Introduzione del divieto di utilizzo della quota dell'otto per mille del gettito IRPEF devoluta alla gestione statale per la copertura finanziaria delle leggi
A.C. 2648

Dossier n° 231 - Schede di lettura
20 ottobre 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2648
Titolo:	Modifica all'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernente l'introduzione del divieto di utilizzo della quota dell'otto per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche devoluta alla diretta gestione statale per la copertura finanziaria delle leggi
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	1
Date:	
presentazione:	26 settembre 2014
assegnazione:	13 ottobre 2014
Commissione competente :	V Bilancio
Sede:	referente
Pareri previsti:	Commissione: I Affari Costituzionali

Contenuto

La **proposta di legge A.C. 2648** (Boccia ed altri) intende dare soluzione al problema dell'utilizzo delle risorse derivanti dalla quota dell'otto per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche attribuita alla diretta gestione statale, ai sensi dell'articolo 47, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222, per finalità difformi da quelle indicate dalla normativa richiamata, al fine di **garantire il rispetto delle scelte espresse dai contribuenti**.

A tal fine, la proposta di legge dispone una modifica all'articolo 17 della legge di contabilità e finanza pubblica, che disciplina le modalità di copertura finanziaria delle leggi, introducendo il **divieto di utilizzo della quota dell'otto per mille** dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale **per la copertura finanziaria delle leggi**.

Si rammenta che attualmente le regole di copertura finanziaria delle leggi che determinano conseguenze onerose per la finanza pubblica sono disciplinate dall'**articolo 17** della **legge n. 196/2009** (legge di contabilità e finanza pubblica).

In particolare, il **comma 1** individua, per le leggi che comportino nuovi o maggiori oneri ovvero minori entrate, con carattere di tassatività, le seguenti tipologie di copertura ammissibili:

- utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dalla legge di stabilità medesima (tabelle A e B);
- riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- modifiche legislative che comportino nuove o maggiori entrate, con esclusione della copertura di nuove o maggiori spese correnti con entrate in conto capitale.

La proposta in esame aggiunge all'articolo 17 della legge di contabilità pubblica un **comma 1.1**, il quale **esclude**, **in ogni caso**, che per la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri ovvero minori entrate **possano essere utilizzate** le **risorse** derivanti dalla quota **dell'otto per mille** del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche attribuita alla **diretta gestione statale,** ai sensi dell'articolo 47, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222.

Si evidenzia che la proposta in esame interviene in merito ad un ordine di **criticità più volte emerse** nell'esperienza applicativa della legge n. 222 del 1985, derivanti dalla **riduzione delle risorse** destinate dai contribuenti all'otto per mille IRPEF di diretta gestione statale, spesso utilizzate per diverse finalità, attinenti prevalentemente la copertura finanziaria di provvedimenti legislativi ovvero il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Si tratta, in effetti, di una problematica più volte affrontata dalla Commissione bilancio, da ultimo, in occasione dell'esame del **testo unificato** (C. 3261 ed abb.) delle proposte di legge d'iniziativa parlamentare (C. 3261 Bitonci e altri, C. 3263 Ceroni e C. 3299 Vannucci) - approvate dalla V Commissione, in sede referente, in data 15 giugno 2010, e poi dall'Assemblea dalla Camera, il 29 settembre 2011, il cui iter di esame al Senato, tuttavia, non si è concluso in tempo utile prima del cessare della XVI legislatura – il quale, tra le altre cose, introduceva il principio in base al quale le risorse dell'otto per mille dell'IRPEF non potessero essere ridotte o destinate a finalità diverse da quelle attualmente previste (ossia i quattro grandi settori di intervento previsti dalla normativa allora vigente) salvo che un provvedimento legislativo lo prevedesse per far fronte ad esigenze impreviste assolutamente straordinarie.

Nonostante l'iter legislativo delle suddette proposte di legge non si sia completato, con il **D.P.R. 26 aprile 2013**, **n. 82** sono state apportate rilevanti **modifiche alla disciplina** concernente la ripartizione della quota dell'otto per mille del gettito dell'IRPEF a diretta gestione statale, contenuta nell'originario regolamento di cui al D.P.R. n. 76/1998, volte proprio a risolvere alcuni aspetti critici inerenti, oltre ai criteri di riparto delle risorse e alle procedure per la loro utilizzazione, anche l'utilizzo delle risorse per destinazioni diverse da quelle previste dalla legge n. 22/1985, che sono in vigore a partire **dal 1° gennaio 2014**.

In particolare, per l'aspetto che qui interessa, si ricorda che il D.P.R. n. 82/2013 ha introdotto, nel D.P.R. n. 76/1988, l'articolo 2-*bis* che prevede, al comma 6, che ove sia stata disposta, con un provvedimento legislativo di iniziativa governativa, la **riduzione** o la diversa destinazione delle risorse dell'otto per mille dell'IRPEF devolute alla diretta gestione statale, il **Governo è tenuto a riferire alle competenti Commissioni parlamentari** in merito alle modalità di **reintegrazione delle risorse** medesime e alle conseguenti iniziative.

Nella relazione illustrativa si evidenzia come, negli ultimi anni, si siano succeduti **provvedimenti di spesa** e rimodulazioni degli stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato, disposti in occasione degli interventi di manovra finanziaria, che hanno **considerevolmente ridotto l'entità delle risorse** relative all'otto per mille del gettito dell'IRPEF devolute alla diretta gestione statale, che sono oggetto di ripartizione, con apposito D.P.C.M., tra le finalità indicate dall'articolo 48 della legge n. 222/1985.

In ordine a tale questione, va rilevato come, rispetto a quanto **teoricamente spettante allo Stato**, sulla base delle scelte dei contribuenti[1], lo stanziamento dell'otto per mille dell'IRPEF di pertinenza statale che viene iscritto nel bilancio dello Stato (**cap. 2780** dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze) - ed annualmente messo a riparto con apposito D.P.C.M. - sia risultato, ad iniziare dal 2004, **decurtato** in ragione di diversi **interventi normativi** che hanno ridotto la corrispondente autorizzazione di spesa, **destinando le risorse ad altre finalità**.

In tal senso va ricordato, con riferimento agli ultimi anni, che **nel 2011 e 2012 non si è proceduto alla predisposizione del decreto di ripartizione** della quota dell'otto per mille dell'IRPEF a diretta gestione statale per **mancanza di disponibilità finanziaria** (*cfr*. i relativi *Comunicati della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 13 gennaio 2012 e del 26 gennaio 2013*).

Con riferimento alla quota dell'otto per mille IRPEF di competenza statale dell'anno **2011**, essa non è stata oggetto di riparto ai sensi dell'articolo 47 della legge n. 222/1985 in quanto l'intero **stanziamento di bilancio**, pari a oltre **145 milioni** di euro (rispetto all'importo di **174,3 milioni determinato dalle scelte dei contribuenti**[2]), è stato utilizzato a copertura di interventi legislativi approvati nell'ambito delle manovre di consolidamento dei conti pubblici adottate nel corso dell'anno.[3]

Analogamente, la quota **per l'anno 2012** (il cui importo, come determinato dalle scelte dei **contribuenti**, era pari a circa **206 milioni** di euro)è risultata interamente decurtata per effetto di successivi provvedimenti legislativi, per la gran parte legati ad esigenze di protezione civile.[4]

Per il **2013**, la quota dell'otto per mille di pertinenza statale che è stata messa a ripartizione con il D.P.C.M. 12 marzo 2014 è stata pari a soli **404.771 euro** (importo notevolmente inferiore rispetto a quanto teoricamente spettante allo Stato: sulla base delle scelte dei **contribuenti**, infatti, la quota dell'otto per mille di pertinenza statale per il 2013 è risulta pari a **192 milioni** di euro[5]).

Con riferimento alla quota dell'otto per mille IRPEF relativa **all'anno 2014** – il cui schema di riparto, ai sensi del D.P.R. n. 76/1998 come novellato dal D.P.R. n. 82/2013, sarà presentato alle Commissioni parlamentari per il parere entro il 12 febbraio 2015 (art. 7, co. 1) – secondo i dati indicati, sulla base le scelte dei contribuenti, dal Dipartimento delle finanze la quota di spettanza statale risulta pari a oltre **170 milioni** di euro. Sulla quota che verrà messa a ripartizione gravano tuttavia una **serie di riduzioni** disposte dalle seguenti disposizioni legislative:

- riduzione di **5 milioni** di euro disposta, a decorrere dal 2006, ai sensi del D.L. n. 249/2004 (art. 1-*quater*, comma 4), 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 (c.d. Fondo volo);
- riduzioni di **64 milioni** disposta, a decorrere dal 2011, dall'art. 21, co. 9, del D.L. n. 98/2011, a copertura delle spese per la gestione dei mezzi della flotta aerea della Protezione civile;
- riduzioni di **14 milioni** disposta per il 2014 dall'articolo 1, comma 279, della legge di stabilità 2013 (legge n. 228/2012);
- riduzione di **2,1 milioni** disposta per il 2014 dall'art. 12, co. 3, lett. c-*sexies*) del D.L. n. 35/2013 (pagamento dei debiti della PA), a parziale copertura degli oneri recati dal provvedimento[6];
- riduzione di **20 milioni** disposta per il 2014 dall'art. 31, co. 3, lett. d) del D.L. n. 63/2013 (Recepimento della Direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia), a parziale copertura degli oneri recati dal provvedimento;

- riduzione di **10 milioni** disposta per il 2014 dall'art. 12, co. 1, lett. g-*bis*) del D.L. n. 76/2013 (interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile), a parziale copertura degli oneri recati dal provvedimento;
- riduzione di **12 milioni** disposta a decorrere dal 2014 dall'art. 13, co. 2, lett. b) della legge n. 97/2013 a parziale copertura degli oneri recati dall'articolo (recepimento della direttiva 2003/109/UE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo).

A tali riduzioni si aggiungono, eventualmente, quelle derivanti dai c.d. **tagli lineari** delle dotazioni **finanziarie rimodulabili** di parte corrente delle missioni di spesa, disposte da ulteriori provvedimenti normativi.

Nella **legge di bilancio per il 2014**, il cap. 2780/Economia, su cui sono allocate le risorse destinate alla quota dell'otto per mille Irpef di pertinenza statale, risulta conseguentemente dotato di **40,7 milioni** di euro per il 2014. Nel disegno di legge di assestamento è stata proposta una **riduzione** dello stanziamento di 4,2 milioni.
In base all'interrogazione della banca dati della Ragioneria generale dello Stato, al 7 ottobre 2014 lo **stanziamento definitivo di competenza** risulta pari a **33,2 milioni di euro**, risultando accantonamenti per 7,4 milioni (di cui 4 milioni presumibilmente relativi alla proposta di assestamento 2014).

Si segnala che il possibile operare delle riduzioni lineari sopra dette può incidere sull'effetto di intangibilità della quota dell'otto per mille, cui è finalizzata la proposta di legge in esame, atteso che tale effetto potrebbe non operare a fronte di interventi sulle dotazioni finanziarie rimodulabili delle missioni di spesa.

Va infatti rammentato che lo stanziamento della quota dell'otto per mille IRPEF di spettanza statale risulta iscritto in bilancio sul cap. 2780 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, che è un **capitolo di spesa rimodulabile;** come tale esso è risultato finora soggetto (laddove non espressamente escluso) alle **riduzioni lineari** operate da provvedimenti normativi nonché da alcune **clausole di salvaguardia**.

Con riferimento, da ultimo, al 2013, si ricordano le riduzioni previste dall'articolo 60, comma 1, del D.L. n. 112/2008 e dall'articolo 2, comma 1, del D.L. n. 78/2010, che hanno determinato in tale anno tagli al capitolo in questione per 1,5 milioni; si ricorda altresì l'operare di clausole di salvaguardia finanziaria del medesimo tenore (in particolare, le clausole di salvaguardia finanziaria contenute nell'articolo 2, comma 1 del D.L. n. 78/2010[7] e dell'articolo 16, comma 3, del D.L. 98/2011[8]), che hanno determinato riduzioni al capitolo in questione per oltre 1 milione di euro nel 2013.

Nella tabella seguente è riportato, per settore di intervento, l'ammontare dei finanziamenti autorizzati con gli annuali D.P.C.M. di riparto dell'otto per mille di pertinenza statale, negli anni dal 2002 al 2013:

(milioni di euro)

Settore(*)	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2013**
Beni culturali	68,5	64,2	13,9	7,9	-	32,8	-	26,2	108,5	-
Calamità naturali	19,0	26,2	5,1	2,8	-	3,6	3,5	14,3	22,6	-
Assistenza rifugiati	9,0	8,7	0,6	0,6	-	9,8	-	2,6	7,9	-
Fame nel mondo	2,7	2,3	0,9	0,4	4,7	0,3	-	0,8	5,4	0,4
Totale finanziamenti	**99,2**	**101,5**	**20,5**	**11,8**	**4,7**	**46,5**	**3,5**	**43,9**	**144,4**	**0,4**

(*)Si ricorda che l'**articolo 1, comma 206, delle legge di stabilità 2014** (legge 27 dicembre 2013, n. 147) ha introdotto, a decorrere dal 2014, una **nuova finalità** cui possono essere destinate le **risorse** relative alla quota dell'otto per mille del gettito IRPEF devoluta alla diretta gestione statale, relativa alla ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico ed efficientamento energetico degli **immobili** di proprietà pubblica **adibiti all'istruzione scolastica**.

Come risulta evidente dalla tabella, la **prima riduzione** di risorse della quota dell'otto per mille IRPEF di competenza statale è stata disposta **a decorrere dal 2004** con la legge finanziaria 2004 (legge n. 350/2003, art. 2, co. 69) che ha ne disposto la riduzione di 80 milioni di euro. Tale importo è stato destinato a miglioramento dei saldi di finanza pubblica. Tale disposizione è stata successivamente modificata dalla legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2006, art. 1, co. 1233), ai fini dell'integrale **ripristino** delle risorse dell'otto per mille dell'IRPEF destinate allo Stato, **a decorrere dal 2010**. Negli anni **2011-2012**, invece, come già detto sopra, non si è proceduto al riparto in quanto l'intero stanziamento è stato utilizzato a copertura di interventi legislativi. Per il **2013**, la quota dell'otto per mille di pertinenza statale messa a ripartizione è stata di soli 404.771 euro.

---

[1] Si ricorda, al riguardo, che la legge 20 maggio 1985, n. 222, ha stabilito che a decorrere dal 1990 una quota pari all'otto per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, liquidata dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali, venga 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(articolo 47, secondo comma). La scelta relativa all'effettiva destinazione viene effettuata dai contribuenti all'atto della

presentazione della dichiarazione annuale dei redditi; in caso di scelte non espresse dai contribuenti, la destinazione viene stabilita in proporzione alle scelte espresse (articolo 47, terzo comma).

[2] La ripartizione delle scelte espresse dai contribuenti relativamente alla destinazione dell'otto per mille dell'IRPEF è reperibile sul sito del Dipartimento delle finanze.

[3] Si ricorda che lo stanziamento dell'otto per mille IRPEF dell'anno 2011, pari a 145,2 milioni di euro, è stato dapprima ridotto di 64 milioni a decorrere dal 2011 dall'articolo 21, comma 9, del D.L. n. 98/2011, per la flotta aerea della Protezione civile, e poi di ulteriori 57,3 milioni per l'anno 2011 dall'articolo 4, comma 2, del D.L. n. 211/2011 (*Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri*), a copertura delle esigenze connesse al potenziamento delle infrastrutture penitenziarie. L'ulteriore riduzione di circa 24 milioni di euro è stata determinata con il disegno di legge di assestamento del bilancio dello Stato per l'anno 2011, che ha provveduto a trasformare in riduzioni di spesa gli accantonamenti lineari sugli stanziamenti di bilancio rimodulabili, operati, ai sensi dell'articolo 1, comma 13, della legge di stabilità per il 2011 (legge n. 220/2010) quale misura cautelare in caso di mancati introiti dall'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze radioelettriche.

[4] Con riferimento all'anno2012, rispetto all'importo determinato dalle scelte dei contribuenti (206 milioni di euro) la disponibilità di bilancio (61 milioni) già decurtata, a legislazione vigente, dai provvedimenti legislativi approvati nel 2011, è stata successivamente ridotta, dapprima, di 57 milioni di euro dall'articolo 30, comma 5, del D.L. n. 201/2011, a copertura dell'onere derivante dall'incremento per il 2012 del Fondo protezione civile, e, poi, di ulteriori 4 milioni con il successivo D.L. n. 95/2012, a copertura degli interventi connessi alle eccezionali avversità atmosferiche del mese di febbraio 2012 (c.d. emergenza neve). Con il provvedimento di assestamento del bilancio, il capitolo è stato incrementato di 32,8 milioni. Ma tali risorse sono state successivamente assegnate, dall'articolo 1, comma 280, della legge di stabilità 2013 (legge n. 228/2012) ad incremento del rifinanziamento del Fondo della protezione civile.

[5] Per il2013, rispetto all'importo determinato dalle scelte dei contribuenti (192 milioni) la disponibilità di bilancio (13 milioni) già decurtata, a legislazione vigente, dai provvedimenti legislativi approvati negli anni precedenti, è stata successivamente ridotta di 10 milioni di euro dall'articolo 61, comma 1, lett. d), del D.L. n. 69/2013, a parziale copertura dell'onere, e, poi, di ulteriori 1,5 milioni con il successivo D.L. n. 76/2013, anche in questo caso, a parziale copertura degli oneri connessi al provvedimento. Con il provvedimento di assestamento del bilancio, il capitolo è stato ridotto di ulteriori 800 mila euro.

[6] La medesima norma prevede inoltre una riduzione di 35,8 milioni per l'anno 2015.

[7] La clausola in questione prevede riduzioni lineari delle missioni di spesa dei Ministeri, operanti nel caso in cui gli effetti finanziari delle misure di contenimento delle spese in materia di impiego pubblico disposte dall'art. 9 del D.L. n. 78 medesimo risultino, per qualsiasi motivo, conseguiti in misura inferiore rispetto a quella prevista. Tale clausola ha comportato un taglio del capitolo relativo alla quota di pertinenza statale dell'otto per mille IRPEF di 1,066 milioni nel 2013.

[8] Anche questa clausola di salvaguardia prevede riduzioni lineari delle missioni di spesa dei Ministeri, nel caso in cui si verifichino risparmi inferiori a quelli previsti dalle misure di contenimento delle spese in materia di impiego pubblico di cui al comma 1 del medesimo articolo 16 del D.L. n. 98/2011. L'applicazione della clausola ha comportato un taglio del capitolo relativo all'otto per mille IRPEF di pertinenza statale di 25 mila euro nel 2013.

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.