

CAMERA DEI DEPUTATI N. 112

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato LEGNINI

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

Presentata il 15 marzo 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta 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, prevista dalla legge 20 maggio 1985, n. 222.

Come è noto, legge 20 maggio 1985, n. 222, recante disposizioni sugli enti ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi, ha stabilito che a decorrere dal 1990 una quota pari all'otto per mille del gettito dell'IRPEF, 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).

Relativamente all'impiego dei fondi disponibili, il successivo articolo 48 della citata legge n. 222 del 1985 prevede che tali quote vengano utilizzate:

a) dallo Stato, per interventi straordinari per la fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione dei beni culturali;

b) dalla Chiesa cattolica, per esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi a favore

della collettività nazionale o di Paesi del terzo mondo.

Le leggi che regolano i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose hanno, in seguito, consentito di destinare l'otto per mille dell'IRPEF anche a favore di altre confessioni religiose e ciò sempre sulla base delle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi.

Il citato 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 straordinarietà 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 accerta-

menti, 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 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 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.

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 scelte dai contribuenti italiani.

Dal 2004 sono intervenute diverse disposizioni legislative che hanno sottratto alle finalità di carattere sociale individuate sulla base della scelta dei contribuenti e indicate dalla legge n. 222 del 1985 una quota consistente dell'otto per mille di pertinenza statale.

Nei fatti, 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 di euro si è passati a 46.503.979,20 euro; nel 2008 da 65.000.000 di euro a 3.542.043,21 euro; nel 2009 da 130.594.137 euro a 43.969.406,39 euro; nel 2010 da 151.950.433 euro a 144.431.387,64 euro (tenuto conto dell'effetto della riduzione lineare operata in attuazione dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163).

Per gli anni 2011 e 2012, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha reso noto, rispettivamente con i comunicati del 13 gennaio 2012 e del 26 gennaio 2013, che non è stato predisposto il decreto di ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF a diretta gestione statale, rispettivamente pari a circa 145 milioni di euro per il 2011 e a 181,8 milioni di euro per l'anno 2012, per mancanza di disponibilità finanziaria dovuta alle numerose decurtazioni per effetto di provvedimenti legislativi che ne hanno azzerato la disponibilità.

Per quanto riguarda il 2011, il comunicato fa presente, al riguardo, che i fondi sono stati destinati quanto a 64 milioni di euro alle esigenze della protezione civile e quanto a circa 57 milioni di euro alle necessità connesse all'edilizia carceraria e per il miglioramento delle condizioni di vita nelle prigioni; inoltre, a seguito delle rimodulazioni di spesa disposte in occasione degli interventi di manovra finanziaria, è derivata un'ulteriore riduzione di quasi 24 milioni di euro.

Nel 2012, allo stesso modo il comunicato dello scorso gennaio riporta la destinazione di 121 milioni di euro per le esigenze della protezione civile. A seguito delle rimodulazioni di spesa disposte in occasione degli interventi di manovra finanziaria, è derivata poi un'ulteriore riduzione di 24.002.548 euro. Infine, il decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, ha destinato l'importo di 4.012.422 euro agli interventi conseguenti alle eccezionali avversità atmosferiche verificatesi nel febbraio 2012 e la residua disponibilità, pari a 32.766.522 euro, è

stata destinata, con la legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), agli eccezionali eventi alluvionali e atmosferici e alle precipitazioni nevose verificatesi nell'ultimo triennio.

L'istruttoria delle circa 1.600 domande connesse a progetti di utilità sociale da finanziare con il ricorso all'otto per mille statale ha comportato un utilizzo di risorse pubbliche resosi inutile alla luce dell'azzeramento dei fondi.

L'articolo 1, comma 279, della citata legge di stabilità 2013, dispone poi la riduzione di 85,5 milioni di euro per l'anno 2013 e di 14 milioni di euro per l'anno 2014 dell'autorizzazione di spesa relativamente alla quota destinata allo Stato dell'otto per mille dell'IRPEF che nel disegno di legge di bilancio 2013-2015 risulta pari a 99,3 milioni di euro nel 2013, a 100,1 milioni di euro nel 2014 e a 95,7 milioni di euro nel 2015.

Si ricorda, peraltro, che sullo stanziamento dell'otto per mille di competenza statale per l'anno 2013 ha già inciso l'articolo 21, comma 9, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, della legge n. 111 del 2011, che ne ha operato una riduzione pari a 64 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011. Sulla dotazione del capitolo ha, altresì, inciso la legge di stabilità 2012 (legge n. 183 del 2011), la quale, all'articolo 3, ha operato una riduzione, a decorrere dall'anno 2012, degli stanziamenti relativi alle spese rimodulabili dei programmi dei Ministeri, tra cui rientra lo stanziamento dell'otto per mille.

Tali cifre dimostrano che le risorse dell'otto per mille di pertinenza statale hanno subito, negli ultimi anni, decurtazioni consistenti, fino a determinare il completo svuotamento del fondo alimentato in virtù della scelta dei contribuenti. Il Governo ha di sovente disatteso tale scelta, utilizzando le 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 ca-

rattere straordinario secondo le finalità stabilite dalla legislazione vigente.

L'esperienza applicativa della legge n. 222 del 1985, come evidenziato, 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 20 luglio 2000, recependo le indicazioni contenute nei pareri delle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica 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 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, la presente proposta 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 nel sito *internet* istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il testo elaborato, quindi, ferma restando la disciplina recata dalla legge 20 maggio 1985, n. 222, si pone l'obiettivo di innovare le procedure attraverso le quali le previsioni di tale 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 della proposta di legge prevede, su proposta della Presidenza del Consiglio dei ministri e acquisiti i pareri delle Commissioni parlamentari VII e VIII della Camera dei deputati, nonché 7^a e 13^a del Senato della Repubblica, l'individuazione di criteri di priorità nella scelta degli interventi da finanziare, garantendone un'adeguata pubblicità mediante pubblicazione del relativo avviso nel sito *internet* istituzionale della Presidenza 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 stabilita. Anche 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, della proposta 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 della proposta di legge stabilisce che nella sola ipotesi in cui, per esigenze straordinarie e imprevedute, 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 a esprimere un parere, non solo inerente ai profili di copertura finanziaria ai sensi dell'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 a intervenire in contrasto con le scelte operate dai contribuenti.

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

La presente proposta 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.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

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

1. Entro il 15 febbraio di ogni anno, su proposta della Presidenza del Consiglio dei ministri e acquisiti i pareri delle Commissioni parlamentari competenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, 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 nel sito *internet* istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri. A tale fine, ferme restando le disposizioni degli 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 è comunque assicurata un'equilibrata distribuzione degli interventi nelle diverse aree del territorio nazionale, salva diversa determinazione in ragione di eventi straordinari.

2. I criteri per la ripartizione, da emanare annualmente con le modalità e nel termine di cui al comma 1, devono tenere 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 restando 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 parlamentari competenti per i profili finanziari. A tale 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 dell'imposta sul reddito delle persone fisiche).

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 fare fronte a esigenze straordinarie e 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 a un parere sui profili di copertura finanziaria ai sensi dell'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*.



17PDL0058020