

5x1000 alle Forze dell'ordine – Criticità e pericoli della proposta

Modifiche alla disciplina dell'istituto del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 111 (C. [3157](#))

Il 5x1000: breve ricognizione della normativa di riferimento

Con la Legge finanziaria per il 2006 (Legge 23 dicembre 2005, n. 266, articolo 1, commi 337 e ss.), è stata introdotta la possibilità per il contribuente di devolvere il 5x1000 della propria imposta sul reddito delle persone fisiche a soggetti che operano in settori di riconosciuto interesse pubblico per finalità di utilità sociale. Il contributo è stato stabilizzato nel 2015 con la Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di Stabilità per il 2015).

Il DPCM 23 luglio 2020 prevede che il 5x1000 sia destinabile alle seguenti finalità:

- sostegno degli Enti del Terzo Settore iscritti al RUNTS: ODV, APS, enti filantropici, reti associative, società di mutuo soccorso e cooperative sociali. Il testo chiarisce che le imprese sociali costituite in forma di società non possono ricevere il contributo;
- finanziamento degli enti senza scopo di lucro, della ricerca scientifica e dell'università;
- enti di ricerca sanitaria, le fondazioni, gli enti vigilati dal Ministero della Salute, le associazioni senza fini di lucro e le fondazioni che svolgono attività di ricerca traslazionale, che contribuiscono con proprie risorse finanziarie, umane e strumentali ai programmi di ricerca sanitaria determinati dal Ministero della Salute;
- sostegno alle attività sociali svolte dai Comuni di residenza del contribuente;
- sostegno alle ASD riconosciute dal CONI che svolgono attività di avviamento e formazione allo sport dei giovani (< 18 anni) e anziani (> 60 anni).
- finanziamento delle attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e degli enti gestori delle aree protette

Lo stesso DPCM, nel dettagliare ciascuna finalità/interesse generale richiamato, ne traccia le caratteristiche fondamentali, stabilendo, ad esempio, che per i soggetti da ammettere al riparto sulla base della finalità/interesse generale della ricerca, *“si intendono gli enti senza scopo di lucro, quali università e istituti universitari, statali e non statali legalmente riconosciuti, consorzi interuniversitari, istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, statali e non statali legalmente riconosciute, ovvero enti ed istituzioni di ricerca, indipendentemente dallo status giuridico e dalla fonte di finanziamento, la cui finalità principale consiste nello svolgere attività di ricerca scientifica.”* (art.1, lett. b, DPCM 23 luglio 2020)

Il sostegno alle associazioni sportive dilettantistiche viene condizionato dalla norma richiamata allo svolgimento di una rilevante attività sociale e viene ulteriormente dettagliato attraverso la previsione che si tratti di soggetti *“nella cui organizzazione è presente il settore giovanile, affiliate agli enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI, che svolgono prevalentemente attività di avviamento e formazione allo sport dei giovani di età inferiore a 18 anni, ovvero di avviamento alla pratica sportiva in favore di persone di età non inferiore a 60 anni, o nei confronti di soggetti svantaggiati in ragione delle condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari.”* (art.1, lett. e, DPCM 23 luglio 2020).

Emerge chiaramente, da tali disposizioni, la volontà del legislatore di non individuare tali soggetti in modo tassativo, ma di condizionare la possibilità di beneficiare del 5x1000 al concreto perseguimento di finalità/interessi generali collegati all'educazione, alla tutela della disabilità, alla cultura, all'inclusione, all'assistenza e alla ricerca scientifica o a quella sanitaria, con ampie ricadute sociali che vadano oltre il beneficio al singolo soggetto destinatario e siano volte al perseguimento del principio di sussidiarietà orizzontale tipico del Terzo settore.

La proposta di legge relativa al 5x1000 alle Forze dell'ordine: criticità tecniche e di opportunità politica

Lo scorso anno il Senato ha approvato in prima lettura un disegno di legge che prevede di destinare il 5x1000 al *“finanziamento del fondo assistenza per il personale in servizio del Corpo della guardia di finanza o della Polizia di Stato o dell'Arma dei carabinieri o del Corpo nazionale dei vigili del fuoco o del Corpo di polizia penitenziaria o dell'Esercito o della Marina militare o dell'Aeronautica militare, nonché per il sostegno, l'assistenza e per attività a favore di congiunti di appartenenti alle rispettive amministrazioni deceduti per causa di servizio o in servizio”.*

Tale proposta persegue l'obiettivo di sostenere un importante comparto della vita del paese, attribuendo a diversi soggetti appartenenti alle Forze dell'ordine risorse ulteriori rispetto a quelle previste dai finanziamenti statali. Nel perseguire tale obiettivo, tuttavia, la proposta non prende in considerazione la natura dell'istituto del 5x1000 come sopra richiamata, né le dimensioni finanziarie dell'istituto, che rischiano di essere risibili rispetto alle reali necessità dei comparti interessati.

In particolare, la proposta presenta le seguenti criticità di natura tecnica che il legislatore (e gli stessi eventuali beneficiari della norma) dovrebbero tenere in considerazione, per non rischiare di impegnarsi su un percorso impraticabile e con effetti di sicuro impatto comunicativo, ma di assai dubbia positività. In particolare:

1. la norma che si intende approvare, tradendo la *ratio* con cui il legislatore ha creato l'istituto del 5x1000, andrebbe ad attribuire tali risorse non già per la realizzazione di una finalità/interesse generale (es. *ricerca sanitaria, assistenza alle persone con disabilità*), ma piuttosto per soddisfare il bisogno di beneficiari specifici: la dicitura *"in favore di congiunti, di appartenenti alle forze dell'ordine"* tradisce esattamente tale impostazione, rendendo indetificabili i futuri destinatari.
2. la destinazione di tali somme, appunto perché indirizzata a dei beneficiari individuabili e non già a delle finalità/interessi generali, rischierebbe di non sortire l'impatto sociale tipico della destinazione del 5 per mille. Esaurendosi nella assegnazione di risorse al personale in servizio o a familiari di personale deceduto, verrebbe infatti a mancare l'ampia ricaduta sociale tipica delle finalità/interesse generale richiamate dalla disciplina del 5x1000, creando un collegamento diretto tra il donatore e il beneficio.

In aggiunta a tali considerazioni, di carattere tecnico, si riportano le seguenti osservazioni, collegate all'opportunità di una simile scelta:

3. la dimensione economica dell'istituto rischia di essere risibile rispetto agli obiettivi auspicati, finendo per configurare una regalia di modeste dimensioni per tali soggetti, mentre la sottrazione di queste risorse al Terzo settore - ad esempio, a dei progetti di ricerca, o ad iniziative di contrasto alla povertà educativa - rischierebbe di avere un impatto molto importante sugli stessi, spesso dipendenti unicamente da campagne di donazione.
4. richiedere l'assegnazione del 5x1000 *"per il sostegno, l'assistenza e per attività a favore di congiunti di appartenenti alle rispettive amministrazioni deceduti per causa di servizio o in servizio"* rischierebbe di creare "deceduti di serie A e di serie B", non essendo ben chiaro perché, ad esempio, non realizzare lo stesso meccanismo per i deceduti dell'emergenza Covid, o per i caduti sul lavoro;
5. sono già presenti, negli elenchi del 5x1000, diverse associazioni di volontariato che operano a sostegno degli appartenenti alle Forze dell'Ordine e delle rispettive famiglie (circa 30 associazioni per la Polizia di Stato, circa 50 associazioni per i Carabinieri, ecc...). A mero titolo di esempio, si richiamano le seguenti associazioni presenti negli elenchi del 5x1000 pubblicati sul sito dell'Agenzia delle Entrate: Associazione Nazionale Polizia Di Stato; Associazione Nazionale Carabinieri; Associazione Nazionale Aviazione Esercito.

Esiste già, quindi, nella disciplina attuale del 5 per mille, una corretta collocazione per realizzare l'obiettivo di dare sostegno ai lavoratori o ai familiari di personale deceduto in servizio, costituita appunto dai soggetti del volontariato di cui all'art. 1, let. a) del DPCM 23 luglio 2020. L'associazionismo, anche in questo contesto, è già molto ricco e ha ben diritto ad essere ricompreso nell'ambito del Terzo settore e del Volontariato. Richiedere l'inserimento negli elenchi del 5 per mille dei Fondi di assistenza, oltre ad essere improprio, rischia di essere mortificante per tali iniziative spontanee;

6. già in passato era stata valutata la possibilità di consentire ai contribuenti di assegnare il 5x1000 alla Pubblica Istruzione. La proposta, tuttavia, fu presto derubricata in quanto fu considerato che un servizio pubblico riconosciuto come tale dalla Costituzione (scuola, ma anche pubblica sicurezza, assistenza sanitaria, giustizia, difesa) deve essere sostenuto con il gettito fiscale e non con l'impegno dei singoli contribuenti, anche per il fatto che non sarebbe stato accettabile individuare un servizio tra molti a cui destinare le risorse, già scarse, del 5x1000. Siamo ora di fronte ad una scelta simile ed il rischio è di

decidere di finanziare le forze dell'ordine, ponendole come meritevoli di maggiore attenzione rispetto, ad esempio, alla giustizia, alle scuole o ai presidi ospedalieri;

7. il 5x1000 sconta, già da diversi anni, una importante riduzione rispetto alle somme effettivamente assegnate, in quanto le scelte dei contribuenti stanno superando il tetto dei 525 milioni di euro fissato dal legislatore. Introdurre ulteriori categorie alla possibilità di richiedere l'accesso al beneficio rischierebbe di generare una ulteriore riduzione delle risorse per tutti i soggetti beneficiari, che correrebbero il rischio di vedersi attribuito non già un 5x1000, ma un 4x1000 IRPEF.

Per tali motivazioni, l'auspicio è che il legislatore decida di bloccare l'iter di esame di tale provvedimento, affinché non si vada a snaturare la natura dell'istituto del 5x1000, non si sottraggano risorse agli enti del non profit e si possano, invece, individuare più adeguate risorse per quei soggetti deputati alla tutela della nostra sicurezza, che avrebbero diritto a beneficiare di fondi e politiche ad hoc.

Migliorare il 5x1000: possibili aspetti su cui intervenire in futuri provvedimenti

La difesa dei principi su cui attualmente è fondato il 5x1000 è una preconditione inderogabile al concreto funzionamento della misura.

Come richiesto dalla Commissione durante l'audizione del 23 maggio 2022, si evidenzia come il quadro regolatorio del 5x1000 potrebbe comunque essere ancora migliorato, ad esempio permettendo agli Enti del Terzo Settore di avere una comunicazione diretta con i donatori in merito alle modalità di impiego del 5x1000¹; incrementando ulteriormente il tetto al 5x1000 così da permettere che tutte le risorse donate dai contribuenti vengano effettivamente destinate ai beneficiari della misura e prevedendo dei meccanismi di riparto che considerino anche le c.d. dichiarazioni integrative, attualmente escluse dalla compensazione del 5x1000.

Pur nell'auspicio che tali proposte possano essere considerate meritevoli di un approfondimento da parte del legislatore in futuri provvedimenti, si ritiene oggi prioritario difendere la platea dei destinatari prevista dal DPCM 23 luglio 2020.

ActionAid
AISM – Associazione Italiana Sclerosi Multipla
AIRC – Fondazione AIRC per la Ricerca sul Cancro
EMERGENCY
FAI – Fondo per l'Ambiente Italiano
Fondazione Lega del Filo d'Oro Onlus
Save the Children
Fondazione Telethon

¹ Come indicato dal Garante per la Protezione dei Dati Personali nel parere favore espresso sulla c.d. conoscibilità del donatore "Organizzazioni beneficiarie del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e conoscibilità dei dati identificativi dei contribuenti – Vs. comunicazione del 5 maggio 2021".