



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori LEGNINI, CARUSO, PINZGER, SBARBATI, AMATI, ARMATO, ASTORE, BARBOLINI, BASSOLI, BASTICO, BLAZINA, BUBBICO, CARLONI, CAROFIGLIO, CHIURAZZI, DE LUCA, DE SENA, DEL VECCHIO, FERRANTE, Marco FILIPPI, Mariapia GARAVAGLIA, GIARETTA, ICHINO, INCOSTANTE, LUSI, MARINI, MONGIELLO, PEGORER, PERDUCA, PINOTTI, PORETTI, SANGALLI, SANNA, STRADIOTTO, VIMERCATI e VITA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 MARZO 2011

Norme sui criteri e sulla trasparenza della ripartizione della quota dell’otto per mille del gettito dell’imposta sul reddito delle persone fisiche, devoluta alla gestione statale

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge contiene disposizioni in tema di ripartizione della quota dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), devoluta alla diretta gestione statale, oggi disciplinata dalla legge 20 maggio 1985, n. 222.

Negli ultimi anni, il sistema vigente ha mostrato non poche criticità sia nell'individuazione dei criteri per la selezione degli interventi da finanziare sia nel ricorrente utilizzo di parte delle risorse in questione per finalità del tutto diverse da quelle proprie, individuate dalla legge e prescelte dai contribuenti italiani.

Ogni anno, la quota dell'otto per mille di pertinenza statale, calcolata sulla base della scelta dei contribuenti, non è stata interamente ripartita per le finalità di carattere sociale indicate dalla legge n. 222 del 1985, essendo, invece, stata decurtata con diverse disposizioni legislative intervenute a decorrere dal 2004.

Infatti, nel 2004 a fronte di una quota pari a 100.181.895,39 euro, quella effettivamente ripartita è stata di circa 20,5 milioni di euro; nel 2005 da 91.800.394,37 euro si è passati a circa 11,8 milioni di euro; nel 2006 da 89.680.233,71 euro a 4.719.586,80 euro; nel 2007 da 52.000.000,00 euro si è passati a 46.503.979,20 euro; nel 2008 da 65.000.000 euro a 3.542.043,21 euro; nel 2009 da 130.594.137 euro a 43.969.406,39 euro.

Per l'anno 2010, le risorse complessive che sono state ripartite risultano aumentate rispetto a quelle ripartite negli anni passati. Infatti, la quota dell'otto per mille di pertinenza statale, sulla base delle scelte dei contribuenti, è risultata pari a euro 151.950.433, quella posta a ripartizione ammonta a

144.489.192 euro, con una decurtazione di soli 7.461.241 euro.

Tali cifre dimostrano che le risorse dell'otto per mille di pertinenza statale hanno subito, negli ultimi anni, decurtazioni consistenti, fino a determinare, in alcuni anni, il sostanziale svuotamento del fondo alimentato in virtù della scelta dei contribuenti. Il Governo ha di sovente disatteso tale scelta, utilizzando parte delle relative risorse per la copertura finanziaria di provvedimenti legislativi diversi, non in linea con la volontà espressa dai cittadini e con il risultato di aver in parte snaturato lo stesso istituto, finalizzato a realizzare interventi di carattere straordinario secondo le finalità stabilite dalla legislazione vigente (ai sensi degli articoli 47 e 48 della legge 20 maggio 1985, n. 222).

A titolo esemplificativo, si citano di seguito alcune improprie finalizzazioni operate negli ultimi anni. Con la legge finanziaria 2004 (legge 24 dicembre 2003, n. 350) era stata disposta in via permanente, a decorrere dal 2004, la riduzione di 80 milioni di euro dell'autorizzazione di spesa relativa alla quota destinata allo Stato a valere sull'otto per mille del gettito IRPEF, destinando tale importo al miglioramento dei saldi di finanza pubblica. Tale disposizione è stata successivamente modificata dalla legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296), la quale, ai fini di un parziale ripristino delle risorse dell'otto per mille dell'IRPEF, ha limitato la riduzione disposta con la legge finanziaria 2004 ad un solo triennio, riducendo altresì a 35 milioni di euro il taglio operato per il 2007.

Una ulteriore riduzione di 5 milioni di euro grava, a decorrere dal 2006, sulla quota dell'otto per mille di pertinenza statale ai

sensi del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291, stabilita 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 finanziaria per il 2007, è stata accantonata e resa indisponibile una quota delle risorse dell'otto per mille 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.

Come è noto, la legge 20 maggio 1985, n. 222, all'articolo 47, ha previsto una nuova disciplina in materia di enti e beni ecclesiastici e di sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi, in attuazione degli accordi di revisione del Concordato stipulati nel 1984. Tale disposizione (articolo 47, secondo comma), ha stabilito che, a decorrere dall'anno finanziario 1990, una quota pari all'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, liquidata dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali, sia destinata a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale, nonché, a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica, e ciò sulla base delle opzioni espresse dai contribuenti con la dichiarazione annuale dei redditi. Ove il contribuente abbia omesso di esercitare l'opzione, la destinazione della quota di IRPEF inoptata è stabilita in proporzione alle scelte espresse (articolo 47, terzo comma).

Le leggi che regolano i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose hanno, in seguito, consentito di destinare l'otto per mille dell'imposta sui redditi delle persone fisiche anche a favore di altre confessioni religiose e ciò sempre sulla base delle scelte espresse

dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi.

In particolare, con le leggi 22 novembre 1988, n. 516 e n. 517, recanti norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e, rispettivamente, l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno e le Assemblee di Dio in Italia, è stata introdotta la possibilità che la scelta sulla destinazione dell'otto per mille possa essere effettuata anche a favore dell'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno (si veda la legge 20 dicembre 1996, n. 637) e delle Assemblee di Dio in Italia, vincolando la destinazione dei fondi disponibili ad interventi sociali e umanitari anche a favore di Paesi del terzo mondo.

Successivamente, la legge 5 ottobre 1993, n. 409, modificata dalla legge 8 giugno 2009, n. 68, ha esteso la possibilità di scelta anche in favore della Chiesa evangelica valdese, che può utilizzare le somme così ricevute esclusivamente per interventi sociali, assistenziali, umanitari e culturali in Italia e all'estero, sia direttamente, attraverso gli enti aventi parte nell'ordinamento valdese, sia attraverso organismi associativi ed ecumenici a livello nazionale ed internazionale.

Con la legge 29 novembre 1995, n. 520, tale possibilità di scelta è stata estesa anche in favore della Chiesa evangelica luterana in Italia (CELI).

Infine, la disciplina relativa alla destinazione dell'otto per mille dell'IRPEF è stata estesa anche all'Unione delle Comunità ebraiche italiane (legge 20 dicembre 1996, n. 638): le somme assegnate possono essere utilizzate per attività culturali, per la salvaguardia del patrimonio storico, artistico e culturale, nonché per interventi sociali ed umanitari, volti in special modo alla tutela delle minoranze contro il razzismo e l'antisemitismo.

L'articolo 48 della legge n. 222 del 1985 precisa che lo Stato destina le risorse attribuite dai contribuenti a specifici interventi che devono avere il carattere della straordi-

narietà e che sono espressamente elencati: fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati e conservazione di beni culturali.

Con regolamento, adottato con il 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, sono stati dettati i criteri e le procedure per l'utilizzo della quota dell'otto per mille dell'IRPEF di competenza statale. Per la precisione, il regolamento ha specificato 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 di competenza 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 provvede all'istruttoria tecnica acquisendo, 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 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 di gestione statale. Entro il 30 settembre di ogni anno lo schema di decreto di ripartizione, con la relativa documentazione, viene 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 tal 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 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. Tali adempimenti, previsti dal citato regolamento, non sembra siano stati rispettati.

L'esperienza applicativa della legge n. 222 del 1985, come evidenziato inizialmente, ha sollevato talune criticità, che riguardano, in primo luogo, i criteri di individuazione degli interventi da finanziare. In assenza di precisi canoni legislativi e regolamentari per la selezione degli interventi, infatti, si è determinata una sostanziale impossibilità di individuare efficacemente criteri di priorità per la realizzazione degli interventi, risultando i criteri indicati nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri assolutamente generici.

In tal senso, la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2000, recependo le indicazioni contenute nei pareri parlamentari delle competenti Commissioni di Camera e Senato sugli schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di ripartizione per gli anni 1998 e 1999, ebbe a rilevare, tra l'altro, la necessità di precisare ed esplicitare i criteri generali di assegnazione delle risorse, i criteri di priorità nella scelta, e, infine, di assicurare un'equilibrata distribuzione delle risorse nelle diverse aree del Paese. Tali indicazioni, tuttavia, non hanno trovato rispondenza nei successivi schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri relativi alla ripartizione delle risorse dell'otto per mille di pertinenza statale.

La stessa Corte dei conti, nella relazione sulla gestione del fondo dell'otto per mille da parte dello Stato approvata nel luglio del 2008, rilevava come l'indagine condotta avesse posto in evidenza alcune incongruenze che consigliano conseguenti interventi, sottolineando, in particolare, la mancanza di chiari criteri di ripartizione sia nell'ambito delle quattro tipologie di intervento ammesse a contributo, sia nella distribuzione territoriale, nonché l'elevata frammentazione degli interventi che contrasta con il carattere di straordinarietà richiesto dall'articolo 2 del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 76 del 1998.

A fronte di tale situazione, il presente disegno di legge intende intervenire sulle rilevate criticità, delineando 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 - indica l'obbligo di individuare preventivamente precisi criteri che, in attuazione del principio di trasparenza, devono essere resi noti, annualmente, mediante pubblicazione sul sito della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il testo elaborato, quindi, ferma la disciplina recata dalla legge 20 maggio 1985, n. 222, si pone l'obiettivo di innovare le procedure attraverso le quali le previsioni di quella legge ricevono applicazione nell'ordinamento statale, attualmente disciplinate dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1998, n. 76.

In particolare, l'articolo 1 del disegno di legge prevede, su proposta della Presidenza del Consiglio dei ministri ed acquisiti i pareri delle Commissioni parlamentari 7^a e 13^a del Senato della Repubblica, nonché VII e VIII della Camera dei deputati, l'individuazione di criteri di priorità nella scelta degli interventi da finanziare, garantendone un'adeguata pubblicità mediante pubblicazione del relativo avviso sul sito *on line* della Presi-

denza del Consiglio dei ministri, da effettuare entro il 15 febbraio di ogni anno. Per la precisione, al comma 1, viene assicurata un'equilibrata distribuzione degli interventi nelle diverse aree del territorio nazionale, salva diversa determinazione in ragione di eventi straordinari.

Il comma 2 individua criteri di priorità sulla base del carattere dell'urgenza degli interventi proposti, di particolari requisiti di meritevolezza e della difficoltà di reperimento di altre risorse pubbliche previste in specifiche disposizioni di legge.

Si prevede, inoltre, al comma 3, che la quota dell'otto per mille, devoluta alla diretta gestione statale sia ripartita con una procedura diversa da quella attualmente prevista. Tale ripartizione viene stabilita sempre con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che, però, dovrà essere adottato sulla base di specifici atti di indirizzo delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari e non con la semplice acquisizione del loro parere. La sede parlamentare, del resto, è quella che meglio di ogni altra garantisce - attraverso la pubblicità dei lavori - la trasparenza delle procedure seguite e la responsabilità nei confronti dei cittadini e dei contribuenti per le decisioni assunte in ordine agli interventi da finanziare e ciò tanto più che l'intervento riformatore si basa sulla preventiva individuazione di più precisi criteri di assegnazione delle risorse.

L'articolo 2, comma 1, del disegno di legge, in attuazione degli articoli 9, 10 e 119 della Costituzione, reca una disposizione volta ad assicurare il rispetto delle scelte manifestate in sede di dichiarazione dei redditi dai contribuenti con riferimento alla destinazione dell'otto per mille dell'IRPEF. In proposito, si precisa, infatti, che la quota dell'otto per mille devoluta alla diretta gestione statale non possa essere ridotta né essere utilizzata per finalità difformi da quelle previste dal primo comma dell'articolo 48 della legge n. 222 del 1985.

Il comma 2 dell'articolo 2 del disegno di legge stabilisce che nella sola ipotesi in cui, per esigenze straordinarie ed impreviste, un provvedimento legislativo disponga un utilizzo difforme di tali risorse, in sede di esame dello stesso o di approvazione di un emendamento che disponga ugualmente un utilizzo in difformità, le Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari sono chiamate ad esprimere un parere, non solo inerente ai profili di copertura finanziaria *ex* articolo 81 della Costituzione, ma anche in merito all'utilizzo in difformità, in

modo tale che emergano le ragioni della diversa destinazione delle risorse, che hanno portato ad intervenire in contrasto con le scelte operate dai contribuenti.

L'articolo 3 prevede, infine, che la legge entri in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Il presente disegno di legge non determina 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.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Criteri per la ripartizione della quota dell'otto per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche - IRPEF, devoluta alla diretta gestione statale)

1. Entro il 15 febbraio di ogni anno, su proposta della Presidenza del Consiglio dei ministri ed acquisiti i pareri delle Commissioni parlamentari competenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, sono definiti i criteri di ripartizione della quota delle risorse di cui all'articolo 47, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222, per gli interventi di cui all'articolo 48 della medesima legge, devoluta alla diretta gestione statale, con avviso pubblicato *on line* sul sito della Presidenza del Consiglio dei ministri. A tal fine, ferme le disposizioni di cui agli articoli 2, 3 e 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1998, n. 76, e successive modificazioni, nella ripartizione delle suddette risorse, viene comunque assicurata un'equilibrata distribuzione degli interventi nelle diverse aree del territorio nazionale, salva diversa determinazione in ragione di eventi straordinari.

2. I criteri, da emanare annualmente con le modalità e nel termine di cui al comma 1, devono tener conto del carattere dell'urgenza degli interventi proposti, di particolari requisiti di meritevolezza e della difficoltà di reperimento di altre risorse pubbliche previste in specifiche disposizioni di legge.

3. Nell'ambito dello stanziamento di cui all'articolo 47 della legge 20 maggio 1985, n. 222, ferme le procedure previste dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1998, n. 76, la quota

delle risorse di cui all'articolo 47, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222, devoluta alla diretta gestione statale, è ripartita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato entro il 30 novembre di ogni anno, sulla base di appositi atti di indirizzo delle Commissioni bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. A tal fine, entro il 15 settembre 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.

Art. 2.

*(Disposizioni sulla trasparenza
della destinazione dell'otto per mille
del gettito IRPEF)*

1. Ai sensi degli articoli 9, 10 e 119 della Costituzione, le risorse di cui all'articolo 1 della presente legge non possono essere ridotte né destinate a finalità diverse da quelle di cui all'articolo 48 della legge 20 maggio 1985, n. 222.

2. Nel caso in cui un provvedimento legislativo, per far fronte ad esigenze straordinarie ed impreviste, preveda la riduzione o la diversa destinazione delle risorse di cui all'articolo 1 della presente legge, le Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, in sede di esame del provvedimento stesso o in sede di approvazione di un emendamento che dispone il medesimo utilizzo in difformità, oltre ad un parere sui profili di copertura finanziaria *ex* articolo 81 della Costituzione, esprimono anche un parere sul merito dell'utilizzo in difformità.

Art. 3.

(Entrata in vigore)

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

