



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore BITONCI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 APRILE 2013

Modifica all'articolo 48 della legge 20 maggio 1985, n. 222, concernente la ripartizione della quota dell'otto per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche a diretta gestione statale

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge si rende necessario al fine di affrontare i profili di criticità emersi negli ultimi anni in sede di ripartizione della quota dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) devoluta alla diretta gestione statale.

In occasione della ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF di competenza statale, con sempre maggiori frequenza e intensità, si sono evidenziate difficoltà nell'individuazione di criteri unanimemente condivisi per la selezione degli interventi da finanziare, sia per quanto attiene al riparto delle risorse tra le quattro grandi finalità previste dalla legge 20 maggio 1985, n. 222, istitutiva dell'otto per mille dell'IRPEF, sia per quanto attiene alla scelta tra le diverse istanze valutate favorevolmente al termine dell'istruttoria condotta in sede amministrativa. Un ulteriore elemento di criticità è stato rappresentato dall'utilizzo delle risorse della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale con finalità di copertura finanziaria di diversi provvedimenti legislativi di spesa o, comunque, per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Appare, in questo contesto, assolutamente necessario un intervento normativo, che dovrebbe auspicabilmente entrare in vigore prima della ripartizione della quota statale dell'otto per mille dell'IRPEF dell'anno di riferimento, volto a fissare criteri univoci da seguire per la ripartizione delle risorse disponibili, rafforzando al contempo il ruolo del Parlamento nell'individuazione degli interventi da finanziare.

Il quadro normativo

L'articolo 47 della citata legge n. 222 del 1985, introducendo una nuova disciplina in

materia di enti e di beni ecclesiastici di sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi, a seguito dell'Accordo di revisione del Concordato stipulato tra Stato e Santa Sede nel 1984, ha previsto che, a decorrere dall'anno finanziario 1990, una quota pari all'otto per mille dell'IRPEF, liquidata dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali, sia 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.

Successivamente, le leggi intervenute a regolare i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose hanno consentito di destinare l'otto per mille dell'IRPEF anche in favore dell'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, delle Assemblee di Dio in Italia, della Chiesa evangelica valdese, della Chiesa evangelica luterana in Italia e dell'Unione delle Comunità ebraiche italiane. La ripartizione tra lo Stato e le confessioni religiose delle risorse disponibili è stabilita sulla base delle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi e, salve talune eccezioni, in mancanza di una specifica espressione di volontà la destinazione è stabilita in proporzione alle scelte espresse dagli altri contribuenti.

In particolare, per quanto riguarda la quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale, l'articolo 48 della medesima legge n. 222 del 1985 precisa che lo Stato destina le risorse attribuite dai contribuenti a interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati e conservazione di beni culturali.

I criteri e le procedure per l'utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale sono disciplinati dal regolamento di cui al 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.

In particolare, il regolamento ha precisato 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 dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale.

In particolare, si prevede che, entro il 5 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 raccoglie 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 con l'eventuale effettuazione di ulteriori accertamenti, la Presidenza del Consiglio dei ministri, entro il successivo 31 luglio, elabora lo schema del piano di ripartizione delle risorse derivanti dalla quota dell'otto per mille dell'IRPEF di gestione statale. Entro il 30 settembre di ogni anno lo schema del decreto di ripartizione, con la relativa documentazione, è 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 dell'IRPEF 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 Presi-

dente 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.

Le criticità emerse in sede applicativa

L'esperienza applicativa della legge n. 222 del 1985 ha evidenziato l'esistenza di talune criticità che riguardano, in primo luogo, i criteri di individuazione degli interventi da finanziare. Nel tempo si è, infatti, avuto modo di rilevare l'esistenza di difformità, anche rilevanti, di valutazione in ordine alle priorità di intervento tra la Presidenza del Consiglio dei ministri che predispose lo schema del decreto di ripartizione, e le Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, che formulano un parere su tale schema. In particolare, le diverse valutazioni hanno riguardato sia la ripartizione delle risorse disponibili tra le diverse finalità indicate nella legge n. 222 del 1985, sia gli interventi da finanziare nell'ambito delle singole finalità, con riferimento anche alle caratteristiche dei soggetti beneficiari dei finanziamenti e alla ripartizione territoriale degli stessi.

La difformità tra le valutazioni svolte dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dal Parlamento risulta con evidenza dal parere che la Commissione bilancio della Camera dei deputati ha espresso il 27 ottobre 2009 sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale per il 2009, nella quale la Commissione ha condizionato il proprio parere favorevole sullo schema a una sua complessiva revisione sulla base di criteri, puntualmente indicati, alternativi a quelli utilizzati per la predisposizione dello schema stesso.

In particolare, il parere oltre a richiedere una verifica dell'attualità delle richieste formulate con riferimento agli interventi nelle zone colpite dal sisma dell'aprile 2009 ha evidenziato l'esigenza di garantire maggiore equilibrio territoriale fra le macro aree del Paese nel perseguimento delle finalità sociali previste dalla legge n. 222 del 1985, nonché un migliore equilibrio fra tali finalità, con particolare riferimento alla finalità «fame nel mondo».

Quanto ai beneficiari dei finanziamenti, il parere ha rilevato la necessità di destinare prioritariamente le risorse destinate agli interventi riferiti alla finalità «conservazione di beni culturali» a progetti presentati da enti locali, nonché l'opportunità di non concentrare i finanziamenti relativi alla finalità «assistenza ai rifugiati» su un unico intervento, in quanto altri progetti ammessi e non finanziati risultavano meritevoli di attenzione.

Già nelle premesse di questo parere, peraltro, la Commissione bilancio della Camera dei deputati aveva rilevato l'opportunità di un intervento legislativo che precisasse i criteri da seguire nella ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale, limitando i margini di discrezionalità attualmente esistenti nella scelta degli interventi da finanziare.

Del resto, la stessa Corte dei conti - nella sua relazione sulla gestione del fondo per l'otto per mille dell'IRPEF da parte dello Stato negli anni 2001-2006 - ha, tra l'altro, rilevato l'assenza di chiari criteri di ripartizione sia nell'ambito delle quattro tipologie di intervento ammesse a contributo, sia nella distribuzione territoriale degli interventi.

Un secondo ordine di criticità deriva, invece, dalla riduzione delle risorse destinate dai contribuenti all'otto per mille dell'IRPEF a diretta gestione statale, con finalità di copertura finanziaria di provvedimenti legislativi diversi. In primo luogo, infatti, con la legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge fi-

nanziaria 2004) era stata disposta in via permanente, a decorrere dall'anno 2004, la riduzione di 80 milioni di euro dell'autorizzazione di spesa relativa alla quota destinata allo Stato a valere sull'otto per mille dell'IRPEF, destinando tale importo al miglioramento dei saldi di finanza pubblica. Tale disposizione è stata successivamente modificata dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), la quale, ai fini di un parziale ripristino delle risorse dell'otto per mille dell'IRPEF destinate allo Stato, ha limitato la riduzione disposta con la citata legge n. 350 del 2003, a un solo triennio, riducendo altresì a 35 milioni di euro la riduzione operata per l'anno 2007.

Un'ulteriore riduzione di 5 milioni di euro grava, a decorrere dall'anno 2006, sulla quota dell'otto per mille dell'IRPEF di pertinenza statale ai sensi del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalle legge n. 291 del 2004, 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.

Con riferimento agli anni 2007-2009, ai sensi della citata legge n. 296 del 2006 è stata accantonata e resa indisponibile una quota delle risorse dell'otto per mille dell'IRPEF di pertinenza statale iscritte in bilancio, mentre per l'anno 2009 tale quota è stata portata in riduzione dello stanziamento di bilancio ai sensi dell'articolo 60, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

L'intreccio di tali disposizioni, in sostanza, rischia di determinare una grave distorsione dell'intero meccanismo di destinazione dell'otto per mille dell'IRPEF, che si basa sulle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi, limitando l'operatività del meccanismo individuato dalla legge n. 222 del 1985 a una quota, in alcuni casi assai ridotta, delle risorse che dovrebbero essere ripartite. Di

fatto, pertanto, la quota dell'otto per mille dell'IRPEF destinata dai contribuenti allo Stato per le finalità sociali indicate dalla legge istitutiva è stata utilizzata – senza assicurare la dovuta trasparenza nei confronti dei contribuenti stessi – per scopi molto diversi, anche se meritevoli della massima considerazione.

Le modifiche proposte

A fronte delle criticità descritte, il presente disegno di legge intende intervenire, da un lato, al fine di perfezionare la procedura di selezione degli interventi da finanziare e, da un altro lato, al fine di garantire la sussistenza delle risorse che i contribuenti – nell'ambito dell'otto per mille dell'IRPEF – hanno destinato alla diretta gestione statale.

Quanto al primo profilo, l'articolo 1 del disegno di legge interviene con delle novelle all'articolo 48 della legge n. 222 del 1985, disponendo che la ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF affidata alla diretta gestione statale debba avvenire nel rispetto di due puntuali criteri. In primo luogo, si prevede che sia assicurata l'equilibrata ripartizione degli interventi tra le diverse macro aree del territorio nazionale. Si tratta, in effetti, di un criterio per la ripartizione delle risorse che non è ignoto nel quadro normativo vigente, in quanto la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2000 prevede che, al fine di corrispondere alla richiesta, emersa nei pareri resi dalle Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, di una sostanziale equità nella ripartizione delle risorse fra le aree del Paese, si debba accertare la consistenza delle richieste per ambito regionale, in modo che la scelta avrà riguardo al diverso ordine di grandezza in termini demografici e dimensionali delle singole regioni, nonché al numero e alla consistenza delle domande pervenute dallo

specifico ambito territoriale. Peraltro, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 novembre 2009, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 31 dell'8 febbraio 2010, recante la ripartizione della quota dell'otto per mille per l'anno 2009, nelle sue premesse osserva che il criterio del rispetto dell'equilibrio territoriale fra le macro aree del Paese, il cui rispetto è stato richiesto nei pareri delle Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, è stato utilizzato nella predisposizione del decreto, unitamente ai criteri di straordinarietà, di rilevanza e di particolare significatività degli interventi. Pertanto, per meglio garantire il rispetto di questo criterio di ripartizione delle risorse e per sancirne il ruolo prioritario nella selezione degli interventi, appare opportuno un suo esplicito richiamo in una disposizione di carattere legislativo, che fornisca – in aderenza a quanto richiesto anche dalla Corte dei conti – un chiaro indirizzo applicativo in sede di attribuzione dei contributi.

Il disegno di legge, prevede, inoltre, che le risorse finalizzate a interventi straordinari per calamità naturali o alla conservazione di beni culturali siano attribuite esclusivamente a richieste presentate dagli enti locali o territoriali. Si tratta di un criterio di selezione degli interventi già indicato come prioritario – con riferimento ai contributi finalizzati alla conservazione di beni culturali – nel citato parere espresso il 27 ottobre 2009 dalla Commissione bilancio della Camera dei deputati sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri relativo alla ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF per l'anno 2009. Il decreto successivamente adottato ha tuttavia indicato, nelle premesse, che «non è utilizzabile, quale criterio autonomo di scelta degli interventi da finanziare, la mera appartenenza dei beni oggetto dell'intervento a enti territoriali, non rinvenendo alcuna indicazione in tal senso nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del

paesaggio), nel decreto del Presidente della Repubblica n. 76 del 1998, nonché nella direttiva del Presidente del Consiglio del 20 luglio 2000». Si rende, pertanto, necessario un intervento normativo volto a esplicitare questo criterio di selezione degli interventi in un atto di carattere legislativo, in modo da attribuire alle regioni e agli enti locali risorse adeguate, anche alla luce dei limiti loro imposti dal rispetto dal patto di stabilità interno, e da garantire la realizzazione di opere la cui necessità sia fortemente avvertita a livello territoriale.

Viene, infine, previsto un più incisivo ruolo delle Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nell'individuazione degli interventi da finanziare: il disegno di legge prevede, infatti, che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale sia adottato previo conforme parere delle citate Commissioni bilancio. Tale procedura, che riconosce al Parlamento un ruolo di codecisione nell'individuazione degli interventi da finanziare, rafforzando la trasparenza e la pubblicità delle decisioni assunte, riprende sostanzialmente quella prevista dal comma 250 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010) per la ripartizione delle risorse dell'ultima voce dell'Elenco 1 allegato alla medesima legge, che sono infatti ripartite con un unico decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo conforme parere delle Commissioni parlamentari delle due Camere, competenti per i profili finanziari.

Quanto, invece, al secondo profilo di criticità evidenziatosi nell'esperienza applicativa della legge n. 222 del 1985, che attiene allo storno di risorse, spesso ingenti, dalle

finalità previste dalla medesima legge, l'articolo 48 della legge n. 222 del 1985, come modificata dall'articolo 1 del disegno di legge, reca una disposizione volta a impedire tali utilizzi in difformità rispetto alla volontà espressa dai contribuenti. In particolare, si prevede che le risorse dell'otto per mille dell'IRPEF devolute alla diretta gestione statale possano essere ridotte o destinate a finalità diverse solo nella misura massima del 50 per cento di quanto devoluto dai contribuenti e, comunque, solo per fare fronte a esigenze imprevedute assolutamente straordinarie. Si tratta, ovviamente, di una disposizione di principio, in quanto una legge ordinaria non ha la forza di escludere successivi interventi, derogatori o soppressivi, da parte di successivi atti normativi con forza di legge, ma si ritiene, comunque, importante indicare in modo espresso un indirizzo in ordine all'utilizzo delle risorse della quota dell'otto per mille dell'IRPEF attribuita allo Stato, fermo restando che spetterà al Parlamento verificare che nei diversi provvedimenti che saranno esaminati sia comunque garantito il rispetto delle scelte espresse, in sede di dichiarazione dei redditi, dai contribuenti.

L'articolo 2 del disegno di legge reca, invece, una disposizione volta a coordinare la normativa di rango secondario vigente con le innovazioni introdotte, disponendo che con regolamento, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, le disposizioni regolamentari vigenti siano opportunamente modificate per tenere conto delle novità procedurali introdotte dalle disposizioni di cui all'articolo 1. Lo schema di regolamento è trasmesso alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni, che si esprimono entro trenta giorni dalla trasmissione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche all'articolo 48 della legge 20 maggio 1985, n. 222)

1. All'articolo 48 della legge 20 maggio 1985, n. 222, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«Nella ripartizione della quota delle risorse di cui all'articolo 47, secondo comma, devoluta alla diretta gestione statale è garantito il rispetto dei seguenti criteri:

a) equilibrata ripartizione degli interventi tra le diverse aree del territorio nazionale;

b) destinazione delle risorse finalizzate a interventi straordinari per calamità naturali e per conservazione di beni culturali esclusivamente a richieste presentate da enti locali o territoriali.

Le risorse di cui al secondo comma possono essere ridotte o destinate a finalità diverse da quelle di cui al primo comma nella misura massima del 50 per cento e solo per far fronte a esigenze imprevedute assolutamente straordinarie.

Alla ripartizione della quota dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche devoluta alla diretta gestione statale si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato entro il 30 novembre di ogni anno, previo conforme parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

Entro il 30 settembre di ogni anno lo schema del decreto di cui al quarto comma è trasmesso, con la documentazione relativa all'istruttoria svolta, alle Camere, ai fini dell'espressione del parere, da rendere entro

quarantacinque giorni dalla trasmissione della richiesta».

Art. 2.

(Revisione delle disposizioni regolamentari in materia di utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche devoluta alla diretta gestione statale)

1. Con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono introdotte le modifiche necessarie ad adeguare le disposizioni del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1998, n. 76, a quanto previsto dall'articolo 48 della legge 20 maggio 1985, n. 222, come modificato dall'articolo 1 della presente legge.

2. Lo schema del regolamento di cui al comma 1 è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'acquisizione del parere delle Commissioni competenti, che si esprimono entro trenta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine il regolamento può essere comunque emanato.