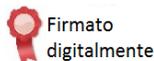


Numero 00825/2024 e data 27/06/2024 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 25 giugno 2024

NUMERO AFFARE 00824/2024

OGGETTO:

Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi

modifica del “*regolamento recante criteri e procedure per l'utilizzazione della quota dell'8 per 1000 dell' Irpef devoluta alla diretta gestione statale*” di cui al *d.P.R. n. 76/1998*”;

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. in data 07/06/2024 con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi- ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Paola Anna Gemma Di Cesare;

PREMESSO E CONSIDERATO

Con nota 7 giugno 2024 la Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento

affari giuridici e legislativi ha chiesto il parere in merito allo schema di regolamento in oggetto approvato, in esame preliminare, nella riunione del Consiglio dei Ministri del 24 maggio 2024, munito del “Visto” della Ragioneria generale dello Stato, corredato dalla richiesta di parere autorizzata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

E' stata altresì trasmessa sia la relazione sull'analisi tecnico normativa sia l'analisi di impatto della regolamentazione.

Lo schema di decreto in esame, che consta di dodici articoli, interviene, con disposizioni di modifica e di integrazione, sul d.P.R. 10 marzo 1998, n. 76, *“Regolamento recante criteri e procedure per l'utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'Irpef devoluta alla diretta gestione statale”*, come modificato dal d.P.R. 23 settembre 2002, n. 250 e dal d.P.R. 26 aprile 2013, n. 82.

Riferisce l'Amministrazione che la novella si rende necessaria e non procrastinabile a seguito dell'entrata in vigore degli articoli 7 e 8 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 137, che hanno introdotto, nel novero delle aree di destinazione della quota dell'8 per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale, la tipologia di intervento *“recupero dalle tossicodipendenze e dalle altre dipendenze patologiche”*.

Inoltre, l'Amministrazione chiarisce che l'intervento mira ad assicurare la coerenza dell'apparato normativo di settore con le ulteriori previsioni normative stratificatesi nel corso degli anni a modifica della disciplina in questione e, in particolare, con:

- l'articolo 47, comma 3, della legge 20 maggio 1985, n.222, come modificato dall'art. 46-bis, comma 4, D.L. 26 ottobre 2019, n.124, convertito dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157, il quale prevede che “a decorrere dalla dichiarazione dei redditi per l'anno 2019, per quanto riguarda la quota a diretta gestione statale, il contribuente può scegliere tra le cinque tipologie di intervento di cui all'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1998, n. 76, secondo le modalità definite con il provvedimento del Direttore dell'Agenzia

delle entrate di approvazione del modello 730”;

-l'articolo 18, comma 2, lett. e) della legge 11 agosto 2014, n. 125, per effetto della quale “una quota pari al 20 per cento della quota a diretta gestione statale delle somme di cui all'art. 48 della legge 20 maggio 1985, n. 222” è destinata all'Agenzia italiana per la cooperazione e lo sviluppo”;

-l'articolo 1, comma 172, della legge 13 luglio 2015, n. 107, il quale prevede che: “Le risorse della quota a gestione statale dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, di cui all'articolo 48 della legge 20 maggio 1985, n. 222, e successive modificazioni, relative all'edilizia scolastica, sono destinate prioritariamente agli interventi di edilizia scolastica che si rendono necessari a seguito di eventi eccezionali e imprevedibili individuati annualmente con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, anche sulla base dei dati contenuti nell'Anagrafe dell'edilizia scolastica”;

- l' articolo 21-ter, D.L. 9 febbraio 2017, n. 8, convertito con modificazioni dalla legge 7 aprile 2017, n. 45, il quale stabilisce che “ Le risorse della quota a gestione statale dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, di cui all'articolo 48 della legge 20 maggio 1985, n. 222, derivanti dalle dichiarazioni dei redditi relative agli anni dal 2016 al 2025 e riferite alla conservazione dei beni culturali [...] sono destinate agli interventi di ricostruzione e di restauro dei beni culturali danneggiati o distrutti a seguito degli eventi sismici verificatisi dal 24 agosto 2016 nei comuni indicati negli allegati 1, 2, 2bis, al decreto-legge n. 189 del 2016, in deroga all'art. 2-bis, comma 4, del citato regolamento [...]”.

Ulteriore finalità dell'intervento, come chiarito nella relazione illustrativa, è quella di superare le difficoltà, riscontrate in fase di monitoraggio, nella gestione e rendicontazione dei progetti approvati e finanziati con le risorse derivanti dal gettito in questione. Al fine di porre rimedio a tali criticità, l'Amministrazione rappresenta che lo schema di regolamento è informato ai seguenti criteri:

- maggior rigore nella selezione dei progetti con un preliminare giudizio di idoneità da parte della Commissione (articolo 2, comma 1, lettera e) e l'attribuzione di un

punteggio minimo di accesso;

- certezza dei tempi per la conclusione dei procedimenti amministrativi;
- tutela dell'affidamento dei soggetti che hanno avviato l'esecuzione dei progetti presentati, con l'indicazione dettagliata delle modalità di presentazione delle domande per singola tipologia di intervento con possibilità di accesso alla piattaforma informatica;
- razionalizzazione di alcune disposizioni al fine di ottimizzare la gestione e la rendicontazione dei progetti approvati, definendo le penalità in caso di inadempimento;
- riduzione dei tempi di risposta nei confronti dei soggetti beneficiari attraverso l'unificazione delle Commissioni tecniche di valutazione e monitoraggio per tipologia di intervento;
- semplificazione e snellimento del procedimento, specificamente per le istanze inerenti l'edilizia scolastica.

Tanto premesso, considerato che lo schema di regolamento in esame si innesta nell'ambito delle disposizioni attuative e applicative degli articoli 47 e 48 della legge 20 maggio 1985, n. 222, recante *“Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e sul sostegno del clero cattolico nelle diocesi”*, la Sezione invita il Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e il Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri - ove non preferisca intervenire personalmente la competente Autorità politica ai sensi dell'articolo 21 del R.D. 26 giugno 1924, n. 1054, recante approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato - a presenziare all'Adunanza della Sezione del 23 luglio 2024, ore 11.00, per ivi essere auditi in ordine alle finalità dell'intervento e al quadro normativo e ordinamentale nel quale esso si inserisce.

P.Q.M.

La Sezione dispone gli incumbenti indicati in motivazione, sospendendo l'espressione del richiesto parere.

L'ESTENSORE
Paola Anna Gemma Di Cesare

IL PRESIDENTE
Paolo Troiano

IL SEGRETARIO
Cesare Scimia

Numero ____/____ e data __/__/____ Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 23 luglio 2024

NUMERO AFFARE 00824/2024

OGGETTO:

Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi

modifica del “*regolamento recante criteri e procedure per l' utilizzazione della quota dell' 8 per 1000 dell' Irpef devoluta alla diretta gestione statale di cui al d.P.R. n. 76/1998*”;

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. in data 07/06/2024 con la quale il Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Paola Anna Gemma Di Cesare;

1.- Premesse

Con nota 7 giugno 2024 la Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento affari giuridici e legislativi ha chiesto il parere in merito allo schema di

regolamento in oggetto approvato, in esame preliminare, nella riunione del Consiglio dei Ministri del 24 maggio 2024, munito del “Visto” della Ragioneria generale dello Stato, corredato dalla richiesta di parere autorizzata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

E' stata altresì trasmessa sia la relazione sull'analisi tecnico normativa sia l'analisi di impatto della regolamentazione.

Lo schema di decreto in esame, che consta di dodici articoli, interviene, con disposizioni di modifica e di integrazione, sul d.P.R. 10 marzo 1998, n. 76, “Regolamento recante criteri e procedure per l'utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'Irpef devoluta alla diretta gestione statale”, come modificato dal d.P.R. 23 settembre 2002, n. 250 e dal d.P.R. 26 aprile 2013, n. 82.

Riferisce l'Amministrazione che la novella si rende necessaria e non procrastinabile a seguito dell'entrata in vigore degli articoli 7 e 8 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 137, che hanno introdotto, nel novero delle aree di destinazione della quota dell'8 per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale, la nuova tipologia di destinazione “recupero dalle tossicodipendenze e dalle altre dipendenze patologiche”.

Tra gli obiettivi dell'intervento, inoltre, come chiarito nell'analisi di impatto della regolamentazione, vi è la necessità di coordinamento con le seguenti previsioni normative:

- articolo 47, comma 3, della legge 20 maggio 1985, n.222, come modificato dall'art. 46-*bis*, comma 4, D.L. 26 ottobre 2019, n.124, convertito dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157, il quale prevede che *“a decorrere dalla dichiarazione dei redditi per l'anno 2019, per quanto riguarda la quota a diretta gestione statale, il contribuente può scegliere tra le cinque tipologie di intervento di cui all'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1998, n. 76, secondo le modalità definite con il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate di approvazione del modello 730”*;

-l'articolo 18, comma 2, lett. e) della legge 11 agosto 2014, n. 125, per effetto della quale *“una quota pari al 20 per cento della quota a diretta gestione statale delle somme di cui all'art. 48 della legge 20 maggio 1985, n. 222” “è destinata all'Agenzia italiana per la cooperazione e lo sviluppo”*;

-l'articolo 1, comma 172, della legge 13 luglio 2015, n. 107, il quale prevede che: *“Le risorse della quota a gestione statale dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, di cui all'articolo 48 della legge 20 maggio 1985, n. 222, e successive modificazioni, relative all'edilizia scolastica, sono destinate prioritariamente agli interventi di edilizia scolastica che si rendono necessari a seguito di eventi eccezionali e imprevedibili individuati annualmente con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, anche sulla base dei dati contenuti nell'Anagrafe dell'edilizia scolastica”*;

- l' articolo 21-ter, D.L. 9 febbraio 2017, n. 8, convertito con modificazioni dalla legge 7 aprile 2017, n. 45, il quale stabilisce che *“ Le risorse della quota a gestione statale dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, di cui all'articolo 48 della legge 20 maggio 1985, n. 222, derivanti dalle dichiarazioni dei redditi relative agli anni dal 2016 al 2025 e riferite alla conservazione dei beni culturali [...] sono destinate agli interventi di ricostruzione e di restauro dei beni culturali danneggiati o distrutti a seguito degli eventi sismici verificatisi dal 24 agosto 2016 nei comuni indicati negli allegati 1, 2, 2-bis, al decreto-legge n. 189 del 2016, in deroga all'art. 2-bis, comma 4, del citato regolamento [...]”*.

Ulteriore finalità dell'intervento, come chiarito nella relazione illustrativa, è quella di superare le difficoltà, riscontrate in fase di monitoraggio, nella gestione e rendicontazione dei progetti approvati e finanziati con le risorse derivanti dal gettito in questione. Al fine di porre rimedio a tali criticità, l'Amministrazione rappresenta che lo schema di regolamento realizza i seguenti obiettivi: maggior rigore nella selezione dei progetti con un preliminare giudizio di idoneità da parte della Commissione (articolo 2, comma 1, lettera e) e l'attribuzione di un punteggio minimo di accesso; certezza dei tempi per la conclusione dei procedimenti

amministrativi; tutela dell'affidamento dei soggetti che hanno avviato l'esecuzione dei progetti presentati, con l'indicazione dettagliata delle modalità di presentazione delle domande per singola tipologia di intervento e possibilità di accesso alla piattaforma informatica; razionalizzazione di alcune disposizioni al fine di ottimizzare la gestione e la rendicontazione dei progetti approvati, definendo le penalità in caso di inadempimento; riduzione dei tempi di risposta nei confronti dei soggetti beneficiari attraverso l'unificazione delle Commissioni tecniche di valutazione e monitoraggio per tipologia di intervento; semplificazione del procedimento, maggiore definizione dei criteri di valutazione, creazione di una piattaforma informatica, pubblicazione di linee guida per la presentazione delle domande, per la gestione e rendicontazione dei progetti.

Con parere interlocutorio 27/06/2024, n. 825/2024 la Sezione ha invitato il Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e il Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri - ove non intendesse intervenire la competente Autorità politica ai sensi dell'articolo 21 del R.D. 26 giugno 1924, n. 1054, recante approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato - a presenziare all'Adunanza della Sezione del 23 luglio 2024 per una audizione in ordine alle finalità dell'intervento e al quadro normativo e ordinamentale nel quale esso si inserisce.

All'Adunanza del 23 luglio 2024 sono intervenute per l'audizione, in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e il Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, i quali hanno evidenziato che lo schema normativo, occasionato dalla nuova destinazione della quota statale (*“recupero dalle tossicodipendenze e dalle altre dipendenze patologiche”*) introdotta dagli articoli 7 e 8 del decreto-legge n. 105 del 2023, dispone un aggiornamento delle procedure di accesso alle risorse destinate allo Stato. Hanno, inoltre, illustrato le principali innovazioni dell'intervento proposto (previsione di una fideiussione bancaria,

preclusioni alla riproponibilità delle domande, fissazione di un limite massimo alle varianti per ciascun progetto). Quanto agli impatti della regolamentazione le rappresentanti della Presidenza del Consiglio, nell'illustrare la tabella - trasmessa dopo l'audizione - sull'andamento, nel corso degli ultimi anni, delle scelte espresse dai contribuenti in favore dello Stato, della Chiesa cattolica e delle Confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica, hanno evidenziato che, a partire dall'anno 2019 si è riscontrato un incremento della quota devoluta in favore dello Stato, mentre risulta un decremento della quota devoluta alla Chiesa cattolica.

Tale andamento risulta confermato dall'analisi di impatto della regolamentazione allegata alla richiesta di parere, nella quale è evidenziato quanto segue: *“nel periodo 2018-2023 la quota IRPEF devoluta alla diretta gestione statale è cresciuta in maniera esponenziale passando da circa 44 a circa 150 milioni di euro per effetto di almeno due fattori determinanti. Dall'analisi della serie storica delle scelte dei contribuenti pubblicate dal MEF emerge che dalla dichiarazione dei redditi dell'anno 2020 (anno 2019), anno a partire dal quale il contribuente ha potuto scegliere a quale tipologia di intervento destinare la quota, le opzioni a favore dello Stato sono passate da 16,59 per al 24,63 per cento, ed i contribuenti da circa 2,8 milioni a circa 4 milioni. A ciò si aggiunga che la legge 4 agosto 2016, n. 163, di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica n.196 del 2009 ha introdotto il divieto di utilizzo, per la copertura finanziaria delle leggi, delle risorse derivanti dalla quota dell'otto per mille dell'Irpef devoluta alla diretta gestione statale con l'obiettivo di garantire il rispetto delle scelte espresse dai contribuenti all'atto del prelievo fiscale”.*

2.- Quadro ordinamentale e genesi della Legge n. 222/1985

Per meglio comprendere la collocazione, nel quadro ordinamentale, dello schema di regolamento in esame, giova richiamare il contesto storico nel quale si innesta la legge 20 maggio 1985, n. 222, i cui articoli 47 e 48 hanno subito successive modificazioni ad opera di vari interventi legislativi, i quali, come chiarito dall'analisi tecnico normativa, hanno imposto l'esigenza di coordinamento e quindi

la modifica del d.P.R. 10 marzo 1998, n.76 concernente *“criteri e procedure per l'utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'Irpef devoluta alla diretta gestione statale”*.

La legge n. 222/1985 recante *“Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e sul sostegno del clero cattolico nelle diocesi”* affonda le sue radici nell'Accordo di Villa Madama fra la Santa Sede e la Repubblica Italiana del 19 febbraio 1984, che, dopo oltre un trentennio dall'entrata in vigore della Costituzione del 1948, ha affrontato la questione dell'adeguamento dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica ai principi della Costituzione repubblicana, attraverso l'applicazione del procedimento di revisione bilaterale di cui all'articolo 7, secondo comma, della stessa Costituzione. Tale Accordo costituisce l'approdo di un lungo percorso, originato da una mozione parlamentare del 1967 (che sottolinea l' *“opportunità di riconsiderare talune clausole del Concordato in rapporto all'evoluzione dei tempi e allo sviluppo della vita democratica”* e che invita il Governo a *“prospettare all'altra parte contraente tale opportunità in vista di raggiungere una valutazione comune in ordine alla revisione bilaterale di alcune norme concordatarie”*) e caratterizzato da un lungo dibattito parlamentare, dalla costituzione di una commissione ministeriale (istituita nel 1969 e presieduta dall'onorevole Gonella) e dall'avvio, nel 1975 (Governo Moro-La Malfa), di negoziati con la Santa Sede sino ad arrivare al definitivo testo messo a punto dal Governo nel 1984 (Governo Craxi). La via del negoziato e della trattativa diplomatica con la Santa Sede poneva su un piano nuovo e diverso il sistema delle relazioni tra Stato e Chiesa cattolica, sistema nel quale non mancava, però, l'attiva cooperazione delle Camere alla stipulazione degli accordi. Nel dibattito parlamentare dell'epoca si era, infatti, manifestata l'esigenza di innovare i tradizionali sistemi di regolamento a livello statale della materia di rilevanza concordataria, nel senso di raccogliere in un accordo quadro o meglio in una cornice i principi fondamentali che regolano la reciproca indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa, nei rispettivi ordini. Secondo

questa impostazione gli Accordi del 1984 individuano, appunto, i principali capisaldi e principi costituzionali fondamentali che regolano i rapporti tra Stato e Santa Sede, rinviando ad ulteriori intese tra le competenti autorità delle due parti (la Conferenza episcopale per la Chiesa) la regolamentazione di questioni particolari, consentendo una minore rigidità dello strumento pattizio e una più rapida adattabilità alle trasformazioni della società civile e di quella religiosa.

Dal punto di vista della struttura, l'Accordo sottoscritto il 18 febbraio 1984, frutto del negoziato principale, è distinto in un Accordo di modificazioni e in un Protocollo Addizionale, che reca disposizioni integrative ed esplicative. Entrambi i testi costituiscono il c.d. nuovo Concordato, senza distinzione gerarchica.

Tra i protocolli aggiuntivi del c.d. nuovo Concordato si segnala quello di nomina di una Commissione paritetica italo-vaticana incaricata di *“formulare le norme da sottoporre all'approvazione delle due parti per la disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici”*. L'articolato normativo predisposto dalla citata Commissione è approvato e sottoscritto dalle Parti con il Protocollo del 15 novembre 1984.

Al c.d. nuovo Concordato del 1984 viene data esecuzione con la legge 25 marzo 1985, n. 121.

A trasfondere, invece, nell'ordinamento interno, la normativa relativa agli enti e beni ecclesiastici e ai rapporti finanziari Stato e Chiesa, si procede con un meccanismo duplice: da un lato la legge 20 maggio 1985, n. 206 autorizza il Presidente della Repubblica a ratificare il protocollo del 15 novembre 1984; dall'altro la legge 20 maggio 1985, n. 222 approva le disposizioni sugli enti e i beni ecclesiastici e la regolazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Chiesa cattolica. La legge n. 206/1985 e la legge n. 222/1985 hanno un identico contenuto sostanziale, tant'è che la legge n. 222/1985 è stata definita *“legge fotocopia”*, in quanto contiene le medesime norme sugli enti e i beni ecclesiastici e i rapporti finanziari contenute in allegato al protocollo di cui alla legge n. 206/1985. La legge

fotocopia, infatti, è stata ritenuta in sede parlamentare non emendabile in quanto di origine pattizia e le Camere si sono limitate ad approvare i singoli articoli del provvedimento e a procedere alla votazione finale.

Quanto ai rapporti finanziari, il c.d. nuovo Concordato del 1984, all'articolo 7, comma 6, prevede che le parti, all'atto della firma dell'Accordo *“istituiscono una Commissione paritetica per la formulazione delle norme da sottoporre alla loro approvazione per la disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici”*.

Il nuovo sistema dei rapporti finanziari è improntato al superamento del sistema di sostegno della Chiesa attraverso il meccanismo beneficiale-congruale volto, da un lato, a garantire il sostentamento dei titolari di determinati uffici ecclesiastici attraverso il reddito di uno specifico patrimonio annesso all'ufficio (*“beneficio”*), dall'altro, a garantire un dignitoso mantenimento del clero il cui reddito era insufficiente, attraverso la corresponsione di un assegno a titolo di *“supplemento di congrua”*. Gli Accordi del 1994 concepiscono una nuova forma di finanziamento, subordinata alla volontà manifestata dai cittadini, a prescindere dalla rispettiva appartenenza confessionale o dalle loro convinzioni ideologiche.

Muovendo quindi da tale impostazione la legge n. 222/1985 concepisce due concorrenti flussi finanziari per la Chiesa cattolica.

E' previsto un sistema di finanziamento privato, consistente nelle erogazioni volontarie in denaro che i cittadini versano all'Istituto centrale per il sostentamento del clero, deducibili dal reddito complessivo in sede di dichiarazione fiscale (art. 46).

Accanto a tale sistema è previsto anche un finanziamento pubblico, che prevede la destinazione annuale, dal 1990, di una quota pari all'otto per mille del gettito complessivo IRPEF. Le destinazioni delle quote, però, sono predeterminate e non possono essere alterate dalle competenti autorità civili ed ecclesiastiche.

Secondo l'originaria formulazione dell'art. 48 della legge n. 222/1985, le quote di parte statale sono utilizzate dallo Stato in favore di interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione di beni culturali. Quelle della Chiesa cattolica per esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di Paesi del terzo mondo.

Sempre secondo l'originaria formulazione della norma recante la regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e Santa Sede al contribuente è attribuita la facoltà alternativa di scelta, operata in sede di dichiarazione annuale dei redditi, solo tra Stato e Chiesa cattolica. In caso di scelte non espresse, ai sensi dell'art. 47, comma 3 legge n. 222/1985, la destinazione si stabilisce in proporzione alle scelte espresse. Ai sensi dell'art. 47, ultimo comma, *“a decorrere dall'anno finanziario 1993, lo Stato corrisponde annualmente, entro il mese di giugno, alla Conferenza episcopale italiana, a titolo di anticipo e salvo conguaglio entro il mese di gennaio del terzo periodo d'imposta successivo, una somma calcolata sull'importo liquidato dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali relative al terzo periodo d'imposta precedente con destinazione alla Chiesa cattolica”*.

A completamento del quadro normativo, l'art 49 della legge n. 222/1985, nel rispetto del principio di bilateralità, rimette ad una *“[...] apposita commissione paritetica, nominata dall'autorità governativa e dalla Conferenza episcopale italiana [...]”* la *“revisione dell'importo deducibile di cui all'articolo 46”* e *“la valutazione del gettito della quota IRPEF di cui all'articolo 47, al fine di predisporre eventuali modifiche”*.

Dal quadro sopra illustrato emerge che la legge n. 222 del 1985, che dà attuazione alla legge n. 206 del 1985 e che regola, tra l'altro, i rapporti finanziari tra Stato e Chiesa cattolica si colloca nel contesto concordatario.

In particolare, la genesi degli articoli 47 e 48 della legge 222 del 1985 nel contesto concordatario, confermata anche in forza dello specifico richiamo, operato dall'articolo 7, comma 6, dell'Accordo del 1984 (*“all'atto della firma del presente*

Accordo, le Parti istituiscono una Commissione Paritetica per la formulazione delle norme da sottoporre alla loro approvazione per la disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici”) ha originato nella dottrina un dibattito – di cui per completezza può darsi solo sinteticamente conto - circa la riconducibilità o meno di tali disposizioni alla protezione dell’art. 7 della Costituzione e/o dell’art. 117, comma 1, della Costituzione.

Sotto il primo profilo, la questione è stata risolta in senso affermativo o negativo in relazione al principio costituzionale che si è inteso trarre dal disposto dell’art. 7 della Costituzione.

Se infatti si accede alla tesi secondo la quale l’art. 7 Cost. garantisce solo l’intangibilità dei Patti Lateranensi del 1929 così come storicamente individuati e delle norme adottate in esecuzione dei Patti del 1929 e non delle norme adottate in esecuzione di altri Accordi, allora gli Accordi di Villa Madama del 1984 e i patti normativi ad essi accessori non avrebbero un valore rinforzato né occuperebbero, nella scala gerarchica delle fonti, una posizione potenziata.

Secondo la diversa tesi per cui l’art. 7 Cost. garantisce, invece, in termini generali il principio di bilateralità dei rapporti tra Stato e Santa Sede, anche gli Accordi del 1984 e i patti normativi ad esso accessori troverebbero copertura nel citato disposto costituzionale. Una tale posizione argomenta la sussistenza del principio di bilateralità nei rapporti dello Stato con tutte le confessioni religiose sull’assunto che, se si ritenesse tale principio garantito solo dall’art. 8, comma 3 Cost., si attribuirebbe alla Chiesa Cattolica una posizione meno garantita rispetto alle altre confessioni religiose i cui rapporti sono subordinati alle Intese; in tal caso, infatti, le leggi adottate in esecuzione delle Intese con le confessioni diverse da quella cattolica hanno una resistenza passiva “rinforzata” nel senso di poter essere modificate o abrogate solo da leggi di pari rango adottate all’esito di una Intesa. Le

leggi attuative degli Accordi del 1984, quindi, laddove si ritenessero prive della “copertura” ex art. 7, comma 2 Cost., andrebbero ad occupare, nella gerarchia delle fonti, un gradino inferiore rispetto alle leggi ricettive delle Intese con le confessioni religiose acattoliche ex art. 8 Cost.

Altra questione di rilievo e parimenti dibattuta è se il principio di bilateralità di cui all’art. 7 Cost. copra, oltre al contenuto materiale delle singole clausole dell’Accordo del 1984, garantendone l’immodificabilità unilaterale da parte dello Stato, anche le successive fonti di produzione alle quali l’Accordo stesso rinvia. Si discute, infatti, se la protezione costituzionale sia limitata alle sole norme di adattamento all’Accordo di Villa Madama del 1984 oppure abbia una capacità espansiva a tutte le altre norme di adeguamento al contenuto degli Accordi o delle intese complementari e accessorie ad essi. In tale ultima ipotesi, si sostiene che il principio di bilateralità doterebbe di una efficacia rinforzata e di una maggiore resistenza passiva le norme interne di derivazione pattizia, con la conseguente invalidità di abrogazioni o modificazioni unilaterali.

Sotto il secondo profilo, con riferimento all’art. 117, comma 1, Cost., una parte della dottrina sostiene che i patti di cui agli articoli 7 e 8 Cost. ove recepiti in atti normativi statuali rappresentano funzionalmente il veicolo attraverso il quale sono inserite nell’ordinamento italiano norme non prodotte esclusivamente nell’ordinamento statale, ma derivanti da un ordinamento distinto. Secondo questa prospettiva, il problema della copertura costituzionale ad opera dell’art. 117, comma 1, Cost. come modificato dalla legge cost. n. 3/2001, secondo il quale la potestà legislativa dello Stato e della Regione deve essere sempre subordinata al rispetto, tra l’altro, dei “vincoli derivanti dagli obblighi internazionali”, deriverebbe dalla soluzione della questione della riconducibilità degli Accordi del 1984 e dei patti esecutivi ad essi accessori a tali obblighi internazionali.

Alla tesi della copertura costituzionale (quella di cui all’art. 7 Cost e/o quella di cui all’art. 117, comma 1, Cost.) per le leggi accessorie agli Accordi del 1984 segue, quale corollario, la natura rinforzata di tali leggi, che sarebbero dotate di una forza

passiva maggiore rispetto a quella delle semplici leggi ordinarie, con una maggiore capacità di resistenza a successive modifiche unilaterali del legislatore statale.

3.- Considerazioni generali sullo schema di regolamento.

In relazione all'articolato quadro ordinamentale che si è illustrato e alle diverse posizioni emerse nella dottrina, si premette che esula dall'ambito di diretta competenza di questa Sezione l'esame di eventuali questioni - peraltro non direttamente sindacabili neppure dall'Amministrazione procedente, chiamata ad applicare la legislazione vigente – attinenti ai rapporti fra gli interventi legislativi ordinari che si sono sedimentati nella materia a partire dal 2013 e il dettato costituzionale (questioni non esaminate anche dal parere della Sezione 28 agosto 2014, n. 2796/2014 sulla medesima materia).

Ci si limita a ricordare che lo schema normativo in esame – come rilevato dalla relazione illustrativa - trae origine e fondamento anche dall'esigenza di adeguamento del d.P.R. 10 marzo 1998, n. 76 ad alcune delle modifiche apportate alla legge n. 222/1985 a partire dal 2013. Tale legge, come meglio descritto nelle premesse, è stata, infatti, oggetto di varie modifiche legislative da parte del legislatore statale, il quale: con un gruppo di interventi, ha ampliato le tipologie delle destinazioni della quota statale rispetto a quelle originariamente previste; con un'altra innovazione ha introdotto la scelta diretta del contribuente tra le varie tipologie di destinazione della quota statale; infine, ha disciplinato la ripartizione dei fondi per le scelte inesprese.

Nel primo gruppi di innovazioni si annoverano le norme con le quali lo Stato ha modificato l'art. 48 della legge n. 222/1985: l'art. 1, comma 206, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 che ha previsto la nuova destinazione della quota di gettito devoluta allo Stato per la *“ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico ed efficientamento energetico degli immobili di proprietà pubblica adibiti all'istruzione scolastica”* (l'adeguamento del d.P.R. 10 marzo 1998, n. 76, alla legge n. 147/2013 è stato già effettuato con il d.P.R. 17 novembre

2014, n. 172, su cui questa Sezione espresse il citato parere 28 agosto 2014, n. 2796/2014); l'art. 1, comma 172, della legge 13 luglio 2015, n. 107, che ha specificato e circoscritto la destinazione del gettito per l'edilizia scolastica, stabilendo che va destinato *“prioritariamente agli interventi di edilizia scolastica che si rendono necessari a seguito di eventi eccezionali e imprevedibili individuati annualmente con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, anche sulla base dei dati contenuti nell'Anagrafe dell'edilizia scolastica”*; l'art. 21, comma 1, della legge 7 aprile 2017, n. 47, che ha aggiunto, dopo i rifugiati, anche la destinazione del gettito alla categoria dei *“minori stranieri non accompagnati”*; l'art. 8, comma 1, lett. b), D.L. 10 agosto 2023, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 ottobre 2023, n. 137, che ha introdotto la destinazione per il *“recupero dalle tossicodipendenze e dalle altre dipendenze patologiche”*.

Con un secondo tipo di innovazioni il legislatore statale ha modificato l'art. 47 della legge n. 222/1985 introducendo, per il contribuente, la facoltà di scegliere a quali scopi destinare la quota statale. La legge 19 dicembre 2019, n. 157, in fase di conversione del D.L. 26 ottobre 2019, n. 124, all' art. 46- *bis*, comma 4, prevede che: *“a decorrere dalla dichiarazione dei redditi per l'anno 2019, per quanto riguarda la quota a diretta gestione statale, il contribuente può scegliere tra le cinque tipologie di intervento di cui all'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1998, n. 76, secondo le modalità definite con il provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate di approvazione del modello 730”*.

Con tale innovazione - che l'AIR, come sopra illustrato, ritiene concausa dell'incremento del gettito della quota statale - cambia la struttura del rapporto tributario originariamente configurato nella legge del 1985: il contribuente non è posto più di fronte alla alternativa di destinazione della quota dell'otto per mille solo tra Stato e Chiesa cattolica, ma, rispetto alla quota devoluta allo Stato, ha la possibilità di vincolare lo scopo che intende sostenere, specificando il settore di destinazione della propria contribuzione, con l'effetto di poter indirizzare in

maniera specifica la quota dell'8 per mille tra le destinazioni previste per lo Stato. Per completezza del quadro normativo si segnala, infine, la regolazione della ripartizione del gettito per le scelte inesprese ad opera dell'art. 8, comma 1, lett. a), D.L. 10 agosto 2023, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 ottobre 2023, n. 137, il quale prevede che: *“in caso di scelte non espresse da parte dei contribuenti, la destinazione si stabilisce in proporzione alle scelte espresse e la quota a diretta gestione statale è ripartita tra gli interventi di cui all'articolo 48, secondo le finalità stabilite annualmente con deliberazione del Consiglio dei ministri o, in assenza, in proporzione alle scelte espresse”*.

Se le modifiche legislative sopra descritte costituiscono una delle ragioni giustificatrici dell'intervento di “manutenzione” alla disciplina che regola la gestione della quota di gettito devoluta allo Stato dell'otto per mille, lo specifico potere di adottare norme di attuazione dell'articolo 48 della legge 20 maggio 1985, n. 222 è ravvisabile nell'art. 3, comma 19, della legge 23 dicembre 1996, n. 664, che demanda appunto ad un regolamento governativo la determinazione dei criteri e delle procedure per l'utilizzo dello stanziamento del capitolo sul quale confluisce la quota dell'otto per mille a diretta gestione statale.

Lo schema di regolamento, come previsto dallo stesso art.3, comma 19 cit., va trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni e costituisce norma di attuazione.

4.- Osservazioni specifiche sull'articolato normativo dello schema di regolamento

Ferme restando le considerazioni di carattere generale su esposte e la necessità dell'Amministrazione di acquisire, ai sensi dell'art. 3, comma 19, della legge n. 664/1996, il parere delle Commissioni parlamentari, si formulano le seguenti notazioni sull'articolato dello schema in esame.

L'articolo 6, alla lettera b) modifica l'Articolo 6, comma 2, del d.P.R. n. 76/1998, prevedendo che *“le domande di cui all'art. 2 [...] sono presentate, entro e non oltre il 30 settembre di ogni anno, alla Presidenza del consiglio dei ministri a pena di*

esclusione mediante l'accesso alla piattaforma informatica. E' ammessa la trasmissione, a mezzo raccomandata o attraverso l'uso della posta elettronica certificata ovvero delle altre modalità di cui all'art. 65 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82. A tal fine fa fede la data risultante dal timbro apposto sulla domanda dall'ufficio postale di partenza ovvero la prova della ricevuta di accettazione del messaggio di posta elettronica certificata. E' comunque fatto obbligo, a pena di improcedibilità, di caricare la domanda sulla piattaforma informatica entro il termine comunicato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri".

La previsione intende mantenere un doppio regime per la presentazione delle domande: 1) esclusivamente tramite accesso alla piattaforma informatica "*a pena di esclusione*"; 2) tramite posta raccomandata con ricevuta di ritorno o tramite pec con l'aggiunta dell'obbligo di caricare la domanda sulla piattaforma informatica, "*a pena di improcedibilità*".

Al riguardo, osserva la Sezione che se l'intento è quello di mantenere un doppio regime al fine di consentire- come chiarito in audizione- una graduale transizione dalla domanda cartacea a quella digitale, si suggerisce di sostituire, nella prima parte della disposizione, la locuzione "*a pena di esclusione*" con "*a pena di improcedibilità*", tenuto conto che la presentazione della domanda diventa procedibile solo con l'inserimento della stessa sulla piattaforma informatica.

Quanto alla scelta di prevedere un doppio canale di presentazione delle domande, valuti l'Amministrazione rimettente se prevedere a regime, senza limitazione ad un periodo transitorio, la facoltà di presentare le domande tramite raccomandata o pec sia coerente con l'obiettivo di semplificazione delle procedure che lo schema di d.P.R. in esame si prefigge di realizzare.

L'articolo 9 interviene a modificare l'art. 8 del d.P.R. n. 76 del 1998, prevedendo, al comma 1, lett. b), che i soggetti privati richiedenti il finanziamento debbano presentare "*contratto autonomo di garanzia per l'intero importo dell'intervento a prima richiesta*". Per una migliore comprensione della disposizione e chiarezza, in

coordinamento con quanto disposto dal comma 4 che identifica come “*a prima richiesta*” la garanzia in questione, si suggerisce la seguente riformulazione: “*contratto autonomo di garanzia a prima richiesta per l’intero importo dell’intervento*”.

P.Q.M.

Esprime il parere nei sensi indicati in motivazione.

L'ESTENSORE

Paola Anna Gemma Di Cesare

IL PRESIDENTE

Paolo Troiano

IL SEGRETARIO

Alessandra Colucci