economico**

Anche la relazione tra settore economico (primario, secondario, terziario) in cui lavora il contribuente e scelta del 5x1000 appare significativa. Destinano il 5x1000 circa il 70% di coloro che lavorano nell'industria e nell'agricoltura, l'86% di coloro che lavorano nei servizi e ben il 90% di coloro che sono nella pubblica amministrazione (fig. 15).

Figura 15. Distribuzione dei contribuenti occupati per settore economico e per scelta di dare/non dare il 5x1000

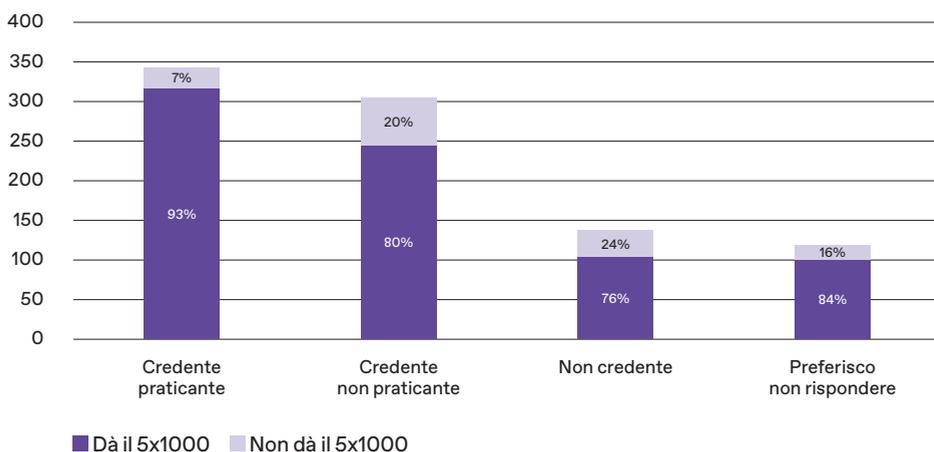


Fonte: elaborazione degli autori.

↳ **La fede religiosa**

Anche la fede religiosa è una variabile significativa nella scelta del 5x1000. Fra l'altro, ben il 92,6% di coloro che si dichiarano "credenti praticanti" ha destinato il 5x1000 (fig. 16).

Figura 16. Distribuzione dei contribuenti per fede religiosa e per scelta di dare/non dare il 5x1000

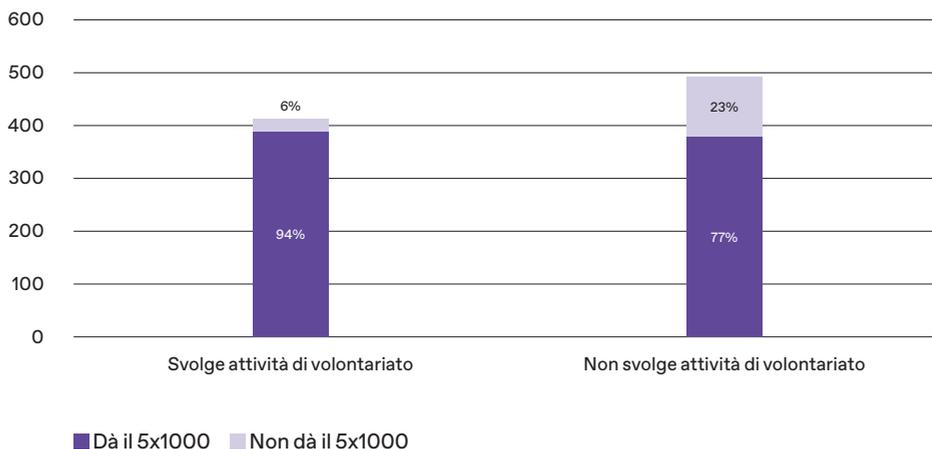


Fonte: elaborazione degli autori.

Volontariato

Un risultato simile e ancora più marcato appare nel caso di quel 45% dei contribuenti che hanno dichiarato di svolgere attualmente attività di volontariato (non retribuita). Ben il 94% di questi ha destinato il 5x1000. Il risultato appare in un certo senso scontato, se si considera che la stragrande maggioranza delle scelte del 5x1000 dei contribuenti sono orientate al primo settore, il volontariato. In ogni caso, ci pare un elemento importante da considerare nelle riflessioni sui moventi altruistici dei contribuenti.

Figura 17. Distribuzione dei contribuenti che svolgono o meno attività di volontariato e per scelta di dare/non dare il 5x1000



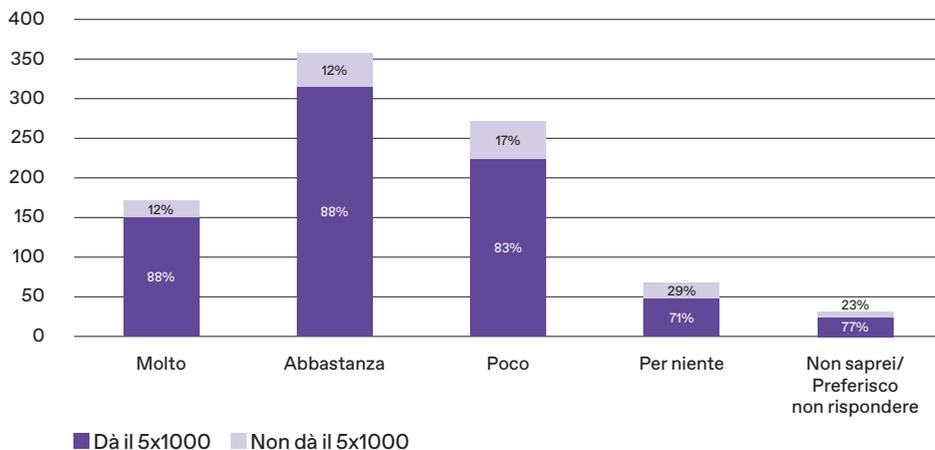
Fonte: elaborazione degli autori.

Interesse politico

Infine, quanto al grado di interessamento del contribuente alle vicende politiche, occorre considerare che il 52% dei rispondenti ha dichiarato di interessarsi “molto” o “abbastanza” di politica, e circa l’88% di questi hanno dichiarato di aver dato il 5x1000. Si può quindi ritenere che quanto più il contribuente si interessa di politica, tanto più appare propenso a destinare il 5x1000 (fig. 18).

Figura 18. Distribuzione dei contribuenti per livello di interesse alla politica e per scelta di dare/non dare il 5x1000

In generale, quanto si interessa di politica?

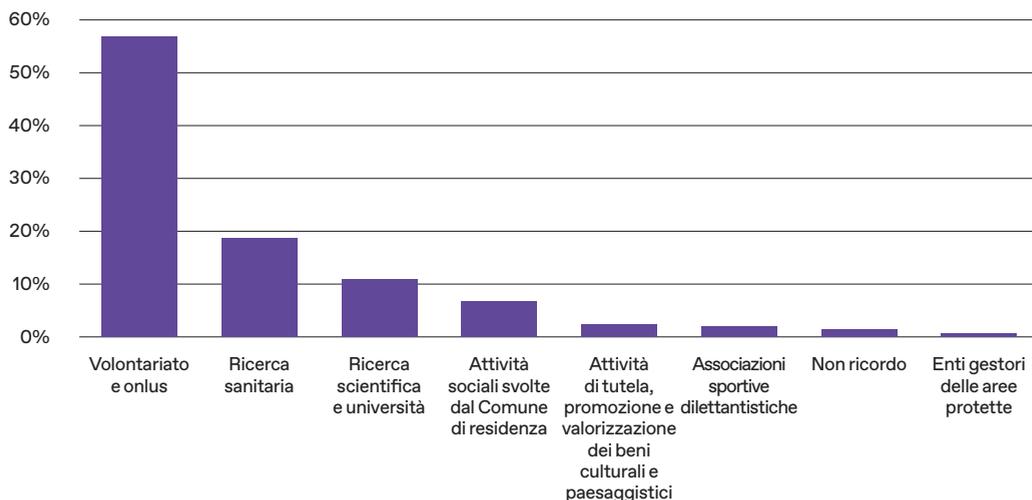


Fonte: elaborazione degli autori.

4.2.1. Gli orientamenti nella scelta dei settori del 5x1000

Se, infine, osserviamo gli orientamenti dei contribuenti cuneesi con riferimento alla scelta di uno dei sette settori del 5x1000 è possibile notare come tali scelte appaiano sostanzialmente in linea con quelle effettuate dai contribuenti italiani: la maggioranza di queste è espressa a favore del settore volontariato/onlus mentre le altre sono distribuite tra i rimanenti settori (fig. 19).

Figura 19. Distribuzione delle scelte dei contribuenti per settori del 5x1000



Fonte: elaborazione degli autori.

4.3 Consapevolezza delle scelte

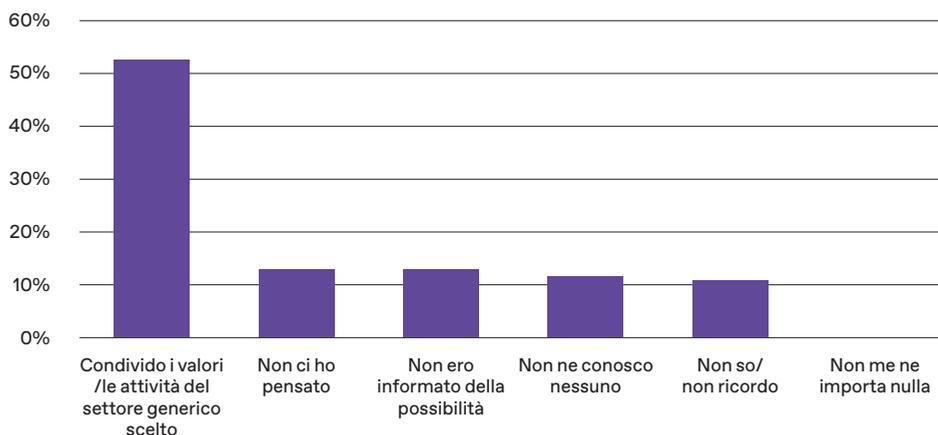
Prima ancora di indagare i moventi delle scelte dei contribuenti, ci è sembrato opportuno distinguere tra coloro che effettuano una scelta generica o inespressa, cioè apponendo solo la firma in uno dei settori del 5x1000, e quelli che scelgono uno specifico beneficiario, indicando anche il codice fiscale di quest'ultimo. Ciò perché si può ipotizzare che si tratti di due tipi di scelte diverse: sia con riferimento alla consapevolezza della stessa, sia perché la scelta di uno specifico beneficiario dovrebbe presupporre almeno un certo grado di conoscenza di quest'ultimo, sia perché, infine, le due scelte potrebbero essere orientate da moventi diversi, per esempio dall'obiettivo di contribuire a una causa più specifica o più generale, come il valore della salute, considerando, che la maggioranza delle scelte generiche dei contribuenti italiani vanno soprattutto al settore della ricerca sanitaria.

4.3.1. Scelte generiche

I contribuenti che hanno effettuato una scelta generica sono il 12% del campione intervistato. In primo luogo, ci interessava capire quanto consapevole fosse questa opzione. A questo tipo di contribuenti abbiamo quindi chiesto: "qual è il principale motivo per cui non ha indicato un beneficiario specifico?". Sebbene il 52% di questi abbia risposto di "condividere i valori/le attività del settore generico scelto", rimane comunque significativa la percentuale (48%) delle scelte imputabili a ignoranza, negligenza o noncuranza, o di coloro che dichiarano di non ricordare le ragioni della propria scelta generica (fig. 20).

Figura 20. Moventi alla base delle scelte generiche o inesprese

Qual è il principale motivo per cui non ha indicato un beneficiario specifico?



Fonte: elaborazione degli autori.

4.3.2. Scelta di un beneficiario e sua conoscenza

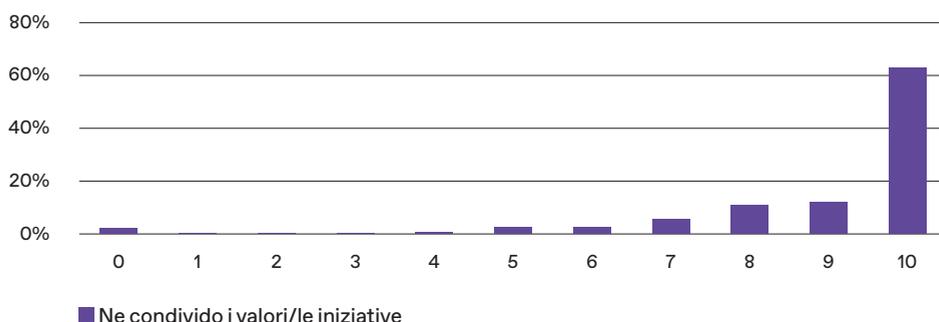
Al contribuente che ha effettuato una scelta espressa abbiamo, invece, chiesto di indicare o valutare, in una scala da 0 a 10 (dove per 0 si intende “decisamente no” e per 10 “decisamente sì”), alcuni dei possibili motivi che hanno influito sulla sua scelta del beneficiario.

↳ La condivisione dei valori

La prima risposta, “ne condivido i valori/le iniziative”, aveva un significato molto ampio e quasi scontato. Non stupisce, quindi, che il 62,7% dei rispondenti abbia dato il massimo del punteggio (10). Pur essendo una risposta quasi scontata, rimane il fatto che la scelta orientata dai valori, le iniziative o la *mission* del beneficiario, costituisce un’indicazione che la sottrae agli aspetti più razionali o strumentali di altri tipi di scelte o dell’agire umano in generale (fig. 21).

Figura 21. Percentuale di contribuenti per grado di motivazione nella scelta del beneficiario — condivisione di valori/iniziative

Da 0 a 10, può indicare quanto i seguenti motivi hanno influito sulla Sua scelta del beneficiario?



Fonte: elaborazione degli autori.

↳ Conoscenza del beneficiario e capitale sociale

Un altro gruppo di risposte erano, invece, state concepite come *proxy* di capitale sociale, volte a verificare quanto la scelta del beneficiario fosse non solo una scelta consapevole, ma riconducibile alla rete di conoscenze dello stesso contribuente. Abbiamo, a questo riguardo, distinto tra diversi gradi o livelli di conoscenza e, di conseguenza, tra diversi tipi di capitale sociale: primario – familiare parentale e comunitario allargato – e secondario – associativo e generalizzato (Donati e Colozzi, 2007: 10).

La maggioranza dei contribuenti, cioè il 66,4% (considerando chi ha dato un valore uguale o superiore al 6) ha risposto di “conoscere personalmente l’organizzazione o chi vi lavora”, dichiarando quindi che tale conoscenza è stata una delle motivazioni principali nella scelta del beneficiario. Inoltre, il 48% dei contribuenti ha dato il punteggio massimo (10) (fig. 22).

Figura 22. Percentuale di contribuenti per grado di motivazione nella scelta del beneficiario — conoscenza personale del beneficiario

Da 0 a 10, può indicare quanto i seguenti motivi hanno influito sulla Sua scelta del beneficiario?

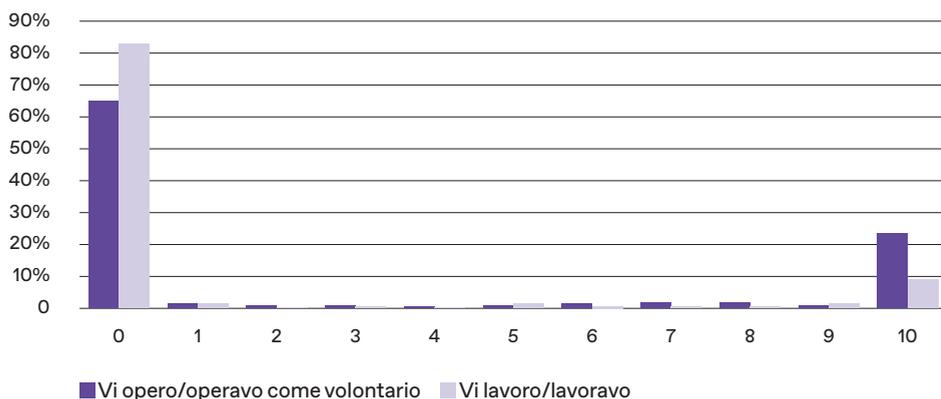


Fonte: elaborazione degli autori.

È ragionevole pensare che in questo 48% di contribuenti che ha dichiarato di “conoscere personalmente l'organizzazione o chi vi lavora”, dando il punteggio massimo a questa risposta, sia ricompresa quella porzione relativamente minoritaria di contribuenti che hanno avuto un rapporto diretto con l'organizzazione/beneficiario: dichiarando di aver “operato” o di “operare come volontario” (23%), e/o “lavoro/lavoravo” (9%) per quell'organizzazione/beneficiario, esprimendo quindi un grado di conoscenza diretta del beneficiario. Questo tipo di conoscenza personale è quella che ci pare ascrivibile al capitale sociale associativo (fig. 23).

Figura 23. Percentuale di contribuenti per grado di motivazione nella scelta del beneficiario — appartenenza attuale o passata all'organizzazione in qualità di volontario o di lavoratore

Da 0 a 10, può indicare quanto i seguenti motivi hanno influito sulla Sua scelta del beneficiario?



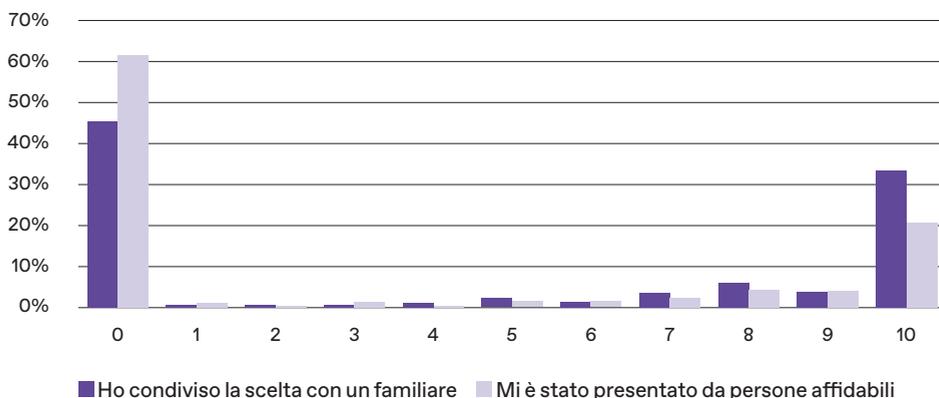
Fonte: elaborazione degli autori.

È interessante notare quanto tra i moventi abbia influito la condivisione della scelta con un familiare, un movente che, nella prospettiva del capitale sociale, può essere assunto come *proxy* del capitale sociale familiare parentale. A questo riguardo le percentuali appaiono equamente distribuite tra il “no” (valori da 0 a 4) e il “sì” (valori da 6 a 10).

La risposta “[il beneficiario] mi è stato presentato da persone affidabili” ci pare invece ascrivibile alle reti di fiducia e conoscenze allargate del contribuente o del capitale sociale comunitario allargato. Questa risposta non è tra i moventi principali della maggioranza dei contribuenti cuneesi che hanno scelto uno specifico beneficiario, se è vero che il 61,5% gli ha dato il punteggio più basso (0) e solo il 21% quello più alto (10) (fig. 24).

Figura 24. Percentuale di contribuenti per grado di motivazione nella scelta del beneficiario — scelta condivisa in famiglia; presentazione del beneficiario da parte di persone affidabili

Da 0 a 10, può indicare quanto i seguenti motivi hanno influito sulla Sua scelta del beneficiario?



Fonte: elaborazione degli autori.

A questo riguardo, occorre considerare che solo una parte delle scelte dei contribuenti è a favore di beneficiari locali, cioè operanti sul territorio di residenza del contribuente. Per esempio, come vedremo meglio nel prossimo capitolo (guardando alla redistribuzione effettuata per l'a.f. 2017), circa il 18% dei contribuenti della provincia di Cuneo (85 mila contribuenti su un totale di quasi 450 mila) hanno scelto di sottoscrivere il 5x1000 alle realtà operanti in provincia e non a enti operanti su scala nazionale.

Dunque, per coloro che scelgono di dare il 5x1000 a favore dei grandi beneficiari operanti sul territorio nazionale (e alcuni anche all'estero, come Emergency, Save the Children, Medici senza frontiere), la risposta “[il beneficiario] mi è stato presentato da persone affidabili” ha verosimilmente un valore pari a 0, essendo più probabile che abbiano conosciuto questi enti attraverso la pubblicità o per altre vie.

↳ Ulteriori moventi delle scelte

Ovviamente, occorrerebbe capire se la scelta del contribuente a favore dei grandi beneficiari nazionali possa intendersi come un *proxy* del capitale sociale generalizzato, e se, allo stesso tempo, ciò abbia anche una qualche incidenza sul livello di partecipazione alla vita della comunità politica del proprio Paese. Tuttavia, sono questioni che non potevamo approfondire nell'economia della presente ricerca.

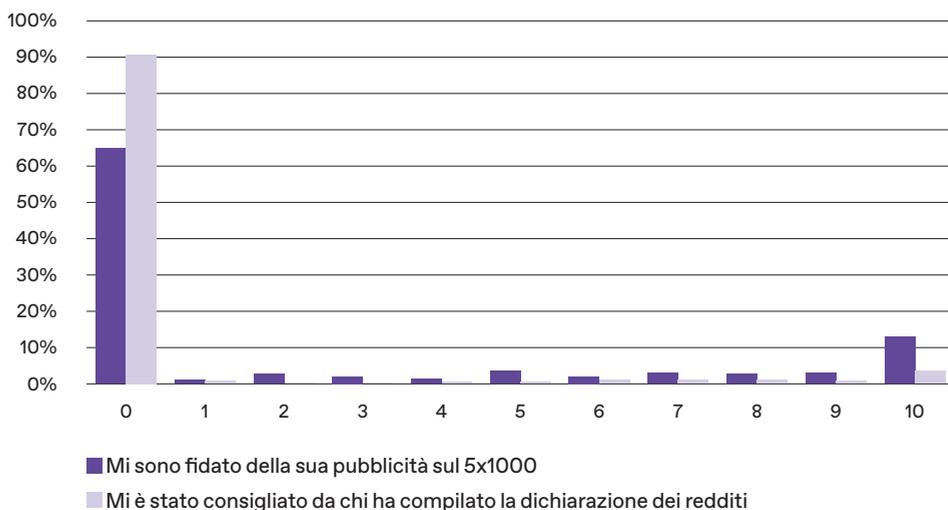
Abbiamo, inoltre, inserito altre risposte volte a sondare ulteriori (possibili) motivi sottostanti la scelta di uno specifico beneficiario.

La “pubblicità sul 5x1000” effettuata dal beneficiario, o, meglio, il fatto di essersi “fidati della sua pubblicità”, non sembra essere così determinante nella scelta dello stesso, almeno per il 65% dei rispondenti che ha dato un valore pari a 0, mentre solo un 13% ha dato un valore 10.

Il 90,5% dei contribuenti ha, invece, negato in maniera recisa (valore 0) che la sua scelta sia stata influenzata o “consigliata da chi ha compilato la dichiarazione dei redditi”, anche se un piccolo 3,6% ha ammesso di sì (fig. 25).

Figura 25. Percentuale di contribuenti per grado di motivazione nella scelta del beneficiario — fiducia nella pubblicità; segnalazione da parte di chi ha compilato la dichiarazione dei redditi

Da 0 a 10, può indicare quanto i seguenti motivi hanno influito sulla Sua scelta del beneficiario?

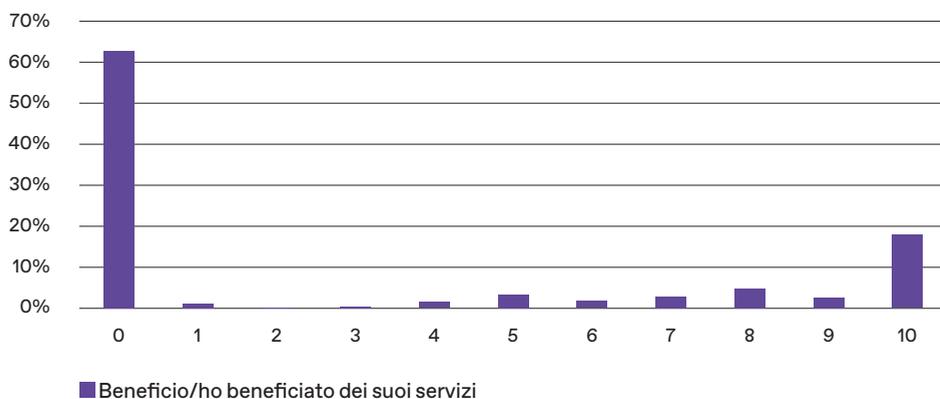


Fonte: elaborazione degli autori.

Un altro quesito, infine, cercava di indagare quanto il fatto di “beneficiario o aver beneficiato dei servizi del beneficiario” avesse influito sulla scelta dello stesso. Solo il 18% dei rispondenti ha dichiarato di sì, dando il punteggio massimo, mentre quasi il 63% ha dichiarato di no, dando il minimo (fig. 26).

Figura 26. Percentuale di contribuenti per grado di motivazione nella scelta del beneficiario — aver usufruito dei servizi del beneficiario

Da 0 a 10, può indicare quanto i seguenti motivi hanno influito sulla Sua scelta del beneficiario?



Fonte: elaborazione degli autori.

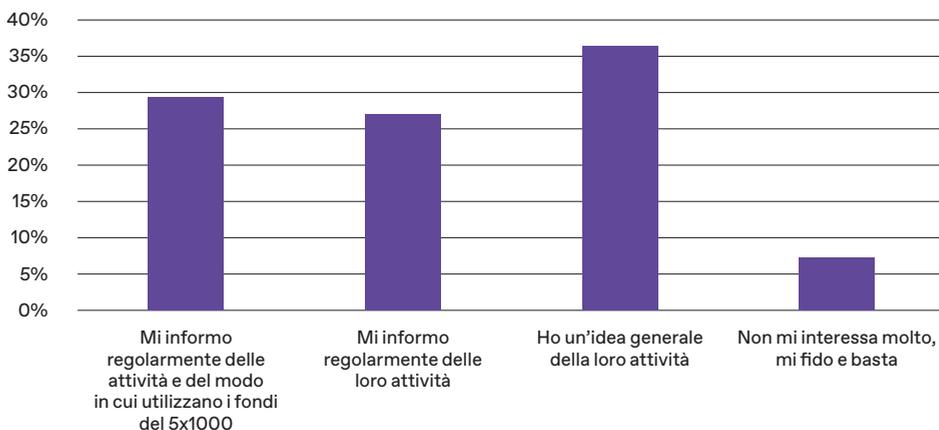
Sebbene questa risposta possa evocare l’idea (o essere considerata un *proxy*) di scelta autointeressata, volta cioè a un tornaconto personale o mossa da un’aspettativa di un ritorno o beneficio, ci pare che una tale interpretazione sia frutto di una conclusione affrettata. Per esempio, il contribuente che “beneficia/ha beneficiato” di un qualche servizio fornito dal beneficiario, potrebbe averlo scelto anche solo per un senso di gratitudine e/o riconoscenza. D’altra parte, anche qualora sussistesse un possibile tornaconto nella scelta del 5x1000, rimane il fatto che i contribuenti mossi da tale motivazione sono una percentuale davvero esigua. In ogni caso, vedremo nel prosieguo altre strategie che abbiamo cercato di elaborare per verificare se e in che misura si possa parlare di un comportamento razionalmente autointeressato.

↳ **Conoscenza del beneficiario**

Pareva, infine, importante chiedere al contribuente “come giudica il suo livello di conoscenza delle attività svolte dal beneficiario prescelto”, onde ricavare un giudizio sintetico sul grado di conoscenza di quest’ultimo e capire quanto la scelta fosse una scelta informata, cioè presa a ragion veduta. A giudicare dalle risposte, si direbbe che il contribuente che destina il 5x1000 sia molto informato delle attività da questo svolte, mentre solo una minoranza (7%) dichiara di destinare il suo 5x1000 senza “interessarsi molto” o perché si “fida e basta”. In particolare, più di un terzo dei contribuenti (il 36%) dichiara di avere “un’idea generale” delle attività del beneficiario, segno comunque di una fiducia generale nei confronti del beneficiario e di apprezzamento delle attività da questo svolte. Poco più di un quarto dichiara di “informarsi regolarmente” e quasi il 30% dichiara di “informarsi regolarmente” non solo delle attività svolte dal beneficiario, ma anche del modo in cui esso “utilizza i fondi del 5x1000” (fig. 27).

Figura 27. Percentuale di contribuenti per grado di conoscenza delle attività svolte dal beneficiario

Come giudica il Suo livello di conoscenza delle attività svolte dal beneficiario prescelto?



Fonte: elaborazione degli autori.

4.4. I moventi delle scelte

L'indagine sui moventi delle scelte dei contribuenti prevedeva un nucleo di domande costruite appositamente per confermare (o smentire) le principali ipotesi della ricerca. In questo paragrafo mostreremo le strategie utilizzate per verificare queste ipotesi e commenteremo approfonditamente i risultati della nostra analisi.

4.4.1. Dono

Per spiegare l'ipotesi del dono siamo partiti dalla definizione di dono fornita da Godbout e Caillé (1998: 20): «ogni prestazione di beni o servizi effettuata *senza garanzia di restituzione*, al fine di creare, alimentare o ricreare il legame sociale tra le persone»⁴⁴.

Come detto, ci interessa soprattutto indagare quell'aspetto del dono che lo caratterizza come un dare senza garanzia di ritorno. Ci siamo, quindi, chiesti se la scelta di dare il 5x1000 possa configurarsi alla stregua di un'azione donativa e abbiamo cercato di capire se e in che misura questo dare fosse mosso da un fine altruistico, così come percepito dal contribuente stesso.

44 Corsivo degli autori.

4.4.1.1. Altruismo: “faccio del bene ad altri/aiuto chi è meno fortunato”

La domanda volta a rilevare questa percezione era formulata in questi termini: “Da 0 a 10, può indicare quanto concorda con queste affermazioni?”, e la risposta che abbiamo assunto come *proxy* di altruismo è “con il 5x1000 faccio del bene ad altri/aiuto chi è meno fortunato”. Risposta che, fra l’altro, compariva in uno spettro di sette possibili affermazioni riguardanti i moventi della scelta. Ricordiamo, infine, che a questa domanda accedevano anche coloro che avevano dato il 5x1000 a un settore generico.

↳ Il contribuente altruista

Innanzitutto, merita notare che la risposta *proxy* di altruismo è quella a cui i contribuenti hanno dato il punteggio più alto tra tutte le sette possibili risposte-motivazioni, sia in termini di punteggio massimo – il 52,4% dei contribuenti ha dato 10 – sia in termini di percentuale totale di contribuenti, l’82,6%, che ha espresso un giudizio di concordanza positivo tra 6 e 10.

↳ Il contribuente “kantiano”

A quanto pare, però, dare il 5x1000 non è un gesto che viene percepito dal contribuente come un dare in virtù di un certo senso del dovere e tanto meno un dovere per il dovere: insomma, ci pare che non ci siano tanti contribuenti, per così dire, “kantiani”. Coloro che hanno dichiarato di dare il 5x1000 “per senso del dovere”, dando a questa risposta un punteggio pari a 10, sono il 21%, mentre coloro che hanno escluso categoricamente di concordare con questa motivazione, dando un punteggio pari a 0, sono il 35%. Più in generale, abbiamo il 50% dei contribuenti che non concorda (da 0 a 4) e il 40,7% che concorda (da 6 a 10) con questa affermazione.

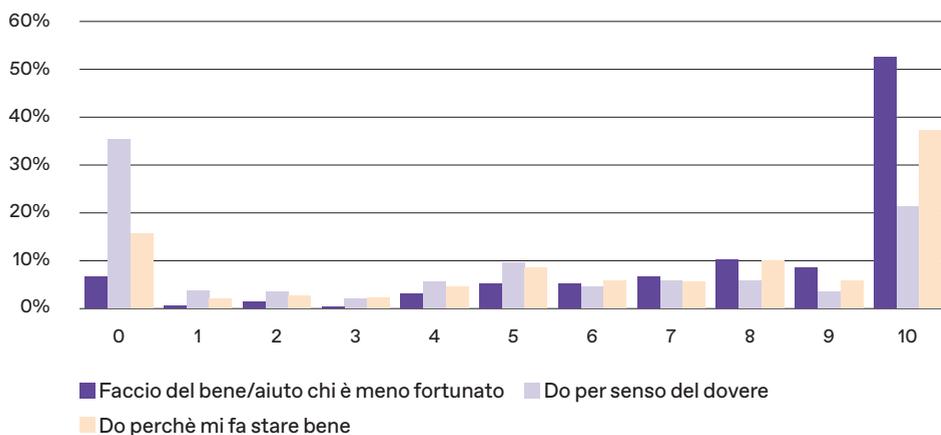
Probabilmente, l’idea di un senso del dovere evoca nel rispondente qualcosa di astratto, mentre il 5x1000 è un dare, nella maggior parte dei casi, legato a uno specifico beneficiario che il contribuente ritiene meritevole di essere finanziato per le attività che svolge e per il “bene che fa ad altri”, bene a cui lui stesso contribuisce dando il suo 5x1000.

↳ Donare mi fa star bene

Sembra, tuttavia, esserci una componente di ritorno nel dare, seppure in un senso minimale di piacere o benessere personale che si trae dall’idea stessa di donare. Un 37% dei contribuenti dà a questa motivazione il punteggio massimo (10), mentre quasi il 16% lo esclude categoricamente (0). Complessivamente, il 64,5% dei contribuenti esprime un giudizio di concordanza positivo con questa motivazione, mentre il 26,8% non concorda (fig. 28).

Figura 28. Grado di accordo con motivazioni del dare il 5x1000

Da 0 a 10, può indicare quanto i seguenti motivi hanno influito sulla Sua scelta del beneficiario?



Fonte: elaborazione degli autori.

Ovviamente, questa componente di ritorno, per quanto puramente psicologica e non di natura materiale o economica, può essere vista da alcuni come un qualcosa che inquina o quantomeno riduce o mitiga la motivazione altruistica del dare il 5x1000, per quanto questa risulti la motivazione dominante e su cui concorda la stragrande maggioranza dei contribuenti. Non è qui il caso di dare giudizi affrettati. Si può, infatti, altrettanto ritenere che non ci sia nulla di male nel benessere che si ricava dal fare del bene, soprattutto perché a giudicare dal movente che è emerso come dominante nella scelta del 5x1000, cioè l'altruismo, il beneficio psicologico di ritorno è da intendersi al massimo come secondario, nel senso che non è il fine primario del dare il 5x1000.

Abbiamo comunque cercato di approfondire ulteriormente l'ipotesi dell'altruismo anche con successive domande e strategie volte quantomeno a escludere altre forme di questa componente di beneficio o ritorno, questa volta in un senso più materiale.

4.4.1.2. Scelta informata o dare senza conto e tornaconto?

Quanto la scelta di dare il 5x1000 è una scelta informata? Nello specifico, ci interessava soprattutto capire se e in che misura il dare il 5x1000 fosse orientato da un atteggiamento da *homo oeconomicus*, o, più precisamente, da un qualche elemento di calcolo, utilità attesa o tornaconto materiale. Se, infatti, per dono intendiamo dare senza garanzia di ritorno, il dare il 5x1000 con l'attesa di un ritorno o beneficio potrebbe inficiare l'ipotesi che la scelta del 5x1000 sia una forma di dono. Per essere più precisi, potrebbe invalidare almeno parzialmente l'ipotesi del dono, giacché, se è difficile ipotizzare che il contribuente possa aspettarsi (e tantomeno chiedere) una garanzia di ritorno, si può però legitti-

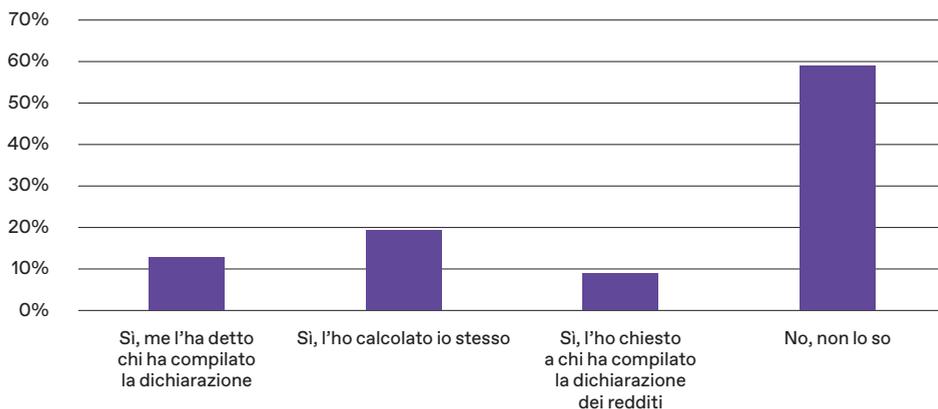
mamente ipotizzare (come ipotesi di ricerca) che il contribuente possa nutrire un'aspettativa di ritorno, come se il suo dare fosse il frutto di un calcolo di *do ut des*. Ma, affinché questo calcolo abbia un minimo di senso nella prospettiva dell'*homo oeconomicus*, il contribuente dovrebbe almeno sapere quanto sta dando (l'importo del suo 5x1000) e quando ci sarà il ritorno.

Siamo partiti dal sospetto che siano pochi i contribuenti che fanno questo tipo di ragionamenti tipici dell'*homo oeconomicus*, pertanto, alcune domande del questionario erano formulate con l'intento di fugare o corroborare questo sospetto e, di conseguenza, approfondire e verificare ulteriormente l'ipotesi del dono.

I risultati dell'indagine hanno confermato i nostri sospetti: il 59% dei contribuenti che scelgono di dare 5x1000 non sanno qual è l'importo del loro 5x1000. Verrebbe da dire che il contribuente "dà e basta", senza cioè soffermarsi a riflettere su quanto stia effettivamente dando. C'è, tuttavia, una percentuale comunque non marginale di contribuenti che dichiara di informarsi al riguardo⁴⁵ (fig. 29).

Figura 29. Distribuzione dei contribuenti per conoscenza dell'importo devoluto col 5x1000

Ha un'idea di quanto sia l'importo del suo 5x1000?



Fonte: elaborazione degli autori.

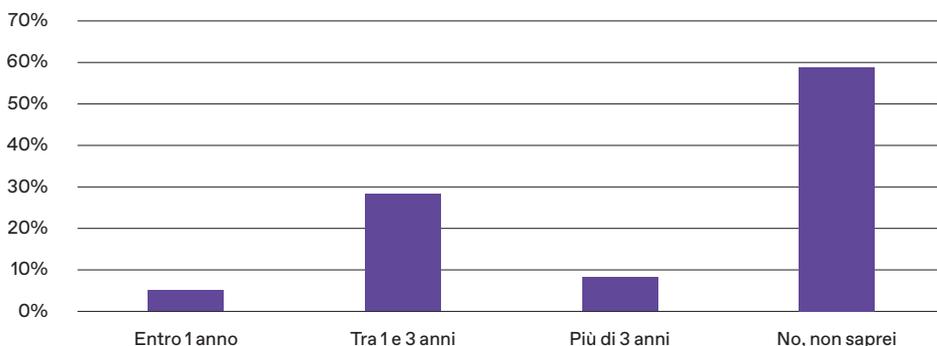
Sicuramente meno nota è la tempistica del processo di redistribuzione del 5x1000 operata dallo Stato e dai suoi apparati che impiega circa 2 anni. Il 59% dei contribuenti ha dichiarato di non sapere quale sia il tempo medio impiegato dallo Stato a redistribuire il 5x1000 ai beneficiari e un altro 13% ha sbagliato la risposta. Solo un 28% ha individuato la risposta giusta, nonostante, si badi, avessimo dato alla risposta giusta un *range* temporale molto ampio

⁴⁵ Non si può, tuttavia, escludere che questo tipo di domande che indagano il livello di conoscenze del rispondente sortiscano un effetto distortivo nelle risposte, giacché il rispondente (solitamente) non ci tiene a percepirsi come ignorante e tantomeno a essere smascherato come tale nel caso il questionario gli fosse somministrato da un intervistatore. Se ciò fosse vero, la percentuale di risposte di coloro che hanno dichiarato di non sapere l'importo del 5x1000 dovrebbe essere più alta.

e tecnicamente ragionevole (“tra 1 e 3 anni”). Si direbbe, quindi, che il contribuente non sia interessato all’aspetto del ritorno. Ancora una volta, egli sembra “dare e basta” (fig. 30).

Figura 30. Distribuzione dei contribuenti per conoscenza delle tempistiche di versamento ai beneficiari del 5x1000 da parte dello Stato

Ha un’idea di quanto tempo mediamente impieghi lo Stato a versare i soldi del 5x1000 ai beneficiari?



Fonte: elaborazione degli autori.

In sintesi, anche assumendo che alcuni contribuenti, in ogni caso una minoranza, diano il 5x1000 con una qualche aspettativa di ritorno, essi non saprebbero comunque calcolare bene il loro tornaconto, non sapendo cioè né quando il 5x1000 da loro destinato avrà un ritorno, né quanto hanno effettivamente dato.

A questo ragionamento si potrebbe fare una controbiezione: il contribuente non è interessato a fare il calcolo del quanto, cioè dell’importo del suo 5x1000, per la semplice ragione che egli:

- a) non è libero di decidere quanto dare, essendo tale importo una percentuale fissa dell’IRPEF, e, quindi, una variabile indipendente dalla sua volontà;
- b) è libero solo di decidere se lasciare il 5x1000 nelle casse dello Stato (sotto forma di imposte) per finanziare beni e servizi pubblici, o darlo per altri scopi di pubblica utilità, scegliendo un settore generico o un qualche beneficiario del 5x1000.

Se, quindi, diamo per buona l’obiezione che per il contribuente non ha molto senso calcolare l’importo del suo 5x1000, rimarrebbe in ogni caso vero che la gran parte dei contribuenti non sa quando ci sarà un eventuale ritorno del 5x1000 da lui dato. E nella prospettiva comportamentale dell’*homo oeconomicus* questa è una grave contraddizione, se non un’assurdità.

4.4.1.3. Un contribuente free-rider?

Immaginiamo allora che il contribuente dia il suo 5x1000 per scopi di pubblica utilità, cioè concepisca il suo dare il 5x1000 come un contributo a beni e servizi pubblici.

Immaginiamo altresì che il suo altruismo non sia altro che un mascheramento di un più reale e latente *self-interest*, che cioè contribuendo con il suo 5x1000 a beni e servizi pubblici erogati o forniti dal settore/beneficiario da lui scelto, egli si aspetti di trarne una utilità o beneficio per sé.

Immaginiamo, infine, che se lui fosse solamente interessato a trarre un beneficio per sé dal suo contributo a beni e servizi pubblici, dovrebbe comportarsi razionalmente e coerentemente da *free-rider* (il cosiddetto “scroccone”). Notoriamente, il problema del *free-rider* si verifica quando un individuo beneficia di risorse, beni o servizi senza contribuire al pagamento degli stessi, di cui si fa carico il resto della collettività. Al *free-rider* converrebbe non contribuire, tanto beneficerebbe lo stesso di quel bene o servizio.

Ora, potrebbe sembrare inappropriato parlare di un contribuente *free-rider* con riferimento al 5x1000 per almeno due ragioni. In primo luogo, se prendiamo per esempio (e non a caso) il non pagare le tasse quale caso tipico di *free-riding*, si direbbe che con il 5x1000 il contribuente non possa comportarsi da *free-rider*, giacché, se sceglie di dare il 5x1000 (o lasciarlo allo Stato) è perché ha già deciso di pagare le tasse. In secondo luogo, perché sarebbe inappropriato parlare di un incentivo del contribuente a comportarsi da *free-rider*, sia perché egli non può in alcun modo tener per sé la quota del 5x1000, sia perché la quota del 5x1000 non si configura come un costo per il contribuente, se egli è già entrato nell’ottica di dover pagare le tasse, per cui, al momento di dover compilare il modulo per la destinazione del 5x1000, per lui il 5x1000 dell’IRPEF non potrà che finire nelle mani dello Stato o di un settore o beneficiario del 5x1000 da lui prescelto.

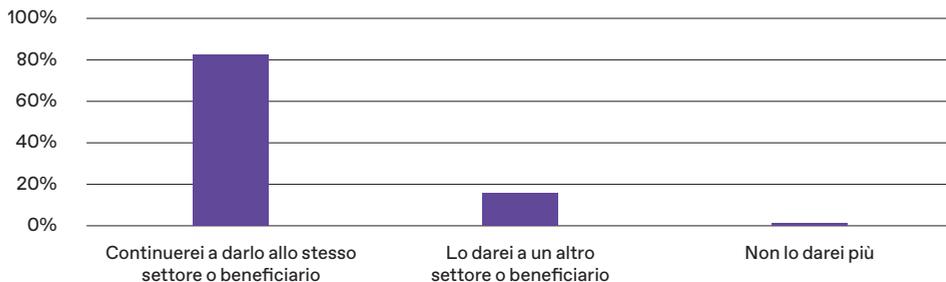
Abbiamo però pensato che si possa ipotizzare uno scenario da *free-rider*, per così dire, di secondo livello, cioè dentro il meccanismo del 5x1000, vale a dire, al momento della compilazione del modulo del 5x1000, assumendo altresì che il contribuente voglia ricavare la massima utilità dalla scelta del 5x1000 (pur non co-standogli nulla).

Se allora il contribuente sapesse che ci sono già tantissimi contribuenti che danno il 5x1000 al settore o beneficiario da lui scelto, e il suo contributo del 5x1000 (per quanto senza costi) fosse esclusivamente finalizzato a trarne un beneficio in cambio, egli potrebbe almeno provare a dare il suo contributo a un altro settore/beneficiario, giacché potrebbe godere lo stesso dei benefici o servizi forniti dal settore/beneficiario (visto che sono già tantissimi a finanziarlo) a cui aveva immaginato di dare il suo 5x1000 e in più potrebbe anche aumentare il beneficio di ritorno derivante dal suo contributo a un altro settore/beneficiario.

Il risultato di questa domanda del questionario lascia intendere che siano pochi i contribuenti che si comporterebbero razionalmente da *free-rider*. Quasi l'83% continuerebbe a dare il 5x1000 allo stesso settore/beneficiario, solo un 16% lo darebbe a un altro settore/beneficiario, mentre l'1% non lo darebbe più (fig. 31).

Figura 31. Distribuzione dei contribuenti per alternativa di scelta in caso di beneficiari molto opzionati

Se sapesse che ci sono tantissimi contribuenti che danno il 5x1000 al settore o beneficiario da Lei scelto, cosa farebbe con il Suo 5x1000?



Fonte: elaborazione degli autori.

4.4.1.4. Dare il 5x1000 o tenerlo per sé?

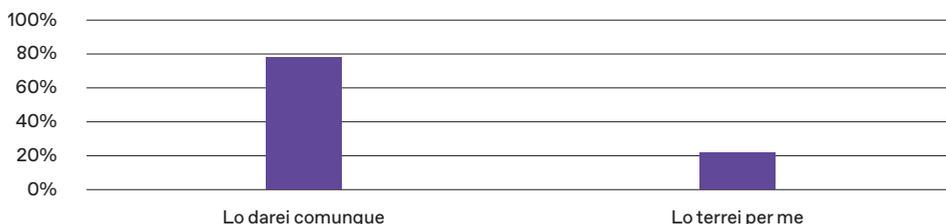
Abbiamo, infine, individuato un'altra strategia per verificare l'ipotesi del dono del 5x1000, almeno nella forma di un'assenza di un beneficio di ritorno.

Un passaggio chiave del questionario era la domanda: "Se nella dichiarazione dei redditi le venisse data la possibilità di scegliere tra dare il 5x1000 o tenerlo per sé, cosa sceglierebbe?". Questa domanda, puramente ipotetica o controfattuale, prevedeva la possibilità di due risposte alternative (fig. 32):

- a) lo darei comunque;
- b) lo terrei per me.

Figura 32. Distribuzione dei contribuenti per eventuale disponibilità a dare il 5x1000 o tenerlo per sé

Se nella dichiarazione dei redditi le venisse data la possibilità di scegliere tra dare il 5x1000 o tenerlo per sé, cosa sceglierebbe?



Fonte: elaborazione degli autori.

Se la stragrande maggioranza (78%) dei rispondenti ha dichiarato che darebbe comunque il 5x1000, occorre però essere cauti circa le possibili interpretazioni che si possono dare a queste risposte, poiché le motivazioni alla loro base potrebbero essere le più disparate⁴⁶.

In questo caso abbiamo cercato di costruire questo quesito come una domanda di controllo per approfondire ulteriormente alcune delle ipotesi della ricerca, in particolare le motivazioni che, nel dare il 5x1000, sono riconducibili all'altruismo. In particolare, abbiamo fatto un'analisi incrociata dei dati relativi alle risposte a questa domanda e i dati relativi alla risposta chiave che abbiamo assunto come *proxy* di altruismo: "con il 5x1000 faccio del bene ad altri/aiuto chi è meno fortunato".

Abbiamo poi assunto che il contribuente coerentemente altruista, cioè colui che dà il 5x1000 perché intende "fare del bene ad altri", alla domanda di controllo dovrebbe rispondere "lo darei comunque", e, in ogni caso, non dovrebbe rispondere "lo terrei per me".

I risultati dell'analisi mostrano che coloro che hanno risposto "lo darei comunque" (il 78% degli intervistati), hanno dato alla risposta *proxy* di altruismo ("con il 5x1000 faccio del bene ad altri/aiuto chi è meno fortunato") un voto medio (nella scala da 0 a 10) molto alto, pari a 8,36. Invece, coloro che hanno risposto "lo terrei per me" (il 22% degli intervistati) hanno dato alla risposta *proxy* di altruismo un voto medio relativamente più basso, pari a 6,57. Ovviamente, non si può escludere che coloro che hanno risposto "lo terrei per me" abbiano potuto anche pensare che tenendo per sé il proprio 5x1000 avrebbero comunque potuto darlo in beneficenza o per altri scopi altruistici (tab. 22).

Tab. 22. Punteggio medio per la motivazione "Faccio del bene agli altri/aiuto chi è meno fortunato" e per tipo di opzione "tenere/dare comunque il 5x1000"

	Dichiaranti	Faccio del bene agli altri/aiuto chi è meno fortunato (punteggio medio)
Lo darei comunque	624	8,36
Lo terrei per me	152	6,57

Fonte: elaborazione degli autori.

⁴⁶ Per esempio, la prima risposta, "lo darei comunque", potrebbe essere interpretata come spia di un gradimento o fiducia da parte del contribuente nei confronti dell'istituto del 5x1000 nel suo complesso e/o nei confronti del settore/beneficiario scelto in particolare, oppure, come una scarsa fiducia dello stesso contribuente nei confronti dello Stato che preleva, gestisce e redistribuisce le sue imposte. Si potrebbe aggiungere che se la sfiducia del contribuente nei confronti dello Stato fosse assoluta, e, allo stesso tempo, egli non si fida dell'istituto del 5x1000, allora potrebbe preferire tenere per sé la quota del 5x1000. Ma la risposta "[il 5x1000] lo terrei per me" potrebbe anche essere la spia di un contribuente anarchico-libertario e/o egoista. Tuttavia, ciò non è necessariamente vero. Per esempio, si potrebbe semplicemente trattare di un contribuente a cui piace tener per sé le imposte (che dovrebbe dare allo Stato) perché preferisce decidere lui a chi poterle dare in beneficenza (dunque non è necessariamente egoista). Ancora, chi ha risposto "lo terrei per me" potrebbe comunque ritenere che sia giusto pagare le imposte (dunque non è necessariamente un anarchico-libertario), e, allo stesso tempo, ritenere che ne stia pagando troppe e, dunque, preferirebbe tenerne una parte per sé.

Merita ancora notare che se partissimo dalla domanda volta a indagare i moventi della scelta del 5x1000 a favore di un determinato beneficiario, e assumessimo la risposta “[perché] beneficio/ho beneficiato dei suoi servizi” quale *proxy* di *self-interest*, cioè si ipotizzasse che il contribuente abbia destinato il 5x1000 a quel beneficiario perché pensa di ricavarne un tornaconto personale, noteremmo che coloro che hanno risposto “lo darei comunque”, alla risposta assunta come *proxy* di *self-interest* hanno dato un voto medio molto basso, pari a 2,72. Mentre coloro che hanno risposto “lo terrei per me”, alla risposta *proxy* di *self-interest* hanno dato un voto medio relativamente più alto, pari a 4,30. In sintesi, anche se si ritenesse buona l’ipotesi di un contribuente coerentemente autointeressato (con tutti i dubbi e le cautele già evidenziate precedentemente), rimane il fatto che costoro sarebbero un’esigua minoranza.

Ci pare, invece, che l’ipotesi di coerenza dei contribuenti che effettuano la scelta del 5x1000 per altruismo possa dirsi confermata.

4.4.2. Sovranità fiscale

In questo paragrafo mostreremo le strategie seguite per confermare la seconda ipotesi della presente ricerca e commentare i risultati delle analisi.

Come visto precedentemente, abbiamo ipotizzato che, fermo restando le intenzioni del legislatore di istituire il 5x1000 come una nuova forma di sussidiarietà fiscale, la scelta del contribuente di dare il 5x1000 sia da lui percepita più come una rivendicazione di sovranità fiscale che di democrazia fiscale. Abbiamo anche visto come nelle interpretazioni degli studiosi, in alcune ricerche fatte sulle motivazioni dei contribuenti 5x1000, al termine sussidiarietà fiscale vengano spesso affiancati, quasi come sinonimi, i concetti di sovranità fiscale e di democrazia fiscale. Ovviamente, questi tre termini presentano diverse zone di sovrapposizione semantica, ma abbiamo ritenuto importante cercare di disambiguarli, non tanto per un puntiglio terminologico, quanto soprattutto perché ci interessava capire il punto di vista del contribuente.

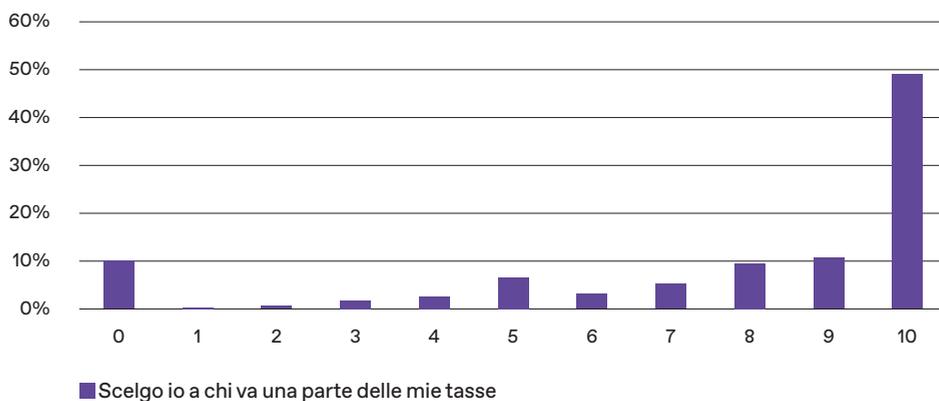
4.4.2.1. Autonomia: “scelgo io a chi va una parte delle mie tasse”

I contribuenti sembrano essere molto convinti del fatto che “con il 5x1000 scelgo io a chi va una parte delle mie tasse”. Abbiamo assunto questa risposta come *proxy* di sovranità fiscale, intesa appunto come rivendicazione di autonomia decisionale nella destinazione delle imposte.

Merita anzitutto notare che, nello spettro delle sette risposte con cui abbiamo cercato di sondare le motivazioni e le percezioni del contribuente, questa risposta è quella che ha ricevuto il punteggio più alto dopo la risposta *proxy* di altruismo (“con il 5x1000 faccio del bene ad altri/aiuto chi è meno fortunato”): infatti, il 49% dei contribuenti gli ha dato il punteggio massimo (10) e il 77,7% gli ha dato un punteggio positivo (6-10), mentre solo il 15,6% gli ha dato un punteggio negativo (0-4) (fig. 33).

Figura 33. Grado di accordo con motivazioni del dare il 5x1000 – scegliere autonomamente la destinazione delle proprie tasse

Da 0 a 10, può indicare quanto concorda con queste affermazioni? Con il 5x1000...



Fonte: elaborazione degli autori.

Ci pare, quindi, che si possa legittimamente affermare che l'istanza di sovranità fiscale, assunta per ipotesi come una delle principali determinanti della scelta del 5x1000, possa dirsi confermata.

Ci siamo però anche chiesti se, congiuntamente a questa rivendicazione di sovranità fiscale, non si celasse anche un altro tipo di motivazione: poiché il meccanismo del 5x1000 mette il contribuente di fronte alla scelta secca di “dare il 5x1000 o lasciarlo allo Stato”, la scelta del 5x1000 potrebbe essere interpretata dal contribuente come una sorta di voto di protesta, vale a dire “do il 5x1000 pur di non dare le mie tasse allo Stato”⁴⁷. Stante la nota o presunta avversione degli italiani alle tasse, la questione ci pareva meritevole di essere indagata, inserendo tra le possibili risposte “con il 5x1000 evito di dare una parte delle mie tasse allo Stato”. D'altra parte, occorrerebbe anche considerare lo scarso successo, in termini di numero davvero esiguo di scelte, che ha avuto la destinazione di una quota dell'IRPEF a favore dello Stato (8x1000), del Comune di residenza del contribuente (5x1000) e, ancor di meno, a favore dei partiti politici (2x1000)⁴⁸.

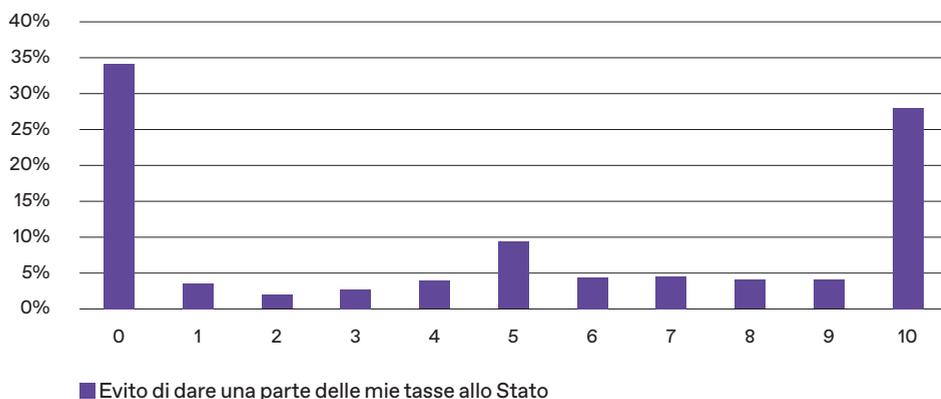
Le risposte sono apparse piuttosto polarizzate tra il “decisamente no” (0), dato dal 34% dei contribuenti, e il “decisamente sì” (10), indicato dal 28%. In termini cumulativi, il 46% non concordava con la suddetta affermazione (punteggio 0-4), mentre il 44,8% concordava (punteggio 6-10) (fig. 34).

47 Ovviamente le motivazioni per non pagare le tasse allo Stato possono essere le più varie e in molti casi tali motivazioni possono essere complementari o compresenti.

48 Sul 2x1000 si vedano i dati pubblicati dal MEF (www.finanze.gov.it/finanze3/2xmille/index.php?tree=2015AADUEXM010).

Figura 34. Grado di accordo con motivazioni del dare il 5X1000 — evitare di dare una parte delle proprie tasse allo Stato

Da 0 a 10, può indicare quanto concorda con queste affermazioni? Con il 5x1000...



Fonte: elaborazione degli autori.

È difficile trarre un giudizio definitivo sul senso da attribuire a questa risposta. Viene però da pensare che se l'avversione degli italiani alle tasse fosse così pronunciata, come comunemente si ritiene, i punteggi 10, 9 o 8 avrebbero dovuto essere selezionati da una percentuale più alta di contribuenti.

Se, inoltre, si confronta il risultato di questa risposta con quella precedente (*proxy* di sovranità fiscale), si può quantomeno ritenere che, dopo la motivazione altruistica, la seconda motivazione dominante dietro la scelta del 5x1000 è proprio l'esercizio della sovranità fiscale.

4.4.2.2. La contribuzione ai beni e servizi pubblici

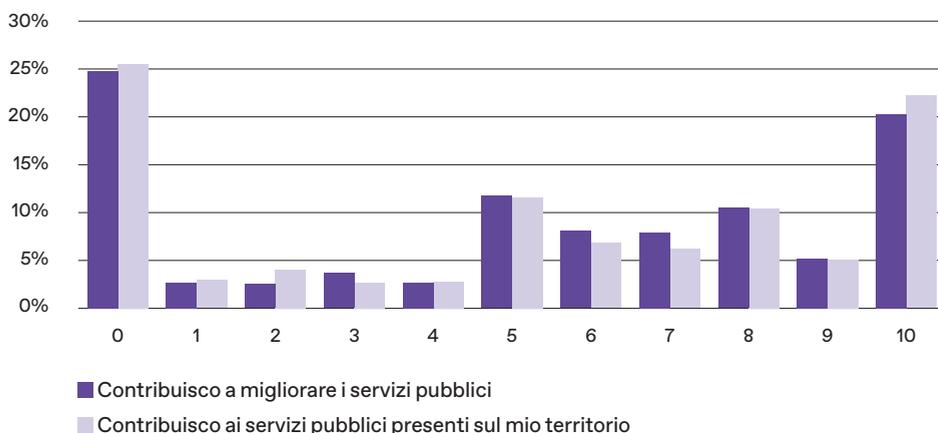
Abbiamo, inoltre, cercato di capire se e in che misura i contribuenti percepiscano il gesto di dare il 5x1000 come una forma di contribuzione ai beni e ai servizi pubblici. L'obiettivo di queste domande era comprendere se il 5x1000 fosse inteso dal cittadino-contribuente come una forma di democrazia fiscale, seppure in un senso minimale (cioè ipotizzando che l'esercizio della sovranità fiscale possa essere percepito dal contribuente come funzionale alla contribuzione ai beni e ai servizi pubblici), potendo scegliere quali beni e servizi pubblici siano meritevoli di essere finanziati con le sue tasse. Abbiamo anche visto come questa ipotesi sia coerente, almeno in linea teorica, con tutta quella letteratura economica che vede nelle donazioni effettuate al Terzo settore una forma di contributo privato a beni pubblici.

A giudicare dai punteggi dati alla risposta “con il 5x1000 contribuisco a migliorare i servizi pubblici”, si direbbe che i contribuenti non abbiano espresso un voto chiaro e netto a favore di un “decisamente sì” (10) o un “decisamente no” (0), anche se il 51,9% di essi ha espresso un giudizio di concordanza positivo (da 6 a 10) con la suddetta risposta e il 36,3% ha dato un valore negativo (da 0 a 4).

Stesso discorso si dovrebbe fare per l’analisi dei risultati di una risposta simile ma il cui significato verteva sulla contribuzione a livello locale e territoriale: “con il 5x1000 contribuisco ai servizi pubblici presenti sul mio territorio”. Il 37,9% dei contribuenti ha risposto dando un punteggio negativo (0-4) e il 50,7 dando un punteggio positivo (6-10) (fig. 35).

Figura 35. Grado di accordo con motivazioni del dare il 5x1000 – contribuire a migliorare i servizi pubblici; contribuire ai servizi pubblici presenti sul territorio

Da 0 a 10, può indicare quanto concorda con queste affermazioni? Con il 5x1000...



Fonte: elaborazione degli autori.

4.5 I contribuenti che non danno il 5x1000

Poiché la stragrande maggioranza dei contribuenti intervistati (85%) ha dichiarato di aver dato il 5x1000, ci sembrava opportuno indagare a parte le ragioni di quel 15% di contribuenti che non lo dà.

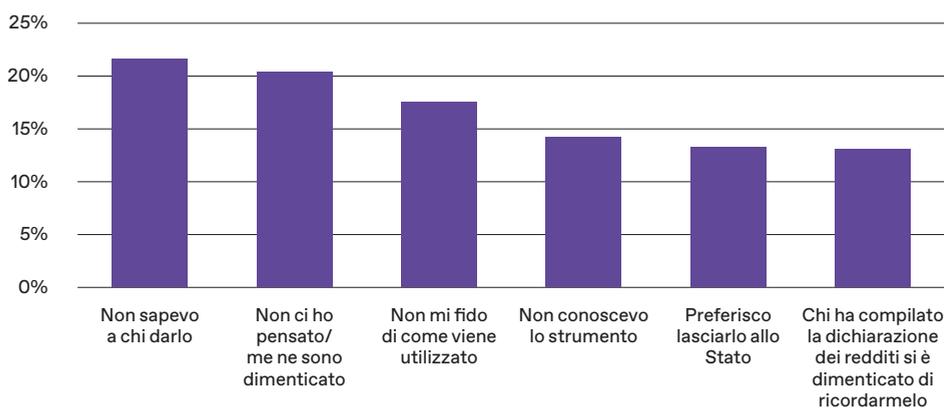
Lo spettro delle motivazioni è abbastanza variegato e nessuna di queste può dirsi una motivazione dominante rispetto alle altre. Se però raggruppiamo alcune di queste risposte, possiamo per esempio notare che circa il 36% dei contribuenti che non danno il 5x1000 non ha effettuato la scelta per ragioni imputabili alla non conoscenza: o del meccanismo (nonostante l’istituto del 5x1000 sia in vigore da 13 anni), o di uno specifico beneficiario a cui dare il 5x1000. Vi è poi una componente di contribuenti, quasi il 31%

↳ Le motivazioni della non scelta

di coloro che non danno il 5x1000, che potremmo definire scettici circa il meccanismo del 5x1000: o non si fidano di come verrà usato il loro 5x1000 (17,5%), o preferiscono “lasciarlo allo Stato” (13,2%). Infine, una percentuale altrettanto piccola di contribuenti (il 13% di coloro che non danno il 5x1000) ammette che chi gli compila la dichiarazione dei redditi (commercialista, CAF) non ha provveduto a sollecitare la compilazione del modulo di scelta (fig. 36).

Figura 36. Distribuzione dei contribuenti che hanno scelto di non dare il 5x1000 per motivo della non scelta

Per quale motivo non ha dato il 5x1000?



Fonte: elaborazione degli autori.

↳ I contribuenti discontinui

In ogni caso, fra coloro che hanno risposto “non sapevo a chi darlo”, oppure “non ci ho pensato/me ne sono dimenticato”, o, infine, “chi ha compilato la dichiarazione dei redditi si è dimenticato di ricordarmelo” potrebbero esserci quei soggetti che potremmo definire i contribuenti 5x1000 discontinui, cioè contribuenti che danno il 5x1000 ma sporadicamente o senza una particolare convinzione o motivazione.

Dalla nostra rilevazione è emerso che il 36,4% in passato ha dato il 5x1000, mentre il restante 63,6% non ha mai destinato il 5x1000.

Certamente tutti questi contribuenti che non danno il 5x1000 rappresentano una parte, per quanto piccola, del potenziale inespresso del 5x1000, cioè di coloro che, per varie ragioni, non danno il 5x1000 ma potrebbero darlo. Se è vero che la gran parte di questo potenziale inespresso è rappresentato dai contribuenti CU, ed è dovuto alle difficoltà tecniche di invio della scheda del 5x1000 per chi non è tenuto a fare la dichiarazione dei redditi, nel computo del potenziale inespresso occorre tuttavia considerare anche i contribuenti qui analizzati. Se non altro perché anche a costoro dovrebbero rivolgersi gli sforzi dei beneficiari del 5x1000 per fornire delle buone ragioni alla destinazione del 5x1000 a loro favore.

L'INDAGINE SUI BENEFICIARI DEL TERZO SETTORE

5

In questo capitolo vengono analizzati i risultati dell'indagine, fatta attraverso questionari mirati, sugli ETS presenti sul territorio cuneese. L'obiettivo di questa parte della ricerca è, a un tempo, ricognitivo e operativo. Ricognitivo, nella misura in cui mira a fornire una mappatura degli ETS, beneficiari e non beneficiari del 5x1000, e comprendere l'utilizzo delle risorse derivanti da questo meccanismo e il loro impatto sul territorio. Operativo, nella misura in cui tale ricognizione è intesa a evidenziare alcuni elementi di criticità inerenti alla valutazione, conoscenza e uso del meccanismo del 5x1000 da parte di questi enti, beneficiari e non, al fine di individuare ipotesi correttive e proposte di *policy*.

5.1. Il questionario rivolto ai beneficiari del Terzo settore: obiettivi e metodo

Abbiamo visto che il grande circolo del 5x1000, cioè il flusso di risorse derivante dalle scelte dei contribuenti e poi redistribuito ai beneficiari, ha tra i suoi principali protagonisti gli ETS. Sin dall'introduzione del meccanismo del 5x1000, gli ETS sono risultati tra i beneficiari più gettonati dai contribuenti: sia in termini di numero di scelte, sia per quanto riguarda il valore complessivo degli importi a essi assegnati, anche se la redistribuzione del gettito del 5x1000 è estremamente variegata, sia a livello geografico, sia per tipologia di enti, sia per le grandi differenze negli importi ricevuti dai singoli beneficiari.

In particolare, poiché in provincia di Cuneo non è presente nessuno dei grandi beneficiari operanti su scala nazionale, essa ci sembrava una candidata ideale per la nostra indagine sul 5x1000: una sorta di laboratorio naturale per studiare e comprendere cosa succede a questo livello più basso, disperso e meno noto nella scala dei beneficiari.

In generale e alla luce degli obiettivi ricognitivi e operativi dell'indagine, abbiamo suddiviso il questionario in sei sezioni tematiche. La prima parte aveva meramente lo scopo di ricostruire l'identità dell'ente, sia dal punto di vista anagrafico, sia dal punto di vista della sua collocazione in uno dei settori del 5x1000. La seconda parte era volta a comprendere quanto incide il 5x1000 sull'economia complessiva delle risorse dell'ente e il modo in cui tali risorse vengono utilizzate per servizi erogati sul territorio cuneese, nonché i beneficiari di tali servizi. La terza parte mirava a individuare le motivazioni dei contribuenti dal punto di vista dei beneficiari. La quarta parte ambiva a indagare le attività di rendicontazione, informazione e comunicazione/pubblicità svolte dagli ETS. La quinta parte era, invece, rivolta agli enti che abbiamo denominato non beneficiari e mirava a individuare le ragioni per cui alcuni enti non abbiano fatto domanda per essere ammessi al beneficio del 5x1000. Infine, la sesta parte intendeva comprendere fino a che punto i beneficiari conoscono davvero il meccanismo del 5x1000 e capire come lo valutano complessivamente.

↳ Obiettivi del questionario

Abbiamo somministrato un questionario a 2.334 enti, cioè le organizzazioni beneficiarie o potenzialmente beneficiarie⁴⁹ del 5x1000 presenti in provincia di Cuneo, come risultanti dai vari registri o albi di riferimento delle stesse e da altri indirizzi mail forniti dagli organismi di rappresentanza degli stessi, o da altri organismi⁵⁰. È importante precisare che l'indagine era mirata non a tutti i beneficiari del 5x1000 (come, per esempio, università e ricerca scientifica, ricerca sanitaria, ecc.) ma ai soli beneficiari del Terzo settore, o, per essere più precisi, i beneficiari appartenenti alla categoria del volontariato e onlus e le Associazioni Sportive Dilettantistiche (ASD)⁵¹. Dei 2.334 enti contattati via mail, abbiamo ricevuto 411 risposte, di cui 365 risposte complete e 46 parziali, con un tasso di risposta più che apprezzabile del 15,63%.

5.2. La redistribuzione del 5x1000: concentrazione e dispersione su scala provinciale

Prima ancora di analizzare i risultati del questionario, può essere utile gettare uno sguardo generale sulla provincia di Cuneo, sia per capire l'impatto della redistribuzione del 5x1000 sul variegato panorama degli ETS a livello provinciale, sia per comprenderne la sua portata, confrontandola con la redistribuzione effettuata a livello nazionale.

Osservando più nel dettaglio questi enti, si nota subito la differenza con il panorama nazionale o, meglio, la differenza tra una realtà territoriale con enti operanti su scala locale ed enti operanti su scala nazionale (ma lo stesso potrebbe dirsi per molte altre province italiane). Se guardiamo alla classifica generale (dati AE 2019, a.f. 2017), il gettito del 5x1000 redistribuito alla provincia di Cuneo ammonta a quasi 3 milioni di euro, vale a dire circa lo 0,006% del gettito complessivo nazionale (495 milioni). Circa il 18% dei contribuenti della provincia (85 mila contribuenti su un totale di quasi 450 mila) hanno scelto di sottoscrivere il 5x1000 alle realtà operanti in provincia e non a enti operanti su scala nazionale⁵². In cima alla lista dei beneficiari operanti in provincia c'è la Fondazione Nuovo Ospedale Alba-Bra onlus con 7.886 preferenze e 252.923 euro. Seconda è l'Associazione San Lorenzo onlus di Saluzzo (2.121 preferenze, 76.197 euro). Al terzo posto c'è LIDA, la Lega Italiana dei Diritti dell'Animale per il Gattile di Cuneo (1.808 preferenze, 50.598 euro) (tab. 23).

49 Per enti "potenzialmente beneficiari" intendiamo tutti gli enti aventi diritto al beneficio del 5x1000, secondo le indicazioni della legge istitutiva del 5x1000 e successive integrazioni.

50 Gli indirizzi mail sono stati raccolti da varie fonti: Centro Servizi per il Volontariato di Cuneo, Regione Piemonte, Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo.

51 Nei primi due anni di entrata in vigore del 5x1000 (2006-2007) le ASD erano ricomprese nel primo settore/riquadro del 5x1000, cioè tra le organizzazioni di volontariato; anche alla luce dell'attuale riforma del Terzo settore, le ASD sono inquadrabili in esso.

52 Il ragionamento si basa sulla circostanza per cui ci pare improbabile che contribuenti residenti al di fuori della provincia di Cuneo destinino il loro 5x1000 a organizzazioni operanti sul territorio cuneese.

Tabella 23. Top Ten dei beneficiari cuneesi (a.f. 2017)

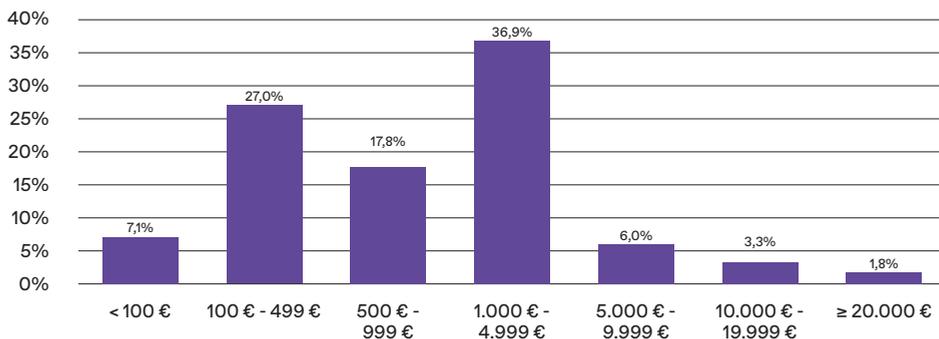
Primi 10 beneficiari in provincia di Cuneo	Comune	n. scelte	Importo totale ricevuto (scelte generiche + espresse)
FONDAZIONE NUOVO OSPEDALE ALBA-BRA ONLUS	Alba	7.886	252.923,09 €
ASSOCIAZIONE SAN LORENZO ONLUS	Saluzzo	2.121	76.197,75 €
LIDA SEZIONE GATTILE DI CUNEO	Cuneo	1.808	50.629,39 €
FONDAZIONE ORIZZONTE SPERANZA ONLUS	Boves	1.130	49.288,22 €
ASSOCIAZIONE MISSIONARIA SOLIDARIETÀ E SVILUPPO ONLUS	Fossano	952	44.406,36 €
LA COLLINA DEGLI ELFI	Govone	1.362	44.013,57 €
ASSOCIAZIONE AMICI DELL'OSPEDALE SS ANNUNZIATA ONLUS	Savigliano	1.351	42.877,33 €
ASSOCIAZIONE DI PUBBLICA ASSISTENZA CROCE BIANCA FOSSANO	Fossano	1.638	40.375,08 €
ASSOCIAZIONE INTERNAZIONALE VOLONTARI LAICI (LVIA)	Cuneo	948	36.637,47 €
LEGA ITALIANA PER LA LOTTA CONTRO I TUMORI SEZIONE PROVINCIALE CUNEO	Cuneo	1.092	32.023,49 €

Fonte: dati AE, 2019.

Se guardiamo ancora più nel dettaglio, allargando lo sguardo su tutti i beneficiari del 5x1000 nella provincia di Cuneo per includere anche i Comuni e i beneficiari appartenenti agli altri settori del 5x1000, si potrebbe dire che lo stesso fenomeno di polverizzazione-dispersione del gettito del 5x1000 si ripete anche su scala provinciale, anche se con discrasie o sperequazioni meno accentuate di quelle presenti su scala nazionale.

Infatti, solo l'1,8% di tutti beneficiari ha ricevuto importi superiori ai 20.000 euro, mentre l'88,8% dei beneficiari ha ricevuto importi inferiori ai 5.000 euro. Tra questi, il 37% importi tra 5.000 e 1.000 euro, quasi il 18% importi tra 1.000 e 500 euro, il 27% tra 500 e 100 euro, e, guardando al fondo della lista, il 7% ha ricevuto importi inferiori a 100 euro (fig. 37).

Figura 37. Distribuzione del gettito del 5x1000 per classi di importi ricevuti dai beneficiari (a.f. 2017)



Fonte: dati AE, 2019.

Di seguito è, inoltre, possibile ricavare gli importi minimi, medi e massimi che le diverse categorie di beneficiari hanno ricevuto dall'ultima redistribuzione del gettito 5x1000 effettuata nel 2017 (tab. 24).

Tabella 24. Gettito del 5x1000 redistribuito in provincia di Cuneo diviso per categoria (a.f. 2017)

Categoria beneficiari	Numero beneficiari che hanno raccolto risorse	Media 5x1000 raccolto	Minimo 5x1000 raccolto	Massimo 5x1000 raccolto
Volontariato	631	3.653,36 €	4,06 €	252.923,10 €
ASD	107	1.139,01 €	14,41 €	4.312,11 €
Ricerca scientifica	3	2.659,94 €	1.136,47 €	5.218,93 €
Ricerca sanitaria	0	0	0	0
Comuni	249	1.431,27 €	3,80 €	27.268,10 €
Mibact	0	0	0	0

Fonte: dati AE, 2019.

5.2.1. L'impatto sociale dei beneficiari dal punto di vista dei contribuenti

Un altro modo di guardare ai beneficiari è utilizzare il punto di vista dei contribuenti in base alle scelte da loro effettuate. Mentre la classifica dei beneficiari basata sugli importi ricevuti è dipendente dal reddito dei contribuenti che scelgono quei beneficiari (essendo il 5x1000 una quota fissa delle imposte sul reddito), è possibile, invece, stilare una classifica che rifletta meglio l'impatto sociale dei beneficiari basata sulle scelte dei contribuenti, assumendo cioè che queste scelte esprimano una forma di consenso o condivisione della *mission* perseguita dal beneficiario o, quantomeno, la base sociale di cui gode a livello locale o territoriale. Con questo tipo di riclassificazione è possibile notare che alcuni ETS che figuravano più in fondo nella classifica basata sugli importi ricevuti, salgono di posizione in quella basata sulle scelte dei contribuenti. Per esempio, l'Associazione di pubblica assistenza Croce Bianca di Fossano, che figurava all'ottavo posto, qui è al quarto posto (tab. 25).

Tabella 25. I primi 10 beneficiari in provincia di Cuneo per scelte espresse (a.f. 2017)

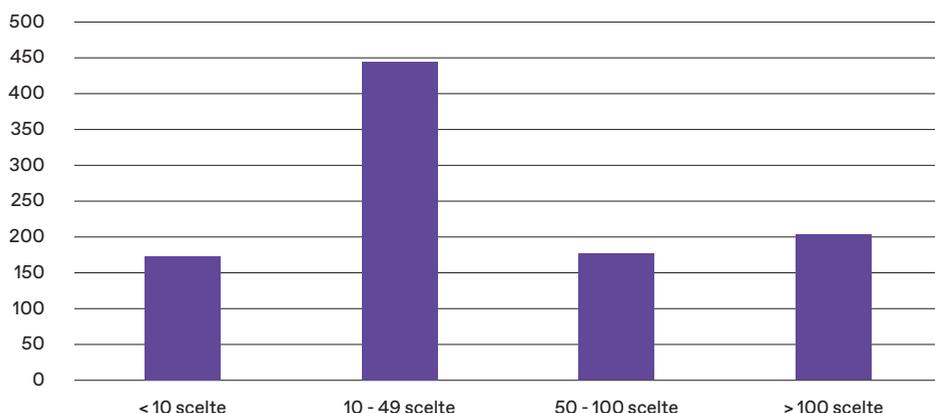
n.	Beneficiario	Città	Numero scelte espresse
1	FONDAZIONE NUOVO OSPEDALE ALBA-BRA ONLUS	Alba	7.886
2	ASSOCIAZIONE SAN LORENZO ONLUS	Saluzzo	2.121
3	LIDA SEZIONE GATTILE DI CUNEO	Cuneo	1.808
4	ASSOCIAZIONE DI PUBBLICA ASSISTENZA CROCE BIANCA FOSSANO	Fossano	1.638
5	ANTEAS DELLA PROVINCIA DI CUNEO	Cuneo	1.378
6	LA COLLINA DEGLI ELFI	Govone	1.362
7	ASSOCIAZIONE AMICI DELL'OSPEDALE SS. ANNUNZIATA ONLUS	Savigliano	1.351
8	FONDAZIONE ORIZZONTE SPERANZA ONLUS	Boves	1.130
9	LEGA ITALIANA PER LA LOTTA CONTRO I TUMORI SEZIONE PROVINCIALE CUNEO	Cuneo	1.092
10	CONFARTIGIANATO CUNEO ONLUS	Cuneo	1.001

Fonte: dati AE, 2019.

Un discorso analogo può essere fatto se estendiamo lo sguardo a tutti i beneficiari e osserviamo come si distribuiscono le scelte dei contribuenti tra questi. Anche qui si può notare un fenomeno simile a quello della dispersione-polverizzazione, in questo caso non delle risorse redistribuite, ma delle scelte dei contribuenti. Il fatto, per esempio, che più di 600 enti non riescano a raggiungere la soglia di 50 scelte da parte dei contribuenti, e, tra questi enti, più di 150 siano stati scelti da meno di 10 contribuenti, fa pensare a realtà molto piccole, cioè con scarso impatto o base sociale (fig. 38).

Figura 38. Distribuzione scelte dei contribuenti tra i beneficiari in provincia di Cuneo (a.f. 2017)

Distribuzione scelte beneficiari in provincia di Cuneo



Fonte: dati AE, 2019.

Nondimeno, tutte queste cifre, per quanto significative e per quanto confermino il fenomeno della dispersione-polverizzazione del 5x1000 sia dal punto di vista delle risorse redistribuite che delle scelte espresse dai contribuenti, ci dicono ancora poco, da un punto di vista qualitativo, della realtà degli enti operanti sul territorio cuneese e, d'altra parte, non dicono nulla, inevitabilmente, degli enti non beneficiari.

5.3. I beneficiari: identità e caratteristiche

↳ Chi sono i beneficiari cuneesi

Gli enti rispondenti appaiono equamente distribuiti sul territorio cuneese, con una naturale concentrazione nei comuni più popolati della provincia⁵³ (fig. 39).

Figura 39. Distribuzione territoriale degli enti rispondenti in provincia di Cuneo



Rispondenti per comune: ■ <10 ■ 11-30 ■ 31-50 ■ 51-70

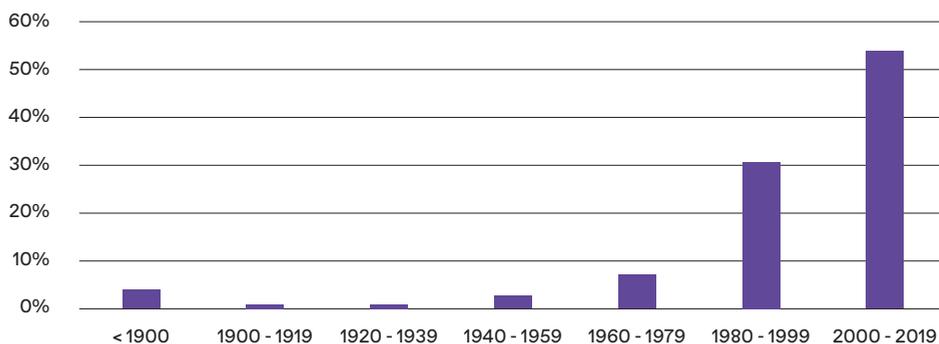
Fonte: elaborazione degli autori.

Quanto alla loro età anagrafica, misurata a partire dall'anno di costituzione dell'ente, il panorama è piuttosto variegato: da enti risalenti addirittura al XVII secolo (come enti di origine ecclesiastica) fino a enti molto più giovani. Riclassificando l'età anagrafica in intervalli di 20 anni ciascuno, si nota anzitutto come la stragrande maggioranza di questi istituti, circa l'85%, si sia sviluppato a partire dagli inizi degli anni Ottanta. Più in particolare, quasi il 55% opera sul territorio cuneese da almeno 20 anni, mentre un 30% da almeno 40 anni, il che lascerebbe supporre che abbiano una rete di relazioni e attività svolte o servizi forniti al territorio piuttosto consolidate (fig. 40).

⁵³ A questo riguardo occorre precisare che la domanda del questionario riguardava il "comune dove ha sede legale l'ente", il che vuol dire che in alcuni (rari) casi si tratta di realtà presenti sul territorio cuneese in qualità di unità operative di enti che hanno sede legale altrove, come nei casi, per esempio, di grandi enti che operano su scala nazionale con una serie di sedi distaccate.

Figura 40. Età anagrafica degli ETS

Anno di costituzione dell'ente



Fonte: elaborazione degli autori.

↳ Un tentativo di riclassificazione

Inoltre, tra i soggetti beneficiari rispondenti, il 22% ha fatto domanda di iscrizione al beneficio del 5x1000 sin dal 2006. Negli anni successivi si sono poi registrati incrementi percentuali del numero degli iscritti piuttosto notevoli, vale a dire al passo di circa il 5-9% all'anno.

Abbiamo, inoltre, provato a riclassificare tali enti indagando la loro distribuzione tra le categorie dei beneficiari del 5x1000 e la loro forma giuridica, partendo dai sei settori dei beneficiari del 5x1000⁵⁴.

Osservando la presenza e distribuzione degli iscritti a beneficiare del 5x1000, si nota come sul territorio cuneese la gran parte degli enti appartenga al primo settore del 5x1000 (volontariato, onlus, APS) e una minoranza alle ASD. Solo due enti rientrano nel settore ricerca scientifica e università, mentre non vi è alcun ente nei settori ricerca sanitaria e tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; vi sono poi degli enti che, come i Comuni, non sono classificabili tra gli ETS e sono, quindi, esclusi dalla presente indagine⁵⁵.

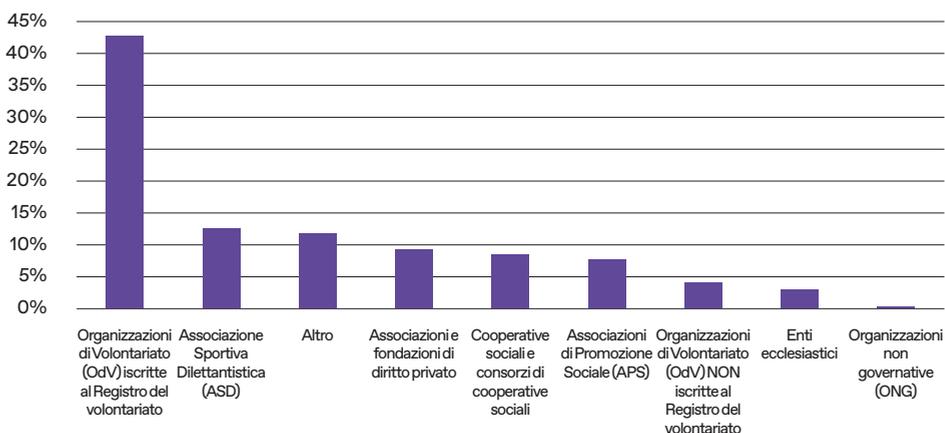
Inoltre, al fine di avere un panorama più completo e dettagliato del tipo di enti operanti nell'affollato e variegato ambito degli ETS abbiamo provveduto a riclassificarli usando come tipologia la loro veste giuridica, così come specificata dalla legge relativa ai soggetti che possono essere ammessi al beneficio del 5x1000.

Tra i beneficiari degli ETS operanti nella provincia di Cuneo dominano le OdV, che rappresentano quasi il 43% del campione esaminato. Seguono poi le ASD al 12,6%, le associazioni e fondazioni di diritto privato al 9,3% e le cooperative sociali e i consorzi di cooperative sociali all'8,5% (fig. 41).

54 Quando abbiamo sviluppato la ricerca e messo a punto i questionari (tra la fine del 2018 e l'inizio del 2019), il settimo settore dei beneficiari del 5x1000, cioè gli enti gestori delle aree protette, non era ancora stato introdotto dal legislatore (2019). Questo settore e i relativi enti sono dunque esclusi dal presente lavoro.

55 È stato consultato il Motore di ricerca dei soggetti che hanno chiesto di accedere al beneficio del 5 per mille messo a disposizione dall'AE on line, relativo all'anno 2017 (www.agenziaentrate.gov.it/documentazione/finanziaria/domanda+5+per+mille/2017/motore.htm).

Figura 41. Riclassificazione degli ETS per tipologia giuridica degli enti aventi titolo a beneficiare del 5x1000



Fonte: elaborazione degli autori.

Il tessuto associativo o il cosiddetto privato sociale presente sul territorio cuneese appare dunque variegato, anche se l'organizzazione di volontariato è certamente la forma giuridica privilegiata e, allo stesso tempo, più rappresentativa del tipo di attività svolte dal Terzo settore in provincia, un dato in linea con la situazione nazionale.

5.4. Le risorse e il loro impatto sul territorio

In che misura il 5x1000 incide sulle risorse degli ETS e le attività e i servizi da questi erogati? Qual è l'impatto delle risorse derivanti dal 5x1000 in termini di progetti sostenuti, settori di intervento finanziati, servizi erogati e soggetti beneficiati da tali servizi?⁵⁶

Alla luce dei dati sopra evidenziati relativi alla redistribuzione del gettito del 5x1000 alla provincia di Cuneo (3 milioni di euro), e fatti salvi i casi dei (relativamente) grandi beneficiari operanti sul territorio cuneese, appartenenti alla *top ten* dei beneficiari, e più in generale a quell'1,8% degli enti che percepisce importi superiori ai 20.000 euro, per il restante 88,8% di coloro che percepiscono importi inferiori a 5.000 euro si può ragionevolmente pensare che il meccanismo del 5x1000 non riesca a fare massa critica.

Un cospicuo numero di domande del questionario era, quindi, pensato per comprendere questo aspetto cruciale del 5x1000, che si situa allo snodo di quelle che abbiamo definito le finalità ricognitive e operative del questionario. Stiamo parlando delle risorse di cui beneficiano gli ETS in generale e, in particolare, il peso

⁵⁶ Queste domande erano rivolte solo agli enti che erano iscritti da prima del 2016, considerando che quelli iscritti negli anni successivi, al momento del questionario non avevano ancora ricevuto le risorse redistribute del 5x1000.

che assume il 5x1000 a questo riguardo. È chiaro, infatti, che gli ETS, nella misura in cui sviluppano attività e servizi in maniera stabile e indirizzati a una platea relativamente ampia di beneficiari (oltre la cerchia delle relazioni familiari, di parentela o amicali e/o oltre una attività di beneficenza, aiuto o volontariato meramente occasionale), hanno bisogno di risorse per poter operare efficacemente.

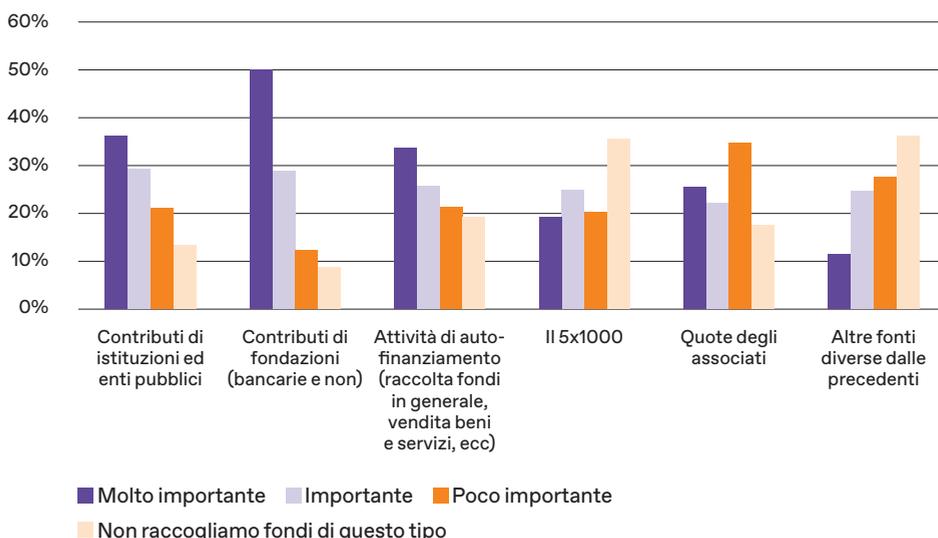
5.4.1. Risorse, ambiti di intervento e progetti sostenuti

↳ **Fonti di finanziamento degli ETS**

Tra le principali fonti di finanziamento degli ETS vi sono i contributi di fondazioni (bancarie e non), considerati da quasi l'80% degli ETS come "molto importanti" o "importanti". Egualmente "molto importanti" o "importanti" sono giudicati i contributi di istituzioni ed enti pubblici (per il 65% degli ETS) e le attività di autofinanziamento (per il 59% degli ETS) (fig. 42).

Figura 42. Le principali fonti di finanziamento degli ETS

Può indicare il grado di importanza delle principali fonti di finanziamento del vostro ente?



Fonte: elaborazione degli autori.

Quanto alle risorse derivanti dal 5x1000, abbiamo anzitutto cercato di comprendere come esse siano percepite, cioè quanto siano ritenute importanti dagli enti beneficiari. Circa il 44% degli ETS le giudica tra "molto importanti" e "importanti", il 20% le ritiene "poco importanti" e un cospicuo 35%, cioè 130 enti su 365, dichiara di non raccogliere fondi di questo tipo. Dato del resto confermato dalla successiva domanda del questionario, funziona-

le a individuare quanti tra gli enti rispondenti hanno fatto domanda per aver accesso al beneficio del 5x1000, da cui risulta che 230 soggetti (il 63%) sono stati ammessi, tre enti hanno fatto domanda ma non sono stati ammessi e 127 non hanno fatto domanda.

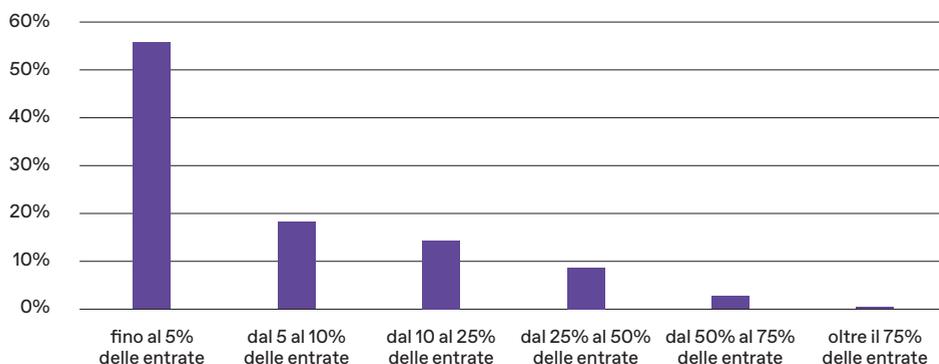
Un termine di paragone importante per comprendere il peso del 5x1000 nell'economia complessiva delle risorse degli ETS può essere la risposta relativa all'incidenza delle quote degli associati, giudicate dal 47% degli ETS come "molto importanti" o "importanti". Ciò lascerebbe supporre che per quasi la metà degli ETS rispondenti la percezione del peso delle risorse derivanti dal contributo del 5x1000 sia all'incirca uguale, se non inferiore, a quello delle quote degli associati, considerando che per quest'ultime solo il 17,53% degli enti dichiara di non raccoglierle.

Abbiamo però cercato di precisare in termini percentuali questo tipo di percezione, onde misurare l'incidenza effettiva del 5x1000 nell'economia complessiva delle risorse degli enti.

Per la maggioranza degli enti beneficiari, più esattamente il 56% degli enti che hanno avuto accesso al beneficio, le ultime risorse ricevute dal 5x1000 hanno rappresentato fino al 5% delle entrate, mentre per una percentuale molto esigua di questi, circa il 3% (sei enti), tali risorse hanno costituito oltre il 50% delle entrate. Un dato che conferma, se ce ne fosse bisogno, il già ricordato problema della dispersione-polverizzazione della redistribuzione del 5x1000 (fig. 43).

Figura 43. Risorse derivanti dal 5x1000 in rapporto alle entrate complessive degli ETS

Le ultime risorse ricevute del 5x1000 dal vostro ente hanno circa rappresentato...



Fonte: elaborazione degli autori.

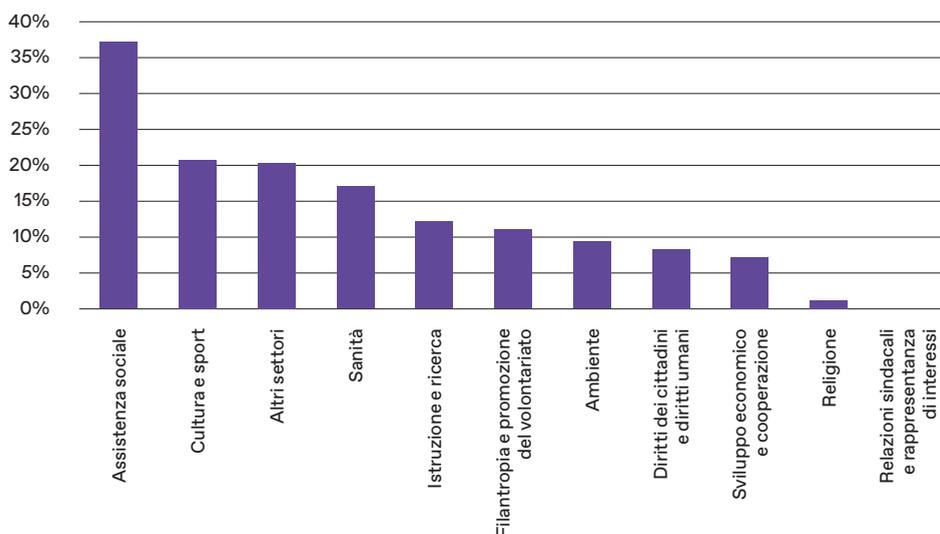
↳ Risorse derivanti dal 5x1000 e loro impatto

↳ I settori finanziati con le risorse del 5x1000

Onde comprendere quali sono i principali settori di intervento finanziati dagli ETS con le risorse derivanti dal 5x1000, abbiamo inoltre cercato di creare una tassonomia del tipo di attività svolte dagli ETS in provincia di Cuneo⁵⁷. Abbiamo considerato che gli enti possano svolgere attività su più ambiti e/o erogando diversi tipi di servizi. Gerarchizzando le risposte al questionario in ordine di importanza, tra i principali settori finanziati con le risorse derivanti dal 5x1000 troviamo: assistenza sociale (37%); cultura e sport (21%); sanità (17%); istruzione e ricerca (12%) (fig. 44).

Figura 44. Principali settori finanziati con le risorse del 5x1000

Quali sono i principali settori finanziati dal vostro ente con le risorse del 5x1000? (massimo 3 risposte)



Fonte: elaborazione degli autori.

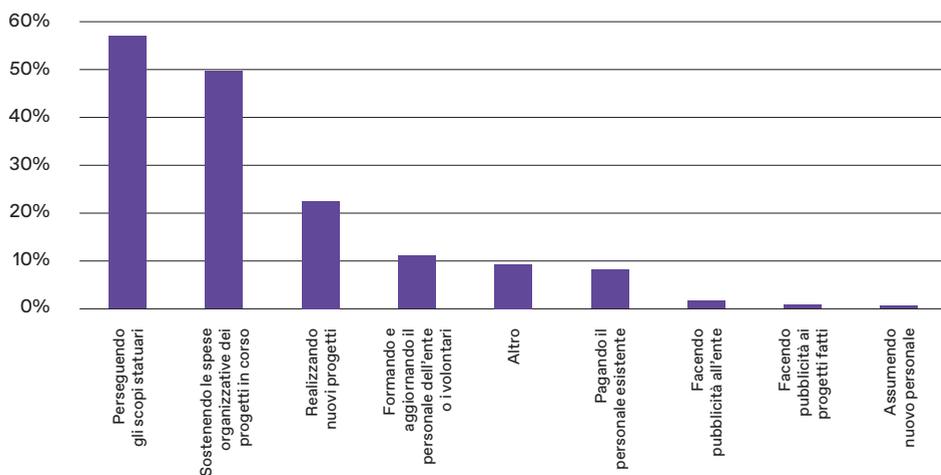
↳ L'impiego delle risorse del 5x1000

Ci sembrava, inoltre, importante capire come gli enti hanno utilizzato le risorse del 5x1000 negli ultimi 3 anni. I rispondenti hanno precisato che la gran parte delle risorse sono state utilizzate per perseguire gli scopi statuari (57% degli enti), per sostenere le spese organizzative dei progetti in corso (50%) e per realizzare nuovi progetti (22%). Occorre tuttavia notare che un numero piccolissimo di enti, per l'esattezza tre, ha ammesso che una parte dei fondi è stata utilizzata per "fare pubblicità all'ente", pratica vietata espressamente dall'attuale riforma del Terzo settore (fig. 45).

⁵⁷ Per creare tale tassonomia abbiamo usufruito della consulenza del Centro Servizi per il Volontariato di Cuneo, che ci ha aiutato a precisare meglio i settori di intervento sulla base delle attività prevalenti svolte sul territorio.

Figura 45. Impiego delle risorse del 5x1000 negli ultimi tre anni

Come avete utilizzato le risorse del 5x1000 negli ultimi tre anni? (massimo 3 risposte)



Fonte: elaborazione degli autori.

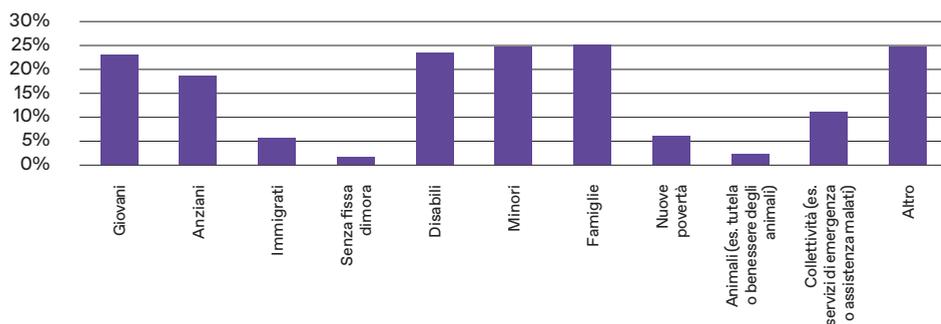
5.4.2. Servizi erogati e soggetti beneficiari

I beneficiari dei progetti finanziati con il 5x1000

Tra le classi di individui principalmente beneficiari dei progetti finanziati con il 5x1000 vi è una platea di soggetti piuttosto variegata – fra cui famiglie, minori, disabili, giovani, anziani – e non si può dire che tra questi vi sia una classe dominante di beneficiari. Risultano, invece, numericamente pochi gli enti che hanno affermato di destinare i fondi del 5x1000 a finanziamenti di progetti relativi a nuove povertà, immigrati o senza fissa dimora⁵⁸ (fig. 46).

Figura 46. I beneficiari dei progetti finanziati con il 5x1000

Quali sono i principali beneficiari dei vostri progetti finanziati con il 5x1000? (massimo 3 risposte)



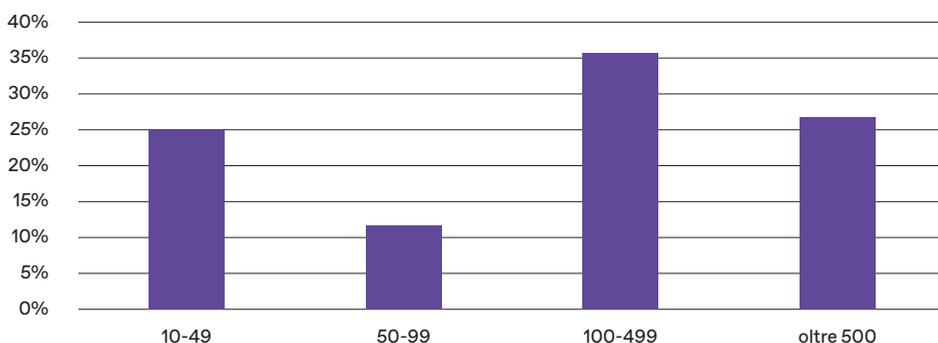
Fonte: elaborazione degli autori.

58 Ciò ovviamente non vuol dire che non ci siano enti che si occupano di questi problemi, ma solo che le risorse derivanti dal 5x1000 non vengono utilizzate a tale scopo, oppure che gli enti che si occupano di questi problemi non erano tra i rispondenti.

Ci pare che sia, invece, più difficile da stimare l'impatto del 5x1000 in termini di numero di persone che beneficiano approssimativamente ogni anno dei progetti finanziati con il 5x1000. Ciò non solo perché, verosimilmente, gli enti non hanno sviluppato una contabilità al riguardo, ma anche per la difficoltà di stimare chi sono i soggetti che traggono un beneficio diretto e, ancor di più, indiretto. Abbiamo però cercato di riclassificare i dati emersi dalle risposte in classi larghe, da cui si evince una stima di impatto piuttosto ampia, se è vero che per più del 35% degli enti i soggetti beneficiari dei loro servizi vanno da 100 a 500 e per più del 26% superano i 500 (fig. 47).

Figura 47. Numero di beneficiari per anno dei progetti finanziati con il 5x1000

Quante persone beneficiano approssimativamente ogni anno dei vostri progetti finanziati con il 5x1000?



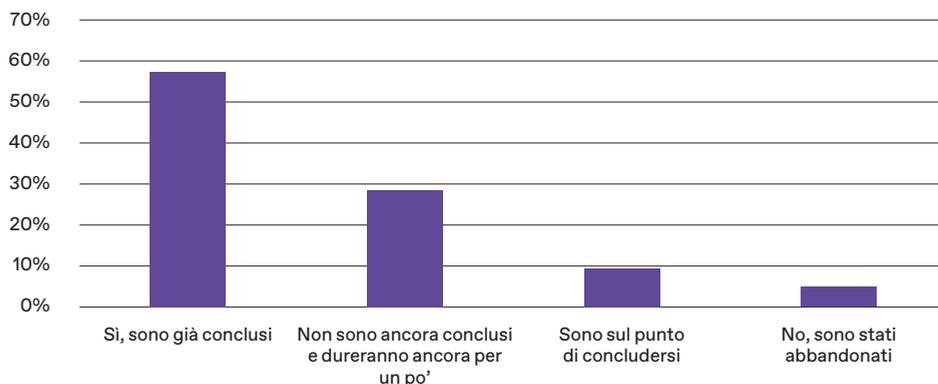
Fonte: elaborazione degli autori.

↳ **Lo stato di avanzamento dei progetti finanziati con il 5x1000**

Agli ETS è stato poi chiesto se i progetti finanziati con il 5x1000 sono stati portati a termine, al fine di valutare anche l'efficacia di tali enti quanto a capacità di mettere a frutto le (generalmente) esigue risorse derivanti dal 5x1000. Per il 57% degli enti rispondenti i progetti si sono già conclusi, mentre il 28% ha risposto che non sono ancora terminati e dureranno ancora per un po'. Rimane una qualche criticità relativa a quel 5% che ha risposto che i progetti "sono stati abbandonati". Le ragioni di tale rinuncia non sono note, ma la spiegazione più probabile è che per alcuni l'esiguità delle risorse derivanti dal 5x1000 è tale per cui non si è più riusciti a sostenere finanziariamente il progetto preventivato (fig. 48).

Figura 48. Stato di avanzamento dei progetti finanziati con il 5x1000

I progetti finanziati con il 5x1000 sono stati portati a termine?



Fonte: elaborazione degli autori.

5.5. Le motivazioni dei contribuenti dal punto di vista dei beneficiari

↳ Condivisione dei valori

Poiché uno degli obiettivi della ricerca era indagare i due lati della medaglia del 5x1000, cioè i contribuenti e i beneficiari quali principali protagonisti dell'istituto, ritenevamo importante indagare anche l'opinione dei beneficiari circa le principali motivazioni dei contribuenti, se non altro per capire quanto i primi fossero in sintonia con i secondi e/o se i beneficiari non avessero una percezione distorta delle motivazioni dei contribuenti. Abbiamo quindi formulato la seguente domanda: "Secondo voi, quali sono i principali motivi per cui il contribuente dà il 5x1000 proprio al vostro ente?", includendo una serie di possibili risposte (era possibile selezionarne fino a un massimo di tre). Nella percezione degli ETS, la risposta più generica – il contribuente "condivide i valori che l'ente promuove" – è la motivazione dominante. Ciò, in effetti, risulta in linea con quanto già emerso dalle analisi sui contribuenti. Tuttavia, come già evidenziato, questa era anche la risposta più scontata. Nondimeno, bisogna ribadire che il tratto valoriale della condivisione rimane comunque una caratteristica importante della scelta del 5x1000, che non solo la sottrae agli aspetti più razional-calcolanti o strumentali di altri tipi di scelte, ma va di pari passo con l'esclusione di motivi riconducibili al *self-interest*.

↳ Fiducia nell'utilizzo delle risorse

Secondo gli ETS, un altro movente dominante nella scelta del 5x1000 è la fiducia che il contribuente ripone nel "modo in cui l'ente utilizza le risorse ricevute". Nell'indagine sui contribuenti abbiamo visto che c'è una maggioranza di questi che dichiara di informarsi regolarmente sulle attività svolte dal beneficiario da lui

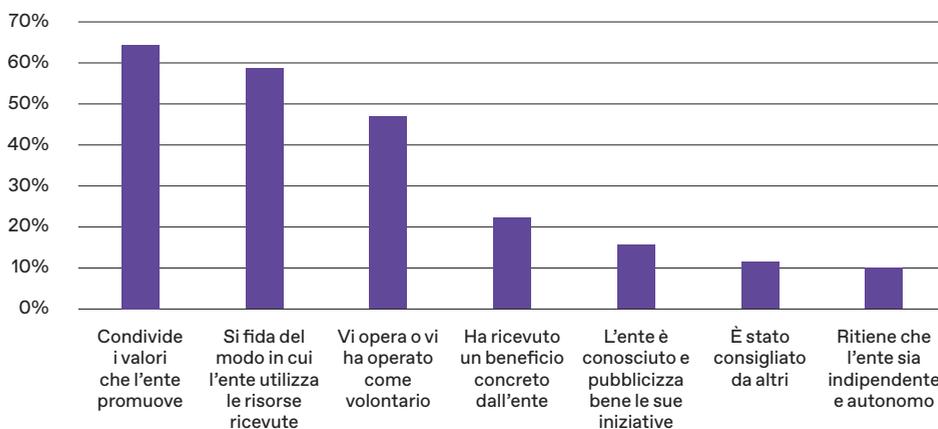
scelto e un'altra significativa percentuale che dichiara di informarsi anche sull'uso delle risorse del 5x1000. Si direbbe, quindi, che anche in questo caso gli ETS siano in sintonia con i contribuenti.

Ci pare, invece, che gli ETS tendano a sovrastimare la motivazione della scelta del contribuente legata all'operare o all'aver operato come volontario presso di loro. Dall'indagine sui contribuenti era, infatti, emerso che solo il 23% aveva dichiarato di ricondurre i moventi della sua scelta all'operare o all'aver operato come volontario e il 9% al lavorarci o averci lavorato.

Una bassa incidenza sembrano, infine, avere gli altri moventi della scelta del contribuente, così come visti dai beneficiari (fig. 49).

Figura 49. Le scelte dei contribuenti dal punto di vista dei beneficiari

Secondo voi, quali sono i principali motivi per cui il contribuente dà il 5x1000 proprio al vostro ente? (massimo 3 risposte)



Fonte: elaborazione degli autori.

5.6. Pubblicità, informazione e rendicontazione

Un altro gruppo di domande era volto a comprendere le attività di pubblicità, informazione e rendicontazione messe in atto dagli ETS, sia per quanto riguarda la pubblicità svolta al fine di incentivare o motivare i contribuenti a destinare risorse a loro favore (incluse quelle del 5x1000), sia per quanto riguarda le attività di comunicazione e rendicontazione degli ETS relativamente alle azioni svolte con le risorse derivanti dal 5x1000. Quest'ultimo gruppo di domande era anche pensato per capire se e in che misura gli ETS si fossero adeguati all'attuale riforma del Terzo settore.

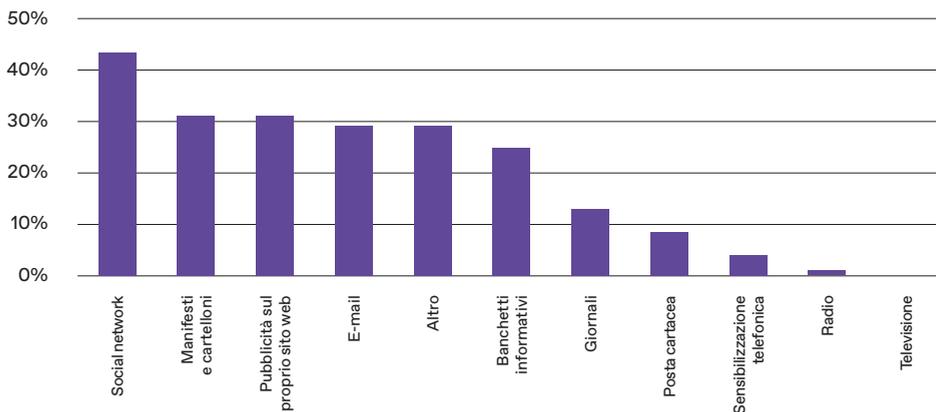
Tra i principali strumenti pubblicitari utilizzati dagli ETS per la raccolta dei fondi in generale è possibile rilevare come gli enti ricorrano prevalentemente alle moderne tecnologie di comunicazione

↳ **Strumenti pubblicitari per la raccolta dei fondi**

legate alla rete, con in testa i *social network*, e, a seguire, la pubblicità sul proprio sito web e le e-mail. Si nota altresì come ormai gli strumenti più tradizionali, come la posta cartacea, siano sempre meno utilizzati. Ciononostante, i manifesti e cartelloni sembrano ancora rivestire un ruolo strategico, giacché il 31% dei rispondenti li ha indicati tra i tre principali strumenti pubblicitari (fig. 50).

Figura 50. I principali strumenti pubblicitari per la raccolta dei fondi

Quali sono i principali strumenti pubblicitari utilizzati dal vostro ente per la raccolta dei fondi in generale? (massimo 3 risposte)

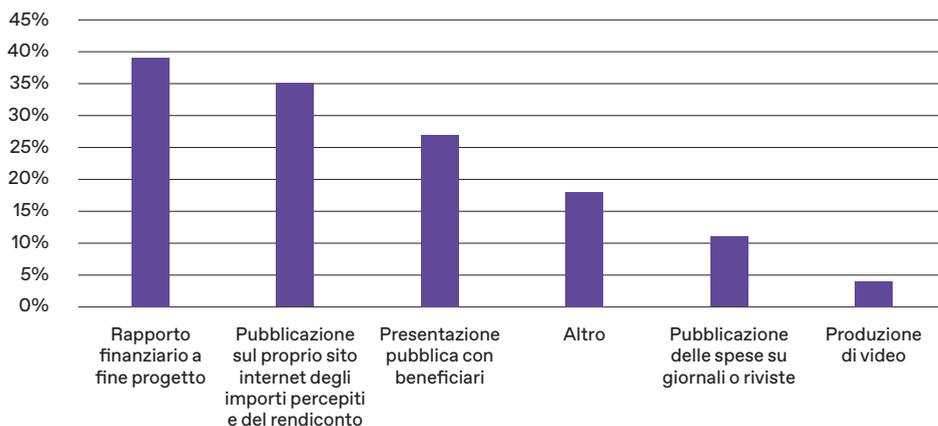


Fonte: elaborazione degli autori.

↳ Attività svolte con il 5x1000

Molto meno pubblicizzate risultano, invece, essere le attività svolte con i fondi derivanti dal 5x1000. Alla domanda se l'ente "svolge iniziative per spiegare pubblicamente come sono stati spesi i soldi del 5x1000", il 37,5% ha risposto affermativamente mentre il 62,5% ha risposto di no. Tra coloro che hanno risposto affermativamente, le iniziative messe in atto sono consistite prevalentemente nel rapporto finanziario a fine progetto (46%), la pubblicazione sul proprio sito internet degli importi percepiti e del rendiconto (41%) e la presentazione pubblica con beneficiari (32%) (fig. 51).

Figura 51. Iniziative svolte per spiegare pubblicamente come sono spese le risorse del 5x1000



Fonte: elaborazione degli autori.

In ogni caso, il fatto di essere diventati beneficiari del 5x1000, per la stragrande maggioranza dei rispondenti, pari a circa il 78%, non ha comportato modifiche al modo di pubblicizzare i progetti e le iniziative dell'ente.

5.7. Gli enti non beneficiari

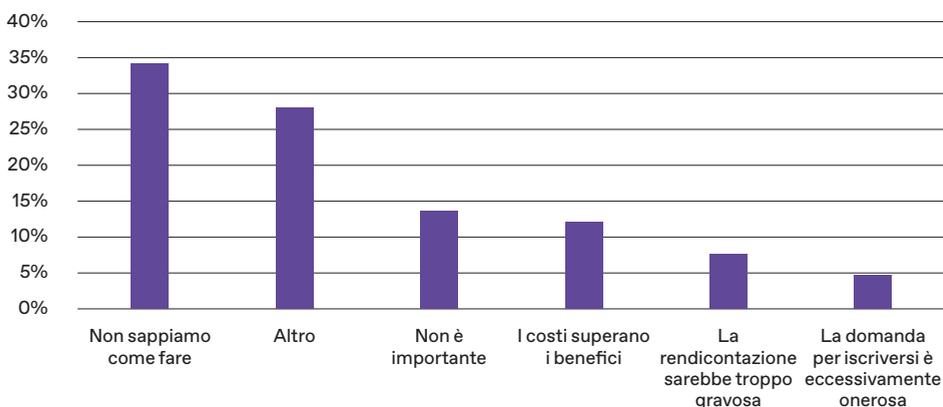
Un caso particolare e degno di analisi sono gli enti non beneficiari, cioè gli enti che non hanno fatto domanda per beneficiare del 5x1000. In particolare, ci sembrava importante capire le ragioni o i motivi sottostanti la decisione di non far domanda di ammissione al beneficio. Insomma: per quale ragione alcuni ETS decidono di non far parte del grande circolo del 5x1000?

Le ragioni di tale autoesclusione non sembrano essere legate alla burocrazia, per esempio l'onerosità delle procedure e/o della domanda di ammissione, anche perché l'AE (o gli altri enti o ministeri preposti per le altre categorie del 5x1000) si limita a fare un controllo meramente formale dei requisiti di ammissione. A questo proposito basti ricordare che tra gli enti rispondenti al questionario solo tre hanno dichiarato di non essere stati ammessi al beneficio del 5x1000. Del resto, il numero crescente degli ETS ammessi ogni anno, che da tempo ha sfondato la soglia dei 50.000 beneficiari, come anche la numerosità di enti ammessi che non sempre hanno una *mission* in linea con quello che è solitamente ritenuto il Terzo settore, sembrerebbe testimoniare una relativa facilità delle procedure.

Il 34% dei rispondenti (dei 132 enti che non hanno fatto domanda di ammissione al beneficio, corrispondenti al 36% del campione), di fronte al quesito “Per quale motivo il vostro ente non ha fatto domanda per beneficiare del 5x1000?”, ha risposto di non sapere come fare. Ci pare questo un dato abbastanza sorprendente, se si considera che al momento della somministrazione del questionario il meccanismo del 5x1000 era già in vigore da 13 anni, e, pertanto, dovrebbe essere noto alla gran parte degli ETS. Certamente più comprensibili appaiono, invece, le risposte di quegli enti (14%) che hanno dichiarato che “non è importante” o che “i costi superano i benefici” (12%), o che “la rendicontazione sarebbe troppo gravosa” (8%). Verrebbe da pensare che questi soggetti sembrano consapevoli dello scarso impatto che le risorse del 5x1000 avrebbero per loro e ritengono, quindi, che non varrebbe la pena fare domanda per avere accesso al beneficio (fig. 52).

Figura 52. Motivi per cui gli ETS non fanno domanda per accedere al beneficio del 5x1000

Per quale motivo il vostro ente non ha fatto domanda per beneficiare del 5x1000?



Fonte: elaborazione degli autori.

5.8. Conoscenza e valutazione del 5x1000

Alcune delle domande del questionario che avevano principalmente un obiettivo di natura ricognitiva e operativa, cioè orientate soprattutto a individuare le criticità del 5x1000 e, allo stesso tempo, le prospettive di miglioramento, erano volte a testare la conoscenza del meccanismo del 5x1000 da parte degli ETS e ad avere un giudizio complessivo in merito al meccanismo. Per queste ragioni le domande erano rivolte tanto ai beneficiari quanto ai non beneficiari.

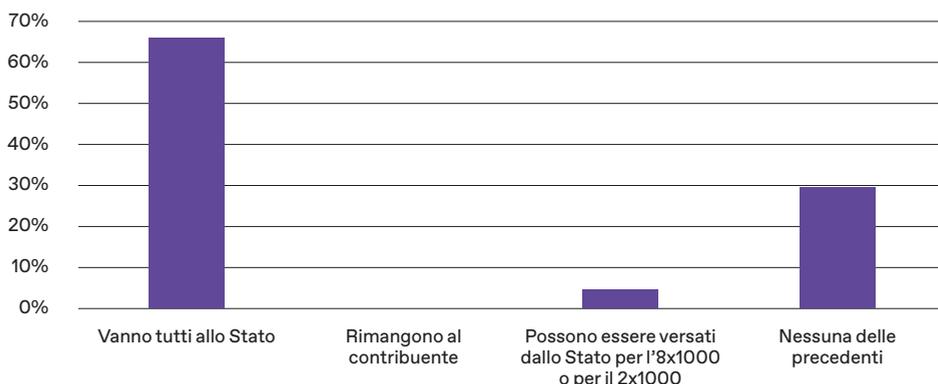
5.8.1. A che livello si conosce il 5x1000?

Per comprendere se e in che misura gli ETS conoscano davvero l'istituto del 5x1000, abbiamo posto alcune domande organizzate per livelli successivi di approfondimento, in alcuni casi formulandole come un quiz a risposte multiple. Il risultato complessivo di questa parte dell'indagine attesta una scarsa conoscenza del meccanismo.

Sebbene quasi il 68% degli enti abbia risposto di sapere che "cosa succede se il contribuente sceglie di non destinare il 5x1000", permane una quota significativa di enti, pari al 32% circa, che hanno risposto di non sapere. Agli enti che hanno dichiarato di sapere, abbiamo quindi posto una domanda di approfondimento: "Lei sa come vengono destinati i fondi dei contribuenti che non operano alcuna scelta in merito al 5x1000?". Il 67% ha individuato la risposta giusta, cioè "vanno tutti allo Stato", mentre gli altri hanno risposto in maniera sbagliata. Ciò vuol dire che solo il 45% dei rispondenti conosce effettivamente gli esiti della non scelta del 5x1000 da parte del contribuente (fig. 53).

Figura 53. La conoscenza dell'istituto del 5x1000 riguardo alla non scelta

Lei sa come vengono destinati i fondi dei contribuenti che non operano alcuna scelta in merito al 5x1000?



Fonte: elaborazione degli autori.

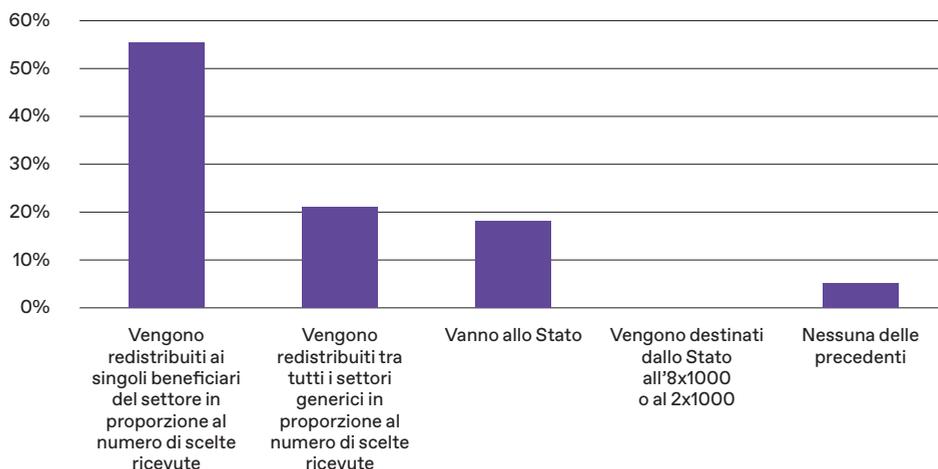
↳ Conoscenza della redistribuzione

Abbiamo, inoltre, cercato di capire a che livello si conosce il meccanismo di redistribuzione del 5x1000, con particolare riferimento alle scelte generiche dei contribuenti: "Lei sa che cosa succede se il contribuente sceglie solo un settore generico del 5x1000 e non indica uno specifico beneficiario?". Con riferimento a questa domanda, la conoscenza del meccanismo redistributivo da parte degli ETS è ancora più limitata, se è vero che il 67% dei contribuenti ha risposto negativamente, mentre solo il 33% ha risposto affermativamente, e, tra questi, solo il 55% ha fornito la

risposta giusta, cioè “vengono redistribuiti ai singoli beneficiari del settore in proporzione al numero di scelte ricevute”. Il che vuol dire che solo il 18% degli ETS conosce davvero il meccanismo di redistribuzione delle scelte generiche del 5x1000 (fig. 54).

Figura 54. La conoscenza dell'istituto del 5x1000 riguardo alla redistribuzione

Lei sa come vengono destinati i fondi dei contribuenti che non hanno operato la scelta di un destinatario ma solo di un settore generico?



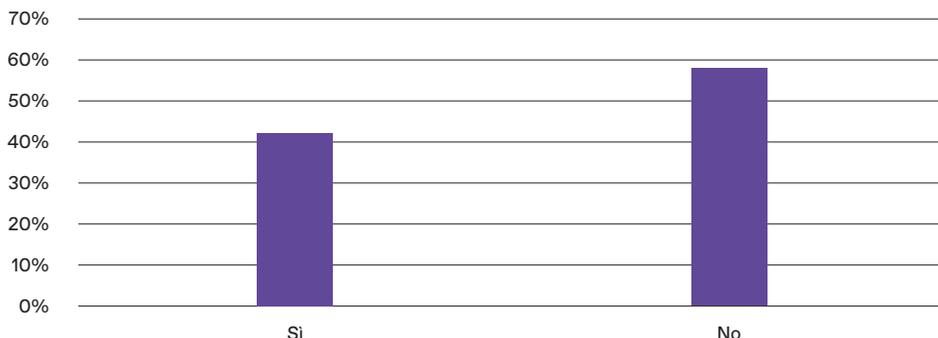
Fonte: elaborazione degli autori.

↳ 5x1000 e dichiarazione dei redditi

Una domanda ancor più di dettaglio e, allo stesso tempo, importante per esplorare il potenziale inespresso del 5x1000, vale a dire sui contribuenti che non sono obbligati a fare la dichiarazione dei redditi, era la seguente: “Secondo Lei, si può destinare il 5x1000 senza fare la dichiarazione dei redditi?”. Anche in questo caso una buona parte degli ETS, il 58%, ha risposto in maniera sbagliata, ritenendo cioè che non sia possibile effettuare la scelta del 5x1000 (fig. 55).

Figura 55. La conoscenza dell'istituto del 5x1000 riguardo alla dichiarazione dei redditi

Secondo Lei, si può destinare il 5x1000 senza fare la dichiarazione dei redditi?



Fonte: elaborazione degli autori.

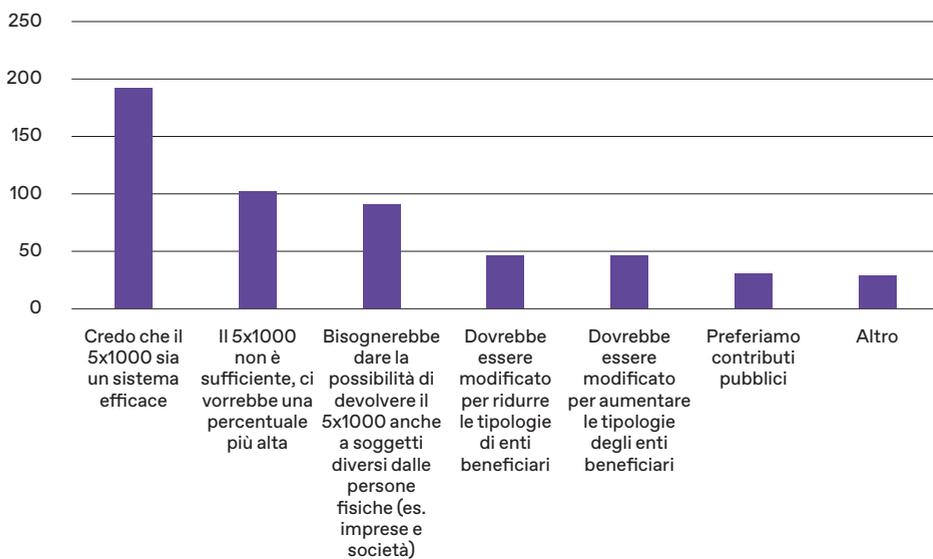
In buona sostanza, tutti questi risultati, come già per quegli enti che hanno risposto di non sapere come fare domanda per aver accesso al beneficio del 5x1000, ci paiono molto significativi, se non altro per individuare azioni correttive o, quanto meno, campagne informative a beneficio degli stessi ETS.

5.8.2. Un giudizio complessivo sul 5x1000

Infine, abbiamo chiesto agli ETS di darci un giudizio complessivo e sintetico sul meccanismo del 5x1000, selezionando un massimo di tre risposte tra giudizi che spaziavano dal fattuale al valutativo, sino a individuare anche proposte di miglioramento dello stesso meccanismo. Gerarchizzando le risposte in termini di numero assoluto di scelte espresse a loro favore, emerge che la maggioranza degli enti ritiene che “il 5x1000 sia un sistema efficace”, dandone quindi un giudizio complessivamente positivo. Un numero altrettanto consistente di risposte si è concentrato sul problema dell’insufficienza della quota del 5x1000, nel senso che “ci vorrebbe una percentuale più alta”. Molti enti hanno, infine, espresso un giudizio positivo di fronte all’ipotesi (ritagliata sul modello della Lituania) di “dare la possibilità di devolvere il 5x1000 anche a soggetti diversi dalle persone fisiche (imprese e società)” (fig. 56).

Figura 56. Un giudizio complessivo sul 5x1000

Lei cosa pensa del 5x1000? (massimo 3 risposte)



Fonte: elaborazione degli autori.

**SINTESI E
INDICAZIONI
DI *POLICY***

6

In questo capitolo conclusivo riassumiamo i principali risultati della ricerca sul 5x1000, con particolare riferimento alle analisi svolte nei capitoli dedicati ai contribuenti, procedendo dal livello nazionale a quello provinciale (capp. 3-4) e ai beneficiari (cap. 5). Verranno qui ripresi alcuni dati di sintesi, che ci permetteranno poi di fare una riflessione più generale sulle criticità del 5x1000 e sul senso complessivo di un istituto, la cui storia è ancora tutta da capire e il cui futuro è tutto da esplorare.

6.1. Risultati della ricerca

6.1.1. I contribuenti

- L'analisi sui dati relativi a tutti i contribuenti italiani ha, innanzitutto, fatto emergere una differenza molto significativa, in termini di propensione alla scelta del 5x1000 (e dell'8x1000), tra tipi di contribuenti, suddivisi in base al modello dichiarativo. Se è vero, infatti, che in media sono quasi il 50% dei 40 milioni di contribuenti italiani a destinare il 5x1000 (e quasi il 46% per l'8x1000), la vera grande differenza la troviamo tra "contribuenti 730" e "contribuenti UnicoPF" da un lato (circa tre quarti del totale dei contribuenti), e "contribuenti CU" dall'altro (il restante quarto), cioè i contribuenti non tenuti a presentare la dichiarazione dei redditi. Mentre il 70% dei contribuenti appartenenti al primo gruppo dà il 5x1000, solo lo 0,6% dei contribuenti CU destina il 5x1000.
- La propensione alla scelta del 5x1000, come anche dell'8x1000, non ha limiti né confini territoriali, nel senso che, contrariamente a quanto sostenuto da alcuni, non ci sono contribuenti di determinate province o regioni più propensi a destinare di altri residenti altrove. Non ci sono contribuenti 5x1000 del Nord o del Sud, né, quindi, province più (o meno) generose di altre.
- Tra i contribuenti che destinano il 5x1000, l'88% effettua una scelta specifica e il 12% una scelta generica. Oltre il 77% delle scelte generiche è a favore dei due settori della ricerca sanitaria e della ricerca scientifica e università.
- Le percentuali dei contribuenti cuneesi (calcolate e suddivise per tipologie di contribuenti e modelli dichiarativi) che scelgono il 5x1000 appaiono in linea con i dati nazionali, come anche le percentuali di scelte specifiche o generiche, lì dove la maggioranza delle scelte espresse è a favore del volontariato/onlus e le altre sono distribuite tra i rimanenti settori del 5x1000. Anche per quanto riguarda il comportamento dei contribuenti cuneesi relativamente alle scelte dei grandi beneficiari a livello nazionale, non si notano grandi scostamenti rispetto ai comportamenti dei contribuenti italiani in generale. Inoltre, circa il 18% dei contribuenti cuneesi (85 mila su un totale di quasi 450 mila) hanno scelto di destinare il 5x1000 alle realtà operanti in provincia e non a enti operanti su scala nazionale.

- L'analisi sul *panel* 2009-2015 ha, inoltre, mostrato un *trend* in crescita del numero di scelte del 5x1000. In particolare, mentre la percentuale dei contribuenti cuneesi che scelgono l'8x1000 sembra essersi assestata negli anni intorno al 45,5%, abbiamo stimato che la percentuale di coloro che hanno scelto di destinare il 5x1000 negli anni 2009-2015 è cresciuta dal 47% al 53%, con un incremento assoluto del 6%.
- L'analisi delle variabili socio-demografiche e comportamentali dei contribuenti cuneesi – età, sesso, stato civile, reddito, erogazioni liberali – rivelano come nessuna di queste sembri avere una influenza determinante sulla scelta o non scelta del 5x1000. L'unico elemento significativo nella scelta del 5x1000 è la contemporanea selezione dell'8x1000.
- Il quadro cambia se introduciamo analisi più approfondite sulle scelte o non scelte del 5x1000 sulla base di altre variabili qualitative inerenti al contribuente e desunte dall'indagine campionaria. In particolare, le analisi effettuate su età, livello di istruzione, condizione e posizione lavorativa, settore economico in cui si lavora, fede religiosa, attività di volontariato e interesse nei confronti della politica, mostrano in tutti i casi un'influenza piuttosto significativa sulla scelta del 5x1000. Per esempio, al crescere dell'età (e di altre variabili da questa probabilmente dipendenti, come il livello di istruzione) aumenta sensibilmente la propensione a devolvere il 5x1000. Tra le variabili di *status* socioeconomico e culturale che paiono avere una certa influenza sulla scelta del 5x1000, la posizione lavorativa del contribuente appare molto significativa. In particolare, guardando ai due estremi della scala percentuale troviamo che la scelta del 5x1000 è effettuata dal 96% dei dirigenti e dal 58% degli operai. Stesso discorso può farsi per il settore economico (primario, secondario, terziario) in cui lavora il contribuente, lì dove destinano il 5x1000 circa il 70% di coloro che lavorano nell'industria e nell'agricoltura, l'86% di coloro che lavorano nei servizi e ben il 90% di coloro che sono nella pubblica amministrazione. Quanto alla fede religiosa basti notare che ben il 92,6% di coloro che si dichiarano "credenti praticanti" ha destinato il 5x1000. Per non parlare del 94% di coloro che hanno dichiarato di svolgere attività di volontariato e che hanno destinato il 5x1000. Infine, significativa appare anche la relazione tra livello di interesse politico e scelta del 5x1000.
- Quanto ai moventi delle scelte, la nostra ipotesi preliminare era che potessero sussistere moventi diversi dietro le scelte generiche e specifiche e che, quindi, occorresse analizzarle separatamente. In effetti, sebbene il 52% dei contribuenti che hanno effettuato una scelta generica (il 12% del campione) abbia risposto di "condividere i valori/le attività del settore generico scelto", rimane comunque significativo il fatto che il 48% delle scelte generiche sia imputabile a ignoranza, negligenza o noncuranza, o al non ricordare le ragioni della scelta generica.

- Le ipotesi della nostra ricerca concernenti i principali moventi delle scelte del 5x1000 risultano ampiamente confermate. In particolare, il movente formulato nella prima ipotesi, vale a dire la scelta del 5x1000 come forma di dono-altruismo (senza garanzia di restituzione e senza sacrificio) è risultato il movente dominante. Il movente formulato nella seconda ipotesi, cioè la scelta del 5x1000 come modalità di esercizio della sovranità fiscale, intesa come autonomia decisionale sulla destinazione delle imposte, è risultato secondario. In particolare:
 - La risposta *proxy* di altruismo – “con il 5x1000 faccio del bene ad altri/aiuto chi è meno fortunato” – è quella a cui i contribuenti hanno conferito il punteggio più alto tra tutte le possibili risposte-motivazioni, sia in termini di punteggio massimo (il 52,4% dei contribuenti ha dato 10) sia in termini di percentuale totale di contribuenti (l’82,6%) che hanno dato un punteggio positivo tra 6 e 10. D’altra parte, il contribuente altruista non è necessariamente un contribuente “kantiano” che dona per senso del dovere. Verosimilmente, l’idea di un senso del dovere evoca nel rispondente qualcosa di astratto, mentre il 5x1000 è un dare, nella maggior parte dei casi, legato a uno specifico beneficiario che il contribuente ritiene meritevole di essere finanziato per le attività che svolge e per il “bene che fa ad altri”, bene a cui lui stesso contribuisce dando il suo 5x1000. Inoltre, tutte le altre strategie di analisi volte a escludere la presenza di una qualche motivazione riconducibile a un calcolo autointeressato hanno dimostrato che il contribuente devolve il proprio 5x1000 senza conto e tornaconto. Nemmeno la verifica dell’ipotesi di un fantomatico contribuente *free-rider* ha dato un riscontro positivo. Insomma, contribuenti 5x1000 che si comportano da *homo oeconomicus* sembrano difficili da trovare.
 - Altrettanto positiva è risultata l’indagine della seconda ipotesi circa la sovranità fiscale del contribuente. I contribuenti hanno fornito un giudizio largamente positivo alla risposta assunta come *proxy* di sovranità fiscale: “con il 5x1000 scelgo io a chi va una parte delle mie tasse”. Ci pare quindi che la scelta del 5x1000 possa rettamente intendersi come un esercizio di autonomia decisionale nella destinazione delle imposte. Questa risposta, fra l’altro, è quella che ha ricevuto il punteggio più alto dopo la risposta *proxy* di altruismo: il 49% dei contribuenti gli ha dato il punteggio massimo (10) e il 77,7% gli ha dato un punteggio positivo (6-10), mentre solo il 15,6% gli ha dato un punteggio negativo (0-4). Non sono risultate, invece, dominanti le altre motivazioni riconducibili a un esercizio più generico di democrazia fiscale, nella forma di una volontà di “contribuire ai beni/servizi pubblici” (prodotti o erogati a livello nazionale o locale). Né è risultata dominante la motivazione di dare il 5x1000 pur di non dare una parte delle proprie tasse allo Stato.

- Infine, tra i contribuenti che non devolvono il 5x1000 (15% del campione intervistato) è emerso che circa il 36% di questi non ha effettuato la scelta per ragioni imputabili alla non conoscenza – del meccanismo del 5x1000 (nonostante l’istituto fosse in vigore da 13 anni) o di uno specifico beneficiario a cui destinare la scelta – mentre circa un altro terzo tra coloro che non danno il 5x1000 li abbiamo definiti contribuenti discontinui, cioè contribuenti che danno il 5x1000 ma sporadicamente o senza una particolare convinzione o motivazione.

6.1.2. I beneficiari del Terzo settore

I risultati dell’indagine sui beneficiari del Terzo settore possono essere distinti in base ai due principali obiettivi da essa perseguiti: ricognitivo e operativo.

Dal punto di vista dell’analisi ricognitiva, è emerso quanto segue:

- Il gettito del 5x1000 redistribuito alla provincia di Cuneo ammonta a quasi 3 milioni di euro, vale a dire circa lo 0,6% del gettito complessivo nazionale (495 milioni). La redistribuzione del gettito del 5x1000 su scala provinciale riflette il fenomeno di concentrazione e dispersione che si osserva su scala nazionale, seppure con un grado di sperequazione e polverizzazione meno accentuato: l’1,8% di tutti beneficiari cuneesi ha ricevuto importi superiori ai 20.000 euro, mentre l’88,8% di essi ha ricevuto importi inferiori ai 5.000 euro. Assumendo, inoltre, che il numero di scelte espresse dai contribuenti possa misurare anche la base sociale e locale dei beneficiari, si nota una certa replicazione del fenomeno della polverizzazione, in questo caso non delle risorse, ma delle scelte: più di 150 enti sono stati scelti da meno di dieci contribuenti.
- Gli ETS intervistati appaiono equamente distribuiti sul territorio cuneese, con una naturale concentrazione nei comuni più popolati della provincia. La maggior parte degli ETS sono sorti a partire dagli anni Ottanta e hanno un radicamento territoriale piuttosto consolidato nel tempo. L’Organizzazione di Volontariato è certamente la forma giuridica privilegiata e, allo stesso tempo, più rappresentativa del tipo di attività svolte dal Terzo settore su questa provincia, un dato anch’esso in linea con il dato nazionale. Più del 20% di questi enti ha fatto domanda per avere accesso al beneficio del 5x1000 già dal 2006, primo anno di entrata in vigore dell’istituto. Negli anni successivi il numero degli enti che ha presentato domanda e ha avuto accesso al beneficio è cresciuto in media del 6-9% all’anno.
- Stante il già ricordato fenomeno di concentrazione e dispersione del gettito del 5x1000 su base provinciale, il quadro dell’impatto delle risorse del 5x1000 sul territorio cuneese non è uniforme. In altri termini, l’impatto è certamente positivo per i (relativamente) grandi beneficiari a livello provinciale, mentre per la maggioranza degli ETS le risorse derivanti dal 5x1000 si attestano intorno

al 5% del totale delle entrate. Di conseguenza, il quadro relativo ai servizi erogati in virtù di tali risorse e alle persone che beneficiano di questi servizi – prevalentemente famiglie, minori, disabili, giovani e anziani – appare anch'esso non uniforme. Nondimeno, il numero complessivo dei beneficiari dei servizi finanziati con le risorse del 5x1000 appare comunque significativo. Infine, la maggioranza degli enti ha dichiarato di aver portato a termine i progetti finanziati con le risorse del 5x1000, anche se permane qualche elemento di criticità relativo a quel 5% degli enti che ha dichiarato di aver abbandonato i progetti.

- I beneficiari hanno, inoltre, mostrato di essere in sintonia con i contribuenti, ritenendo che a motivare e guidare le scelte di questi siano tanto la condivisione dei valori del beneficiario stesso, quanto la fiducia nel loro operato e nella gestione delle risorse.
- Sul fronte della comunicazione e pubblicità, solo il 37% degli enti svolge iniziative per spiegare pubblicamente come sono stati spesi i soldi del 5x1000.

Dal punto di vista operativo, abbiamo fatto luce su una serie di aspetti e di criticità meritevoli di attenzione, sia in un'ottica di *policy* sul territorio, sia, più in generale, alla luce dell'attuale riforma del Terzo settore e del meccanismo del 5x1000. In particolare:

- Sul fronte degli enti non beneficiari circa il 36% degli intervistati non ha fatto domanda di ammissione al beneficio del 5x1000. Di questi, circa un terzo ha dichiarato di non sapere come fare la richiesta. Un dato piuttosto significativo, se si considera che il 5x1000 era in vigore da 13 anni, e, pertanto, avrebbe dovuto essere noto alla gran parte degli ETS. Un altro terzo appare, invece, consapevole dello scarso impatto che le risorse del 5x1000 avrebbero per loro e ritengono quindi che non valga la pena presentare domanda per avere accesso al beneficio.
- Particolarmente critico appare il livello di conoscenza complessivo del meccanismo del 5x1000 da parte dei beneficiari e dei non beneficiari: sia con riferimento agli esiti della non scelta dei contribuenti, sia soprattutto con riguardo al meccanismo redistributivo dell'inoptato (o scelte generiche) dei contribuenti, lì dove solo il 18% ha dimostrato di sapere come funziona tale redistribuzione. Infine, il 58% degli intervistati, ha dichiarato di non sapere che i contribuenti che non sono obbligati a fare la dichiarazione dei redditi (coloro che ricevono il modello CU) possono comunque devolvere il 5x1000.
- La valutazione complessiva dell'istituto 5x1000 da parte degli ETS è in ogni caso positiva, almeno nel senso che la gran parte di essi lo ritiene un sistema efficace. Quanto alle sue criticità, un numero altrettanto consistente di ETS ritiene insufficiente la quota dello 0,5% dell'IRPEF, auspicando quindi una percentuale più alta. Infine, molti enti hanno espresso un giudizio positivo di fronte all'eventualità di dare la possibilità di devolvere il 5x1000 anche a soggetti diversi dalle persone fisiche (imprese e società).

6.2. Criticità e indicazioni di *policy*

Ancor prima di trattare qualsiasi discorso di riforma del meccanismo del 5x1000, riteniamo che ci sia una questione piuttosto rilevante: il problema del potenziale inespresso del 5x1000. Essa viene prima non in ordine di importanza, ma solo perché ci appare, in alcuni casi, di più facile soluzione e (forse) con un costo piuttosto ridotto. Quanto all'ordine di importanza, ci pare invece che la questione dell'abolizione del tetto massimo alla redistribuzione del 5x1000 sia quella che ha la massima priorità.

A questo proposito, distingueremo tra due diversi tipi di potenziale inespresso: dal lato dei contribuenti e dal lato dei beneficiari.

6.2.1. Il potenziale inespresso dal lato dei contribuenti

Per potenziale teorico del 5x1000 intendiamo il gettito (massimo) che si avrebbe qualora tutti i contribuenti destinassero il loro 5x1000 (calcolabile come lo 0,5% del gettito complessivo dell'IRPEF). Ovviamente si tratta di un potenziale meramente teorico, tanto più se è già molto alta la percentuale dei contribuenti che destinano il 5x1000. Il potenziale inespresso è invece il gettito 5x1000 che si avrebbe qualora i contribuenti che non destinano il 5x1000 effettuassero tale scelta (calcolabile come la differenza tra il potenziale teorico e il gettito reale generato dai contribuenti che effettuano la scelta). Come abbiamo visto, mentre il 70% dei contribuenti 730 e UnicoPF dà il 5x1000, solo lo 0,6% dei contribuenti CU fa altrettanto. Pertanto, sono questi ultimi contribuenti a rappresentare gran parte del potenziale inespresso del 5x1000.

La causa di questo potenziale inespresso ci pare imputabile agli ostacoli tecnici, burocratici e/o al dispendio richiesto dalle modalità di sottoscrizione e invio della scheda allegata al modello CU per esprimere la scelta del 5x1000. Se il legislatore intendesse fare un piccolo ma significativo passo verso il miglioramento dell'istituto del 5x1000, per il bene di tutti – contribuenti, enti beneficiari e, più in generale, i cittadini che godono dei servizi erogati da questi ultimi – è da qui che dovrebbe cominciare, individuando delle soluzioni per semplificare l'invio della scheda per esprimere la scelta del 5x1000.

Ovviamente, un'altra (seppur relativamente più piccola) parte del potenziale inespresso è data da quella percentuale dei contribuenti 730 e UnicoPF che non destinano il 5x1000. Il pensiero va, *in primis*, a quei contribuenti che abbiamo definito discontinui o a coloro che hanno dichiarato di non sapere a chi destinarlo. In quest'ultimo caso, però, la questione del potenziale inespresso non dipende dal legislatore, ma dagli enti beneficiari, che dovranno fornire delle buone ragioni alla destinazione del 5x1000 a loro favore.

6.2.2. Il potenziale inespresso dal lato dei beneficiari

Di tutt'altra natura è il potenziale inespresso dal lato dei beneficiari. Esso non sta affatto a indicare il potenziale di (mancato) gettito del 5x1000 che, in un modo o un in altro, si può sperare di pungolare. Più semplicemente, esso indica le criticità che bisognerebbe risolvere dal lato dei beneficiari affinché questi possano usufruire meglio o appieno delle opportunità offerte dal meccanismo del 5x1000. Qui il discorso si fa molto più complicato, anche dal punto di vista delle soluzioni.

Dal lato dei enti non beneficiari le soluzioni relativamente più a portata di mano riguardano quegli enti che hanno dichiarato di non sapere come fare la domanda per aver accesso al beneficio del 5x1000, ma anche quel 58% degli intervistati che ha dichiarato di non sapere che i contribuenti che non sono obbligati a fare la dichiarazione dei redditi (coloro che ricevono il modello CU) possono comunque devolvere il 5x1000. Su questi punti ci pare che ci sia un margine di manovra per azioni correttive o, quanto meno, per campagne informative a beneficio degli stessi ETS. Campagne che potrebbero mettere in atto i rappresentanti locali o nazionali degli ETS. Del resto, sui contribuenti CU non occorre necessariamente aspettare il legislatore: i grandi beneficiari nazionali si sono attivati da tempo, con campagne informative mirate e volte a ricordare a questo tipo di contribuenti la possibilità di destinare il 5x1000.

Permangono, comunque, altre criticità che toccano tutti gli enti beneficiari del 5x1000 – potenziali ed effettivi e non solo del Terzo settore – e di non facile soluzione. Alcune di queste criticità sono in corso di analisi e discussione in vista della riforma dell'istituto del 5x1000.

6.3. Brevi riflessioni sulla riforma del 5x1000

La questione che sicuramente emerge come uno dei principali elementi critici del 5x1000, sia a livello nazionale sia locale, è il fenomeno della dispersione-polverizzazione del gettito del 5x1000 ai livelli più bassi della redistribuzione, a cui si accompagna un'altrettanto grande concentrazione di risorse redistribuite a favore dei grandi beneficiari nazionali. La crescente proliferazione di enti che hanno fatto domanda di accesso al beneficio del 5x1000 sin da quando è stato istituito il meccanismo, se da un lato può essere vista come un fattore positivo, dall'altro ha certamente contribuito a incrementare il fenomeno della dispersione-polverizzazione delle risorse. Per questo tipo di problema occorrerebbero tuttavia analisi più approfondite.

In ogni caso, molto dipende dalle lenti con cui viene letto il problema, che è solo in parte di natura tecnica e in gran parte di natura politica. Una soluzione, ma di natura non sistematica, è la proposta di innalzare la soglia minima della redistribuzione del 5x1000 che un ente è legittimato a percepire, cioè la soglia sotto la quale potrebbe non avere senso redistribuire il 5x1000 a un determinato beneficiario, fissandola per esempio a 100 euro⁵⁹. Una tale soluzione potrebbe considerarsi legittima dal punto di vista di un'analisi costi/benefici della gestione della redistribuzione del gettito del 5x1000 effettuata dagli apparati statali, ma potrebbe non esserlo dal punto di vista dei contribuenti, che potrebbero ritenere menomata la loro sovranità fiscale e la libertà di decidere a chi destinare il loro 5x1000.

Ancora, il problema della concentrazione/dispersione-polverizzazione delle risorse è stato talvolta configurato come una competizione tra grandi e piccoli beneficiari, lì dove, secondo alcuni, i grandi beneficiari meriterebbero quelle risorse (perché dovrebbero remunerare grandi investimenti, per esempio sulla ricerca sanitaria, o anche solo perché più efficaci nella pubblicità per attrarre le scelte dei contribuenti). Secondo altri, invece, il discorso andrebbe impostato in termini di equità redistributiva tra grandi e piccoli beneficiari, per esempio riformando il meccanismo di redistribuzione dell'inoptato a favore di questi ultimi, all'insegna dello spirito della legge istitutiva del 5x1000 che era (ed è tuttora) informata a un principio di sussidiarietà orizzontale, difficilmente disgiungibile dal principio di solidarietà⁶⁰. Se e in che misura una tale solidarietà debba applicarsi anche tra i beneficiari del 5x1000 ci pare una questione aperta, o, meglio, di cui bisognerebbe discutere apertamente. Per esempio, i grandi beneficiari sarebbero disposti a essere solidali con i piccoli beneficiari?

Qui ovviamente entriamo in questioni di discrezionalità politica e/o di giustizia sociale a cui i dati della nostra ricerca non possono dare una risposta.

Un'altra soluzione al problema della redistribuzione dell'inoptato è quella proposta da Luigi Bobba (ex sottosegretario alle Politiche Sociali): l'abolizione della facoltà di optare per una scelta generica e, di conseguenza, l'abolizione *tout court* dello stesso meccanismo redistributivo dell'inoptato. D'altra parte, ciò fornirebbe un «incentivo per le organizzazioni e per i contribuenti a finalizzare la propria indicazione»⁶¹. Alla luce delle analisi da noi svolte in merito ai moventi delle scelte generiche, lì dove circa il 30% di queste paiono dettate più da noncuranza o ignoranza del contribuente, questo tipo di incentivo potrebbe rappresentare una soluzione. Ma i grandi beneficiari che percepiscono ingenti risorse dalla redistribuzione dell'inoptato sarebbero d'accordo?

59 Era questa, per esempio, la proposta avanzata dall'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (2008: 30) all'indomani dell'entrata in vigore del 5x1000.

60 Ha insistito diverse volte su questo punto l'economista Stefano Zamagni, ex presidente dell'Agenzia per il terzo settore, sin dal primo anno di introduzione del 5x1000 (Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, 2008: 30).

61 www.vita.it/article/2018/06/08/nuovo-5-per-mille-le-novita/147150/.

Infine, nella nostra indagine sul Terzo settore non ci siamo occupati di un'altra questione, vale a dire l'abolizione del tetto massimo alla redistribuzione del gettito del 5x1000. La questione non è sul tavolo della riforma, ma è da tempo oggetto di dibattito e polemiche e la sua causa è sostenuta specialmente da vari organismi rappresentanti del Terzo settore⁶². Non ce ne siamo occupati sia perché ci pareva scontato che gli ETS fossero a favore dell'abolizione o quantomeno di un ulteriore innalzamento del tetto, sia perché ci pare che i loro rappresentanti stiano già facendo egregiamente il loro lavoro. In ogni caso, due considerazioni ci paiono importanti.

In primo luogo, si possono immaginare diverse soluzioni per sviluppare il potenziale inespresso del 5x1000 ma, senza l'abolizione del tetto, quel gettito – che da potenziale diventasse attuale – verrebbe riassorbito nelle casse dello Stato, stante il fatto che già nell'ultima redistribuzione 2017 il tetto è stato di nuovo sfiorato. Dunque, l'abolizione del tetto, o un suo ulteriore innalzamento, è il problema che, da questo punto di vista, ha la massima priorità.

In secondo luogo, riteniamo che tale tetto, nella misura in cui limita *ex post* le scelte dei contribuenti, sia in contraddizione con le intenzioni del legislatore, se è vero, come è vero, che istituendo il 5x1000 il legislatore intendeva anche restituire ai contribuenti un po' di sovranità fiscale.

6.4. Oltre la riforma. *Welfare society* o *Generous society*?

Se e in che misura il 5x1000 sia o sarà anche la premessa, causa ed effetto, di una nuova generazione di cittadini-contribuenti attivi (e non passivi) e se esso darà luogo a una nuova *Welfare society*, come era nelle intenzioni del legislatore, è forse ancora presto per dirlo. Certamente, come emerso dalla presente ricerca, per la gran parte dei beneficiari le risorse derivanti dal 5x1000 sono ancora troppo esigue perché possano fare massa critica e attivare un circolo virtuoso nella direzione dell'immaginata *Welfare society*. Eppure, il gettito complessivo del 5x1000 è continuato a crescere negli anni, anche durante la crisi. Eppure, e nonostante il tetto massimo alla redistribuzione del gettito imposto dal legislatore, nuovamente sfiorato nell'ultimo anno della redistribuzione (2017), i contribuenti continuano a donare il 5x1000.

Potrebbe essere il caso di togliere definitivamente questo tetto, se non altro per rispetto della volontà e sovranità del contribuente. Si potrebbe, altresì, introdurre una norma simile al sistema di *Percentage philanthropy* della Lituania, dove anche le persone giuridiche (imprese, società, *corporation*) possono destinare una quota dell'imposta sul reddito per scopi di pubblica utilità.

62 Su questo rinviamo a quanto già detto nel capitolo introduttivo.

Ancora, si potrebbe tentare, in via sperimentale, cioè con lo stesso spirito con cui venne introdotto l'istituto del 5x1000, un innalzamento dell'aliquota del 5x1000 (0,5%) dell'IRPEF, giudicata comunque troppo bassa dai beneficiari intervistati. Ciò, d'altra parte, riequilibrerebbe, in nome del principio di eguaglianza, quella strana disparità di trattamento tra enti beneficiari dell'8x1000 ed enti beneficiari del 5x1000, questione su cui ha puntato il dito anche la Corte dei Conti.

In effetti, a ben pensarci, nelle intenzioni del legislatore quello che oggi chiamiamo 5x1000 doveva essere "un nuovo 8x1000". Di più, l'allora estensore del progetto di legge, l'On. Giulio Tremonti, in una recente intervista rilasciata in piena crisi Coronavirus, ha dichiarato che, se fosse in Parlamento, presenterebbe una proposta di legge per «passare da quel 5 a un 10x1000» (Indini, 2020), sottolineando altresì la necessità di riscoprire quei valori morali e sociali che stanno oltre l'ormai vecchia dicotomia Stato/mercato, come la solidarietà e l'altruismo, di cui il Terzo settore è portatore e ne garantisce la tenuta, soprattutto nei momenti di crisi. È probabile che per il Terzo settore una più semplice parità di trattamento con l'8x1000 sia già un buon segno. In ogni caso, (ri)tentare non nuoce e (forse) potrebbe ravvivare lo spirito della legge, ben oltre quanto previsto dall'attuale riforma.

Forse, attuando una o più di queste proposte, il 5x1000 avrebbe un maggiore impatto sociale ed economico. Del resto, ciò richiederebbe anche una maggiore responsabilità da parte dei cittadini nelle proprie scelte, e da parte del Terzo settore nel rimettere in circolo, intelligentemente, le risorse. Ci pare che in ogni caso i margini di miglioramento dell'istituto del 5x1000 siano ancora ampi.

Ma l'istituto del 5x1000 non può né deve essere pensato solo in termini di impatto sociale ed economico. La posta in gioco è ben più alta.

Epilogo. Una storia senza fine

Comprendere l'istituto del 5x1000 significa anche provare a gettar luce sulla capacità generativa della società civile, che è poi la capacità generativa di ciascuno di noi, anche attraverso un piccolo e solo apparentemente insignificante contributo. Un contributo che, nel suo essere un dono senza sacrificio e una scelta libera e autonoma del contribuente, marca la differenza tra il contribuire volontariamente (al bene comune) e il semplice pagare un tributo.

Durante l'emergenza Coronavirus, società civile, Terzo settore, istituzioni e aziende hanno «dato prova della loro generosità per sostenere il Paese». Lo storico picco di donazioni raggiunto nel corso dell'emergenza è stato definito «il più grande avvenimento solidale della storia recente italiana». La solidarietà è «contagiosa, più di qualsiasi virus»⁶³.

63 www.italianonprofit.it/risorse/guide/dati-solidarieta-coronavirus/

Allo stesso modo, anche se in maniera meno eclatante, ma certamente più costante, il dono del 5x1000 è anche e soprattutto circolazione del dono, della sua capacità generativa, che attiva il (ed è riattivata di continuo dal) grande circolo del 5x1000, di cui tutti facciamo parte e di cui tutti beneficiamo, soprattutto coloro che, non avendo redditi, non possono contribuire. Tra questi potrebbe anche esserci la figlia di quel contadino, “molto povera ma molto intelligente”, che un domani potrebbe avere in serbo per noi ... chissà quali doni.

Nel frattempo, e a proposito: qualcuno ha visto la colomba bianca?

Bibliografia

Adloff F., Mau S. (2006) *Giving, social ties, reciprocity in modern society*, in «European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie», 47(1), 93-123.

Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (2008) *Relazione Annuale sull'attività svolta dall'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (1° gennaio 2008 - 31 dicembre 2008)*, www.astrid-online.it/static/upload/protected/Agen/AgenziaOnlus_Relazione_Annuale_2008_6-luglio09.pdf.

Andreoni J. (1988) *Privately Provided Public Goods in a Large Economy: The Limits of Altruism*, in «Journal of Public Economics», 35, 57-73.

Andreoni J. (1989) *Giving with Impure Altruism: Applications to Charity and Ricardian Equivalence*, in «Journal of Political Economy», 97, 1447-1458.

Andreoni J. (1990) *Impure Altruism and Donations to Public Goods: A Theory of Warm-Glow Giving*, in «Economic Journal», 100, 464-477.

Andreoni J. (2006) *Philanthropy*, in «Handbook of the economics of giving, altruism and reciprocity», 2, 1201-1269.

Anheier H. K., Seibel W., a cura di, (2013) *The third sector: Comparative studies of nonprofit organizations*, Walter de Gruyter.

Antonini L. (2000) *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare Society*, in «Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze», 1.

Antonini L. (2005) *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Milano, Guerini e Associati.

Antonini L. (2007) *La sussidiarietà fiscale. I nuovi diritti sociali nella crisi del Welfare State*, Soveria Mannelli, Rubettino.

Antonini L. (2012) *Sussidiarietà fiscale e sovranità fiscale del contribuente*, in Montedoro, Marcucci 2012, 13-16.

Arduini S. (2013) *5 per mille, ecco l'emendamento di Scelta Civica*, 13 novembre 2013, www.vita.it/it/article/2013/11/13/5-per-mille-ecco-lemendamento-di-scelta-civica/125266/.

Arrow K. J. (1972) *Gifts and Exchanges*, in «Philosophy and Public Affairs», 1, 343-362.

Banca Etica (2019) *Il 5 per mille per lo sviluppo del non profit*, www.bancaetica.it/5permille.

Becchetti L., Pelligra V., Reggiani T. (2017) *Information, belief elicitation and threshold effects in the 5X1000 tax scheme: a framed field experiment*, in «International Tax and Public Finance», 24(6), 1026-1049.

Becker G.S. (1974) *A Theory of Social Interactions*, in «Journal of Political Economy», 82, 1063-93.

Beito D.T., Gordon P., Tabarrok A. (2002) *The Voluntary City: Choice, Community, and Civil Society*, Oakland, Independent Institute.

Bobbio L. (2006) *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in «Democrazia e diritto», 4, 11-26.

Boulding K.E. (1973) *The economy of love and fear: A preface to grants economics*, Belmont, Wadsworth Publishing Co.

Bourdieu P. (1980) *Le capital social: notes provisoires*, in «Actes de la recherche en sciences sociales», 31 (1), 2-3.

Brennan G., Buchanan J.M. (2000) *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Indianapolis, Liberty Fund.

Bruni L., Zamagni S. (2004) *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Bologna, Il Mulino.

Buchanan J.M. (1967) *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*, Indianapolis, Liberty Fund.

Bullain N. (2004) *Explaining Percentage Philanthropy: Legal Nature, Rationales, Impacts*, in «The International Journal of Not-for-Profit Law», 6,4, www.icnl.org/resources/research/ijnl/explaining-percentage-philanthropy-legal-nature-rationales-impacts.

Bullain N. (2006) *About Miracles and Misperceptions. Lessons from the "percentage mechanism" in Hungary*, in «International Center for Not-for-Profit Law (ICNL)», www.icnl.org/research/library/hungary_miracles/.

Caillé A. (1998) *Il terzo paradigma. Antropologia filosofica del dono*, Torino, Bollati Boringhieri.

Camera dei Deputati (2005) *XIV Legislatura. Disegni di legge e relazioni. Documenti*, n. 5564, 27 gennaio 2005.

Cartocci R. (2007) *Mappe del tesoro: atlante del capitale sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Casuscelli G. (2015) *L'otto per mille nella nuova relazione della Corte dei Conti: spunti per una riforma*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 39, www.statoechiese.it.

Cipollina S. (2007) *La Corte Costituzionale ed il cinque per mille per il volontariato e la ricerca*, in «Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze», 66, 3:84-91.

- Coleman J. S. (1994) *Foundations of social theory*, Boston, Harvard University Press.
- Colozzi I. (2008) *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.
- Colozzi I., Donati P. (2006) *Terzo settore e valorizzazione del capitale sociale in Italia: luoghi e attori*, Milano, Franco Angeli.
- Corte Costituzionale (2007) *Sentenza n. 202*.
- Corte dei Conti (2014) Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Deliberazione n. 16/2014/G*.
- Corte dei Conti (2015) Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Deliberazione n. 8/2015/G*.
- Corte dei Conti (2016) Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Deliberazione n. 16/2016/G*.
- Corte dei Conti (2018) Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Deliberazione n. 24/2018/G*.
- Croce M. (2015) *La Corte dei conti all'“assalto” dell'8 per mille*, in «Quaderni costituzionali», 1.
- De Carli S. (2019) *5 per mille, è tornato il tetto. La conferma dell'Agenzia delle Entrate*, in «Vita», 23 Aprile 2019, www.vita.it/it/article/2019/04/23/5-per-mille-e-tornato-il-tetto-la-conferma-dellagenzia-delle-entrate/151353/.
- Di Robilant E. (1981) *L'inaccettabilità del potere assoluto dello Stato in materia fiscale*, in AA.VV., *Fisco e libertà. Un dispotismo mascherato*, Roma, Armando Armando, 47-60.
- Dworkin R. (2000) *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*, Boston, Harvard University Press.
- Dworkin R. (2006) *Is Democracy possible here? Principles for a new political debate*, Princeton, Princeton University Press.
- Donati P. (2004) *Esplorare una galassia: il privato sociale come fenomeno emergente*, in Donati P., Colozzi L., a cura di, *Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi*, Bologna, Il Mulino, 21-54.
- Donati P., Colozzi I. (2007) *Terzo settore, mondi vitali, capitale sociale*, Milano, Franco Angeli.
- Donati P. (2010) *Relational sociology: A new paradigm for the social sciences*, London, Routledge.
- Einaudi L. (1940) *Miti e paradossi della giustizia tributaria*, II ed., Torino, Einaudi.
- Einaudi L. (2017) *On Abstract and Historical Hypotheses and on Value judgments in Economic Sciences*, London, Routledge.

Evers A., Laville J. L., a cura di, (2004) *The third sector in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.

Fazekas E. (2000) *The One Percent Law in Hungary: Private Donation from Public Funds to the Civil Sphere*, in «Journal of East European Law», 7, 441-506.

Gerencsér B., Oprics J. (2007) *The role of percentage designation in creating a culture of giving*, Nonprofit Information and Training Centre (NIOK) Foundation.

Godbout J. T., Caillé A. (1998) *The World of the Gift*, Montreal, McGill Queen's University Press.

Goliński I. (2004) *Poland's 1% System*, in Török, Moss (2004).

Gui B. (2005) *From Transactions to Encounters: The Joint Generation of Relational Goods and Conventional Values*, in Gui B., Sugden R. (2005), 23-51.

Gui B., Sugden R. (2005) *Economics and Social Interaction*, Cambridge, Cambridge University Press.

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

Heritier P., Silvestri P., a cura di, (2012) *Good government, Governance and Human Complexity. Luigi Einaudi's Legacy and Contemporary Society*, Firenze, Leo Olschki.

Honneth A. (2009) *Fatal profundity*, in «Die Zeit», 24 Settembre 2009, www.cshingleton.com/2010/02/axel-honneth-against-sloterdijk-fatal.html.

Ilgius V. (2004) *How Lithuania's 2% Law Works*, in Török, Moss (2004).

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

Jesi C. (2008) *Europe: Fiscal subsidiarity takes off in Eastern Europe*, in «VITAEurope», 28 aprile 2008.

Kolm S. C. (1969) *The Optimal Production of Social Justice*, in Margolis J., Guitton H., a cura di, *Public Economics: An Analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sectors*, London, MacMillian Press, 145-200.

Kuts S. (2015) *Long Run to Civil Society Sustainability by Developing Percentage Philanthropy in Ukraine*, www.taxdesignation.org/wp-content/uploads/2015/09/Onepercent-Ukraine-2015-MS-Word.pdf.

Lörincz A., Peter H. (2004) *Slovakia's System of 1% Tax Allocation*, in Török, Moss (2004).

Mauss M. (1990) *The Gift: The Form and Reason for Exchange in Archaic Societies*, New York, W.W. Norton & Company.

McCloskey D. N. (2015) *Max U vs. Humanomics: A Critique of Neo-Institutionalism*, in «Journal of Institutional Economics», 12 (1), 1-27.

Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (2009) *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*.

Montedoro C., Marucci M., a cura di, (2012) *Il 5x1000 come strumento di partecipazione nel nuovo modello di welfare. Un'indagine sui contribuenti e sulle Associazioni di Promozione Sociale*, ISFOL.

Monzon J. L., Chaves R. (2008) *The European social economy: concept and dimensions of the third sector*, in «Annals of Public and Cooperative Economics», 79 (3-4), 549-577.

Moro G. (2014) *Contro il non profit*, Roma-Bari, Laterza.

Musella M., D'Acunto S. (2004) *Economia politica del non profit*, Torino, Giappichelli.

Musella M., Santoro M. (2012) *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, vol. I, Torino, Giappichelli.

Ostrom E. (2010) *Beyond Markets and States. Polycentric Governance of Complex Economic Systems*, in «American Economic Review», 100, 641-672.

Piechota G. (2015) *Legislation on Financing Public Benefit Activities from Tax Designation in Poland*, in «Int'l J. Not-for-Profit L.», 17, 86.

Pósch G. (2004) *How Hungary's 1% Law is applied*, in Török, Moss (2004).

Putnam R. D., Leonardi R., Nanetti R. Y. (1994) *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.

Rodger J. J. (2000) *From a Welfare State to a Welfare Society*, Macmillan International Higher Education.

Rey-García M., Álvarez-González L. I., Valls-Riera R. (2013) *The evolution of national fundraising campaigns in Spain: nonprofit organizations between the state and emerging civil society*, in «Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly», 42 (2), 302-323.

Sahlins M. (2004) *Stone Age Economics*, London-New York, Routledge.

Salamon L. M., Anheier H. K. (1992), in «Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations», 3 (2), 125-151.

Salamon L. M., Anheier H. K. (1996) *The emerging nonprofit sector: An overview*, vol. 1, Manchester, Manchester University Press.

Salamon L. M., Anheier H. K. (1997) *Defining the nonprofit sector: A cross-national analysis*, Manchester, Manchester University Press.

Seibel W., Anheier H. K. (1990) *Sociological and political science approaches to the third sector*, in «The third sector: Comparative studies of nonprofit organizations», 21 (7).

Sen A.K. (1977) *Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory*, in «Journal of Philosophy and Public Affairs», 6, 317-44.

Scott N., Seglow J. (2007) *Altruism*, Open University Press.

Silber I. (1998) *Modern philanthropy: reassessing the viability of a Maussian perspective*, in Wendy J., Nicholas A., a cura di, *Marcel Mauss: A centenary tribute*, New York, Berghahn Books, 134-150.

Silvestri P. (2008) *Il liberalismo di Luigi Einaudi o del Buongoverno*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

Silvestri P. (2012a) *The ideal of good government in Luigi Einaudi's Thought and Life: Between Law and Freedom*, in Heritier P., Silvestri P., a cura di, *Good government, Governance and Human Complexity. Luigi Einaudi's Legacy and Contemporary Society*, Firenze, Leo Olschki, 55-95.

Silvestri P. (2012b) *After-word. Invisible Cities: Which (good-bad) man? For which (good-bad) polity?*, in Heritier P., Silvestri P. (2012), 313-332.

Silvestri P. (2015) *Anthropology of Freedom and Tax Justice: Between Exchange and Gift. Thoughts for an Interdisciplinary Research Agenda*, in «Teoria e critica della regolazione sociale», 2, 115-132.

Silvestri P. (2017) *Freedom and taxation between good and bad polity, and the economist-whole-man*, in Einaudi L., *On Abstract and Historical Hypotheses and on Value judgments in Economic Sciences*, 94-136.

Silvestri P. (2018a) *Economics, Humanities and Values*, in «Annals of the Fondazione Luigi Einaudi. An Interdisciplinary Journal of Economics, History and Political Science», LII, 1, 137-146.

Silvestri P. (2018b) *Libertà e fisco. Come ripensare il patto fiscale?*, in Velo Dalbrenta D., a cura di, *Imposizione fiscale e libertà: sottrarre e ridistribuire risorse nella società contemporanea*, Torino, IBL Libri, 169-198.

Silvestri P. (2019) *The All too Human Welfare State. The Critical Point of Freedom Between Gift and Corruption*, in «Teoria e critica della regolazione sociale», 3, 123-145.

Silvestri P., Fossati A. (2012) *Un inedito dissidio epistemologico sui 'Miti e paradossi della giustizia tributaria' di Einaudi: le lettere perdute di Mauro Fasiani*, in «Studi economici», 3, 5-81.

Singer P. (2015) *The Most Good You Can Do: How Effective Altruism is Changing Ideas about living Ethically*, New Haven-London, Yale University Press.

Sloterdijk P. (2010) *La mano che prende e la mano che dà*, Roma, Raffaello Cortina editore.

Strečanský B., Török M., a cura di, (2016) *Assessment of the Impact of the Percentage Tax Designations: Past, Present, Future*, Vienna, ERSTE Foundation and Centrum Pre Filantropiu.

Streeck W. (2010) *An Index of Fiscal Democracy (April 1, 2010)*, in «MPIfG Working Paper», www.ssrn.com/abstract=1817772.

Sugden R. (1982) *On the economics of philanthropy*, in «Economic Journal», 92, 341-379.

Sugden R. (1984) *Reciprocity: the supply of public goods through voluntary contributions*, in «Economic Journal», 94, 772-787.

Sugden R. (1990) *Rules for choosing among public goods. A contractarian approach*, in «Constitutional Political Economy», 1/2, 63-82.

Sugden R. (2018) *The community of advantage: A behavioural economist's defence of the market*, Oxford, Oxford University Press.

Terpe H. (2004) *The Dynamics of the 2% system in Romania*, in Török, Moss (2004).

Titmuss R. M. (1997) *The Gift Relationship. From human blood to social policy*, London, George Allen & Unwin.

Török M., Moss D., a cura di, (2004) *Percentage Philanthropy*, Budapest, NIOK - ECNL, www.niokalapitvany.hu/onepercent/perc_phil.htm.

Török M. (2016a) *What is a "percentage tax designation mechanism"?* in Strečanský, Török (2016), 12-25.

Török M. (2016b) *The financial value of the percentage designation mechanism*, in Strečanský, Török (2016), 26-39.

ONU (2003) *Handbook on Non-profit Institutions in the System of National Accounts*, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, Studies in Methods Series F., 91, New York.

Velo Dalbrenta D., a cura di, (2018) *Imposizione fiscale e libertà: sottrarre e ridistribuire risorse nella società contemporanea*, Torino, IBL Libri, 169-198.

Vittadini G., a cura di, (2002) *Liberi di scegliere. Dal welfare state alla welfare society*, Milano, EtasLibri.

Wyganski K. (2004) *The percentage system in Central and Eastern Europe. Implication for civil society and public philanthropy*, in Török M., Moss D., a cura di, *Percentage Philanthropy*, Budapest, NIOK – ECNL.

Zamagni S., a cura di, (1998) *Non profit come economia civile*, Bologna, Il Mulino.

Zamagni S., Sacco P. L., a cura di, (2002) *Complessità relazionale e comportamento economico: materiali per un nuovo paradigma di razionalità*, Bologna, Il Mulino.

Zamagni S., Bruni L., a cura di, (2013) *Handbook on the economics of philanthropy, reciprocity and social enterprise*, Cheltenham, Edward Elgar.

Zizek S. (2012) *We don't want the charity of rich capitalists*, www.abc.net.au/religion/articles/2012/08/14/3567719.htm.

Wicksell K. (1967) *A new principle of just taxation*, in Musgrave R., Peacock A. T., 72–118.

La Fondazione CRC

La Fondazione CRC è un ente no profit, privato e autonomo, che persegue scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico, attraverso erogazioni di contributi a favore di soggetti pubblici e privati non profit e tramite progetti promossi direttamente, in partenariato con soggetti del territorio, nei settori dello sviluppo locale e dell'innovazione, dell'arte e della cultura, del welfare, dell'educazione, della salute pubblica e dell'attività sportiva. La Fondazione opera in provincia di Cuneo, prevalentemente nelle zone di principale operatività relative alle aree dell'Albese, del Braidese, del Cuneese e del Monregalese.

Presidente

Giandomenico Genta

Consiglio di Amministrazione

Giandomenico Genta, Presidente
 Ezio Raviola, Vice Presidente anziano
 Francesco Cappello, Vice Presidente
 Enrico Collidà
 Davide Merlini
 Paolo Merlo
 Giuliano Viglione

Consiglio Generale

Annalisa Bove • Carlo Giorgio Comino • Piera Costa • Mariano Costamagna
 Michele Antonio Fino • Marco Formica • Patrizia Franco • Giorgio Garelli
 Massimo Gula • Graziano Lingua • Claudia Martin • Michelangelo Matteo
 Pellegrino • Cristina Pilone • Maurizio Riso • Vittorio Sabbatini • Mario Sasso
 Mirco Spinardi • Giuliana Turco • Domenico Visca

Collegio Sindacale

Nicola Gaiero, Presidente
 Vitale Pasquale
 Maria Gabriella Rossotti

I Quaderni della Fondazione CRC

1. **Il bilancio dell'Unione Europea 2007**
L'accesso ai finanziamenti comunitari per il territorio (2007)
2. **Percezione e notorietà della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo (2007)**
3. **“Senectus Ipsa Morbus”**
Ricerca sui servizi socio-assistenziali per gli anziani nell'area di Cuneo, Mondovì ed Alba/Bra (2008)
4. **L'Università in provincia di Cuneo**
Gli studenti residenti in provincia iscritti nelle sedi locali e nella sede di Torino (2008)
5. **Cluster produttivi e traiettorie di sviluppo nei territori del cuneese (2009)**
6. **Il Politecnico di Torino in provincia di Cuneo**
Dai dati statistici alle opinioni degli studenti (2009)
7. **Il settore delle utilities in provincia di Cuneo**
Analisi e prospettive (2009)
8. **Università e sviluppo del territorio**
Laureati cuneesi della facoltà di Scienze Politiche e mercato del lavoro (2010)
9. **L'arte della Fondazione**
Valutazione dei progetti di conservazione e valorizzazione del patrimonio artistico e architettonico finanziati dalla Fondazione CRC (2010)
10. **Un patrimonio valorizzato**
Descrizione dei 100 maggiori interventi di restauro architettonico e artistico finanziati dalla Fondazione CRC (2011)
11. **La ricerca della Fondazione**
Valutazione di tre anni di Bando Ricerca della Fondazione CRC (2011)
12. **L'innovazione sociale in provincia di Cuneo**
Servizi, salute, istruzione, casa (2011)
13. **Il valore della cultura**
Per una valutazione multidimensionale dei progetti e delle attività culturali (2011)
14. **L'impatto economico delle università decentrate: il caso di Cuneo (2012)**
15. **Capitale umano e società della conoscenza: i laureati nelle imprese cuneesi (2012)**
16. **Innovazione in Comune**
Percorsi innovativi nei sette maggiori Comuni della provincia di Cuneo (2013)
17. **Disagio psicologico**
Diffusione, fattori di rischio, prevenzione e cura (2013)

18. **Il mondo a scuola**
Alunni stranieri e istituzioni formative in provincia di Cuneo (2013)
19. **Terre alte in movimento**
Progetti di innovazione della montagna cuneese (2013)
20. **Facciamo cose**
Progetti di giovani per la provincia di Cuneo (2013)
21. **Granda e Green**
Green economy in provincia di Cuneo (2014)
22. **Langhe e Roero**
Tradizione e innovazione (2014)
23. **Quelli che lasciano**
La dispersione scolastica in provincia di Cuneo (2014)
24. **Alla prova della crisi**
L'innovazione sociale in provincia di Cuneo (2015)
25. **Sviluppo locale**
Politiche e progetti in provincia di Cuneo (2015)
26. **Prevenire e promuovere**
Politiche e progetti per la salute in provincia di Cuneo (2015)
27. **Startup in Granda**
Imprenditoria innovativa in provincia di Cuneo (2015)
28. **Pedalare per lo sviluppo**
Il cicloturismo in provincia di Cuneo (2016)
29. **Imparare a lavorare**
I tirocini in provincia di Cuneo (2017)
30. **Formarsi in Granda**
La formazione professionale in provincia di Cuneo (2017)
31. **Imprese di valore**
Le cooperative sociali in provincia di Cuneo (2017)
32. **Granda e Smart**
Esperienze smart in provincia di Cuneo (2017)
33. **Impresa possibile**
Welfare aziendale in provincia di Cuneo (2018)
34. **Patrimoni naturali per lo sviluppo**
I parchi della provincia di Cuneo (2018)
35. **Coltivare innovazione**
Prospettive per l'agroalimentare in provincia di Cuneo (2018)
36. **Alternanza scuola lavoro**
I giudizi di chi la fa (2019)
37. **Rigenerare spazi dismessi**
Nuove prospettive per la comunità (2019)
38. **Granda e Global**
Internazionalizzazione del sistema produttivo cuneese (2020)

ISBN: 978-88-98005-27-7



fondazionecrc.it

