



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori CERONI e SCOMA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 NOVEMBRE 2014**

Disposizioni concernenti la ripartizione della quota dell’otto per mille dell’imposta sul reddito delle persone fisiche devoluta alla diretta gestione statale

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge intende superare le problematiche emerse negli ultimi anni in sede di ripartizione della quota dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) devoluta alla diretta gestione statale.

Nella più recente esperienza applicativa, infatti, sempre più si sono evidenziati profili di criticità nell'individuazione degli interventi da finanziare, sia per quanto attiene al riparto delle risorse tra le grandi finalità previste dalla legge 20 maggio 1985, n. 222, istitutiva dell'otto per mille dell'IRPEF, sia per quanto attiene alla selezione delle diverse istanze valutate favorevolmente al termine della fase istruttoria condotta in sede amministrativa. Tali profili problematici in sede di riparto della quota dell'otto per mille dell'IRPEF a diretta gestione statale, al fine di assicurare la copertura finanziaria a diversi provvedimenti legislativi di spesa, unitamente alla riduzione delle risorse di tale quota creano gravi inconvenienti nel funzionamento di un istituto di particolare importanza per il finanziamento da parte dello Stato di iniziative di carattere sociale.

Si rende, pertanto, necessario un intervento normativo che, al fine di superare le difficoltà evidenziate, assicuri una maggiore distinzione tra la fase dell'istruttoria sulle richieste di finanziamento, da effettuare - come ora avviene - in sede amministrativa, e la fase della decisione politica, da rimettere al Parlamento, assicurando in tal modo una maggiore trasparenza delle scelte effettuate e una piena assunzione di responsabilità nei confronti dei cittadini per le decisioni assunte.

#### *Il quadro normativo*

L'articolo 47 della legge n. 222 del 1985, nell'introdurre una nuova disciplina in materia di enti e di beni ecclesiastici di sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi, ha previsto che, a decorrere dall'anno finanziario 1990, una quota pari all'otto per mille dell'IRPEF, liquidata dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali, sia destinata, in parte, a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale e, in parte, a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica. Successivamente, le leggi che regolano i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose hanno consentito di destinare l'otto per mille dell'IRPEF anche in favore dell'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, delle Assemblee di Dio in Italia, della Chiesa evangelica valdese, della Chiesa evangelica luterana in Italia e dell'Unione delle comunità ebraiche italiane. La ripartizione tra lo Stato e le confessioni religiose delle risorse disponibili è stabilita sulla base delle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi e, salve talune eccezioni, in mancanza di una specifica espressione di volontà, la destinazione è stabilita in proporzione alle scelte espresse dagli altri contribuenti.

In particolare, per quanto riguarda la quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale, l'articolo 48 della medesima legge n. 222 del 1985 precisa che lo Stato destina le risorse attribuite dai contribuenti, tra l'altro, a interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati e conservazione di beni culturali.

I criteri e le procedure per l'utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale sono disciplinati dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1998, n. 76, poi modificato dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 settembre 2002, n. 250.

In particolare, il regolamento ha precisato i criteri di ammissibilità degli interventi, individuando puntualmente le categorie di destinatari delle risorse e le caratteristiche degli interventi da realizzare, nonché definendo l'iter di adozione del provvedimento di ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale.

In particolare, si prevede che, entro il 15 marzo di ciascun anno, i soggetti interessati ai finanziamenti formulino specifiche richieste, corredate di una relazione tecnica e della necessaria documentazione, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, che raccoglie sulle singole iniziative la valutazione delle amministrazioni competenti nonché la valutazione del Ministero dell'economia e delle finanze per quanto riguarda la relazione tecnica. Una volta conclusa, entro il 30 giugno, tale fase istruttoria, con l'esame delle valutazioni delle amministrazioni interessate e con l'eventuale effettuazione di ulteriori accertamenti, la Presidenza del Consiglio dei ministri, entro il successivo 31 luglio, elabora lo schema del piano di ripartizione delle risorse derivanti dalla quota dell'otto per mille dell'IRPEF di gestione statale. Entro il 30 settembre di ogni anno lo schema del decreto di ripartizione, con la relativa documentazione, è trasmesso dal Presidente del Consiglio dei ministri alle competenti Commissioni parlamentari per l'espressione del parere. Acquisito il parere, o comunque decorso il termine a tale fine previsto, il decreto di ripartizione deve essere adottato entro il 30 novembre di ogni anno e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

I fondi dell'otto per mille dell'IRPEF sono erogati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, che ne dà comunicazione ai Ministeri competenti per materia, i quali verificano e riferiscono ogni sei mesi al Presidente del Consiglio dei ministri sull'andamento e sulla conclusione degli interventi. Il Presidente del Consiglio dei ministri, a sua volta, riferisce annualmente al Parlamento sull'erogazione dei fondi dell'anno precedente e sulla verifica dei risultati ottenuti mediante gli interventi finanziati.

#### *Le criticità emerse in sede applicativa*

L'esperienza applicativa della legge n. 222 del 1985 ha evidenziato l'esistenza di talune criticità che riguardano, in primo luogo, i criteri di individuazione degli interventi da finanziare. Nel tempo si è, infatti, avuto modo di rilevare l'esistenza di difformità, anche rilevanti, di valutazione in ordine alle priorità di intervento tra la Presidenza del Consiglio che predispose lo schema del decreto di ripartizione, e le Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, che formulano un parere su tale schema. In particolare, le diverse valutazioni hanno riguardato sia la ripartizione delle risorse disponibili tra le diverse finalità indicate nella legge n. 222 del 1985, sia gli interventi da finanziare nell'ambito delle singole finalità, con riferimento anche alle caratteristiche dei soggetti beneficiari dei finanziamenti e alla ripartizione territoriale degli stessi.

La difformità tra le valutazioni svolte dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dal Parlamento risulta con evidenza dal parere che la Commissione bilancio della Camera dei deputati ha espresso il 27 ottobre 2009 sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale per il 2009: la Commissione ha condizionato il proprio parere favorevole sullo schema a

una sua complessiva revisione sulla base di criteri, puntualmente indicati, alternativi a quelli utilizzati per la predisposizione dello schema stesso.

In particolare, il parere – oltre a richiedere una verifica dell'attualità delle richieste formulate con riferimento agli interventi nelle zone colpite dal sisma dell'aprile 2009 – ha evidenziato l'esigenza di garantire maggiore equilibrio territoriale fra le macroaree del Paese nel perseguimento delle finalità sociali previste dalla legge n. 222 del 1985, nonché un migliore equilibrio fra tali finalità, con particolare riferimento alla finalità «fame nel mondo».

Quanto ai beneficiari dei finanziamenti, il parere ha rilevato la necessità di destinare prioritariamente le risorse destinate agli interventi riferiti alla finalità «conservazione dei beni culturali» a progetti presentati da enti locali, nonché l'opportunità di non concentrare i finanziamenti relativi alla finalità «assistenza ai rifugiati» su un unico intervento, in quanto altri progetti ammessi e non finanziati risultavano meritevoli di attenzione.

Già nelle premesse del richiamato parere, peraltro, la Commissione bilancio della Camera dei deputati aveva rilevato l'opportunità di un intervento legislativo che precisasse i criteri da seguire nella ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale, limitando i margini di discrezionalità attualmente esistenti nella scelta degli interventi da finanziare.

Del resto, la stessa Corte dei conti – nella sua relazione sulla gestione del fondo per l'otto per mille dell'IRPEF da parte dello Stato negli anni 2001-2006 – ha, tra l'altro, rilevato l'assenza di chiari criteri di ripartizione sia nell'ambito delle quattro tipologie di intervento ammesse a contributo, sia nella distribuzione territoriale degli interventi.

Un secondo ordine di criticità deriva, invece, dalla riduzione delle risorse destinate dai contribuenti all'otto per mille dell'IRPEF

a diretta gestione statale, che sono state utilizzate per diverse finalità, attinenti prevalentemente alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi diversi. In primo luogo, infatti, con la legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), era stata disposta in via permanente, a decorrere dall'anno 2004, la riduzione di 80 milioni di euro dell'autorizzazione di spesa relativa alla quota destinata allo Stato a valere sull'otto per mille dell'IRPEF, destinando tale importo al miglioramento dei saldi di finanza pubblica. Tale disposizione è stata successivamente modificata dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), la quale, ai fini di un parziale ripristino delle risorse dell'otto per mille dell'IRPEF destinate allo Stato, ha limitato la riduzione disposta con la citata legge n. 350 del 2003 a un solo biennio, riducendo altresì a 35 milioni di euro la riduzione operata per il 2007.

Un'ulteriore riduzione di 5 milioni di euro grava, a decorrere dall'anno 2006, sulla quota dell'otto per mille dell'IRPEF di pertinenza statale ai sensi del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291, disposta a copertura di disposizioni previdenziali concernenti gli iscritti al Fondo speciale di previdenza per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea.

Con riferimento agli anni 2007-2009, ai sensi della citata legge n. 296 del 2006 è stata accantonata e resa indisponibile una quota delle risorse dell'otto per mille dell'IRPEF di pertinenza statale iscritte in bilancio, mentre per l'anno 2009 tale quota è stata portata in riduzione dello stanziamento di bilancio ai sensi dell'articolo 60, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Il combinato disposto di tali norme, in sostanza, rischia di determinare una grave distorsione dell'intero meccanismo di destina-

zione dell'otto per mille dell'IRPEF, che si basa sulle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi, limitando l'operatività del meccanismo individuato dalla legge n. 222 del 1985 a una quota, in alcuni casi assai ridotta, delle risorse che dovrebbero essere ripartite. Di fatto, pertanto, la quota dell'otto per mille dell'IRPEF destinata dai contribuenti allo Stato per le finalità sociali indicate dalla legge istitutiva è stata utilizzata - senza assicurare la dovuta trasparenza nei confronti dei contribuenti stessi - per scopi molto diversi, anche se meritevoli della massima considerazione.

#### *Le modifiche proposte*

A fronte della situazione descritta, il presente disegno di legge intende delineare una nuova procedura di selezione degli interventi da finanziare, che - fermo restando il procedimento amministrativo volto a valutare l'ammissibilità delle richieste formulate e la loro fattibilità sotto il profilo tecnico ed economico - rimetta al Parlamento la decisione finale su quali siano gli interventi da realizzare in via prioritaria. In tale senso, l'articolo 1 del disegno di legge - innovando rispetto alla disciplina di cui all'articolo 48 della legge n. 222 del 1985 - prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che opera la ripartizione delle risorse e l'individuazione degli interventi sia adottato non dopo aver acquisito un semplice parere delle Commissioni parlamentari, bensì in conformità a uno specifico atto di indirizzo approvato dalle Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. La sede parlamentare, del resto, è quella che meglio di ogni altra garantisce - attraverso la pubblicità dei lavori - la trasparenza delle procedure seguite, il coinvolgimento delle opposizioni e, in definitiva, la responsabilità nei confronti dei cittadini e dei contribuenti

per le decisioni assunte in ordine agli interventi da finanziare.

Il meccanismo individuato riprende modelli più volte utilizzati dal legislatore per la ripartizione di risorse e per l'individuazione di interventi da finanziare: in particolare, il procedimento è analogo a quelli previsti dall'articolo 1, commi 28 e 29, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), che aveva istituito un fondo per la concessione di contributi statali al finanziamento di interventi diretti a tutelare l'ambiente e i beni culturali, e comunque a promuovere lo sviluppo economico e sociale del territorio - anche se in seguito tali commi sono stati abrogati - e dall'articolo 13, comma 3-*quater*, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, che ha istituito il Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio. Rispetto a tali disposizioni, tuttavia, il disegno di legge introduce un importante correttivo, finalizzato a garantire la distinzione tra la fase istruttoria sulle richieste di intervento, svolta in via amministrativa, e la decisione politica sugli interventi da finanziare, affidata al Parlamento. In quest'ottica si prevede, quindi, che entro il 15 luglio di ciascun anno la Presidenza del Consiglio dei ministri trasmette alle Camere le domande valutate favorevolmente ai sensi della disciplina regolamentare vigente, unitamente alla documentazione relativa all'istruttoria svolta. Nella ripartizione delle risorse sono considerati i seguenti criteri: equilibrata distribuzione degli interventi tra le diverse aree del territorio nazionale; finanziamento di interventi riferiti a tutte le tipologie di intervento di cui all'articolo 48 della citata legge n. 222 del 1985 e destinazione delle risorse finalizzate ad interventi straordinari per calamità naturali e alla conservazione di beni culturali prioritariamente alle richieste presentate da enti territoriali.

L'articolo 2 del disegno di legge reca, invece, una disposizione volta a coordinare la

normativa di rango secondario vigente con le innovazioni introdotte, disponendo che con regolamento, da emanare entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, le disposizioni regolamentari vigenti siano opportunamente modificate per tenere conto delle novità procedurali introdotte dalle disposizioni di cui all'articolo 1. Lo schema del regolamento è trasmesso alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni, che si esprimono entro trenta giorni dalla trasmissione.

Il disegno di legge non interviene, invece, sulla seconda criticità evidenziatasi nell'esperienza applicativa, che attiene allo storno di risorse, spesso ingenti, dalle finalità previste ai sensi della legge n. 222 del 1985 con finalità di copertura finanziaria o, comunque, di miglioramento dei saldi di finanza pubblica. Si tratta, infatti, di una eventualità

che una legge ordinaria non ha la forza di escludere, in quanto una previsione in tal senso non costituirebbe altro che una disposizione di principio, derogabile da qualunque successivo atto con forza di legge. Spetterà quindi al Parlamento verificare che nei provvedimenti all'esame delle Camere sia comunque garantito il rispetto delle scelte espresse, in sede di dichiarazione dei redditi, dai contribuenti.

Il disegno di legge non è suscettibile di determinare effetti negativi per la finanza pubblica, in quanto non modifica l'ammontare delle risorse da ripartire, ma solo le procedure da utilizzare per la selezione degli interventi da finanziare.

L'articolo 3 reca l'entrata in vigore che avviene il giorno successivo a quello della pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Criteri per la ripartizione della quota delle risorse di cui all'articolo 47, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222, devoluta alla diretta gestione statale)*

1. Alla ripartizione della quota delle risorse di cui all'articolo 47, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222, devoluta alla diretta gestione statale e all'individuazione degli enti beneficiari si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro il 30 novembre di ogni anno e da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* in conformità ad apposito atto di indirizzo delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari. A tal fine, entro il 15 luglio di ciascun anno, la Presidenza del Consiglio dei ministri trasmette alle Camere le domande valutate favorevolmente ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1998, n. 76, unitamente alla documentazione relativa all'istruttoria svolta necessaria per la valutazione delle stesse.

2. Nella ripartizione delle risorse di cui al comma 1 è comunque assicurato il rispetto dei seguenti criteri:

a) equilibrata distribuzione degli interventi tra le diverse aree del territorio nazionale;

b) finanziamento di interventi riferiti a tutte le tipologie di intervento di cui all'articolo 48 della legge 20 maggio 1985, n. 222, e successive modificazioni;

c) destinazione delle risorse finalizzate ad interventi straordinari per calamità naturali e alla conservazione di beni culturali

prioritariamente alle richieste presentate da enti territoriali.

3. Le risorse di cui al comma 1 non possono essere ridotte o destinate a finalità diverse da quelle di cui all'articolo 48 della legge 20 maggio 1985, n. 222, e successive modificazioni, salvo che un provvedimento legislativo lo preveda per far fronte ad esigenze impreviste assolutamente straordinarie.

#### Art. 2.

*(Revisione delle disposizioni regolamentari in materia di utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche devoluta alla diretta gestione statale)*

1. Con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono introdotte le modifiche necessarie ad adeguare le disposizioni del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1998, n. 76, a quanto previsto dall'articolo 1 della presente legge.

2. Lo schema del regolamento di cui al comma 1 è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni, che si esprimono entro trenta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine il regolamento può essere comunque adottato.

#### Art. 3.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.