CAMERA DEI DEPUTATI N. 2232

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato SIMEONE

Norme in materia di finanziamento delle confessioni religiose

Presentata il 17 settembre 1996

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La proposta di legge che sottopongo al vostro esame, per quanto abbia un oggetto apparentemente modesto, può concorrere in maniera particolarmente significativa alla definizione della fisionomia del nostro Stato, il quale con intollerabile lentezza si scrolla di dosso incrostazioni ottocentesche, modelli di gestione del potere ormai estranei al comune sentire di noi cittadini.

In particolare, si è voluto affrontare un tema assai problematico, per le sue molteplici implicazioni, quale quello del finanziamento da parte dei cittadini in favore delle confessioni religiose. La problematicità della questione è manifesta e, pertanto, non è opportuno dedicarvi che qualche accenno. Il tema del finanziamento in favore di organizzazioni confessionali rappresenta, per così dire, il crocevia in cui si intersecano alcuni dei più alti valori del nostro ordinamento costituzionale: la laicità dello Stato, la libertà religiosa, la necessità che lo Stato agevoli il pieno sviluppo della personalità umana, l'uguaglianza formale e sostanziale dei cittadini e delle organizzazioni in cui ritengono di associarsi.

Trovare un punto di equilibrio, il famoso « bilanciamento » dei valori costituzionali, non è agevole. Tuttavia, in tutta coscienza, deve osservarsi che finora il legislatore italiano non ha brillato per particolare impegno: lo sforzo di contemperare opposte, divergenti, esigenze è stato condotto con la consueta miopia che contraddistingue gli interventi legislativi in questo campo, come in una sorta di riflesso condizionato, quasi che la necessità di preservare l'esistente e, soprattutto, di non danneggiare una parte ben individuata fosse scritta nel codice genetico della classe politica italiana.

Per usare una vietata espressione, bisogna sollevare il velo di ipocrisia che avvolge questa materia. Si devono porre in

essere quegli interventi correttivi che si impongono per ricondurre questo delicato settore in condizioni di « normalità » democratica e costituzionale.

Che l'Italia sia un Paese cattolico è un'ovvietà. Tuttavia, il dato che la maggioranza dei cittadini italiani professi, con convinta adesione o meno, tale credo, non esime il legislatore dall'obbligo di porre tutte le confessioni religiose sullo stesso piano.

Ciò non è accaduto sinora. Nel panorama legislativo che disciplina questa materia si può cogliere più di una contraddizione: il quadro normativo esistente è stato delineato in modo formalmente ineccepibile, ma risulta inficiato da contraddizioni volute, anzi perseguite, che è giunto il momento di eliminare. In altri termini, pur senza volersi appellare ai « massimi sistemi » dell'ordinamento costituzionale, è necessario assicurare la « serietà » delle leggi dello Stato. Una norma, per quanto discutibile, deve essere posta in condizioni di operare. Non può in nessun caso rappresentare una mera enunciazione destinata a rimanere inerte: ciò costituisce una grave offesa al ruolo del legislatore.

Giova, altresì, ricordare che in materia di disciplina dei rapporti con le confessioni religiose esiste il vincolo disposto dalla Costituzione: le leggi che riguardano tali rapporti presuppongono una fase negoziale i cui contenuti vengono *tout court* recepiti nella legislazione statale, senza, cioè, che siano possibili interventi modificativi unilaterali da parte del Parlamento. Ciò comporta che gli spazi per introdurre correttivi sono assai limitati, ma pur sempre agibili.

In passato, come è noto, lo Stato contribuiva direttamente al sostentamento del clero cattolico attraverso l'istituto del supplemento di congrua. In sede di redazione delle nuove disposizioni concordatarie si ritenne opportuno abbandonare tale anacronistico strumento di finanziamento indiretto della Chiesa cattolica.

Nell'ambito degli Accordi di Villa Madama, si stabilì che l'istituto del supplemento di congrua fosse sostituito con un sistema più moderno (mutuato da altre realtà europee). Riducendo la questione ai suoi termini essenziali, lo Stato si impegnava a destinare una quota pari all'8 per mille del gettito dell'IRPEF al finanziamento delle attività e del clero cattolici. Più precisamente, si introduceva, di fianco alla gestione cattolica, una gestione statale destinata alla realizzazione di fini sociali ed umanitari. Quindi, a far data dall'anno finanziario 1990, si dava ai contribuenti la possibilità, in sede di dichiarazione annuale dei redditi delle persone fisiche, di esprimere una scelta in favore di una delle due gestioni, con ciò destinando una quota corrispondente dell'8 per mille.

Questa la disciplina contenuta nell'articolo 47 della legge 20 maggio 1985, n. 222.

Sulla scorta di tali disposizioni normative, a seguito di apposite negoziazioni, veniva concesso l'accesso allo stesso modello di finanziamento ad altre confessioni religiose: Avventisti (legge 22 novembre 1988, n. 516), Assemblee di Dio in Italia (legge 22 novembre 1988, n. 517), Valdesi (legge 5 ottobre 1993, n. 409).

In buona sostanza, il cittadino professante una delle indicate confessioni ha la possibilità, offertagli dallo Stato, di contribuire finanziariamente alle attività delle organizzazioni religiose cui aderisce.

Per dare un'idea delle dimensioni quantitative del fenomeno, si può ricordare che, secondo gli ultimi dati disponibili, nell'ultimo anno finanziario sono stati assegnati alla Chiesa cattolica (più precisamente, alla Conferenza episcopale italiana per essa) oltre 800 miliardi di lire.

L'impossibilità di procedere direttamente a modifiche del quadro normativo vigente in materia non esclude la possibilità di dettare disposizioni meramente applicative, atte a ridurre a sistema una serie di norme altrimenti contraddittorie ed inapplicate (oltre che inapplicabili, come si vedrà).

Alcuni elementari quesiti possono agevolare l'esatta comprensione dello stato della questione.

Se in sede di redazione della dichiarazione annuale dei redditi il contribuente non esprime una scelta, lascia cioè in bianco il quadro relativo nell'apposito mo-

dello, cosa accade? In buona sostanza nulla. Lo Stato ha già preventivamente rinunciato ad utilizzare per le finalità sue proprie il corrispondente importo: l'8 per mille del gettito IRPEF nazionale non ha altra possibile destinazione che quella del finanziamento delle attività delle confessioni religiose ammesse al beneficio o della gestione statale appositamente costituita.

Ancora. Quale destinazione ha la quota dell'8 per mille corrispondente a tutte le scelte non espresse dai contribuenti italiani? Viene ripartita in proporzione delle scelte espresse dai contribuenti. Ciò vuol dire (anche a causa della scarsa informazione esistente al riguardo) che il contribuente « non esprimente » vede due volte coartata la sua volontà: la prima perché è convinto che i soldi corrispondenti alla sua « non scelta » saranno gestiti dallo Stato per le sue finalità istituzionali conformemente al restante 992 per mille del gettito IRPEF; la seconda perché altri, sostanzialmente, deciderà per lui la destinazione di quei fondi. Volendo semplificare, posto che solo trenta contribuenti su cento ritengano di operare una scelta, per questo solo fatto (e verosimilmente all'insaputa degli altri) stabiliranno la destinazione dell'otto per mille per sé e per gli altri settanta.

Quali soggetti beneficiano delle destinazioni corrispondenti alle scelte non espresse? La gestione statale e la gestione cattolica esclusivamente: tanto prevede l'articolo 47 della legge 20 maggio 1985, n. 222.

Per le confessioni religiose acattoliche ciò non vale: esse espressamente rinunziano in favore della sola gestione statale alla quota dell'otto per mille corrispondente alle scelte non espresse. È evidente la disparità di trattamento determinata da una simile soluzione: ma, si ripete, si tratta di scelte legislative preventivamente negoziate e pertanto immodificabili.

Riprendendo l'esempio di prima, si immagini che le trenta scelte espresse siano ripartite nel modo che segue: gestione statale: 3; gestione cattolica: 24; Avventisti: 1; Assemblee di Dio in Italia (ADI): 1; Valdesi: 1. A fronte dell'appena immaginata ripartizione della quota dell'otto per mille corrispondente alle scelte espresse, ben più rilevante è la distribuzione della quota dell'otto per mille corrispondente alle scelte non espresse. Infatti, la quota dell'otto per mille corrispondente ai contribuenti non esprimenti scelta verrebbe ripartita tra gestione statale e gestione cattolica secondo un rapporto di 1 ad 8. In termini percentuali significa, poste le condizioni indicate, che un ipotetico 24 per cento dei contribuenti determinerebbe la destinazione di più dell'85 per cento (24 per cento, scelte espresse + 61 per cento, scelte non espresse) dell'intera quota dell'otto per mille destinato a fini religiosi o sociali. Va detto, anche se è intuitivo, che per comodità espositiva e per conformità ai dati tendenziali si sono riferite le percentuali più alte alla gestione cattolica: nulla, ovviamente, impedirebbe che percentuali elevatissime di scelte fossero espresse in favore della gestione statale.

In buona sostanza, la distorsione del sistema si rinviene nella circostanza che un numero eventualmente anche modesto di scelte espresse condiziona la destinazione di ingenti risorse finanziarie. Sia ben chiaro, non vi sarebbe nulla di riprovevole se i contribuenti italiani decidessero di destinare l'intera quota dell'otto per mille in favore della sola gestione statale o della sola gestione cattolica. Tuttavia, sarebbe bene che un simile risultato costituisse il frutto di una scelta consapevole e perseguita dai contribuenti, non il risultato di un meccanismo contorto e, per lo più, ignorato.

Il punto vero, però, è un altro. Assicurare « serietà » e « trasparenza » alle leggi dello Stato esistenti: se si è stabilito che le confessioni religiose acattoliche rinunzino in favore esclusivamente dello Stato alle quote corrispondenti alle scelte non espresse, non si può consentire l'applicazione di un meccanismo che in definitiva fa si che anche la Chiesa cattolica si avvantaggi di quegli importi. Infatti, le disposizioni che si intendono modificare soccombono di fronte all'articolo 47, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 222 del 1985: « In caso di scelte non espresse da parte dei contribuenti, la destinazione si stabilisce in proporzione delle

scelte espresse ». Quindi, mentre da un lato si assicura alle confessioni acattoliche che la quota dell'otto per mille corrispondente alle scelte non espresse va ad esclusivo vantaggio della gestione statale, dall'altro si era già delineato un meccanismo per cui tutti gli importi corrispondenti alle scelte non espresse dovevano necessariamente ripartirsi tra la gestione statale e la gestione cattolica.

A tale impostazione normativa è sottesa una massiccia dose di italica furbizia: si dice che le confessioni acattoliche rinunziano, ad esclusivo vantaggio della gestione statale, agli importi corrispondenti alle scelte non espresse; però, poiché nessuno è umanamente in grado di discernere chi « non ha scelto » la gestione cattolica e chi « non ha scelto » una gestione aconfessionale è giocoforza concludere che tutti i relativi importi vadano a costituire quell'indistinta massa di « scelte non espresse » di cui si è detto, a vantaggio seppur indiretto della gestione cattolica e non solo della gestione statale, come negoziato e stabilito nelle norme di recezione.

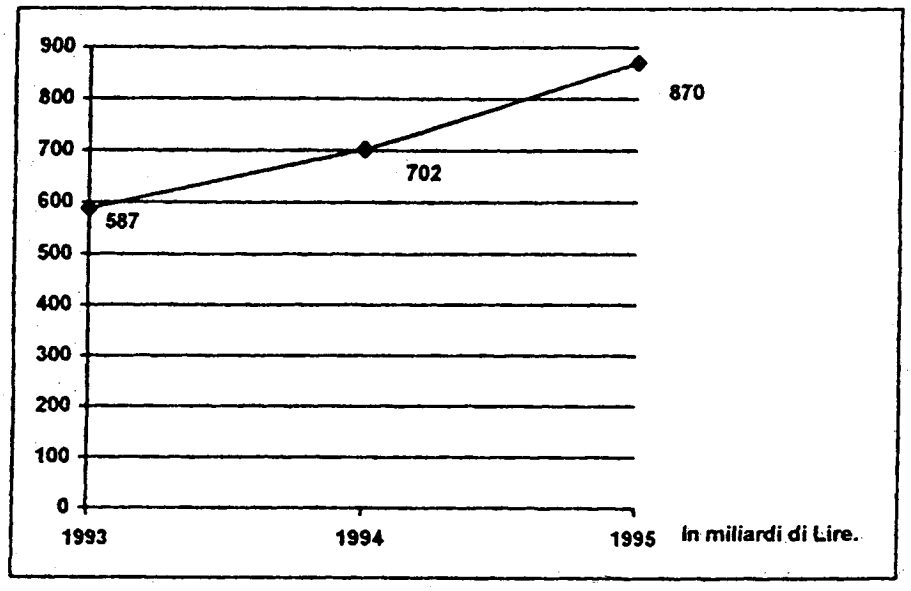
Parimenti, non ci si può trincerare dietro al comodo alibi della presunzione generale di conoscenza delle norme. Ciascuno di noi può svolgere un sommario sondaggio per verificare il grado di effettiva conoscenza delle norme che regolano la destinazione a fini religiosi o sociali dell'otto per mille da parte dei contribuenti. I risultati saranno sconfortanti. Nulla di meglio, quindi, che porre tutti i cittadini nella condizione di poter, finalmente, scegliere. Che si sappia cosa accade se si sottoscrive l'apposito quadro nella dichiarazione dei redditi e cosa accade se, al contrario, non si appone alcuna sottoscrizione. Questa la trasparenza che si intende perseguire, scevra da qualsiasi intento punitivo nei confronti di chicchessia.

Due sono gli interventi normativi sicuramente praticabili: il primo consiste nella fissazione di una presunzione *ex lege* circa la determinazione dell'ammontare delle scelte non espresse in favore delle confessioni religiose acattoliche; il secondo, nella divulgazione presso l'opinione pubblica degli esatti meccanismi di funzionamento dell'istituto dell'8 per mille, allo scopo di consentire scelte consapevoli, ragionate ed effettivamente volute.

Sotto il primo profilo, si è ritenuto ragionevole che le scelte « non espresse » in favore delle confessioni acattoliche siano di numero pari a quello delle scelte espresse: in tal modo sarebbe introdotto un mutamento esclusivamente di natura applicativa, non in contrasto con la forma e la natura della disciplina in materia, in pari tempo finalmente rispettoso dei suoi contenuti. Ovviamente, per assicurare l'effettiva destinazione della quota dell'8 per mille ad esclusivo vantaggio della gestione statale (così come stabilito in sede di accordi e di successiva legislazione), gli importi relativi dovranno essere sottratti al totale dell'otto per mille corrispondente alle scelte non espresse. Solo sul residuo, poi, potrà operare la ripartizione tra gestione statale e gestione cattolica – sulla base delle scelte espresse – di cui si è detto.

Circa la necessità di rendere edotta la massa dei contribuenti sui meccanismi dell'otto per mille, si è ritenuto sufficiente da un lato che ogni forma di comunicazione pubblicitaria ad esso relativa ponga adeguatamente all'attenzione del destinatario cosa accade in caso di scelte non espresse, dall'altro uguale obiettivo viene perseguito stabilendo che nel momento in cui il contribuente opera la propria scelta – quando cioè compila la dichiarazione dei redditi – sia posto in condizione di conoscere l'effettivo funzionamento dell'istituto in virtù del quale gli si chiede di manifestare un'opzione (o, come si è visto, una non-opzione).

Evoluzione delle destinazioni dell'otto per mille IRPEF in favore della Chiesa Cattolica: 1993 - 1995.



L'incremento dei flussi finanziari in favore della Chiesa cattolica si è avuto a partire dall'anno 1994, successivamente, cioè, all'ammissione al beneficio dell'8 per mille di confessioni religiose acattoliche. Può ritenersi che il ricorso massiccio da parte della CEI a forme di comunicazione pubblicitaria abbia aumentato il numero delle scelte espresse e, in conseguenza del meccanismo moltiplicativo presente nell'articolo 47 della legge n. 222 del 1985, sia considerevolmente aumentato l'importo della quota dell'otto per mille destinato alla Chiesa cattolica (+ 200 miliardi in due anni).

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Determinazione delle scelte non espresse dai contribuenti in materia di finanziamento delle confessioni religiose acattoliche).

1. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 30, comma 3, secondo periodo, della legge 22 novembre 1988, n. 516, le scelte non espresse dai contribuenti si intendono di numero pari a quelle espresse di cui all'articolo 30, comma 2, della legge 22 novembre 1988, n. 516.

2. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 23, comma 2, secondo periodo, della legge 22 novembre 1988, n. 517, le scelte non espresse dai contribuenti si intendono di numero pari a quelle espresse di cui al primo periodo del medesimo comma.

3. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 4, comma 3, primo periodo, della legge 5 ottobre 1993, n. 409, le scelte non espresse dai contribuenti si intendono di numero pari a quelle espresse di cui all'articolo 4, comma 2, della legge 5 ottobre 1993, n. 409.

ART. 2.

(Destinazione della quota del gettito IRPEF corrispondente a scelte non espresse dai contribuenti).

1. La ripartizione di cui al secondo periodo del terzo comma dell'articolo 47 della legge 20 maggio 1985, n. 222, è operata, secondo i criteri ivi indicati, tra gestione statale e gestione cattolica sulla quota dell'8 per mille del gettito IRPEF corrispondente alle scelte non espresse dai contribuenti, dopo che sia stata detratta, ad esclusivo vantaggio della gestione statale, la quota dell'8 per mille del gettito IRPEF corrispondente alle scelte non

espresse, come determinate ai sensi dell'articolo 1 della presente legge.

ART. 3.

(Comunicazioni pubblicitarie).

1. Qualsiasi forma di comunicazione pubblicitaria concernente la destinazione della quota dell'8 per mille del gettito IRPEF in favore di gestioni confessionali deve porre nella dovuta evidenza la seguente dicitura: « In caso di scelte non espresse, la corrispondente quota dell'8 per mille è comunque ripartita tra gestione statale e gestione cattolica, in proporzione delle scelte espresse dai contribuenti ».

ART. 4.

(Predisposizione dei modelli di dichiarazione).

1. Dopo il primo comma dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, è inserito il seguente:

« Il Ministro delle finanze, nel predisporre i modelli da utilizzare ai fini della dichiarazione annuale dei redditi delle persone fisiche, approvati con proprio decreto, nel quadro relativo alla destinazione della quota pari all'8 per mille del gettito IRPEF, appone, con adeguato rilievo tipografico, la seguente dicitura: "In caso di scelte non espresse, la corrispondente quota dell'8 per mille è comunque ripartita tra gestione statale e gestione cattolica, in proporzione delle scelte espresse dai contribuenti" ».

DDL13-2232
Lire 500