



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE DELL'IRPEF: LE AZIONI
INTRAPRESE A SEGUITO DELLE DELIBERAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI**

Deliberazione 23 dicembre 2016, n. 16/2016/G



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

**DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE DELL'IRPEF: LE AZIONI
INTRAPRESE A SEGUITO DELLE DELIBERAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI**

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	7
* * *	
Relazione	15
Premessa	17
CAPITOLO I - Le anomalie nel comportamento di alcuni intermediari	19
CAPITOLO II - Lo scarso interesse dello Stato per la quota di propria competenza	25
CAPITOLO III - L'assenza di controlli sulla gestione dei fondi	27
CAPITOLO IV - I miglioramenti nella trasparenza e nella completezza e correttezza della diffusione dei dati	31
CAPITOLO V - Conclusioni	33
* * *	
ALLEGATO	
Deliberazione e relazione della Corte dei conti 26 ottobre 2015, n. 8/2015/G, <i>Destinazione e gestione dell'8 per mille: le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate</i>	35

DELIBERAZIONE



Deliberazione n. 16/2016/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

Sezione centrale di controllo
sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

Adunanza del I Collegio del 30 novembre 2016
e Camera di consiglio del 20 dicembre 2016

* * *

Visto l'art. 100, c. 2, della Cost.;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20, e, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione n. 8/2015/G, adottata nell'adunanza del 1° ottobre 2015, con la quale è stata approvata la relazione "Destinazione e gestione dell'8 per mille: le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate";

visto l'art. 1, c. 172, della l. 23 dicembre 2005, n. 266, con cui, ad integrazione dell'art. 3, c. 6, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, viene stabilito che le amministrazioni comunichino alla Corte dei conti ed agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento delle relazioni della Corte stessa, le misure consequenzialmente adottate in esito ai controlli effettuati;

vista la relazione, presentata dal cons. Antonio Mezzera, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito alla "Destinazione e gestione dell'8 per mille dell'Irpef: le azioni intraprese a seguito delle deliberazioni della Corte dei conti";

vista l'ordinanza in data 15 novembre 2016, con la quale il presidente della Sezione ha convocato il I Collegio per l'adunanza del 30 novembre 2016, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 4612 del 15 novembre 2016, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Presidenza del Consiglio dei ministri, Segretariato generale;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per il coordinamento amministrativo, Ufficio per la concertazione amministrativa e il monitoraggio;

- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la Protezione civile;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali, Commissione governativa avente il compito di procedere alla revisione dell'importo deducibile e alla valutazione del gettito della quota Irpef al fine di predisporre eventuali modifiche, nella persona del prof. Francesco Margiotta Broglio, presidente della stessa;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali, Commissione governativa avente il compito di procedere alla revisione dell'importo deducibile e alla valutazione del gettito della quota Irpef al fine di predisporre eventuali modifiche, nella persona del prof. Carlo Cardia, membro della stessa;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali, Commissione governativa avente il compito di procedere alla revisione dell'importo deducibile e alla valutazione del gettito della quota Irpef al fine di predisporre eventuali modifiche, nella persona della prof.ssa Fabrizia Lapecorella, membro della stessa;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio per il controllo interno, la trasparenza e l'integrità;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo-contabile;
- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Gabinetto;
- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Segreteria generale;
- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo;
- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;
- Ministero dell'interno, Gabinetto;
- Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale degli affari dei culti;
- Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto;
- Ministero dell'interno, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'interno;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Gabinetto;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Ufficio legislativo finanze;

- Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Gabinetto;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Segretariato generale;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Direzione generale organizzazione;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Direzione generale bilancio;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo;

- Agenzia delle entrate;
- Sogei s.p.a.;
- Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili;
- Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro;
- Consulta nazionale dei Caf;

udito il relatore, cons. Antonio Mezzera;

presenti, in rappresentanza delle amministrazioni e degli enti convocati:

- per la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per il coordinamento amministrativo, la dott.ssa Anna Maria Grazia Crescenzi, dirigente;

- per la Presidenza del Consiglio dei ministri, Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali, la dott.ssa Anna Nardini, dirigente, e la dott.ssa Cristina Bianchini, dirigente;

- per la Presidenza del Consiglio dei ministri, Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali, Commissione governativa avente il compito di procedere alla revisione dell'importo deducibile e alla valutazione del gettito della quota Irpef al fine di predisporre eventuali modifiche, il prof. Francesco Margiotta Broglio, presidente della stessa;

- per la Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio per il controllo interno, la trasparenza e l'integrità, la dott.ssa Marisa Algieri, funzionaria;

- per il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, il dott. Nicola Bazzani, consigliere di legazione;

- per il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Organismo indipendente di valutazione della *performance*, il dott. Fabrizio Pio Arpea, ministro plenipotenziario, e il dott. Alfredo Casciello, funzionario;

- per il Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale degli affari dei culti, il dott. Mauro Denozza, viceprefetto;

- per il Ministero dell'economia e delle finanze, Organismo indipendente di valutazione della *performance*, la dott.ssa Loredana De Boni, funzionaria;

- per il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Direzione generale biblioteche e istituti culturali, la dott.ssa Angela Benintende, dirigente;

- per il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Direzione generale bilancio, il dott. Stefano Maurizi, dirigente;

- per l'Agenzia delle entrate, Direzione centrale *audit*, il dott. Maurizio Zacutti, dirigente, e il dott. Giuseppe Marafioti, funzionario;

- per la Consulta nazionale dei Caf, il dott. Mauro Soldini, coordinatore;

viste le controdeduzioni e le memorie della Presidenza del Consiglio dei ministri, Segretariato generale, prot. n. 9226 del 6 maggio 2016, del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, prot. n. 24264 del 25 novembre 2016, e della Commissione per la revisione dell'importo deducibile e per la valutazione del gettito della quota Irpef, prot. n. 2376 del 6 giugno 2016; del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo internazionale, prot. n. 74423 del 15 aprile 2016; del Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto, prot. n. 4545 del 16 maggio 2016, della Direzione centrale degli affari dei culti, prot. n. 1136 del 27 maggio 2016, e dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance*, prot. n. 462 del 19 maggio 2016, e prot. n. 976 del 23 novembre 2016; del Ministero delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, prot. n. 44103 del 16 maggio 2016, e del Dipartimento delle finanze, prot. n. 4464 del 25 novembre 2015; del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Direzione generale bilancio, prot. n. 5626 del 23 maggio 2016; dell'Agenzia delle entrate, Direzione centrale amministrazione, pianificazione e controllo, prot. n. 117477 del 22 luglio 2016; del Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro, prot. n. 2700 del 14 giugno 2016; dell'Agenzia delle entrate, prot. n. 216518 del 7 dicembre 2016, riguardanti i temi trattati nella relazione,

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in camera di consiglio, la relazione concernente la "Destinazione e gestione dell'8 per mille dell'Irpef: le azioni intraprese a seguito delle deliberazioni della Corte dei conti".

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, nonché alle seguenti amministrazioni ed enti:

- Presidenza del Consiglio dei ministri, Segretariato generale;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per il coordinamento amministrativo;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la Protezione civile;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali;

- Presidenza del Consiglio dei ministri, Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali, Commissione governativa avente il compito di procedere alla revisione dell'importo deducibile e alla valutazione del gettito della quota Irpef al fine di predisporre eventuali modifiche;

- Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio per il controllo interno, la trasparenza e l'integrità;

- Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo-contabile;

- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Gabinetto;

- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Segretariato generale;

- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo;

- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;

- Ministero dell'interno, Gabinetto del Ministro;

- Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale degli affari dei culti;

- Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto;

- Ministero dell'interno, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'interno;

- Ministero dell'economia e delle finanze, Gabinetto;

- Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze;

- Ministero dell'economia e delle finanze, Ufficio legislativo finanze;

- Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

- Ministero dell'economia e delle finanze, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze;

- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Gabinetto;

- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Segretariato generale;

- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Direzione generale organizzazione;

- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Direzione generale bilancio;

- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo;

- Agenzia delle entrate;

- Sogei s.p.a.;

- Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili;

- Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro;

- Consulta nazionale dei Caf;

- Conferenza episcopale italiana;

- Conferenza episcopale italiana, Servizio per la promozione del sostegno economico alla Chiesa;

- Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno;

- Assemblee di Dio in Italia;

- Chiesa evangelica valdese, Unione delle Chiese metodiste e valdesi;

- Chiesa evangelica luterana in Italia;

- Unione delle comunità ebraiche italiane;

- Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale;

- Chiesa apostolica in Italia;

- Unione cristiana evangelica battista d'Italia;

- Unione buddhista italiana;

- Unione induista italiana;

- Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova.

Le amministrazioni interessate:

adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati;

comuniceranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure consequenziali adottate, ai sensi dell'art. 3, c. 6, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”).

La relazione è inviata, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il consigliere relatore

f.to Mezzera

Il presidente

f.to D'Auria

Depositata in segreteria il 23 dicembre 2016

La dirigente

f.to Troccoli

RELAZIONE

Hanno collaborato: Maria Fortunato, Giorgio Brusca

Premessa

La relazione *Destinazione e gestione dell'8 per mille dell'Irpef: le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate*, approvata con la deliberazione 26 ottobre 2015, n. 8/2015/G¹, ha rilevato il perdurare degli elementi di debolezza nella normativa, ormai risalente ad oltre 30 anni, e nella gestione dell'istituto, che impongono valutazioni ed iniziative da parte dei molti soggetti coinvolti, come già constatato nella relazione 19 novembre 2014, n. 16/2014/G².

In particolare, si segnalano: la problematica delle scelte non espresse e la scarsa pubblicizzazione del meccanismo di attribuzione delle quote; l'entità dei fondi a disposizione delle confessioni religiose; la poca pubblicizzazione delle risorse erogate alle stesse; lo scarso controllo sui fondi di competenza statale; la rilevante decurtazione della quota statale; l'incoerenza nella destinazione delle risorse derivanti dall'opzione a favore dello Stato e la lentezza nella loro assegnazione.

Per tali criticità, rimangono attuali le considerazioni riportate nelle due deliberazioni citate. La Presidenza del Consiglio dei ministri ha comunicato, infatti, che la Commissione paritetica, nominata ai sensi dell'art. 49 della l. n. 222/1985, ha avviato solo “nel 2015, i lavori concernenti l'ottava valutazione dell'applicazione degli artt. 46 e 47 della legge medesima, relativa al triennio 2011-2013. Tale verifica è tuttora in corso”³.

Quanto ad alcune altre problematiche, ad un anno dalla precedente relazione, il monitoraggio ha fatto emergere, in particolare: a) rilevanti anomalie sul comportamento di alcuni intermediari; b) il perdurare dello scarso interesse per la quota di propria competenza da parte dello Stato, nonostante sia stata aggiunta, fra le finalità finanziabili con la stessa, la ristrutturazione degli edifici scolastici; c) l'assenza di controlli sulla gestione delle risorse; d) un miglioramento nella trasparenza e nella completezza della diffusione dei dati.

¹ http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2015/delibera_8_2015_g.pdf

² http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2014/delibera_16_2014_g.pdf

³ Nota n. 2376 del 6 giugno 2016 della Commissione per la revisione dell'importo deducibile e per la valutazione del gettito della quota Irpef.

CAPITOLO I

LE ANOMALIE NEL COMPORTAMENTO DI ALCUNI INTERMEDIARI

Non vi sono stati, in passato, controlli sulla correttezza delle attribuzioni degli optanti, né un monitoraggio approfondito sull'agire degli intermediari cui è demandato il compito della trasmissione delle volontà all'Agenzia delle entrate.

La stessa Agenzia ha segnalato che le scelte indicate nel modello 730-3 sono modificabili dall'intermediario nella successiva fase di trasmissione e, pertanto, potrebbero non coincidere con quelle effettivamente trasmesse. Ciò “evidenzia che il contribuente non può esercitare un effettivo controllo sulla corrispondenza delle opzioni esercitate nel mod. 730-1 con quelle successivamente trasmesse all'Agenzia”⁴.

E' stata intrapresa, a partire dal 2014, anche a seguito delle sollecitazioni di questa Corte, un'azione coordinata e sinergica, focalizzata nei confronti di alcuni centri di assistenza fiscale (Caf) per i quali, in base agli elementi informativi a disposizione, potevano emergere dati significativi in relazione ad alcuni fattori di rischio. Con direttiva del 26 giugno 2014, l'Agenzia ha fornito alle direzioni regionali un piano di interventi mirati a controllare le modalità di gestione, da parte dei Caf, delle scelte circa la destinazione del 5 e dell'8 per mille; il piano di interventi ha attribuito alle strutture regionali di *audit* il numero e la tipologia di struttura da controllare, i riscontri da effettuare, nonché le modalità operative da adottare.

L'Agenzia ha rilevato una serie di anomalie sull'attività degli intermediari, relazionando sui controlli posti in essere ed aggiornando quanto riferito nel luglio del 2015⁵.

⁴Nota n. 86341 del 25 giugno 2015 dell'Agenzia delle entrate.

⁵ Nel corso degli accessi, “sono state esaminate 4.968 schede per la scelta dell'8 per mille; di queste, il 49 per cento recano una scelta a favore della Chiesa cattolica, l'11 per cento non recano alcuna scelta e il restante 40 per cento indicano scelte a favore di altri beneficiari. Dai controlli svolti, sono emerse le irregolarità di seguito indicate.

a) Trasmissione di scelte relative alla destinazione dell'8 per mille difformi dalla volontà del contribuente. A tale irregolarità è riconducibile la seguente casistica: - il contribuente ha espresso una scelta che il Caf ha omesso di trasmettere; - il Caf ha trasmesso una scelta, nonostante il contribuente non ne avesse effettuata alcuna; - il contribuente ha espresso una scelta, ma il Caf ne ha trasmessa una diversa. Tali irregolarità sono state rilevate confrontando il contenuto delle schede per esprimere le scelte in questione, conservate dai Caf, e i dati che risultano trasmessi telematicamente all'Agenzia. Gli interventi di vigilanza svolti hanno consentito di rilevare che, nell'1,67 per cento dei casi esaminati, le scelte del contribuente non risultano trasmesse correttamente dal Caf. Occorre rilevare che, nel 54 per cento dei casi di trasmissione di scelte non conformi alla volontà espressa dai contribuenti, le scelte riportate nel prospetto di liquidazione elaborato dal Caf (mod. 730-

“Attività di *audit* anno 2014.

Nel 2014 sono stati eseguiti specifici controlli sulla corretta gestione delle scelte nei confronti del Caf Acli s.r.l. e del Caf Mcl s.r.l. I controlli sono stati finalizzati a: - rilevare eventuali ingerenze nel processo decisionale dell'utente del Caf; - individuare eventuali comportamenti volti a procurare un indebito vantaggio economico a un determinato beneficiario; - evidenziare eventuali criticità nello svolgimento delle attività correlate al processo in esame. Gli esiti dei 34 interventi di vigilanza condotti da varie strutture regionali di *audit* su sedi di strutture periferiche e società di servizi dei Caf sono stati, quindi, trasmessi alla Direzione regionale del Lazio per l'effettuazione dell'intervento di chiusura presso la

3) e consegnato al contribuente non sono conformi a quelle espresse da quest'ultimo nel mod. 730-1. Va rilevato che, nel 65 per cento delle irregolarità in argomento (scelta non espressa ma trasmessa, scelta espressa ma non trasmessa correttamente), le scelte erroneamente trasmesse sono a favore della Chiesa cattolica. Tali circostanze saranno oggetto di approfondimenti nel corso degli interventi di vigilanza presso le sedi legali dei Caf, in contraddittorio con i rappresentanti dei centri.

b) Mancata conservazione delle schede relative alle scelte. Un dato significativo, ai fini dell'analisi della situazione, è quello relativo alla mancata conservazione, da parte del Caf, delle schede recanti la scelta del contribuente, rilevata nel 5,35 per cento dei casi esaminati. Tale comportamento, in violazione di quanto disposto dall'art. 16, c. 1, lett. d), del d.m. n. 164/1999, di fatto, ha reso impossibile, nei casi in questione, il riscontro circa la corretta trasmissione delle scelte espresse. Si segnala come, nell'84,2 per cento delle irregolarità in argomento (mancata conservazione del mod. 730-1), è stata trasmessa una scelta per la destinazione dell'8 per mille a favore della Chiesa cattolica.

c) Ingerenza nel processo decisionale del contribuente. Con particolare riferimento ad uno dei Caf controllati, è stato rilevato che, in una nota riguardante la campagna di assistenza fiscale 2014, il Caf stesso ha sollecitato gli operatori delle sedi periferiche a consigliare ai contribuenti di devolvere l'8 per mille a favore della Chiesa cattolica”.

Sempre l'Agenzia delle entrate riferisce che le “strutture regionali di *audit*, nel corso dei controlli, hanno rilevato anche le attività svolte dalle sedi del Caf Acli, nell'ambito del concorso *I feel Cud*, iniziativa pubblicizzata sul sito *Internet* dello stesso Caf. Dalla documentazione pubblicata sul sito relativo al concorso, non è possibile desumere interferenze del Caf nel processo decisionale dei contribuenti che effettuano la scelta. Resta indubbio, tuttavia, il fatto che il Caf, nel corso della campagna di assistenza fiscale 2014, pubblicizzava, sul proprio sito, attraverso un *link* di collegamento al sito del concorso in argomento, un'attività a sostegno della Chiesa cattolica”.

L'Agenzia precisa che, nel “corso degli accessi svolti, non sono state rilevate, presso le strutture controllate, attività diverse dalla raccolta delle schede recanti le scelte dei contribuenti ai fini della successiva trasmissione delle scelte stesse; secondo quanto dichiarato dai responsabili delle sedi controllate, il numero di schede raccolte è esiguo e, in molti casi, pari a zero. Il rappresentante del Caf, nel corso degli accessi, ha dichiarato che: - il concorso è stato organizzato dalla Cei per agevolare la consegna delle schede per la scelta dell'8 per mille per i contribuenti detentori di soli redditi certificati da Cu5, esonerati dall'obbligo di presentare la dichiarazione dei redditi (per lo più, pensionati e giovani al primo impiego); - sul sito del Caf, è stato presente, solo per un periodo di tempo limitato, un *banner* pubblicitario che conteneva un *link* per il collegamento al sito del concorso, sito esterno a quello del Caf Acli; - il concorso, rivolto alle parrocchie, ha la finalità di finanziare progetti di utilità sociale; - a tale attività il Caf Acli ha collaborato gratuitamente, su richiesta della Cei, per il solo invio telematico delle scelte effettuate dai contribuenti e per la pubblicità dell'iniziativa. Al riguardo, fermo restando che ulteriori accertamenti saranno svolti nel corso dell'accesso presso la sede legale del Caf, si evidenzia che l'iniziativa presenta aspetti e profili, legati alle peculiari modalità di raccolta delle scelte e ai soggetti in essa coinvolti, che saranno opportunamente valutati (nota n. 99740 del 23 luglio 2015 dell'Agenzia delle entrate).

sede legale dei Caf. In tale sede, la struttura di *audit* della Direzione ha contestato agli stessi Caf le seguenti irregolarità e/o criticità.

- Caf Mcl

A seguito di 18 interventi svolti presso altrettante sedi del Caf Mcl, sono state rilevate (...), in particolare:

- Ingerenza nel processo decisionale dei contribuenti assistiti. Il Caf, con nota interna diretta ai responsabili di sede (nota del direttore generale Caf Mcl del 24 febbraio 2014), ha sollecitato a consigliare, “come sempre”, ai contribuenti di devolvere l’8 per mille dell’Irpef a favore della Chiesa cattolica. Va, peraltro, precisato che lo stesso direttore, con nota del 14 aprile 2014, ha puntualizzato che “non è mai stata intenzione del Caf condizionare od indirizzare, né tantomeno obbligare i contribuenti ad effettuare scelte non scaturenti dalla loro libera e specifica volontà”. Ferma restando l’impossibilità di dimostrare le modalità con cui tale indirizzo ha trovato concreta applicazione nello svolgimento dell’attività di assistenza fiscale, né la concreta incidenza di tali iniziative sulle scelte del contribuente, deve, tuttavia, rilevarsi che, per quanto emerso dall’attività di *audit*, le scelte effettuate dai contribuenti che si sono rivolti al Caf Mcl si sono rivelate coerenti con tali indirizzi (su 2.004 dichiarazioni controllate con scelta espressa, in 1.371 casi, 68,42 per cento, la scelta della destinazione dell’8 per mille dell’Irpef è stata effettuata in favore della Chiesa cattolica). Il direttore del Caf Mcl (...) ha giustificato tali risultati, precisando che essi “corrispondono al senso di fidelizzazione e di appartenenza alla comunità ecclesiale”.

- Modalità di gestione delle scelte della destinazione dell’8 per mille dell’Irpef. In proposito, l’attività di *audit* ha inteso verificare: - conformità e corrispondenza tra la scelta risultante dal 730-1 del contribuente e quella inserita nel ‘prospetto di liquidazione relativo all’assistenza fiscale prestata’ dal Caf mediante la scheda mod. 730-3; - conformità e corrispondenza tra la scelta della destinazione dell’8 per mille dell’Irpef inserita nel prospetto di liquidazione mod. 730-3, sottoscritto dal contribuente, e i dati trasmessi all’Anagrafe tributaria da parte del Caf mediante il sistema Entratel. In relazione alla prima tipologia di verifica, i controlli hanno evidenziato che, in vari casi, il Caf non è stato in grado di esibire il modello 730-1 attestante la volontà del contribuente per le scelte dell’8 per mille. In particolare, presso le sedi periferiche di Vibo Valentia e Crotona è risultato che, ad eccezione delle dichiarazioni precompilate, negli altri casi, per consolidata prassi, i modelli 730-1 non venivano conservati dal Caf. Per quanto attiene alla seconda tipologia di verifica,

si precisa, innanzitutto, che le irregolarità rilevate in sede di controllo regionale non sono state oggetto di ulteriori e specifici controlli presso Sogei s.p.a., atteso che i dati delle trasmissioni telematiche erano già disponibili in sede regionale. Per quanto concerne, quindi, la materia in argomento, nel corso dell'intervento di chiusura presso la sede legale, sono state contestate irregolarità già rilevate in occasione dei controlli regionali. Il responsabile del Caf, al riguardo, ha dichiarato che "non è possibile motivare la discrasia tra le scelte di cui al 730-1 e/o 730-3 e quelle inviate al sistema Entratel".

In sede di chiusura dell'intervento presso la sede legale del Caf, la struttura di *audit* della Direzione regionale del Lazio ha contestato: - la violazione dell'art. 16, comma 1, lett. d), del d.m. 31 maggio 1999, n. 164, per mancata conservazione delle schede relative alle scelte per la destinazione dell'8 e del 5 per mille; - le violazioni dell'art. 34, comma 3, lett. f), del d.lgs. n. 241/1997, per invio difforme della scelta operata dai contribuenti.

- Caf Acli

Per il Caf Acli sono stati condotti, complessivamente, 16 interventi di controllo su altrettante sedi territoriali del Caf. In tale sede, sono state rilevate (...), in particolare:

- Ingerenza nel processo decisionale dei contribuenti assistiti. Sotto questo aspetto, dall'attività di controllo, non sono emerse specifiche criticità. Si segnala, comunque, che, su 1.930 dichiarazioni controllate con scelta espressa, la scelta della destinazione dell'8 per mille dell'Irpef in favore della Chiesa cattolica è stata rilevata in 1.589 casi, pari ad una percentuale dell'82,34 per cento.

- Modalità di gestione delle scelte della destinazione del 5 per mille e dell'8 per mille dell'Irpef. In relazione ad entrambe le tipologie di verifica già sopra richiamate, si conferma quanto già rappresentato in relazione al Caf Mcl: sono state, infatti, rilevate varie irregolarità nella conservazione del mod. 730-1, così come, in alcuni casi, il dato trasmesso non è risultato conforme a quello rilevabile dalla documentazione disponibile. Al riguardo, il rappresentante del Caf Acli (...) ha dichiarato di aver "provveduto a segnalare la circostanza" al gestore del "sistema di trasmissione, per verificare quali potessero essere i motivi di tale disallineamento", aggiungendo, inoltre, che, nel merito, la società ha confermato la sussistenza di funzioni predisposte a garanzia di possibili modifiche o alterazioni di dati.

- In relazione, infine, allo svolgimento del concorso *I feel Cud*⁶, in sede di chiusura, è stata accolta la dichiarazione del Caf Acli che, nel merito, ha inteso affermare che “il concorso è stato promosso dalla Cei”, chiedendo “la collaborazione gratuita del Caf Acli per il solo invio telematico delle scelte”. I funzionari in verifica - previo collegamento al sito *Internet* del Caf Acli - hanno constatato che il *link* che rimanda al concorso *I feel Cud* non è più presente.

In sede di chiusura dell'intervento presso la sede legale del Caf, la struttura di *audit* della Direzione regionale del Lazio ha contestato: - la violazione dell'art. 16, comma 1, lett. d), del d.m. 31 maggio 1999, n. 164, per mancata conservazione delle schede relative alle scelte per la destinazione dell'8 e del 5 per mille; - le violazioni dell'art. 34, comma 3, lett. f), del d.lgs. n. 241/1997, per invio difforme della scelta operata dai contribuenti.

Attività di *audit* anno 2015.

Con nota del 17 aprile 2015, sono state fornite alle strutture regionali di *audit* specifiche indicazioni in merito all'attività di vigilanza sulle modalità di gestione delle scelte della destinazione del 5 e dell'8 per mille dell'Irpef relative alle ultime due annualità disponibili. Sulla base dell'analisi di alcuni fattori di rischio connessi all'esistenza di possibili 'collegamenti' tra il Caf e i potenziali beneficiari delle scelte, si è proceduto ad una selezione dei Caf che, per l'anno 2015, sono stati oggetto di controllo: Caf Coldiretti, Caf Europeo, Caf Cisl, Caf Cisl, Caf Unsic, Caf Centrimpresa, Caf Fenapi, Caf Italia. Sono stati eseguiti 148 interventi di controllo: 93 di questi si sono conclusi senza constatazione di alcuna irregolarità, mentre, in 55 casi, sono state riscontrate varie tipologie di irregolarità. Sono

⁶ “Sul sito del Caf, nel periodo di svolgimento della campagna di assistenza fiscale per il 2014, era presente un *link* di collegamento al sito www.ifeelcud.it, relativo all'omonimo concorso indetto dal Servizio per la promozione del sostegno economico alla Chiesa cattolica della Cei, in 'collaborazione con il Caf Acli'. Tale collegamento non è, ad oggi, più presente nel sito del Caf; il concorso è stato indetto, comunque, anche per il 2015 ed è illustrato nel sito ad esso dedicato. Secondo quanto indicato nel relativo regolamento, il concorso è rivolto a tutte le parrocchie d'Italia che, per partecipare, devono: - organizzare, attraverso i giovani della comunità parrocchiale, una raccolta 'informata e consapevole' delle schede allegate al Cu, in busta chiusa, tra la popolazione; - ideare un progetto con finalità sociali per migliorare la vita della parrocchia. Le parrocchie che presenteranno i progetti considerati più meritevoli vinceranno un contributo economico da utilizzare per la realizzazione del progetto. L'importo di tale contributo è calcolato in relazione al numero di schede raccolte. Secondo quanto precisato sul sito relativo al concorso in argomento, l'iniziativa ha un duplice scopo: - aiutare i soggetti esonerati dalla presentazione della dichiarazione, in particolare gli anziani, ad esercitare il diritto di esprimere la scelta per la destinazione dell'8 per mille; - finanziare progetti concreti di solidarietà. Dall'analisi della documentazione presente sul sito www.ifeelcud.it, sembra che il coinvolgimento del Caf Acli nel suddetto concorso consista esclusivamente nel fatto che le schede possano essere consegnate gratuitamente al Caf stesso per la successiva trasmissione all'Agenzia delle entrate; al riguardo, va rilevato che, nel sito, è specificato che le suddette schede possono essere, comunque, consegnate anche a qualsiasi altro Caf. E' previsto che le schede siano raccolte e consegnate dal responsabile parrocchiale al Caf in busta chiusa, unitamente a fotocopia del documento di identità, del codice fiscale e a delega del contribuente” (nota n. 99740 del 23 luglio 2015 dell'Agenzia delle entrate).

state verificate 13.897 dichiarazioni, rilevando, in particolare, 795 casi di mancata conservazione del mod. 730-1. I controlli sui casi di disallineamento tra le indicazioni del contribuente e i dati trasmessi dal Caf sono tuttora in corso di svolgimento. Le rilevazioni eseguite in sede di controllo regionale saranno oggetto di definitiva valutazione e contestazione in sede di chiusura dell'attività di controllo presso la sede legale di ciascuno dei Caf.

Attività di *audit* anno 2016.

Secondo criteri analoghi a quelli adottati per l'attività di vigilanza 2014 e 2015, anche per il 2016, come indicato con direttiva del 9 agosto 2016, sono stati disposti 92 interventi di controllo circa la regolare gestione dell'attività di assistenza fiscale per la trasmissione delle scelte per le quote del 5 e dell'8 per mille. I Caf selezionati, a seguito dell'attività di analisi e oggetto di controllo per il 2016, sono i seguenti: Caf Cgil, Caf Uil, Caf Labor, Caf Confartigianato, Caf Confagricoltura. I relativi processi verbali sono in corso di trasmissione da parte delle strutture regionali di *audit* dell'Agenzia⁷.

Nell'adunanza del 30 novembre 2016, il rappresentante della Consulta nazionale dei Caf riferisce di aver sensibilizzato gli operatori sulle problematiche segnalate dall'Agenzia delle entrate e si è impegnato ad inviare a questa Corte le linee guida e di indirizzo che la Consulta riterrà opportuno diramare ai suoi aderenti.

Un'iniziativa concreta intrapresa al fine di superare la problematica – seppur limitata a chi fruisce di tale servizio – è la possibilità, a partire dalla fine di ottobre 2016, per ogni contribuente, di visualizzare, nel proprio cassetto fiscale, le proprie scelte, “a garanzia che le preferenze manifestate siano correttamente trasmesse all'Agenzia delle entrate. In particolare, i contribuenti persone fisiche possono controllare, in prima persona, la correttezza delle scelte trasmesse al fisco dai Caf e dagli altri intermediari, a partire dal 2015, per l'anno d'imposta 2014. Un'evoluzione all'insegna di una sempre maggiore completezza e trasparenza dei dati a disposizione del cittadino, con il cassetto fiscale che si arricchisce di nuove informazioni per dare evidenza delle scelte espresse⁸”.

⁷ Nota n. 216518 del 7 dicembre 2016 dell'Agenzia delle entrate.

⁸ Agenzia delle entrate, Comunicato stampa del 24 ottobre 2016.

CAPITOLO II

LO SCARSO INTERESSE DELLO STATO PER LA QUOTA DI PROPRIA COMPETENZA

In violazione dei principi di buon andamento, efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione, lo Stato continua a mostrare disinteresse per la quota di propria competenza, cosa che ha determinato, nel corso del tempo, la drastica riduzione dei contribuenti a suo favore, dando l'impressione che l'istituto sia finalizzato – più che a perseguire lo scopo dichiarato – a fare da apparente contrappeso al sistema di finanziamento diretto delle confessioni. Risulta, pertanto, frustrato l'intento di fornire una valida alternativa ai cittadini che, non volendo finanziare una confessione, aspirino, comunque, a destinare una parte dell'imposta sul reddito a finalità sociali ed umanitarie.

Infatti, nonostante le sollecitazioni della Corte, è continuata l'assenza di iniziative promozionali, da parte dello Stato, circa le proprie attività, risultando l'unico competitore che non sensibilizza l'opinione pubblica sulle proprie realizzazioni. La mancanza di informazione e di campagne promozionali, a fronte di una vivace attività delle confessioni finalizzata ad aumentare le proprie quote, ha contribuito a produrre la marginalizzazione dell'iniziativa pubblica e compromesso la possibilità di ottenere maggiori introiti, nonostante la novità costituita dalla possibilità di destinare risorse all'edilizia scolastica⁹, tema particolarmente sentito dai cittadini contribuenti.

Benché la quota di parte statale sia risultata, per gli ultimi anni, non del tutto insignificante, la Presidenza del Consiglio ha giustificato, per il passato, l'inerzia anche con la non “entrata in vigore, all'epoca, della novella che ha introdotto la categoria dell'edilizia scolastica tra le tipologie dell'8 per mille statale”, tuttavia impegnandosi, per “l'annualità 2016, invece”, a pianificare “la procedura per l'avvio di una campagna pubblicitaria, nell'ambito del piano di comunicazione del Governo da adottarsi entro il 30 novembre di

⁹ Peraltro, la l. 13 luglio 2015, n. 107, *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*, ha modificato, a pochi mesi dall'introduzione di tale possibilità, le modalità di accesso a tali contributi. Infatti, l'art. 1, c. 172, stabilisce che le “risorse della quota a gestione statale dell'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, di cui all'art. 48 della l. 20 maggio 1985, n. 222, e successive modificazioni, relative all'edilizia scolastica sono destinate 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”.

ogni anno, iniziativa allo studio ed in attesa della valutazione dei costi e delle necessarie autorizzazioni dell'autorità politica"¹⁰.

Contrariamente all'impegno manifestato lo scorso anno, la stessa Presidenza del Consiglio ha confermato, nell'adunanza del 30 novembre 2016, quanto già comunicato con una memoria scritta, e cioè, che, ancora una volta, anche per l'anno in corso, "non si è ritenuto opportuno promuovere specifiche campagne pubblicitarie di tipo diffuso sui *media*, mirate a sensibilizzare la scelta del contribuente a favore dello Stato, in analogia con quanto pongono in essere le confessioni. (...) La realizzazione di una campagna pubblicitaria volta ad informare e sensibilizzare il contribuente affinché destini il proprio 8 per mille allo Stato potrebbe mortificare le aspettative degli utenti, non potendo lo Stato rispondere con esaustività alle sempre maggiori richieste di contributo, richieste ulteriormente incrementate dall'introduzione della nuova categoria dell'edilizia scolastica, con il risultato di un sempre maggiore ampliamento della platea dei beneficiari, ma non dell'ammontare delle risorse a disposizione"¹¹.

Auspica, invece, il ricorso a campagne pubblicitarie il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, secondo cui iniziative "di pubblica informazione relativamente alla quota dell'8 per mille di diretta gestione statale sono certamente opportune"¹².

In tale contesto, peraltro, la l. 4 agosto 2016, n. 163¹³, ha statuito che, "per la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri ovvero minori entrate, non possono essere utilizzate le risorse derivanti dalla quota dell'8 per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche attribuita alla diretta gestione statale, ai sensi dell'art. 47, secondo comma, della l. 20 maggio 1985, n. 222, né quelle derivanti dall'autorizzazione di spesa concernente la quota del 5 per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, di cui all'art. 1, comma 154, della l. 23 dicembre 2014, n. 190, che risultino effettivamente utilizzate sulla base delle scelte dei contribuenti".

¹⁰ Nota n. 24665 del 29 settembre 2015.

¹¹ Nota n. 9226 del 6 maggio 2016 del Segretariato generale.

¹² Nota dell'8 giugno 2015 della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

¹³ Modifiche alla l. 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'art. 15 della l. 24 dicembre 2012, n. 243, art. 3, c. 1, lett. c).

CAPITOLO III

L'ASSENZA DI CONTROLLI SULLA GESTIONE DEI FONDI¹⁴

Non esistono verifiche di natura amministrativa sull'utilizzo dei fondi erogati alle confessioni¹⁵, nonostante i dubbi sollevati dalla Parte governativa della Commissione paritetica su alcune poste e sulla ancora non soddisfacente quantità di risorse destinate agli interventi caritativi¹⁶.

Già nella relazione della Commissione del 23 novembre 1999, la Parte governativa ebbe a rilevare che, “tra le esigenze di culto, figurano, a differenza dei periodi precedenti, nuove sottovoci e che talune di queste appaiono difficilmente riconducibili alla previsione normativa, la quale si riferisce propriamente alle ‘esigenze di culto della popolazione’. Essa ritiene che le risorse provenienti dall’8 per mille non possono essere intese come l’assicurazione di una sorta di impegno dello Stato a provvedere alle necessità della Chiesa cattolica, quali che siano. E’ vero, infatti, che le norme pattizie hanno esteso l’area degli interventi finanziari dello Stato rispetto alla situazione previgente (...), ma le finalità a cui destinare la quota dell’8 per mille attribuita alla Chiesa cattolica restano specifiche e limitate, secondo la precisa dizione degli artt. 47, secondo comma, e 48 della l. n. 222/1985”. In particolare, “eventuali interventi per i beni culturali ecclesiastici sono praticabili solo in quanto riferiti agli edifici di culto e alle loro dotazioni storico-artistiche, nonché per quelli specificamente previsti dall’intesa di cui all’art. 12, n. 1, comma terzo, del Concordato del 1984; le provvidenze per favorire e regolarizzare l’assistenza domestica ai sacerdoti sono da ricomprendere, più correttamente, nella voce ‘sostentamento del clero’; ulteriori contributi che fossero destinati alla costruzione di case canoniche nel Sud d’Italia trovano la loro collocazione propria nel capitolo di spesa ‘nuova edilizia di culto’; le finalità del fondo a gestione nazionale per la catechesi e la cultura devono essere riconsiderate, tenendo conto del fatto che la ‘cultura’ non è considerata, dall’art. 16, lett. b), della l. n. 222/1985, attività di religione o di culto, agli effetti delle leggi civili. Per ciò che riguarda la sottovoce ‘tribunali ecclesiastici regionali’, essa non è estensibile ad altri tipi di attività ed istituzioni giudiziarie

¹⁴ Per gli scarsi controlli nei confronti della quota statale, si rinvia al testo della delib. n. 8/2015/G.

¹⁵ In tale contesto, allarmano le ipotesi di abusi riportate recentemente dalla stampa nazionale.

¹⁶ L’importo versato alla Cei nel 2014 è stato di 1.054.310.702 euro. Di questi, 388.251.190 sono stati utilizzati per il sostentamento del clero, 433.321.320 per le esigenze di culto e 245.000.000 per gli interventi caritativi.

canoniche. Si sottolinea, infine, quanto alla sottovoce ‘finalità di interesse nazionale’, l’esigenza che anch’essa risponda ai criteri prima ricordati, in ordine alla finalizzazione dei singoli interventi. (...) Conclusivamente, la Parte governativa ritiene che, nella utilizzazione delle somme per finalità diverse da quella del sostentamento del clero, la Cei debba, da un lato, prevedere un più ordinato equilibrio tra le diverse voci, e, dall’altro, mantenere le specifiche destinazioni in sintonia con la lettera e con lo spirito del disposto normativo di cui alla l. n. 222/1985. La Parte ecclesiastica fa, a sua volta, osservare che una certa dilatazione degli interventi operati nel triennio trascorso è derivata, quasi inevitabilmente, dalle maggiori disponibilità sopravvenute in detto periodo per i meccanismi descritti (l’alternativa sarebbe stata quella di immobilizzare i conguagli in fondi di riserva, analogamente a quanto fatto per il sostentamento del clero, ma si è preferito tenere vivo il flusso delle destinazioni). Essa tiene a far rilevare la propria intenzione, mai venuta meno, di mantenere il sistema dell’8 per mille nell’ambito degli accordi del 1984. Prende atto, in ogni caso, dei rilievi espressi dalla Parte governativa e assicura che, per i prossimi trienni, si provvederà alla definizione di un piano di utilizzazione delle somme disponibili puntualmente coerente con la previsione normativa”.

Nonostante ciò, ancora nella relazione della Commissione del 23 aprile 2005, la Parte governativa lamentò che alcune voci del bilancio non corrispondevano “a specifiche finalità previste dalla l. n. 222/1985. In particolare, il ‘contributo alla facoltà teologica’ o la voce ‘archivi e biblioteche di enti ecclesiastici’ e il riferimento agli ‘istituti di scienze religiose’ dovrebbero trovare fonti autonome di finanziamento, in ambito diocesano o nazionale. Diversamente, contributi per borse di studio assegnate a quanti, italiani o di altra nazionalità, sono avviati al sacerdozio o alla vita religiosa o perfezionano la propria formazione teologica o pastorale o contributi per strutture (archivi ecclesiastici o altro) che siano anche architettonicamente parte integrante di un ente territoriale della Chiesa potrebbero trovare collocazione nelle più generali voci previste dalla modulistica attuale. Inoltre, la voce ‘oratori e patronati per ragazzi e giovani’ del rendiconto deve essere riconsiderata alla luce della l. 1° agosto 2003, n. 206, sugli oratori”.

Ancora recentemente, la Parte governativa ha lamentato incoerenze nell’utilizzo dei fondi: “nella voce ‘esigenze di culto della popolazione’ non possono essere ricomprese voci quali: curia diocesana, tribunali ecclesiastici, istituto di scienze religiose, clero anziano e malato, istituti di vita consacrata, ecc.”; pertanto, la griglia delle voci di spesa deve “essere

opportunamente corretta”; ciò “renderebbe disponibili ulteriori somme per gli interventi caritativi”¹⁷.

Peraltro, secondo il Ministero dell’interno, il controllo sui rendiconti “non è di tipo contabile, ma esclusivamente finalizzato a verificare che l’utilizzazione di tali fondi sia in linea con le finalità – previste in ciascuna legge di intesa – a cui tali somme devono essere destinate. I rendiconti, accompagnati da una relazione, vengono, poi, trasmessi dal Ministero dell’interno al Ministero dell’economia e finanze. Tale procedura, codificata in alcune leggi di intesa, viene seguita, per omogeneità, anche per quelle intese che non lo prevedono espressamente. (...) Dalla indagine, è emersa, poi, la circostanza, sconosciuta a questa Direzione, che i rendiconti trasmessi al Ministero dell’economia non sarebbero, poi, giunti agli uffici che dovrebbero trattare la materia. Nel prendere atto di quanto segnalato, questa Direzione si impegna a formalizzare la richiesta finalizzata ad individuare l’ufficio del Ministero dell’economia cui compete la trattazione della materia e a cui indirizzare i rendiconti”¹⁸.

L’amministrazione ha precisato, successivamente alla prima deliberazione della Corte, che, “nel redigere la relazione, rispetto agli anni precedenti, ci si è maggiormente soffermati sull’esame delle singole forme di utilizzazione dei fondi dell’8 per mille, tenendo presente che, per quanto riguarda la Chiesa cattolica, tutti i modi e le iniziative di utilizzazione dei fondi stessi devono essere riconducibili ai tre settori di intervento specificamente individuati dalla legge, ossia sostentamento del clero, esigenze di culto della popolazione, interventi caritativi in Italia e nei paesi del Terzo mondo”¹⁹.

Dall’analisi della relazione, tale maggiore approfondimento non risulta. Rileva la Corte che il controllo pubblico sulla destinazione dell’8 per mille, se, da un lato, non comporta – ovviamente – alcun sindacato di merito sulle scelte discrezionali delle confessioni religiose circa l’impiego delle risorse da esse percepite, dall’altro, non può non ricomprendere il riscontro, con modalità, al momento, non compiutamente definite, della coerenza – secondo il generale principio contabile – fra l’utilizzo delle risorse stesse e le finalità previste dalla legge.

¹⁷ Relazione della Commissione paritetica Italia-Cei del 6 febbraio 2014.

¹⁸ Nota n. 3106 del 19 dicembre 2014 del Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione.

¹⁹ Nota n. 2105 del 29 settembre 2015.

Tuttavia, il Ministero dell'interno ha ribadito che "l'unico strumento a disposizione in ordine alla corrispondenza tra le finalità previste dalla legge e l'effettivo utilizzo dei fondi percepiti dalle confessioni a titolo di 8 per mille sono i rendiconti prodotti dalla Cei, da un lato, e dalle altre confessioni, dall'altro. Pertanto, posto che in capo a questa amministrazione la legge (né quella di attuazione del concordato con la Chiesa cattolica, né quelle d'intesa con le altre confessioni religiose) non configura alcun potere ispettivo e non indica alcuna modalità di controllo con conseguente fissazione della sanzione a carico dell'ente rendicontante in caso di esito negativo dello stesso, riesce impossibile prefigurare quali potrebbero essere quelle modalità al momento non compiutamente definite tramite le quali dare una più consistente attuazione al generale principio contabile della coerenza fra l'utilizzo delle risorse e le finalità previste dalla legge"²⁰.

Osserva, al riguardo, la Corte che la valutazione di tale carenza è, comunque, dovuta da parte del Ministero, a prescindere da qualsiasi sanzione a carico delle confessioni che risultino inadempienti agli obblighi di legge. Nell'ordine delle competenze amministrative, l'amministrazione potrà riferire gli esiti dei propri controlli alla Presidenza del Consiglio e al Ministero dell'economia, per le rispettive iniziative di natura amministrativa e legislativa.

²⁰ Nota n. 1136 del 27 maggio 2016 del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale degli affari di culto.

CAPITOLO IV

I MIGLIORAMENTI NELLA TRASPARENZA E NELLA COMPLETEZZA E CORRETTEZZA DELLA DIFFUSIONE DEI DATI

Per anni, non vi è stata trasparenza sulle erogazioni, benché i contribuenti siano direttamente coinvolti nelle scelte: sul sito *web* della Presidenza del Consiglio, infatti, nella sezione dedicata, non sono state riportate le attribuzioni annuali alle varie confessioni, né la destinazione che queste, nella loro discrezionalità, danno ai contributi ricevuti. Al contrario, la rilevanza degli importi avrebbe imposto un'ampia pubblicità e la messa a disposizione dell'archivio completo delle contribuzioni versate negli anni, al fine di favorire forme diffuse di controllo. Infatti, solo un'adeguata conoscenza della ripartizione dei fondi tra i beneficiari e tra gli scopi predeterminati dalla legge rende possibili scelte consapevoli e ragionate. I contribuenti che vogliono conoscere la destinazione delle risorse sono stati, invece, costretti, in assenza di una riaggregazione dei dati sulla distribuzione complessiva del gettito fornita dall'amministrazione, a consultare i siti *web* delle confessioni.

A seguito dei ripetuti inviti di questa Corte, seppur solo recentemente, il Ministero dell'economia, Dipartimento delle finanze, ha provveduto, a partire dal 24 aprile 2015, sul suo sito *Internet*, a riorganizzare “la sezione contenente i dati relativi alle scelte ed alla ripartizione del gettito derivante dall'8 per mille dell'Irpef, sulla base delle osservazioni formulate (...). Nell'ottica di ottemperare alle raccomandazioni (...), per la parte di propria competenza, il Dipartimento ha, quindi, provveduto a: - inserire le percentuali di scelta calcolate sul totale dei contribuenti; - portare in secondo piano il dettaglio regionale delle scelte per anno di erogazione, in modo da evitare ogni confusione per l'utente, mantenendo, nello stesso tempo, tale dettaglio disponibile ai soggetti eventualmente interessati; - inserire la serie storica completa delle scelte e ripartizioni (a partire dal 1990), utilizzando le stesse tabelle contenute nella relazione della Corte dei conti per i dati delle annualità antecedenti al 2008; - inoltre, per favorire la visibilità dei dati dell'8 per mille, nella pagina introduttiva della sezione dei dati delle dichiarazioni fiscali, sono adesso presenti un titolo ed una immagine in ‘vetrina’ relativi all'8 per mille”²¹.

²¹ Nota n. 1732 del 30 aprile 2015.

Peraltro, effettuato da questa Corte l'accesso al sito del Dipartimento il giorno dell'adunanza del 30 novembre 2016, si è constatato non attivato l'inserimento della "serie storica completa delle scelte e ripartizioni (a partire dal 1990), utilizzando le stesse tabelle contenute nella relazione della Corte dei conti per i dati delle annualità antecedenti al 2008".

Predisposto un nuovo accesso nei giorni seguenti, si è constatato il ripristino di quanto dichiarato²².

Sulla richiesta di miglioramento della comunicazione tempestiva del numero di scelte espresse anche a livello comunale, provinciale, regionale e nazionale, le competenze dell'Agenzia delle entrate non involgono i pagamenti del contribuente, limitandosi "alla raccolta ed elaborazione del numero delle scelte operate dai cittadini-contribuenti e alla successiva comunicazione di tali risultanze al Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia, che provvede ad effettuare i pagamenti. Le disposizioni vigenti non prevedono un'attività di divulgazione dei dati relativi alle scelte effettuate. Tuttavia, sulla base delle istanze delle singole confessioni religiose, l'Agenzia ha provveduto a fornire i dati richiesti dopo averli comunicati al Dipartimento delle finanze. A partire dal 24 aprile 2015, inoltre, sul sito *Internet* del Dipartimento sono stati resi disponibili i dati statistici"²³.

²² "E' stato ora ripristinato il funzionamento del *link* ai dati relativi all'8 per mille antecedenti al 2008 (annualità non gestite dal Dipartimento delle finanze)" (*email* del 1° dicembre 2016). "Sono state poste in essere le attività destinate a riunire, sotto un'unica voce, i dati e le informazioni riferite all'istituto dell'8 per mille a diretta gestione della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose e all'istituto dell'8 per mille a gestione statale. E' stata resa accessibile, sul sito del Governo, dal 1° ottobre 2015, un'area dedicata, ove sono reperibili tutte le informazioni, costantemente aggiornate sia con riferimento al dato corrente che a quello storico, con indirizzamento per gli approfondimenti ai minisiti, rispettivamente dedicati e resi rintracciabili con facilità attraverso il motore di ricerca personalizzato della pagina *web* del Governo. In conformità alle indicazioni della Corte, sono state incluse, nell'area *web* comune dedicata, le informazioni generali relative alla normativa ed alla documentazione di riferimento, alle modalità di rilevazione, attribuzione e funzionamento dell'8 per mille e si è provveduto ad implementare i contenuti dei minisiti distintamente per ognuna delle tipologie nel modo seguente. Nell'area *web* dedicata all'8 per mille dell'Irpef a diretta gestione della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose, sono state indicate le attribuzioni annuali alle distinte confessioni religiose e alle destinazioni da quest'ultime conferite ai contributi ricevuti, rendendo disponibili le informazioni pubblicate da ogni singola confessione mediante *link* alle rispettive pagine *web*; per quanto concerne i dati statistici relativi alle scelte e alla ripartizione del gettito derivante dall'8 per mille, è attivo l'indirizzamento alla pagina *web* ufficiale del Ministero dell'economia, Dipartimento delle finanze, titolare del relativo dato" (nota n. 9226 del 6 maggio 2016 della Presidenza del Consiglio dei ministri, Segretariato generale).

²³ Nota n. 117477 del 22 luglio 2016 della Direzione centrale amministrazione, pianificazione e controllo.

CAPITOLO V

CONCLUSIONI

1. La relazione *Destinazione e gestione dell'8 per mille dell'Irpef: le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate*, approvata con la deliberazione 26 ottobre 2015, n. 8/2015/G (allegato), ha rilevato il perdurare degli elementi di debolezza nella normativa, ormai risalente ad oltre 30 anni, e nella gestione dell'istituto, che impongono valutazioni ed iniziative da parte dei molti soggetti coinvolti, come già constatato nella relazione 19 novembre 2014, n. 16/2014/G.

In particolare, si segnalano: la problematica delle scelte non espresse e la scarsa pubblicizzazione del meccanismo di attribuzione delle quote; l'entità dei fondi a disposizione delle confessioni religiose; la poca pubblicizzazione delle risorse erogate alle stesse; lo scarso controllo sui fondi di competenza statale; la rilevante decurtazione della quota statale; l'incoerenza nella destinazione delle risorse derivanti dall'opzione a favore dello Stato e la lentezza nella loro assegnazione.

Per tali criticità, rimangono attuali le considerazioni riportate nelle due deliberazioni sopra citate. Infatti, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha comunicato che la Commissione paritetica, nominata ai sensi dell'art. 49 della l. n. 222/1985, ha avviato solo “nel 2015, i lavori concernenti l'ottava valutazione dell'applicazione degli artt. 46 e 47 della legge medesima, relativa al triennio 2011-2013. Tale verifica è tuttora in corso”²⁴.

Circa altre problematiche, ad un anno dalla precedente relazione, il monitoraggio ha fatto emergere quanto segue.

2. Risultano rilevanti anomalie sul comportamento di alcuni intermediari, sulle quali proseguono le attività di controllo dell'Agenzia delle entrate.

3. Perdura lo scarso interesse per la quota di propria competenza da parte dello Stato, nonostante sia stata aggiunta, fra le finalità finanziabili, la ristrutturazione degli edifici scolastici. Contrariamente all'impegno manifestato lo scorso anno, la stessa Presidenza del

²⁴ Nota n. 2376 del 6 giugno 2016 della Commissione per la revisione dell'importo deducibile e per la valutazione del gettito della quota Irpef.

Consiglio ha confermato che, ancora una volta, anche per l'anno in corso, non si sono promosse specifiche campagne pubblicitarie di tipo diffuso sui *media*.

4. Si conferma l'assenza di controlli sulla gestione delle risorse. Il Ministero dell'interno si dichiara incompetente su ogni modalità di controllo con conseguente fissazione della sanzione a carico del rendicontante. Osserva, al riguardo, la Corte che la valutazione è, comunque, dovuta da parte del Ministero, a prescindere da qualsiasi sanzione a carico delle confessioni che risultino inadempienti agli obblighi di legge. Nell'ordine delle competenze amministrative, l'amministrazione può riferire gli esiti dei propri controlli alla Presidenza del Consiglio e al Ministero dell'economia, per le rispettive iniziative di natura amministrativa e legislativa.

5. Si dà atto di un miglioramento nella trasparenza, completezza e correttezza della diffusione dei dati.

ALLEGATO

Deliberazione e relazione della Corte dei conti 26 ottobre 2015, n. 8/2015/G, *Destinazione e gestione dell'8 per mille: le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate*



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE: LE MISURE
CONSEQUENZIALI FINALIZZATE ALLA RIMOZIONE DELLE
DISFUNZIONI RILEVATE**

Deliberazione 26 ottobre 2015, n. 8/2015/G



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE: LE MISURE CONSEQUENZIALI FINALIZZATE ALLA RIMOZIONE DELLE DISFUNZIONI RILEVATE

magistrato relatore: Antonio Mezzera

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	7
* * *	
Relazione	15
1. Premessa	17
2. La problematica delle scelte non espresse e la scarsa pubblicizzazione del meccanismo di attribuzione delle quote	17
3. L'aumento dei fondi a disposizione delle confessioni religiose	20
4. La scarsa pubblicizzazione delle risorse erogate alle confessioni religiose	21
5. Il ricorso alle campagne pubblicitarie	23
6. Il rischio di discriminazione nei confronti di confessioni non firmatarie di accordi	24
7. L'assenza di controlli sulla gestione dei fondi	25
8. La carenza di controlli sulla correttezza delle attribuzioni degli optanti e sull'agire degli intermediari ..	26
9. Lo scarso interesse dello Stato per la quota di propria competenza	31
10. Lo scarso controllo sui fondi di competenza statale	39

* * *

ALLEGATI

Allegato n. 1 - Deliberazione 19 novembre 2014, n. 16/2014/G. Relazione "Destinazione e gestione dell'8 per mille dell'Irpef"

DELIBERAZIONE



Deliberazione n. 8/2015/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

Sezione centrale di controllo
sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

Adunanza dei collegi I e II e del collegio per il controllo sulle entrate

del 1° ottobre 2015

* * *

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando, comparativamente, costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione n. 16/2014/G, adottata nell'adunanza del 23 ottobre 2014, con la quale è stata approvata la relazione *Destinazione e gestione dell'8 per mille dell'Irpef*;

visto l'art. 1, c. 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, con cui, ad integrazione dell'art. 3, c. 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, viene stabilito che le amministrazioni comunichino alla Corte dei conti ed agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento delle relazioni della Corte stessa, le misure consequenzialmente adottate in esito ai controlli effettuati;

vista la relazione *Destinazione e gestione dell'8 per mille: le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate*, presentata dal consigliere Antonio Mezzera;

vista l'ordinanza in data 17 settembre 2015, con la quale il presidente della Sezione ha convocato il I e il II collegio e il collegio per il controllo sulle entrate per l'adunanza del 1° ottobre 2015, al fine della pronuncia sulle misure consequenziali adottate in argomento;

vista la nota n. 3703 del 18 settembre 2015 di trasmissione della relazione a cura del servizio di segreteria per le adunanze, ai seguenti uffici:

- Presidenza del Consiglio dei ministri, Segretariato generale;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per il coordinamento amministrativo, Ufficio per la concertazione amministrativa e il monitoraggio;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la protezione civile;

- Presidenza del Consiglio dei ministri, Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali, commissioni in materia di libertà religiosa e di rapporti con le confessioni religiose, Commissione governativa avente il compito di procedere alla revisione dell'importo deducibile e alla valutazione del gettito della quota Irpef al fine di predisporre eventuali modifiche, nella persona del prof. Francesco Margiotta Broglio, presidente della stessa;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali, commissioni in materia di libertà religiosa e di rapporti con le confessioni religiose, Commissione governativa avente il compito di procedere alla revisione dell'importo deducibile e alla valutazione del gettito della quota Irpef al fine di predisporre eventuali modifiche, nella persona del prof. Carlo Cardia, membro della stessa;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali, commissioni in materia di libertà religiosa e di rapporti con le confessioni religiose, Commissione governativa avente il compito di procedere alla revisione dell'importo deducibile e alla valutazione del gettito della quota Irpef al fine di predisporre eventuali modifiche, nella persona della prof.ssa Fabrizia Lapecorella, membro della stessa;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio per il controllo interno, la trasparenza e l'integrità;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo-contabile;
- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Gabinetto;
- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Segretariato generale;
- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo;
- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;
- Ministero dell'interno, Gabinetto del Ministro;
- Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale degli affari dei culti;
- Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto;

- Ministero dell'interno, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'interno;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Gabinetto;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze, Direzione studi e ricerche economico-fiscali;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Ufficio legislativo finanze;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Gabinetto;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Segretariato generale;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Direzione generale organizzazione;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Direzione generale bilancio;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo;
- Agenzia delle entrate, Direzione centrale servizi ai contribuenti, Ufficio del direttore centrale;
- Sogei s.p.a.;
- Associazione nazionale comuni italiani;
- Rai, Radiotelevisione italiana, Direzione generale;
- Rai Pubblicità s.p.a.;
- Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili;
- Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro;
- Consulta nazionale dei Caf;
- Conferenza episcopale italiana;
- Conferenza episcopale italiana, Servizio per la promozione del sostegno economico alla Chiesa;
- Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno;
- Assemblee di Dio in Italia;
- Chiesa evangelica valdese, Unione delle Chiese metodiste e valdesi;

- Chiesa evangelica luterana in Italia;
- Unione delle comunità ebraiche italiane;
- Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale;
- Chiesa apostolica in Italia;
- Unione cristiana evangelica battista d'Italia;
- Unione buddhista italiana;
- Unione induista italiana;
- Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova;

udito il relatore, cons. Antonio Mezzera;

intervenuti, in rappresentanza delle amministrazioni e delle confessioni religiose convocate:

- per la Presidenza del Consiglio dei ministri, Segretariato generale, la dott.ssa Anna Nardini, dirigente, e la dott.ssa Cristina Bianchini, dirigente;

- per la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per il coordinamento amministrativo, Ufficio per la concertazione amministrativa e il monitoraggio, la dott.ssa Anna Mariagrazia Crescenzi, dirigente;

- per la Presidenza del Consiglio dei ministri, Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali, commissioni in materia di libertà religiosa e di rapporti con le confessioni religiose, Commissione governativa avente il compito di procedere alla revisione dell'importo deducibile e alla valutazione del gettito della quota Irpef al fine di predisporre eventuali modifiche, il prof. Francesco Margiotta Broglio, presidente, e la prof.ssa Fabrizia Lapecorella, membro;

- per la Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio per il controllo interno, la trasparenza e l'integrità, la dott.ssa Marisa Algieri, funzionaria, e il dott. Lorenzo Tomasini, funzionario;

- per il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, la dott.ssa Susanna Schlein, dirigente, il dott. Michele Di Cosmo, funzionario, e la dott.ssa Rita Gonelli, funzionaria;

- per il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Organismo indipendente di valutazione della *performance*, il dott. Luigi Maria Vignali, dirigente;

- per il Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale degli affari dei culti, la dott.ssa Giovanna Maria Iurato, prefetta;

- per l'Ufficio del bilancio presso il Ministero dell'interno, il dott. Massimiliano Di Muccio, dirigente;

- per il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze, Direzione studi e ricerche economico-fiscali, il dott. Paolo Acciari, dirigente;

- per il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze, Direzione agenzie ed enti della fiscalità, il dott. Guido Oscar Costa, dirigente;
- per il Ministero dell'economia e delle finanze, Organismo indipendente di valutazione della *performance*, la dott.ssa Loredana De Boni, funzionaria;
- per il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Direzione generale biblioteche ed istituti culturali, la dott.ssa Angela Benintende, dirigente;
- per il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Direzione generale belle arti e paesaggio, la dott.ssa Alessandra Mele, funzionaria;
- per il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Direzione generale bilancio, il dott. Stefano Maurizi, dirigente;
- per l'Agenzia delle entrate, Direzione centrale servizi ai contribuenti, Ufficio del direttore centrale, il dott. Felice Schipani, dirigente, la dott.ssa Elda Di Passio, dirigente, il dott. Maurizio Zacutti, dirigente, il dott. Enrico Stefanucci, dirigente, la dott.ssa Carmela Monaco, dirigente, ed il dott. Paolo Pace, funzionario;
- per la Sogei s.p.a., il dott. Fabrizio Farroni, responsabile della struttura organizzativa dei servizi di *back end*;
- per l'Associazione nazionale comuni italiani, la dott.ssa Federica Raschellà, funzionaria, e la dott.ssa Barbara Slamic, collaboratrice;
- per la Conferenza episcopale italiana, mons. Giuseppe Baturi, direttore dell'Ufficio nazionale per i problemi giuridici, il prof. Venerando Marano, coordinatore dell'Osservatorio giuridico-legislativo, e l'ing. Livio Gualerzi, responsabile per la gestione delle risorse finanziarie e per i progetti speciali dell'Ufficio economato e amministrazione;
- per l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, il pastore Franco Evangelisti, direttore dell'ente O.s.a.;
- per le Assemblee di Dio in Italia, il pastore Felice Antonio Loria, presidente, e l'avv. Nicola Palombi;
- per la Chiesa evangelica valdese, Unione delle Chiese metodiste e valdesi, il pastore Eugenio Bernardini, moderatore, e la dott.ssa Susanna Pietra, responsabile dell'Ufficio 8 per mille;
- per la Chiesa evangelica luterana in Italia, l'avv. Alfredo Talenti, vicepresidente del sinodo, la dott.ssa Cordelia Vitiello, vicepresidente del concistoro, la dott.ssa Caroline Reuss Hohenbuehel, tesoriera, la sig.ra Alessandra Damm, responsabile amministrativa del decanato;
- per l'Unione delle comunità ebraiche italiane, la dott.ssa Dalida Sassun, funzionaria;
- per la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed esarcato per l'Europa meridionale, l'archimandrita Simeon Catsinas e l'avv. Paolo Botzios;

- per la Chiesa apostolica in Italia, il pastore Daniele Rosi, revisore dei conti, e il pastore Eduardo Mondola, coordinatore dell'area finanza;

- per l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia, il pastore Raffaele Volpe, presidente;

- per l'Unione induista italiana, il dott. Franco Di Maria, presidente;

- per la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova, l'avv. Omero Nardi, dell'Ufficio legale, e il dott. Marco Caproni;

viste le memorie dell'Unione induista italiana del 22 settembre 2015, nota prot. n. 3728 del 23 settembre 2015; della Conferenza episcopale italiana del 21 settembre 2015, nota prot. n. 3763 del 25 settembre 2015; del Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale degli affari dei culti del 29 settembre 2015, n. 2105, nota prot. n. 3795 del 29 settembre 2015; della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per il coordinamento amministrativo, Ufficio per la concertazione amministrativa e il monitoraggio del 29 settembre 2015, n. 24665, nota prot. n. 3797 del 29 settembre 2015, riguardanti i temi trattati nella relazione;

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal collegio in camera di consiglio, la relazione concernente la *Destinazione e gestione dell'8 per mille: le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate*.

La presente deliberazione e l'unita relazione sono inviate, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, c. 6, l. n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266, e dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244, a cura della segreteria della Sezione:

- alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei ministri;
- alle amministrazioni e alle confessioni religiose convocate per l'adunanza;
- alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Le amministrazioni interessate:

comuniceranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, della legge n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, c. 172, della legge n. 266/2005;

adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, della legge n. 244/2007, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati.

Il relatore
f.to Mezzera

Il presidente
f.to D'Auria

Depositata in segreteria il 26 ottobre 2015

La dirigente
f.to Troccoli

RELAZIONE

1. Premessa.

La relazione *Destinazione e gestione dell'8 per mille dell'Irpef* (all. n. 1), approvata con la deliberazione n. 16/2014/G del 23 ottobre 2014 e pubblicata il 19 novembre 2014¹, ha fatto emergere elementi di debolezza nella normativa e nella gestione dell'istituto che impongono valutazioni ed iniziative da parte dei molti soggetti coinvolti.

Su alcune criticità rilevate, ad un anno dal referto, vengono riportate, di seguito, le misure consequenziali poste in essere dalle amministrazioni per il loro superamento.

Inoltre, sono espresse alcune considerazioni delle confessioni religiose sulle problematiche riscontrate.

2. La problematica delle scelte non espresse e la scarsa pubblicizzazione del meccanismo di attribuzione delle quote.

a) Il contributo dell'8 per mille è obbligatorio per tutti, a prescindere dall'intenzione manifestata; tuttavia, l'allocazione di questa quota del gettito Irpef è determinata da una sola parte dei contribuenti, gli optanti. Infatti, il meccanismo neutralizza la non scelta. In tal modo, ognuno è coinvolto, indipendentemente dalla propria volontà, nel finanziamento delle confessioni, con evidente vantaggio per le stesse, dal momento che i soli optanti decidono per tutti; con l'ulteriore conseguenza che il peso effettivo di una singola scelta è inversamente proporzionale al numero di quanti si esprimono.

Il riparto anche delle scelte non espresse avvantaggia, soprattutto, i maggiori beneficiari; l'effetto moltiplicatore ha portato, in alcuni anni, quasi a far triplicare le risorse a disposizione delle confessioni.

Il sistema, pertanto, risulta non del tutto rispettoso dei principi di proporzionalità, di volontarietà e di uguaglianza.

Secondo la Conferenza episcopale italiana (Cei), “con il nuovo sistema è stata attribuita ai cittadini la facoltà di decidere quale debba essere la destinazione di una quota del bilancio dello Stato misurata su una parte del gettito Irpef. Un caso di democrazia nell'indirizzo della spesa pubblica, nell'ambito di finalità predefinite, che coinvolge anche il cittadino non

¹ www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2014/delibera_16_2014_g.pdf

praticante o, addirittura, non credente, il quale apprezza l'opera della Chiesa in Italia e intende che la collettività nazionale la riconosca e la sostenga, assegnandole una quota, seppur modesta, del gettito fiscale. (...) La disciplina bilaterale riserva a specifici organi e procedure - e, in particolare, alla Commissione paritetica istituita a norma dell'art. 49 della legge n. 222/1985 - il compito di procedere, con cadenza triennale, alla valutazione del gettito della quota dell'8 per mille Irpef, al fine di predisporre eventuali modifiche. Risulta significativo che, fino ad oggi, i lavori della Commissione si siano sempre conclusi, in sede di relazione finale, con un giudizio di sostanziale, condiviso apprezzamento circa la funzionalità del sistema, maturato all'esito di un esame rigoroso e dettagliato. Quanto, poi, al meccanismo delle cosiddette scelte non espresse, si deve osservare che la mancata espressione della propria scelta non equivale - e non può essere assimilata in via interpretativa - al rifiuto del sistema o alla volontà di non parteciparvi. La scelta del legislatore è stata quella di ripartire una quota dell'Irpef generale sul modello delle votazioni politiche, momento esemplare di partecipazione democratica, dove il numero dei votanti non determina il numero dei seggi da assegnare, che sono, infatti, assegnati tutti, anche se non tutti gli elettori si recano alle urne. Questa scelta rimane, ancora oggi, pienamente attuale, in quanto ispirata a ragioni di principio che non possono essere ignorate per esigenze economiche contingenti, esigenze che sembrano rappresentare la motivazione prevalente, se non esclusiva, di alcune ipotesi alternative emerse nel dibattito”².

In senso analogo, l'Unione induista italiana afferma che la non scelta è, essa stessa, una scelta. Inoltre, “quand'anche questa apparente mancata scelta dipendesse - almeno per una frazione - da ignoranza sulle sue conseguenze invece che da lucida, consapevole e informata decisione, tale ignoranza sarebbe del tutto inescusabile; posto che l'eventuale inconsapevolezza circa l'esistenza e la latitudine di una norma, lungi dall'essere un'esimente sarebbe invece, in questo caso, una aggravante posto che tale meccanismo di ripartizione, essendo in vigore da anni, dovrebbe essere universalmente conosciuto pur se, eventualmente, non condiviso”³.

In senso opposto, l'Unione italiana delle Chiese avventiste del 7° giorno afferma che, sebbene non tutti i beneficiari godano “di consistenti assegnazioni finanziarie paragonabili a quelle derivanti dal diritto pattizio tra Chiesa cattolica romana e Stato italiano, né,

² Nota del 21 settembre 2015.

³ Nota del 22 settembre 2015.

tantomeno, le maglie del diritto comune risultano particolarmente generose con le minoranze religiose”, tale confessione concorderebbe, “con una eventuale riforma del sistema dell’8 per mille che preveda, per tutti gli enti, l’attribuzione delle sole scelte espresse, con destinazione indicata e vincolata dei fondi generati dalle scelte non espresse”⁴.

Ancora diversa risulta la prospettazione dell’Unione cristiana evangelica battista d’Italia, secondo cui il “cittadino che non partecipa al voto, ad esempio, sa che le espresse volontà politiche degli altri saranno rappresentative anche della sua. Quindi, (...) il problema non risiede nella presenza o meno di una volontà, ma nel riequilibrio delle erogazioni dell’8 per mille per quanto riguarda i contributi alla Chiesa cattolica (che potrebbero avere un tetto) con le altre di diritto pattizio e di diritto comune. Le altre confessioni religiose non ricevono erogazioni d’altro tipo se non quelle dell’8 per mille e ogni intervento teso alla riduzione di questa erogazione determinerebbe l’effetto di una maggiore sproporzionalità e disuguaglianza nei riguardi dei soggetti più piccoli che partecipano all’8 per mille”⁵. Sempre secondo la stessa Unione, “lo Stato, non essendo una confessione religiosa, non dovrebbe partecipare alla spartizione, realizzando, in tal modo, un principio di sussidiarietà integrale. Potrebbe però, in sua sostituzione, prevedere una casella da barrare nel caso in cui il/la cittadino/a non desideri partecipare alla ripartizione delle quote non espresse”⁶.

b) Scarsa è l’informazione posta in essere dalle amministrazioni su tale peculiare modalità di attribuzione. Infatti, i contribuenti - anche dotati di diligenza media - possono essere ragionevolmente indotti a ritenere che solo con una scelta esplicita i fondi vengano assegnati.

Sul punto, l’Agenzia delle entrate riferisce che, “alla luce delle indicazioni della stessa Corte, la scheda per le scelte dell’8 per mille relativa al modello 730 dell’anno finanziario 2015, anno d’imposta 2014, è stata predisposta con caratteri più grandi sia per i riquadri delle confessioni religiose sia nelle relative ‘avvertenze’”⁷.

Peraltro, in tale contesto di opacità, l’Unione italiana delle Chiese avventiste del 7° giorno afferma che dovrebbe essere migliorata anche “la comunicazione tra lo Stato e le

⁴ Nota del 15 giugno 2015.

⁵ Nota del 22 maggio 2015.

⁶ Nota del 22 maggio 2015.

⁷ Nota n. 99740 del 23 luglio 2015.

confessioni circa le quote loro destinate, in merito alla comunicazione tempestiva del numero delle scelte espresse anche a livello comunale, provinciale, regionale e nazionale”⁸. In tal senso, nell’adunanza del 1° ottobre 2015, si è espressa anche l’Unione delle Chiese metodiste e valdesi.

3. L’aumento dei fondi a disposizione delle confessioni religiose.

In un periodo di generalizzata riduzione delle spese sociali a causa della congiuntura economica, le contribuzioni a favore delle confessioni continuano, in controtendenza, ad incrementarsi, avendo, da tempo, superato ampiamente il miliardo di euro annui, senza che lo Stato abbia provveduto ad attivare le procedure di revisione di un sistema che diviene sempre più gravoso per l’erario, tanto più che, negli ultimi anni, si è assistito al sovrapporsi delle assegnazioni previste dal diritto pattizio con quelle - che raggiungono cifre, in taluni casi, ancora più consistenti - di diritto comune. Il progressivo accrescersi di queste ultime fa, in parte, venir meno le ragioni che giustificano il cospicuo intervento finanziario dello Stato disegnato dall’8 per mille, che ha “contribuito ad un rafforzamento economico senza precedenti della Chiesa italiana”⁹. Già nella relazione della Commissione paritetica Italia-Cei del 9 febbraio 1996 si legge che “non si può disconoscere che la quota dell’8 per mille si sta avvicinando a valori, superati i quali, potrebbe rendersi opportuna una proposta di revisione. La Parte governativa rileva, infatti, che detti valori, già oggi, risultano superiori a quei livelli di contribuzione che alla Chiesa cattolica pervenivano sulla base dell’antico sistema dei supplementi di congrua e dei contributi per l’edilizia di culto. Un loro ulteriore incremento potrebbe comportare, in sede della prossima verifica triennale, una revisione dell’aliquota del c.d. 8 per mille”. Nonostante ciò, negli anni seguenti, il tema dell’eccessivo finanziamento non è stato più riproposto dalla Parte governativa, nonostante l’ulteriore, rilevante aumento delle risorse a disposizione delle confessioni, passate da 209 milioni, nel 1990, ad oltre 1.100, nel 2014. Solo nel mese di settembre 2014 la Parte governativa della Commissione ha ritenuto “di dover proporre alla Parte ecclesiastica che, in sede di prossima

⁸ Nota del 15 giugno 2015.

⁹ Secondo quanto dichiarato da F. Margiotta Broglio, presidente della Commissione governativa avente il compito di procedere alla revisione dell’importo deducibile ed alla valutazione del gettito della quota Irpef al fine di predisporre eventuali modifiche.

verifica triennale (2011-2013), tenuto conto degli anni trascorsi dalla data di entrata in vigore della legge n. 222/1985, venga concretamente discussa l'opportunità di una revisione della quota dell'8 per mille, in vista di un suo possibile ridimensionamento quantitativo. Ciò sembra necessario, tenendo conto del più che soddisfacente livello del flusso finanziario e anche in ragione della generale crisi economica dell'area occidentale"¹⁰. Il presidente della Parte governativa della Commissione ha dichiarato, nell'adunanza del 1° ottobre 2015, che il tema non fu riproposto negli anni successivi al 1996 per il sostanziale disinteresse della politica sul punto.

Per l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia, tuttavia, “bisognerebbe evitare che un intervento teso a riequilibrare la crescita esponenziale dell'8 per mille per la Chiesa cattolica avesse effetti di squilibrio nei riguardi delle altre confessioni religiose. Il principio di giustizia di Rawls sostiene che una legge è giusta se avvantaggia i più svantaggiati, non se svantaggia tutti!”¹¹.

4. La scarsa pubblicizzazione delle risorse erogate alle confessioni religiose.

Per anni, non vi è stata trasparenza sulle erogazioni da parte delle amministrazioni statali, benché i contribuenti siano direttamente coinvolti nelle scelte: sul sito *web* della Presidenza del Consiglio dei ministri, infatti, nella sezione dedicata, non sono state riportate le attribuzioni annuali alle varie confessioni, né la destinazione che queste, nella loro discrezionalità, danno ai contributi ricevuti. Al contrario, la rilevanza degli importi avrebbe imposto un'ampia pubblicità e la messa a disposizione dell'archivio completo delle contribuzioni versate negli anni, al fine di favorire forme diffuse di controllo. Infatti, solo un'adeguata conoscenza della ripartizione dei fondi tra i beneficiari e tra gli scopi predeterminati dalla legge rende possibili scelte consapevoli e ragionate. I contribuenti che vogliono conoscere la destinazione delle risorse sono stati, invece, costretti, in assenza di una

¹⁰ Relazione della Commissione paritetica Italia-Cei dell'11 settembre 2014. Da quanto riportato nella stessa relazione, la “Parte ecclesiastica, preso atto della proposta, si riserva ogni valutazione in proposito, alla luce di tutti gli elementi che potranno essere presi in considerazione”. Nella relazione del 20 settembre 2013, la stessa Parte afferma che “la somma percepita con il finanziamento va rapportata ad un fabbisogno aumentato con il costo della vita. (...) in prospettiva, è possibile un calo del gettito dovuto alla fase recessiva in atto”.

¹¹ Nota del 22 maggio 2015.

riaggregazione dei dati sulla distribuzione complessiva del gettito fornita dall'amministrazione, a consultare i siti *web* delle confessioni.

La Presidenza del Consiglio riferisce che è in fase di implementazione l'area comune dedicata all'8 per mille “sul sito del Governo (gestione statale, Chiesa cattolica e altre confessioni religiose), finalizzata a rendere facilmente reperibili, sul sito istituzionale, tutte le informazioni e i dati relativi all'8 per mille, con accesso diretto dall'*home page* del sito istituzionale nell'area ‘amministrazione trasparente’ per una maggiore consapevolezza del contribuente sulle diverse tipologie di scelta”¹². Anche l'Ufficio del segretario generale, Ufficio studi e rapporti istituzionali, assicura che, “così come espressamente chiesto dalla Corte dei conti, è in fase di ultimazione la creazione di una pagina generale dedicata all'8 per mille, accessibile direttamente dalla *home page* del Governo”¹³. Inoltre, “come espressamente richiesto da codesta Corte, si è provveduto ad aggiornare, all'interno del sito della Presidenza del Consiglio, la sezione della pagina *web* dedicata all'8 per mille a gestione statale, con l'inclusione dei relativi dati in forma aggregata e distinta per categorie e percentuali di attribuzione alle stesse, sia in relazione al dato corrente che a quello storico”¹⁴. Inoltre, la Presidenza assicura che “sono state pianificate e avviate le attività destinate a riunire, sotto un'unica voce, i dati e le informazioni riferite distintamente all'8 per mille a gestione statale ed alle confessioni religiose e che l'operatività potrà essere garantita in concomitanza con la definizione della nuova veste grafica del sito del Governo, in fase di rimodulazione, e una volta acquisito il *placet* dell'autorità politica. Si sottolinea che non vi è nessuna contrarietà di principio all'attivazione di un canale che favorisca la reperibilità dei dati e delle informazioni. A conferma, si rileva come le informazioni relative all'8 per mille, costantemente aggiornate sia con riferimento al dato corrente che a quello storico, sono contenute nei c.d. minisiti, rispettivamente dedicati e resi rintracciabili con facilità attraverso il motore di ricerca personalizzato della pagina *web* del Governo. Sul punto, si evidenzia che, in ossequio alle indicazioni di codesta Corte, sono stati inclusi nel sito *web*

¹² Nota n. 18099 del 26 giugno 2015 del Dipartimento per il coordinamento amministrativo.

¹³ Nota n. 3588 del 15 maggio 2015. Si legge, nella stessa nota: “In linea con le espresse richieste di maggiore pubblicità e migliore trasparenza e accessibilità dei dati, alla pagina www.governo.it/Presidenza/USRI/confessioni/ottoxmille.html sono, pertanto, riportati cenni storici sul sistema, informazioni sul suo funzionamento e, per ogni confessione religiosa che partecipa alla ripartizione dell'8 per mille, l'articolo della legge di approvazione dell'intesa riferito all'8 per mille, la destinazione delle somme attribuite e il *link* ai rispettivi siti *internet*”.

¹⁴ Nota n. 18099 del 26 giugno 2015 del Dipartimento per il coordinamento amministrativo.

dedicato all'8 per mille a gestione statale i dati riferiti alla ripartizione dell'8 per mille dal 2007 ad oggi, in forma aggregata, distinti per categoria e percentuali di attribuzione”¹⁵.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze, ha comunicato che, “a partire dal 24 aprile 2015, sul sito *internet* di questo Dipartimento è stata riorganizzata la sezione contenente i dati relativi alle scelte ed alla ripartizione del gettito derivante dall'8 per mille dell'Irpef, sulla base delle osservazioni formulate (...). Nell'ottica di ottemperare alle raccomandazioni formulate (...), per la parte di propria competenza, questo Dipartimento ha, quindi, provveduto a: - inserire le percentuali di scelta calcolate sul totale dei contribuenti; - portare in secondo piano il dettaglio regionale delle scelte per anno di erogazione, in modo da evitare ogni confusione per l'utente, mantenendo, nello stesso tempo, tale dettaglio disponibile ai soggetti eventualmente interessati; - inserire la serie storica completa delle scelte e ripartizioni (a partire dal 1990), utilizzando le stesse tabelle contenute nella relazione della Corte dei conti per i dati delle annualità antecedenti al 2008; - inoltre, per favorire la visibilità dei dati dell'8 per mille, nella pagina introduttiva della sezione dei dati delle dichiarazioni fiscali¹⁶, sono adesso presenti un titolo ed una immagine in 'vetrina' relativi all'8 per mille”¹⁷. Nell'adunanza del 1° ottobre 2015, il rappresentante del Ministero ha assicurato che, per una maggiore trasparenza, verrà segnalato che le erogazioni a favore dello Stato sono al lordo delle decurtazioni previste annualmente dalle disposizioni legislative; lo stesso Ministero, per motivi tecnici, non ritiene, invece di riaggregare in un unico dato le contribuzioni alla Chiesa cattolica, divise fra anticipo e conguaglio¹⁸.

5. Il ricorso alle campagne pubblicitarie.

Il ricorso alla pubblicità da parte delle confessioni religiose per ottenere una quota sempre più rilevante della contribuzione pubblica rischia di creare la necessità di convogliare ingenti risorse a fini promozionali a discapito del loro utilizzo per le finalità proprie.

¹⁵ Nota n. 24665 del 29 settembre 2015.

¹⁶ www1.finanze.gov.it/pagina_dichiarazioni/dichiarazioni.html

¹⁷ Nota n. 1732 del 30 aprile 2015.

¹⁸ Nella stessa adunanza, il rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze assicura che si procederà alla verifica delle incongruenze circa i dati pubblicati sul sito con quelli riportati nella relazione della Corte dei conti.

Secondo la Conferenza episcopale italiana, la necessità “di assicurare sempre meglio la conoscibilità dei dati e la trasparenza del sistema deve essere armonizzata con l’esigenza, pure rilevata, di contenere le spese investite in pubblicità. Non si può ignorare, peraltro, che proprio tali spese concorrono, in misura significativa, a realizzare un’adeguata informazione dei cittadini e, quindi, a garantire l’effettivo esercizio della libertà di scelta”¹⁹.

L’Unione italiana delle Chiese avventiste del 7° giorno concorda “con il principio che debba esserci un equilibrio tra i costi sostenuti per la pubblicità e la realizzazione dei progetti finanziati con l’8 per mille”²⁰.

6. Il rischio di discriminazione nei confronti di confessioni non firmatarie di accordi.

In assenza di una legge sulla libertà religiosa, idonea a garantire, per tutte le confessioni, contributi economici, si assiste al ricorso all’intesa per ottenere il vantaggio dell’accesso ai fondi dell’8 per mille e ad alcune agevolazioni, in campo fiscale, finanziario ed organizzativo. Ciò aggrava - sotto l’aspetto del principio di uguaglianza - gli effetti di due fenomeni che sono, da una parte, il ritardo nell’approvazione delle intese già concluse e, ancor di più, la mancanza di esse per altre confessioni, in particolare per quelle che, nel corso degli anni, sono divenute numericamente consistenti, cosa che finisce per negare a numerose collettività religiose di partecipare al finanziamento pubblico; la selezione dei soggetti ammessi o esclusi dalle intese ha motivazioni del tutto discrezionali e, come tali, foriere di possibili effetti discriminatori.

Di qui, il rischio dell’affermazione di un pluralismo confessionale imperfetto.

Peraltro, la possibilità di accesso all’8 per mille di molte confessioni oggi escluse cambierebbe il quadro della distribuzione delle risorse, riducendo le entrate, soprattutto, della Chiesa cattolica e dello Stato, oggi avvantaggiati dal meccanismo.

L’Unione italiana delle Chiese avventiste del 7° giorno concorda che l’istituto “delle intese, espressamente previsto dall’art. 8 della Costituzione, in ragione della estrema lentezza e farraginosità con cui è stato fin qui attivato, crea, effettivamente, discriminazione tra le fedi religiose, non solo per quanto concerne il finanziamento dello Stato”; di qui,

¹⁹ Nota del 21 settembre 2015.

²⁰ Nota del 15 giugno 2015.

l'auspicio "che vi si ponga rimedio al più presto, con una legge quadro di libertà religiosa e con 'intese' *ad hoc*, per chi desidera tale finanziamento o ha esigenze peculiari"²¹.

L'Unione cristiana evangelica battista d'Italia puntualizza di aver firmato l'intesa nel 1995 e di aver optato per l'8 per mille soltanto con la sua revisione del 2012, non essendovi, "quindi, nessun ricorso all'intesa per ottenere il vantaggio dell'accesso ai fondi dell'8 per mille. (...) il ricorso all'intesa è più legato alla rivendicazione di un diritto costituzionale che ad una rincorsa dell'8 per mille. Tuttavia", l'Unione concorda "sulla necessità di una legge sulla libertà religiosa"²².

7. L'assenza di controlli sulla gestione dei fondi.

Non esistono verifiche di natura amministrativa sull'utilizzo dei fondi erogati alle confessioni, nonostante i dubbi sollevati dalla Parte governativa della Commissione paritetica Italia-Cei su alcune poste e sulla ancora non soddisfacente quantità di risorse destinate agli interventi caritativi²³. In tale contesto di carenza, si segnalano alcune ipotesi di abusi riportate recentemente dalla stampa nazionale²⁴.

Secondo il Ministero dell'interno, il controllo sui rendiconti "non è di tipo contabile, ma esclusivamente finalizzato a verificare che l'utilizzazione di tali fondi sia in linea con le finalità - previste in ciascuna legge di intesa - a cui tali somme devono essere destinate. I rendiconti, accompagnati da una relazione, vengono, poi, trasmessi dal Ministero dell'interno al Ministero dell'economia e finanze. Tale procedura, codificata in alcune leggi di intesa, viene seguita, per omogeneità, anche per quelle intese che non lo prevedono espressamente. (...) Dalla indagine, è emersa, poi, la circostanza, sconosciuta a questa Direzione, che i rendiconti trasmessi al Ministero dell'economia non sarebbero, poi, giunti agli uffici che dovrebbero trattare la materia. Nel prendere atto di quanto segnalato, questa

²¹ Nota del 15 giugno 2015.

²² Nota del 22 maggio 2015.

²³ L'importo versato alla Cei nel 2014 è stato di 1.054.310.702,18 euro. Di questi, 388.251.190 sono stati utilizzati per il sostentamento del clero, 433.321.320,67 per le esigenze di culto e 245.000.000 per gli interventi caritativi.

²⁴ *Ex multis*, *la Repubblica* del 30 aprile 2015, http://palermo.repubblica.it/cronaca/2015/04/30/news/il_patto_segreto_dell_otto_per_mille_lo_scandalo_che_fa_tremare_notabili_e_prelati_a_trapani-113244469/; *la Repubblica* del 28 luglio 2015, http://palermo.repubblica.it/cronaca/2015/07/27/news/inchiesta_sulla_curia_di_trapani_il_vescovo_micciche_indagato_per_calunnia-119927006/

Direzione si impegna a formalizzare la richiesta finalizzata ad individuare l'Ufficio del Ministero dell'economia cui compete la trattazione della materia e a cui indirizzare i rendiconti"²⁵.

Lo stesso Ministero precisa che, "nel redigere la relazione, rispetto agli anni precedenti, ci si è maggiormente soffermati sull'esame delle singole forme di utilizzazione dei fondi dell'8 per mille, tenendo presente che, per quanto riguarda la Chiesa cattolica, tutti i modi e le iniziative di utilizzazione dei fondi stessi devono essere riconducibili ai tre settori di intervento specificamente individuati dalla legge, ossia sostentamento del clero, esigenze di culto della popolazione, interventi caritativi in Italia e nei paesi del Terzo mondo"²⁶. Tuttavia, dall'analisi della relazione, tale maggiore approfondimento non risulta.

E' il caso di osservare, infine, che il controllo pubblico sulla destinazione dell'8 per mille, se, da un lato, non comporta - ovviamente - alcun sindacato di merito sulle scelte discrezionali delle confessioni religiose circa l'impiego delle risorse da esse percepite, dall'altro, non può non ricomprendere il riscontro, con modalità, al momento, non compiutamente definite, della coerenza - secondo il generale principio contabile - fra l'utilizzo delle risorse stesse e le finalità previste dalla legge.

8. La carenza di controlli sulla correttezza delle attribuzioni degli optanti e sull'agire degli intermediari.

Non vi sono stati, in passato, controlli sulla correttezza delle attribuzioni degli optanti, né un monitoraggio approfondito sull'agire degli intermediari cui è demandato il compito della trasmissione delle volontà all'Agenzia delle entrate.

Tuttavia, l'Agenzia delle entrate segnala che, a partire dal 2014, si è intrapresa, anche a seguito delle sollecitazioni di questa Corte, un'azione coordinata e sinergica, focalizzata nei confronti di alcuni centri di assistenza fiscale (Caf) per i quali, in base agli elementi informativi a disposizione, emergessero dati significativi in relazione ad alcuni fattori di rischio. Con direttiva²⁷ del 26 giugno 2014, l'Agenzia ha fornito alle direzioni regionali un piano di interventi mirati a controllare le modalità di gestione, da parte dei Caf, delle scelte

²⁵ Nota n. 3106.pdf del 19 dicembre 2014 del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

²⁶ Nota n. 2105 del 29 settembre 2015.

²⁷ N. 85842.

circa la destinazione del 5 e dell'8 per mille; il piano di interventi ha fornito alle strutture regionali di *audit* il numero e la tipologia di strutture da controllare, i riscontri da effettuare, nonché le modalità operative da adottare. L'Agenzia segnala che le scelte indicate nel modello 730-3 sono modificabili dall'intermediario nella successiva fase di trasmissione e, pertanto, potrebbero non coincidere con quelle effettivamente trasmesse all'Agenzia.

“Quanto sopra evidenzia che il contribuente non può esercitare un effettivo controllo sulla corrispondenza delle opzioni esercitate nel mod. 730-1 con quelle successivamente trasmesse all'Agenzia”²⁸.

Ad oggi, sono stati conclusi 34 degli interventi di vigilanza programmati²⁹. Nel corso degli accessi, “sono state esaminate 4.968 schede per la scelta dell'8 per mille; di queste, il 49 per cento recano una scelta a favore della Chiesa cattolica, l'11 per cento non recano alcuna

²⁸ Nota n. 86341 del 25 giugno 2015 dell'Agenzia delle entrate.

²⁹ Attraverso un piano di interventi mirati: “L'Agenzia delle entrate, nel 2014, ha posto in essere specifici controlli sulla corretta gestione delle scelte in oggetto nei confronti del Caf Acli s.r.l. e del Caf Mcl s.r.l. In particolare, con specifica direttiva, l'Agenzia ha fornito alle direzioni regionali un piano di interventi, indicando il numero e la tipologia di strutture da controllare, i riscontri da effettuare, nonché le modalità operative da adottare. In particolare, sono stati previsti trentasei interventi di vigilanza nei confronti di strutture periferiche, società di servizi e sedi legali dei due Caf selezionati. a) Scopo dei controlli. I controlli, in aggiunta a quelli già ordinariamente svolti sul corretto adempimento degli obblighi previsti in materia (ad es., conservazione delle schede recanti le scelte effettuate dai contribuenti), sono stati finalizzati a: - rilevare eventuali ingerenze nel processo decisionale dell'utente del Caf che ne limitino l'autonomia nella effettuazione della scelta in argomento; - individuare eventuali comportamenti fraudolenti, posti in essere nell'ambito dell'attività di assistenza fiscale, volti a procurare un indebito vantaggio economico a un determinato beneficiario; - evidenziare eventuali criticità nello svolgimento delle attività correlate al processo in esame. b) Metodologia di controllo. Presso le strutture selezionate, si è proceduto all'analisi delle modalità operative seguite per l'acquisizione delle scelte operate dai contribuenti, verificando, in particolare: - se la struttura abbia predisposto, per i propri operatori, istruzioni o direttive al riguardo; - se queste ultime siano state osservate e risultino conformi a quelle definite dall'Agenzia delle entrate nelle circolari annuali sull'assistenza fiscale. Con particolare riferimento a quest'ultimo aspetto, è stato verificato che non siano state previste o poste in essere forme di ingerenza nel processo decisionale dei contribuenti assistiti o, comunque, modalità di gestione delle scelte in argomento non conformi al dettato normativo; se necessario, tale riscontro è stato effettuato anche nell'ambito dell'area riservata del sito del Caf, chiedendo ad un operatore autorizzato di accedere con le proprie credenziali; - l'eventuale presenza, nei locali ove viene svolta l'assistenza fiscale, di pubblicità volta ad orientare le scelte dei contribuenti; - la presenza, nelle funzionalità degli applicativi informatici usati dal Caf per elaborare le dichiarazioni e creare i *file* da inviare telematicamente all'Agenzia, di eventuali automatismi volti alla trasmissione di dati diversi da quelli indicati dal contribuente nel modello consegnato al Caf o che possano prefigurare possibili forme di ingerenza incompatibili con il corretto svolgimento dell'attività di assistenza fiscale; tale esame è stato svolto attraverso l'elaborazione di una dichiarazione simulata da operatori del Caf dallo stesso designati. Nel corso dei controlli, si è proceduto, inoltre, a selezionare un adeguato campione di schede relative alla scelta della destinazione dell'8 per mille dell'Irpef, al fine di verificare che: 1) quanto indicato dal contribuente nel mod. 730-1 corrisponda a quanto riportato nel prospetto di liquidazione elaborato dal Caf e a quanto trasmesso telematicamente all'Agenzia delle entrate; 2) in caso di schede prive di scelta, risulti correttamente trasmessa all'Agenzia l'informazione circa la mancata effettuazione della scelta in parola” (nota n. 99740 del 23 luglio 2015 dell'Agenzia delle entrate).

scelta e il restante 40 per cento indicano scelte a favore di altri beneficiari^{30 31}. Dai controlli svolti, sono emerse le irregolarità di seguito indicate. a) Trasmissione di scelte relative alla destinazione dell'8 per mille difformi dalla volontà del contribuente. A tale irregolarità è riconducibile la seguente casistica: - il contribuente ha espresso una scelta che il Caf ha ommesso di trasmettere; - il Caf ha trasmesso una scelta, nonostante il contribuente non ne avesse effettuata alcuna; - il contribuente ha espresso una scelta, ma il Caf ne ha trasmessa una diversa. Tali irregolarità sono state rilevate confrontando il contenuto delle schede per esprimere le scelte in questione, conservate dai Caf, e i dati che risultano trasmessi telematicamente all'Agenzia. Gli interventi di vigilanza svolti hanno consentito di rilevare che, nell'1,67 per cento dei casi esaminati, le scelte del contribuente non risultano trasmesse correttamente dal Caf. Occorre rilevare che, nel 54 per cento dei casi di trasmissione di scelte non conformi alla volontà espressa dai contribuenti, le scelte riportate nel prospetto di liquidazione elaborato dal Caf (mod. 730-3) e consegnato al contribuente non sono conformi a quelle espresse da quest'ultimo nel mod. 730-1. Va rilevato che, nel 65 per cento delle irregolarità in argomento (scelta non espressa ma trasmessa, scelta espressa ma non trasmessa correttamente), le scelte erroneamente trasmesse sono a favore della Chiesa cattolica. Tali circostanze saranno oggetto di approfondimenti nel corso degli interventi di vigilanza presso le sedi legali dei Caf, in contraddittorio con i rappresentanti dei centri. b) Mancata conservazione delle schede relative alle scelte. Un dato significativo, ai fini dell'analisi della situazione, è quello relativo alla mancata conservazione, da parte del Caf, delle schede recanti la scelta del contribuente, rilevata nel 5,35 per cento dei casi esaminati. Tale comportamento, in violazione di quanto disposto dall'art. 16, c. 1, lett. d), del d.m. n. 164/1999, di fatto, ha reso impossibile, nei casi in questione, il riscontro circa la corretta trasmissione delle scelte espresse. Si segnala come, nell'84,20 per cento delle irregolarità in argomento (mancata conservazione del mod. 730-1), è stata trasmessa una scelta per la destinazione dell'8 per mille a favore della Chiesa cattolica. c) Ingerenza nel processo decisionale del contribuente. Con particolare riferimento ad uno dei Caf controllati, è stato

³⁰ “E' fondato ritenere che i contribuenti scelgano il Caf al quale richiedere assistenza fiscale anche in ragione dei propri orientamenti politici, religiosi o, più in generale, culturali. In quest'ottica, non sorprende che circa la metà dei contribuenti che scelgono un Caf di matrice cattolica decida di destinare l'8 per mille proprio alla Chiesa cattolica”.

³¹ Nell'adunanza del 1° ottobre 2015, l'Agenzia delle entrate ha giustificato il rilevante scostamento percentuale delle schede controllate dei diversi beneficiari rispetto alla percentuale sul totale delle scelte con la limitatezza del campione.

rilevato che, in una nota riguardante la campagna di assistenza fiscale 2014, il Caf stesso ha sollecitato gli operatori delle sedi periferiche a consigliare ai contribuenti di devolvere l'8 per mille a favore della Chiesa cattolica. I dati relativi agli esiti dei controlli svolti sono sintetizzati nelle tabelle di seguito riportate:

schede controllate	tipologia di irregolarità				totale irregolarità	
	trasmissione di scelte non conformi alla volontà espressa dai contribuenti		mancata conservazione delle schede relative alle scelte			
numero	numero	%	numero	%	numero	%
4.968	83*	1,67	266	5,35	349	7,02

*di cui, 20 (0,40 per cento) scelta espressa ma non trasmessa, 58 (1,17 per cento) scelta non espressa ma trasmessa e 5 (0,10 per cento) scelta espressa ma non trasmessa correttamente.

irregolarità a favore della Chiesa cattolica		tipologia di irregolarità			
		trasmissione di scelte non conformi alla volontà espressa dai contribuenti		mancata conservazione delle schede relative alle scelte	
numero	%	numero	%	numero	%
278	79,60	54*	65,00	224	84,20

*di cui, 53 (98,10 per cento) scelta non espressa ma trasmessa e 1 (1,90 per cento) scelta espressa ma non trasmessa correttamente.

interventi vigilanza svolti	tipologia di irregolarità				totale	
	presenza di materiale pubblicitario		ingerenza nel processo decisionale			
numero	numero	%	numero	%	numero	%
34	-	-	2	5,88	2	5,88

d) Il concorso *Ifeel Cud*. Le strutture regionali di *audit*, nel corso dei controlli, hanno rilevato anche le attività svolte dalle sedi del Caf Acli, nell'ambito del concorso *Ifeel Cud*, iniziativa pubblicizzata sul sito *internet* dello stesso Caf. (...) ³². Dalla documentazione pubblicata sul

³² Di seguito, si descrive l'iniziativa: "Sul sito del Caf, nel periodo di svolgimento della campagna di assistenza fiscale per il 2014, era presente un *link* di collegamento al sito www.ifeelcud.it, relativo all'omonimo concorso indetto dal Servizio per la promozione del sostegno economico alla Chiesa cattolica della Cei, in 'collaborazione con il Caf Acli'. Tale collegamento non è, ad oggi, più presente nel sito del Caf; il concorso è stato indetto, comunque, anche per il 2015 ed è illustrato nel sito ad esso dedicato. Secondo quanto indicato nel relativo regolamento, il concorso è rivolto a tutte le parrocchie d'Italia che, per partecipare, devono: - organizzare, attraverso i giovani della comunità parrocchiale, una raccolta 'informata e consapevole' delle schede allegate al Cu, in busta chiusa, tra la popolazione; - ideare un progetto con finalità sociali per migliorare la vita della parrocchia. Le parrocchie che presenteranno i progetti considerati più meritevoli vinceranno un contributo economico da utilizzare per la realizzazione del progetto. L'importo di tale contributo è calcolato in relazione al numero di schede raccolte. Secondo quanto precisato sul sito relativo al concorso in argomento, l'iniziativa ha un duplice scopo: - aiutare i soggetti esonerati dalla presentazione della dichiarazione, in particolare gli anziani, ad esercitare il diritto di esprimere la scelta per la destinazione dell'8 per mille; - finanziare progetti concreti di solidarietà. Dall'analisi della documentazione presente sul sito www.ifeelcud.it, sembra che il

sito relativo al concorso, non è possibile desumere interferenze del Caf nel processo decisionale dei contribuenti che effettuano la scelta. Resta indubbio, tuttavia, il fatto che il Caf, nel corso della campagna di assistenza fiscale 2014, pubblicizzava, sul proprio sito, attraverso un *link* di collegamento al sito del concorso in argomento, un'attività a sostegno della Chiesa cattolica. (...) Nel corso degli accessi svolti, non sono state rilevate, presso le strutture controllate, attività diverse dalla raccolta delle schede recanti le scelte dei contribuenti ai fini della successiva trasmissione delle scelte stesse; secondo quanto dichiarato dai responsabili delle sedi controllate, il numero di schede raccolte è esiguo e, in molti casi, pari a zero. Il rappresentante del Caf, nel corso degli accessi, ha dichiarato che: - il concorso è stato organizzato dalla Cei per agevolare la consegna delle schede per la scelta dell'8 per mille per i contribuenti detentori di soli redditi certificati da Cu, esonerati dall'obbligo di presentare la dichiarazione dei redditi (per lo più, pensionati e giovani al primo impiego); - sul sito del Caf, è stato presente, solo per un periodo di tempo limitato, un *banner* pubblicitario che conteneva un *link* per il collegamento al sito del concorso, sito esterno a quello del Caf Acli; - il concorso, rivolto alle parrocchie, ha la finalità di finanziare progetti di utilità sociale; - a tale attività il Caf Acli ha collaborato gratuitamente, su richiesta della Cei, per il solo invio telematico delle scelte effettuate dai contribuenti e per la pubblicità dell'iniziativa. Al riguardo, fermo restando che ulteriori accertamenti saranno svolti nel corso dell'accesso presso la sede legale del Caf, si evidenzia che l'iniziativa presenta aspetti e profili, legati alle peculiari modalità di raccolta delle scelte e ai soggetti in essa coinvolti, che saranno opportunamente valutati³³.

A causa delle problematiche riscontrate, anche per l'anno in corso è stata avviata una specifica attività di vigilanza sul processo di gestione delle scelte in oggetto da parte dei Caf.

L'Agenzia ha diramato alle proprie direzioni regionali un piano di controlli che, rispetto a quello realizzato nell'anno precedente, prevede un incremento sia del numero di Caf da

coinvolgimento del Caf Acli nel suddetto concorso consista esclusivamente nel fatto che le schede possano essere consegnate gratuitamente al Caf stesso per la successiva trasmissione all'Agenzia delle entrate; al riguardo, va rilevato che, nel sito, è specificato che le suddette schede possono essere, comunque, consegnate anche a qualsiasi altro Caf. E' previsto che le schede siano raccolte e consegnate dal responsabile parrocchiale al Caf in busta chiusa, unitamente a fotocopia del documento di identità, del codice fiscale e a delega del contribuente" (nota n. 99740 del 23 luglio 2015 dell'Agenzia delle entrate).

³³ Nota n. 99740 del 23 luglio 2015 dell'Agenzia delle entrate.

sottoporre a vigilanza sia del numero di interventi da svolgere a cura delle strutture regionali di *audit*³⁴.

9. Lo scarso interesse dello Stato per la quota di propria competenza.

In violazione dei principi di buon andamento, efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione, lo Stato mostra disinteresse per la quota di propria competenza, cosa che ha determinato, nel corso del tempo, la drastica riduzione dei contribuenti a suo favore, dando l'impressione che l'istituto sia finalizzato - più che a perseguire lo scopo dichiarato - a fare da apparente contrappeso al sistema di finanziamento diretto delle confessioni. Risulta, pertanto, frustrato l'intento di fornire una valida alternativa ai cittadini che, non volendo finanziare una confessione, aspirino, comunque, a destinare una parte dell'imposta sul reddito a finalità sociali ed umanitarie.

In particolare, quanto sopra detto si sostanzia nei seguenti comportamenti:

a) L'assenza di campagne pubblicitarie.

Si rileva la totale assenza - negli oltre venti anni di vigenza dell'istituto - di iniziative promozionali, da parte dello Stato, circa le proprie attività, risultando l'unico competitore che non sensibilizza l'opinione pubblica sulle proprie iniziative. La mancanza di informazione e di campagne promozionali, a fronte di una vivace attività delle confessioni finalizzata ad aumentare le proprie quote, ha contribuito a produrre la marginalizzazione dell'iniziativa pubblica e compromesso la possibilità di ottenere maggiori introiti. Non risultano iniziative nemmeno per gli ultimi anni, nonostante la novità costituita dalla possibilità di destinare risorse all'edilizia scolastica³⁵, tema particolarmente sentito dai cittadini contribuenti.

³⁴ Il piano prevede lo svolgimento, entro il 30 ottobre, di 160 interventi di vigilanza nei confronti di strutture periferiche, società di servizi e sedi legali di sette Caf, dislocate sul territorio nazionale.

³⁵ Peraltro, la legge 13 luglio 2015, n. 107, *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*, ha modificato, a pochi mesi dall'introduzione di tale possibilità, le modalità di accesso a tali contributi. Infatti, l'art. 1, c. 172 stabilisce che le "risorse della quota a gestione statale dell'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, di cui all'art. 48 della l. 20 maggio 1985, n. 222, e successive modificazioni, relative all'edilizia scolastica sono destinate agli interventi di edilizia scolastica che si rendono necessari a seguito di eventi eccezionali e imprevedibili individuati annualmente con

La Presidenza del Consiglio afferma che “i Governi *pro tempore*, nel corso degli anni, hanno ritenuto opportuno di non promuovere specifiche campagne pubblicitarie tradizionali mirate a sensibilizzare la scelta del contribuente a favore dello Stato, mentre sono state poste in essere, con continuità e con cadenza periodica, iniziative per garantire la conoscibilità dell’istituto e dei risultati raggiunti con l’impiego dei fondi assegnati. (...) Per l’annualità in corso, è stato ritenuto inopportuno promuovere forme di pubblicità, considerate le riduzioni finanziarie che destinano, anche per il 2015, una parte consistente dei fondi a finalità diverse da quelle normativamente previste per il fondo in questione, che impatteranno, altresì, anche per le annualità successive”³⁶. Va rilevato, tuttavia, che la quota di parte statale risulta, per gli ultimi due anni, non del tutto insignificante, ammontando a 33.234.321 euro per il 2014 e a 36.146.971 per il 2015. La Presidenza del Consiglio giustifica l’inerzia anche con la non “entrata in vigore, all’epoca, della novella che ha introdotto la categoria dell’edilizia scolastica tra le tipologie dell’8 per mille statale, con il risultato di un ulteriore ampliamento della platea dei beneficiari, ma non dell’ammontare delle risorse a disposizione. Per l’annualità 2016, invece, è stata pianificata la procedura per l’avvio di una campagna pubblicitaria nell’ambito del piano di comunicazione del Governo da adottarsi entro il 30 novembre di ogni anno, iniziativa allo studio ed in attesa della valutazione dei costi e delle necessarie autorizzazioni dell’autorità politica”³⁷.

Auspica, invece, il ricorso a campagne pubblicitarie il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, secondo cui iniziative “di pubblica informazione relativamente alla quota dell’8 per mille di diretta gestione statale sono certamente opportune. Il sito *web* della Cooperazione italiana potrebbe fungere a questo scopo, pubblicando, in caso, il bando annuale dell’8 per mille nonché gli esiti della selezione relativa alla categoria ‘fame nel mondo’. I progetti ammessi a finanziamento potrebbero, poi, essere pubblicizzati anche per

decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, anche sulla base dei dati contenuti nell’Anagrafe dell’edilizia scolastica”.

³⁶ Nota n. 18099 del 26 giugno 2015 del Dipartimento per il coordinamento amministrativo. Si legge nella stessa nota: “Annualmente, come previsto dall’art. 8 del regolamento di attuazione dell’8 per mille di cui al d.p.r. n. 76/1998, il Presidente del Consiglio dei ministri riferisce al Parlamento sull’erogazione dei fondi dell’anno precedente e sulla verifica dei risultati ottenuti mediante gli interventi finanziati. La relativa relazione, contenente la destinazione degli interventi finanziati, l’esplicitazione dello stato dell’arte dei progetti realizzati ed in via di realizzazione, è, altresì, pubblicata nell’apposita area dedicata all’8 per mille del sito della Presidenza del Consiglio”.

³⁷ Nota n. 24665 del 29 settembre 2015.

il tramite delle nostre rappresentanze all'estero"³⁸. Tuttavia, nessuna iniziativa è stata assunta, finora, dal Ministero in questione.

b) La decurtazione della quota.

Sin dai primi anni di applicazione dell'istituto, la quota statale è stata drasticamente ridotta, dirottata su altre finalità, venendo meno l'affidamento - derivante dalla sottoscrizione - sull'utilizzo della stessa. Complessivamente, negli anni, le decurtazioni ai fondi rappresentano oltre i due terzi delle somme destinate dai cittadini. Per gli anni 2011 e 2012, la quota è stata completamente azzerata; per il 2013, si è ridotta, da 170 milioni, alla cifra irrisoria di 400 mila euro.

La decurtazione della quota dell'8 per mille di competenza statale andrebbe eliminata affinché possa essere garantita la piena esecuzione della volontà e della libera scelta di tutti. Risulta contrario ai principi di lealtà e di buona fede che il patto con i contribuenti sia violato, tanto più che vengono penalizzati solo coloro che scelgono lo Stato e non gli optanti per le confessioni, le cui determinazioni non sono toccate, cosa incompatibile con il principio di uguaglianza: la volontà di chi sceglie lo Stato deve essere considerata con lo stesso rispetto riconosciuto a chi opta per una confessione religiosa.

Al contrario, la Presidenza del Consiglio ribadisce che "le disposizioni normative intervenute nel tempo continueranno ad incidere in diminuzione e in modo continuativo sulla capienza dei fondi dell'8 per mille per il carattere permanente delle riduzioni ivi previste, oltre ai tagli lineari previsti, annualmente, in applicazione dei decreti sulla stabilizzazione finanziaria: d.l. n. 78/2010 e d.l. n. 98/2011. E' stato anche rilevato che la costante e progressiva riduzione del fondo possa essere temperata, provvedendo a far cessare l'operatività delle norme che prevedono le menzionate riduzioni o, perlomeno, a riformulare le disposizioni legislative, indicando in altre fonti la copertura delle finalità assicurate dalle riduzioni medesime"³⁹. Di seguito vengono riportate le riduzioni previste.

³⁸ Nota dell'8 giugno 2015 della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

³⁹ Nota n. 18099 del 26 giugno 2015 del Dipartimento per il coordinamento amministrativo.

riduzioni permanenti previste per la quota dell'8 per mille di competenza statale	euro
art. 1 <i>quater</i> , c. 4, d.l. n. 249/2004	5.000.000, dal 2006
art. 40, c. 1 <i>bis</i> , d.l. n. 98/2011; art. 1, c. 13, l. n. 220/2010	21.573.793,00, dal 2011
art. 21, c. 9, d.l. n. 98/2011	64.000.000, dal 2011
l. europea 2013; l. n. 97/2013, art. 13, c. 2, lett. d)	12.000.000, dal 2014
totale	102.573.723

fonte: Presidenza del Consiglio dei ministri.

Fra l'altro, l'istruttoria sulle richieste di contributi è fatta dalla Presidenza del Consiglio - con l'apporto dei Ministeri competenti - anche per gli anni in cui i contributi non sono assegnati o attribuiti in misura minima, rendendo tale attività priva di utilità, con conseguente, ingente spreco di energie e risorse pubbliche, dal momento che, da anni, le strutture preposte dedicano tempo e competenze nella valutazione di migliaia di progetti che non sono, poi, finanziati.

Secondo il Ministero degli affari esteri, per la categoria 'fame nel mondo', "da quest'anno appare superato il problema specifico relativo ai fondi non assegnati o conferiti in misura minima, in quanto i fondi attribuiti sono certi. Si evidenzia, comunque, che la disponibilità finanziaria attribuita alla categoria 'fame nel mondo' è inferiore al totale richiesto dagli enti proponenti i progetti. Rispetto all'istruttoria posta in essere dalla Presidenza del Consiglio con l'apporto dei Ministeri competenti, si evidenzia la necessità di una migliore e più puntuale regolamentazione degli aspetti procedurali connessi all'iter di valutazione dei progetti presentati per il finanziamento. A tale proposito, sentito l'Organismo indipendente di valutazione, si evidenzia, inoltre, che i sedici punti di cui all'indice della relazione tecnica (allegato B alle domande) costituiscono, di fatto, un *format* per la presentazione dei progetti e sono in linea con quelli approvati ed utilizzati per gli avvisi pubblici della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero (...), agevolando, di conseguenza, la relativa procedura di valutazione"⁴⁰.

c) La destinazione delle risorse.

Le risorse derivanti dall'opzione a favore dello Stato - nata come alternativa alla scelta per le confessioni - sono state veicolate, per una parte consistente, verso scopi riconducibili agli interessi di quest'ultime. Infatti, è stato rilevante, negli anni, l'apporto finanziario agli

⁴⁰ Nota dell'8 giugno 2015 della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

enti ecclesiastici e alle organizzazioni confessionali rispetto alle altre tipologie di enti⁴¹; ciò appare singolare, in considerazione del fatto che questi godono già del contributo degli optanti per le confessioni, che risulta, peraltro, assai più consistente di quello di competenza statale. Il finanziamento statale di tali enti - per il rispetto dovuto ai contribuenti, che scelgono sulla base della distinzione fra la quota destinata a soggetti religiosi e quella a diretta gestione statale - dovrebbe, eventualmente, gravare su altri capitoli di bilancio.

Secondo la Presidenza del Consiglio, “la prevalenza numerica delle istanze di contributo per la tipologia relativa alla conservazione dei beni culturali ha significativamente inciso, in termini percentuali, sui contributi concessi a tale categoria, né nessuna limitazione o ragione ostativa è prevista dalla norma ai fini dell’accoglimento delle istanze per il restauro e la valorizzazione di edifici sacri, se non in ragione della rispondenza delle iniziative stesse alle finalità ed ai requisiti richiesti per accedere al contributo per i quali è necessaria la sussistenza dell’interesse culturale del bene, ai sensi del codice dei beni culturali (art. 21 d.lgs. n. 42/2004). Criterio distintivo che, per la prevalente natura culturale dei beni in possesso degli enti ecclesiastici, ne ha, di fatto, privilegiato l’assegnazione nell’erogazione dei contributi nel corso degli anni rispetto alle altre tipologie di enti pubblici, pur se legittimamente assegnati”⁴².

L’Unione italiana delle Chiese avventiste del 7° giorno precisa di non aver “mai chiesto né ricevuto fondi dall’8 per mille destinato allo Stato per iniziative organizzate e/o gestite”⁴³.

⁴¹ In relazione, si porta l’esempio dell’ingente finanziamento concesso, in anni passati, a favore del restauro del prospetto principale della sede della Pontificia università gregoriana e del suo cortile maggiore. Infatti: a) la sede gode della extraterritorialità; b) la facciata e il suo cortile, in considerazione delle priorità di tutela e salvaguardia dei monumenti, non rivestono particolare pregio. Le somme ottenute con l’8 per mille di competenza statale per tale opera risultano rilevanti e reiterate negli anni: per il 2002, 1.441.965 euro; per il 2004, 370.000; per il 2007, 442.500; per il 2009, infine, 457.444,83 euro. Secondo la Presidenza del Consiglio, con riguardo all’extraterritorialità, “occorre evidenziare che la previsione normativa che regola l’esecuzione degli interventi sul territorio italiano (art. 6 *bis* d.p.r. n. 76/1998) è da intendersi nell’accezione geografica di collocazione sul territorio italiano, collocazione, peraltro, dalla stessa norma prevista per tutte le categorie beneficiarie, tranne che per la ‘fame nel mondo’, per la quale tale requisito è certamente escluso sotto il profilo geografico. Con riguardo alle caratteristiche della sede dell’Università gregoriana, l’immobile, vincolato ai sensi del codice dei beni culturali (art. 21 d.lgs. n. 42/2004), è stato oggetto di autorizzazione da parte della competente Soprintendenza di Roma, che ha considerato le opere relative compatibili con la tutela dell’immobile.”

⁴² Nota n. 18099 del 26 giugno 2015 del Dipartimento per il coordinamento amministrativo.

⁴³ Nota del 15 giugno 2015.

d) La scarsa coerenza delle scelte esercitate.

L'insufficiente determinatezza delle tipologie degli interventi, della loro straordinarietà e delle modalità di concreta destinazione dei fondi ha prodotto la scarsa coerenza delle scelte effettuate. Infatti, l'utilizzo della quota statale è stato, finora, effettuato, nella maggioranza dei casi, attraverso l'erogazione a pioggia ad enti, spesso privati, che ne hanno fatto richiesta, rinunciando le amministrazioni alla definizione di obiettivi soddisfacenti. In definitiva, la quota statale è stata utilizzata, prevalentemente, per attività aventi carattere di supplenza o di riserva. Peraltro, la selezione dei beneficiari spesso non risulta da una trasparente e motivata decisione.

Secondo la Presidenza del Consiglio, "le modifiche introdotte al regolamento '8 per mille' contenuto nel d.p.r. n. 76/1998, entrate in vigore a partire dall'anno 2014, sono destinate a contemperare molte delle esigenze di motivata decisione, chiarezza e trasparenza nell'individuazione dei beneficiari. Per gli interventi per fame nel mondo, è stata prevista la coerenza con le priorità geografiche e settoriali della Cooperazione italiana allo sviluppo. Modifica resasi necessaria per individuare, con maggior esattezza, i confini della categoria di intervento per un miglior coordinamento con l'azione svolta dall'amministrazione competente in materia (Ministero degli affari esteri). Per la categoria dell'assistenza ai rifugiati, è stata ampliata la platea dei destinatari degli interventi, prevedendo, oltre a coloro cui sia stato riconosciuto lo stato di rifugiato, anche le persone altrimenti bisognose di protezione internazionale, in armonia con la normativa sopravvenuta (d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, e d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, di attuazione delle direttive comunitarie emanate in materia). E' stata adottata una nuova formulazione per le calamità naturali, in modo da comprendere, in maniera più organica ed esaustiva, le varie tipologie di intervento comprese in tale categoria. Con riguardo alla categoria dei beni culturali, è stato previsto che il requisito di bene culturale dell'oggetto dell'intervento sia riconosciuto con provvedimento dell'amministrazione competente in materia di beni e attività culturali. La disposizione trae origine dalla necessità di acclarare, in maniera inequivoca, l'esistenza di tale requisito. Per effetto del citato d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, i beni culturali di proprietà dei soggetti ammessi alla ripartizione dell'8 per mille indicati dall'art. 3, c. 1, del regolamento richiamato (pubbliche amministrazioni, persone giuridiche ed enti pubblici e privati, escluso, in ogni caso, il fine di lucro) sono da considerare beni meritevoli di tutela, salvo un provvedimento che li dichiari sprovvisti di tale requisito. Infatti, ai sensi degli artt.

10 e 12 del medesimo d.lgs. n. 42/2004, le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché a ogni altro ente e istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, di interesse artistico e storico sono sottoposte alle disposizioni dello stesso codice, fino a quando non intervenga la verifica della sussistenza del requisito dell'interesse stesso. Con la disposizione adottata, non sarà più possibile, pertanto, concedere il contributo per progetti riguardanti beni per i quali tale verifica non sia intervenuta. Sono stati disciplinati, altresì, in maniera più organica, i criteri applicativi. L'art. 2 *bis*, c. 1, del regolamento, ha stabilito, quale criterio di ripartizione della quota disponibile, la divisione in quote uguali tra le cinque categorie contemplate dalla norma. La disciplina previgente non individuava alcun criterio per ripartire le risorse a disposizione, che, pertanto, potevano essere assegnate anche a una o ad alcune delle tipologie previste. Va, però, evidenziato che l'art. 48 della l. 20 maggio 1985, n. 222, prevede l'utilizzazione della quota dell'8 per mille dell'Irpef da parte dello Stato per interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione di beni culturali e, da ultimo, edilizia scolastica, senza assegnare alcuna priorità alle categorie individuate. E' sembrato, pertanto, più rispondente sia alla *ratio* di tale norma legislativa sia alla volontà del contribuente dividere in parti uguali la somma proveniente dalle scelte effettuate dai cittadini. Inoltre, per evitare che la rigida applicazione del criterio fissato potesse comportare, di fatto, il mancato utilizzo di parte delle risorse disponibili, è stato introdotto un contemperamento, stabilendo che se gli interventi ammessi a contributo e valutati favorevolmente per una o più delle cinque tipologie di intervento non esauriscono la somma attribuita per l'anno, la somma residua è distribuita in modo uguale a favore delle altre tipologie di intervento. Sono stati, inoltre, fissati criteri di ripartizione tesi a privilegiare gli interventi di maggior rilievo e ad evitare una distribuzione parcellizzata delle risorse. L'art. 2 *bis*, c. 5, ha previsto che, al fine di perseguire una equa distribuzione territoriale per gli interventi straordinari relativi alla conservazione di beni culturali, la quota attribuita sia divisa per cinque, in relazione alle aree geografiche, secondo una ripartizione frequentemente utilizzata anche dall'Istat, del nord ovest (per le regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria), del nord est (per le regioni Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna), centro (per le regioni Toscana, Umbria, Marche, Lazio), sud (per le regioni Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria), isole (per le regioni Sicilia, Sardegna). Ciò al fine di

accogliere le indicazioni avanzate, nel corso degli anni, dalle competenti Commissioni parlamentari sull'opportunità di garantire l'assegnazione dei fondi a disposizione sull'intero territorio nazionale. E' previsto, inoltre, a garanzia dell'imparzialità di giudizio, che, entro il 31 gennaio di ogni anno, con decreto del segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, siano individuati e pubblicati, nel sito della Presidenza del Consiglio dei ministri, i parametri specifici di valutazione delle istanze. Tale disposizione è in sintonia con il disposto dell'art. 12 della l. 7 agosto 1990, n. 241, che stabilisce la predeterminazione e la pubblicazione, da parte delle amministrazioni procedenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi, in caso di provvedimenti attributivi di vantaggi economici. E' stata introdotta (art. 5, c. 3, d.p.r. n. 76/1998) un'ulteriore novità di rilievo, consistente nell'assegnazione alle commissioni di valutazione il compito di esprimere, in attuazione dei criteri predeterminati, una valutazione espressa numericamente, onde avere dati oggettivi e informazioni chiare da seguire nell'attribuzione del finanziamento. Tale innovazione risponde alla richiesta di trasparenza più volte sottolineata⁴⁴.

e) La lentezza nell'assegnazione delle risorse.

Secondo la Presidenza del Consiglio, il "ritardo maturato nella tempistica prevista per la ripartizione dei fondi relativa all'anno 2014 è dipeso, *in primis*, dal differimento del termine ordinario annuale del 30 settembre, previsto dalla normativa regolamentare, di cui al d.p.r. n. 76/1998, per la presentazione delle istanze 8 per mille, al 15 dicembre 2014, proroga che ha consentito di includere la categoria dell'edilizia scolastica già a partire dalla ripartizione finanziaria dell'anno 2014, altrimenti esclusa, atteso che le modifiche al citato d.p.r. n. 76/1998 sono state introdotte con d.p.r. 17 novembre 2014, n. 172, successivo al predetto termine ordinario. In secondo luogo, si sottolinea che l'attività istruttoria e di esame tecnico delle complessive istanze pervenute, ad opera delle apposite commissioni di valutazione tecnica nominate ai sensi dell'art. 5 del citato d.p.r. n. 76/1998, ha potuto avere inizio alla fine dell'anno 2014. Occorre evidenziare la circostanza che la procedura è stata posta in atto per la prima volta, attesa l'entrata in vigore nell'annualità 2014 delle nuove regole di individuazione dei beneficiari e modalità di ripartizione. Va, poi, tenuto presente che la tempistica indicata nelle modifiche regolamentari è stata modulata sulla base del numero delle istanze mediamente pervenute per gli anni precedenti, pari a circa 1.500. Si consideri

⁴⁴ Nota n. 18099 del 26 giugno 2015 del Dipartimento per il coordinamento amministrativo.

che, invece, sono pervenute, in totale, 3.172 istanze, di cui 1.977 riferite alla sola categoria dell'edilizia scolastica. Si sottolinea, altresì, che, al fine di rispettare gli interessi dei richiedenti a rappresentare le proprie posizioni, sono state attivate le procedure di preavviso, con attesa dei termini a scadere nei casi di rigetto delle istanze, ai sensi dell'art. 10 *bis* della l. n. 241/1990. La conclusione dei lavori delle rispettive commissioni tecniche, pertanto, ha avuto luogo nel mese di luglio. La complessità della procedura - dovuta alla novità, al numero elevato e alla necessità di completare un'ampia serie di adempimenti procedurali - non ha consentito di rispettare le tempistiche previste. Allo stato, è stata inoltrata la richiesta alle Camere di rilascio del prescritto parere sugli schemi di d.p.c.m., ai sensi dell'art. 7 del citato d.p.r. n. 76/1998⁴⁵.

10. Lo scarso controllo sui fondi di competenza statale.

L'attribuzione delle scarse risorse alla gestione diretta di enti privati ha prodotto, inoltre, l'attenuazione dei controlli su tali fondi, non procedendo i privati beneficiari all'affidamento secondo le procedure di evidenza pubblica e alla verifica del buon esito delle attività attraverso la garanzia del collaudo pubblico.

Secondo la Presidenza del Consiglio, “sebbene i beneficiari aventi natura giuridica privata non siano assoggettati alla normativa sull'affidamento degli appalti pubblici, tuttavia, ai fini dell'erogazione del contributo ed in sede di monitoraggio dello stesso, è fatto obbligo (...) di produrre il certificato di collaudo o di regolare esecuzione, secondo le prescrizioni dettate dalle normative vigenti. L'applicabilità di tali disposizioni, essendo in vigore dal 2014, come già evidenziato, potrà sortire i propri effetti per le prossime ripartizioni delle risorse. Le innovazioni introdotte disciplinano, in maniera più puntuale rispetto a prima, l'erogazione, il monitoraggio e l'eventuale revoca. In particolare, è previsto che l'erogazione dei fondi ai destinatari da parte della Presidenza del Consiglio avvenga per successivi stati d'avanzamento dei lavori relativi al progetto beneficiario del contributo. Tale modifica introduce anche un effetto di contenimento della spesa pubblica, in quanto il finanziamento viene erogato, nella sua interezza, solo dopo le verifiche di effettiva esecuzione delle opere programmate. Inoltre, la revoca è stata disciplinata in maniera più

⁴⁵ Nota n. 25897 del 6 ottobre 2015.

rigorosa, prevedendo anche la restituzione delle somme non correttamente impiegate alla Presidenza del Consiglio, con recupero dei fondi a vantaggio della finanza pubblica. Precedentemente, nulla era previsto per il caso in cui il destinatario non avesse trasmesso i dati necessari per procedere al pagamento ovvero per l'ipotesi di lavori iniziati, ma non terminati, o eseguiti parzialmente o in maniera difforme al progetto approvato. Non era disciplinata la proroga delle scadenze progettuali, né era esplicitamente individuato un meccanismo di recupero per le somme erogate e non utilizzate, dopo l'affidamento dei lavori. Con la nuova disciplina, è prevista, oltre alle commissioni tecniche di valutazione, l'istituzione di apposite commissioni tecniche di monitoraggio, distinte dalle prime, in modo da evitare ogni possibile commistione tra i due momenti procedurali. Esse sono deputate a verificare l'andamento dei lavori in corso di realizzazione, consentendo a questa Presidenza, qualora riscontri mancanze o irregolarità procedurali, di procedere alla revoca del contributo, sulla base del combinato disposto dell'art. 8, c. 6, e art. 8 *bis*, c. 1, lett. b), del regolamento di cui al d.p.r. n. 76/1998 novellato, che prevede, in specie: "Per gli interventi di conservazione di beni culturali immobili ovvero per le opere relative a interventi di calamità naturali, la relazione deve essere corredata dal certificato di collaudo delle opere ovvero, nei casi previsti dalla vigente normativa in materia di opere pubbliche, dal certificato di regolare esecuzione e dalla relazione sul conto finale". Per valutare l'impatto delle nuove disposizioni, introdotte proprio al fine di ovviare alle lacune lamentate, occorrerà attendere i risultati della messa in prova del procedimento, a partire dalla prossima annualità"⁴⁶.

Il Ministero degli affari esteri condivide "l'opportunità di monitorare l'andamento delle iniziative finanziate nell'ambito della categoria 'fame nel mondo'. A tale proposito, si potrebbe introdurre una procedura di monitoraggio sia *in itinere*, tramite sopralluoghi *in loco*, sia *ex post*, attraverso l'esame della rendicontazione finale. In merito al monitoraggio *in loco*, si può ipotizzare il coinvolgimento delle unità tecniche locali della Cooperazione italiana, con la eventuale partecipazione del competente Dipartimento della Presidenza del Consiglio. In tale caso, una quota dell'8 per mille di diretta gestione statale potrebbe essere destinata alle relative spese di monitoraggio"⁴⁷.

⁴⁶ Nota n. 18099 del 26 giugno 2015 del Dipartimento per il coordinamento amministrativo.

⁴⁷ Nota dell'8 giugno 2015.

Sul punto, la Presidenza del Consiglio afferma l'inapplicabilità della proposta, “a legislazione vigente, stante il vincolo di destinazione delle risorse ai beneficiari del contributo in esame”⁴⁸.

⁴⁸ Nota n. 24665 del 29 settembre 2015.



ALLEGATI

ALLEGATO N. 1

Deliberazione 19 novembre 2014, n. 16/2014/G

Relazione “Destinazione e gestione dell’8 per mille dell’Irpef”

deliberazione n. 16/2014/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

I, II Collegio e Collegio per il controllo sulle entrate

nell'adunanza del 23 ottobre 2014

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e, in particolare, l'articolo 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

visto l'articolo 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, con cui, ad integrazione dell'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, viene stabilito che le amministrazioni comunichino alla Corte dei conti ed agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento delle relazioni della Corte stessa, le misure consequenzialmente adottate in esito ai controlli effettuati;

visto l'articolo 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con cui viene stabilito che, ove l'amministrazione ritenga di non ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte a conclusione di controlli su gestioni di spesa o di entrata svolti a norma dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, adotti, entro trenta giorni dalla ricezione dei rilievi,



un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla Corte dei conti;

vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e le successive integrazioni e modificazioni;

vista la deliberazione della Sezione n. 16/2013/G, adottata nell'adunanza del 19 dicembre 2013, con la quale sono stati approvati i programmi di controllo sulla gestione per l'esercizio 2014;

vista la relazione del magistrato istruttore concernente l'indagine su *Destinazione e gestione dell'8 per mille dell'Irpef*;

vista l'ordinanza, in data 30 settembre 2014, del Presidente della Sezione, con la quale è stata convocata la Sezione del controllo, I, II Collegio e Collegio per il controllo sulle entrate;

vista la nota n. 4653, del 1°/10/2014, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione di deferimento e l'ordinanza di convocazione a:

-Presidenza del Consiglio dei Ministri:

Segretariato generale;

Dipartimento per il coordinamento amministrativo;

Dipartimento della protezione civile;

Ufficio controllo interno, trasparenza e integrità;

Ufficio centrale del bilancio;

-Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale:

Gabinetto del Ministro;



Segretariato generale;

Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo;

Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

Ufficio centrale del bilancio;

-Ministero dell'interno:

Gabinetto del Ministro;

Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto;

Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale degli affari dei culti;

Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

Ufficio centrale del bilancio;

-Ministero dell'economia e delle finanze:

Gabinetto del Ministro;

Dipartimento delle finanze;

Ufficio legislativo finanze;

Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

Ufficio centrale del bilancio;

-Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo:

Gabinetto del Ministro;

Segretariato generale;

Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale;

Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale;



Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

Ufficio centrale del bilancio;

-*Agenzia delle entrate*;

Direzione centrale servizi ai contribuenti;

-*Sogei s.p.a.*;

-*Associazione nazionale comuni italiani*;

-*Rai Radiotelevisione italiana*;

-*Rai Pubblicità s.p.a.*;

-*Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili*;

-*Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro*;

-*Consulta nazionale dei Centri di assistenza fiscale*;

-*Conferenza episcopale italiana*;

-*Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno*;

-*Assemblee di Dio in Italia*;

-*Chiesa evangelica valdese Unione delle Chiese metodiste e valdesi*;

-*Chiesa evangelica luterana in Italia*;

-*Unione delle comunità ebraiche italiane*;

-*Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale*;

-*Chiesa apostolica in Italia*;

-*Unione cristiana evangelica battista d'Italia*;

-*Unione buddhista italiana*;

-*Unione induista italiana*;

-*Congregazione cristiana dei testimoni di Geova*;

constatato che, in rappresentanza delle amministrazioni e delle



confessioni convocate, sono intervenuti in aula:

per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Segretariato generale, la dott.ssa Anna Nardini, dirigente, e la dott.ssa Maria Isabella Papi, funzionaria;

per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Protezione civile, la dott.ssa Paola Pagliara, dirigente;

per il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, il dott. Michele Di Cosmo, funzionario, e il dott. Pietro Pacioni, funzionario;

per l'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, la dott.ssa Luisa Lerda, dirigente;

per il Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale degli affari dei culti, la dott.ssa Giovanna Maria Iurato, prefetta;

per l'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'interno, il dott. Massimiliano Di Muccio, dirigente;

per il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze, il dott. Paolo Acciari, dirigente, e il dott. Guido Oscar Costa, dirigente;

per il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale, il dott. Mario Guarany, direttore generale, la dott.ssa Angela Benintende, dirigente, la dott.ssa Cinzia Ammannato, funzionaria, il dott. Sergio Mazza, funzionario, l'arch. Alessandra Mele,



funzionaria, il dott. Fabrizio Paglino, funzionario, e l'arch. Elisabeth Videtta, funzionaria;

per il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Organismo indipendente di valutazione della *performance*, il dott. Onofrio Spalla, dirigente;

per l'Agenzia delle entrate, Direzione centrale servizi ai contribuenti, Ufficio del direttore generale, la dott.ssa Susi Ribon, dirigente, il dott. Felice Schipani, dirigente, il dott. Enrico Stefanucci, dirigente, e il dott. Paolo Pace, funzionario;

per la Sogei s.p.a., il dott. Fabrizio Farroni, responsabile della struttura organizzativa dei servizi di *back end*;

per l'Associazione nazionale comuni italiani, il dott. Luca Pacini, responsabile dell'area *welfare* e immigrazione, e la dott.ssa Federica Raschellà, collaboratrice del vice segretario;

per l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, il pastore Franco Evangelisti, direttore dell'ente O.s.a., e il dott. Tiziano Rimoldi, collaboratore dell'ente stesso;

per le Assemblee di Dio in Italia, il dott. Davide Di Iorio, segretario generale, e il dott. Giuseppe Tilenni Risignolo, tesoriere;

per la Chiesa evangelica valdese Unione delle Chiese metodiste e valdesi, il pastore Eugenio Bernardini, moderatore, la dott.ssa Alessandra Trotta, presidente dell'Op.c.e.m.i., e la dott.ssa Susanna Pietra, responsabile dell'ufficio 8 per mille;

per la Chiesa evangelica luterana in Italia, il dott. Heiner Bludau, decano, l'avv. Alfredo Talenti, vice presidente del Sinodo, la dott.ssa



Alessandra Damm, responsabile amministrativa del decanato, e la dott.ssa Caroline Reuss Hohenbuehel, tesoriera;

per l'Unione delle comunità ebraiche italiane, la dott.ssa Noemi Di Segni, assessore al bilancio, e la dott.ssa Dalida Sassun, funzionaria;

per la Chiesa apostolica in Italia, il pastore Daniele Rosi, revisore dei conti, e il pastore Eduardo Mondola, coordinatore dell'area finanza;

per l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia, il pastore Raffaele Volpe, presidente, e la dott.ssa Miriam Semprebene, responsabile amministrativa;

per l'Unione buddhista italiana, l'avv. Giorgio Raspa, consigliere per gli affari generali;

per la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova, l'avv. Daniele Gabriele, incaricato per l'intesa, e l'avv. Omero Nardi, delegato dell'ufficio legale;

udito il relatore, cons. Antonio Mezzera;

uditi i rappresentanti delle amministrazioni e delle confessioni intervenute;

considerato che sono pervenute, da parte delle amministrazioni e delle confessioni, le seguenti memorie:

per l'Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, senza protocollo, del 16 ottobre 2013;

per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio per il controllo interno trasparenza e integrità, prot. n. 1254, del 17 ottobre 2014;

per il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze, prot. n. 4359, del 17 ottobre 2014;



per l'Agencia delle entrate, Direzione centrale amministrazione, pianificazione e controllo, prot. n. 133882, del 22 ottobre 2014;

per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il coordinamento amministrativo, fuori termine, prot. n. 25967, del 31 ottobre 2014;

ritenuto che la relazione debba essere fatta propria dalla Sezione, con le modifiche e le integrazioni proposte dal relatore e dagli altri componenti del Collegio e dalla Sezione deliberate, anche sulla base delle precisazioni fornite in sede di contraddittorio dai rappresentanti delle amministrazioni e delle confessioni intervenuti all'adunanza stessa e delle memorie presentate;

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate in camera di consiglio, la relazione concernente la *Destinazione e gestione dell'8 per mille dell'Irpef*;

INVIA

-ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 20/1994- la relazione stessa, a cura della Segreteria della Sezione, ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati; alla Presidenza delle Commissioni Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati; alla Presidenza del Consiglio dei Ministri: Segretariato generale; Dipartimento per il coordinamento amministrativo; Dipartimento della protezione civile; Ufficio controllo interno, trasparenza e integrità; Ufficio centrale del bilancio; al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale: Gabinetto del Ministro; Segretariato generale; Di-



reazione generale per la cooperazione allo sviluppo; Organismo indipendente di valutazione della *performance*; Ufficio centrale del bilancio; al Ministero dell'interno: Gabinetto del Ministro; Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto; Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale degli affari dei culti; Organismo indipendente di valutazione della *performance*; Ufficio centrale del bilancio; al Ministero dell'economia e delle finanze: Gabinetto del Ministro; Dipartimento delle finanze; Ufficio legislativo finanze; Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; Organismo indipendente di valutazione della *performance*; Ufficio centrale del bilancio; al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo: Gabinetto del Ministro; Segretariato generale; Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale; Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale; Organismo indipendente di valutazione della *performance*; Ufficio centrale del bilancio; all'Agenzia delle entrate: Direzione centrale servizi ai contribuenti; alla Sogei s.p.a.; all'Associazione nazionale comuni italiani; alla Rai Radiotelevisione italiana; alla Rai Pubblicità s.p.a.; al Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili; al Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro; alla Consulta nazionale dei Caf; alla Conferenza episcopale italiana; all'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno; alle Assemblee di Dio in Italia; alla Chiesa evangelica valdese Unione delle Chiese metodiste e valdesi; alla Chiesa evangelica luterana in Italia; all'Unione delle comunità ebraiche italiane; alla Sacra arcidiocesi or-



todossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale; alla Chiesa apostolica in Italia; all'Unione cristiana evangelica battista d'Italia; all'Unione buddhista italiana; all'Unione induista italiana; alla Congregazione cristiana dei testimoni di Geova;

DISPONE

che le amministrazioni interessate comunichino alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 20/1994, come modificato dall'articolo 1, comma 172, della legge n. 266/2005, comunicando, inoltre, alla Presidenza della Corte, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, un provvedimento motivato, ai sensi dell'articolo 3, comma 64, della legge n. 244/2007, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati;

MANDA

-ai sensi dell'articolo 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214- la presente delibera al competente Collegio delle Sezioni riunite, affinché possa trarne deduzioni circa le modalità con le quali le amministrazioni interessate si sono conformate alla vigente disciplina finanziaria e contabile.

IL PRESIDENTE

Giorgio CLEMENTE

IL RELATORE

Antonio MEZZERA



Depositata in Segreteria il 19 novembre 2014

IL DIRIGENTE

Luciana TROCCOLI





Corte dei Conti

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato



DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE DELL'IRPEF

MAGISTRATO RELATORE: ANTONIO MEZZERA

<i>Sintesi</i>	<i>pag. 3</i>
<i>1. Oggetto e finalità dell'indagine</i>	<i>pag. 5</i>
<i>2. La normativa</i>	<i>pag. 9</i>
<i>3. La problematica delle scelte non espresse</i>	<i>pag. 13</i>
<i>4. Le distorsioni provocate dal sistema pattizio</i>	<i>pag. 18</i>
<i>5. Cenni di diritto comparato</i>	<i>pag. 21</i>
<i>6. L'aumento dei fondi a disposizione delle confessioni religiose e la loro scarsa pubblicizzazione</i>	<i>pag. 22</i>
<i>7. Il ricorso alle campagne pubblicitarie</i>	<i>pag. 30</i>
<i>8. L'utilizzo delle risorse da parte delle confessioni religiose</i>	<i>pag. 33</i>
<i>9. Problematiche segnalate dalle confessioni religiose</i>	<i>pag. 37</i>
<i>10. La carenza dei controlli sulle varie fasi della gestione</i>	<i>pag. 41</i>
<i>11. La quota dell'8 per mille di competenza statale: l'assenza di promozione e di pubblicità</i>	<i>pag. 46</i>
<i>12. La quota dell'8 per mille di competenza statale: i tagli</i>	<i>pag. 51</i>
<i>13. La quota dell'8 per mille di competenza statale: l'irrazionale impiego delle risorse</i>	<i>pag. 57</i>
<i>14. La quota dell'8 per mille di competenza statale: la scarsità dei controlli</i>	<i>pag. 64</i>
<i>15. La procedura contabile di assegnazione delle risorse</i>	<i>pag. 67</i>
<i>16. Le recenti modifiche al regolamento n. 76/1998</i>	<i>pag. 70</i>
<i>17. Differenze con l'istituto del 5 per mille</i>	<i>pag. 73</i>
<i>18. Valutazioni conclusive e raccomandazioni allegati</i>	<i>pag. 75</i> <i>pag. 80</i>



Sintesi.

Grazie al meccanismo di attribuzione delle risorse dell'8 per mille, i beneficiari ricevono più dalla quota non espressa che da quella optata, godendo di un notevole fattore moltiplicativo, essendo irrilevante la volontà di chi rifiuta il sistema o se ne disinteressa; infatti, l'ammontare è distribuito ripartendo anche le quote di chi non si è espresso, in base alla sola percentuale degli optanti. Su ciò non vi è un'adeguata informazione, benché coloro che non scelgono siano la maggioranza e si possa ragionevolmente essere indotti a ritenere che solo con un'opzione esplicita i fondi vengano assegnati.

I dati forniti durante l'indagine hanno necessitato di ripetute rettifiche, pur dovendo essere il quadro dei finanziamenti, per un principio di trasparenza nei confronti del Parlamento e dei contribuenti, di immediata disponibilità da parte delle amministrazioni e non oggetto di faticose elaborazioni.

I fondi destinati alle confessioni risultano ingenti, tali da non avere riscontro in realtà europee -avendo superato ampiamente il miliardo di euro per anno-, e sono unici che, nell'attuale contingenza di fortissima riduzione della spesa pubblica in campo, si sono notevolmente e costantemente incrementati.

Già nel 1996, la Parte governativa della Commissione paritetica Italia-Cei incaricata delle verifiche triennali dichiarava che "non si può disconoscere che la quota dell'8 per mille si sta avvicinando a valori, superati i quali, potrebbe rendersi opportuna una proposta di revisione. (...) detti valori, già oggi, risultano superiori a quei livelli di contribuzione che alla Chiesa cattolica pervenivano sulla base dell'antico sistema dei supplementi di congrua e dei contributi per l'edilizia di culto. Un loro ulteriore incremento potrebbe comportare, in sede della prossima verifica triennale, una revisione dell'aliquota dell'8 per mille." Tuttavia, negli anni seguenti, il tema non è stato più riproposto dalla Parte governativa, nonostante l'ulteriore, rilevante aumento delle risorse a disposizione delle confessioni.

La possibilità di accesso all'8 per mille per molte confessioni è oggi esclusa per l'assenza di intese, essendosi affermato un pluralismo confessionale imperfetto, in cui il ricorso alla bilateralità pattizia permette l'affermazione di uno status privilegiato solo per alcune di esse.

Manca trasparenza sulle erogazioni: sul sito web della Presidenza del Consiglio dei Ministri, infatti, nella sezione dedicata, non vengono riportate le attribuzioni annuali alle confessioni, né la destinazione che queste, nella loro discrezionalità, danno alle somme ricevute. Al contrario, la rilevanza degli importi ed il diretto coinvolgimento dei cittadini imporrebbero un'ampia pubblicità e la messa a disposizione dell'archivio completo delle contribuzioni versate negli anni, al fine di favorire forme diffuse di controllo.

Non ci sono verifiche sull'utilizzo dei fondi erogati alle confessioni -nonostante i dubbi sollevati dalla Parte governativa della Commissione paritetica Italia-Cei su alcune poste e



sulla ancora non soddisfacente quantità di risorse destinate agli interventi caritativi-, né controlli sulla correttezza delle imputazioni degli optanti, né un monitoraggio sull'agire degli intermediari.

In violazione dei principi di buon andamento, efficienza ed efficacia della Pubblica amministrazione, lo Stato mostra disinteresse per la quota di propria competenza, cosa che ha determinato, nel corso del tempo, la drastica riduzione dei contribuenti a suo favore, dando l'impressione che l'istituto sia finalizzato -più che a perseguire lo scopo dichiarato- a fare da apparente contrappeso al sistema di finanziamento diretto delle confessioni. Risulta, pertanto, del tutto frustrato l'intento di fornire una valida alternativa ai cittadini che, non volendo finanziare una confessione, aspirino, comunque, a destinare una parte della propria imposta a finalità sociali ed umanitarie.

A ciò ha contribuito: a) la totale assenza -negli oltre 20 anni di vigenza dell'istituto- di promozione delle iniziative, risultando lo Stato l'unico competitore che non sensibilizza l'opinione pubblica sulle proprie attività con campagne pubblicitarie; non si è proceduto in tal senso nemmeno per il 2014, nonostante la novità consistente nella possibilità di destinare risorse per l'edilizia scolastica, tema particolarmente sentito dai cittadini; b) la drastica riduzione delle somme a disposizione, dirottate su altre finalità, a volte antitetico alla volontà dei contribuenti; peraltro, l'istruttoria sulle richieste di contributi è svolta dalla Presidenza del Consiglio anche per gli anni in cui questi non sono assegnati o attribuiti in misura minima, rendendo tale attività priva di utilità, con conseguente, ingente spreco di energie e risorse pubbliche; c) il fatto che una parte consistente delle risorse -da ritenersi alternative a quelle in favore delle confessioni- sia stata veicolata verso scopi riconducibili agli interessi di quest'ultime; d) l'insufficiente determinatezza delle tipologie degli interventi, della loro straordinarietà e delle modalità sulla concreta destinazione dei fondi, che ha prodotto la scarsa coerenza delle scelte effettuate, attraverso erogazione a pioggia ad enti, spesso privati.

Al fine di garantire la piena esecuzione della volontà di tutti, la decurtazione della quota dell'8 per mille di competenza statale va eliminata: è, infatti, contrario ai principi di lealtà e di buona fede che il patto con i contribuenti venga violato. Peraltro, sono penalizzati solo coloro che scelgono lo Stato e non gli optanti per le confessioni, le cui determinazioni, al contrario, non sono toccate, cosa incompatibile con il principio di uguaglianza.



1. Oggetto e finalità dell'indagine.

La relazione -tenuto conto del sempre più notevole peso finanziario dell'8 per mille¹ ne analizza le modalità di gestione e la pertinenza della distribuzione dei fondi rispetto alle destinazioni di legge e alle scelte dei contribuenti, per individuare gli elementi di eventuale debolezza della normativa e della sua applicazione e per accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutandone, altresì, costi, modi e tempi.²

Nonostante la rilevanza delle risorse -oltre un miliardo e 200 milioni di euro annui-, nessun Organismo indipendente di valutazione della *performance* o Servizio di controllo interno dei Ministeri interessati ha mai proceduto, finora, a valutazioni sull'istituto, benché alcune problematiche siano state oggetto di attenzione, in passato, da parte di questa Corte³ e sua la gestione abbia, da tempo, fatto emergere criticità.

L'onere finanziario si comprende dalla comparazione, ad esempio, con quanto assegnato al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, che, per il 2013, non ha raggiunto il miliardo e 700 milioni. Ciò significa che, negli ultimi anni, la contribuzione alle confessioni religiose ha superato i due terzi delle risorse destinate per la conservazione del patrimonio artistico del Paese.

L'8 per mille sottrae al Parlamento la gestione di una parte non irrilevante dell'Irpef, affidandone la destinazione ai contribuenti. Ciò grava sulle finanze statali sotto forma di minori introiti di imposta ed è in costante aumento, anche per la maggiore pressione fiscale degli ultimi anni; inoltre, essendo agganciato all'imposizione tributaria, il gettito si



¹ istituto con il quale si confrontano i principi di uguaglianza, libertà religiosa, partecipazione diretta dei cittadini, sussidiarietà e laicità dello Stato.

² Il controllo dei risultati della gestione è, prima di tutto, diretto "a stimolare, nell'ente o nell'amministrazione controllati, processi di 'autocorrezione' sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei 'controlli interni'" (Corte cost., n. 29/1995); nello stesso senso, la Corte dei conti, Sez. centr. contr. gest., in delib. n. 21/2009/G, dove si afferma che il controllo deve innescare "doverosi processi di autocorrezione della (...) azione sia sul piano delle iniziative legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni".

³ "Le forti riduzioni della quota dell'8 per mille di diretta gestione dello Stato contrastano con la legge n. 222 del 1985, che ne ha indicato tassativamente le finalità, e con le scelte espresse dai contribuenti in sede di denuncia dei redditi. I dati esposti evidenziano una notevole disparità nella ripartizione del fondo dell'8 per mille avvenuta durante il periodo 2001-2006, sia tra le quattro tipologie di intervento ammesse, sia in ambito territoriale, tanto italiano quanto estero. Si reputa, pertanto, opportuno che l'amministrazione stabilisca dei criteri per una più equilibrata ripartizione delle menzionate risorse finanziarie. In base all'art. 8, comma 1, del d.P.R. 10 marzo 1998, n. 76, i fondi dell'8 per mille sono erogati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne dà comunicazione ai Ministeri competenti per materia. Senonché, per gli interventi proposti da alcune amministrazioni (nella fattispecie, dai Ministeri dell'interno, degli affari esteri, e per i beni e le attività culturali), ed ammessi al finanziamento dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, i fondi occorrenti vengono forniti a dette amministrazioni direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze, in deroga a quanto stabilito dalla sopra menzionata norma. Da accertamenti eseguiti, non risulta esservi alcun provvedimento autorizzativo in tal senso. Tale procedura, inoltre, condiziona negativamente l'azione di monitoraggio e controllo da parte del competente dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri. E' necessario, pertanto, ricondurre ad unità l'erogazione dei contributi sotto la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in linea con quanto stabilito dalla citata norma. Quindi, agli organi centrali e periferici delle anzidette amministrazioni, destinatari dei contributi, i relativi fondi saranno forniti dalla Presidenza del Consiglio mediante aperture di credito disposte a favore dei dirigenti preposti ai detti organi. E' stata riscontrata una elevata frammentazione degli interventi, che contrasta con il carattere di straordinarietà che, in base ai decreti del Presidente della Repubblica n. 76/1998 e n. 250/2002, li deve caratterizzare per avere accesso ai contributi in questione e con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2000. E' necessario, pertanto, evitare una ripartizione a pioggia delle risorse disponibili, preferendo la concentrazione delle stesse su un numero più ridotto di progetti aventi particolare straordinarietà e valore." (Sez. centr. contr. gest., delib. n. 18/2008/G).

incrementa non solo per l'aumento del prodotto interno lordo e delle aliquote Irpef, ma anche per il meccanismo distorsivo di cui dà contezza il Ministero dell'economia e delle finanze, secondo cui *"la scelta effettuata dal legislatore del 1985 di ancorare, in maniera proporzionale, il finanziamento della Chiesa cattolica (e, successivamente, delle altre confessioni religiose) al gettito Irpef presenta alcuni limiti, dovuti alla stessa natura dell'imposta. Trattandosi, infatti, di un'imposta progressiva, il suo gettito tende a crescere più del pil nominale (oltre che del tasso d'inflazione), considerato, in letteratura economica, il principale parametro di riferimento per valutare l'andamento dell'economia di un Paese. In particolare, in assenza di adeguamenti annuali degli scaglioni d'imposta all'inflazione, l'Irpef genera il fenomeno del c.d. fiscal drag, ossia un aumento dell'imposta determinato dal solo operare dell'inflazione e del conseguente adeguamento dei redditi. Inoltre, il gettito Irpef è influenzato dalle riforme fiscali operate dal legislatore, nell'ambito di interventi di più ampia portata: ad esempio, la necessità di correzione dei conti pubblici dei primi anni '90 ha portato ad un aggravio dell'Irpef, il conseguente aumento del gettito, mentre i due moduli di riforma, a partire dagli anni 2003 e 2005, ne hanno ridotto la crescita. Le considerazioni qui esposte si riflettono sui dati di gettito: se si analizza l'andamento dell'Irpef dal 1990 (primo anno di funzionamento del meccanismo dell'8 per mille) al 2011 (ultimo anno per cui si hanno a disposizione dati completi per competenza economica) e si confronta con il prodotto interno lordo, si evidenzia che il gettito di tale imposta è cresciuto in maniera più che proporzionale rispetto al pil: la quota del gettito dell'Irpef rispetto al pil è cresciuta dall'8,1% del 1990 al 10% del 2011. Una simile analisi può essere effettuata ponendo l'attenzione sui tassi di crescita annuali dei principali aggregati economici. In particolare, prendendo a riferimento i valori del 1990, si rileva che, nel 2011, il valore dell'Irpef erariale è aumentato del 179%, il pil nominale del 126% e l'indice dei prezzi al consumo (inflazione) soltanto dell'84%. L'incremento dell'Irpef (e, quindi, quello dell'8 per mille) risulta, pertanto, molto superiore sia a quello dell'inflazione sia a quello del pil nominale. Per effetto della crisi economica, si segnala un calo dell'Irpef erariale nel 2009 (-3%) e nel 2011 (-2,1%); la crescita del gettito registrata nel 2010 (+4,5%) ha, comunque, più che compensato il calo registrato nel 2009. Le previsioni ufficiali sulle imposte dirette, contenute nella nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2013, mostrano un trend di crescita nel periodo 2011-2017 (con la sola eccezione del 2013), con un incremento complessivo nel periodo di circa il 14%."*⁴

Significative appaiono anche le riflessioni di un componente della Commissione paritetica Italia-Cei,⁵ secondo cui *"il livello dell'8 per mille, unitamente al meccanismo delle scelte non espresse, pone dei problemi oggettivi."* Infatti, non è *"pensabile una crescita continua del flusso finanziario pubblico, se non altro perché porterebbe allo*

⁴ nota n. 3-2441 del 10/3/2014 del Dipartimento delle finanze.

⁵ Commissione paritetica nominata dal Governo italiano e dalla Conferenza episcopale italiana, ai sensi dell'art. 49 della legge 20 maggio 1985, n. 222, in seguito denominata Commissione paritetica Italia-Cei.



snaturamento del sistema complessivo creato nel 1984. Anche il meccanismo delle scelte non espresse, discutibile, ma creato per incentivare la partecipazione dei cittadini, diverrebbe assai meno giustificabile di fronte alla crescita esponenziale del gettito Irpef nazionale. (...) sarebbe auspicabile una sorta di strumento calmieratore che eviti questa crescita continua e mantenga il finanziamento entro limiti accettabili per tutti.”⁶

Il finanziamento pubblico "non è più elargito soltanto per le esigenze tipiche delle confessioni religiose (sostentamento del clero, edilizia di culto, fini istituzionali) (...), ma anche per finalità sociali, umanitarie, culturali, che, di per sé, non sono esclusive delle confessioni, ma possono essere perseguite da ogni altro soggetto giuridico, compreso lo Stato (...) lo Stato non è affatto tenuto a versare denaro pubblico alle confessioni perché queste le utilizzino in attività sociali, umanitarie o caritative (...) non era nelle aspettative ecclesiastiche il sostegno finanziario pubblico per intraprendere queste attività. Si può comprendere questa scelta soltanto se ci si pone nell'ottica dello Stato sociale moderno (...), se si tiene presente la tendenza, maturata in Europa negli ultimi decenni, di abbandonare quella diffidenza verso il privato e le iniziative dei privati, che era propria dello Stato ottocentesco e di aprire, attraverso una pluralità di strumenti giuridici (...), una forte legittimazione di tutti i soggetti laici o confessionali nell'intraprendere attività socialmente utili.”⁷

Peraltro, l'8 per mille è solo uno dei numerosi sovvenzionamenti pubblici alle confessioni;⁸ ad esso, si aggiungono, infatti, fra gli altri, in quanto previsti da leggi: i contributi alle scuole di orientamento confessionale ed agli oratori; la retribuzione degli insegnanti di religione delle scuole pubbliche e degli assistenti religiosi in strutture obbligatorie;⁹ i contributi alla manutenzione degli edifici di culto di proprietà degli enti ecclesiastici; i contributi comunali per l'edilizia di culto, attraverso gli oneri di urbanizzazione secondaria; il 5 per mille dell'Irpef per gli organismi di tendenza;¹⁰ i contributi pubblici per manifestazioni ed eventi religiosi. Inoltre, ragguardevoli sono i finanziamenti indiretti, per mezzo di agevolazioni o esenzioni fiscali: in particolare, le



⁶ C. Cardia, *Otto per mille e offerte deducibili*, nel volume collettaneo a cura di I. Bolgiani, *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose*, Bologna, 2007. Lo stesso autore parla anche di "ipertrofia del flusso finanziario".

⁷ C. Cardia, *Otto per mille e offerte deducibili*, nel volume collettaneo a cura di I. Bolgiani, *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose*, Bologna, 2007.

⁸ L'Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno precisa che "alcuni di questi canali non sono accessibili a tutte le confessioni religiose, ma sono riservati unicamente alla Chiesa cattolica: la retribuzione degli insegnanti di religione delle scuole pubbliche, dato che solo l'insegnamento della religione cattolica è impartito; la retribuzione degli assistenti religiosi nelle strutture obbligatorie. Sebbene l'Unione delle Chiese cristiane avventiste abbia specificato, nell'intesa con lo Stato, che tale assistenza è offerta con oneri a proprio carico (legge n. 516 del 1988, art. 10), tuttavia, anche considerando la multireligiosità della popolazione carceraria, la mancata previsione per le strutture obbligatorie di una apertura a tutte le confessioni religiose interessate al servizio di cappellania, con modalità di stabilità analoghe a quello cattolico, rappresenta un possibile vulnus al diritto costituzionale di ciascun detenuto, prima ancora che alle confessioni medesime." (nota del 16/10/2014).

⁹ carceri, Forze armate, Polizia, ecc.

¹⁰ Circa la presenza di parrocchie tra le onlus che beneficiano del 5 per mille, queste "sono state esortate a non farne richiesta, a meno che non sia presente presso di esse una onlus." (relazione della Commissione paritetica Italia-Cei del 20/9/2014).

erogazioni liberali in denaro a favore di enti delle confessioni sono deducibili,¹¹ in sede di dichiarazione ai fini dell'imposta sul reddito,¹² fino al limite di 1.032,91 euro;¹³ l'esenzione fiscale più significativa è, tuttavia, quella dall'imposta comunale sugli immobili,¹⁴ diversamente denominata nel corso del tempo.

Le erogazioni dell'8 per mille si sommano, pertanto, alle altre di diritto pattizio e, soprattutto, di diritto comune, che raggiungono cifre, spesso, ancora più consistenti; il progressivo accrescersi del trattamento agevolato previsto da specifiche norme attenua, in parte, le ragioni che hanno giustificato l'intervento dello Stato disegnato dal diritto pattizio, essendo quest'ultimo finalizzato a sostenere attività dello stesso tipo di quelle finanziate dal diritto comune.

In definitiva, i fondi destinati alle confessioni risultano ingenti e sono i soli che - nell'attuale contingenza di forte riduzione della spesa pubblica in ogni campo e nel contesto di una situazione di crisi economica ove le disponibilità pubbliche risultano ogni giorno più esigue e le possibilità di intervento sempre più scarse - si sono, anche negli ultimi anni, notevolmente e costantemente incrementati, rappresentando una posizione di favore unica nell'attuale contesto europeo.

In tale situazione, la riponderazione della contribuzione alle confessioni è alla base della delega al Governo prevista nella legge 11 marzo 2014, n. 23,¹⁵ per assicurare *razionalizzazione e la riforma dell'istituto della destinazione dell'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.*¹⁶



¹¹ Tuttavia, per la Chiesa cattolica, la deducibilità delle erogazioni liberali, *"forma agevolativa che era stata pensata, durante la riforma, come la prima fonte di garanzia per i sacerdoti in servizio delle diocesi (...), resta d'una modestia, in qualche modo, sconcertante."* (A. Nicora, *Gli accordi del 1984 e la legislazione ecclesiastica successiva: riflessioni su un ventennio di sperimentazioni*, nel volume collettaneo a cura di I. Bolgiani, *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose*, Bologna, 2007). Tale forma di aiuto, ampiamente sviluppata in ordinamenti giuridici dalla connotazione separatista, è considerata del tutto compatibile con la neutralità dello Stato in campo religioso.

¹² Il sostegno finanziario alle confessioni attraverso il riconoscimento della deducibilità di erogazioni liberali risulta più ampio di quello di derivazione pattizia; infatti, sussiste la deducibilità, ex art. 100, c. 2, del d.P.R. n. 917/1986, delle erogazioni liberali, per un ammontare complessivo non superiore al 2% del reddito d'impresa, a favore anche di enti ecclesiastici e di ispirazione religiosa. Inoltre, è prevista la detrazione, ex art. 147 del medesimo decreto, dall'imposta lorda e fino all'ammontare della medesima, di un importo pari al 22% degli oneri indicati alle lettere a, g, h, h *bis*, i, i *bis*, i *quater* e i *octies* del c. 1 dell'art. 13 *bis* dello stesso decreto. Infine, per le *onlus*, e, quindi, anche per le *onlus* parziali quali gli enti ecclesiastici, l'art. 14 del d.l. n. 35/2005, conv. in l. n. 80/2005, prevede che le liberalità erogate da persone fisiche o enti soggetti all'imposta sul reddito delle società siano deducibili dal reddito, nel limite del 10% del dichiarato, e, comunque, nella misura massima di 70 mila euro.

¹³ Le Chiese protestanti -stante il favore dell'istituto da parte dei loro fedeli contribuenti- da tempo richiedono, in sede di Commissione paritetica, che il limite fissato dalla legge -da considerarsi ormai inadeguato per il processo inflattivo- venga rivisto. Tuttavia, la Parte governativa, tenuto conto della situazione finanziaria dello Stato, ritiene non opportuna tale revisione.

¹⁴ Peraltro, tale agevolazione ha provocato un'apertura di procedura di infrazione da parte della Commissione europea, per la potenziale configurazione di un aiuto di Stato a favore di un numero ristretto di beneficiari, in violazione delle normative sulla concorrenza, fin dal 2006, procedura (C26/2010) conclusasi con archiviazione in data 19/12/2012. L'Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno precisa che *"la procedura europea è stata archiviata, sostanzialmente, perché lo Stato italiano ha abrogato l'ici, sostituendola con l'imu, con una regolamentazione differente."* (nota del 16/10/2014).

¹⁵ *Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.*

¹⁶ art. 4, c. 2. Si legge nel Documento di economia e finanza 2014, al paragrafo *Riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale e imposte indirette*: *"Il Governo è delegato a introdurre norme dirette a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali che appaiono ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze socio-economiche (...). In tale ottica, il Governo viene delegato a razionalizzare l'istituto del 5 e dell'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle scelte espresse dei contribuenti."*

2. La normativa.

La legge 20 maggio 1985, n. 222,¹⁷ *Disposizione sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*,¹⁸ prevede che, a decorrere dall'anno finanziario 1990, la quota dell'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche sia devoluta, 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. Quest'ultima quota è un finanziamento diretto dello Stato, che concerne -oltre le spese del sostentamento dei parroci, contribuzione concessa, attraverso il supplemento di congrua, già prima dell'entrata in vigore della legge- altre attività della Chiesa cattolica. Nel discorso del Presidente del Consiglio dei Ministri alla Camera dei deputati del 20 marzo 1985, si afferma che gli *"articoli che introducono il nuovo sistema di finanziamento della Chiesa, con particolare destinazione al sostentamento del clero (fin qui assicurato dai redditi dei benefici, integrati da supplementi di congrua concessi dallo Stato), disegnano un moderno sistema attraverso il quale (...) viene agevolata la libera contribuzione dei cittadini, nel pieno rispetto delle loro scelte, attraverso il previsto meccanismo, nel quale le indicazioni dei medesimi sono veicolate con il concorso della Pubblica amministrazione."*¹⁹



Creato il meccanismo, pertanto, per garantire, anzitutto, il sostentamento del clero,²⁰ la sua finalità primaria, tuttavia, nel corso del tempo, è diventata, finanziariamente, assai meno rilevante, assorbendo una percentuale di solo circa un terzo delle entrate dell'8 per mille della Chiesa cattolica (*all. n. 3*). Infatti, il flusso di denaro si è rilevato così consistente da garantire l'utilizzo di ingenti somme per finalità diverse, non finanziate, in precedenza, con le risorse statali. Ciò ha indotto, pertanto, la Presidenza del Consiglio a segnalare la necessità di procedere ad adeguare l'assegno per il clero alle nuove e rilevanti disponibilità della Conferenza episcopale italiana.²¹ Significativa anche *"l'esigenza di un più puntuale equilibrio tra le destinazioni"*, che ha portato la stessa

¹⁷ La legge riproduce esattamente l'articolato della l. 20/5/1985, n. 206, *Ratifica ed esecuzione del protocollo, firmato a Roma il 15 novembre 1984, che approva le norme per la disciplina della materia degli enti e beni ecclesiastici formulate dalla Commissione paritetica istituita dall'art. 7, n. 6, dell'accordo, con protocollo addizionale, del 18 febbraio 1984, che ha apportato modificazioni al Concordato lateranense del 1929 tra lo Stato italiano e la Santa Sede.*

¹⁸ art. 47, c. 2. Il regolamento di esecuzione della legge è stato emanato con il d.P.R. 13/2/1987, n. 33.

¹⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Direzione generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica, *Un accordo di libertà. La revisione del concordato con la Santa Sede, la riforma della legislazione sugli enti ecclesiastici e i nuovi rapporti con le altre confessioni religiose*, 1986.

²⁰ Nella *Relazione sui principi* del 6 luglio 1984 della Commissione paritetica italo-vaticana per gli enti ecclesiastici, insediata il 23 febbraio 1984, fra i principi ispiratori, si indicano: "3) finalizzazione dei flussi finanziari che ne derivano al sostentamento del clero e ad altri determinati scopi; 4) individuazione di un sistema che assicuri un decoroso sostentamento del clero, anche mediante forme di perequazione fra istituti diocesani di diversa consistenza patrimoniale, nonché l'effettiva corresponsione degli emolumenti agli ecclesiastici e che preveda la conoscibilità, attraverso adeguata pubblicità, delle effettive destinazioni dei predetti flussi finanziari." (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Direzione generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica, *Un accordo di libertà. La revisione del concordato con la Santa Sede, la riforma della legislazione sugli enti ecclesiastici e i nuovi rapporti con le altre confessioni religiose*, 1986).

²¹ "(...) la Parte governativa ha prospettato l'esigenza di un maggiore impegno finanziario per soddisfare lo scopo primario del sistema, cioè il sostentamento del clero cattolico, invitando la Cei a rivalutare i relativi assegni." (nota n. 531 del 17/3/2014).

Presidenza a richiamare *"la Cei a incrementare le spese per gli interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di Paesi del terzo mondo,"*²² che, negli ultimi anni, si sono attestati intorno a percentuali di poco superiori al 20 per cento della contribuzione annuale (all. n. 3).

Le quote vengono stabilite sulla base delle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi. In caso di mancata opzione, i fondi vengono distribuiti in proporzione alle scelte espresse.²³ E' da rilevare che la volontà dei minorenni, benché prima della maggiore età si acquisiscano i diritti personalissimi, non viene tenuta in considerazione; infatti, nel caso in cui *"abbiano redditi loro imputabili direttamente, la dichiarazione deve essere presentata da chi ne ha la legale rappresentanza, il quale ne assume la responsabilità ed è tenuto a sottoscriverla. Analogamente, per gli interdetti, la dichiarazione viene presentata e sottoscritta dal tutore. Conseguentemente, le scelte dell'8 per mille sottoscritte in sede di dichiarazione dei redditi da chi ha la legale rappresentanza del minore o dell'incapace sono state validamente acquisite, in quanto, nel contesto dichiarativo, sono espressione, nell'interesse del 'contribuente' minore incapace, del diritto a partecipare alla scelta della ripartizione di una quota delle entrate tributarie."*²⁴

Su tale modello, si sono definite le norme di finanziamento delle altre confessioni religiose che hanno stipulato intese con lo Stato italiano.²⁵ Peraltro, alcune di esse rifiutarono, in un primo momento, di ricorrere al beneficio, ritenendo di dover avvalersi del solo autofinanziamento da parte dei fedeli; in particolare, la Chiesa evangelica valdese²⁶ e l'Unione delle comunità ebraiche aderirono solo, rispettivamente, nel 1993 e nel 1996,²⁷ dopo aver stipulato una modifica alle precedenti intese del 1984 e del 1987. Anche l'Unione cristiana evangelica battista, dopo aver rifiutato il finanziamento pubblico



²² nota n. 531 del 17/3/2014.

²³ La scelta dei contribuenti non determina la destinazione della loro quota di gettito fiscale ma quella di una quota media, uguale per tutti; infatti, dall'importo totale delle entrate dell'Irpef, è, dapprima, scorporato l'8 per mille, calcolato, poi, il numero delle scelte e la percentuale di queste sui beneficiari ed, infine, ripartito il gettito. In tal modo, le scelte hanno lo stesso peso, indipendentemente dal reddito di chi le effettua. Il singolo contribuente, pertanto, si limita ad indicare il beneficiario, venendo meno ogni legame tra quest'ultimo ed il sacrificio patrimoniale dell'optante, poiché la sua determinazione agisce sulla destinazione della quota di tutti i contribuenti, senza applicazione del principio della contribuzione proporzionale al reddito di ciascuno.

²⁴ nota n. 47814 del 3/4/2014 dell'Agenzia delle entrate.

²⁵ In particolare, si riportano, di seguito, le leggi di approvazione delle intese con le confessioni religiose che hanno disciplinato la materia dell'8 per mille: per l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, l. 22/11/1988, n. 516, art. 30, modificato dalla l. 20/12/1996, n. 637, art. 2, che, oltre alla rideterminazione degli impieghi del contributo, ha previsto anche l'attribuzione delle quote non espresse; per le Assemblee di Dio in Italia, l. 22/11/1988, n. 517, art. 23; per la Chiesa evangelica valdese, l. 5/10/1993, n. 409, art. 4, modificato dall'art. 2 della l. 8/6/2009, n. 68, che ha previsto l'attribuzione anche delle quote non espresse; per la Chiesa evangelica luterana in Italia, l. 29/11/1995, n. 520, art. 27; per l'Unione delle comunità ebraiche italiane, l. 20/12/1996, n. 638, art. 2; per la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale, l. 30/7/2012, n. 126, art. 21; per la Chiesa apostolica in Italia, l. 30/7/2012, n. 128, art. 25; per l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia, l. 12/3/2012, n. 34, art. 2; per l'Unione buddhista italiana, l. 31/12/2012, n. 245, art. 20; per l'Unione induista italiana *Sanatana Dharma Samgha*, l. 31/12/2012, n. 246, art. 21.

²⁶ La Chiesa valdese e la Chiesa metodista hanno costituito, negli anni '70, la Chiesa evangelica valdese Unione delle Chiese metodiste e valdesi, attraverso un patto di integrazione che le unisce in un'unica comunità confessionale, espressa dal Sinodo annuale.

²⁷ Secondo l'Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, *"in precedenza, vigeva un regime relativo all'autofinanziamento agevolato più favorevole rispetto alla legge n. 222 del 1985 e alle leggi che hanno recepito le intese con altre confessioni religiose, in considerazione della particolare natura delle Comunità ebraiche."*(nota del 16/10/2014).

per quasi un ventennio, ha, recentemente, accettato il beneficio. Pertanto, la sola confessione che, pur avendo stipulato un'intesa, rifiuta il contributo è la Chiesa di Gesù Cristo dei santi degli ultimi giorni.²⁸

Nella tabella seguente (tab. n. 1), si riportano le destinazioni possibili dei fondi dell'8 per mille per i beneficiari ammesse dalla legge.

tab. n. 1: destinazioni possibili dei fondi dell'8 per mille per i beneficiari²⁹

beneficiario	destinazioni
Stato italiano	-calamità naturali; -fame nel mondo; -assistenza ai rifugiati; -conservazione dei beni culturali; -ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico ed efficientamento energetico degli immobili di proprietà pubblica adibiti all'istruzione scolastica.
Chiesa cattolica	-esigenze di culto della popolazione; -sostentamento del clero; -interventi caritativi a favore collettività nazionale o di Paesi del mondo.
Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno	-interventi sociali, assistenziali, umanitari e culturali in Italia e all'estero.
Assemblee di Dio in Italia	-interventi sociali e umanitari, anche a favore di Paesi del terzo mondo.
Chiesa evangelica valdese Unione delle Chiese metodiste e valdesi	-interventi sociali, assistenziali, umanitari e culturali in Italia e all'estero.
Chiesa evangelica luterana in Italia	-sostentamento dei ministri di culto; -esigenze specifiche di culto e di evangelizzazione; -interventi sociali, assistenziali, umanitari e culturali in Italia e all'estero.
Unione delle comunità ebraiche italiane	-attività culturali; -salvaguardia del patrimonio storico, artistico e culturale; -interventi sociali ed umanitari volti alla tutela delle minoranze contro il razzismo e l'antisemitismo.
Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale	-mantenimento dei ministri di culto; -realizzazione e manutenzione degli edifici di culto e di monasteri; -scopi filantropici, assistenziali, scientifici e culturali da realizzarsi anche in Paesi esteri.
Chiesa apostolica in Italia	-interventi sociali, culturali ed umanitari, anche a favore di altri Paesi esteri.
Unione cristiana evangelica battista d'Italia	-interventi sociali, assistenziali, umanitari e culturali in Italia e all'estero.



²⁸ sul presupposto che tale Chiesa "si sostiene finanziariamente con i contributi volontari dei suoi fedeli, che consistono nelle decime e nelle offerte"(l. 30/7/2012, n. 127, art. 24).

²⁹ L'intesa con la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova, non ancora approvata dal Parlamento, prevede l'utilizzo dei finanziamenti per scopi umanitari, assistenziali, scientifici e culturali, anche in Paesi esteri, e per la realizzazione e la manutenzione degli edifici di culto.

Unione buddhista italiana	-interventi culturali, sociali ed umanitari, anche a favore di altri Paesi, nonché assistenziali e di sostegno al culto.
Unione induista italiana	-sostentamento dei ministri di culto; -esigenze di culto; -attività di religione o di culto, pratiche meditative, iniziazioni, ordinazioni religiose, cerimonie religiose, lettura e commento dei testi sacri, assistenza spirituale, riti spirituali, formazione monastica e laica dei ministri di culto; -interventi culturali, sociali, umanitari ed assistenziali, eventualmente anche a favore di altri Paesi.

fonte: elaborazione della Corte dei conti sulla legislazione vigente.



3. La problematica delle scelte non espresse.

"La consistenza del dato contabile, quindi l'intero ammontare da ripartire tra le diverse confessioni religiose e lo Stato, è sempre proporzionale (8 per mille) all'importo che lo Stato incassa a titolo di Irpef. La ripartizione è, invece, esclusivamente collegata alla volontà dei contribuenti che, senza alcun obbligo, esprimono la propria preferenza in sede di dichiarazione annuale dei redditi. È bene ricordare che il dichiarante, attraverso la sua firma su apposito modulo da consegnare separatamente alla eventuale dichiarazione dei redditi, non destina l'8 per mille dell'importo da lui pagato a titolo di Irpef (come per l'istituto del 5 per mille (...)), bensì esprime solo la preferenza di destinazione.³⁰ Il totale dell'ammontare assegnato a ciascuna confessione religiosa o allo Stato è proporzionale al numero delle scelte espresse da ciascun dichiarante; è, infatti, la percentuale di preferenza sulle scelte espresse che determina l'assegnazione dei fondi derivanti dalle scelte non espresse."³¹ Pertanto, la percentuale pari all'8 per mille del gettito complessivo dell'Irpef è, comunque, distribuita ai beneficiari; la mancata formulazione di un'opzione non viene presa in considerazione: infatti, l'intero ammontare viene ripartito sulle scelte espresse.³²

Ciò suscita perplessità, in quanto "il non aver manifestato la propria scelta comporta a prescindere dalle motivazioni, rifiuto del nuovo sistema o volontà di non parteciparvi. Sotto il profilo oggettivo, le somme computabili in base alle scelte non espresse dovrebbero essere considerate denaro pubblico a tutti gli effetti, e, conseguentemente, riassorbite nel bilancio dello Stato o, al più, con qualche perplessità, computate tra quelle destinate a scopi sociali a diretta gestione statale."³³

Ancora più problematico risulta il fatto che vengano ricomprese nel computo delle scelte non espresse anche quelle irregolari, che, pertanto, arbitrariamente, giovano a favore di beneficiari diversi da quelli, seppur irregolarmente, prescelti. Entrano nel computo delle scelte non espresse anche le dichiarazioni dei defunti nell'anno.

Assente risulta essere l'informazione³⁴ su tale peculiare modalità di attribuzione.³⁵ I cittadini –anche dotati di diligenza media– possono essere indotti, pertanto, a ritenere

³⁰ Pertanto, un contribuente con un reddito superiore alla media decide solo per una quota parte del proprio 8 per mille, mentre un contribuente con un reddito inferiore alla media decide anche per una quota dei contribuenti con un reddito superiore alla media.

³¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio del Segretario generale, Ufficio studi e rapporti istituzionali, Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali, *L'8 per mille. Origini storiche, evoluzione giuridica, come funziona* (www.governo.it/Presidenza/USRI/confessioni/doc/Otto_per_mille.pdf).

³² Peraltro, nella *Relazione sui principi* del 6 luglio 1984 della Commissione paritetica italo-vaticana per gli enti ecclesiastici, insediatasi il 23 febbraio 1984, si afferma che "la ripartizione delle somme avverrà in proporzione alle scelte operate" (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Direzione generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica, *Un accordo di libertà. La revisione del concordato con la Santa Sede, la riforma della legislazione sugli enti ecclesiastici e i nuovi rapporti con le altre confessioni religiose*, 1986), lasciando, pertanto, aperta la possibilità di una diversa soluzione per la distribuzione delle quote non espresse in sede di successiva definizione legislativa.

³³ C. Cardia, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, Bologna, 1988.

³⁴ attraverso, ad esempio, spot pubblicitari *Pubblicità progresso*, ecc. Singolare quanto affermato da un componente della Parte governativa della Commissione paritetica Italia-Cei, che "suggerisce, comunque, cautela nelle campagne di informazione; ritiene opportuno limitarle ad una volta l'anno, in quanto una propaganda eccessiva potrebbe innescare reazioni da parte di coloro che sono ostili e far pensare ad uno Stato



che solo con una scelta esplicita i fondi vengano assegnati. Sul punto, si riportano le considerazioni già avanzate da questa Corte: "Grazie a tale meccanismo, i destinatari possono ricevere più dalla quota non espressa che da quella espressa, beneficiando di un notevole fattore moltiplicativo.³⁶ Ciò desta perplessità, nella considerazione che molti non optanti possono essere indotti a ritenere che la loro quota resti nella disponibilità dell'erario."³⁷

Sorprende, pertanto, stante la problematica sopra rilevata, che, solo a partire dal 2006, nella scheda dell'8 per mille venga spiegato –seppure in caratteri minuscoli– il meccanismo di distribuzione delle quote.³⁸

Peraltro, negli anni, la percentuale dei contribuenti che hanno optato è risultata, quasi sempre, ampiamente inferiore al 50%,³⁹ come riportato nella tabella seguente⁴⁰ (tab. n.

che favorisce la Chiesa cattolica."(relazione della Commissione paritetica Italia-Cei del 6/2/2014). Nella stessa seduta, un altro componente della Parte governativa "ritiene opportuno richiamare l'attenzione sulla questione della mancata scelta da parte dei pensionati; a tal fine, propone di affidare ad uno specialista la redazione di un articolo da pubblicare su una rivista scientifica, per, poi, essere adeguatamente diffuso dalle agenzie di stampa, al fine di chiarire il numero delle scelte non espresse."

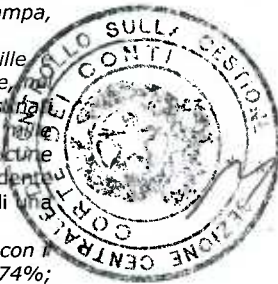
³⁵ Peraltro, secondo l'Agenzia delle entrate, l'informazione "relativa al funzionamento dell'8 per mille contenuta nelle istruzioni delle dichiarazioni dei redditi modello 730 e modello Unico persone fisiche, dove, nel paragrafo dedicato alla Destinazione dell'8 per mille dell'Irpef, è precisato che la ripartizione dei fondi destinati alle diverse istituzioni avviene in proporzione alle scelte espresse; se non è indicata la scelta, l'8 per mille dell'Irpef viene, comunque, attribuito, secondo la proporzione risultante dalle scelte espresse (con alcune eccezioni, previste dai diversi accordi con le confessioni religiose)."(nota n. 47814 del 3/4/2014). E' evidente che si tratta di un mezzo di pubblicità del tutto inadeguato e che non può considerarsi esaustivo, al fine di una informazione realmente efficace, in una materia così sensibile.

³⁶ "Così, ad esempio, con riferimento ai redditi del 2010, per i tre maggiori beneficiari, la Chiesa cattolica, con il 36,97% di scelte, ottiene l'82,01% dell'intero gettito dell'8 per mille; lo Stato, con il 6,20% di scelte, il 13,74%; la Chiesa evangelica valdese, con l'1,39% di scelte, il 3,08%."

³⁷ Sez. centr. contr. gest., delib. n. 14/2013/G.

³⁸ "Le informazioni sulla ripartizione delle quote dell'8 per mille dell'Irpef, già presenti nelle istruzioni delle dichiarazioni dei redditi anche prima del 2006, a partire dal 2006 (anno d'imposta 2005), sono riportate anche sul modello di dichiarazione, per garantire maggiore comprensibilità delle modalità di scelta e in considerazione dell'introduzione della possibilità di destinare la quota del 5 per mille dell'Irpef a determinate finalità."(nota n. 47814 del 3/4/2014 dell'Agenzia delle entrate). "L'informazione relativa al funzionamento dell'8 per mille contenuta nelle istruzioni dei modelli dichiarativi non può avere connotazioni di mezzo pubblicitario, essendo uno strumento conoscitivo e informativo per le modalità di compilazione della dichiarazione dei redditi dei contribuenti e delle schede di destinazione del 5 e dell'8 per mille."(nota n. 133882 del 22/10/2014 dell'Agenzia delle entrate).

³⁹ "Nella prima fase del nuovo sistema di sostentamento del clero (1990-1999), sono ammessi a partecipare alla scelta per la destinazione dell'8 per mille dell'Irpef i soggetti che presentano la dichiarazione dei redditi (modello 730 e modello Unico, ex 740) e che versano imposte o hanno subito ritenute da parte di un sostituto d'imposta. Possono effettuare la scelta anche i soggetti esonerati dalla presentazione della dichiarazione dei redditi: tra questi, rientrano i possessori del solo modello cud, a condizione che abbiano subito ritenute da parte del sostituto d'imposta. Non sono ammessi a effettuare la scelta i soggetti esonerati dalla presentazione della dichiarazione, che non hanno subito ritenute da parte del sostituto d'imposta. In pratica, si tratta di quanti ricadono nella cosiddetta no tax area. Dal novero dei contribuenti ammessi alla scelta sono, quindi, esclusi coloro che non versano imposte. A partire dall'anno 2000, con decisione unilaterale dello Stato, ai fini della determinazione del numero di coloro che sono ammessi alla firma per la destinazione dell'8 per mille, sono stati conteggiati tutti i potenziali contribuenti, a prescindere dal fatto che abbiano effettivamente versato imposte. Tale decisione fu assunta nel 2003, con effetto retroattivo al 2000, senza modificare formalmente le relative istruzioni allegate ai modelli della dichiarazione dei redditi. Solo le istruzioni del modello cud 2007 contengono le indicazioni aggiornate."(memorandum allegato alla relazione della Commissione paritetica Italia-Cei del 27/11/2009). Secondo l'Agenzia delle entrate, "la quota dell'8 per mille viene determinata "sulla base degli incassi in conto competenza relativi all'Irpef risultanti dal rendiconto generale dello Stato", in forza dell'art. 45, comma 7, della legge 23 dicembre 1998, n. 448. In base alla richiamata disposizione, la definizione della quota dell'imposta personale sul reddito oggetto della ripartizione dell'8 per mille, in quanto determinata come quota dell'Irpef "entrata", non è correlata alla quota dell'Irpef propria del soggetto che effettua la scelta. Pertanto, possono partecipare alla scelta della destinazione dell'8 per mille tutti i contribuenti obbligati alla presentazione della dichiarazione dei redditi, anche se da tale dichiarazione non risulti dovuta alcuna imposta (ad esempio, lavoratore autonomo che non ha prodotto reddito ovvero esercente attività di impresa in perdita). Per espressa previsione dell'art. 1 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, la scelta può essere effettuata anche dai contribuenti esonerati dall'obbligo di presentazione della dichiarazione dei redditi. In particolare, ai sensi dell'art. 1, quarto comma, lettera c, del citato d.P.R. n. 600, possono effettuare la scelta per la destinazione



2), cosa che dovrebbe indurre, a fortiori, la Presidenza del Consiglio a pubblicizzare le conseguenze della mancata opzione.⁴¹

tab. n. 2: percentuale degli optanti per l'8 per mille⁴²

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
optanti	53,65	53,00	46,64	41,26	42,44	41,17	44,51	40,90	37,61	36,58	37,10	38,32
non optanti	46,35	47,00	53,36	58,74	57,56	58,83	55,49	59,10	62,39	63,42	62,90	61,68

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
optanti	39,23	39,53	40,40	41,36	42,94	43,06	43,41	44,28	44,65	46,10	45,81
non optanti	60,77	60,47	59,60	58,64	57,06	56,94	56,59	55,72	55,35	53,90	54,19

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Agenzia delle entrate.

Nei primi anni di applicazione dell'istituto, alcune confessioni decisero, per considerazioni etiche, di non incamerare la quota non espressa dai contribuenti. In seguito -tenuto conto della distrazione dei fondi statali per altri scopi rispetto a quelli dichiarati, cosa che ha prodotto distorsioni sull'applicazione del meccanismo- le stesse l'hanno accettata; così, secondo la Chiesa evangelica valdese, "accederemo a quella quota dei contribuenti, circa il 57%, che sceglie di non destinare l'8 per mille, quota a cui, quale, finora, abbiamo rinunciato a favore dello Stato. Ci sembrava, infatti, corretto gestire soltanto i fondi che gli Italiani, in modo esplicito, ci attribuivano: poi, nel corso degli anni, abbiamo visto e criticato la modalità con cui i vari Governi l'hanno utilizzata e abbiamo deciso di utilizzarla noi. Quest'anno, arriveranno anche questi fondi e, trattandosi del 57% in più, è presumibile che questa somma sarà un po' più del doppio di



dell'8 per mille: -i titolari di cud, ancorché gli stessi non abbiano subito ritenute d'acconto perché l'imposta è assorbita dalle detrazioni; -le persone fisiche che possiedono solo redditi esenti e redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta; -le persone fisiche che possiedono solo reddito fondiario dell'abitazione principale e sue pertinenze nonché altri redditi per i quali la differenza tra l'imposta lorda complessiva e le ritenute operate risulta non superiore a 10,33 euro. Si ritiene, pertanto, che il quadro normativo sopra descritto comporti l'inclusione dei soggetti esonerati dall'obbligo di presentazione della dichiarazione, anche se non hanno subito ritenute, nel computo delle scelte ai fini della ripartizione dell'8 per mille dell'Irpef. Relativamente alla segnalazione riguardante le istruzioni al modello cud 2007, si fa presente che le indicazioni fornite in merito ai soggetti ammessi a effettuare la scelta dell'8 per mille non contengono modifiche rispetto a quelle degli anni precedenti, ma, in conseguenza dell'introduzione dell'istituto del 5 per mille, sono solo state inserite nello stesso paragrafo 3 le informazioni relative a entrambi i contribuiti."(nota n. 75046 del 30/5/2014).

⁴⁰ I dati riportati si discostano, in parte, rispetto a quelli recentemente comunicati a questa Corte in occasione dell'indagine sulla Destinazione e gestione del 5 per mille dell'Irpef (Sez. centr. contr. gest., delib. n. 14/2013/G). In particolare, la più rilevante oscillazione riguarda l'anno 1992: optanti 40,23, secondo la precedente comunicazione, e 46,64, secondo la comunicazione per la presente indagine. Per l'Agenzia delle entrate, "la percentuale degli optanti riferita al 1992 -pari al 40,23 %- non deriva da elaborazioni dell'Agenzia ma (...) da una pubblicazione della Presidenza del Consiglio."(nota n. 133882 del 22/12/2014).

⁴¹ Nella Relazione sui principi del 6 luglio 1984 della Commissione paritetica italo-vaticana per gli enti ecclesiastici, insediatasi il 23 febbraio 1984, fra i principi ispiratori, si indica, anzitutto, il "pieno rispetto delle scelte dei cittadini e riconoscimento del valore del loro diretto apporto nella autonoma responsabilità di ciascuno alla vita delle comunità ecclesiali."(Presidenza del Consiglio dei Ministri, Direzione generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica, Un accordo di libertà. La revisione del concordato con la Santa Sede, la riforma della legislazione sugli enti ecclesiastici e i nuovi rapporti con le altre confessioni religiose, 1986).

⁴² "Si precisa che le scelte irregolari (ad esempio, le scelte espresse apponendo la firma in più riquadri riferiti a diverse confessioni religiose) sono ricomprese tra i non optanti, tenuto conto che non hanno avuto effetto nella distribuzione delle scelte tra lo Stato e le varie confessioni religiose."(nota n. 32404 del 6/3/2014 dell'Agenzia delle entrate).

quella dell'anno scorso.⁴³ Ancora più duro è il giudizio delle Chiese avventiste del 7° giorno, secondo cui le "motivazioni che hanno portato a tale scelta sono incentrate sul fatto che la Chiesa avventista ha ritenuto che la macchina statale, più o meno scientemente, abbia, in qualche modo, mancato di dare una corretta informazione sull'8 per mille, impedendo, di fatto, a molti cittadini di poter compiere la loro scelta: infatti, pur essendo venuto a cadere, per molti contribuenti, l'obbligo di spedire il modello cud (...), non si è pensato a sostituire con altro meccanismo la possibilità, prima data, di esprimere la propria preferenza. Il risultato di tale stato di cose era tutto a vantaggio della confessione cattolica che, sin dall'inizio, ha ottenuto di accedere alle scelte non espresse."⁴⁴

Attualmente, solo le Assemblee di Dio e la Chiesa apostolica rinunciano alla quota relativa alle scelte non espresse, che rimane, per loro volontà, di pertinenza statale.⁴⁵

Il riparto delle scelte non espresse avvantaggia soprattutto i maggiori beneficiari, come dalla tabella seguente (tab. n. 3), nella quale si riportano, per i vari anni comparativamente, la percentuale dell'8 per mille attribuibile in base alle sole scelte espresse e quella effettivamente assegnata.⁴⁶



tab. n. 3: percentuale dell'8 per mille assegnabile in base alle scelte espresse comparata con quella effettivamente distribuibile

beneficiario	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Stato	11,97	8,84	6,06	5,12	5,98	5,71	6,42	5,94	5,02	4,04	3,84	3,94
	22,31	16,68	13,00	12,42	14,08	13,87	14,43	14,52	13,36	11,04	10,35	10,28
Chiesa cattolica	40,86	43,15	39,62	35,36	35,48	34,45	36,75	33,36	31,35	31,67	32,33	33,43
	76,17	81,43	84,94	85,70	83,60	83,68	82,56	81,58	83,36	86,58	87,17	87,25
Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno	0,51	0,69	0,73	0,56	0,38	0,41	0,35	0,26	0,16	0,12	0,11	0,10
	0,95	1,31	1,57	1,35	0,89	1,00	0,80	0,64	0,44	0,32	0,28	0,27
Assemblee di Dio in Italia	0,30	0,31	0,23	0,22	0,14	0,15	0,18	0,18	0,19	0,08	0,08	0,08
	0,57	0,58	0,49	0,53	0,33	0,36	0,41	0,44	0,50	0,21	0,21	0,20
Chiesa evangelica valdese	-	-	-	-	0,47	0,45	0,66	0,65	0,50	0,40	0,45	0,49
	-	-	-	-	1,10	1,09	1,48	1,59	1,33	1,10	1,21	1,27
Chiesa evangelica luterana in Italia	-	-	-	-	-	-	0,14	0,25	0,14	0,11	0,12	0,12
	-	-	-	-	-	-	0,32	0,60	0,38	0,31	0,32	0,31

⁴³ www.ottopermillevaldese.org/inevidenza/index.php del 24/4/2013.

⁴⁴T. Rimoldi, *L'intesa con la Chiesa avventista del 7°giorno* (www.olir.it/areetematiche/62/documents/Rimoldi_Intesaavventista.pdf).

⁴⁵ Anche la Chiesa cristiana dei testimoni di Geova non parteciperà alla ripartizione di tale quota -art. 17 dell'intesa del 4/4/2007-, una volta intervenuta l'approvazione della stessa da parte del Parlamento.

⁴⁶ Si ricorda, tuttavia, che alcune confessioni hanno rinunciato, in passato, ed altre, ancora oggi, rinunciano alla quota non espressa.

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato
DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE DELL'IRPEF
 delib. n. 16/2014/G

Unione delle comunità ebraiche italiane	-	-	-	-	-	-	-	0,26	0,24	0,16	0,17	0,16
	-	-	-	-	-	-	-	0,63	0,63	0,44	0,46	0,42

beneficiario	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stato	3,39	3,31	3,13	3,14	4,80	5,15	5,06	5,98	6,14	6,14
	8,65	8,38	7,74	7,60	11,18	11,95	11,65	13,50	13,74	13,32
Chiesa cattolica	34,84	35,24	36,28	37,15	36,95	36,60	36,90	36,72	36,62	37,93
	88,83	89,16	89,81	89,82	86,05	85,01	85,01	82,92	82,01	82,28
Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno	0,10	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08
	0,25	0,22	0,20	0,18	0,18	0,17	0,18	0,17	0,19	0,18
Assemblee di Dio in Italia	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09	0,09	0,10	0,11
	0,20	0,19	0,19	0,18	0,19	0,20	0,21	0,21	0,23	0,25
Chiesa evangelica valdese	0,52	0,55	0,58	0,66	0,77	0,88	1,00	1,13	1,37	1,49
	1,32	1,39	1,43	1,60	1,80	2,05	2,30	2,55	3,08	3,22
Chiesa evangelica luterana in Italia	0,12	0,11	0,11	0,10	0,10	0,11	0,11	0,12	0,14	0,15
	0,29	0,27	0,26	0,25	0,23	0,25	0,26	0,27	0,32	0,32
Unione delle comunità ebraiche italiane	0,18	0,16	0,15	0,15	0,16	0,16	0,17	0,17	0,19	0,20
	0,46	0,39	0,37	0,37	0,37	0,37	0,39	0,38	0,43	0,43

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Agenzia delle entrate.

Il meccanismo produce un effetto moltiplicatore che ha portato, alcuni anni, quasi a triplicare le risorse a disposizione delle confessioni.



4. Le distorsioni provocate dal sistema pattizio.

L'accesso all'8 per mille costituisce uno dei motivi di maggiore interesse per una confessione religiosa per stipulare un'intesa⁴⁷ con lo Stato. Tuttavia, quelle finora concluse interessano un numero di fedeli contribuenti esiguo, a fronte della platea ben più vasta degli esclusi. Infatti, la geografia religiosa italiana è notevolmente mutata, soprattutto per effetto dei flussi migratori -con la crescita massiccia della presenza ortodossa, in particolare romena ed ucraina, ed islamica- e per lo sviluppo di nuovi movimenti religiosi.

L'esistenza dell'intesa è divenuta criterio discriminante per il finanziamento delle confessioni,⁴⁸ accedendo queste all'8 per mille solo in presenza di un accordo pattizio trasfuso in legge. In assenza di una legge sulla libertà religiosa, la discrezionalità governativa nella selezione delle confessioni e quella parlamentare nell'approvazione -con l'eventuale esclusione di alcune- si configura come una possibile disparità di trattamento e violazione del pluralismo confessionale⁴⁹ per l'irragionevolezza della limitazione.

Stante anche le conseguenze favorevoli per le confessioni derivanti dalla conclusione dell'intesa, la più recente giurisprudenza ha sancito l'assenza di discrezionalità nell'avviare le trattative,⁵⁰ statuendo un vero e proprio obbligo giuridico in tal senso richiamando i principi della Corte europea dei diritti dell'uomo.⁵² Rimane, tuttavia, l'ampia discrezionalità nella chiusura dell'accordo e nell'esercizio dell'azione legislativa, in contrasto con la tempestività -nell'approvare o meno l'intesa- e con la ragionevolezza - nel valutare oggettivamente e senza effetti discriminatori- richieste dall'art. 8 della Costituzione, che impone la promozione in senso ugualitario delle confessioni, in forza del principio supremo di laicità.⁵³



⁴⁷ La standardizzazione del contenuto delle intese ha inserito le regolamentazioni bilaterali in un quadro di principi comuni, che potrebbero far parte di una legge generale; nate come intese speciali, sono diventate intese comuni, senza lo scopo di tutelare le specificità delle identità confessionali, ma con quello di estendere, fra l'altro, la disciplina del vantaggio concordatario della distribuzione della quota dell'8 per mille; questo diritto delle confessioni convenzionate non è diventato generale, rimanendone escluse le confessioni senza intesa.

⁴⁸ assieme a molti altri vantaggi sull'edilizia di culto, sgravi fiscali, enti ecclesiastici, regime di favore per le onlus di tendenza, ecc.

⁴⁹ art. 8, c. 1, della Costituzione.

⁵⁰ Peraltro, la stessa qualificazione di un'associazione religiosa come confessione presenta difficoltà: "anche l'accertamento preliminare se l'organizzazione richiedente sia o meno riconducibile alla categoria delle 'confessioni religiose' non può essere ritenuto insindacabile, malgrado le indubbie difficoltà pratiche che può comportare, e, per vero, neanche connotato da ampia discrezionalità (se non, forse, da discrezionalità tecnica); ciò in quanto la capacità di ogni confessione, che lo richieda, di stipulare un'intesa costituisce corollario immediato dal principio di eguale libertà di cui al primo comma dell'art. 8, sicché non può ritenersi espressione di potere non sindacabile il riconoscimento dell'attitudine di un culto a stipulare accordi con lo Stato." (Cons. Stato, n. 6083/2011).

⁵¹ Cons. Stato, n. 6083/2011; Cass., n. 16305/2013.

⁵² "(...) la Corte europea dei diritti dell'uomo riconosce ad ogni confessione un interesse giuridicamente qualificato per l'accesso agli status promozionali, anche su base pattizia; impone alle autorità nazionali di predisporre criteri di accesso non discriminatori e di adottare congrue motivazioni d'esercizio; ammette il sindacato giurisdizionale sulla ragionevolezza dei criteri predisposti e sull'idoneità delle motivazioni adottate, in funzione di tutela della posizione soggettiva incisa (Cedu, 31 luglio 2008, n. 40825/98; 19 marzo 2009, n. 28648/03; 30 giugno 2011, n. 8916/05; 9 dicembre 2010, n. 7798/08; 6 novembre 2008, n. 58911/00)." (Cass., n. 16305/2013).

⁵³ Di fronte ad un impegno del Governo, il Parlamento dovrebbe pronunciarsi tempestivamente, per trasfondere in legge il contenuto delle intese ovvero rigettarlo, indicandone le ragioni, anche al fine di rendere possibili nuove trattative ed accordi.

La possibilità di accesso all'8 per mille per molti credenti contribuenti oggi esclusi - attraverso l'allargamento del sistema ad ulteriori realtà associative religiose - cambierebbe molto il quadro della distribuzione delle risorse, riducendo le entrate, soprattutto, della Chiesa cattolica e dello Stato, oggi particolarmente avvantaggiati dal meccanismo.

L'estensibilità del beneficio potrebbe essere operato dalla legislazione ordinaria: il riequilibrio nei rapporti tra Stato e confessioni prive di intesa potrebbe essere realizzato attraverso la formazione di un diritto promozionale complementare al sistema pattizio, realizzando forme di contribuzione non discriminatoria, destinata ad un più vasto numero di confessioni, al fine di evitare ogni forma di violazione del principio di ugual rispetto, eventualmente anche a favore di enti che perseguono un fine di religione 'negativo'.⁵⁴

Il ritardo dell'approvazione legislativa delle intese andate a buon fine ha reso impossibile la partecipazione di alcune confessioni alla distribuzione delle quote per alcuni anni, con pregiudizio finanziario notevole e violazione dei principi di leale collaborazione e buona fede.⁵⁵ In particolare,⁵⁶ già nel 2000, furono siglate due intese, con l'Unione

⁵⁴ Va, infatti, ricordato che, da tempo, sussiste la richiesta delle associazioni ateistiche di accedere ai vantaggi riservati alle confessioni religiose. La Costituzione tedesca equipara alle associazioni religiose quelle che assumono quale proprio fine il perseguimento in comune di un ideale generale della vita (Weltanschauung). Art. 140 GG, che richiama l'art. 137, c. 7, della precedente Costituzione di Weimar). L'accesso ai finanziamenti per tali organizzazioni è riconosciuto in Belgio e in Norvegia. "(...) dove il principio di parità, in una società in cui una parte non indifferente della popolazione sia estranea ai gruppi religiosi costituiti dalle confessioni, diventa più delicato è nell'attribuzione di aiuti economici da parte dello Stato (...) Mentre in una società tutta ripartita in confessioni, lo Stato soddisfa alla regola della parità ove distribuisca i suoi aiuti a tutte, in relazione al numero degli appartenenti, la parità non è più rispettata se, esistendo gruppi areligiosi, questi non ricevono aiuti per la loro scuola e le loro istituzioni di beneficenza." (A.C. Jemolo, *I problemi pratici della libertà*, Milano, 1972). Inoltre, poiché il minimo comune denominatore delle destinazioni delle risorse previste da concordato e intese è costituito dagli interventi sociali, assistenziali e umanitari - cui si aggiungono destinazioni specifiche per ogni confessione, come, per esempio, la remunerazione del clero cattolico, il sostegno alle opere confessionali, ecc. - si dubita, in dottrina, della ragionevolezza di limitare il sostegno alle sole confessioni e non estenderlo a tutte le organizzazioni che, parimenti, gestiscono iniziative di carattere umanitario.

⁵⁵ Non va trascurato, inoltre, che solo la legge di approvazione dell'intesa, in base ad un'interpretazione costituzionalmente non corretta, permette di ottenere altri benefici. La legislazione ordinaria, spesso, infatti, attribuisce alla condizione di confessione con intesa una rilevanza autonoma e premiale. In tal senso, ad esempio, vanno ricordate le normative sulle *onlus*, d.l. 4/12/1997, n. 460, e sulla funzione sociale degli oratori, l. 1°/8/2003, n. 206, che hanno previsto l'accesso a determinati benefici ed interventi pubblici di favore, limitandoli alla Chiesa cattolica e alle confessioni dotate di intesa ex art. 8 della Costituzione, benché la Corte costituzionale, già con la sentenza n. 195/1993, riguardante il tema dei finanziamenti regionali per l'edilizia di culto, avesse affermato il principio che la mancata stipulazione di un'intesa non può costituire motivo di discriminazione tra le confessioni, principio ribadito in un'altra sentenza, n. 346/2000, sulla stessa materia. Va segnalata, inoltre, la più difficile inclusione degli enti legati alle confessioni senza intesa nell'elenco delle istituzioni ammesse al finanziamento pubblico attraverso il 5 per mille, in violazione del principio di uguaglianza, dell'uguale libertà delle confessioni e della normativa comunitaria contro la discriminazione razziale e religiosa.

⁵⁶ "Le intese con la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova e con l'Unione buddhista italiana furono firmate dal Presidente pro tempore (...) il 20 marzo 2000 e i relativi disegni di legge di approvazione vennero trasmessi alla Camera, la quale non riuscì ad approvarli prima del suo scioglimento. Nel 2000, furono, inoltre, avviate le trattative con altre quattro confessioni religiose: Chiesa di Gesù Cristo dei santi degli ultimi giorni, Chiesa apostolica, Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale, Unione induista italiana. Sospese alla fine della XIII legislatura, le trattative furono riprese nella successiva e le intese furono siglate, nel giugno del 2004, dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri pro tempore (...) e dai rappresentanti delle confessioni religiose interessate. Tali intese, però, non furono successivamente approvate dal Consiglio dei Ministri, per motivi interni alla maggioranza di Governo. Per ragioni analoghe, non furono ripresentati al Parlamento i disegni di legge di approvazione delle due intese firmate nel 2000. Nel corso della XV legislatura, si rese necessario rivedere i testi delle sopra citate intese, per aggiornarli alla luce delle modifiche legislative intervenute (es.: servizio militare, titoli di studio, ecc.). Le sei intese furono, quindi, firmate il 4 aprile 2007 dal Presidente del Consiglio pro tempore (...) con i presidenti di ciascuna confessione religiosa. Problemi connessi all'individuazione della copertura finanziaria ritardarono, però, la presentazione al Parlamento dei relativi disegni di legge. Risolta la questione con l'approvazione della legge finanziaria, la fine anticipata della legislatura impedì di dar seguito all'iter legislativo. Nella XVI legislatura, i relativi disegni di legge furono presentati al Parlamento nel giugno 2010. L'iter parlamentare ha incontrato molti ostacoli, tanto



buddhista italiana e con la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova. Nel 2007, ne furono firmate altre quattro, con la Chiesa apostolica in Italia, la Chiesa di Gesù Cristo dei santi degli ultimi giorni, la Sacra arcidiocesi d'Italia ed Esarcato ortodosso per l'Europa meridionale e l'Unione induista italiana. Dalla stipulazione delle ultime alla presentazione dei disegni di legge sono trascorsi oltre tre anni, in violazione del legittimo affidamento dei gruppi religiosi.⁵⁷ Per la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova, non si è ancora provveduto a presentare il disegno di legge.⁵⁸



che l'approvazione con legge è arrivata solo nel 2012, ad esclusione di quella con la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova, che ha incontrato ulteriori ostacoli, in sede di esame, alla Camera dei deputati. Tutte le intese approvate con legge prevedono la partecipazione al riparto della quota dell'8 per mille del gettito Irpef, tranne quella stipulata con la Chiesa di Gesù Cristo dei santi degli ultimi giorni. Si fa presente che le leggi di approvazione delle intese comportano, in misura diversa, maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. Tali oneri sono legati alla deducibilità dal reddito delle persone fisiche delle erogazioni liberali in denaro effettuate in favore della confessione religiosa che ha stipulato l'intesa."(nota n. 531 del 17/3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

⁵⁷ Al fine di por fine allo stallo, le confessioni chiesero al Governo di sottoporre le intese al Parlamento per la ratifica, e, a tal scopo, si coordinarono, avviando una campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, volta a raccogliere le firme dei favorevoli alla presentazione dei disegni di legge. Non partecipò a tale iniziativa la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova.

⁵⁸ "Per quanto riguarda l'approvazione dell'intesa con la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova, si fa presente che, nell'attuale legislatura, non è stata ancora individuata, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, la copertura finanziaria necessaria per la nuova presentazione al Parlamento del relativo disegno di legge."(nota n. 531 del 17/3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri). "(...) a seguito della comunicazione, da parte dell'Ispettorato generale del bilancio, dell'avvenuta individuazione della copertura finanziaria degli oneri idonea a consentire di procedere all'iter dell'intesa, lo scorso maggio sono ripresi i contatti con i rappresentanti della Congregazione. La Commissione per le intese, in accordo con i rappresentanti della confessione religiosa, ha apportato al testo della bozza di intesa piccole modifiche, derivanti da innovazioni normative intervenute. Pertanto, il 1° ottobre 2014, il testo è stato siglato dal Sottosegretario (...) e dal Vicepresidente della confessione religiosa. La bozza di intesa deve essere sottoposta all'esame del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 2, c. 3, lettera l, della legge n. 400 del 1988, prima della firma da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Congregazione cristiana dei testimoni di Geova. Dopo la firma, il Governo presenterà il relativo disegno di legge per l'approvazione del Parlamento."(nota n. 1597 del 16/10/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio del Segretario generale).

5. Cenni di diritto comparato.

In alcuni Paesi europei, quali la Francia, l'Irlanda e il Regno Unito,⁵⁹ le confessioni non fruiscono di contributi pubblici e devono ricorrere esclusivamente all'autofinanziamento, dal momento che la funzione di promozione religiosa non è ritenuta una competenza dello Stato, in attuazione del principio separatista, secondo cui è compito esclusivo dei fedeli il sostentamento delle confessioni.

Una forma particolare di autofinanziamento agevolato è l'imposta ecclesiastica⁶⁰ - vigente in Germania-⁶¹ in base alla quale le confessioni ricevono i proventi di una tassazione aggiuntiva a totale carico dei cittadini fedeli,⁶² cui, tuttavia, è possibile sottrarsi in caso di mancata adesione: infatti, l'imposta di culto è dovuta dalle persone fisiche, individuate sulla base degli elenchi dei contribuenti tenuti al pagamento delle imposte statali, che non si siano dimesse, con atto avente validità giuridica civile, dalla confessione; in definitiva, solo i fedeli che appartengono a una confessione sono tassati per sovvenzionarla, creando uno stretto legame tra la loro volontà e la destinazione del finanziamento.⁶³

Il finanziamento pubblico è praticato, al contrario, in alcuni Paesi, con diverse modalità, quali l'assegnazione di una quota del gettito fiscale o le sovvenzioni dai bilanci pubblici.⁶⁴ Tuttavia, tali sistemi risultano tutti assai meno gravosi per le finanze statali rispetto a quello vigente in Italia.

Con l'assegnazione di una quota del gettito fiscale, lo Stato, attraverso il meccanismo dell'opzione fatta dai contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi, attribuisce una parte del suo bilancio a favore delle confessioni che abbiano stipulato con esso un'intesa. In Spagna,⁶⁵ la *asignación tributaria* prevede, in base alla legge n. 42 del 2006, la possibilità di attribuire il 7 per mille dell'imposta sul reddito alla Chiesa cattolica. Tuttavia, la normativa è assai meno favorevole per la Chiesa rispetto al sistema italiano. Infatti, il contribuente si impegna per la percentuale effettiva della propria imposta che, nel caso in cui non venga espressa alcuna preferenza, resta a disposizione dello Stato. Inoltre, l'importo può essere destinato, in concorrenza con la Chiesa cattolica, ad altri specifici fini sociali. L'applicazione del sistema spagnolo all'Italia comporterebbe, per la fiscalità generale, un minor esborso per oltre seicento milioni di euro.

⁵⁹ ove è previsto, tuttavia, un regime fiscale agevolato e sovvenzioni per la manutenzione dei beni ecclesiastici.

⁶⁰ con la quale, secondo la dottrina (Dalla Torre), si realizza un concorso strumentale della Pubblica amministrazione, attraverso un'attività di esattoria, per facilitare meccanismi di autofinanziamento.

⁶¹ ove sono previsti anche interventi finanziari indiretti e varie agevolazioni fiscali. Un sistema analogo è in vigore in Austria ed in parte della Svizzera.

⁶² e non delle finanze pubbliche.

⁶³ L'imposta è deducibile dal reddito.

⁶⁴ In Belgio, lo Stato paga le pensioni dei Ministri di culto, lo stipendio degli assistenti nelle strutture chiuse ed il costo dell'insegnamento religioso.

⁶⁵ Tale sistema vige anche in Portogallo e in Ungheria.



6. L'aumento dei fondi a disposizione delle confessioni religiose e la loro scarsa pubblicizzazione.

a) Nel corso degli anni, le somme distribuite attraverso l'8 per mille sono aumentate in modo considerevole, al contrario dell'altra fonte di finanziamento previsto dalla legge, le donazioni deducibili, che comportano il sacrificio di un esborso aggiuntivo per i fedeli. La Chiesa cattolica dai 200 milioni di euro ottenuti nel 1990 –corrispondenti, all'incirca, alla contribuzione fino ad allora ricevuta annualmente per il sostentamento del clero con il vecchio sistema dei supplementi di congrua ed a quanto speso dallo Stato per gli edifici di culto di proprietà degli enti ecclesiastici- ha superato ampiamente il miliardo. Di seguito (*tab. n. 4*), viene riportata la ripartizione delle somme ai vari beneficiari per l'ultimo anno disponibile, il 2014.

tab. n. 4: importi attribuiti ai beneficiari nell'anno 2014 (euro)

beneficiario	importo
Stato	170.347.958,00
Chiesa cattolica	1.054.310.702,18
Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno	2.273.891,61
Assemblee di Dio in Italia	1.457.185,54
Chiesa evangelica valdese	40.803.721,64
Chiesa evangelica luterana in Italia	4.042.473,97
Unione delle comunità ebraiche italiane	5.432.074,40
totale	1.278.668.007,34

fonte: elaborazione della Corte su dati del Ministero dell'economia e delle finanze.



Il riepilogo delle contribuzioni per tutto il periodo di vigenza dell'istituto è riportato in allegato (*all. n. 1*). Per lo Stato, le somme sono quelle potenzialmente attribuibili in base alle scelte dei contribuenti, che sono state, tuttavia, nel corso degli anni, ampiamente ridotte da numerosi interventi legislativi.

La ricostruzione del quadro completo dei finanziamenti è stata assai problematica, risultando i dati forniti dalla Presidenza del Consiglio, dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Agenzia delle entrate bisognosi di ripetute rettifiche, pur dovendo essere tale quadro, per un principio di trasparenza nei confronti del Parlamento e dei contribuenti, non solo di immediata disponibilità da parte delle amministrazioni e non oggetto di faticose elaborazioni, ma anche di facile ed immediato accesso sui siti istituzionali.

Nella tabella seguente (*tab. n. 5*), vengono riepilogati i contributi concessi alle confessioni religiose, a far data dall'introduzione dell'istituto.

tab. n. 5: contributi concessi alle confessioni religiose

(euro)

anno	Chiesa cattolica	Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno	Assemblee di Dio in Italia	Chiesa evangelica valdese	Chiesa evangelica luterana in Italia	Unione delle comunità ebraiche in Italia	totale
1990	209.682.060,35	0,00	0,00	-	-	-	209.682.060,35
1991	209.682.060,35	0,00	0,00	-	-	-	209.682.060,35
1992	209.682.060,35	0,00	0,00	-	-	-	209.682.060,35
1993	302.643.742,87	0,00	0,00	-	-	-	302.643.742,87
1994	362.566.340,56	3.110.829,67	1.383.164,82	0,00	-	-	367.060.335,05
1995	449.429.396,21	3.893.722,47	1.373.783,10	0,00	-	-	454.696.901,78
1996	491.150.511,03	3.202.032,77	1.291.142,25	0,00	0,00	-	495.643.686,05
1997	475.915.032,51	2.169.118,98	826.331,04	2.685.575,88	0,00	0,00	481.596.058,41
1998	494.507.742,63	2.430.496,11	878.619,05	2.668.945,22	0,00	0,00	500.485.803,01
1999	538.965.173,76	2.324.997,55	1.191.561,61	4.301.245,69	2.089.012,38	0,00	548.871.990,99
2000	642.700.000,00	4.387.652,03	3.016.510,61	10.900.573,27	4.113.424,26	4.319.094,97	669.437.255,14
2001	763.300.000,00	3.319.383,29	-365.286,87	3.350.261,29	2.866.740,11	4.752.753,34	777.223.851,16
2002	908.600.000,00	2.677.069,00	290.185,00	3.433.425,00	2.593.410,00	3.680.970,00	921.275.059,00
2003	1.016.400.000,00	2.530.651,00	727.499,00	4.191.780,00	2.892.173,00	4.157.498,00	1.030.899.601,00
2004	936.500.000,00	2.422.109,00	710.844,00	4.513.860,00	2.780.940,00	3.767.725,00	950.695.478,00
2005	984.100.000,00	2.404.072,00	789.113,00	5.208.143,00	2.788.724,00	4.423.493,00	999.713.549,00
2006	929.900.000,00	2.119.300,00	753.536,00	5.512.713,00	2.600.959,00	3.756.940,00	944.843.448,00
2007	991.278.769,09	1.975.258,00	766.736,00	5.770.695,00	2.567.835,00	3.654.226,00	1.006.013.519,09
2008	1.002.513.714,96	1.860.449,00	778.226,00	6.917.565,00	2.583.958,00	3.824.257,00	1.018.478.169,96
2009	967.538.542,68	1.910.273,00	875.924,00	8.298.225,00	2.440.904,00	3.926.671,00	984.990.539,68
2010	1.067.032.534,51	1.953.792,00	999.882,00	10.248.789,00	2.873.224,00	4.252.371,00	1.087.360.592,51
2011	1.118.677.543,48	2.167.201,00	1.106.681,00	12.120.795,00	3.130.402,00	4.695.602,00	1.141.898.224,48
2012	1.147.894.594,08	2.112.999,00	1.165.704,00	14.154.983,00	3.355.940,00	4.723.175,00	1.173.407.395,08
2013	1.032.667.596,34	2.328.002,00	1.270.403,00	37.738.142,00	3.920.846,00	5.268.637,00	1.083.193.626,34
2014	1.054.310.702,18	2.273.891,61	1.457.185,54	40.803.721,64	4.042.473,97	5.432.074,40	1.108.320.049,34
totale	18.307.638.117,34	53.573.299,48	21.287.744,15	182.819.437,99	47.640.965,72	64.635.487,71	18.677.595.052,99

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati del Ministero dell'economia e delle finanze.

Dalla tabella, appare il rilevante flusso finanziario erogato alla Chiesa cattolica, che supera i 18 miliardi di euro, a fronte di quello a favore delle altre confessioni, inferiore ai 400 milioni nel loro insieme.

L'art. 49 della legge 20 maggio 1985, n. 222, prevede che, al "termine di ogni triennio successivo al 1989, una apposita Commissione paritetica, nominata dall'Autorità governativa e dalla Conferenza episcopale italiana, procede (...) alla valutazione del gettito della quota Irpef di cui all'art. 47, al fine di predisporre eventuali modifiche."⁶⁶

Tale valutazione -considerato l'aumento considerevole dell'ammontare dall'introduzione

⁶⁶ "(...) a conclusione di ogni verifica triennale, le relazioni (...) sono trasmesse dal Presidente della Commissione governativa al Presidente del Consiglio dei Ministri, che, a sua volta, provvede a trasmetterle al Ministro dell'economia e delle finanze."(nota n. Uci 685-P del 30/4/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

del meccanismo- non ha comportato, finora, nessuna conseguenza,⁶⁷ benché l'opportunità di un ridimensionamento del contributo sia stata segnalata da uno dei componenti della Commissione da tempo; infatti, "dal flusso finanziario dell'8 per mille del gettito Irpef derivano alla Chiesa cattolica (recte: alla Cei) delle somme veramente ingenti, che hanno superato ogni più consistente previsione. Si parla, ormai, di circa 900-1000 miliardi⁶⁸ l'anno. Il livello è da considerarsi tanto più alto, in quanto il fabbisogno per il sostentamento del clero non supera mediamente i 400-500 miliardi⁶⁹ annui. Ciò vuol dire che la Cei ha la disponibilità annua di diverse centinaia di miliardi per finalità (...) che sono chiaramente 'secondarie' rispetto a quella primaria del sostentamento del clero; e che, lievitando così il livello del flusso finanziario, si potrebbe presto giungere al paradosso per il quale è proprio il sostentamento del clero ad assumere il ruolo di finalità secondaria rispetto alle altre. Tutto ciò porterebbe a vere e proprie distorsioni nell'uso del denaro da parte della Chiesa cattolica, e, più in generale, riaprirebbe il capitolo di un finanziamento pubblico irragionevole, che potrebbe raggiungere la soglia della

⁶⁷ "Al fine di fornire gli elementi richiesti (...), in data 4 marzo 2014 si è riunita la Commissione governativa per la revisione dell'importo deducibile e per la valutazione del gettito della quota Irpef, la quale ha espresso le seguenti considerazioni: "Si fa presente che la Commissione paritetica per la revisione dell'importo deducibile e per la valutazione del gettito della quota Irpef, istituita ai sensi dell'art. 49 della legge n. 222/1985, ha il compito di procedere alla eventuale revisione dell'importo deducibile di cui all'art. 46 e alla valutazione del gettito della quota Irpef di cui all'art. 47 della medesima legge, al solo fine di predisporre eventuali modifiche degli importi e delle quote. Al medesimo fine, operano le diverse Commissioni paritetiche previste dalle intese con le confessioni diverse dalla cattolica. Ciò sta a significare che tali Commissioni non esercitano alcun tipo di controllo contabile, ma si basano, per le loro valutazioni, sui rendiconti (peraltro pubblici) inviati dalle confessioni religiose annualmente al Ministero dell'interno e, triennialmente, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le Commissioni, nel corso delle verifiche triennali svolte sino ad oggi, hanno costantemente verificato la rispondenza delle voci di spesa con le finalità di cui all'art. 48 della legge n. 222/1985 e di cui ai pertinenti articoli delle intese con i culti diversi dal cattolico. A questo riguardo, in più occasioni, la Parte governativa ha rilevato l'opportunità di un migliore equilibrio fra le diverse destinazioni, soprattutto nel corso delle procedure di cui all'art. 49 della legge n. 222/1985, ed ha messo in evidenza, quando necessario, l'opportunità di non prevedere destinazioni improprie. In particolare, e a titolo esemplificativo, la Parte governativa ha prospettato l'esigenza di un maggiore impegno finanziario per soddisfare lo scopo primario del sistema, cioè il sostentamento del clero cattolico, invitando la Cei a rivalutare i relativi assegni. La Commissione ha, altresì, costantemente sottolineato l'esigenza di un più puntuale equilibrio tra le destinazioni, invitando la Cei a incrementare le spese per gli interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di Paesi del terzo mondo. La Parte governativa della Commissione paritetica ha, inoltre, fatto, in più occasioni, presente alla rappresentanza Cei il livello molto scarso delle oblazioni volontarie deducibili dal reddito, di cui all'art. 46 della legge n. 222/1985, invitando a predisporre meccanismi efficaci per una maggiore responsabilizzazione dei contribuenti, ai fini dell'incremento delle somme e del numero delle persone interessate. Su questo punto, per quanto riguarda le confessioni diverse dalla cattolica, si è, invece, registrata una buona partecipazione al sistema delle oblazioni volontarie. In proposito, le confessioni interessate hanno, più volte, fatto presente l'opportunità di un innalzamento del limite deducibile, anche alla luce dei processi inflattivi verificatisi nel corso degli anni. Sempre in relazione al funzionamento del sistema predisposto dalla legge n. 222/1985, la Parte governativa ha, in più occasioni, sin dal 2002, insistito perché venisse superato l'uso invalso in alcune chiese cattoliche di subordinare al pagamento di un biglietto d'ingresso l'accesso all'edificio di culto. Tale pratica, infatti, oltre a contraddire la natura stessa tradizionale dei luoghi di preghiera, è in contrasto con l'impegno dello Stato con l'erogazione dell'8 per mille finalizzato, tra l'altro, al soddisfacimento delle esigenze di culto della popolazione, tra le quali, primario, il libero accesso agli edifici di culto, garantito anche dall'art. 831 c.c. Tale impegno, discusso e condiviso con la rappresentanza Cei nella Commissione paritetica, ha portato, nel 2012, all'approvazione di una direttiva della Cei con la quale si danno specifiche indicazioni per il superamento della bigliettazione nelle chiese. Si coglie l'occasione per fare presente che il compito delle Commissioni paritetiche in oggetto non concerne la valutazione dell'intera spesa dello Stato e degli enti territoriali a favore dei culti e delle esigenze religiose. In particolare, tutto ciò che riguarda la costruzione, manutenzione, restauro, ecc., degli edifici e luoghi di culto delle confessioni religiose interessate. Altrettanto può dirsi per le spese sostenute dai medesimi soggetti pubblici per l'assistenza religiosa al personale delle Forze armate e della Polizia di Stato, ai ricoverati negli ospedali, ai detenuti nei luoghi di pena, nonché per finalità connesse all'insegnamento religioso nella scuola pubblica ed al finanziamento delle scuole confessionali paritarie." (nota n. 531 del 17/3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

⁶⁸ di lire.

⁶⁹ di lire.



incostituzionalità, se riferito al valore della laicità quale principio supremo dell'ordinamento.⁷⁰

Già nella relazione della Commissione paritetica Italia-Cei del 9 febbraio 1996, si legge che *"non si può disconoscere che la quota dell'8 per mille si sta avvicinando a valori, superati i quali, potrebbe rendersi opportuna una proposta di revisione. La Parte governativa rileva, infatti, che detti valori, già oggi, risultano superiori a quei livelli di contribuzione che alla Chiesa cattolica pervenivano sulla base dell'antico sistema dei supplementi di congrua e dei contributi per l'edilizia di culto. Un loro ulteriore incremento potrebbe comportare, in sede della prossima verifica triennale, una revisione dell'aliquota del c.d. 8 per mille."* Nella stessa relazione, tuttavia, la Parte ecclesiastica, *"sulla base della documentazione prodotta, fa notare che le risorse che pervengono alla Chiesa, pur se rilevanti, non possono, peraltro, essere considerate sproporzionate rispetto al perseguimento delle finalità alle quali sono preordinate. Con riferimento al sostentamento del clero, che rappresenta la finalità prioritaria, occorre, infatti, tener conto di alcuni elementi che non rilevano dal solo esame dei flussi finanziari 'agevolati'."*⁷¹

Sorprende, pertanto, come, negli anni seguenti, il tema dell'incremento finanziamento non sia stato più riproposto dalla Parte governativa e che la sua preoccupazione, manifestata, *"in più occasioni, (...) alla rappresentanza Cei"*, si focalizzata sul problema del *"livello molto scarso delle oblazioni volontarie deducibili dal reddito, di cui all'art. 46 della legge n. 222/1985, invitando a predisporre meccanismi efficaci per una maggiore responsabilizzazione dei contribuenti, ai fini dell'incremento delle somme e del numero delle persone interessate."* Si tratta, infatti, di questione di irrilevanza per la parte italiana; anzi, un aumento del meccanismo auspicato andrebbe ad incidere sulle finanze dello Stato, producendo minori entrate. Secondo la Presidenza del Consiglio, *"l'attenzione dedicata dalla Commissione governativa al flusso finanziario delle erogazioni liberali ha il suo fondamento nell'art. 46 della legge n. 222/1985 (per altre confessioni, nelle leggi approvate su base di intesa), il quale prevede che, "a decorrere dal periodo d'imposta 1989, le persone fisiche possono dedurre dal proprio reddito complessivo le erogazioni liberali in denaro, fino all'importo di lire due milioni, a favore dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero della Chiesa cattolica italiana."* La Relazione sui principi, *redatta dalla Commissione paritetica Italia-Santa Sede del 1984, spiega le ragioni di questo flusso finanziario, ponendo tra i principi ispiratori del nuovo sistema il "pieno rispetto delle scelte dei cittadini e il riconoscimento del valore del loro diretto apporto, nella autonoma responsabilità di ciascuno, alla vita delle comunità ecclesiali e confessionali". E aggiunge che, ogni tre anni, si dovrà esaminare il*



⁷⁰ Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa-Un quindicennio di politica e di legislazione ecclesiastica (www.governo.it/Presidenza/USRI/confessioni/doc/cardia.pdf).

⁷¹ Già nella relazione della Commissione paritetica Italia-Cei del 22/12/1992, la Parte ecclesiastica della Commissione *"tiene a precisare che (...) i pur positivi risultati derivati alla Chiesa cattolica dalle scelte espresse dai contribuenti non consentono di ritenere il sistema di sostentamento clero provvisto di risorse eccessive."*

funzionamento del sistema e prendere in considerazione l'eventuale revisione del tetto massimo di deduzione fiscale. La Commissione incaricata delle verifiche triennali deve, quindi, procedere alla valutazione del flusso finanziario, in quanto parte integrante del sistema di finanziamento delle confessioni religiose, e vedere in che misura esso trovi rispondenza nelle previsioni di legge e nelle scelte dei cittadini. In effetti, tale misura si è rivelata, con il tempo, molto ridotta, con due conseguenze: esprime, in primo luogo, la debolezza di un aspetto del sistema, derivante da un certo assenteismo dei contribuenti; inoltre, essendo così modesto il flusso delle oblazioni volontarie, il peso del finanziamento della Chiesa ricade interamente sull'8 per mille, che, a sua volta, è del tutto a carico del bilancio dello Stato. Qualora, invece, crescesse il livello delle oblazioni volontarie (l'onere per lo Stato è limitato, in questo caso, alla deducibilità) potrebbe essere presa in considerazione la riduzione dell'8 per mille, perché sarebbe aumentata la quota meglio definibile come di 'autofinanziamento'. Di qui, la necessità di procedere alla valutazione delle scelte operate dai cittadini e l'opportunità di suggerire alla Parte ecclesiastica che venga incentivata la scelta per le erogazioni volontarie, onde realizzare un maggior equilibrio tra i due flussi finanziari espressamente previsti dalla legge n. 222/1985.⁷² Tuttavia, le difficoltà nell'autofinanziamento della Chiesa cattolica non possono gravare sulle finanze pubbliche attraverso il rinvio *sine die* del ridimensionamento dei contributi statali: le risorse provenienti dall'8 per mille non possono essere intese come l'assicurazione di una sorta di impegno dello Stato a provvedere alle necessità della Chiesa.

Si è assistito ad un rallentamento dei lavori della Commissione nell'affrontare il problema della riponderazione dei contributi concessi; infatti, "la settima verifica triennale (2008-2010) è tuttora in corso, in quanto la Commissione governativa aveva concordato di procedere, prima, alle verifiche con le confessioni acattoliche e, successivamente, a quella con la Chiesa cattolica. Al riguardo, si fa presente che sopraggiunti avvicendamenti istituzionali ai vertici delle due Parti hanno, però, determinato ritardi nella nomina dei componenti delle due Commissioni, con conseguente ripercussione nell'avvio dei lavori."⁷³ Peraltro, il fatto di procedere a verifica dapprima con le confessioni acattoliche -che risultano destinatarie di somme incomparabilmente inferiori rispetto a quelle della Chiesa cattolica- non pare razionale.

Risulta difficilmente comprensibile che solo nel mese di settembre 2014 la Parte governativa della Commissione abbia ritenuto "di dover proporre alla Parte ecclesiastica che, in sede di prossima verifica triennale (2011-2013), tenuto conto degli anni trascorsi dalla data di entrata in vigore della legge n. 222/1985, venga concretamente discussa l'opportunità di una revisione della quota dell'8 per mille, in vista di un suo possibile ridimensionamento quantitativo. Ciò sembra necessario, tenendo conto del più che

⁷² nota n. Uci 685-P del 30/4/2014.

⁷³ nota n. 758 del 19/5/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri.



soddisfacente livello del flusso finanziario e anche in ragione della generale crisi economica dell'area occidentale.⁷⁴

In definitiva, in un contesto di generalizzata riduzione delle spese sociali a causa della congiuntura economica, le contribuzioni a favore delle confessioni hanno continuato, in controtendenza, ad incrementarsi di anno in anno, senza che lo Stato abbia provveduto ad attivare le procedure di revisione di un sistema che diviene sempre più gravoso per l'erario.

Le relazioni della Commissione paritetica Italia-Cei, nei numerosi rinnovi che l'hanno interessata,⁷⁵ sono rimaste prive di pubblicità, sebbene non vi sia un vincolo di riservatezza in materia, avendo l'attività ad oggetto l'impatto sul bilancio dello Stato delle contribuzioni alle confessioni. Ciò denota mancanza di quella trasparenza necessaria per il controllo dell'utilizzo delle risorse pubbliche, in violazione dei principi che stanno a base dell'*accountability*: si è sottratto ai contribuenti un fondamentale strumento di conoscenza per una scelta consapevole nella destinazione dell'8 per mille. Tale opacità si è palesata anche durante l'istruttoria di questa Corte, come riportato in nota.⁷⁶

E' singolare, infine, che la Commissione, istituita nel 1992, sia stata sempre confermata, dalla data della sua costituzione fino ad oggi, per due dei tre componenti della Parte governativa.⁷⁷



⁷⁴ relazione della Commissione paritetica Italia-Cei dell'11/9/2014. Da quanto riportato nella stessa relazione, la "Parte ecclesiastica, preso atto della proposta, si riserva ogni valutazione in proposito, alla luce di tutti gli elementi che potranno essere presi in considerazione." Nella relazione del 20/9/2013, la stessa Parte afferma che "la somma percepita con il finanziamento va rapportata ad un fabbisogno aumentato con il costo della vita. (...) in prospettiva, è possibile un calo del gettito dovuto alla fase recessiva in atto."

⁷⁵ "La Commissione è stata istituita, per la prima volta, con d.P.C.M. 3 settembre 1992. I successivi decreti sono: d.P.C.M. 11 novembre 1995; d.P.C.M. 30 novembre 1998; d.P.C.M. 14 gennaio 2000; d.P.C.M. 9 novembre 2000; d.P.C.M. 30 novembre 2001; d.P.C.M. 12 ottobre 2004; d.P.C.M. 30 ottobre 2007; d.P.C.M. 16 novembre 2010; da ultimo, d.P.C.M. 25 novembre 2013, con cui è stata prorogata fino al 30 novembre 2016."(nota n. Uci 685-P del 30/4/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

⁷⁶ "Per quanto riguarda la trasmissione alla Corte dei conti delle valutazioni sul gettito, effettuate dalle Commissioni paritetiche nel corso degli anni, la Commissione governativa ritiene di dover previamente acquisire il consenso delle diverse confessioni religiose e di inviare, successivamente, le relazioni al richiedente. A tal fine, il competente Ufficio studi e rapporti istituzionali della Presidenza dei Ministri provvederà a contattare le confessioni religiose interessate. Si fa presente, ad ogni buon fine, che, nel 2005, il Tar Lazio ha ritenuto non procedibile la richiesta dell'ostensione degli atti delle Commissioni paritetiche in questione, trattandosi di atti di natura bilaterale finalizzati alle previsioni della legge n. 222/1985 e delle norme delle relative intese, non essendo atti prodotti nell'espletamento di un procedimento amministrativo. A giudizio del Tar, l'attività della Commissione paritetica "è essenzialmente propositiva" ed i suoi "destinatari non possono che essere il Governo e il Parlamento, quali titolari, rispettivamente, della funzione di indirizzo politico e di quella legislativa" (nota n. 531 del 17/3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri). "Si è chiesto il parere agli interlocutori confessionali della Commissione per la verifica dell'8 per mille per un dovere di correttezza e perché gli atti, oltre ad avere natura bilaterale, non hanno un carattere tecnico-amministrativo, come confermato dal Tar (...): il dovere della Commissione, in effetti, è di riferire al Governo le proprie valutazioni, non contabili, ma di riflessione politica, in vista di eventuali riforme che l'esecutivo voglia predisporre. D'altra parte, i dati tecnici relativi all'utilizzo dei flussi finanziari (obblazioni volontarie, 8 per mille) da parte delle confessioni sono pubblici, disponibili, per chiunque sia interessato, presso le diverse confessioni religiose, in ottemperanza all'art. 44 della legge n. 222/1985 e alle analoghe norme contenute nelle leggi di approvazione delle intese. Per quanto riguarda, in particolare, la Cei, l'art. 44 della legge n. 222/1985 prevede che il previsto rendiconto annuale venga pubblicato sull'organo ufficiale della medesima."(nota n. Uci 685-P del 30/4/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

⁷⁷ "Per ciò che concerne i compensi, si fa presente che ai componenti della Commissione è attribuito esclusivamente il trattamento economico per le missioni eseguite, ai sensi della normativa vigente. Si precisa, inoltre, che quando era prevista la corresponsione di un compenso, ai sensi del d.P.R. n. 5 del 1956 e successive modificazioni (fino al d.P.C.M. 30 novembre 2001), i componenti vi hanno sempre rinunciato, percependo il mero rimborso delle spese di missione, vale a dire trasporto e soggiorno, dagli stessi sostenute. Ad ogni buon fine, si precisa, altresì, che soltanto il presidente della Commissione in questione è residente fuori sede."(nota n. Uci 685-P del 30/4/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

b) La rilevanza degli importi distribuiti ed il diretto coinvolgimento dei cittadini nelle scelte imporrebbero la pubblicizzazione delle contribuzioni versate nei vari anni, in forma chiara, immediata, efficace ed evidente: infatti, solo attraverso un'adeguata conoscenza complessiva della ripartizione dei fondi tra tutti i beneficiari e tra gli scopi è possibile una scelta consapevole, ponderata e ragionata.⁷⁸

Solo a seguito dell'avvio dell'istruttoria di questa Corte, sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze, nel mese di luglio 2014, sono stati pubblicati, per la prima volta,⁷⁹ alcuni dati riguardanti gli ultimi sette anni.

Nel prendere positivamente atto dell'inizio di tale inversione di tendenza, si deve rilevare, tuttavia, che il cammino verso la trasparenza risulta appena intrapreso. Infatti: a) i dati sono reperibili nel sito del Ministero dell'economia e delle finanze, e non in quello della Presidenza del Consiglio, Dipartimento per il coordinamento amministrativo. Peraltro, lo stesso accesso risulta difficile e di non immediata evidenza; b) i dati risultano confusi per la presenza di disaggregazioni inutili, quale, ad esempio, la ripartizione regionale, e per l'assenza di altri fondamentali, quali la percentuale degli optanti sul totale dei contribuenti;⁸⁰ c) la pubblicazione si riferisce a solo sette annualità; d) infine, non viene riportata, sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella sezione dedicata all'8 per mille, alcuna ricostruzione sintetica dell'utilizzazione delle risorse da parte delle confessioni.⁸¹ Pertanto, i contribuenti che vogliono informarsi devono consultare i siti *web* delle confessioni.⁸² Tale opacità è da stigmatizzare e la necessità di maggiore trasparenza è avvertita anche da alcune confessioni: a causa della rilevanza delle somme destinate alle varie confessioni, *"la Tavola valdese auspica che le*

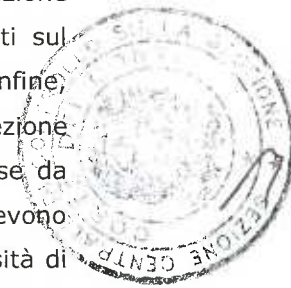
⁷⁸ Peraltro, lo stesso Parlamento non ha contezza delle somme versate a titolo di conguaglio alla Chiesa cattolica ogni anno. Infatti, *"sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze, non sono forniti specifici dati annuali sui conguagli erogati alla Chiesa cattolica, a decorrere dal 1996, ai sensi dell'art. 47, commi 4 e 5, della legge n. 222/1985, che, comunque, sono calcolati in sede di assestamento di bilancio, in base ad un meccanismo di adeguamento rispetto alle annualità attribuite a titolo di acconto, definitivamente rideterminate con l'art. 45, comma 7, della legge n. 448 del 1998. Peraltro, il Parlamento, pur non ricevendo specifica comunicazione in ordine all'importo erogato ed alle modalità di calcolo utilizzate -informativa, peraltro, non prevista da specifiche disposizioni-, può aver contezza delle spettanze attraverso l'esame dei dati di bilancio relativi sia alle spettanze a titolo di anticipo (di cui al capitolo 2840/Mef, piano gestionale 1) che alla corresponsione del conguaglio (di cui al capitolo 2840/Mef, piano gestionale 2)."*(nota n. 48521 del 3/6/2014 del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato).

⁷⁹ L'atteggiamento di scarsa propensione, se non di diffidenza, per la trasparenza si rinviene, significativamente, negli atti della Commissione paritetica Italia-Cei: ancora nella seduta del 20/9/2013, oltre venti anni dopo l'introduzione dell'8 per mille, si discute sulla possibilità di rendere ostensibili i dati, peraltro con modalità da concordare tra le due parti; un membro di tale Commissione *"si dichiara favorevole alla loro pubblicazione, sottolineando l'opportunità che tale decisione venga concordata in sede di Commissione paritetica; pertanto, si riserva di predisporre una proposta relativa alle modalità di pubblicazione."* Un altro membro *"ritiene utile poter disporre di più opzioni circa la configurazione, al fine di individuare la modalità più idonea da sottoporre alla Commissione."*

⁸⁰ Una modalità di presentazione dei dati assai più chiara e trasparente può essere quella di cui all'allegato n. 1 della presente relazione, dove vengono riportati, per ciascun anno: 1. il nome del beneficiario; 2. il numero delle scelte riferite a quell'anno; 3. la percentuale delle scelte sul numero totale dei contribuenti, anche non optanti; 4. l'importo erogato per quell'anno; 5. la percentuale sull'importo erogato.

⁸¹ come quelle ricostruite da questa Corte negli allegati nn. 3-8.

⁸² *"La Tavola valdese fa (...) presente che, (...) per una questione di trasparenza, essa comunica pubblicamente e annualmente il numero di firme a suo favore e la somma che ne deriva. Inoltre, su alcune testate e su siti web dedicati (www.chiesavaldese.org; www.ottopermillevaldese.org), la Tavola valdese pubblica annualmente un dettagliato rapporto sulla destinazione delle somme ricevute, indicando i beneficiari e il particolare progetto per il quale si concede loro il finanziamento. La funzionalità di tale procedura è attestata e documentata dai verbali della Commissione paritetica per la gestione dell'8 per mille, istituita presso la Presidenza del Consiglio, con la quale la Tavola valdese mantiene regolari rapporti."*(nota n. 605 del 12/3/2014 della Tavola valdese).



amministrazioni statali competenti garantiscano la comunicazione pubblica delle firme raccolte da ciascuno dei soggetti abilitati a ricevere i fondi dell'8 per mille e il loro ammontare.⁸³

Del resto, la normativa vigente esige forme di pubblicità e di trasparenza particolarmente stringenti,⁸⁴ cui non può certo sottrarsi la disciplina dell'8 per mille, in quanto un'informazione completa è necessaria per orientare le scelte dei contribuenti in maniera consapevole e ragionata. Sul punto, la Presidenza del Consiglio⁸⁵ ed il Ministero dell'economia e delle finanze⁸⁶ hanno annunciato, già in corso di istruttoria, iniziative volte a superare le gravi carenze riscontrate. L'intenzione è stata ribadita dalla Presidenza del Consiglio dopo l'adunanza del 23 ottobre, essendo "in corso di implementazione l'area dedicata all'8 per mille sul sito del Governo, con l'inclusione dei relativi dati in forma aggregata e distinta per categorie e percentuali di attribuzione alle stesse sia in relazione al dato corrente che a quello storico. Si procederà, inoltre, a rendere facilmente reperibili sul sito istituzionale tutte le informazioni e i dati relativi all'8 per mille, che verranno resi accessibili direttamente dall'home page del sito istituzionale per agevolarne l'individuazione e la consultazione."⁸⁷



⁸³ nota n. 605 del 12/3/2014 della Tavola valdese.

⁸⁴ "Devono essere pubblicati, quindi, tutti quei provvedimenti che, sulla base della normativa vigente, sono volti a sostenere un soggetto sia pubblico che privato, accordandogli un vantaggio economico diretto o indiretto mediante l'erogazione di incentivi o agevolazioni che abbiano l'effetto di comportare sgravi, risparmi o acquisizione di risorse."(circolare 14 febbraio 2014 , n. 1/2014, Ambito soggettivo ed obiettivo di applicazione delle regole di trasparenza di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190, e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33: in particolare, agli enti economici e le società controllate e partecipate, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica). "L'art. 27, c. 2, impone che la pubblicazione delle informazioni debba avvenire secondo modalità di facile consultazione, in tabelle in formato aperto che ne consentano l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo, e che, annualmente, debbano essere organizzate in un unico elenco per singola amministrazione (...) la Commissione è dell'avviso che le informazioni, suddivise per anno, debbano essere pubblicate in elenchi, consultabili sulla base di criteri funzionali (ad esempio, titolo giuridico di attribuzione, ammontare dell'importo, ordine alfabetico dei beneficiari, ecc.)."(delib. n. 59/2013 della Civit).

⁸⁵ "I dati relativi alle attribuzioni alle confessioni religiose sono (...) di esclusiva competenza del Ministero dell'economia, anche per quel che concerne la loro pubblicazione. Cionondimeno, l'Ufficio competente di questa Amministrazione ha comunicato di aver avviato le iniziative necessarie per pervenire rapidamente alla loro pubblicazione anche su sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri. (...) La Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'economia e delle finanze stanno concordando nuove modalità per la prossima pubblicazione, sui rispettivi siti, delle attribuzioni annuali alle varie confessioni religiose."(nota n. 531 del 17/3/2014).

⁸⁶ "La Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero dell'economia e delle finanze stanno concordando nuove modalità per la prossima pubblicazione, sui rispettivi siti, delle scelte dei contribuenti e delle attribuzioni annuali alle varie confessioni religiose."(nota n. 3-2441 del 10/3/2014 del Dipartimento delle finanze).

⁸⁷ nota n. 25967 del 31/10/2014 del Dipartimento per il coordinamento amministrativo.

7. Il ricorso alle campagne pubblicitarie.

Per ottenere il favore dei contribuenti, alcune confessioni pongono in essere campagne pubblicitarie.

Nella tabella seguente (tab. n. 6), sono indicati i costi sostenuti per l'acquisto di spazi pubblicitari in Rai negli ultimi anni. A questi, devono aggiungersi quelli per tutti gli altri mezzi di informazione, che fanno aumentare di molto le cifre sotto riportate.

tab. n. 6: costo dei contratti stipulati dalla confessioni religiose per spazi pubblicitari in Rai⁸⁸ (euro)

anno	Chiesa cattolica	Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno	Chiesa evangelica valdese Unione delle Chiese metodiste e valdesi	Chiesa evangelica luterana in Italia	totale
1998	3.111.867,58	35.502,28	-	-	3.147.369,86
1999	4.038.634,08	-	-	-	4.038.634,08
2000	3.754.524,86	-	-	-	3.754.524,86
2001	4.243.906,92	61.974,82	-	-	4.305.881,74
2002	4.201.732,19	-	-	-	4.201.732,19
2003	3.907.933,01	-	-	-	3.907.933,01
2004	4.645.536,50	-	16.970,40	-	4.662.506,90
2005	4.183.994,87	-	19.560,00	-	4.203.554,87
2006	4.380.906,39	-	19.560,00	-	4.400.466,39
2007	3.943.138,98	-	19.981,04	17.452,80	3.980.572,82
2008	3.992.511,11	-	22.291,20	17.452,80	4.032.255,11
2009	4.455.841,68	-	21.600,00	-	4.477.441,68
2010	4.372.770,36	-	22.080,96	-	4.394.851,32
2011	3.717.030,10	-	28.422,30	-	3.745.452,40
2012	3.417.617,34	-	28.919,50	-	3.446.536,84
2013	3.530.145,01	-	29.997,27	-	3.560.142,28

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati della Rai.

A fronte delle notevoli risorse spese dalla Chiesa cattolica, le altre confessioni utilizzano, a tal fine, cifre assai più modeste.

Il forte ricorso alla pubblicità per accaparrarsi una quota sempre più rilevante della contribuzione pubblica rischia di creare un mercato della domanda e dell'offerta religiosa e del solidarismo, che pone il problema dell'equilibrio tra costi sostenuti e realizzazione degli scopi prefissati. Non sono mancate, a tal proposito, polemiche sul ricorso a martellanti campagne pubblicitarie.⁸⁹

⁸⁸ "(...) i dati nella nostra attuale disponibilità partono dall'anno 1995 e, pertanto, abbiamo predisposto un prospetto per ognuno degli anni dal 1995 al 2014; il criterio della ricerca effettuata nei nostri archivi informatici è stato quello del soggetto della campagna pubblicitaria (ossia '8 per mille'); nel documento, abbiamo riportato, tuttavia, non solo le campagne effettuate dalle confessioni religiose recanti come soggetto '8 per mille', ma anche quelle con soggetto diverso, per le quali non siamo in grado di escludere l'eventuale presenza di riferimenti all'8 per mille nell'ambito della pubblicità." (nota n. dg 29 del 17/4/2014 della Rai).

⁸⁹ Si legge -nell'esposto per pubblicità ingannevole in tv e sul web della campagna di pubblicità sociale 'Chiedilo a loro' per la destinazione dell'8 per mille alla Chiesa cattolica, presentato il 2/8/2012 da una associazione di

Va segnalato un episodio singolare. La Rai rifiutò lo spot della Chiesa valdese finalizzato alla richiesta dell'8 per mille dell'Irpef. *"Lo slogan incriminato, e di cui è stata chiesta la modifica, è 'Molte scuole, nessuna chiesa', con il quale si vuole sottolineare come i fondi così ottenuti non siano utilizzati per fini confessionali, stipendi di pastori o costruzione di chiese, ma solo per progetti di solidarietà e assistenza. In una nota, la federazione delle Chiese valdesi spiega che "(...) la Sipra, concessionaria per la pubblicità della Rai, d'intesa con Raitrade, ha respinto la pubblicità a pagamento inviata dalla Tavola valdese per la campagna radiofonica '8 per mille', dopo che era stato stipulato un regolare contratto. Il rifiuto di accogliere la pubblicità (...) è stato motivato sulla base dell'art. 7 delle Norme del codice deontologico sulla pubblicità Rai, che afferma: "la pubblicità non deve esprimere -o comunque contenere- valutazioni o apprezzamenti su problemi aventi natura o implicazioni di carattere ideologico, religioso, politico, sindacale o giudiziario." La Tavola valdese ha respinto la richiesta di modificare tali frasi e, in una lettera inviata (...) al direttore generale Rai (...), la pastora (...), vice moderatrice della Tavola valdese, ha chiesto chiarimenti sulla vicenda, parlando di "censura, della violazione di un fondamentale diritto alla comunicazione e della discriminazione nei confronti di una minoranza religiosa.""*⁹⁰ Tale atteggiamento nei confronti della Chiesa valdese fu superato solo per la sua ferma presa di posizione, come riconosciuto dalla stessa Rai. Infatti, quest'ultima, *"esaminati i testi dei messaggi da trasmettere (...) richiedeva (...) di modificare (...) alcune frasi presenti nei messaggi, in quanto ritenute potenzialmente in contrasto con l'articolo del codice deontologico Rai (...) Le frasi in questione erano le seguenti: 'Molte scuole, nessuna chiesa'; 'Nemmeno un euro viene utilizzato per le attività di culto'; a seguito del rifiuto opposto dal cliente di modificare il testo dei messaggi, minacciando di adire le vie legali, investiva della questione (...) Sipra; in data 22 aprile 2005 (...), veniva pubblicato un articolo, con il quale si dava notizia che la Rai aveva censurato lo spot radiofonico della Chiesa valdese relativo all'8 per mille, al*



consumatori all'Autorità garante della concorrenza e del mercato: *"-negli spot si fa riferimento alle opere caritatevoli della Chiesa realizzate grazie al sostegno dei contribuenti; -negli spot non si dà notizia della reale quantità di denaro messa a disposizione di questo genere d'iniziativa; -dallo stesso sito dedicato all'8 per mille dalla sezione 'rendiconto' (www.8xmille.it/rendiconti/ripartizione2012.pdf), si evince che, per il 2012, le somme stanziare per opere caritatevoli sono pari ad euro 255.000.000, a fronte di uno stanziamento complessivo pari ad euro 1.148.076.594,08. In sostanza, solamente il 22,2% (meno di un quarto) delle somme derivanti dall'8 per mille dell'Irpef per l'anno 2012 verrà destinato a quanto illustrato dagli spot. Il resto, come specificato nella rendicontazione, verrà destinato ad altri scopi, in conformità a quanto previsto dalla legge n. 222/1985; -gli spot, come confezionati e messi in onda, anche se danno un'informazione su un'attività svolta dalla Chiesa cattolica, fuorviano il contribuente, in quanto lasciano intendere che l'intero contributo (e non una sua minima parte) è destinato agli scopi pubblicizzati; -ai sensi dell'art. 18, primo comma, del codice del consumo è da ritenersi ingannevole una pubblicità "che contiene informazioni non rispondenti al vero o, seppure, di fatto, corretta, in qualsiasi modo, anche nella sua presentazione complessiva, induce o è idonea ad indurre in errore il consumatore medio riguardo ad uno o più dei seguenti elementi e, in ogni caso, lo induce o è idonea a indurlo ad assumere una decisione" che altrimenti non sarebbe stata adottata; -la condotta pare vietata anche in relazione a quanto disposto dalla legge n. 145/2007; -tramite lo spot, il consumatore non è in grado di valutare che circa il 78% del gettito 8 per mille destinato alla Chiesa cattolica viene utilizzato per scopi diversi da quelli caritatevoli; -una più trasparente informazione e pubblicizzazione delle modalità d'utilizzo dei fondi stanziati potrebbe essere utile al contribuente per scegliere con consapevolezza." (www.aduc.it/generale/files/file/allegati/2012/20120802esposto%20antitrust%208%20x%20mille.pdf). Il procedimento fu archiviato, in quanto gli spot dell'8 per mille non furono considerati pubblicità commerciale(www.aduc.it/comunicato/spot+8x+mille+chiesa+cattolica+consumatore+puo_20953.php).*

⁹⁰ www.osservatoriosullalegalita.org/05/acom/04apr1/2266valdesinfo.htm del 22/4/2005.

quale facevano seguito ulteriori articoli su altri quotidiani; in data 26 aprile 2005, (...) Sipra, analizzata la questione e verificata la legittimità di quanto sostenuto dal cliente (...), rilasciava parere favorevole alla diffusione dei messaggi in questione (...); in data 27 aprile 2005, (...) provvedeva a dare comunicazione⁹¹ del parere positivo.



⁹¹ nota n. dg 40 del 15/5/2014 della Rai.

8. L'utilizzo delle risorse da parte delle confessioni religiose.

La tabella seguente (tab. n. 7) ricostruisce gli impieghi, per grandi aggregati, dell'8 per mille nell'anno 2012, ultimo disponibile in rete, quadro rappresentato anche nell'istogramma allegato (all. n. 2).

tab. n. 7: destinazione delle somme dell'8 per mille per l'anno 2012

(milioni di euro)

destinazione	Chiesa cattolica	%	Unione italiana delle Chiese avventiste del 7° giorno	%	Assemblee di Dio in Italia	%	Chiesa evangelica valdese Unione delle Chiese metodiste e valdesi	%	Chiesa evangelica luterana in Italia	%	Unione delle comunità ebraiche italiane	%
esigenze di culto e pastorale	479	43,62	-	-	-	-	-	-	1,538	44,75	-	-
sostentamento dei ministri di culto	364	33,15	-	-	-	-	-	-	0,950	27,64	-	-
interventi caritativi	255	23,22	1,688	80,08	0,764	89,15	11,343	76,57	0,840	24,44	1,000	100,00
progetti culturali	-	-	0,331	15,70	-	-	2,551	17,22	-	-	-	-
pubblicità ⁹²	-	-	0,034	1,61	-	-	0,741	5,00	0,109	3,17	-	-
gestione	-	-	0,055	2,61	0,093	10,85	0,178	1,20	-	-	0,000	0,00
totale speso	1.098	100	2,108	100	0,857	100	14,813	100	3,437	100	4,491	100
totale assegnato	1.148		2,113		1,166		14,155		3,356		4,723	

fonte: elaborazione della Corte dei conti sui rendiconti delle confessioni religiose.

Sempre in allegato (all. nn. 3-8), vengono indicate, per ogni anno, le somme utilizzate per le varie destinazioni con la percentuale sul totale dei contributi ricevuti. Infine, viene ricostruita la percentuale di distribuzione fra le varie destinazioni delle risorse fino al 2012 (all. n. 9). I dati dell'Unione delle comunità ebraiche e delle Assemblee di Dio in Italia, non reperibili in rete, sono stati forniti su richiesta di questa Corte. A tal proposito, si richiamano le confessioni sulla necessità di rendere ostensibile a tutti, attraverso adeguate forme di pubblicità anche in rete, l'ammontare e la distribuzione delle risorse pubbliche ottenute.⁹³

⁹² dati non rinvenibili sui rendiconti pubblicati *on line* dalla Chiesa cattolica e dalle Assemblee di Dio in Italia.

⁹³ Peraltro, come riconosciuto da alcune confessioni, i dati in rete, talora, divergono da quelli reali; infatti, «emergono delle discrepanze, limitatamente ad alcuni dati che abbiamo provveduto a correggere ed evidenziare. Nello specifico, le differenze riguardano le seguenti annualità: a) dal 1997 al 2001, i dati riportati sul sito non coincidono esattamente con il bilancio consuntivo. Trattandosi dei primi anni di gestione, la prassi seguita prevedeva la pubblicazione immediata, subito dopo il nostro Sinodo annuale, delle assegnazioni effettuate, ai fini di dare subito comunicazione sull'utilizzo dei fondi, e non quella del bilancio consuntivo, che veniva chiuso a distanza di pochi mesi. A ciò si deve aggiungere il recupero delle spese pubblicitarie effettuate gli anni precedenti all'effettiva percezione delle risorse 8 per mille. Questo spiega perché alcuni importi non corrispondono esattamente, fermo restando che, come richiesto, ogni anno è stato correttamente spedito al Ministero dell'interno, e da quest'ultimo verificato, il bilancio consuntivo (...). A partire dal 2002, ci si è resi, poi, conto dell'opportunità di pubblicare sul sito internet i dati relativi alla chiusura dell'esercizio finanziario e, di

Dalle cifre riportate, si ricava che la Chiesa evangelica valdese e le Chiese avventiste destinano la quasi totalità della quota di spettanza a progetti caritativi, umanitari o culturali, mentre, per tali attività, la Chiesa luterana destina un terzo delle risorse e la Chiesa cattolica un quinto. La maggior parte delle entrate delle ultime due confessioni sono utilizzate, infatti, per il culto e la pastorale –intorno al 40% per entrambe- e per il sostentamento del clero –intorno al 20% per la Chiesa luterana e al 37% per la Chiesa cattolica. Pertanto, il *"divario tra la misura degli interventi umanitari e il complesso di risorse disponibili resta significativo"*⁹⁴ per la Chiesa cattolica, come sottolineato anche dalla Parte governativa della Commissione paritetica Italia-Cei, che osserva, *"in primo luogo, un certo dislivello tra le diverse voci e quella relativa agli interventi caritativi in favore della collettività nazionale ed auspica che tale destinazione venga quantitativamente incrementata a livello centrale. In secondo luogo, in relazione alle somme destinate alle esigenze di culto della popolazione, coglie l'occasione per ribadire (...) l'esigenza di garantire la continuativa apertura al pubblico degli edifici aperti al culto pubblico sul territorio nazionale."*⁹⁵ Nella relazione della Commissione paritetica Italia-Cei del 23 aprile 2005, la Parte governativa osserva che la crescita della quota destinata ad interventi caritativi *"non appare ancora proporzionata all'aumento del flusso finanziario derivante dal gettito delle somme dell'8 per mille dell'Irpef. Come già rilevato nelle verifiche degli anni precedenti, si ritiene che la destinazione ad attività caritative, in Italia e all'estero, costituisca uno degli elementi portanti previsti dalla legge n. 222/1985 e che possa svolgere non soltanto una funzione positiva in sé, ma anche costituire un importante strumento per far crescere il consenso dell'opinione pubblica verso il sistema complessivo di finanziamento delle confessioni religiose."*

Nella relazione della Commissione paritetica Italia-Cei del 23 novembre 1999, *"la Parte governativa rileva (...) che, tra le esigenze di culto, figurano, a differenza dei periodi precedenti, nuove sottovoci e che talune di queste appaiono difficilmente*

conseguenza, non si verifica più tale discrepanza; b) nel 2000, la differenza negli importi si spiega non soltanto alla luce di quanto indicato al punto precedente, ma anche tenuto conto del fatto che il Ministero delle finanze trasferì una cifra superiore rispetto a quella effettivamente corrispondente alle firme espresse in favore della Chiesa valdese, comunicando l'errore solamente nel marzo 2001. Tale cifra, su indicazione delle autorità competenti, è stata considerata quale anticipo sui fondi relativi al 2001; c) nel 2011, sotto la voce 'progetti culturali' sono stati inseriti anche dei 'progetti estero', che, invece, gli anni precedenti erano compresi nella categoria 'progetti umanitari e caritativi'; d) nel 2012, nella categoria 'progetti culturali' sono stati inseriti anche progetti nel settore dei diritti umani e della formazione professionale, che, gli anni precedenti, erano, invece, inclusi nella categoria 'progetti umanitari'." (nota n. 776 del 23/5/2014 della Tavola valdese).

⁹⁴ C. Cardia, *Otto per mille e offerte deducibili*, nel volume collettaneo a cura di I. Bolgiani, *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose*, Bologna, 2007.

⁹⁵ relazione del 9/2/1996. Nella relazione della Commissione paritetica Italia-Cei del 27/11/2009 si legge: *"La Parte governativa ribadisce che tale pratica è in contrasto con il concetto di 'edificio aperto al culto pubblico', che è alla base della disciplina italiana così tanto favorevole (in termini giuridici e finanziari) alle esigenze di culto della popolazione, e non è coerente con la dovizia di mezzi di cui la Cei dispone per questa finalità specificamente prevista dalla legge n. 222/1985. La Parte governativa ritiene che la logica sin qui seguita debba essere rovesciata, nel senso che l'edificio di culto deve rimanere complessivamente aperto in tutte le fasce orarie tradizionali (mattutine e pomeridiane), in modo da essere disponibile per chiunque voglia entrarci, mentre può essere limitato l'accesso, con eventuale pagamento di modesto ticket, soltanto ed esclusivamente in quelle parti (cripta, museo, battistero autonomo) che possono essere oggetto di visita turistica. La Parte governativa richiede un intervento risolutivo per porre termine alle pratiche limitative del culto e della devozione dei fedeli e per disciplinare la regolazione del flusso turistico gratuito esclusivamente nei periodi dell'anno in cui il turismo sia attivo e consistente."*



riconducibili alla previsione normativa, la quale si riferisce propriamente alle 'esigenze di culto della popolazione'. Essa ritiene che le risorse provenienti dall'8 per mille non possono essere intese come l'assicurazione di una sorta di impegno dello Stato a provvedere alle necessità della Chiesa cattolica, quali che siano. E' vero, infatti, che le norme pattizie hanno esteso l'area degli interventi finanziari dello Stato rispetto alla situazione previgente (assegni supplementari di congrua e capitolo del bilancio del Ministero dei lavori pubblici per la costruzione e ricostruzione di chiese), ma le finalità a cui destinare la quota dell'8 per mille attribuita alla Chiesa cattolica restano specifiche e limitate, secondo la precisa dizione degli articoli 47, secondo comma, e 48 della legge n. 222/1985. In particolare, a giudizio della Parte governativa, eventuali interventi per i beni culturali ecclesiastici sono praticabili solo in quanto riferiti agli edifici di culto e alle loro dotazioni storico-artistiche, nonché per quelli specificamente previsti dall'intesa di cui all'art. 12, n. 1, comma terzo, del Concordato del 1984; le provvidenze per favorire e regolarizzare l'assistenza domestica ai sacerdoti sono da ricomprendere, più correttamente, nella voce 'sostentamento del clero'; ulteriori contributi che fossero destinati alla costruzione di case canoniche nel Sud d'Italia trovano la loro collocazione propria nel capitolo di spesa 'nuova edilizia di culto'; le finalità del fondo a gestione nazionale per la catechesi e la cultura devono essere riconsiderate, tenendo conto del fatto che la 'cultura' non è considerata, dall'art. 16, lettera b, della legge n. 222/1985, attività di religione o di culto agli effetti delle leggi civili. Per ciò che riguarda la sottovoce 'tribunali ecclesiastici regionali', essa non è estensibile ad altri tipi di attività ed istituzioni giudiziarie canoniche. Si sottolinea, infine, quanto alla sottovoce 'finalità di interesse nazionale' l'esigenza che anch'essa risponda ai criteri prima ricordati, in ordine alla finalizzazione dei singoli interventi. In relazione, poi, agli interventi caritativi, la Parte governativa osserva che il prospetto presentato prevede le sottovoci 'terzo mondo', 'diocesi (per la carità)', 'finalità di rilievo nazionale' e riflette un'evidente sproporzione tra le prime due e la terza, alla quale sono state destinate, nel corso del triennio, le somme di lire 10, 10, e 8 miliardi, a fronte delle centinaia di miliardi destinati al terzo mondo e alle diocesi italiane. Si può tener conto che le somme trasferite alle diocesi per interventi caritativi devono intendersi destinate alla collettività nazionale, in quanto si traducono in realizzazioni articolate sul territorio. E' da evitare, però, il rischio di una frammentazione di destinazioni e sembra doveroso che vengano incrementati gli interventi direttamente disposti dalla Cei a favore della 'collettività nazionale', che risultano sacrificati rispetto alle altre forme di intervento e, nel complesso, della destinazione delle somme pervenute alla Cei dall'8 per mille. Conclusivamente, la Parte governativa ritiene che, nella utilizzazione delle somme per finalità diverse da quella del sostentamento del clero, la Cei debba, da un lato, prevedere un più ordinato equilibrio tra le diverse voci, e, dall'altro, mantenere le specifiche destinazioni in sintonia con la lettera e con lo spirito del disposto normativo di cui alla legge n. 222/1985. La Parte ecclesiastica fa, a sua volta, osservare



che una certa dilatazione degli interventi operati nel triennio trascorso è derivata, quasi inevitabilmente, dalle maggiori disponibilità sopravvenute in detto periodo per i meccanismi descritti (l'alternativa sarebbe stata quella di immobilizzare i conguagli in fondi di riserva, analogamente a quanto fatto per il sostentamento del clero, ma si è preferito tenere vivo il flusso delle destinazioni). Essa tiene a far rilevare la propria intenzione, mai venuta meno, di mantenere il sistema dell'8 per mille nell'ambito degli accordi del 1984. Prende atto, in ogni caso, dei rilievi espressi dalla Parte governativa e assicura che, per i prossimi trienni, si provvederà alla definizione di un piano di utilizzazione delle somme disponibili puntualmente coerente con la previsione normativa; sottolinea, nel contempo, che, specialmente nel settore caritativo, gli interventi direttamente disposti dalla Cei si rivelano non sempre agevoli ed efficaci, salvo che per i casi di grandi calamità, nei quali è più facile far ricorso alla presenza esperta e strutturata di organismi cattolici.⁹⁶

Ancora oggi, tuttavia, la Parte governativa lamenta incoerenze nell'utilizzo dei fondi: "nella voce 'esigenze di culto della popolazione' non possono essere ricomprese voci quali: curia diocesana, tribunali ecclesiastici, istituto di scienze religiose, clero anziano, malato, istituti di vita consacrata, ecc. (...) pertanto, (...) la griglia delle voci di spesa deve "essere opportunamente corretta (...); la correzione delle voci renderebbe disponibili ulteriori somme per gli interventi caritativi."⁹⁷



⁹⁶ Si legge nella relazione della Commissione paritetica Italia-Cei del 23/4/2005: "Altre voci sembrano, invece, per il loro carattere generale, non corrispondere a specifiche finalità previste dalla legge n. 222/1985. In particolare, il 'contributo alla facoltà teologica' o la voce 'archivi e biblioteche di enti ecclesiastici' e il riferimento agli 'istituti di scienze religiose' dovrebbero trovare fonti autonome di finanziamento, in ambito diocesano o nazionale. Diversamente, contributi per borse di studio assegnate a quanti, italiani o di altra nazionalità, sono avviati al sacerdozio o alla vita religiosa o perfezionano la propria formazione teologica o pastorale o contributi per strutture (archivi ecclesiastici o altro) che siano anche architettonicamente parte integrante di un ente territoriale della Chiesa potrebbero trovare collocazione nelle più generali voci previste dalla modulistica attuale. Inoltre, la voce 'oratori e patronati per ragazzi e giovani' del rendiconto deve essere riconsiderata alla luce della legge 1° agosto 2003, n. 206, sugli oratori."

⁹⁷ relazione della Commissione paritetica Italia-Cei del 6/2/2014.

9. Problematiche segnalate dalle confessioni religiose.

a) La legislazione vigente prevede che 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." Tale meccanismo di favore non vige rispetto alla quota di competenza delle altre confessioni religiose, creando una disparità di trattamento⁹⁸ per la quale alcune Chiese hanno mostrato disappunto.⁹⁹

b) La Tavola valdese segnala "l'anomalia relativa al fatto che il numero delle firme a suo favore viene comunicato dopo l'ammontare della somma a essa destinata: essendo il numero delle firme a determinare la somma di competenza, (...) parrebbe logico che la comunicazione sulle firme ottenute precedesse quella sulla somma spettante."¹⁰⁰

c) Alle confessioni non viene comunicata la disaggregazione delle opzioni per comune come richiesto da alcune di esse; nel "nome di un criterio di trasparenza dell'intero sistema di ripartizione, la Tavola valdese rinnova (...) la richiesta che sia a esse comunicato il numero di firme ottenute in ogni comune, e non solo il totale per regione e, qualche volta, per provincia, come, invece, è accaduto negli ultimi anni."¹⁰¹ In tal senso, si esprimono anche la Chiesa evangelica luterana¹⁰² e la Chiesa avventista del 7° giorno.¹⁰³ Secondo l'Agenzia delle entrate, i suoi compiti si limitano "alla raccolta ed elaborazione del numero delle scelte operate dai cittadini contribuenti e alla successiva comunicazione di tali risultanze al Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, che provvede ad effettuare i pagamenti. Le disposizioni vigenti non prevedono un'attività di divulgazione da parte dell'Agenzia delle entrate dei dati relativi



⁹⁸ Secondo la Presidenza del Consiglio, "la previsione dell'art. 47, ultimo comma, della legge n. 222/1985, relativa agli anticipi delle somme destinate alla Conferenza episcopale italiana (...), deriva dal fatto che il sistema dell'8 per mille e delle offerte deducibili ha sostituito il precedente regime dei 'supplementi di congrua' in favore del clero cattolico. Si è dovuto, quindi, garantire, sin dall'inizio, la continuità dell'erogazione delle somme destinate alla Chiesa cattolica. Si ricorda, comunque, che i culti diversi dal cattolico non ricevevano alcun contributo statale."(nota n. 531 del 17/3/2014).

⁹⁹ "La legge 12 marzo 2012, n. 34, prevede che lo Stato corrisponda la quota dell'8 per mille all'Unione cristiana evangelica battista d'Italia a decorrere dal terzo anno successivo a quello in cui i cittadini hanno espresso la loro volontà. Come mai, invece, per quanto riguarda la Chiesa cattolica, vige una condizione di privilegio e la somma che lo Stato le versa è, invece, un'anticipazione?"(nota del 7/2/2014 dell'Unione cristiana evangelica battista d'Italia).

¹⁰⁰ nota n. 605 del 12/3/2014.

¹⁰¹ nota n. 605 del 12/3/2014 della Tavola valdese.

¹⁰² "Un auspicio per il futuro sarebbe la possibilità di ricevere nuovamente le firme per l'8 per mille a nostro favore non soltanto suddivise per regione, ma anche per provincia e comune, come avveniva in passato, ovvero fino alle dichiarazioni 2008 per il 2007."(nota del 19/3/2014).

¹⁰³ "Per diversi anni, abbiamo ricevuto la comunicazione della somma definitiva nell'imminenza dell'erogazione, ma abbiamo fatto molta fatica a ricevere i dati relativi alle firme nella loro totalità e la loro ripartizione per le varie regioni. Inoltre, ci sarebbe molto utile ricevere anche i dati per comuni. Tutto ciò ci aiuterebbe a valutare meglio l'impatto che hanno nella società i progetti realizzati e a rispondere in maniera più adeguata alle esigenze locali, in base alle risorse umane di cui possiamo disporre sul territorio. Saremmo molto grati se questi dati ci fossero forniti automaticamente, senza richiederli insistentemente."(nota del 17/3/2014).

alle scelte effettuate. Tuttavia, sulla base delle istanze delle singole confessioni religiose, l'Agenzia ha provveduto a fornire i dati richiesti, dopo averli comunicati al Dipartimento delle finanze. L'Agenzia potrà procedere a fornire i dati di dettaglio, anche su base territoriale, al predetto Dipartimento, che potrà valutare l'opportunità di divulgazione ai soggetti interessati.¹⁰⁴ Secondo il Ministero dell'economia e delle finanze, "i dati su base comunale presentano un elevato rischio di identificabilità del contribuente (si pensi ai piccoli comuni con meno di 1.000 abitanti); pertanto, visto che i dati relativi alla religione sono considerati dall'attuale normativa sulla tutela della privacy come dato sensibile, una divulgazione ai soggetti interessati rischia di configurarsi come violazione di legge."¹⁰⁵ Tale preoccupazione per la comunicazione del mero numero degli optanti, peraltro teoricamente giustificabile solo per i comuni più piccoli, sembra eccessiva, tenuto anche conto che la scelta non significa affatto, nel sistema italiano, manifestazione di appartenenza alla confessione prescelta.¹⁰⁶

d) Sui ritardi nell'erogazione e sui disservizi che ciò comporta, l'Unione delle comunità ebraiche segnala che, "in conformità all'art. 2, comma 3, della legge n. 638/1996, i fondi dell'8 per mille dovrebbero essere erogati entro i tre anni dal periodo d'imposta di riferimento, mentre, nella prassi, l'erogazione avviene nel quarto anno rispetto al periodo di imposta, e, quindi, con notevole ritardo rispetto all'annualità di riferimento e di origine. Risulta, quindi, di difficile determinazione un concetto univoco di competenza economica e che ha generato non poche difficoltà interpretative in merito alla corretta imputazione di tali somme nei bilanci comunitari e dell'Unione delle comunità ebraiche stessa. La comunicazione formale dell'importo e l'erogazione stessa avviene nei primi giorni del mese di luglio e gli uffici preposti non sono in grado, nei mesi antecedenti, di comunicarci l'importo liquidato sulla base di elementi relativi al montante Irpef e la percentuale di preferenze espresse a favore dell'Unione delle comunità ebraiche. Considerato che i bilanci dell'Unione, così come di tutte le Comunità ebraiche, richiamando la miglior prassi contabile, si chiudono nei mesi primaverili, di fatto, in sede di chiusura dei bilanci, non risulta possibile l'adozione di decisioni definitive in merito alla destinazione della quota ricevuta alle diverse finalità istituzionali. In tal modo, si procede all'assegnazione delle somme alle diverse Comunità ed enti ebraici sulla base del valore presunto, con riserva di conguaglio o con il rischio di una minusvalenza. Al fine di favorire un approccio più prudentiale, ci si è orientati sul criterio di cassa e di associare l'importo ricevuto all'anno in cui avviene l'erogazione stessa."¹⁰⁷ Secondo il Ministero dell'economia e delle finanze, "circa i tempi di erogazione dei fondi lamentati dall'Unione delle comunità ebraiche (e anche da altre confessioni) (...), questo Ufficio provvede ad erogare quanto dovuto non



¹⁰⁴ nota n. 71391 del 23/5/2014.

¹⁰⁵ nota n. 4359 del 17/10/2014.

¹⁰⁶ Nel sistema tedesco, al fine dell'assoggettamento all'imposta ecclesiastica, ogni cittadino dichiara l'appartenenza o meno ad una confessione religiosa, senza che ciò comporti problemi particolari.

¹⁰⁷ nota n. 1092 del 24/2/2014.

appena la Ragioneria generale dello Stato comunica i dati definitivi circa gli incassi da rendiconto e l'Agenzia delle entrate le percentuali delle scelte espresse e non espresse dai contribuenti. Tale attività richiede tempi tecnici incompressibili, dovuti dalle specifiche norme fiscali vigenti che consentono di presentare la dichiarazione dei redditi entro i 90 giorni dalla data di scadenza (che, per il modello Unico trasmesso telematicamente, è il 30 settembre), sempre tenendo conto che, oltre il predetto termine, la dichiarazione si considera omessa, ma costituisce, comunque, titolo per la riscossione delle imposte da essa derivanti.¹⁰⁸ Secondo l'Agenzia delle entrate, per "tener conto delle esigenze conoscitive rappresentate dall'Unione delle comunità ebraiche in Italia, ai fini della corretta contabilizzazione dei contributi di competenza, si rappresenta la possibilità tecnica per l'Agenzia di fornire, entro il mese di febbraio, i dati del terzo periodo d'imposta precedente (ad esempio: febbraio 2015 i dati dell'anno d'imposta 2012, relativi alla dichiarazione presentata nel 2013), con il dettaglio delle scelte attribuite alle varie confessioni religiose e allo Stato, anche su base territoriale."¹⁰⁹

e) Un disservizio è stato segnalato da una confessione che ha ottenuto recentemente la possibilità di accedere al meccanismo, secondo cui, nella "preparazione delle schede per la scelta dell'8 per mille dell'anno scorso, è stata, inspiegabilmente, omessa la casella dell'Unione cristiana evangelica battista d'Italia e, soltanto il 12 febbraio 2013, su nostra segnalazione, (...) l'Agenzia delle entrate aggiornava la scheda. Nel frattempo, però, molte schede erano già state stampate e distribuite, con la conseguenza che numerosi cittadini hanno continuato, nei mesi successivi, a segnalarci l'assenza della casella dedicata all'Unione cristiana evangelica battista d'Italia."¹¹⁰ Sul punto, l'Agenzia delle entrate rileva di aver "tempestivamente modificato e reso disponibile la scheda dell'8 per mille sia in formato cartaceo presso gli uffici comunali che in formato elettronico sul sito internet istituzionale" e di aver "avviato ogni altra iniziativa utile ad evitare criticità nella scelta dell'8 per mille."¹¹¹



¹⁰⁸ nota n. 2698 del 15/4/2014 del Dipartimento delle finanze.

¹⁰⁹ nota n. 71391 del 23/5/2014.

¹¹⁰ nota del 7/2/2014 dell'Unione cristiana evangelica battista d'Italia.

¹¹¹ nota n. 71391 del 23/5/2014. Nella stessa nota, si descrive la vicenda: "In relazione alla campagna dichiarativa relativa al 2013, si evidenzia che, nel mese di dicembre 2012, l'Agenzia delle entrate ha reso disponibile, sul sito internet istituzionale, la versione non definitiva della certificazione cud 2013, del modello 730/2013 e del modello Unico persone fisiche 2013, proprio al fine di favorire la segnalazione di possibili errori ed omissioni sui modelli da parte degli enti interessati e degli operatori professionali. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate dell'11 gennaio 2013, è stata approvata la certificazione unica cud 2013, mentre i modelli 730/2013 e Unico persone fisiche 2013 sono stati approvati con i provvedimenti del direttore dell'Agenzia, rispettivamente del 15 gennaio e del 31 gennaio 2013. In data 8 febbraio 2013, il Dipartimento delle finanze ha segnalato, per le vie brevi, il mancato inserimento dell'Unione cristiana evangelica battista d'Italia nella scheda per la scelta della destinazione dell'8 per mille dell'Irpef. Per una migliore comprensione di quanto accaduto e dei potenziali effetti, si riepiloga, di seguito, la tempistica della campagna dichiarativa: - entro il 28 febbraio, il sostituto rilascia al contribuente la certificazione cud; - entro il 30 aprile, il contribuente presenta al proprio sostituto d'imposta che presta assistenza fiscale il modello 730 e la busta contenente la scheda per la destinazione dell'8 e del 5 per mille dell'Irpef; - entro il 31 maggio, il contribuente presenta al Caf o al professionista, in alternativa alla consegna al proprio sostituto d'imposta, il modello 730 e la busta contenente la scheda per la destinazione dell'8 e del 5 per mille dell'Irpef; - entro il 30 giugno, il contribuente presenta, in formato cartaceo presso gli uffici postali (nei casi in cui tale modalità è ancora ammessa), il modello Unico, nel cui frontespizio è inserita un'apposita sezione per la destinazione dell'8 e del 5 per mille



dell'Irpef; -entro il 30 settembre, il contribuente presenta telematicamente il modello Unico, nel cui frontespizio è inserita un'apposita sezione per la destinazione dell'8 e del 5 per mille dell'Irpef; -entro il 30 settembre, il contribuente esonerato dalla presentazione della dichiarazione dei redditi presenta, in busta chiusa presso un ufficio postale o un intermediario abilitato, la sola scheda per la destinazione dell'8 e del 5 per mille dell'Irpef. Ciò premesso, al fine di fornire adeguata assistenza e anche per evitare il verificarsi di errori da parte dei contribuenti nell'utilizzo della modulistica fiscale, sono state intraprese le seguenti iniziative: -in data 12 febbraio 2013, è stato approvato il provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate riguardante l'integrazione della scheda per la scelta. Contestualmente, tutta la modulistica dichiarativa 2013 interessata (certificazione cud 2013, modelli 730-1/2013, Unico persone fisiche 2013 e Unico mini 2013) è stata resa disponibile in versione aggiornata sul sito internet; -in data 19 febbraio, le versioni in lingua tedesca e slovena dei modelli sono state inserite sul sito internet; è stata tempestivamente inviata all'Inps apposita segnalazione, a seguito della quale risulta che l'ente ha emesso correttamente le schede per la scelta annesse ai cud; è stata tempestivamente inviata apposita segnalazione anche alla competente struttura del Ministero dell'economia e delle finanze, che ha inserito un apposito avviso sul portale destinato ai dipendenti pubblici (NoiPa); -con la nota (...) del 7 marzo 2013, sono stati sensibilizzati gli operatori professionali del settore in merito alle integrazioni che hanno interessato la modulistica relativa alla scelta dell'8 per mille dell'Irpef (Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro e Consulta nazionale dei Caf); -in data 28 marzo 2013, è stato diramato un comunicato stampa, con il quale è stato reso noto l'elenco delle istituzioni destinatarie della scelta dell'8 per mille, nonché le modalità e le scadenze previste per la consegna della relativa scheda; -nei mesi di marzo e aprile 2013, i modelli 730/2103 e Unico persone fisiche 2013 contenenti la scheda dell'8 per mille dell'Irpef sono stati correttamente stampati e distribuiti per conto dell'Agenzia delle entrate sull'intero territorio nazionale. Con riferimento agli stampatori, si osserva che l'attività di stampa della modulistica dichiarativa per finalità commerciale, effettuata dagli operatori professionali, non ha mai ad oggetto la prima versione dei modelli approvati dall'Amministrazione finanziaria, posto che, per prassi consolidata, essi sono sempre oggetto di successivi provvedimenti di errata corrige, volti anche ad aggiornare la modulistica fiscale alle nuove norme o ai nuovi documenti di prassi pubblicati successivamente all'approvazione dei modelli."

10. La carenza dei controlli sulle varie fasi della gestione.

a) *La mancanza di controlli sulla correttezza delle attribuzioni degli optanti.*

La gestione tecnica dell'intero sistema informativo è affidata al partner tecnologico dell'Amministrazione finanziaria, la Sogei. "L'attendibilità, la manutenzione, lo sviluppo e la conduzione del sistema informativo vengono controllati sulla base dei criteri stabiliti dal contratto di servizio quadro, stipulato con il Dipartimento delle finanze.¹¹² In particolare, l'elaborazione dei dati necessari al riparto del contributo dell'8 per mille avviene attraverso un flusso procedurale centralizzato che, tramite appositi programmi, rileva le scelte pervenute attraverso i canali telematici. Una volta definiti i criteri di elaborazione, non possono essere effettuati controlli manuali, tenuto conto che l'Agenzia non dispone di copia cartacea delle dichiarazioni dei redditi e delle scelte dell'8 per mille trasmesse telematicamente."¹¹³ In ogni caso, "la Sogei possiede il file telematico inviato dai soggetti intermediari, come previsto dal d.P.R. n. 322/1998, art. 3¹¹⁴ (...); la copia cartacea della dichiarazione e della scelta deve essere conservata dall'intermediario. (...) Su richiesta dell'Agenzie delle entrate, è possibile effettuare controlli a campione su singoli intermediari o contribuenti, confrontando il contenuto del file, letto attraverso specifiche tecniche, con quanto riportato dal contribuente nella scheda della scelta effettuata."¹¹⁵ Come rilevato dalla stessa Agenzia, tuttavia, tali riscontri vengono effettuati raramente,¹¹⁶ né risultano controlli da parte del Ministero dell'economia e delle



¹¹² "Per quanto concerne la gestione tecnica del sistema e la sua attendibilità, manutenzione, sviluppo e conduzione dello stesso, tutta l'attività di Sogei è regolamentata dal contratto quadro e dai relativi piani tecnici annuali; ogni intervento di Sogei è inserito nell'ambito di un punto di piano tecnico e sottoposto a verifica, collaudo ed estensione da parte dell'Agenzia delle entrate, sulla base delle regole contenute nel contratto, che prevedono una condivisione formale dei requisiti e successivi passaggi di riesame, verifica e validazione fra le parti, al fine di garantire il rispetto dei livelli di servizio contenuti nel contratto stesso. La governance del sistema informativo Sogei è esercitata secondo un modello organizzativo di enterprise architecture, basato sul framework togap, nell'ambito del quale è orchestrato il complesso dei servizi erogati da Sogei, in termini di software, infrastruttura tecnologica e dati. In tale contesto, il funzionamento dell'azienda è regolato da una filiera di processi organizzati e gestiti mediante un sistema qualità, certificato secondo la norma ISO9001:2008 dal 1995. In particolare, con riferimento allo sviluppo, manutenzione e conduzione del sistema informativo, le attività sono condotte secondo quanto previsto dai processi di 'sviluppo e manutenzione evolutiva del software e manutenzione M.A.C.', mentre, per la conduzione, sono attuati processi mutuati dalle best practice ITIL (service transition e service operation). L'attendibilità del sistema informativo Sogei è perseguita costantemente attraverso la definizione dei criteri generali di sicurezza e delle misure organizzative che devono essere attuate per misurare, controllare e migliorare la sicurezza dei servizi offerti, garantendo il rispetto delle norme e delle direttive per la tutela della riservatezza, integrità e disponibilità delle informazioni. In attuazione di quanto sopra, sono stati definiti: -il 'sistema di governo della sicurezza IT' strutturato in base ai framework COBIT 5 (control objective for IT); -il 'sistema di gestione per la sicurezza delle informazioni (SGSI)', certificato dal 2006 in conformità allo standard di sicurezza ISO 27001:2006; -il 'sistema di misurazione per la sicurezza delle informazioni (SMSI)' coerente con la linea guida standard di sicurezza ISO 27004."(nota n. 5647 del 17/4/2014 della Sogei).

¹¹³ nota n. 47814 del 3/4/2014 dell'Agenzia delle entrate.

¹¹⁴ "I contribuenti e i sostituti di imposta che presentano la dichiarazione in via telematica, direttamente o tramite i soggetti di cui ai commi 2 bis e 3, conservano, per il periodo previsto dall'art. 43 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, la dichiarazione debitamente sottoscritta e redatta su modello conforme a quello approvato con il provvedimento di cui all'art. 1, comma 1, nonché i documenti rilasciati dal soggetto incaricato di predisporre la dichiarazione. L'Amministrazione finanziaria può chiedere l'esibizione della dichiarazione e dei suddetti documenti."

¹¹⁵ nota n. 5647 del 30/4/2014 della Sogei.

¹¹⁶ "L'Agenzia, nel corso degli interventi di audit, verifica a campione che le scelte relative all'8 per mille indicate dai contribuenti nelle schede conservate dai Caf corrispondano alle opzioni che risultano trasmesse all'Agenzia stessa, rilevabili dalle ricevute telematiche delle dichiarazioni."(nota n. 133882 del 22/10/2014 dell'Agenzia delle entrate).

finanze e dell'Agazia delle entrate per testare l'attendibilità del sistema informatico.¹¹⁷
Nel caso della dichiarazione compilata e inviata tramite il canale NoiPa, "pur coesistendo due canali separati -uno per esprimere le scelte del 5 e dell'8 per mille, l'altro per predisporre il modello 730-, (...) non viene rilasciata una ricevuta. In questa circostanza, il contribuente non ha una certezza della scelta acquisita sui sistemi informativi dell'Agazia. Questo accade in tutti i casi in cui il contribuente scelga di presentare il modello 730 tramite il sostituto d'imposta, perché il sostituto agisce in qualità di delegato, riceve la busta chiusa contenente le scelte, non può aprirla, ma deve consegnarla ad un intermediario abilitato o alle Poste, affinché la scelta sia acquisita e trasmessa all'Agazia. Per poter rendere trasparenti al contribuente le scelte effettuate, si potrebbe rendere disponibile l'informazione nel cassetto fiscale dei servizi telematici dell'Agazia, in un'area protetta dal pin personale."¹¹⁸

b) La mancanza di controllo sulla correttezza dell'agire degli intermediari.

Alcuni intermediari sono attivi nell'informare ed aiutare i contribuenti ad esprimere la scelta. Ciò comporta un problema non irrilevante, stante la colleganza di alcuni di questi con i beneficiari dell'8 per mille. Situazione analoga è stata rilevata, da questa Corte, per

¹¹⁷ Secondo l'Agazia delle entrate, i "controlli sulla corrispondenza dei dati dichiarati e delle opzioni effettuate in dichiarazione sono diversi e di diversa natura. 1. Dichiarazione compilata e inviata direttamente dal contribuente, tramite il sito internet dell'Agazia delle entrate, utilizzando le proprie credenziali, o con modalità di accesso federato (ad esempio, con NoiPA). -Il software utilizzato è dell'Agazia ed è realizzato sulla base di specifiche tecniche e procedure approvate dall'Agazia; -Prima di rendere disponibile il programma ai contribuenti, vengono effettuati dei test sul funzionamento e sulla correttezza di elaborazione dei dati inseriti; Il flusso telematico, completamente tracciato (dal pc del contribuente all'Agazia delle entrate/Sogei), è garantito dall'utilizzo di strumenti di firma elettronica e cifratura. Questo significa che il contribuente, prima di effettuare l'invio della dichiarazione, deve inserire un codice personale (pincode) con il quale la dichiarazione viene elettronicamente sottoscritta e cifrata, a garanzia della sua non modificabilità e non leggibilità da parte di terzi; -All'utente viene fornita una ricevuta telematica, nella quale, tra l'altro, vengono riportate le scelte effettuate in merito alla destinazione del 5 e dell'8 per mille. Questa rappresenta la garanzia finale per l'utente relativamente all'acquisizione della volontà espressa; -Le elaborazioni dei file telematici pervenuti vengono effettuate attraverso procedure informatiche dell'Agazia delle entrate, sviluppate da Sogei, collaudate dall'Agazia; -L'esito di tali elaborazioni è costituito dal popolamento della banca dati anagrafico-reddituale. 2. Dichiarazione compilata e inviata da un intermediario (Caf o professionista), tramite il canale telematico Entratel dell'Agazia delle entrate. In questo caso, si interpone un soggetto (riconosciuto dalla norma come soggetto che può svolgere tale attività di intermediazione) tra il contribuente e l'Agazia delle entrate. - L'intermediario compila la dichiarazione, sulla base della documentazione e delle indicazioni fornite dal contribuente, avvalendosi del software messo a disposizione dall'Agazia delle entrate oppure di un prodotto di mercato, che produce un file rispondente alle caratteristiche individuate dalle specifiche tecniche definite dall'Agazia; -L'intermediario rilascia al contribuente un impegno a trasmettere la dichiarazione e ha l'obbligo, una volta trasmessa, di consegnare copia della ricevuta rilasciata dal servizio telematico. Anche in tale circostanza, così come per il contribuente che invia direttamente la dichiarazione, la ricevuta contiene l'indicazione delle scelte effettuate in merito alla destinazione del 5 e dell'8 per mille. In tal modo, il contribuente ha la garanzia dell'opzione esercitata; -Allo stesso modo, i file trasmessi vengono firmati e crittografati con un sistema ancora più robusto, che prevede l'utilizzo di certificati qualificati di firma e cifra, rilasciati dall'Agazia delle entrate; -Le procedure di acquisizione ed elaborazione sono le medesime di cui al punto precedente. -Su questa modalità di presentazione delle dichiarazioni, che prevede l'attività specifica di un soggetto intermediario, l'Agazia delle entrate effettua specifici controlli in merito all'operato di Caf e professionisti, volti a verificare la corrispondenza fra quanto pervenuto telematicamente all'Agazia e quanto dichiarato dal contribuente attraverso la compilazione e sottoscrizione delle scelte della destinazione del 5 e dell'8 per mille, che l'intermediario stesso è tenuto a conservare. Il riscontro, quindi, è effettuato a partire dal documento cartaceo. Si tratta di un'attività di vigilanza strutturata e programmata sulla base di indicatori di rischio definiti sia a livello centrale che a livello regionale."(email del 24/10/2014).

¹¹⁸ email del 29/10/2014 dell'Agazia delle entrate. Nella stessa nota si legge, che, nel "caso della dichiarazione compilata e inviata direttamente dal contribuente, tramite il sito internet dell'Agazia delle entrate, utilizzando le proprie credenziali, la ricevuta telematica che viene rilasciata riporta, tra l'altro, anche le scelte effettuate in merito alla destinazione del 5 e dell'8 per mille, e questa rappresenta la garanzia che la volontà espressa è stata acquisita. (...) in ogni caso, (...) il numero dei cittadini che richiedono e utilizzano le credenziali Fisconline è molto basso rispetto al numero complessivo dei contribuenti."



il 5 per mille:¹¹⁹ il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha rilevato l'“evidente conflitto d'interessi, ma la materia, che, informalmente, è stata oggetto di discussione tra 'tecnici' riguarda non soltanto le competenze di questo Ministero (...) ma anche del Ministero dell'economia e delle finanze, in particolare dell'Agenzia delle entrate, che ha le competenze in materia di riscossione tributi ed è, chiaramente, una questione che, per le ovvie implicazioni che comporta, dovrà essere risolta a livello politico.”¹²⁰ Secondo l'Agenzia delle entrate, “l'attività di vigilanza finora svolta dal comparto audit esterno non ha evidenziato irregolarità nelle modalità operative adottate dai Caf, né sono stati rinvenuti, nei siti internet dei Caf dipendenti, inviti alla devoluzione a favore di uno specifico beneficiario.”¹²¹ Peraltro, considerata la natura dei possibili beneficiari, risulta assai difficile individuare fattori di rischio utili alla definizione di criteri di selezione per lo svolgimento di controlli mirati. A breve, comunque, verranno fornite indicazioni alle strutture regionali di audit affinché, nel corso degli ordinari interventi di vigilanza, provvedano, a campione, a controllare anche le modalità di gestione delle scelte in parola.”¹²² Tuttavia, la rassicurazione è in contraddizione con quanto recentemente affermato dalla stessa Agenzia, secondo cui sono pervenute “alcune segnalazioni relative ad interferenze, da parte di alcuni Caf, nella scelta della destinazione del 5 per mille e dell'8 per mille dell'Irpef da parte del contribuente. (...) Si invitano, pertanto, i Caf a diramare istruzioni alle proprie sedi periferiche e alle eventuali società di servizi, affinché sia evitata qualsiasi forma di ingerenza nel processo decisionale del contribuente e sia garantita la massima tutela della libertà di scelta nell'ambito in questione.”¹²³ Sarebbe pertanto, auspicabile un'attività di audit dell'Agenzia delle entrate sul comportamento degli intermediari,¹²⁴ allo scopo di individuare eventuali scorrettezze.¹²⁵



¹¹⁹ Sez. centr. contr. gest., delib. n. 14/2013/G.

¹²⁰ nota n. 34/4415/MA004.A001 del 4/4/2013.

¹²¹ Tuttavia, si legge sul sito web della Diocesi di Roma: "L'attenzione, dunque, è rivolta ai commercialisti e ai Caf che, entrando in contatto con queste persone, "potrebbero sensibilizzarle sulle attività della Chiesa cattolica e chiedere la loro disponibilità a firmare per l'8 per mille." (www.romasette.it/modules/news/article.php?storyid=12491). Si legge, inoltre, sul sito dell'Adnkronos, l'intervista al presidente del Caf Cisl e coordinatore della Consulta nazionale dei Caf: "Il cud scaricabile in parrocchia (...) è una pratica ormai diffusa da anni. Non è la prima volta che sento parlare di iniziative del genere, anche se riguardano solamente la Chiesa cattolica. L'aiuto che viene dato ai contribuenti credenti (...) negli uffici parrocchiali va dall'attivazione del pin e al conseguente scarico del cud personale alla guida per la destinazione della quota dell'8 per mille del gettito Irpef. In alcuni casi, (...) le parrocchie hanno avviato una vera e propria collaborazione con Caf o patronati, per cui uno o più operatori prestano la loro opera di supporto negli stessi uffici della chiesa. Certo, non è un fenomeno generalizzato (...), però le chiese che praticano questo servizio lo calendarizzano, in linea di massima, una volta a settimana. Ovviamente non è previsto (...) alcun tipo di compenso per questa assistenza; anche perché stiamo parlando del semplice scarico del cud, visualizzazione pin e supporto a sbarrare casella di destinazione 8 per mille alla Chiesa cattolica. Stiamo, comunque, parlando di credenti; va da sé, quindi, che la scelta vada nella direzione della casella 'Chiesa cattolica' (a scopi di carattere religioso o caritativo)" (www.adnkronos.com/IGN/Lavoro/Sindacato/Cud-scaricabile-anche-in-parrocchia-invio-8-per-mille-garantito_321412544834.html).

¹²² nota n. 47814 del 3/4/2014.

¹²³ nota n. 66483 del 30/5/2013 ai Centri di assistenza fiscale.

¹²⁴ Molti contribuenti lasciano le copie delle dichiarazioni presso gli intermediari e non controllano l'imputazione. L'“Agenzia ha predisposto una serie di ulteriori controlli presso le strutture periferiche e le sedi legali dei Caf, finalizzati a: -rilevare eventuali ingerenze nel processo decisionale dell'utente del Caf che ne limitino l'autonomia nella effettuazione della scelta in argomento; -individuare eventuali comportamenti fraudolenti, posti in essere nell'ambito dell'attività di assistenza fiscale, volti a procurare un indebito vantaggio economico a un determinato beneficiario.”(nota n. 133882 del 22/10/2014 dell'Agenzia delle entrate).

¹²⁵ Significativi sarebbero controlli ragionati, per esempio, correlando le indicazioni acquisite dalle dichiarazioni con i soggetti che le hanno trasmesse. Si tratterebbe di attuare una sorta di 'georeferenziazione' delle scelte,

Secondo la Consulta nazionale dei Caf, per "il futuro, si potrebbe considerare l'ipotesi che questo tipo di scelte fossero collocate al termine della dichiarazione, in modo da poter fare eseguire questa opzione direttamente dal cittadino, ipotizzando, per garantire la più completa autonomia, la firma grafometrica del modello, quindi una gestione totalmente autonoma e diretta della scelta."¹²⁶

c) La carenza di controlli sui rendiconti.

E' previsto l'inoltro dei rendiconti sull'utilizzo delle risorse al Ministero dell'interno che li trasmette, con una relazione, al Ministero dell'economia e delle finanze.¹²⁷ Le relazioni poste in essere negli anni risultano assai sintetiche, ripetitive, prive di interesse e di ogni approfondimento e valutazione critica. Secondo il Ministero dell'interno, il controllo da effettuarsi "non è di tipo contabile, ma esclusivamente finalizzato a verificare che quanto dichiarato nei singoli rendiconti sia in linea con le finalità (...) a cui le somme dell'8 per mille devono essere destinate. Il rendiconto, accompagnato dalla relazione, viene trasmesso, poi, al Ministero dell'economia e delle finanze. Tale procedura viene seguita, per omogeneità, anche nei casi in cui le (...) leggi di intesa non la prevedono espressamente."¹²⁸ Di conseguenza, non sono state emanate linee guida per la rendicontazione, né fissati termini entro cui procedere con la spesa, né previsto il recupero dei fondi non spesi e di quelli non correttamente rendicontati.¹²⁹ Per il Ministero dell'economia e delle finanze, il controllo "non è attività ascritta al Ministero (...); infatti, il controllo sui rendiconti dei fondi erogati alle confessioni religiose aventi diritto è esercitato dal Ministero dell'interno."¹³⁰ Inoltre, "non si ritiene che il Ministero dell'economia e delle finanze sia 'l'amministrazione statale competente' per quanto concerne il controllo posto in essere sui rendiconti dei fondi ottenuti dalle varie confessioni religiose (art. 44 della legge 20 maggio 1985, n. 222), in quanto non è



per individuare situazioni da approfondire, non irrilevante essendo il rischio di manipolazione della volontà dei contribuenti.

¹²⁶ nota n. 97 del 9/6/2014. Si legge, nella stessa nota: "Il tema della scelta dell'8 per mille" è stato "oggetto di più discussioni nelle riunioni dei soci della Consulta. A seguito, sono state date precise indicazioni per garantire il massimo rispetto della riservatezza e della assoluta e totale libertà per il contribuente di poter esprimere tali scelte in completa autonomia e nel rispetto della propria privacy. In proposito, la Consulta ha approvato una propria 'carta di valori e codice etico', che stabilisce il rapporto che deve essere instaurato con i propri utenti in relazione alla attività da essa svolta a loro favore e che impegna anche le società convenzionate con i Caf. La carta, in particolare, fa espresso riferimento ai rapporti che si intrattengono con la utenza, con la Pubblica amministrazione e con gli stessi operatori del Caf e/o delle società convenzionate."

¹²⁷ Per la Chiesa cattolica, il d.P.R. n. 33/1987 prevede: "art. 20. Il rendiconto previsto dall'art. 44 della legge è trasmesso dalla Conferenza episcopale italiana al Ministro dell'interno entro il mese di luglio dell'anno successivo a quello di esercizio. art. 21. Il Ministro dell'interno, entro trenta giorni dal ricevimento del rendiconto di cui al precedente art. 20, ne trasmette copia, con propria relazione, ai Ministri del tesoro e delle finanze."

¹²⁸ nota n. 1145 del 17/4/2014 del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale degli affari dei culti.

¹²⁹ Significativa appare la segnalazione dell'Unione buddhista italiana, per la quale, "nell'ambito delle azioni che l'Unione buddhista italiana sta ponendo in essere per attuare le previsioni normative dell'intesa, l'Assemblea dell'Unione ha recentemente approvato il regolamento gestionale dell'8 per mille, che, tra l'altro, prevede l'adozione di un modello organizzativo finalizzato ad evitare la commissione di determinati reati (tra i quali, quelli nei confronti della Pubblica amministrazione), per i quali il d.lgs. n. 231/2001 ha esteso la responsabilità penale propria delle persone fisiche alle persone giuridiche, società e associazioni riconosciute o meno e l'istituzione di un organismo di vigilanza sull'osservanza del modello stesso. Il regolamento sarà disponibile, a breve, sul sito dell'Unione buddhista italiana (www.buddhismo.it)." (nota del 10/4/2014).

¹³⁰ nota n. 2698 del 15/4/2014 del Dipartimento delle finanze.

*l'amministrazione che assegna le risorse e, quindi, di conseguenza, non è tenuta al controllo in questione. Peraltro, i rendiconti relativi alla effettiva utilizzazione dei fondi dell'8 per mille non risulta siano mai pervenuti a questo Ministero.*¹³¹ Tale ultima affermazione¹³² è smentita dalla produzione -da parte del Ministero dell'interno a questa Corte-¹³³ delle note di trasmissione di tutti i rendiconti. Nell'adunanza del 23 ottobre 2014, il Ministero dell'economia e delle finanze ha insistito sulla mancata ricezione dei rendiconti, risultando, in tal modo, evidente la totale inutilità della procedura legislativamente prevista.



¹³¹ nota n. 38656 del 24/4/2014 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

¹³² Il Ministero ribadisce che *"i consuntivi non pervengono al Dipartimento della Ragioneria, né si è avuta notizia da parte di altri dipartimenti del Ministero dell'economia e delle finanze."*(nota n. 47072 del 27/5/2014).

¹³³ nota n. 1372 del 15/5/2014.

11. La quota dell'8 per mille di competenza statale: l'assenza di promozione e di pubblicità.

a) Le risorse di pertinenza statale sono utilizzate per interventi straordinari di sostegno per la fame nel mondo, eventi calamitosi, assistenza a rifugiati, conservazione dei beni culturali.¹³⁴ A tali finalità, si è aggiunta, a partire da quest'anno, la "ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico ed efficientamento energetico degli immobili di proprietà pubblica adibiti all'istruzione scolastica".¹³⁵ Tuttavia, nonostante la previsione che l'iter di modifica regolamentare necessaria per dare attuazione alla norma potesse "concludersi entro la fine del semestre, tenuto conto delle fasi consultive e deliberative previste",¹³⁶ a causa del ritardo con cui la Presidenza del Consiglio ha presentato la preliminare deliberazione - il 23 luglio 2014-¹³⁷ il regolamento è stato deliberato definitivamente solo il 30 ottobre.¹³⁸

I criteri e le procedure per il concreto impiego delle somme sono stati fissati a partire dal d.P.R. n. 76/1998 e modificati, parzialmente, negli anni. La Presidenza del Consiglio ripartisce e assegna le risorse tra i diversi Ministeri interessati, riferendo, annualmente, al Parlamento sulla gestione dei fondi dell'esercizio precedente e sullo stato di attuazione degli interventi finanziati.

¹³⁴ l. 20/5/1985, n. 222, art. 48.

¹³⁵ l. 27/12/2013, n. 147, art. 1, c. 206.

¹³⁶ nota n. Dica 10473 del 6/5/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹³⁷ "Già a partire dal 1° gennaio 2014 è stato operato l'aggiornamento del sito web di questa Presidenza, voce 8 per mille, a seguito dell'entrata in vigore delle modifiche al regolamento introdotte dal d.P.R. n. 82/2013, nonché data notizia dell'introduzione della categoria dell'edilizia scolastica avvenuta con la legge stabilità 2014 (...)"(nota n. Dica 10473 del 6/5/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

¹³⁸ "In relazione all'adeguamento della normativa secondaria concernente le modalità di presentazione delle istanze di contributo per la nuova tipologia costituita da 'ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico ed efficientamento energetico degli immobili di proprietà pubblica adibiti all'istruzione scolastica', (...) si fa presente che il Consiglio dei Ministri, in data 30 ottobre 2014, ha approvato il regolamento contenente le pertinenti modifiche al d.P.R. 10 marzo 1998, n. 76, necessarie per garantire omogeneità di trattamento della nuova categoria con le altre tipologie previste (fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati e conservazione di beni culturali). Si precisa che trattasi di deliberazione definitiva, conseguente all'acquisizione del parere del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400/1988, e dei pareri dei due rami del Parlamento, ex art. 3, comma 19, della legge n. 664 del 1996, sullo schema di novella in precedenza deliberato. In particolare, in accoglimento della raccomandazione espressa dal Senato di prevedere, per l'annualità 2014, una proroga del termine di presentazione delle istanze per la categoria dell'edilizia scolastica, è stata introdotta una disposizione transitoria concernente il differimento del termine al 15 dicembre 2014, al fine di consentire l'accesso al contributo per le finalità di edilizia scolastica già dal corrente anno, fermo restando il termine ordinario del 30 settembre di ogni anno. Si segnala che il testo del regolamento deve essere firmato del Presidente della Repubblica, registrato alla Corte dei conti e pubblicato nella G.U.R.I. L'Ufficio si adopererà affinché tali operazioni avvengano in tempi brevi, al fine di consentire utilmente la presentazione delle predette domande. Con riferimento all'inserimento degli immobili adibiti a uso scolastico del Fondo edifici di culto (Fec) tra gli stabili di proprietà pubblica destinatari dei contributi '8 per mille per l'edilizia scolastica', si fa presente che l'inserimento di tali immobili risponde all'esigenza di non privare gli stessi della possibilità di beneficiare dei contributi in parola, trattandosi, in ogni caso, di beni rientranti nella proprietà pubblica statale. Si evidenzia, peraltro, che, allo stato, gli unici locali adibiti ad aule scolastiche di proprietà del Fec si trovano nel comune di Monreale (Pa), all'interno del Complesso di S. Martino delle scale, locate al Comune per esigenze didattiche. Per quanto attiene alla tipologia delle opere da eseguire su tali edifici che possano ritenersi ammissibili a contributo, è previsto che, in ogni caso, debbano rivestire carattere straordinario, circostanza che ben può verificarsi per gli interventi di conservazione degli immobili affidati alla gestione del Fec. (...) Con riguardo alle modalità di distribuzione dei fondi, si porta a conoscenza che l'articolo 2 del regolamento nel testo vigente prevede la ripartizione dei fondi dell'8 per mille dell'Irpef destinati alla diretta gestione statale in quattro quote uguali per le quattro tipologie ammesse. Con l'adeguamento regolamentare (...), si prevede la ripartizione in cinque quote uguali per le cinque tipologie. (...) l'esatto ammontare dell'intera quota disponibile è definito dalla legge di assestamento, al momento non ancora emanata."(nota n. 25967 del 31/10/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il coordinamento amministrativo).



Prima dell'emanazione del regolamento, gli interventi erano stabiliti in base alle iniziative discrezionali del Governo.¹³⁹

In passato, la dottrina ecclesiastica ebbe a criticare la circolare esplicativa della Presidenza del Consiglio del regolamento 14 febbraio 2001, n. 1619, dove furono aggiunti alle qualificazioni soggettive dei beneficiari gli enti religiosi; si è trattato, infatti, di un intervento additivo mediante circolare che ha alterato la ripartizione delle quote dell'8 per mille, deviandole verso le confessioni. Secondo la Presidenza del Consiglio, la "circolare era stata emanata al fine di fornire chiarimenti in ordine agli adempimenti richiesti ai soggetti istanti, in mancanza di specifiche tecniche di rango normativo, e per introdurre modelli di documentazione di riferimento omogenei (modello di domanda e modello di relazione tecnica). Peraltro, la circolare è stata immediatamente resa inapplicabile dalle modifiche apportate al regolamento dal d.P.R. n. 250 del 2002, che ha introdotto, con normazione di rango regolamentare, gli allegati tecnici a e b, profondamente modificati nel contenuto."¹⁴⁰

b) Lo Stato ha mostrato un completo disinteresse per la quota di propria competenza, cosa che ha determinato, nel corso del tempo, la drastica riduzione dei contribuenti a suo favore, dando l'impressione che l'istituto sia finalizzato -più che a perseguire lo scopo dichiarato- a fare da apparente contrappeso al finanziamento diretto delle confessioni. Risulta, pertanto, del tutto frustrato l'intento di fornire una valida alternativa ai contribuenti che, non volendo finanziare una confessione, aspirino, comunque, a destinare una parte dell'imposta a finalità sociali ed umanitarie, garantendo, in tal modo, una sorta di parità di opportunità attraverso la possibilità di scelta.

Sorprende, infatti, la totale assenza -negli oltre 20 anni di vigenza dell'istituto- di promozione delle iniziative, risultando lo Stato l'unico competitore che non sensibilizza l'opinione pubblica con campagne pubblicitarie sulle proprie attività, come già segnalato da questa Corte, che ha rilevato, da tempo, "carenze nella pubblicizzazione degli impieghi e dei risultati raggiunti".¹⁴¹ L'omissione risulta contraria ai principi di buon andamento, efficienza ed efficacia della Pubblica amministrazione, contribuendo al calo, nel corso degli anni, delle scelte. Infatti, la mancanza di informazione e di campagne promozionali sull'utilizzo dei fondi, a fronte di una forte attivazione delle confessioni finalizzata ad

¹³⁹ "Nel periodo antecedente l'entrata in vigore del regolamento, la quota dell'8 per mille è stata assegnata sulla base delle disposizioni contenute nelle leggi di bilancio di previsione susseguitesesi a partire dall'anno 1990, ove era previsto che, ai fini dell'attuazione dell'art. 48 della legge n. 222 del 1985, l'utilizzazione dello stanziamento sull'apposito capitolo 6878 dello stato di previsione del Ministero del tesoro fosse stabilita con d.P.C.M., da emanare, previa richiesta di parere alle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, su proposta formulata dal Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, sulla base delle esigenze segnalate dalle amministrazioni interessate (art. 3, c. 29, della legge 29 dicembre 1990, n. 406; art. 3, c. 29, della legge 31 dicembre 1991, n. 416; art. 3, c. 28 della legge 23 dicembre 1992, n. 501; art. 3, c. 21 della legge 24 dicembre 1993, n. 539; art. 3, c. 20, della legge 23 dicembre 1994, n. 726; art. 3, c. 19, della legge 28 dicembre 1995, n. 551; art. 3, c. 19, della legge 23 dicembre 1996, n. 664, come integrato dall'art. 3, c. 2, della legge 27 ottobre 1997, n. 372)." (nota n. Dica 10473 del 6/5/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

¹⁴⁰ nota n. Dica 10473 del 6/5/2014.

¹⁴¹ Sez. centr. contr. gest., delib. n. 18/2008/G.



aumentare la propria quota di riparto, ha prodotto la marginalizzazione dell'iniziativa pubblica. La stessa Presidenza del Consiglio richiama il fatto che, "nel corso degli anni, i Governi pro tempore hanno ritenuto opportuno di non promuovere specifiche campagne pubblicitarie tradizionali mirate a sensibilizzare la scelta del contribuente a favore dello Stato", anche in considerazione "delle notevoli riduzioni intervenute nell'ultimo triennio (completo azzeramento dei fondi per gli anni 2011 e 2012 e consistente taglio per il 2013)".¹⁴²

Sono state escluse anche iniziative per il 2014. Ciò risulta particolarmente grave, tenuto conto della novità di quest'anno, consistente nella possibilità di destinare risorse per l'edilizia scolastica, tema particolarmente sentito dai cittadini. Secondo la Presidenza del Consiglio, è "stata valutata l'inopportunità di promuovere forme di pubblicità per quest'annualità, considerate le riduzioni finanziarie già previste, che destinano, anche per il 2014, una parte consistente dei fondi a finalità diverse da quelle dell'8 per mille (...). In ogni caso, anche con riguardo all'introduzione della categoria relativa all'edilizia scolastica, non si ritiene opportuno pubblicizzare prima che siano introdotte le necessarie modifiche al regolamento di attuazione contenuto nel d.P.R. n. 76 del 1998, al fine di adeguare la procedura all'introduzione della nuova categoria";¹⁴³ in tal modo, chi dovrebbe valorizzare le risorse statali dell'8 per mille ne dichiara, esplicitamente, l'inutilità, a danno dei contribuenti optanti per lo Stato.

Ben diverso, come accennato, è l'atteggiamento di alcune confessioni, che -al fine di strappare una quota sempre più consistente di consensi, e, conseguentemente, sempre maggiori entrate a detrimento della quota statale- pongono in essere costose campagne pubblicitarie ed iniziative particolarmente incisive sul territorio, comportanti una vera e propria mobilitazione delle strutture ecclesiali, come riferito in nota,¹⁴⁴ anche attraverso



¹⁴² nota n. 6179 del 19/3/2014.

¹⁴³ nota n. 6179 del 19/3/2014.

¹⁴⁴ Si riportano, di seguito, alcuni stralci del regolamento del concorso a premi ifeelcud, organizzato per la promozione della raccolta delle firme a favore della Chiesa cattolica: "art. 1 (Il concorso). Il Servizio per la promozione del sostegno economico alla Chiesa cattolica (...) della Cei, in collaborazione con i Caf Acli, indice il concorso 'ifeelcud, IV edizione'. Il concorso coinvolge tutte le parrocchie d'Italia. art. 2 (Scopo e meccanismo del concorso). Il concorso si propone di: -incentivare la partecipazione alla scelta della destinazione dell'8 per mille dell'Irpef sulla scheda allegata al modello fiscale cud; -sensibilizzare i giovani al rapporto con gli anziani, alle tematiche fiscali ed al sostegno economico alla Chiesa cattolica; (...) Per partecipare al concorso, alla parrocchia viene chiesto di: -organizzare una raccolta informata e consapevole delle schede allegate ai cud, in busta chiusa, fra la popolazione. Sulla base del numero delle schede allegate ai cud raccolte, la parrocchia potrà candidarsi a ricevere un contributo economico (budget), che varia a seconda del numero delle schede cud raccolte per categoria di pertinenza (...) Le parrocchie vincitrici verranno premiate con un contributo economico da utilizzare per la realizzazione del progetto stesso. (...) art. 3 (Partecipanti e periodo di validità del concorso). Il concorso si rivolge ai parroci di tutte le parrocchie d'Italia e ai giovani parrocchiani in età compresa tra i 18 anni e i 35 anni. Il concorso si svolge dal 1°/3/2014 al 30/5/2014. art. 4 (Modalità di iscrizione e termini di partecipazione). Le comunità parrocchiali interessate a partecipare al concorso, una volta scelto un responsabile parrocchiale, nella persona del parroco o di un giovane da lui incaricato, devono procedere all'iscrizione sul sito www.ifeelcud.it. Il responsabile parrocchiale provvederà alla compilazione di un apposito formulario dove inserirà tutti i dati richiesti. (...) La proclamazione dei vincitori avverrà il 26/6/2014, tramite pubblicazione sul sito www.ifeelcud.it. art. 5 (Creazione del gruppo). Il responsabile parrocchiale dovrà coinvolgere nell'iniziativa un gruppo di giovani della parrocchia in età compresa tra i 18 anni (compiuti alla data del 1°/3/2014) e i 35 anni. art. 6 (Raccolta delle schede allegate ai cud in busta chiusa). Il responsabile parrocchiale ed i giovani della parrocchia (...) dovranno favorire la compilazione, in particolare da parte degli anziani, ma, in generale, di tutti coloro che sono titolari di modello cud, del maggior numero di schede allegate ai cud con la firma per destinare l'8 per mille. (Si definiscono titolari di modello cud tutte quelle persone che hanno percepito solo redditi di pensione, di lavoro dipendente o assimilati e che sono esonerati dalla presentazione della dichiarazione dei

l'attiva partecipazione di alcuni Caf. Nel caso del concorso a premi ifeelcud, per l'Agenzia delle entrate, "il Caf, in sostanza, pubblicizza, sul proprio sito, attraverso un link di collegamento al sito del concorso in argomento, un'attività a sostegno della Chiesa cattolica. (...) il Caf (...) è stato incluso nel piano degli accessi da svolgere nel 2014, già redatto all'inizio dell'anno in corso. Nel corso dei predetti controlli, saranno verificate anche le modalità di gestione delle scelte in oggetto e si procederà agli approfondimenti necessari a verificare eventuali irregolarità nelle attività svolte dal Caf in relazione al concorso ifeelcud."¹⁴⁵

c) Anche la pubblicità sui contributi concessi è scarsa.¹⁴⁶ I beneficiari e gli importi compaiono annualmente sul sito web della Presidenza del Consiglio dei Ministri come mero elenco, per ordine alfabetico. E' assente un elenco ragionato, riepilogativo per

redditi. In genere, si tratta di anziani in pensione e giovani al primo impiego o, comunque, lavoratori dipendenti che non hanno altri redditi. Per maggiori informazioni, visitare la sezione 'cud' del sito www.ifeelcud.it). Coloro che hanno il modello cud ma non lo abbiano reperito (nonostante le varie procedure messe a disposizione dell'Inps) per destinare l'8 per mille hanno la possibilità, in alternativa, di compilare la scheda allegata all'Unico (scaricabile dal sito www.ifeelcud.it) anche ai fini del concorso. Le parrocchie dovranno, poi, recapitare le schede in busta chiusa entro il 30/5/2014 al Caf Acli di riferimento sul territorio (vedi mappa pubblicata sul sito), che li ritirerà gratuitamente. È possibile consegnare le schede ad altri Caf, che, però, potrebbero chiedere un corrispettivo economico per il servizio. La consegna delle schede al Caf può essere realizzata in più momenti. Le schede consegnate al Caf dovranno essere segnalate, di volta in volta, sul sito e, comunque, entro e non oltre la mezzanotte del giorno 30/5/2014. Per attestare la quantità di schede allegata al cud recapitate al Caf (minimo 30 schede cud, pena esclusione dal concorso), al momento del ricevimento delle schede allegata al cud il Caf dovrà apporre un timbro sul modulo a 'attestato schede cud', scaricabile dal sito www.ifeelcud.it, già compilato, in ogni sua parte, dalla parrocchia. Tale modulo con l'indicazione del numero di schede recapitate in busta chiusa dovrà rimanere in possesso della parrocchia per essere esibito, qualora il Servizio per la promozione del sostegno economico alla Chiesa cattolica ne faccia richiesta, pena l'esclusione dal concorso. Il Servizio per la promozione del sostegno economico alla Chiesa cattolica si riserva di effettuare dei controlli anche tramite i Caf. art. 7 (Lettera di presentazione). La parrocchia avrà a disposizione una lettera di presentazione (scaricabile dal sito www.ifeelcud.it) per spiegare -durante la raccolta delle schede- la finalità del concorso. Gli addetti alla raccolta la dovranno portare con sé e farne prendere visione ai titolari di modello cud. art. 8 (Meccanismo del concorso e premi). In base al numero di schede allegata al cud raccolte e recapitate al Caf, si potrà accedere -in caso il progetto risulti vincitore- ad un determinato budget. L'ipotetico budget si può quantificare tramite il calcolatore automatico presente nel sito www.ifeelcud.it (vedi link al calcolatore sul sito). In funzione del numero di schede cud raccolte, si accederà, quindi, ad una delle seguenti categorie di concorso: categoria 1: da 30 (numero minimo per partecipare) a 100 schede cud. Si può presentare un progetto che preveda un budget da 1.000 euro fino a 1.700 euro più i.v.a.; categoria 2: da 101 a 300 schede cud. Si può presentare un progetto che preveda un budget da 3.010 euro fino a 5.000 euro più i.v.a.; categoria 3: da 301 a 800 schede cud. Si può presentare un progetto che preveda un budget da 5.510 euro fino a 10.500 euro più i.v.a.; categoria 4: da 801 a 1.600 schede cud. Si può presentare un progetto che preveda un budget da 11.010 euro fino a 19.000 euro più i.v.a.; categoria 5: da 1.601 schede cud in su. Si può presentare un progetto che preveda un budget da 19.510 euro fino a un tetto massimo di 29.500 euro più i.v.a. Per ottenere il budget al quale si ha avuto accesso tramite la raccolta delle schede allegata ai cud, si dovrà presentare il progetto che si intende realizzare all'interno della parrocchia (...)"

¹⁴⁵ nota n. 71391 del 23/5/2014. Si legge, nella stessa nota: "Da una prima analisi della documentazione presente sul sito www.ifeelcud.it, sembra che il coinvolgimento del Caf Acli nel suddetto concorso consista esclusivamente nel fatto che le schede possano essere consegnate gratuitamente al Caf stesso, per la successiva trasmissione delle scelte all'Agenzia delle entrate, fermo restando, peraltro, che le suddette schede possono essere consegnate anche a qualsiasi altro Caf. Dalla predetta documentazione, non sembrano potersi desumere interferenze del Caf nel processo decisionale dei contribuenti che, allo stesso, si rivolgono per il servizio di assistenza fiscale." Peraltro, dal regolamento dell'iniziativa, risulta una partecipazione attiva nell'iniziativa da parte del Caf: "Per attestare la quantità di schede allegata al cud recapitate al Caf (minimo 30 schede cud, pena esclusione dal concorso), al momento del ricevimento delle schede allegata al cud il Caf dovrà apporre un timbro sul modulo a 'attestato schede cud', scaricabile dal sito www.ifeelcud.it, già compilato in ogni sua parte dalla parrocchia. Tale modulo con l'indicazione del numero di schede cud recapitate in busta chiusa dovrà rimanere in possesso della parrocchia per essere esibito, qualora il Servizio per la promozione del sostegno economico alla Chiesa cattolica ne faccia richiesta, pena l'esclusione dal concorso. Il Servizio per la promozione del sostegno economico alla Chiesa cattolica si riserva di effettuare dei controlli anche tramite i Caf."

¹⁴⁶ "Non si ravvisano competenze dell'Agenzia nella divulgazione di dati che sono predisposti con esclusive finalità amministrative per conto del Dipartimento delle finanze." (nota n. 47814 del 3/4/2014 dell'Agenzia delle entrate).



categorie di interventi (fame nel mondo, calamità, beni culturali, ecc.), di beneficiari (enti pubblici, ecclesiastici, privati, ecc.) e per rilevanza di contribuzione, né si provvede a divulgare riepiloghi pluriannuali, così da rendere la pubblicità –peraltro già di non facile rinvenimento sul sito- del tutto carente e opaca; per una reale trasparenza, sarebbe necessario che i contributi concessi fossero resi noti anche in forma aggregata e che fosse realizzato un archivio dei dati da consultarsi facilmente da parte dei contribuenti.¹⁴⁷ La Presidenza del Consiglio assicura una maggiore attenzione sulla problematica esposta.¹⁴⁸



¹⁴⁷ "(...) sono state poste in essere, con continuità e con cadenza periodica, iniziative per garantire la conoscibilità dell'istituto e dei risultati raggiunti con l'impiego dei fondi assegnati. Annualmente, come previsto dall'art. 8 del regolamento di attuazione dell'8 per mille di cui al d.P.R. n. 76 del 1998, il Presidente del Consiglio dei Ministri riferisce al Parlamento sull'erogazione dei fondi dell'anno precedente e sulla verifica dei risultati ottenuti mediante gli interventi finanziati. La relativa relazione, contenente la destinazione degli interventi finanziati, l'esplicitazione dello stato dell'arte dei progetti realizzati ed in via di realizzazione è, altresì, pubblicata nell'apposita area dedicata all'8 per mille del sito della Presidenza del Consiglio. A partire dal 2005, è stata, inoltre, adottata un'iniziativa editoriale consistente nella pubblicazione e distribuzione periodica di volumi informativi ed illustrativi degli interventi realizzati, con riferimento ai diversi settori beneficiari della quota statale dell'8 per mille (fame nel mondo, assistenza ai rifugiati, conservazione dei beni culturali e calamità naturali). In particolare, la documentazione descrittiva e fotografica degli interventi più significativi confluisce in cataloghi e monografie dei quali è curata la pubblicazione nell'area del sito della Presidenza dedicata all'8 per mille, nonché la diffusione presso gli spazi espositivi in occasione del Forum annuale della Pubblica amministrazione."(nota n. 6179 del 19/3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

¹⁴⁸ "In relazione agli adempimenti connessi alla trasparenza, si segnala che, con cadenza quadrimestrale, sono pubblicati, nel sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'area 'amministrazione trasparente' alla voce 'atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari', gli elenchi relativi ai pagamenti effettuati nell'ultimo triennio, in applicazione della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità e trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle Pubbliche amministrazioni. Si fa presente che questo Dipartimento ha riorganizzato l'apposita area del sito della Presidenza 'dedicata all'8 per mille' per l'anno 2014, aggiornandone e razionalizzandone i contenuti, alla luce delle modifiche normative intervenute ed al fine di rendere facilmente reperibili le informazioni sia per la parte corrente che per i dati di archivio. Tenuto conto di quanto osservato, si assicura che, oltre a procedere alla pubblicazione dei dati in forma aggregata, sarà reso attivabile il necessario collegamento con l'area 'amministrazione trasparente' per agevolare l'utente nella consultazione, pur nel rispetto delle diverse aree di competenza amministrativa."(nota n. 6179 del 19/3/2014).

12. La quota dell'8 per mille di competenza statale: i tagli.

a) Un'ulteriore causa del costante calo del favore che, negli anni, ha caratterizzato la scelta dell'8 per mille per lo Stato è da individuarsi nella distrazione, per esigenze di bilancio, della maggior parte delle risorse, come già rilevato, da tempo, da questa Corte, per cui le "forti riduzioni della quota dell'8 per mille di diretta gestione dello Stato contrastano con la legge n. 222 del 1985, che ne ha indicato tassativamente le finalità, e con le scelte espresse dai contribuenti in sede di denuncia dei redditi."¹⁴⁹

Infatti, sin dai primi anni di applicazione dell'Istituto, ma, sistematicamente, a partire dalla legge finanziaria per il 2004,¹⁵⁰ la quota destinata allo Stato è stata drasticamente ridotta e dirottata su finalità a volte antitetiche rispetto alla volontà dei contribuenti,¹⁵¹ violando l'affidamento dei contribuenti -derivante dalla sottoscrizione- sull'utilizzo della stessa.¹⁵²

¹⁴⁹ Sez. centr. contr. gest., n. 18/2008/G.

¹⁵⁰ l. 24/12/2003, n. 350, art. 2, c. 69.

¹⁵¹ quali, ad esempio, gli interventi militari in Albania e nei Balcani.

¹⁵² "La quota che i contribuenti possono destinare allo Stato, all'atto della dichiarazione annuale, per il finanziamento di interventi straordinari, nell'ambito delle finalità a carattere sociale e umanitario indicate dagli artt. 47 e 48 della legge n. 222 del 1985, è determinata, nel suo complesso, sulla base degli incassi in conto competenza relativi all'Irpef, risultanti dal rendiconto generale dello Stato, ai sensi dell'art. 45 della legge n. 448 del 1998. Tali risorse sono iscritte nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze (missione 'fondi da ripartire', programma 'fondi da assegnare', centro di responsabilità del Dipartimento di Ragioneria dello Stato, capitolo n. 2780) per essere assegnate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con l'adozione, con d.P.C.M., del piano di ripartizione annuale dei fondi, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sulla base della consistenza finanziaria del fondo medesimo. Si evidenzia, a tal proposito, come, peraltro, è noto, che, per effetto di provvedimenti legislativi nel corso del tempo, le risorse dell'8 per mille in gestione statale sono state, sovente, distolte dalle finalità proprie, per assicurare la copertura finanziaria di nuove spese, spesso non attinenti alle categorie indicate dalla richiamata legge n. 222 del 1985. Tale è il caso delle prescrizioni contenute nell'art. 21, comma 9, del decreto legge n. 98 del 2011 che, a decorrere dallo stesso anno, destina 64 milioni di euro per la flotta aerea della Protezione civile, nell'art. 1 quater, comma 4, del decreto legge n. 249 del 2004, che destina, in via continuativa, 5 milioni di euro per interventi in materia di politiche del lavoro e sociali e della riduzione permanente, di circa 21,5 milioni di euro, in applicazione della legge n. 220 del 2010 per frequenze radio tv e di altre disposizioni derivanti da manovre finanziarie, comportanti detrazioni pari a circa 2,5 milioni di euro. Per le annualità 2011 e 2012, non è stato possibile procedere all'assegnazione della quota per la totale mancanza di fondi, dovuta a decurtazioni legislative ed a rimodulazioni di manovra finanziaria, alcune a carattere permanente, che ne hanno azzerato la disponibilità. Nel 2011, infatti, accanto alle già menzionate riduzioni, sono stati utilizzati circa 57 milioni di euro per le necessità connesse all'edilizia carceraria e per il miglioramento delle condizioni di vita nelle prigioni (art. 4 del decreto legge n. 211 del 2011). Nel 2012, sono stati destinati 121 milioni di euro per le esigenze della Protezione civile, essendo stati sottratti, oltre ai ricordati 64 milioni di euro per la flotta aerea, anche la somma di ulteriori 57 milioni per il fondo di protezione civile (decreto legge n. 201 del 2011). Fermo restando la citata riduzione di 21,5 milioni di euro ex lege n. 220 del 2010 e di 2,5 milioni di euro per manovre finanziarie, è stato assegnato, infine, dal decreto legge n. 95 del 2012, l'importo di 4.012.422 euro per far fronte 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 n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013), agli eventi alluvionali, atmosferici ed alle precipitazioni nevose verificatesi nell'ultimo triennio. Per il 2013, l'autorizzazione di spesa, già soggetta a riduzione per una quota complessiva di circa 170 milioni di euro, in virtù delle disposizioni della legge di stabilità 2013 e delle riduzioni pluriennali di bilancio a carattere permanente, ha rilevato un residuo di 404.771 euro, che ha formato oggetto di ripartizione a favore di un ridottissimo numero di interventi selezionati (4 progetti relativi alla categoria 'fame nel mondo', caratterizzati dall'alta valenza sociale e umanitaria degli interventi proposti, che consentono, effettivamente, di perseguire, con immediatezza, l'interesse del sostegno alimentare ed idrico dei Paesi in via di sviluppo e che, per il loro ridotto contenuto economico, sono rientrati nella somma a disposizione). Il relativo d.P.C.M., acquisito il parere favorevole delle Camere, è stato adottato ed inoltrato a codesta Corte per gli adempimenti conseguenti. Per l'annualità 2014 e 2015, oltre alle riduzioni a carattere permanente già codificate dalla legislazione pregressa, il decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito nella legge 6 giugno 2013, n. 64, ha previsto un'ulteriore riduzione, pari a 2,1 milioni di euro, per il 2014, e 35,8 milioni di euro, a decorrere dal 2015, che inciderà, ancora una volta, in modo consistente, sul fondo 8 per mille."(nota n. 6179 del 19/3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).



Nella tabella seguente (tab. n. 8), vengono riportati gli importi assegnati allo Stato, le decurtazioni delle leggi sopravvenute e le somme effettivamente assegnate.

tab. n. 8: importo dell'8 per mille di competenza statale e importo effettivamente liquidato (euro)

anno finanziario	importo assegnabile	decurtazione per leggi varie	importo effettivamente liquidato	differenza percentuale tra assegnabile e liquidato
1990	-	-	-	-
1991	77.468.534,86	77.468.534,86	-	-100
1992	103.291.379,82	103.291.379,82	-	-100
1993	92.962.241,84	38.734.267,43	54.227.974,40	-41,67
1994	51.387.46,00	-	51.387.46,00	0
1995	82.633.103,85	66.969.915,35	15.663.188,50	-81,04
1996	77.468.534,86	41.298.992,39	41.334.111,46	-46,64
1997	94.821.486,67	64.557.112,39	30.264.374,29	-68,08
1998	83.407.789,20	65.227.989,90	18.179.799,30	-78,20
1999	102.258.466,02	84.316.753,35	17.941.712,67	-82,45
2000	103.291.379,82	60.556.783,92	42.734.60,00	-58,63
2001	113.878.746,25	79.674.473,085	34.204.273,16	-69,96
2002	110.264.548,00	11.035.299,00	99.229.249,00	-10,01
2003	101.458.441,64	-	101.458.441,64	0
2004	100.181.895,37	79.664.303,37	20.517.592,00	-79,52
2005	91.812.607,37	80.540.000,00	11.812.067,37	-87,72
2006	89.680.233,71	84.960.646,91	4.719.586,80	-94,74
2007	86.503.979,20	40.000.000,00	46.503.979,20	-46,24
2008	89.254.299,32	85.712.256,11	3.542.043,21	-96,03
2009	130.594.138,29	86.624.731,90	43.969.406,39	-66,33
2010	151.950.433,99	7.519.046,35	144.431.387,64	-4,95
2011	149.934.278,72	149.934.278,72	-	-100
2012	186.791.492,00	186.791.492,00	-	-100
2013	169.899.025,00	169.494.254,00	404.771,00	-99,76
2014 ¹⁵³	170.347.958,00	132.349.986,00	37.997.972,00	-77,69
totale	2.611.542.453,80	1.796.722.496,86	819.984.525,94	-68,60

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Come risulta dalla tabella, nel corso degli anni, le distrazioni rappresentano oltre i due terzi delle somme assegnate. Addirittura, per gli anni 2011 e 2012, la quota è stata completamente azzerata. Per l'anno 2013, si è ridotta, da 170 milioni, alla cifra irrisoria

¹⁵³ ammontare ipotetico, derivante dalla sottrazione dalle risorse assegnabili -pubblicate in rete dal Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze- delle riduzioni per disposizioni legislative comunicate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per il 2014. Il dato differisce, peraltro, da quanto risulta nel Sistema integrato di contabilità Rgs-Cdc, consultato in data 5/11/2014, per il quale la disponibilità è di 36.478.763 euro.



di 400 mila euro, come riportato dalla tabella seguente (tab. n. 9), in cui vengono anche indicate le disposizioni che ne hanno prodotto il quasi annullamento.¹⁵⁴

tab. n. 9: quota dell'8 per mille di pertinenza statale per il 2013 (euro)

quota Irpef di spettanza dello Stato	169.899.025
riduzione, a decorrere dal 2006, ex art. 1 <i>quater</i> , c. 4, del d.l. n. 249/2004, a copertura di disposizioni previdenziali concernenti gli iscritti al fondo speciale di previdenza per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea	-5.000.000
riduzione lineare delle dotazioni finanziarie rimodulabili delle missioni di spesa, ex art. 60, c. 1, del d.l. n. 112/2008 ed ex art. 2, c. 1, del d.l. n. 78/2010	-1.538.267
riduzione, a decorrere dal 2011, ex art. 21, c. 9, del d.l. n. 98/2011, a copertura delle spese per la gestione dei mezzi della flotta aerea della Protezione civile	-64.000.000
riduzione, ex art. 1, c. 279, della l. di stabilità 2013, n. 228/2012 ¹⁵⁵	-85.500.000
riduzione lineare, ex art. 13, c. 1 <i>quinqües</i> , del d.l. n. 16/2012, delle missioni di spesa dei Ministeri	-79.611
riduzione, per l'anno 2013, ex art. 61, c. 1, lett. d, del d.l. n. 69/2013, a parziale copertura degli oneri del provvedimento	-10.000.000
riduzione, per l'anno 2013, ex art. 11, c. 6 <i>bis</i> , del d.l. n. 76/2013, a parziale copertura degli oneri del provvedimento ¹⁵⁶	-1.500.000
l. di assestamento 2013, n. 177/2013	-785.723
riduzione in attuazione delle clausole di salvaguardia finanziaria, contenute nell'art. 2, c. 1, del d.l. n. 78/2010 ¹⁵⁷ e nell'art. 16, c. 3, del d.l. n. 98/2011 ¹⁵⁸	-1.090.653
rideterminazione della quota Irpef di spettanza dello Stato per le leggi di decurtazione	404.771

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati della Camera dei deputati, Servizio studi, Dipartimento bilancio, *Ripartizione della quota dell'8 per mille dell'Irpef devoluta alla diretta gestione statale per il 2013.*



¹⁵⁴ Peraltro, l'art. 2 *bis* del d.P.R. n. 76/1988, come modificato dal d.P.R. n. 82/2013, recita: "6. Ove sia stata disposta, con un provvedimento legislativo di iniziativa governativa, la riduzione o la diversa destinazione delle risorse di cui al comma 1, il Governo riferisce alle competenti Commissioni parlamentari in merito alle modalità di reintegrazione delle risorse medesime e alle conseguenti iniziative."

¹⁵⁵ La norma prevede, altresì, una riduzione di 14 milioni nel 2014.

¹⁵⁶ La norma prevede, altresì, una riduzione di 10 milioni nel 2014.

¹⁵⁷ La clausola prevede riduzioni lineari delle missioni di spesa dei Ministeri, nel caso in cui gli effetti finanziari delle misure di contenimento in materia di impiego pubblico, disposte dall'art. 9 del d.l. n. 78/2010, risultino conseguiti in misura inferiore rispetto a quella prevista. Ciò comporta un taglio del capitolo relativo alla quota di pertinenza statale di 1,066 milioni nel 2013.

¹⁵⁸ La clausola prevede riduzioni lineari delle missioni di spesa dei Ministeri, nel caso in cui si verificano risparmi inferiori a quelli previsti dalle misure di contenimento in materia di impiego pubblico, di cui al c. 1 dell'art. 16 del d.l. n. 98/2011. Ciò comporta un taglio del capitolo relativo alla quota di pertinenza statale di 25 mila euro nel 2013.

In allegato (*all. n. 10*), vengono elencate le leggi che, negli anni, hanno prodotto l'abbattimento della quota di competenza statale.

Le riduzioni pluriennali ipotecano le future scelte dei contribuenti. Infatti, le risorse, per i prossimi anni, sono state dirottate ad altri fini (*all. n. 11*), rendendo vana la volontà degli optanti; pertanto, anche la nuova possibilità di destinazione a favore dell'edilizia scolastica appare, in tal senso, gravemente compromessa.

Per l'anno 2013, a fronte di 936 istanze risultate ammissibili, per un totale di oltre 437 milioni di euro di spesa, come riportato dalla tabella seguente (*tab. n. 10*),

tab. n. 10: istanze ammissibili per il 2013 (euro)

istanze ammissibili		importo ammissibile
fame nel mondo	68	8.274.427,46
calamità naturali	139	125.433.179,37
assistenza ai rifugiati	32	22.265.155,54
conservazione di beni culturali	697	281.527.361,11
totale	936	437.500.123,48

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati della Camera dei deputati, Servizio studi, Dipartimento bilancio, Ripartizione della quota dell'8 per mille dell'Irpef devoluta alla diretta gestione statale per il 2013.

il pressoché azzeramento delle risorse ha permesso di finanziare solo 4 modeste iniziative,¹⁵⁹ tutte rientranti nella categoria della fame nel mondo, come riportato nella tabella seguente (*tab. n. 11*).

tab. n. 11: interventi finanziati per il 2013 (euro)

Accesso all'acqua e sicurezza alimentare in sette villaggi del Burkina Faso (<i>Associazione persone come noi</i>)	97.197
Sicurezza alimentare: produzione di marmellata per i bambini denutriti e sottopeso in Eritrea (<i>Gruppo missioni Africa</i>)	108.184
Sviluppo della produzione, della promozione locale per la lotta alla malnutrizione infantile in Burkina Faso (<i>Medicus mundi Italia</i>)	71.242
Riduzione della povertà e dell'insicurezza alimentare nella Somali regione in Etiopia (<i>Volontariato internazionale per lo sviluppo</i>)	128.151
totale	404.771

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati della Camera dei deputati, Servizio studi, Dipartimento bilancio, Ripartizione della quota dell'8 per mille dell'Irpef devoluta alla diretta gestione statale per il 2013.

¹⁵⁹ "Per l'anno 2013, in considerazione della estrema limitatezza dei fondi a disposizione (euro 404.771), che non avrebbe consentito l'ammissione al contributo di tutti gli interventi, pur valutati altamente meritevoli, relativi alle tipologie previste dalla legge, risultando l'ammontare dei contributi richiesti e giudicati ammissibili dalle Commissioni tecniche di valutazione (circa 82 milioni di euro) enormemente superiore alla somma a disposizione, si è ritenuto di destinare l'importo disponibile alla categoria 'fame nel mondo' per la specifica finalità costituente una priorità di politica estera dell'Italia, in coerenza con gli orientamenti internazionali per la concentrazione delle risorse nelle aree prioritariamente colpite da situazioni di fragilità, conflitto e post conflitto e per la complessiva contenuta consistenza economica delle iniziative stesse, che avrebbe consentito di poter ripartire la quota, alquanto esigua, tra un maggior numero di interventi e senza operare sensibili riduzioni del contributo da concedere. Dalle valutazioni operate è, tuttavia, emerso che la somma disponibile non avrebbe, comunque, consentito di finanziare tutti gli interventi favorevoli e con priorità alta della categoria 'fame nel mondo'. È stato, quindi, necessario procedere ad un'ulteriore scrematura, individuando 4 progetti, risultati in grado di perseguire, più di altri, le finalità individuate di immediatezza di intervento per il sostegno alimentare ed idrico dei Paesi in via di sviluppo e dal circostanziato contenuto economico, tale da rientrare nella somma a disposizione. Tale scelta ha avuto il parere favorevole del Senato e della Camera dei deputati e le motivazioni adottate sono state riportate nel relativo d.P.C.M. di ripartizione (...)"(nota n. Dica 10473 del 6/5/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).



La scelta del finanziamento delle iniziative non risulta da una trasparente e motivata decisione, tale da giustificare la selezione di queste. Al contrario, 2 delle 4 organizzazioni prescelte lo furono già per vari progetti nel 2010, ultimo anno di attribuzione delle risorse, prima della sospensione dei contributi. Una di esse, in particolare, ebbe finanziati, nel 2010, ben 4 progetti. Per affidamenti analoghi, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale adotta una procedura assai più trasparente.¹⁶⁰

Va rilevato che il vaglio e la selezione delle richieste di contributi sono stati, comunque, posti in essere dalla struttura amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri preposta, cioè il Servizio per le attività inerenti alle procedure di utilizzazione dell'8 per mille dell'Irpef e per gli interventi straordinari sul territorio, con l'apporto dei Ministeri competenti,¹⁶¹ anche per gli anni in cui i fondi non sono stati assegnati o attribuiti in misura minima. Ciò rende tali attività prive di utilità, con conseguente, ingente spreco di energie e risorse pubbliche, venendo impegnati, da anni, alcuni funzionari nella valutazione di migliaia di progetti che, regolarmente, non sono, poi, finanziati.¹⁶²

Al fine di garantire la piena esecuzione della volontà e della libera scelta dei contribuenti, la decurtazione deve essere eliminata, in maniera tale che la quota dell'8 per mille dell'Irpef a favore dello Stato sia erogata nella sua interezza: risulta contrario ai principi di lealtà e di buona fede che il patto tra i contribuenti e lo Stato venga sistematicamente violato.¹⁶³ E' grave che vengano penalizzati solo coloro che scelgono lo Stato e non gli optanti per le confessioni religiose, le cui determinazioni, al contrario, non sono toccate, cosa incompatibile con il principio di uguaglianza: la volontà di chi sceglie lo Stato deve essere trattata con lo stesso rispetto riconosciuto a chi opta per una confessione religiosa. Al contrario, gli imponenti tagli hanno svuotato di significato la gestione dell'8 per mille di competenza statale.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri sottolinea che, *"ove la situazione rimanga invariata, l'estrema esiguità delle risorse a disposizione difficilmente potrà soddisfare le*



¹⁶⁰ Tali criteri sono dettagliatamente individuati nelle *Procedure operative approvate dal Comitato direzionale con delibera n. 185 del 14/11/2013.*

¹⁶¹ "(...) la valutazione è effettuata da quattro apposite Commissioni tecniche (...), una per ogni tipologia di intervento, istituite con provvedimento del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, composte da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con funzioni di presidente, da sei rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze e da sei rappresentanti dell'amministrazione statale competente per materia, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d.P.R. 10 marzo 1998, n. 76, e successive modificazioni ed integrazioni." (nota n. 5588 del 15/5/2014 del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo).

¹⁶² "Non può non essere segnalato che, a fronte del decrescente trend delle risorse disponibili per le finalità proprie dell'8 per mille, continuano ad espletarsi le complesse attività procedurali istruttorie e di valutazione delle istanze che, annualmente, pervengono (circa 1.500), con costi diretti ed indiretti molto elevati per la Pubblica amministrazione, in relazione all'impegno sia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia delle altre amministrazioni competenti per materia. Se si considera, inoltre, l'inclusione della categoria dell'edilizia scolastica tra i beneficiari dell'8 per mille Stato prevista dalla legge di stabilità 2014 (art. 1, comma 206, della legge n. 147 del 2013), il numero delle istanze è destinato ad ampliarsi notevolmente, con stime variabili tra gli 8-10 mila domande. (...) Si rileva, inoltre, che i proponenti sopportano spese non indifferenti per la presentazione delle istanze che, a fine anno, si palesano del tutto inutili." (nota n. 6179 del 19/3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

¹⁶³ come già sottolineato nella delibera n. 14/2013/G di questa Sezione, secondo cui *"risulta grave che il patto tra Stato e cittadini venga sistematicamente violato (...) per la quota dell'8 per mille di competenza statale, che, (...) per motivi di bilancio, viene, spesso, dirottato su altre finalità rispetto a quelle stabilite dai contribuenti."*

*richieste di contributo per gli anni successivi all'annualità in corso. (...) La situazione rappresentata è stata sottoposta all'attenzione del Ministro per l'economia e finanze del Governo immediatamente precedente all'attuale e dei Presidenti delle Camere, al fine di consentire di individuare, fin dal presente esercizio finanziario, modalità di reintegrazione a regime delle somme destinate all'8 per mille Stato, anche per riorientare il flusso delle risorse alle scelte operate dal contribuente in sede di dichiarazione Irpef ed alle connesse finalizzazioni previste dalla legge.*¹⁶⁴

b) Pur essendo entrato in vigore l'istituto nel 1990, per tale anno gli optanti per lo Stato sono stati ulteriormente discriminati, in quanto non sono stati distribuiti i fondi di competenza. Inoltre, per il 1991 e il 1992, sono state attribuite, a favore dello Stato, somme *"in via presuntiva, a decorrere dal primo anno successivo all'anno d'imposta 1990, in relazione alla dichiarazione dei redditi (pertanto, dall'anno 1991)"*.¹⁶⁵ Ciò nella discutibile considerazione che, *"per lo Stato, non essendo previsto, in base alla lettera della legge, un criterio meramente quantitativo per i primi anni di applicazione (come per la Chiesa cattolica, sulla base dei trasferimenti del 1989, in applicazione del comma 4 dell'art. 47 della legge n. 222/1985), il calcolo non è potuto che derivare dalla conoscenza dei dati sulle scelte dei contribuenti. Quindi, la corresponsione di spettanze legata alla tempistica dello spoglio delle relative schede delle dichiarazioni dei redditi, in base alle preferenze dei contribuenti, i cui dati effettivi si sono resi disponibili a decorrere dall'anno 1993. A tal riguardo, va ribadito, peraltro, che, fin dall'origine, l'art. 47 della citata legge n. 222/1985 (e, quindi, la decorrenza della suddetta tempistica per lo Stato) è stato applicato facendo decorrere il meccanismo di calcolo dall'anno 1990, ovvero quello della dichiarazione dei redditi, e non dall'anno d'imposta (che sarebbe stato il 1989), tenuto conto che le risorse da iscrivere in bilancio in termini di competenza non potevano che essere correlate alle dichiarazioni stesse. Altresì, si ritiene che le scelte dei contribuenti per l'anno 1990 non possano essere considerate inutili -pur considerando il ritardo di tre anni tra scelta e assegnazione in bilancio-, avuto riguardo alla circostanza che sono state utilizzare quale base di partenza per calcolare le spettanze della quota statale per l'anno 1993 (primo anno di concreta applicazione del criterio basato sulle dichiarazioni dei redditi), per effetto della citata interpretazione dell'art. 47. Infine, si dà atto che, in assenza di dati definitivi sulle scelte operate nelle dichiarazioni, per l'anno 1991 e 1992 le erogazioni allo Stato, inevitabilmente, non potevano che essere presuntive.*¹⁶⁶



¹⁶⁴ nota n. 6179 del 19/3/2014.

¹⁶⁵ nota n. 39371 del 28/4/2014 del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

¹⁶⁶ nota n. 48521 del 3/6/2014 del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

13. La quota dell'8 per mille di competenza statale: l'irrazionale impiego delle risorse.¹⁶⁷

a) Ulteriore motivo di disaffezione nei confronti dell'opzione per lo Stato è da ricercarsi nell'irrazionale impiego delle risorse, come da tempo segnalato dalla Corte dei conti, senza che, peraltro, si sia proceduto ad interventi correttivi: *"E' stata riscontrata una elevata frammentazione degli interventi, (...) che contrasta con il carattere di straordinarietà che (...) li deve caratterizzare per avere accesso ai contributi in questione (...). E' necessario, pertanto, evitare una ripartizione a pioggia delle risorse disponibili, preferendo la concentrazione delle stesse su un numero più ridotto di progetti aventi particolare straordinarietà e valore."*¹⁶⁸

¹⁶⁷ Nel corso dell'istruttoria, si sono analizzati i fascicoli dei seguenti interventi, tutti riguardanti gli anni 2010 e 2013: Comune di Castronovo, *Consolidamento di zone a difesa del centro abitato del comune di Castronovo di Sicilia. Interventi sul costone roccioso a monte delle contrade S.Marco, Batia, S.Vitale, Piedimonte, II intervento*, euro 2.228.970,64 (anno 2010); Parrocchia S.Maria nova di Goriano Sicoli, *Completamento del restauro e consolidamento statico della chiesa di S.Gemma*, euro 1.937.019,93 (anno 2010); Comune di Cropolati, *Consolidamento e messa in sicurezza del versante 'rupe castello' ricadente in zona a rischio R4 nel centro storico di Cropolati*, euro 1.600.000 (anno 2010); Monastero delle suore benedettine di S.Giovanni evangelista di Lecce, *Completamento del restauro dei prospetti posteriori, antiche mura della città e recupero vecchi locali del monastero delle benedettine di S.Giovanni evangelista di Lecce*, euro 1.414.864,64 (anno 2010); Chiesa S.Raffaele arcangelo in Pozzuoli, *Lavori di consolidamento, restauro, recupero architettonico ed artistico del complesso della chiesa S.Raffaele arcangelo in Pozzuoli*, euro 1.159.016,26 (anno 2010); Comune di Lovere, *Interventi di restauro della basilica di S.Maria in Valvendra*, euro 1.140.377,37 (anno 2010); Comune di Barrafranca, *Restauro, recupero, consolidamento e valorizzazione della chiesa di S.Benedetto in Barrafranca*, euro 1.032.658,01 (anno 2010); Seminario vescovile di Narni, *Recupero di palazzo Vici in Stroncone*, euro 940.207,67 (anno 2010); Comune di Cerchiara di Calabria, *Restauro conservativo del santuario della Madonna delle armi*, euro 906.897,05 (anno 2010); Curia generalizia dell'Ordine dei frati predicatori, *Completamento del consolidamento delle strutture del chiostro duecentesco ed edifici adiacenti del convento di S.Sabina all'Aventino di Roma*, euro 754.966,08 (anno 2010); Arcidiocesi di Bari-Bitonto, *Completamento dei lavori di restauro della chiesa madre di Maria Ss. Annunziata, risanamento coperture, consolidamento facciate lapidee esterne, campanile, plafone ligneo e opera di finitura del paramento interno*, euro 642.630,66 (anno 2010); Pontificio collegio germanico ungarico, *Completamento del restauro e valorizzazione della basilica di S.Stefano rotondo in Roma*, euro 367.061,34 (anno 2010); Associazione Persone come noi, *Progetto acqua per coltivare, per crescere, per poter migliorare la qualità della vita. Dai sistemi d'acqua una possibilità di crescita per le comunità della valle del Porbenir del municipio di Luribay, provincia Loayza in Bolivia*, euro 314.783,40 (anno 2010); Comune di Genzano di Lucania, *Completamento del consolidamento dei costoni della chiesa dell'Annunziata del monastero in Genzano di Lucania, I lotto*, euro 249.020,28 (anno 2010); Associazione Persone come noi, *Sicurezza alimentare per minori a rischio di sei quartieri di Port au Prince, Haiti, colpiti dal sisma del 2010*, euro 230.493,00 (anno 2010); Confraternita del Ss.Sacramento e Gesù flagellato in Lecce, *Consolidamento statico e restauro della chiesa di S.Maria della Nova in Lecce*, euro 185.340,79 (anno 2010); Istituto Luigi Sturzo, *Progetto per la valorizzazione della biblioteca, modulo a, dell'Istituto Luigi Sturzo*, euro 129.518,48 (anno 2010); Comune di Quinto di Treviso, *Consolidamento e restauro del soffitto e della volta della navata centrale e del presbitero della chiesa parrocchiale di S.Cassiano martire*, euro 129.039,18 (anno 2010); Associazione Persone come noi, *Emergenza umanitaria post conflitto, sicurezza alimentare e protezione dei minori svantaggiati in Sri Lanka*, euro 128.601,00 (anno 2010); Associazione Persone come noi, *Programma sicurezza alimentare per le bambine orfane di genitori a causa dell'aids a Meru, Kenya*, euro 126.200,85 (anno 2010); Congregazione Suore domenicane ancelle del Signore, *Completamento della ristrutturazione, consolidamento statico e restauro del complesso conventuale e della chiesa dei Ss.Domenico e Francesco in Popiglio-Piteglio*, euro 24.370,35 (anno 2010); Vis-Volontariato internazionale per lo sviluppo, *Riduzione della povertà e dell'insicurezza alimentare nella Somali, regione in Etiopia*, euro 128.151,96 (anno 2013); Gruppo missioni Africa, *Sicurezza alimentare per la produzione di marmellata per i bambini denutriti e sottopeso in Eritrea*, euro 108.184,02 (anno 2013); Associazione Persone come noi, *Accesso all'acqua e sicurezza in sette villaggi del Burkina Faso*, euro 97.197,09 (anno 2013); Medicus mundi Italia, *Sviluppo della produzione, della promozione locale per la lotta alla malnutrizione infantile in Burkina Faso*, euro 71.242,50 (anno 2013).

¹⁶⁸ Sez. centr. contr. gest., delib. n. 18/2008/G. *"Si richiamano (...) le recenti modifiche introdotte che prevedono, all'art. 2 bis, comma 5, del regolamento, la divisione della quota complessiva attribuita tra cinque aree geografiche, secondo una ripartizione frequentemente utilizzata anche dall'Istat, del Nord-ovest (per le regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria), del Nord-est (per le regioni Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia Romagna), Centro (per le regioni Toscana, Umbria, Marche, Lazio), Sud (per le regioni Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria), Isole (per le regioni Sicilia, Sardegna), al fine di perseguire una equa distribuzione territoriale per gli interventi straordinari relativi alla conservazione di beni culturali. Tale modifica accoglie le indicazioni avanzate, nel corso degli anni, dalle competenti Commissioni parlamentari, in parte già recepite con la direttiva del Presidente del Consiglio del 20 luglio 2000, e a quanto segnalato da codesto Organo di controllo, nella deliberazione n. 18/2008/G, sull'opportunità di garantire*



b) Nella tabella seguente (tab. n. 12), viene riportata la distribuzione delle risorse, nel corso degli anni, per tipologia ed importo, a partire dal 1994. Per gli anni 1990-1993, la Presidenza del Consiglio non ha fornito dati disaggregati.

La ripartizione percentuale degli stanziamenti per categorie di intervento risulta del tutto sperequata.¹⁶⁹ Per il periodo 1998-2006, la conservazione dei beni culturali ha assorbito il 68% delle risorse; gli interventi per le calamità naturali il 19%; l'assistenza ai rifugiati il 9% e gli interventi contro la fame nel mondo il 4%. Il regolamento n. 76/1998, nella sua versione recentemente novellata, all'art. 2 bis, stabilisce che la ripartizione, di regola, sia fatta "in quattro quote uguali, per le quattro tipologie di interventi ammesse a contributo".¹⁷⁰



l'assegnazione di parte dei fondi a disposizione sull'intero territorio nazionale. Inoltre, altra finalità, non di minore rilievo, è quella di meglio esplicitare i criteri di distribuzione delle risorse, secondo principi di certezza e massima trasparenza."(nota n. 6179 del 19/3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

¹⁶⁹ "Si rileva (...) che la prevalenza numerica delle istanze di contributo per la tipologia relativa alla conservazione dei beni culturali ha significativamente inciso in termini percentuali sui contributi concessi a tale categoria, né nessuna limitazione o ragione ostativa è prevista dalla norma, ai fini dell'accoglimento delle istanze per il restauro e la valorizzazione di edifici sacri, se non in ragione della rispondenza delle iniziative stesse alle finalità ed ai requisiti richiesti per accedere al contributo, per i quali è necessario che sia intervenuta la dichiarazione dell'interesse culturale del bene, ai sensi del codice dei beni culturali (art. 21 del d.lgs. n. 42 del 2004). Le istanze sono presentate, per lo più, da amministrazioni centrali (Interno e Ministero dei beni culturali), enti locali, oltre che dagli enti ecclesiastici, proprietari dei beni dichiarati di interesse culturale."(nota n. 6179 del 19/3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

¹⁷⁰ "Lo sbilanciamento, in termini percentuali, dei contributi erogati a favore della categoria dei 'beni culturali' rispetto alle altre è dipeso, sino ad oggi, dalla più alta incidenza di domande di contributo pervenute da tale categoria e dalla completezza dei progetti relativi, che ne hanno decretato l'ammissione al contributo, in assenza di una previsione normativa che ne prevedesse la ripartizione in parti uguali tra le categorie beneficiarie dei contributi, indipendentemente dal numero delle istanze pervenute. Tale lacuna è stata ampiamente recepita nel regolamento novellato, che ne prevede, appunto, la ripartizione in quattro quote uguali, tra le quattro tipologie di interventi ammesse a contributo. Si pone in rilievo che è in corso di ulteriore modifica il regolamento in questione, per i necessari adeguamenti all'introduzione della nuova categoria dell'edilizia scolastica."(nota n. 6179 del 19/3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato
DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE DELL'IRPEF
 delib. n. 16/2014/G

tab. n. 12: distribuzione delle risorse dell'8 per mille di competenza statale per tipologia ed importo (euro)

tipologia di intervento	numero di interventi ¹⁷¹									importo								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
fame nel mondo	X	X	X	-	-	-	-	-	9	X	X	X	-	-	-	-	-	2.124.466,11
calamità naturali	X	X	X	-	-	-	1	1	7	X	X	X	-	15.493.706,97	-	10.329.137,98	9.296.224,18	2.419.838,14
assistenza ai rifugiati	X	X	X	-	0	-	-	-	1	X	X	X	-	-	-	-	-	335.696,98
conservazione di beni culturali	X	X	X	6 ¹⁷²	15	12	26	26	32	X	X	X	54.227.974,40	35.893.754,49	15.663.188,50	31.004.973,48	20.968.150,10	13.299.798,07
totale	X	X	X		15	12	27	27	49	X	77.468.534,86	103.291.379,82	54.227.974,40	51.387.461,46	15.663.188,50	41.334.111,46	30.264.374,29	18.179.799,30

tipologia di intervento	numero di interventi									importo								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
fame nel mondo	2	0	2	11	10	5	3	25	4	79.764,70	-	516.456,90	2.595.537,00	2.555.993,00	910.941,85	470.000,00	4.719.586,80	515.030,00
calamità naturali	7	9	12	27	47	9	3	-	11	1.445.046,40	5.763.658,99	5.242.553,98	18.264.899,00	27.223.904,00	5.473.661,15	2.826.000,00	-	5.350.970,20
assistenza ai rifugiati	1	1	1	1	1	3	3	-	3	427.995,06	10.329.137,99	3.098.741,39	8.640.807,00	8.750.000,00	648.000,00	620.967,37	-	9.471.000,00
conservazione di beni culturali	59	85	105	211	156	59	49	-	92	15.988.906,51	26.641.798,92	25.346.520,89	69.728.006,00	62.928.544,64	13.484.989,00	7.895.100,00	-	31.166.979,00
totale	69	95	120	250	214	76	58	25	110	17.941.712,67	42.734.595,90	34.204.273,16	99.229.249,04	101.458.441,64	20.517.592,97	11.812.067,37	4.719.586,80	46.503.972,20

tipologia di intervento	numero di interventi						totale dal 1994	importo						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013		2008	2009	2010	2011	2012	2013	totale
fame nel mondo	0	10	40	-	-	4	125	-	1.001.617,40	5.410.559,41	-	-	404.771,00	20.899.953,17
calamità naturali	7	20	25	-	-	-	186	3.542.043,21	14.261.790,95	22.649.808,58	-	-	-	149.583.234,65
assistenza ai rifugiati	0	3	13	-	-	-	31	-	2.598.539,10	7.899.134,52	-	-	-	52.820.019,41
conservazione di beni culturali	0	63	265	-	-	-	1.255	-	26.107.458,94	108.471.885,13	-	-	-	558.818.028,07
totale	7	96	343	-	-	4	1.603	3.542.043,21	43.969.406,39	144.431.387,64	-	-	404.771,00	782.526.006,38

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹⁷¹ Per il 1991, l'intero importo è stato destinato a fronteggiare l'emergenza dei profughi albanesi. Per il 1992 l'ammontare è stato devoluto alla Protezione civile per alcune calamità naturali.

¹⁷² Il numero si riferisce a gruppi di assegnazioni e non al numero degli interventi.



Sorprende l'assenza, nei primi anni di applicazione dell'istituto, di interventi per fronteggiare la fame nel mondo, pure indicati dalla legge come prima finalità.

c) Nella tabella successiva (*tab. n. 13*), vengono riportate le risorse gestite dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo negli ultimi anni, che risultano non elevate, in rapporto al totale dei contributi destinati alla conservazione di tali beni.

tab. n. 13: distribuzione delle risorse per i beni culturali a favore del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (euro)

anno	importo
2001	2.246.587,51
2002	10.897.848,00
2003	7.368.000,00
2004	840.000,00
2005	810.000,00
2007	4.805.920,00
2009	4.362.731,00
2010	20.632.976,00
totale	51.964.062,51

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.



Nell'ulteriore tabella (*tab. n. 14*), sono indicati i contributi destinati alla conservazione dei beni culturali ripartiti per soggetti beneficiari. La percentuale a favore degli enti ecclesiastici, tuttavia, risulta inferiore a quella di cui questi hanno effettivamente goduto, in quanto, spesso, il beneficio viene richiesto dai comuni che lo utilizza, poi, a favore di beni di proprietà ecclesiastica.

Non appare coerente con la *ratio* dell'istituto l'accentuata propensione al finanziamento di opere di restauro di edifici di culto e di beni di proprietà delle confessioni; ciò introduce effetti distorsivi nel sistema, distribuendo, a vantaggio delle confessioni, fondi che i contribuenti, con le proprie scelte, hanno voluto escludere da tale destinazione. La gestione diretta del restauro da parte degli enti ecclesiastici sottrae, inoltre, all'obbligo dell'evidenza pubblica l'affidamento di lavori finanziati dallo Stato. A titolo di esempio, sorprende l'ingente finanziamento concesso, in anni passati, a favore del restauro del prospetto principale della sede della Pontificia università gregoriana e del suo cortile maggiore.¹⁷³ Infatti: a) la sede gode della extraterritorialità; b) la facciata e il suo cortile, in considerazione delle priorità di tutela e salvaguardia dei monumenti, non rivestono particolare pregio.¹⁷⁴ Le somme ottenute con l'8 per mille di competenza

¹⁷³ Il complesso, inoltre, è stato oggetto di cospicui finanziamenti a carico di Arcus.

¹⁷⁴ Touring club italiano, *Guida d'Italia, Roma*, 2013.

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato
 DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE DELL'IRPEF
 delib. n. 16/2014/G

tab. n. 14: distribuzione fra enti delle risorse per i beni culturali

(euro)

interventi	importo												
	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	
enti pubblici	12.535.730,34	89,71%	9.432.940,64	59,00%	19.772.405,70	73,72%	18.425.996,45	70,07%	44.165.746,00	63,34%	28.362.644,00	44,87%	
edifici di confessioni religiose	cattolica	523.687,30	3,75%	4.204.382,65	26,30%	4.501.954,80	16,78%	5.247.202,10	19,95%	20.745.366,00	29,75%	29.692.940,64	46,98%
	ebraica	-	-	-	-	45.964,66	0,17%	206.582,76	0,79%	288.393,00	0,41%	107.000,00	0,17%
	valdese	-	-	-	-	-	-	413.165,52	1,57%	-	-	-	-
	evangelica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
enti privati di natura non religiosa	914.128,71	6,54%	2.351.583,19	14,71%	2.502.233,67	9,33%	2.003.852,77	7,62%	4.528.501,00	6,49%	5.045.960,00	7,98%	
totale	13.973.546,35	100%	15.988.906,48	100%	26.822.558,83	100%	26.296.799,60	100%	69.728.006,00	100%	63.208.544,64	100%	

interventi	importo										
	2004	%	2005	%	2007	%	2009	%	2010	%	
enti pubblici	3.464.000,03	24,95%	3.235.000,00	40,97%	17.688.570,00	56,75%	7.679.983,49	29,42%	51.836.685,63	47,79%	
edifici di confessioni religiose	cattolica	9.350.989,12	67,35%	3.801.000,00	48,14%	9.893.409,00	31,74%	17.652.724,15	67,62%	53.013.917,50	48,87%
	ebraica	-	-	-	-	273.000,00	0,88%	-	-	-	-
	valdese	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	evangelica	-	-	-	-	113.000,00	0,36%	-	-	-	-
enti privati di natura non religiosa	1.070.000,00	7,71%	859.100,00	10,88%	3.199.000,00	10,26%	774.751,30	2,97%	3.621.282,00	3,34%	
totale	13.884.989,15	100%	7.895.100,00	100%	31.166.979,00	100%	26.107.458,94	100%	108.471.885,13	100%	

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati della Presidenza del Consiglio dei Ministri.



statale per tale opera risultano rilevanti e reiterate negli anni: per il 2002, 1.441.965 euro; per il 2004, 370.000; per il 2007, 442.500; per il 2009, infine, 457.444,83 euro. Secondo la Presidenza del Consiglio, con riguardo all'extraterritorialità, *"occorre evidenziare che la previsione normativa che regola l'esecuzione degli interventi sul territorio italiano (art. 6 bis del d.P.R. n. 76/1998) è da intendersi nell'accezione geografica di collocazione sul territorio italiano, collocazione, peraltro, dalla stessa norma prevista per tutte le categorie beneficiarie, tranne che per la 'fame nel mondo', per la quale tale requisito è certamente escluso sotto il profilo geografico. Con riguardo alle caratteristiche della sede dell'Università gregoriana, l'immobile, vincolato ai sensi del codice dei beni culturali (art. 21 d.lgs. n. 42/2004), è stato oggetto di autorizzazione da parte della competente Soprintendenza di Roma, che ha considerato le opere relative compatibili con la tutela dell'immobile."*¹⁷⁵

Analogamente, i fondi statali a favore della popolazione svantaggiata attribuiti ad enti di tendenza religiosa si sono aggiunti ai contributi che agli stessi sono stati distribuiti dalle confessioni. Allo stesso modo, risorse di competenza statale sono state attribuite ad enti confessionali (chiese, associazioni e fondazioni religiose, confraternite, oratori e seminari), con il rischio di duplicazione di contributi.¹⁷⁶

In definitiva, l'opzione a favore dello Stato, nata come alternativa alla scelta per le confessioni, è stata dirottata, per una rilevante parte, su scopi riconducibili alle esigenze delle confessioni, divenendone un ulteriore canale di finanziamento. Tale preponderante apporto finanziario agli enti ecclesiastici e alle organizzazioni confessionali rispetto alle altre tipologie di organizzazioni appare singolare, anche in considerazione del fatto che essi godono già del contributo degli optanti per le confessioni, che risulta, peraltro, assai più consistente, in rapporto a quello di competenza statale. Il finanziamento statale di tali enti -che certamente svolgono attività meritevoli-, per il rispetto dovuto ai contribuenti, che scelgono sulla base della distinzione fra la quota destinata a soggetti religiosi e quella a diretta gestione statale, dovrebbe, eventualmente, gravare su altri capitoli di bilancio.

d) Le risorse statali sono state utilizzate, nel corso degli anni, prevalentemente, per interventi aventi carattere di supplenza o di riserva, senza tener conto del principio della straordinarietà, che li dovrebbe caratterizzare. L'art. 2 del regolamento n. 76/1998, nella sua versione recentemente novellata, appare ancora più in contraddizione con il principio di straordinarietà degli interventi ammessi, quando afferma che questi *"sono definiti in*

¹⁷⁵ nota n. 6179 del 19/3/2014.

¹⁷⁶ *"Nel caso di contributi assegnati ad enti di ispirazione religiosa per la realizzazione di progetti a favore delle categorie svantaggiate (assistenza ai rifugiati, fame nel mondo), si rileva che è assolutamente propedeutico all'assegnazione del contributo l'accertamento che, per la stessa iniziativa, non siano previsti altri finanziamenti. Nel caso di progetti complessivi in cofinanziamento, è espressamente richiesto che l'istanza, nonché la rendicontazione successiva, siano debitamente distinte e documentate con specifica di dettaglio delle voci di spesa gravanti sugli eventuali diversi finanziamenti. Tuttavia, si segnala che i rari casi di progetti in cofinanziamento riscontrati, prevalentemente per acclamate ragioni di complementarità del fabbisogno complessivo non altrimenti conseguibile, sono stati attentamente monitorati in ragione della verifica della non sovrapposibilità delle voci soggette alle diverse fonti di finanziamento."*(nota n. Dica 10473 del 6/5/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).



coerenza con le priorità ed i programmi definiti dalle amministrazioni statali interessate.”
Secondo la Presidenza del Consiglio, il *"principio, fermo restando il carattere di straordinarietà che gli interventi devono rivestire ai fini della concessione del contributo, come previsto dal comma 6 del medesimo art. 2"* del d.P.R. n. 82/2013, *"che prevede: "Gli interventi di cui ai commi da 2 a 5 sono considerati straordinari, ai sensi e per gli effetti di cui al comma 1, quando esulano effettivamente dall'attività di ordinaria e corrente cura degli interessi coinvolti e non sono compresi nella programmazione e nella relativa destinazione delle risorse finanziarie"-*, è stato introdotto, su specifica richiesta del Ministero degli affari esteri in sede di novella regolamentare, peraltro condivisa da tutte le amministrazioni interessate (Beni culturali, Interno, Protezione civile ed Economia e finanze), per la necessaria armonizzazione e coerenza delle iniziative di intervento, in particolare con le *'linee guida e gli indirizzi di programmazione'* della Cooperazione e sviluppo internazionale riguardante priorità geografiche, tematiche e trasversali, nonché con le priorità eventualmente individuate dal Presidente del Consiglio, dai Ministri competenti e dai Ministri delegati, ciò ai sensi dell'art. 9 della legge 23 agosto 1988, n. 400. Il concetto di straordinarietà è da ritenersi nel senso che gli interventi sono tali quando, esulando dall'attività di ordinaria e corrente cura, non sono ricompresi nella programmazione ordinaria dell'utilizzazione delle risorse finanziarie e non sono oggetto di altre linee di finanziamento.¹⁷⁷



e) E' ricorrente la concessione ai comuni di contributi per la conservazione e valorizzazione del patrimonio artistico di proprietà ecclesiastica. Questa prassi, dal momento che gli enti ecclesiastici possono intraprendere direttamente la procedura, grava le amministrazioni comunali di oneri finanziari -quali, ad esempio, per la progettazione- e di tempo per l'adempimento di tali attività. Secondo la Presidenza del Consiglio, *"nel caso di beni di proprietà della Chiesa, è interesse del comune preservare il patrimonio culturale della collettività e, in base ad accordi di partenariato tra l'ente ecclesiastico e l'ente locale (comuni, nonché Soprintendenze ai beni culturali), quest'ultimo si impegna alla gestione dell'intera procedura per la richiesta del contributo e per la realizzazione delle opere oggetto del contributo medesimo, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica del cui espletamento si fa garante l'ente locale medesimo, disponendo delle risorse tecniche, umane e strumentali, non in possesso dell'ente ecclesiastico proprietario. Peraltro, (...) si evidenzia che l'assegnazione del contributo 8 per mille all'ente comune, fermo restando i presupposti sopra evidenziati per l'esecuzione di opere presso edifici ecclesiastici, ne garantisce l'utilizzazione ed il monitoraggio in linea con la normativa sul corretto impiego dei fondi pubblici."*¹⁷⁸

¹⁷⁷ nota n. 6179 del 19/3/2014.

¹⁷⁸ nota n. Dica 10473 del 6/5/2014.

14. La quota dell'8 per mille di competenza statale: la scarsità dei controlli.

a) La delibera n. 18/2008/G della Corte dei conti ebbe a stigmatizzare che, per gli interventi di competenza dei Ministeri dell'interno, degli affari esteri e dei beni e delle attività culturali, l'erogazione venisse effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze, anziché dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, come previsto dall'art. 8, comma 1, del d.P.R. n. 76 del 1998, con la conseguenza di non poter quest'ultima *"verificare i risultati e, soprattutto, i ritardi per il mancato avvio dei lavori, che, se protratti oltre un certo periodo di tempo (...), danno luogo (...) alla revoca dei contributi stessi"*, ribadendo la necessità di ricondurre ad unità l'erogazione dei contributi sotto la Presidenza del Consiglio. La raccomandazione, a tutt'oggi, non ha avuto seguito.¹⁷⁹ Tuttavia, secondo la Presidenza del Consiglio, con *"le recenti modifiche apportate al d.P.R. n. 76/1998, sono state disciplinate, in maniera puntuale, l'erogazione, la revoca del conferimento e il monitoraggio delle attività, per porre fine alle gravi lacune presenti nella precedente regolamentazione. In particolare, è previsto che l'erogazione dei fondi avvenga per successivi stati d'avanzamento dei lavori relativi al progetto beneficiario del contributo con corresponsione, in unica soluzione, solo di un importo fino a 30 mila euro, ovvero alla metà del finanziamento concesso, ove maggiore, rinviando l'accredito della restante somma solo dopo che il beneficiario abbia eseguito lavori d'importo pari ad almeno la metà della quota di contributo erogata, in modo da contemperare l'esigenza del beneficiario di avere i fondi a disposizione per dare inizio o completare i lavori e la tutela del pubblico interesse di una corretta utilizzazione del contributo. La revoca, disciplinata in maniera più rigorosa rispetto al passato con la restituzione delle somme, non correttamente impiegate, alla Presidenza del Consiglio, è prevista ove non risulti l'inizio delle attività entro diciotto mesi dall'ordinativo di pagamento della somma relativa ovvero per mancata esecuzione e mancata conclusione dell'intervento entro i termini indicati; è prevista, altresì, la decadenza dal contributo, ove la documentazione necessaria per l'accredito del contributo non arrivi entro sei mesi dalla ricezione della richiesta di documentazione. L'applicazione delle nuove previsioni consente un più puntuale recupero dei fondi, con evidenti effetti contenitivi della spesa pubblica. L'attività di monitoraggio sull'andamento e sulla conclusione degli interventi, già posta in essere da questa Presidenza del Consiglio con l'adozione di una formula organizzativa consistente nella costituzione di apposite commissioni di monitoraggio, composte da rappresentanti delle amministrazioni competenti ed incaricate delle verifiche sull'andamento dei progetti finanziati, al fine di supplire alle attività di monitoraggio previste in capo ai Ministeri competenti, non sempre in grado di relazionare tempestivamente ed analiticamente sui progetti realizzati (...) è confluita nel novellato regolamento, che ha istituzionalizzato*

¹⁷⁹ La novella del regolamento, attuata con d.P.R. n. 82 del 26/4/2013, ribadisce l'unicità del soggetto erogatore in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

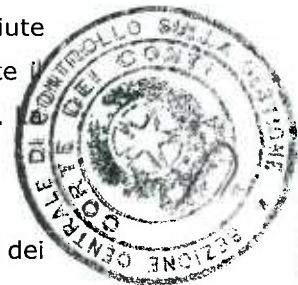


*l'attività di monitoraggio, prevedendo commissioni tecniche di monitoraggio, distinte da quelle di valutazione, in modo da evitare ogni possibile commistione tra i due momenti procedurali e ognuna per ogni categoria d'intervento. La partecipazione alle commissioni è assolutamente gratuita, seguendo le indicazioni fornite dal Consiglio Stato e dalle commissioni speciali. E' stata, inoltre, integrata la disciplina dell'impiego dei 'risparmi di spesa' conseguiti, prevedendone un termine per l'utilizzazione, pena la restituzione delle somme stesse. La modifica ha comportato una semplificazione procedurale, in quanto i fondi vengono direttamente riversati sul bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio, nonché una forma di contenimento di spesa, limitando nel tempo la possibilità di utilizzo delle somme risparmiate.*¹⁸⁰

La mancanza di incisività dell'attività di monitoraggio finora esercitata¹⁸¹ risulta dal fatto che, nell'ultimo quinquennio, "con d.P.C.M. 27 febbraio 2012, è stato revocato un unico contributo, pari a euro 385.048, assegnato, con d.P.C.M. 20 novembre 2002, alla Regione siciliana."¹⁸²

La nuova disciplina, tesa a porre rimedio alle gravi lacune riscontrate e riconosciute dalla stessa amministrazione, è entrata in vigore solo all'inizio dell'anno, nonostante il sistema precedente non avesse dato buona prova di sé per un lungo lasso di tempo. L'efficacia delle soluzioni adottate potrà essere verificata solo in futuro.

b) Per quel che riguarda le modalità di attribuzione degli appalti da parte dei beneficiari delle risorse, si procede in base alle norme di evidenza pubblica solo nel caso in cui questi siano Pubbliche amministrazioni, senza, peraltro, alcun controllo da parte della Presidenza del Consiglio; infatti, "l'adozione ed il rispetto delle procedure ad evidenza pubblica è riconducibile alla piena potestà e responsabilità delle amministrazioni beneficiarie dei contributi medesimi, non ravvisandosi azioni di verifica e controllo che quest'Amministrazione, in quanto erogatrice del contributo, possa normativamente porre in essere."¹⁸³ Inoltre, poiché molti beneficiari sono privati ed enti religiosi, le risorse pubbliche ad essi attribuite risultano gestite senza alcuna garanzia di pubblicità e trasparenza.¹⁸⁴



¹⁸⁰ nota n. 6179 del 19/3/2014. Le somme oggetto di revoca o di restituzione di economie di spesa affluiscono al capitolo 2368, 'entrate eventuali e diverse', art. 6, del Ministero dell'economia e delle finanze, con possibilità di richiesta di riassegnazione, nell'ambito dell'unità previsionale di base '8 per mille Irpef Stato', nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, capitolo 2780.

¹⁸¹ "(...) il risultato delle attività di monitoraggio condotte dalle apposite commissioni di monitoraggio, che esprimono parere in ordine alla coerenza dei progetti stralcio ai fini dell'erogazione del contributo, nonché alla verifica delle rendicontazioni che i beneficiari sono tenuti a produrre semestralmente, all'impiego dei risparmi di spesa ed alla conclusione dei lavori, confluisce nella relazione annuale con la quale il Presidente del Consiglio dei Ministri riferisce al Parlamento sull'erogazione dei fondi dell'anno precedente e sulla verifica dei risultati ottenuti mediante gli interventi finanziati."(nota n. 6179 del 19/3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

¹⁸² nota n. 6179 del 19/3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹⁸³ nota n. 6179 del 19/3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹⁸⁴ "E' vero che i beneficiari aventi natura giuridica privata non sono assoggettati alla normativa sull'affidamento degli appalti pubblici, tuttavia, poiché, dalla specifica attività di monitoraggio effettuata (...), è stato riscontrato un sostanziale allineamento dei soggetti privati agli adempimenti posti in essere dagli enti pubblici obbligati al rispetto delle regole di pubblicità, si può affermare che, nella maggioranza dei casi, essi operano un confronto

c) Infine, gli enti privati, pur fruendo di risorse pubbliche, non sono soggetti nemmeno alla verifica del buon esito delle attività attraverso la garanzia del collaudo pubblico. Per la Presidenza del Consiglio, dalla "documentazione richiesta e prodotta dai beneficiari del contributo in sede di monitoraggio, si evince che le verifiche di collaudo o di regolare esecuzione sono effettuate, secondo le prescrizioni normative, dalle figure e collegi professionali previsti (direttore dei lavori e/o commissioni di collaudo) nell'ambito della procedura adottata e che, pertanto, non sono poste in essere istituzionalmente dalle amministrazioni competenti per categoria.¹⁸⁵



concorrenziale per l'individuazione della soluzione più vantaggiosa."(nota n. Dica 10473 del 6/5/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

¹⁸⁵ nota n. Dica 10473 del 6/5/2014.

15. La procedura contabile di assegnazione delle risorse.

La distribuzione delle quote è effettuato con un ritardo di 3 anni.¹⁸⁶ Secondo quanto riferisce l'Agenzia delle entrate, "la tempistica, ai fini della distribuzione delle quote, è disciplinata dalla legge 20 maggio 1985, n. 222, art. 47. Dal punto di vista meramente

¹⁸⁶ Sulla metodologia applicata, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato precisa che, l'art. 47, comma 5, della legge n. 222/1985 stabilisce, a decorrere dall'anno 1993, l'obbligo di corresponsione alla Conferenza episcopale italiana, entro il mese di giugno, a titolo di anticipo e salvo conguaglio da effettuarsi entro il mese di gennaio del terzo periodo d'imposta successivo, della quota dell'8 per mille Irpef, spettante sulla base delle scelte dei contribuenti sulle dichiarazioni dei redditi relative al terzo anno d'imposta precedente. In applicazione di tale normativa, l'importo da erogare alla Cei a titolo di acconto, unitamente alle quote di diretta gestione statale ed a quelle delle altre confessioni religiose, aggiuntesi successivamente, secondo quanto previsto nelle relative intese con la Repubblica italiana, è stato annualmente determinato, fino al 1998, dal Ministero delle finanze, sulla base delle elaborazioni disponibili sulle dichiarazioni dei redditi del periodo d'imposta di riferimento. Oltre alle richiamate assegnazioni, è stata prevista, soltanto per la Chiesa cattolica, la corresponsione del predetto conguaglio, erogato a decorrere dal 1996 sulle spettanze già erogate a titolo di anticipo, da effettuarsi entro il mese di gennaio di ogni anno, ai sensi dell'art. 47, commi 4 e 5, della legge n. 222/1985. Dall'anno 1996 fino all'anno 1999, il ripetuto conguaglio è comprensivo anche delle quote di rateizzazione di ulteriori spettanze Cei non erogate negli esercizi di competenza, rispettivamente relative al triennio 1990-1992 (come previsto dall'art. 1, comma 66, della legge n. 549/1995 e dall'art. 2, comma 180, della legge n. 662/1996), nonché per effetto delle nuove modalità di calcolo dell'anticipo, determinate ai sensi dell'art. 45, comma 8, della richiamata legge n. 448/1998. La situazione delle spettanze assegnate alla Cei, ai sensi della richiamata normativa dall'anno 1993 fino all'anno 1999, risulta estremamente complessa, trattandosi di somme erogate sia a titolo di anticipo che di conguaglio e di rateizzazione di spettanze degli anni precedenti (...) si precisa, altresì, che i dati puntuali sull'ammontare delle scelte dei contribuenti e sulle percentuali in favore dei beneficiari si riferiscono solo agli anni 1999 e successivi. Infatti, per gli anni precedenti al 1999, (...) i dati (...) sono quelli determinati direttamente dal Ministero delle finanze, sulla base delle elaborazioni disponibili al momento della definizione dei dati di bilancio e, pertanto: -gli importi delle percentuali relative alle spettanze dei beneficiari, con riferimento al periodo dal 1993 al 1998, non si riferiscono a dati ufficiali relativi alle scelte dei contribuenti ma sono correlate alla quota di risorse assegnate sulla base della suddetta determinazione del Ministero delle finanze; -i dati indicati nel suddetto periodo si riferiscono alle risultanze di consuntivo (al netto delle somme inviate in economia a fine esercizio), che tengono conto, per quanto riguarda la quota dell'8 per mille Irpef devoluta alla diretta gestione statale, degli eventuali utilizzi per la copertura finanziaria di provvedimenti di legge approvati in corso d'anno. Si rappresenta, infine, che ulteriori elementi informativi in ordine alle richiamate spettanze potrebbero essere desunti dalla rendicontazione presentata, annualmente, dalle confessioni religiose interessate dal riparto delle quote dell'8 per mille Irpef. Infatti, ai sensi dell'art. 44 della richiamata legge n. 222/1985, la Conferenza episcopale italiana deve trasmettere, annualmente, all'autorità statale competente un rendiconto relativo alla effettiva utilizzazione delle somme (...) e lo pubblica sull'organo ufficiale della stessa Conferenza, dovendosi, in particolare, precisare l'ammontare complessivo destinato al sostentamento del clero, diffondendo adeguata informazione sul contenuto di tale rendiconto e sulla destinazione dell'8 per mille. I predetti rendiconti annuali, unitamente a quelli delle altre confessioni religiose, previsti ai sensi delle rispettive norme di ratifica degli accordi sottoscritti con lo Stato, vengono trasmessi al Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. (...) A decorrere dal 1999, il riparto delle quote dell'8 per mille Irpef spettanti allo Stato ed alle confessioni religiose viene annualmente determinato in via definitiva, in sede di assestamento, prendendo in considerazione (...) gli incassi in conto competenza relativi all'Irpef risultanti dal rendiconto generale dello Stato, ai sensi dell'art. 45, comma 7, della legge n. 448/1998 -sulla base della comunicazione del Ministero delle finanze dei dati relativi alle scelte dei contribuenti sulle dichiarazioni dei redditi relative al medesimo anno d'imposta. In particolare, le spettanze si riferiscono, rispettivamente, agli incassi dell'Irpef sulla base dei dati di consuntivo del quarto anno antecedente l'erogazione della spesa ed alle relative dichiarazioni dei redditi presentate all'Amministrazione finanziaria nel terzo anno antecedente l'erogazione della spesa. A titolo esemplificativo, le erogazioni relative all'esercizio 2014 sono effettuate a valere sull'Irpef risultante dal consuntivo 2010 e sui dati del Ministero delle finanze relativi a dichiarazioni presentate nel 2011. Fino alle spettanze del 1999, si è provveduto al riparto, tenendo conto della circostanza che l'Unione Chiese avventiste del 7° giorno, le Assemblee di Dio e la Chiesa valdese -secondo quanto previsto nelle intese con la Repubblica italiana, di cui alle leggi nn. 516 e 517 del 1988 e n. 409 del 1993- rinunciavano, a favore dello Stato, alla quota percentuale delle scelte non espresse dai contribuenti. A decorrere dall'anno 2000, la predetta rinuncia riguarda solo le Assemblee di Dio e la Chiesa valdese. (...) si precisa che, in base alla (...) normativa entrata in vigore dall'anno 1999, le modalità di calcolo del conguaglio alla Chiesa cattolica sono del tutto disgiunte da quelle dell'acconto. In sostanza, ai fini del conguaglio, il Dipartimento per le politiche fiscali comunica, all'inizio di ogni anno, le scelte espresse dai contribuenti relative alle dichiarazioni rese nel terzo anno precedente a quello di riferimento. Successivamente, entro il mese di giugno, vengono forniti, dal medesimo Dipartimento, i dati aggiornati con lo scrutinio delle scelte dei contribuenti, occorrenti per la determinazione delle spettanze da corrispondere in sede di assestamento, a titolo definitivo, allo Stato ed alle confessioni religiose (con l'eccezione della Cei, per la quale l'erogazione, come detto, è a titolo di acconto), sulla base degli incassi in conto competenza relativi all'Irpef risultanti dal rendiconto generale dello Stato, secondo il metodo sopradescritto."(nota n. 20686 dell'11/3/2014).



gestionale, si evidenzia che le schede con le scelte dei contribuenti vengono trasmesse all'Agenzia delle entrate entro il mese di settembre di ciascun anno, mentre i controlli possono essere effettuati entro settembre dell'anno successivo a quello di presentazione delle dichiarazioni. Entro l'anno successivo ancora, l'Agenzia può rendere disponibili i dati.¹⁸⁷

La ripartizione dell'8 per mille è autorizzata, annualmente, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sulla base delle dichiarazioni dei redditi presentate tre anni prima. Preliminarmente, la quota, complessivamente determinata sul gettito Irpef risultante dal rendiconto generale dello Stato, subisce una serie di rettifiche dovute agli sfasamenti temporali nei versamenti dell'imposta.¹⁸⁸ Vanno, poi, aggiunte le riduzioni stabilite dalle leggi sopra citate, che incidono, tuttavia, sulla sola parte di pertinenza statale.

I dati sulle scelte dei contribuenti sono forniti dall'Agenzia delle entrate, mentre l'elaborazione di essi e l'ammontare complessivo delle risorse da ripartire dal Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze.¹⁸⁹

Gli importi sono iscritti nello stato previsionale della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze: capitolo 2780,¹⁹⁰ per la quota di pertinenza statale (missione 'fondi da ripartire'), e capitolo 2840,¹⁹¹ per le confessioni religiose (missione 'immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti'), suddiviso in piani gestionali, uno per ogni confessione.

La gestione del capitolo 2840 avviene tramite una rimessa diretta alle varie confessioni.¹⁹² Per la quota di spettanza statale, gli importi iscritti al capitolo 2780 -sulla base del decreto del Presidente del Consiglio annuale, che reca l'ammontare dei finanziamenti autorizzati- vengono trasferiti, attraverso decreti di variazione di bilancio, nello stato previsionale della Presidenza del Consiglio e, nei casi di presentazione diretta di progetti da parte dei Ministeri competenti per materia, negli stati previsionali dei medesimi, nonostante che il regolamento del 1998 preveda,¹⁹³ *ab origine* e non solo nella versione modificata con la novella, l'erogazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri.¹⁹⁴ Tale prassi, in violazione del regolamento, ha effetti negativi, come riferito, sui controlli; inoltre, rende difficile la tracciabilità contabile delle somme, dal



¹⁸⁷ nota n. 47814 del 3/4/2014.

¹⁸⁸ acconti per autotassazione, versamenti relativi ad anni precedenti in seguito ad iscrizione a ruolo, incassi di ritenute da lavoro dipendente, ecc.

¹⁸⁹ Il Dipartimento delle finanze è competente dall'anno 2008; precedentemente, se ne occupava la Ragioneria generale dello Stato, che continua ad avere la responsabilità della gestione contabile (capitoli, decreti di variazione, ecc.).

¹⁹⁰ Il capitolo 2780 è attivo dal 2002; per gli anni precedenti, il capitolo era il 6878.

¹⁹¹ attivo, per tutte le confessioni, dal 2007; precedentemente, la gestione era affidata ad un capitolo per ciascuna confessione e a due capitoli per la Chiesa cattolica, uno per gli anticipi (capitolo 2840) ed uno per i conguagli (capitolo 3961, fino al 2001, poi capitolo 2841).

¹⁹² Gli importi di spettanza della Chiesa cattolica sono suddivisi tra acconto e saldo, contabilmente distinti in due piani gestionali.

¹⁹³ art. 8.

¹⁹⁴ Il Ministero dell'economia ha fornito la provvista dei fondi, oltre che alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, talora direttamente a capitoli di pertinenza del Ministero degli affari esteri, del Ministero dell'interno e del Ministero dei beni e delle attività culturali, sulla base della presentazione delle iniziative da finanziare. Per la conservazione dei beni culturali, ciò comporta che gli interventi sono promiscuamente gestiti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e dal Fondo edifici di culto.

momento che, a differenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha, all'interno del suo bilancio, un capitolo dedicato, le altre amministrazioni ricevono i fondi sui capitoli afferenti alla natura dell'intervento.



16. Le recenti modifiche al regolamento n. 76/1998.

La novella del regolamento è stata posta in essere con il decreto del Presidente della Repubblica n. 82 del 26 aprile 2013.

L'art. 8, comma 4,¹⁹⁵ introduce l'erogazione del contributo per stati di avanzamento e non in unica soluzione, come in passato, nel tentativo di permettere, in tal modo, come sopra detto, una più incisiva verifica sull'effettiva e corretta utilizzazione in corso d'opera del finanziamento.

Il termine per la presentazione delle domande viene posticipato al 30 settembre. Ciò comporta che la selezione non possa essere completata entro la fine dell'anno di riferimento.¹⁹⁶

Non sono più previsti requisiti soggettivi di capacità tecnica per l'organismo richiedente,¹⁹⁷ quali le iniziative assunte nello stesso o in analogo settore, la struttura

¹⁹⁵ "A seguito della ricezione della documentazione indicata al comma 1, in caso di importo inferiore o pari a 30 mila euro, è corrisposta l'intera somma. In caso di importo superiore a 30 mila euro, è corrisposto un importo pari a 30 mila euro ovvero alla metà del finanziamento concesso ove maggiore di 30 mila euro. La restante somma è corrisposta dopo che il beneficiario abbia eseguito lavori di importo pari ad almeno la metà della quota di contributo erogata; i beneficiari, a tal fine, presentano una relazione sugli interventi realizzati accompagnata dalla documentazione probatoria e fotografica (...)"

¹⁹⁶ "Con il regolamento novellato, è stato ridisegnato il procedimento di assegnazione dei contributi 8 per mille al fine di contenerlo entro il periodo massimo di 180 giorni, previsto dalla legge n. 241/1990, rispetto agli otto mesi contemplati nella precedente procedura. L'intero procedimento si snoda temporalmente a cavallo di un anno finanziario e l'altro, consentendo di giungere alla definizione del decreto di assegnazione dopo la determinazione dell'ammontare della somma a disposizione fissata con la legge di stabilità annuale. La tabella che segue pone a raffronto la procedura e la tempistica previgente con quella introdotta dal nuovo regolamento."



	d.P.R. n. 76/1998 previgente	d.P.R. n. 76/1998 novellato
presentazione richieste alla Presidenza del Consiglio	entro il 15 marzo (art. 5, c. 1)	entro il 30 settembre (art. 6, c. 2)
verifica della sussistenza dei requisiti ed esame delle valutazioni	entro il 30 giugno (art. 5, c. 3)	entro il 30 gennaio (120 giorni dal 30 settembre) (art. 5, c. 4)
elaborazione dello schema di ripartizione	entro il 31 luglio (art. 5, c. 1)	
trasmissione alle Commissioni parlamentari per il parere	entro il 30 settembre (art. 7, c. 1)	entro il 15 febbraio (15 giorni dal 30 gennaio) (art. 7, c. 1)
termine per l'espressione del parere	rinvio ai regolamenti parlamentari	rinvio ai regolamenti parlamentari (20/30 giorni)
adozione del decreto da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri	entro il 30 novembre (art. 7, c. 2)	entro il 30 marzo (entro 15 giorni dal parere) (art. 7, c. 2)
tempo intercorrente tra il termine per la presentazione delle richieste e l'adozione del decreto	260 giorni (15 marzo-30 novembre)	180 giorni (30 settembre-30 marzo dell'anno successivo)

"(nota n. 6179 del 19/3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

¹⁹⁷ "La modifica rispetto al regolamento previgente è stata frutto dell'esperienza maturata nel corso degli anni, laddove è emerso che non è l'ente richiedente che, necessariamente, deve possedere capacità tecniche (basti pensare ai piccoli comuni, parrocchie, associazioni proprietarie di beni culturali che non dispongono istituzionalmente ed in proprio di capacità tecnica), bensì chi pone in essere l'intervento. Tale previsione è stata, quindi, introdotta nell'allegato a del novellato regolamento, con riguardo alle attestazioni da rendersi da parte del responsabile tecnico in ordine alle capacità tecniche e da quanto richiesto nell'allegato b, con riguardo alle specifiche richieste nella relazione tecnica, la cui carenza, in entrambi i casi, comporta l'inammissibilità dell'istanza di concessione del contributo."(nota n. 6179 del 19/3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

organizzativa, amministrativa e tecnica, il numero e i requisiti professionali dei dipendenti, ecc.¹⁹⁸

Non è prevista una garanzia bancaria o assicurativa.¹⁹⁹ Tenuto anche conto dell'assenza di controlli *in loco*, ciò risulta in controtendenza rispetto alle analoghe procedure di concessione di fondi per progetti promossi dalle organizzazioni non governative, che prevedono²⁰⁰ l'erogazione di anticipazioni solo a fronte di adeguate garanzie fidejussorie per attività finanziate da fondi pubblici per più di 100 mila euro.²⁰¹

Le commissioni tecniche di monitoraggio sono prive di una dotazione finanziaria, tanto da precludere *in radice* ogni possibilità di controllo *in loco*.²⁰² Ciò rende difficile l'attività di verifica in relazione a soggetti privati,²⁰³ tenuto conto che l'unica documentazione fornita dai beneficiari risulta la relazione predisposta ai sensi del d.P.R.

¹⁹⁸ Nonostante la soppressione del requisito di capacità tecnica in capo al soggetto proponente di cui al novellato art. 3, c. 2, lett. f, che prevede requisiti di capacità tecnica in capo al solo responsabile tecnico, il modulo di domanda dell'allegato a contempla dati relativi al soggetto presentatore: "L'ente ha/non ha a disposizione la struttura per l'esecuzione dell'opera (in caso positivo, descrivere le caratteristiche della struttura organizzativa, amministrativa e tecnica, indicando anche il numero e i requisiti professionali del personale utilizzato)."

¹⁹⁹ "Lo strumento della fideiussione a garanzia del 'fare', da parte del beneficiario del contributo, nella specie dell'8 per mille, è ritenuta, sulla base dell'esperienza maturata negli anni, non oggettivamente in grado di agevolare l'adempimento dell'obbligazione consistente nella realizzazione delle attività oggetto del finanziamento stesso, risultando tale strumento giuridico più confacente a garantire l'obbligazione quale derivante dalla procedura d'appalto. Considerata la natura di contributo, si è ritenuto che la prestazione della garanzia fidejussoria, per la sua rilevanza economica, potesse risultare penalizzante nei confronti dei soggetti economicamente più deboli, a nulla valendo la possibilità di prevederne l'esercizio per i soli soggetti finanziariamente più forti, esercitando, in tal modo, da parte dell'amministrazione, una discrezionalità di natura arbitraria, in assenza di parametri distintivi predeterminati sui quali basarsi. Pertanto, è stata attuata in modo rigoroso l'attività di verifica e monitoraggio dei contributi concessi, avviando, in più casi, il procedimento di revoca o di recupero coattivo delle somme. Attualmente, la problematica può ritenersi superata dal fatto che le modifiche introdotte dal d.P.R. n. 82/2013 disciplinano l'erogazione dei fondi con una regolazione più ampia ed articolata rispetto a quella finora operante. In particolare, per quanto concerne l'assegnazione dei fondi -per cui si richiedeva, finora, la semplice presentazione, da parte dei soggetti beneficiari, di una relazione analitica sugli interventi realizzati, con l'indicazione del costo totale suddiviso per le principali voci di spesa, accompagnata da una dichiarazione di notorietà resa dal rappresentante legale- è ora richiesta: -la conferma, da parte dei soggetti destinatari dei fondi, dei requisiti soggettivi posseduti al momento della domanda, l'indicazione delle modalità di accredito dell'importo e l'invio delle autorizzazioni all'esecuzione dei lavori oggetto del finanziamento; -l'invio della documentazione, entro sei mesi dalla richiesta formulata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, relativa agli interventi da eseguire, con revoca del finanziamento, qualora tale termine decorra inutilmente; -la corresponsione dell'intero importo, se inferiore a 30 mila euro, ed, invece, una corresponsione, in caso di importo superiore, di una somma pari a 30 mila euro, ovvero alla metà del finanziamento concesso, se maggiore, con accredito delle ulteriori spettanze in base all'acquisizione della successiva documentazione sul prosieguo nell'esecuzione dell'opera; -la presentazione, da parte dei soggetti beneficiari, di una relazione con cadenza semestrale (entro il 31 maggio ed il 30 novembre dell'anno), in ordine alla realizzazione dell'intervento, il cui andamento è monitorato da parte della Presidenza del Consiglio, mediante apposite commissioni tecniche."(nota n. 6179 del 19/3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

²⁰⁰ anche a seguito dei rilievi formulati da questa Corte, Sez. centr. contr. gest., delib. n. 8/2012.

²⁰¹ Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, Progetti promossi dalle organizzazioni non governative nei Paesi in via di sviluppo, procedure operative approvate dal Comitato direzionale con delibera n. 185 del 14/11/2013, paragrafo 34.

²⁰² "Riguardo alla previsione di un'adeguata dotazione finanziaria per lo svolgimento delle attività di monitoraggio, occorre evidenziare che la stessa deve essere prevista per legge e che l'attuale contesto storico di crisi della finanza pubblica non è favorevole all'adozioni di provvedimenti legislativi in tal senso. Si osserva, tuttavia, che, nel procedimento 8 per mille, l'azione di monitoraggio consiste, per sua natura, nell'accertamento della regolarità dell'impiego della somma assegnata e del rispetto dei termini previsti dal regolamento, anche ai fini dell'avvio della procedura di revoca del conferimento, ai sensi dell'art. 8 bis del regolamento. E' profondamente diversa dalle azioni connesse alla verifica dell'adempimento delle prestazioni in loco (collaudo o verifica tecnica) da parte dell'amministrazione che ha affidato i lavori e che, di fatto, vengono esercitate e rendicontate dalle stesse amministrazioni beneficiarie."(nota n. 6179 del 19/3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

²⁰³ associazioni, fondazioni, enti ecclesiastici, onlus, ecc.



n. 445/2000.²⁰⁴ Peraltro, l'art. 71 del decreto citato prevede che le amministrazioni "sono tenute ad effettuare idonei controlli, anche a campione, e in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi, sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47".²⁰⁵ le attività svolte da commissioni che operano esclusivamente una verifica documentale rischiano di non garantire il buon utilizzo dei fondi.

Il termine di 18 mesi per l'inizio delle attività di realizzazione di cui all'art. 8 bis suscita perplessità, tenuto conto della straordinarietà degli interventi.²⁰⁶

Non è prevista la revoca del conferimento in caso di gravi irregolarità amministrative o contabili.²⁰⁷

Le novità introdotte potranno spiegare i loro effetti nel prossimo avvenire; solo allora si potrà verificare se abbiano portato benefici alla gestione.

²⁰⁴ così come richiesto dall'art. 8, cc. 4 e 6 del regolamento.

²⁰⁵ "Il Dipartimento, per tutte le tipologie di beneficiari, pone in essere due distinte forme di controllo sostanziale, finalizzate a garantire un'effettiva verifica dei contributi assegnati: 1) (...) sono effettuati i controlli ex art. 71 del d.P.R. n. 445 del 2000, propedeutici all'accertamento della veridicità delle dichiarazioni sostitutive di cui agli artt. 46 e 47 del (...) d.P.R. n. 445/2000, rese dai soggetti privati richiedenti per certificare il possesso dei requisiti soggettivi che condizionano l'ammissibilità alla procedura di concessione e di erogazione del contributo, una volta deliberato. L'accertamento è posto in essere con modalità di controllo a campione delle dichiarazioni sostitutive di certificazione (sorteggio e verbalizzazione delle operazioni con la presenza di un rappresentante esterno al Dipartimento) e verifica con accesso telematico alle banche dati delle amministrazioni titolari del dato da verificare (Agenzia delle entrate, Casellario giudiziale, ecc.); 2) (...) durante l'azione di monitoraggio dei contributi erogati, ai beneficiari è richiesto che sia prodotto il certificato di regolare esecuzione/collaudato, emesso dal direttore dei lavori e confermato dal responsabile del procedimento accompagnato, nel caso di ente pubblico, dalla determina di approvazione dello stato finale, per tutti (pubblici e privati) dalla relazione sul conto finale o rendicontazione delle spese sostenute con il contributo concesso, nonché una relazione descrittiva delle opere eseguite con documentazione fotografica. La documentazione è sottoposta alla verifica delle commissioni tecniche di monitoraggio, composte da rappresentanti delle amministrazioni competenti per materia e del Ministero dell'economia, che procedono al controllo puntuale della documentazione, verificandone la coerenza e legittimità, riservandosi, ove ritenuto necessario, la richiesta di ulteriore documentazione o chiarimenti in merito alle opere realizzate e al contributo concesso." (nota n. Dica 10473 del 6/5/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

²⁰⁶ "Si segnala che il termine di diciotto mesi per la comunicazione dell'avvio lavori è stato ritenuto congruo per consentire al soggetto beneficiario di espletare gli adempimenti connessi alle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei lavori, ai sensi della normativa vigente. La novella contenuta nel regolamento all'art. 8 bis ha ampliato i casi di revoca, prevedendo, oltre alla mancata trasmissione della dichiarazione di avvenuto concreto inizio delle attività di realizzazione dell'intervento alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, entro diciotto mesi dalla data dell'ordinativo di pagamento di cui all'art. 8, comma 3: a) la mancata presentazione della relazione di cui all'art. 8, comma 6, completa di allegato, entro il termine ivi indicato; b) la mancata esecuzione o mancata conclusione dell'intervento, regolarmente iniziato, entro il termine indicato nella relazione tecnica di cui all'allegato b; c) l'esecuzione non autorizzata dell'intervento in maniera difforme da quello approvato." (nota n. 6179 del 19/3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

²⁰⁷ "Si fa presente che l'art. 8, al comma 6, ha disciplinato, in maniera dettagliata, i tempi e la documentazione necessaria da inviare a conclusione degli interventi; in particolare, dispone che, entro 180 giorni decorrenti dal termine previsto di conclusione dell'intervento, individuato nella relazione tecnica, deve essere presentata dai beneficiari una relazione finale analitica sugli interventi realizzati, che ne indichi il costo totale, suddiviso nelle principali voci di spesa, accompagnata da una dichiarazione resa dal legale rappresentante e dal responsabile tecnico, secondo le disposizioni del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, ovvero, per le Pubbliche amministrazioni, sottoscritta dal responsabile del procedimento. Per gli interventi di conservazione di beni culturali immobili ovvero per le opere che si riferiscono a interventi per calamità naturali, la relazione deve essere corredata dal certificato di collaudo delle opere, ovvero, nei casi previsti dalla vigente normativa in materia di opere pubbliche, dal certificato di regolare esecuzione e dalla relazione sul conto finale. In ogni caso, trattandosi di norma sanzionatoria, non è sufficiente la formula 'gravi irregolarità amministrative e contabili', ma occorre individuare fattispecie specifiche d'illecito amministrativo, pena la violazione dell'art. 25 della Costituzione. Nell'attività di monitoraggio espletata dalle commissioni, si procede all'effettiva verifica della documentazione contenente, in specie, il quadro economico e finanziario e della congruenza delle attività poste in essere con il progetto approvato, ai fini della concessione del contributo. Qualora, dalla documentazione trasmessa, emergano incongruenze che evidenzino gravi irregolarità amministrativo-contabili, è prerogativa di questa Presidenza richiedere, in tutto o in parte, il versamento degli importi diversamente utilizzati rispetto a quanto ritenuto ammissibile." (nota n. 6179 del 19/3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).



17. Differenze con l'istituto del 5 per mille.

Anche l'istituto del 5 per mille è uno strumento finalizzato a favorire la partecipazione dei contribuenti nella destinazione di una parte delle risorse pubbliche a favore di organizzazioni portatrici di finalità ritenute meritevoli dal legislatore. Tuttavia, il regime del 5 per mille risulta più rispettoso dei principi di proporzionalità, di volontarietà e di uguaglianza. Inoltre, presenta un carattere più inclusivo e democratico verso i soggetti destinatari, che vengono ammessi semplicemente sulla base della rispondenza ai criteri stabiliti dalla legge.²⁰⁸

Comparativamente, i beneficiari dell'8 per mille godono di un regime di maggior favore. Infatti:

a) E' stabilito il ritaglio di una percentuale del gettito significativamente più alta.

b) Nel regime del 5 per mille, se i contribuenti non scelgono, la parte non optata mantiene la natura di tributo erariale e rimane acquisita al bilancio dello Stato. Pertanto, l'ammontare del gettito annuale non è predeterminato, ma subordinato, nel *quantum*, al numero di adesioni. Al contrario, per l'8 per mille, il contributo viene trattenuto anche a chi non opera alcuna scelta. Infatti, la percentuale dell'intero ed indistinto ammontare nazionale del gettito fiscale Irpef viene ripartita proporzionalmente alle sole scelte

²⁰⁸ Il d.l. 28/12/2013, n. 149, *Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*, conv. in l. 21/2/2014, n. 13, ha introdotto, all'art. 12, *Destinazione volontaria del 2 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche*, una nuova modalità di contribuzione volontaria a favore dei partiti politici. Il meccanismo segue il modello del 5 per mille piuttosto che quello dell'8: "1. A decorrere dall'anno finanziario 2014, con riferimento al precedente periodo d'imposta, ciascun contribuente può destinare il 2 per mille della propria imposta sul reddito delle persone fisiche a favore di un partito politico iscritto nella seconda sezione del registro di cui all'art. 4. 2. Le destinazioni di cui al comma 1 sono stabilite esclusivamente sulla base delle scelte effettuate dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi, ovvero da quelli esonerati dall'obbligo di presentare la dichiarazione, mediante la compilazione di una scheda recante l'elenco dei soggetti aventi diritto trasmesso all'Agenzia delle entrate, ai sensi dell'art. 10, comma 3, del presente decreto. Il contribuente può indicare sulla scheda un solo partito politico cui destinare il 2 per mille. 2 bis. Le risorse corrispondenti alle opzioni espresse ai sensi dei commi precedenti dai contribuenti che hanno presentato le dichiarazioni dei redditi entro il 30 giugno di ciascun anno o, comunque, nel diverso termine annualmente stabilito per la presentazione delle dichiarazioni, ai sensi dell'art. 13, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 31 maggio 1999, n. 164, e successive modificazioni, ovvero da quelli esonerati dall'obbligo di presentare la dichiarazione, mediante la compilazione di una scheda recante l'elenco dei soggetti aventi diritto, sono corrisposte ai partiti a titolo di acconto entro il successivo 31 agosto, comunque entro un limite complessivo pari al 40 per cento della somma autorizzata per ciascun anno, ai sensi del comma 4. Entro il successivo 31 dicembre, sono corrisposte ai partiti le risorse destinate dai contribuenti sulla base del complesso delle dichiarazioni presentate entro gli ordinari termini di legge, al netto di quanto versato ai medesimi a titolo di acconto. Ai fini della ripartizione delle risorse destinate dai contribuenti, non si tiene comunque conto delle dichiarazioni dei redditi presentate ai sensi dell'art. 2, commi 7, 8 e 8 bis, del regolamento di cui al d.P.R. 22 luglio 1998, n. 322. La somma complessivamente corrisposta ai partiti aventi diritto non può, in ogni caso, superare il tetto di spesa stabilito, per ciascun anno, ai sensi del comma 4. 3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di natura non regolamentare, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, su proposta del Ministro per le riforme costituzionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri e le modalità per il riparto e la corresponsione delle somme spettanti ai soggetti aventi diritto sulla base delle scelte operate dai contribuenti, in modo da garantire la tempestività e l'economicità di gestione, nonché le modalità di semplificazione degli adempimenti e di tutela della riservatezza e di espressione delle scelte preferenziali dei contribuenti. 3 bis. In via transitoria, per il primo anno di applicazione delle disposizioni del presente articolo, con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da adottare entro dieci giorni dall'avvenuta ricezione dell'elenco dei soggetti aventi diritto, sono definite: a) l'apposita scheda per la destinazione del 2 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative modalità di trasmissione telematica; b) le modalità che garantiscono la semplificazione degli adempimenti a carico dei contribuenti e la tutela della riservatezza delle scelte preferenziali, secondo quanto disposto in materia di destinazione dell'8 e del 5 per mille."



esprese: la distribuzione è determinata dai soli contribuenti che esprimono la preferenza, che decidono anche per chi non ha operato alcuna opzione.

c) Pertanto, nell'8 per mille, i beneficiari non incassano in base alla capacità contributiva degli optanti, ma ricevono la loro quota sul numero delle scelte acquisite, indipendentemente dall'Irpef versata dai loro contribuenti; in altri termini, il dichiarante non destina l'8 per mille dell'importo da lui pagato a titolo di Irpef, ma esprime solo una preferenza di destinazione.

d) L'8 per mille, a differenza del 5 per mille, non prevede alcun tetto massimo di spesa; la quota assegnata è sempre proporzionale al gettito annuale dell'imposta, senza alcun taglio, con l'eccezione della parte di competenza statale, sistematicamente oggetto di riduzione a valori inconsistenti o, addirittura, annullata.

e) I destinatari dell'8 per mille non hanno alcun divieto nell'utilizzare i fondi per le campagne di promozione, al contrario di quelli del 5 per mille.

f) Per la liquidazione delle somme, nell'8 per mille -vantaggio, peraltro, riconosciuto soltanto alla Chiesa cattolica- una notevole parte viene anticipata nell'anno stesso di riferimento, in base al versato negli ultimi anni, con successivo conguaglio. Ciò non si realizza per i beneficiari del 5 per mille.

g) La rendicontazione della spesa è prevista, per il 5 per mille, in forma più rigorosa.



18. Valutazioni conclusive e raccomandazioni.

In generale, sull'istituto dell'8 per mille:

1. Il contributo è obbligatorio per tutti, a prescindere dall'intenzione manifestata. L'allocazione di questa quota del gettito Irpef è determinata da una sola parte dei contribuenti, gli optanti. Infatti, il meccanismo neutralizza la non scelta. In tal modo, ognuno è coinvolto, indipendentemente dalla propria volontà, nel finanziamento delle confessioni, con evidente vantaggio per le stesse, dal momento che i soli optanti decidono per tutti, con l'ulteriore conseguenza che il peso effettivo di una singola scelta è inversamente proporzionale al numero di chi si esprime.

Il riparto anche delle scelte non espresse avvantaggia, soprattutto, i maggiori beneficiari. L'effetto moltiplicatore ha portato, alcuni anni, quasi a far triplicare le risorse a disposizione delle confessioni.

Il sistema, pertanto, risulta non del tutto rispettoso dei principi di proporzionalità, di volontarietà e di uguaglianza.

2. Scarsa è l'informazione posta in essere dalle amministrazioni su tale peculiare modalità di attribuzione. Infatti, i contribuenti –anche dotati di diligenza media- possono essere ragionevolmente indotti a ritenere che solo con una scelta esplicita i fondi vengano assegnati.

3. In un contesto di generalizzata riduzione delle spese sociali a causa della congiuntura economica, le contribuzioni a favore delle confessioni continuano, in controtendenza, ad incrementarsi, avendo, da tempo, superato ampiamente il miliardo di euro annui, senza che lo Stato abbia provveduto ad attivare le procedure di revisione di un sistema che diviene sempre più gravoso per l'erario, tanto più che, negli ultimi anni, si è assistito al sovrapporsi delle assegnazioni previste dal diritto pattizio con quelle -che raggiungono cifre, in taluni casi, ancora più consistenti- di diritto comune. Il progressivo accrescersi di queste ultime fa, in parte, venir meno le ragioni che giustificano il cospicuo intervento finanziario dello Stato disegnato dall'8 per mille, che ha "contribuito ad un rafforzamento economico senza precedenti della Chiesa italiana".²⁰⁹

Ciò rende opportuna una rinegoziazione del sostegno finanziario alle confessioni. Già nella relazione della Commissione paritetica Italia-Cei del 9 febbraio 1996, si legge che "non si può disconoscere che la quota dell'8 per mille si sta avvicinando a valori, superati i quali, potrebbe rendersi opportuna una proposta di revisione. La Parte governativa rileva, infatti, che detti valori, già oggi, risultano superiori a quei livelli di contribuzione che alla Chiesa cattolica pervenivano sulla base dell'antico sistema dei supplementi di congrua e dei contributi per l'edilizia di culto. Un loro ulteriore incremento potrebbe

²⁰⁹ F. Margiotta Broglio, *Gli accordi del 1984 e la legislazione ecclesiastica successiva: riflessioni su un ventennio di sperimentazioni*, nel volume collettaneo a cura di I. Bolgiani, *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose*, Bologna, 2007.



comportare, in sede della prossima verifica triennale, una revisione dell'aliquota del c.d. 8 per mille." Sorprende, peraltro, come, negli anni seguenti, il tema dell'eccessivo finanziamento non sia stato più riproposto dalla Parte governativa, nonostante l'ulteriore, rilevante aumento delle risorse a disposizione delle confessioni.

Rideterminare gli importi attraverso una consistente riduzione della quota Irpef assegnabile o in base alle sole scelte espresse consentirebbe un risparmio strutturale per lo Stato.

E' singolare che la composizione della Commissione paritetica Italia-Cei, istituita nel 1992, sia stata sempre riconfermata, dalla data della sua costituzione fino ad oggi, per due dei tre componenti della Parte governativa.

4. Sebbene il sistema dell'assegnazione di una quota del gettito fiscale viga, oltre che in Italia, in altri Paesi, la normativa italiana risulta la più favorevole per le confessioni; in Spagna, il contribuente attribuisce la percentuale effettiva della propria imposta e, nel caso in cui non venga espressa alcuna preferenza, la quota resta a disposizione dello Stato. Inoltre, l'aliquota può essere destinata, in concorrenza con la Chiesa cattolica, ad altri specifici fini sociali. L'applicazione della normativa spagnola all'Italia comporterebbe, per la fiscalità generale, un minor esborso annuo per oltre seicento milioni di euro.

5. Vi è un'assenza di trasparenza sulle erogazioni da parte delle amministrazioni statali, benché i contribuenti siano direttamente coinvolti nelle scelte: sul sito *web* della Presidenza del Consiglio dei Ministri, infatti, nella sezione dedicata, non sono riportate le attribuzioni annuali alle varie confessioni, né la destinazione che queste, nella loro discrezionalità, danno ai contributi ricevuti. Al contrario, la rilevanza degli importi in questione imporrebbe un'ampia pubblicità e la messa a disposizione dell'archivio completo delle contribuzioni versate negli anni, al fine di favorire forme diffuse di controllo. Infatti, solo attraverso un'adeguata conoscenza della ripartizione dei fondi tra i beneficiari e tra gli scopi predeterminati dalla legge è possibile una scelta consapevole e ragionata. I contribuenti che vogliono conoscere la destinazione delle contribuzioni sono costretti a consultare i siti *web* delle confessioni, in assenza di una riaggregazione dei dati sulla distribuzione complessiva del gettito fornita dall'amministrazione.

Sintomatica, in tal senso, la difficoltà nell'ottenere il quadro completo dei finanziamenti nel corso della presente indagine, risultando i dati forniti dalla Presidenza del Consiglio, dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Agenzia delle entrate bisognosi di ripetute rettifiche, pur dovendo essere questi, per un principio di trasparenza nei confronti del Parlamento e dei contribuenti, di immediata disponibilità e non oggetto di faticose elaborazioni.

6. Il ricorso alla pubblicità da parte delle confessioni religiose per accaparrarsi una quota sempre più rilevante della contribuzione pubblica rischia di creare un mercato della domanda e dell'offerta religiosa e del solidarismo, che pone il problema dell'equilibrio tra costi sostenuti e realizzazione degli scopi prefissati.



7. In assenza di una legge sulla libertà religiosa, idonea a garantire, per tutte le confessioni, contributi economici, si assiste al ricorso all'intesa per ottenere il vantaggio dell'accesso ai fondi dell'8 per mille e ad alcune agevolazioni, in campo fiscale, finanziario ed organizzativo. Ciò rende problematici –sotto l'aspetto del principio di uguaglianza- il ritardo nell'approvazione delle intese già concluse e, ancor di più, la mancanza di esse per altre confessioni, in particolare per quelle che, nel corso degli anni, sono divenute numericamente consistenti, cosa che finisce per negare a numerose collettività religiose di partecipare al finanziamento pubblico; la selezione dei soggetti ammessi o esclusi dalle intese ha motivazioni del tutto discrezionali e, come tali, foriere di possibili effetti discriminatori. Di qui, il rischio dell'affermazione di un pluralismo confessionale imperfetto, in cui il ricorso alla bilateralità pattizia permetta l'affermazione di uno *status* privilegiato.

La possibilità di accesso all'8 per mille di molte confessioni oggi escluse cambierebbe il quadro della distribuzione delle risorse, riducendo le entrate, soprattutto, della Chiesa cattolica e dello Stato, oggi avvantaggiati dal meccanismo.

8. Non ci sono verifiche sull'utilizzo dei fondi erogati alle confessioni -nonostante i dubbi sollevati dalla Parte governativa della Commissione paritetica Italia-Cei su alcune poste e sulla ancora non soddisfacente quantità di risorse destinate agli interventi caritativi-, né controlli sulla correttezza delle attribuzioni degli optanti, né un monitoraggio sull'agire degli intermediari.



In particolare, sulla quota dell'8 per mille di competenza statale:

9. In violazione dei principi di buon andamento, efficienza ed efficacia della Pubblica amministrazione, lo Stato mostra disinteresse per la quota di propria competenza, cosa che ha determinato, nel corso del tempo, la drastica riduzione dei contribuenti a suo favore, dando l'impressione che l'istituto sia finalizzato -più che a perseguire lo scopo dichiarato- a fare da apparente contrappeso al sistema di finanziamento diretto delle confessioni. Risulta, pertanto, del tutto frustrato l'intento di fornire una valida alternativa ai cittadini che, non volendo finanziare una confessione, aspirino, comunque, a destinare una parte della propria imposta a finalità sociali ed umanitarie.

Infatti:

a) Sorprende la totale assenza –negli oltre 20 anni di vigenza dell'istituto- di promozione, da parte dello Stato, delle proprie iniziative, risultando l'unico competitore che non sensibilizza l'opinione pubblica, con campagne pubblicitarie, sulle proprie attività. La mancanza di informazione e di campagne promozionali, a fronte di una forte attivazione delle confessioni finalizzata ad aumentare le proprie quote, ha contribuito a produrre la marginalizzazione dell'iniziativa pubblica e compromesso la possibilità di ottenere maggiori introiti. Non ci sono state iniziative nemmeno per la campagna

pubblicitaria 2014, nonostante la novità consistente nella possibilità di destinare risorse per l'edilizia scolastica, tema particolarmente sentito dai cittadini.

b) Sin dai primi anni di applicazione dell'istituto, la quota è stata drasticamente ridotta, dirottata su altre finalità, a volte antitetiche alla volontà dei contribuenti, venendo meno l'affidamento -derivante dalla sottoscrizione- sull'utilizzo della stessa. Complessivamente, le decurtazioni ai fondi rappresentano oltre i due terzi delle somme assegnate. Per gli anni 2011 e 2012, la quota è stata completamente azzerata; per il 2013, si è ridotta, da 170 milioni, alla cifra irrisoria di 400 mila euro.

c) Le risorse derivanti dall'opzione a favore dello Stato -nata come alternativa alla scelta per le confessioni- sono state veicolate, per una parte consistente, verso scopi riconducibili agli interessi di quest'ultime. Infatti, è stato rilevante, negli anni, l'apporto finanziario agli enti ecclesiastici e alle organizzazioni confessionali rispetto alle altre tipologie di enti; ciò appare singolare, in considerazione del fatto che questi godono già del contributo degli optanti per le confessioni, che risulta assai più consistente di quello di competenza statale. Il finanziamento statale di tali enti -per il rispetto dovuto ai contribuenti, che scelgono sulla base della distinzione fra la quota destinata a soggetti religiosi e quella a diretta gestione statale- dovrebbe, eventualmente, gravare su altri capitoli di bilancio.

d) L'insufficiente determinatezza delle tipologie degli interventi, della loro straordinarietà e delle modalità sulla concreta destinazione dei fondi ha prodotto una scarsa coerenza delle scelte effettuate. Infatti, l'utilizzo della quota statale è stata, finora, effettuata, nella maggioranza dei casi, attraverso l'erogazione a pioggia ad enti, spesso privati, che ne hanno fatto richiesta, rinunciando lo Stato alla definizione di obiettivi soddisfacenti. In definitiva, la quota statale è stata utilizzata, prevalentemente, per attività aventi carattere di supplenza o di riserva. Peraltro, la selezione dei beneficiari non risulta sempre da una trasparente e motivata decisione.

10. L'attribuzione delle scarse risorse alla gestione diretta di enti privati ha prodotto, inoltre, l'attenuazione dei controlli su tali fondi, non procedendo i privati beneficiari al ricorso all'affidamento secondo le procedure di evidenza pubblica e alla verifica del buon esito delle attività attraverso la garanzia del collaudo pubblico.

11. Per garantire la piena esecuzione della volontà e della libera scelta di tutti, la decurtazione della quota dell'8 per mille di competenza statale va eliminata. Risulta contrario ai principi di lealtà e di buona fede che il patto con i contribuenti sia violato, tanto più che vengono penalizzati solo coloro che scelgono lo Stato e non gli optanti per le confessioni, le cui determinazioni non sono toccate, cosa incompatibile con il principio di uguaglianza: la volontà di chi sceglie lo Stato deve essere trattata con lo stesso rispetto riconosciuto a chi opta una confessione religiosa.

12. L'istruttoria sulle richieste di contributi è posta in essere dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con l'apporto dei Ministeri competenti, anche per gli anni in cui i



contributi non sono assegnati o attribuiti in misura minima, rendendo tale attività priva di utilità, con conseguente, ingente spreco di energie e risorse pubbliche, dal momento che, da anni, le strutture preposte dedicano tempo e competenze nella valutazione di migliaia di progetti che non sono, poi, finanziati.

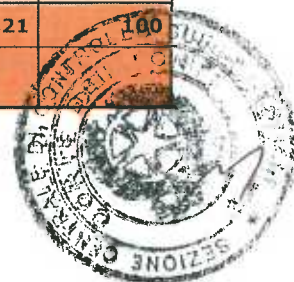


all. n. 1

(euro)

distribuzione fra i beneficiari dell'8 per mille²¹⁰²¹¹

beneficiario	1990				1991			
	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato
Stato ²¹²	3.326.510	11,97	0	0	2.530.360	8,84	77.468.534,86	26,98
Chiesa cattolica ²¹³	11.354.409	40,86	209.682.060,35	100	12.350.024	43,15	209.682.060,35	73,02
Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno	142.321	0,51	0	0	198.310	0,69	0	0
Assemblee di Dio in Italia	84.423	0,30	0	0	88.356	0,31	0	0
Chiesa evangelica valdese	-	-	-	-	-	-	-	-
Chiesa evangelica luterana in Italia	-	-	-	-	-	-	-	-
Unione comunità ebraiche italiane	-	-	-	-	-	-	-	-
totale	14.907.663	53,65	209.682.060,35	100	15.167.050	53,00	287.150.595,21	100
numero dei contribuenti	27.788.223	100			28.618.518	100		



²¹⁰ "Si precisa (...) che, per gli anni 2005-2010, i dati" precedentemente "indicati (...) nelle tabelle di cui si chiede conferma o eventuale rettifica sono stati modificati. In particolare, rimanendo ferme il numero delle scelte dello Stato e delle confessioni religiose beneficiarie dell'8 per mille, è stato indicato il corretto numero dei contribuenti dichiaranti." (nota n. 32404 del 6/3/2014 dell'Agenzia delle entrate).

²¹¹ "(...) è stata indicata, per la Chiesa cattolica, oltre alla corresponsione dell'acconto dal 1990, anche la corresponsione del conguaglio annualmente attribuito a decorrere dal 1996, sulle spettanze già erogate a titolo di anticipo. Va segnalato, peraltro, che suddette spettanze a titolo di conguaglio, calcolate sulla base delle somme erogate a titolo di acconto nel terzo anno antecedente a quello di riferimento, per il periodo 1996-1999, sono composte dal conguaglio annuo di competenza 'a regime' a decorrere dal 1996, al quale si sono andate a sommare ulteriori erogazioni in forma rateizzata relative al periodo 1990-1995. (...) A decorrere dall'anno 2000, si sono concluse le rateizzazioni e, pertanto, l'importo del conguaglio è stato definitivamente calcolato a regime, come si è detto, come differenza tra gli anticipi di competenza calcolati sulla base delle scelte delle dichiarazioni nel terzo anno di competenza antecedente quello del conguaglio e gli acconti effettivamente pagati nel medesimo anno." (nota n. 47072 del 27/5/2014 del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato).

²¹² Per lo Stato, le somme sono quelle potenzialmente attribuibili in base alle scelte dei contribuenti, che sono state, tuttavia, nel corso degli anni, ampiamente ridotte da numerosi interventi legislativi. Le erogazioni sono iniziate a decorrere dal terzo anno successivo alla dichiarazione dei redditi riferita all'anno di imposta 1990 (pertanto, dall'anno 1994).

²¹³ Fino al 2003, le erogazioni alla Chiesa cattolica sono state effettuate a titolo di anticipo e salvo conguaglio, a decorrere dall'anno 2006, sul capitolo 4481.

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato
DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE DELL'IRPEF
 delib. n. 16/2014/G

beneficiario	1992				1993			
	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato
Stato	1.792.264	6,06	103.291.379,82	33,00	1.628.273	5,12	72.303.965,87	19,28
Chiesa cattolica	11.711.595	39,62	209.682.060,35	67,00	11.234.224	35,36	302.643.742,87	80,72
Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno	216.171	0,73	0	0	176.870	0,56	0	0
Assemblee di Dio in Italia	67.624	0,23	0	0	69.703	0,22	0	0
Chiesa evangelica valdese	-	-	-	-	-	-	-	-
Chiesa evangelica luterana in Italia	-	-	-	-	-	-	-	-
Unione comunità ebraiche italiane	-	-	-	-	-	-	-	-
totale	13.787.654	46,64	312.973.440,17	100	13.109.070	41,26	374.947.708,74	100
numero dei contribuenti	29.559.720	100			31.775.076	100		

beneficiario	1994				1995			
	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato
Stato	1.794.126	5,98	78.243.220,21	17,57	1.684.034	5,71	59.045.568,03	
Chiesa cattolica	10.651.435	35,48	362.566.340,56	81,42	10.162.500	34,45	449.429.396,21	
Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno	113.243	0,38	3.110.829,67	0,70	121.323	0,41	3.893.722,47 ²¹⁴	0,76
Assemblee di Dio in Italia	42.792	0,14	1.383.164,82	0,31	43.858	0,15	1.373.783,10	0,27
Chiesa evangelica valdese	139.829	0,47	0	0	133.086	0,45	0	0
Chiesa evangelica luterana in Italia	-	-	-	-	-	-	-	-
Unione delle comunità ebraiche italiane	-	-	-	-	-	-	-	-
totale	12.741.425	42,44	445.303.555,26	100	12.144.801	41,17	513.742.469,80	100
numero dei contribuenti	30.023.987	100			29.499.262	100		



²¹⁴ Per l'anno 1995, l'importo comprende anche la quota residua non liquidata nel 1994 (competenza 1.799.368,88 + residui 2.094.353,59 euro).

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato
DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE DELL'IRPEF
 delib. n. 16/2014/G

beneficiario	1996				1997			
	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato
Stato	2.056.592	6,42	77.486.094,40	13,52	1.726.900	5,94	94.769.840,98	16,44
Chiesa cattolica	11.763.380	36,75	491.150.511,03	85,70	9.706.604	33,36	475.915.032,51	82,57
Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno	113.362	0,35	3.202.032,77	0,56	76.317	0,26	2.169.118,98	0,38
Assemblee di Dio in Italia	58.582	0,18	1.291.142,25	0,23	52.137	0,18	826.331,04	0,14
Chiesa evangelica valdese	210.343	0,66	0	0	189.006	0,65	2.685.575,88	0,47
Chiesa evangelica luterana in Italia	45.593	0,14	0	0	71.721	0,25	0	0
Unione delle comunità ebraiche italiane					74.904	0,26	0	0
totale	14.247.852	44,51	573.129.780,45	100	11.897.589	40,90	576.365.899,39	100
numero dei contribuenti	32.010.594	100			29.095.069	100		

beneficiario	1998				1999			
	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato
Stato	1.288.660	5,02	90.483.765,18	15,31	1.460.155	4,04	103.944.353,32	15,92
Chiesa cattolica	8.040.707	31,35	494.507.742,63	83,68	11.447.982	31,67	538.965.173,76	82,56
Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno	42.011	0,16	2.430.496,11	0,41	41.601	0,12	2.324.997,55	0,36
Assemblee di Dio in Italia	48.371	0,19	878.619,05	0,15	27.392	0,08	1.191.561,61	0,18
Chiesa evangelica valdese	127.776	0,50	2.668.945,22	0,45	145.571	0,40	4.301.245,69	0,66
Chiesa evangelica luterana in Italia	36.960	0,14	0	0	41.444	0,11	2.089.012,38	0,32
Unione delle comunità ebraiche italiane	61.146	0,24	0	0	58.741	0,16	0	0
totale	9.645.631	37,61	590.969.568,19	100	13.222.886	36,58	652.816.344,31	100
numero dei contribuenti	25.647.206	100			36.152.252	100		

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato
DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE DELL'IRPEF
 delib. n. 16/2014/G

beneficiario	2000				2001			
	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato
Stato	1.459.590	3,84	99.544.855,45	12,95	1.514.689	3,94	109.219.637,24	12,32
Chiesa cattolica	12.300.014	32,33	642.700.000,00	83,58	12.860.638	33,43	763.300.000,00	86,07
Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno	40.194	0,11	4.387.652,03	0,57	40.080	0,10	3.319.383,29	0,37
Assemblee di Dio in Italia	29.048	0,08	3.016.510,61	0,39	29.578	0,08	-365.286,87 ²¹⁵	0
Chiesa evangelica valdese	170.922	0,45	10.900.573,27	1,42	186.729	0,49	3.350.261,29	0,38
Chiesa evangelica luterana in Italia	45.323	0,12	4.113.424,26	0,53	45.345	0,12	2.866.740,11	0,32
Unione delle comunità ebraiche italiane	65.395	0,17	4.319.094,97	0,56	62.057	0,16	4.752.753,34	0,54
totale	14.110.486	37,10	768.982.110,59	100	14.739.116	38,32	886.808.775,27	100
numero dei contribuenti	38.040.399	100			38.467.510	100		

beneficiario	2002				2003			
	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato
Stato	1.334.209	3,39	99.229.249,00	9,71	1.331.298	3,31	101.458.442,00	8,96
Chiesa cattolica	13.696.562	34,84	908.600.000,00	89,05	14.169.481	35,24	1.016.400.000,00	89,76
Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno	38.649	0,10	2.677.069,00	0,26	35.046	0,09	2.530.651,00	0,22
Assemblee di Dio in Italia	30.143	0,08	290.185,00 ²¹⁶	0,03	30.626	0,08	727.499,00	0,06
Chiesa evangelica valdese	204.055	0,52	3.433.425,00	0,34	220.865	0,55	4.191.780,00	0,37
Chiesa evangelica luterana in Italia	45.295	0,12	2.593.410,00	0,25	42.533	0,11	2.892.173,00	0,26
Unione delle comunità ebraiche italiane	70.566	0,18	3.680.970,00	0,36	62.488	0,16	4.157.498,00	0,37
totale	15.419.479	39,23	1.021.504.308²¹⁷	100	15.892.337	39,53	1.132.358.043	100
numero dei contribuenti	39.308.240	100			40.208.003	100		

²¹⁵ conguaglio negativo per rettifica rispetto ai pagamenti dell'anno 2000.

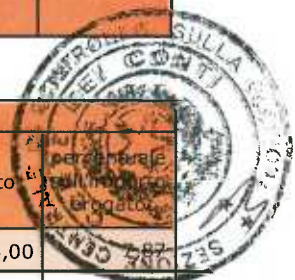
²¹⁶ comprensivi della riduzione di euro 365.286,83 per scomputo eccedenze 2000.

²¹⁷ comprensivi della riduzione di euro 365.286,83 per scomputo eccedenze 2000.

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato
DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE DELL'IRPEF
 delib. n. 16/2014/G

beneficiario	2004				2005			
	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato
Stato	1.260.491	3,13	100.181.895,00	9,53	1.259.425	3,14	91.800.394,00	8,41
Chiesa cattolica	14.629.798	36,28	936.500.000,00	89,12	14.894.293	37,15	984.100.000,00	9,16
Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno	32.914	0,08	2.422.109,00	0,23	30.332	0,08	2.404.072,00	0,22
Assemblee di Dio in Italia	30.795	0,08	710.844,00	0,07	30.612	0,08	789.113,00	0,07
Chiesa evangelica valdese	233.304	0,58	4.513.860,00	0,43	264.706	0,66	5.208.143,00	0,48
Chiesa evangelica luterana in Italia	42.939	0,11	2.780.940,00	0,26	41.424	0,10	2.788.724,00	0,26
Unione delle comunità ebraiche italiane	60.181	0,15	3.767.725,00	0,36	60.920	0,15	4.423.493,00	0,41
totale	16.290.422	40,40	1.050.877.373,00	100	16.581.712	41,36	1.091.513.939,00	100
numero dei contribuenti	40.320.827	100			40.092.941	100		

beneficiario	2006				2007			
	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato
Stato	1.940.464	4,80	89.680.234,00	8,67	2.086.884	5,15	85.904.624,00	90,78
Chiesa cattolica	14.934.247	36,95	929.900.000,00	89,90	14.840.308	36,60	991.278.769,09	90,78
Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno	30.969	0,08	2.119.300,00	0,20	30.568	0,08	1.975.258,00	0,18
Assemblee di Dio in Italia	32.991	0,08	753.536,00	0,07	34.711	0,09	766.736,00	0,07
Chiesa evangelica valdese	311.654	0,77	5.512.713,00	0,53	357.771	0,88	5.770.695,00	0,53
Chiesa evangelica luterana in Italia	40.419	0,10	2.600.959,00	0,25	43.070	0,11	2.567.835,00	0,24
Unione delle comunità ebraiche italiane	63.888	0,16	3.756.940,00	0,36	64.341	0,16	3.654.226,00	0,33
totale	17.354.632	42,94	1.034.323.682,00	100	17.457.653	43,06	1.091.918.143,09	100
numero dei contribuenti	40.415.634	100			40.545.042	100		



Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato
DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE DELL'IRPEF
 delib. n. 16/2014/G

beneficiario	2008				2009			
	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato
Stato	2.096.814	5,06	99.956.287,00	8,94	2.492.645	5,98	142.539.116,00	12,64
Chiesa cattolica	15.294.285	36,90	1.002.513.714,96	89,64	15.310.750	36,72	967.538.542,68	85,81
Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno	31.992	0,08	1.860.449,00	0,17	31.349	0,08	1.910.273,00	0,17
Assemblee di Dio in Italia	36.863	0,09	778.226,00	0,06	39.579	0,09	875.924,00	0,08
Chiesa evangelica valdese	414.365	1,00	6.917.565,00	0,62	470.225	1,13	8.298.225,00	0,74
Chiesa evangelica luterana in Italia	47.423	0,11	2.583.958,00	0,23	49.233	0,12	2.440.904,00	0,22
Unione delle comunità ebraiche italiane	70.305	0,17	3.824.257,00	0,34	70.420	0,17	3.926.671,00	0,35
totale	17.992.047	43,41	1.118.434.456,96	100	18.464.201	44,28	1.127.529.655,68	100
numero dei contribuenti	41.444.232	100			41.696.792	100		

beneficiario	2010				2011			
	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato
Stato	2.547.300	6,14	166.560.776,00	13,28	2.548.973	6,14	174.251.950,00	13,24
Chiesa cattolica	15.198.625	36,62	1.067.032.534,51	85,10	15.742.156	37,93	1.118.677.543,48	85,00
Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno	34.774	0,08	1.953.792,00	0,16	35.005	0,08	2.167.201,00	0,16
Assemblee di Dio in Italia	43.445	0,10	999.882,00	0,08	46.920	0,11	1.106.681,00	0,08
Chiesa evangelica valdese	570.415	1,37	10.248.789,00	0,82	616.704	1,49	12.120.795,00	0,92
Chiesa evangelica luterana in Italia	58.566	0,14	2.873.224,00	0,23	61.568	0,15	3.130.402,00	0,24
Unione delle comunità ebraiche italiane	79.860	0,19	4.252.371,00	0,34	82.008	0,20	4.695.602,00	0,36
totale	18.532.985	44,65	1.253.921.368,51	100	19.133.334	46,10	1.316.150.174,48	100
numero dei contribuenti	41.504.041	100			41.499.535	100		

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato
DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE DELL'IRPEF
 delib. n. 16/2014/G

2012					2013			
beneficiario	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato
Stato	2.904.884	7,03	205.765.971,00	14,92			169.899.025,00	13,56
Chiesa cattolica	15.185.809	36,75	1.147.894.594,08	83,23			1.032.667.596,34	82,41
Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno	35.119	0,08	2.112.999,00	0,15			2.328.002,00	0,19
Assemblee di Dio in Italia	48.900	0,12	1.165.704,00	0,08			1.270.403,00	0,10
Chiesa evangelica valdese	604.345	1,46	14.154.983,00	1,03			37.738.142,00	3,01
Chiesa evangelica luterana in Italia	63.378	0,15	3.355.940,00	0,24			3.920.846,00	0,31
Unione delle comunità ebraiche italiane	87.510	0,21	4.723.175,00	0,34			5.268.637,00	0,42
totale	18.929.945	45,81	1.379.173.366,08	100			1.253.092.651,34	100
numero dei contribuenti	41.320.548	100						

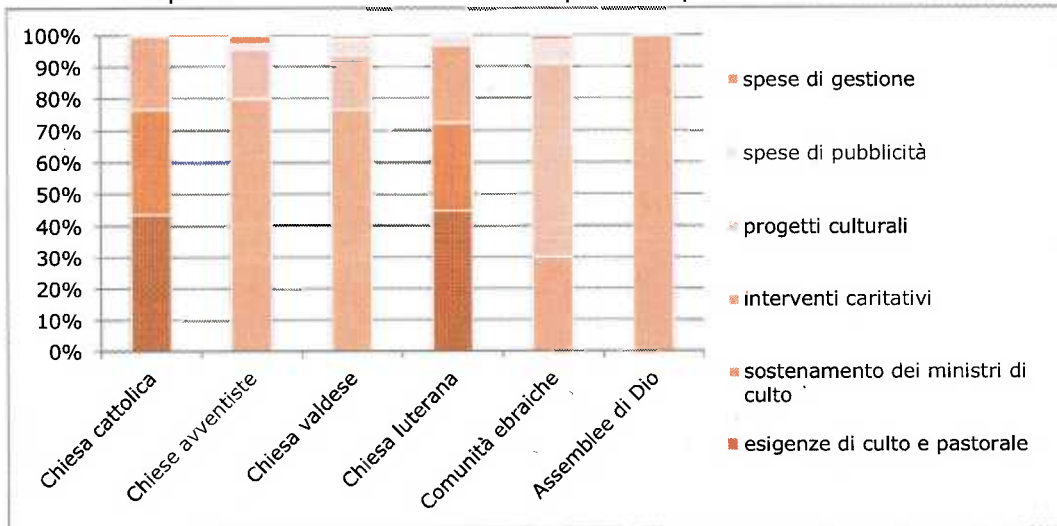
2014 ²¹⁸				
beneficiario	numero delle scelte	percentuale sul numero dei contribuenti	importo erogato	percentuale sull'importo erogato
Stato			170.347.958,00	13,32
Chiesa cattolica			1.054.310.702,18	82,45
Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno			2.273.891,61	0,18
Assemblee di Dio in Italia			1.457.185,54	0,11
Chiesa evangelica valdese			40.803.721,64	3,19
Chiesa evangelica luterana in Italia			4.042.473,97	0,32
Unione delle comunità ebraiche italiane			5.432.074,40	0,42
totale			1.278.668.007,34	100
numero dei contribuenti		100		



fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Agenzia delle entrate e del Ministero dell'economia e delle finanze.

²¹⁸ Per tale anno, i dati sono rilevati dalla pubblicazione web del Ministero dell'economia e delle finanze.

destinazione percentuale delle somme dell'8 per mille per l'anno 2012



fonte: elaborazione della Corte dei conti sui rendiconti delle confessioni religiose pubblicati *on line*.



Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato
DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE DELL'IRPEF
 delib. n. 16/2014/G

all. n. 3

destinazione delle somme dell'8 per mille della Chiesa cattolica

(milioni di euro)

destinazione	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
esigenze di culto e pastorale	38	18,10%	56	26,79%	58	27,75%	72	23,76%	86	23,69%	147	32,74%	319	42,42%	327	45,80%	302	44,02%	368	48,74%
sostentamento del clero	145	69,05%	108	51,67%	103	49,28%	177	58,42%	212	58,40%	201	44,77%	287	38,16%	241	33,75%	249	36,30%	250	33,11%
interventi caritativi	27	12,86%	45	21,53%	48	22,97%	54	17,82%	65	17,91%	101	22,49%	146	19,41%	146	20,45%	135	19,68%	137	18,15%
totale speso	210	100%	209	100%	209	100%	303	100%	363	100%	449	100%	752	100%	714	100%	686	100%	755	100%
totale assegnato	210		210		210		303		363		449		751		714		686		755	

destinazione	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
esigenze di culto e pastorale	233	36,24%	324	42,46%	427	46,92%	452	46,74%	442	46,43%	471	48,01%	399	42,90%	433	43,65%	425	42,37%	423	41,92%
sostentamento del clero	284	44,17%	290	38,01%	308	33,85%	330	34,13%	320	33,61%	315	32,11%	336	36,13%	354	35,69%	373	37,19%	381	37,76%
interventi caritativi	126	19,60%	149	19,53%	175	19,23%	185	19,13%	190	19,96%	195	19,88%	195	20,97%	205	20,67%	205	20,44%	205	20,32%
totale speso	643	100%	763	100%	910	100%	967	100%	952	100%	981	100%	930	100%	992	100%	1.003	100%	1.009	100%
totale assegnato	643		763		910		1.016		937		984		930		991		1.003		968	

destinazione	2010		2011		2012	
esigenze di culto e pastorale	452	43,59%	468	43,98%	479	43,62%
sostentamento del clero	358	34,52%	361	33,93%	364	33,15%
interventi caritativi	227	21,89%	235	22,09%	255	23,22%
totale speso	1.037	100%	1.064	100%	1.098	100%
totale assegnato	1.067		1.119		1.148	

fonte: elaborazione della Corte dei conti sui rendiconti della Chiesa cattolica pubblicati *on line*.



Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato
 DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE DELL'IRPEF
 delib. n. 16/2014/G

all. n. 4

destinazione delle somme dell'8 per mille dell'Unione italiana delle Chiese avventiste del 7° giorno

(milioni di euro)

destinazione	1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
progetti umanitari e caritativi	0,651	100%	0,746	100%	1,102	100%	2,649	100%	1,754	100%	2,419	100%	3,133	98,93%	2,226	97,80%	4,594	96,92%	2,620	95,73%
progetti culturali	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,034	1,07%	0,050	2,20%	0,146	3,08%	0,117	4,27%
pubblicità	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%
spese di gestione	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%
totale speso	0,651	100%	0,746	100%	1,102	100%	2,649	100%	1,754	100%	2,419	100%	3,167	100%	2,276	100%	4,740	100%	2,737	100%
totale assegnato	2,037		3,111		3,894		3,189		2,156		2,430		2,325		4,388		3,319		2,6770	

destinazione	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
progetti umanitari e caritativi	3,821	98,15%	2,548	97,5%	2,547	95,07%	1,739	93,49%	1,432	80,81%	1,517	78,12%	1,481	80,18%	1,472	75,29%	1,773	81,52%	1,688	80,08%
progetti culturali	0,0720	1,85%	0,065	2,5%	0,132	4,93%	0,121	6,51%	0,113	6,38%	0,191	9,84%	0,155	8,39%	0,310	15,86%	0,294	13,52%	0,331	15,70%
pubblicità	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,155	8,75%	0,173	8,91%	0,165	8,93%	0,127	6,50%	0,053	2,44%	0,034	1,61%
spese di gestione	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,072	4,06%	0,061	3,14%	0,046	2,49%	0,046	2,35%	0,055	2,53%	0,055	2,61%
totale speso	3,893	100%	2,613	100%	2,679	100%	1,860	100%	1,772	100%	1,942	100%	1,847	100%	1,955	100%	2,175	100%	2,108	100%
totale assegnato	2,5310		2,422		2,404		2,119		1,975		1,860		1,910		1,954		2,167		2,113	

fonte: elaborazione della Corte dei conti sui rendiconti dell'Unione italiana delle Chiese avventiste del 7° giorno pubblicati *on line*.



Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato
 DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE DELL'IRPEF
 delib. n. 16/2014/G

all. n. 5

destinazione delle somme dell'8 per mille delle Assemblee di Dio in Italia

(milioni di euro)

destinazione	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
progetti umanitari e caritativi	1,089	99,90%	2,263	99,96	0,978	99,90%	0,772	99,87%	0,369	99,7%	0,717	99,86%	0,713	99,86%	1,127	99,91%	0,731	99,86%	0,616	99,84%
progetti culturali	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%
pubblicità	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%
spese di gestione	0,001	0,00%	0,001	0,04%	0,001	0,10%	0,001	0,13%	0,001	0,3%	0,001	0,14%	0,001	0,00%	0,001	0,09%	0,001	0,13%	0,001	0,13%
totale speso	1,090	100%	2,264	100%	0,979	100%	0,773	100%	0,370	100%	0,718	100%	0,714	100%	1,128	100%	0,732	100%	0,617	100%
totale assegnato	1,192		3,017		0,000²¹⁹		0,290²²⁰		0,727		0,711		0,789		0,754		0,767		0,778	

destinazione	2009		2010		2011		2012		2012	
progetti umanitari e caritativi	1,149	99,91%	1,068	99,91%	1,128	100%	0,764	100%	0,962	99,90%
progetti culturali	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%
pubblicità	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%
spese di gestione	0,001	0,11%	0,001	0,10%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,001	0,08%
totale speso	1,150	100%	1,069	100%	1,128	100%	0,764	100%	0,963	100%
totale assegnato	0,876		1,000		1,107		1,166		1,270	

fonte: elaborazione della Corte dei conti sui rendiconti delle Assemblee di Dio in Italia inviati alla Corte dei conti.

²¹⁹ con il recupero dell'importo per scelte non espresse accreditate nel 2000.

²²⁰ con il recupero dell'importo per scelte non espresse accreditate nel 2000.



Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato
 DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE DELL'IRPEF
 delib. n. 16/2014/G

all. n. 6

destinazione delle somme dell'8 per mille della Chiesa evangelica valdese Unione delle Chiese metodiste e valdesi

(milioni di euro)

destinazione	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
progetti umanitari e caritativi	2,350	81,94%	2,269	79,51%	3,873	86,97%	3,974	84,62%	3,237	79,52%	2,672	75,27%	3,175	75,56%	3,265	71,38%
progetti culturali	0,077	2,68%	0,128	4,49%	0,205	4,59%	0,327	6,97%	0,377	9,26%	0,522	14,70%	0,705	16,78%	0,977	21,36%
pubblicità	0,150	5,22%	0,172	6,03%	0,187	4,21%	0,200	4,27%	0,206	5,06%	0,276	7,77%	0,253	6,02%	0,261	5,71%
spese di gestione	0,291	10,15%	0,285	9,97%	0,189	4,23%	0,195	4,15%	0,250	6,15%	0,080	2,25%	0,069	1,64%	0,071	1,55%
totale speso	2,868	100%	2,854	100%	4,454	100%	4,696	100%	4,070	100%	3,550	100%	4,202	100%	4,574	100%
totale assegnato	2,686		2,669		4,301		4,353		3,906		3,433		4,192		4,514	

destinazione	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
progetti umanitari e caritativi	3,654	69,87%	4,182	74,18%	4,592	77,09%	5,256	73,91%	6,140	72,39%	8,020	77,42%	9,702	78,85%	11,453	77,31%
progetti culturali	1,235	23,61%	1,020	18,09%	0,935	15,70%	1,404	19,74%	1,808	21,32%	1,680	16,22%	1,937	15,74%	2,442	16,48%
pubblicità	0,268	5,12%	0,366	6,49%	0,354	5,94%	0,392	5,51%	0,466	5,49%	0,514	4,96%	0,537	4,36%	0,741	5,00%
spese di gestione	0,073	1,40%	0,070	1,24%	0,076	1,28%	0,059	0,83%	0,068	0,80%	0,145	1,40%	0,128	1,04%	0,178	1,20%
totale speso	5,230	100%	5,638	100%	5,957	100%	7,111	100%	8,482	100%	10,359	100%	12,304	100%	14,814	100%
totale assegnato	5,208		5,513		5,771		6,918		8,298		10,249		12,121		14,155	

fonte: elaborazione della Corte dei conti sui rendiconti della Chiesa evangelica valdese Unione delle Chiese metodiste e valdesi pubblicati *on line*.



Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato
 DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE DELL'IRPEF
 delib. n. 16/2014/G

all. n. 7

destinazione delle somme dell'8 per mille della Chiesa evangelica luterana in Italia

(milioni di euro)

destinazione	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
esigenze di culto e pastorale	1,588	41,00%	0,564	25,00%	0,516	24,92%	1,840	50,90%	1,023	35,34%	1,120	40,19%	1,402	46,47%	1,115	40,77%
sostentamento dei ministri di culto	0,617	15,90%	0,448	19,49%	0,496	23,95%	0,463	12,81%	0,515	17,79%	0,563	20,20%	0,547	18,13%	0,679	24,83%
interventi umanitari e culturali	1,531	39,45%	0,880	38,28%	0,770	37,18%	0,995	27,52%	1,034	35,72%	0,793	28,45%	0,983	32,58%	0,872	31,88%
pubblicità	0,145	3,53%	0,308	13,40%	0,289	13,95%	0,282	10,14%	0,323	11,58%	0,311	11,16%	0,085	3,31%	0,069	2,67%
spese di gestione	0,000	0,00%	0,099	4,31%	0,000	0,00%	0,035	0,97%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%
totale speso	3,881	100%	2,299	100%	2,071	100%	3,615	102%	2,895	100%	2,787	100%	3,017	100%	2,735	100%
totale assegnato	4,113		2,593		2,892		2,781		2,789		2,601		2,568		2,584	

destinazione	2009		2010		2011		2012	
esigenze di culto e pastorale	1,131	42,15%	1,274	44,01%	1,478	44,26%	1,538	44,75%
sostentamento dei ministri di culto	0,688	25,64%	0,732	25,28%	0,878	26,30%	0,950	27,64%
interventi umanitari e culturali	0,790	29,44%	0,746	25,77%	0,860	25,76%	0,840	24,44%
pubblicità	0,074	2,76%	0,143	4,98%	0,123	3,93%	0,109	3,25%
spese di gestione	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%
totale speso	2,683	100%	2,895	100%	3,339	100%	3,437	100%
totale assegnato	2,441		2,873		3,130		3,356	

fonte: elaborazione della Corte dei conti sui rendiconti della Chiesa evangelica luterana in Italia *on line*.



Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato
DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE DELL'IRPEF
 delib. n. 16/2014/G

all. n. 8

destinazione delle somme dell'8 per mille dell'Unione delle comunità ebraiche italiane

(milioni di euro)

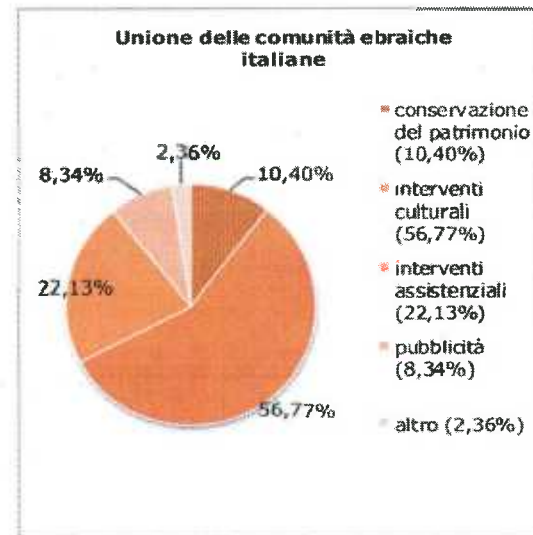
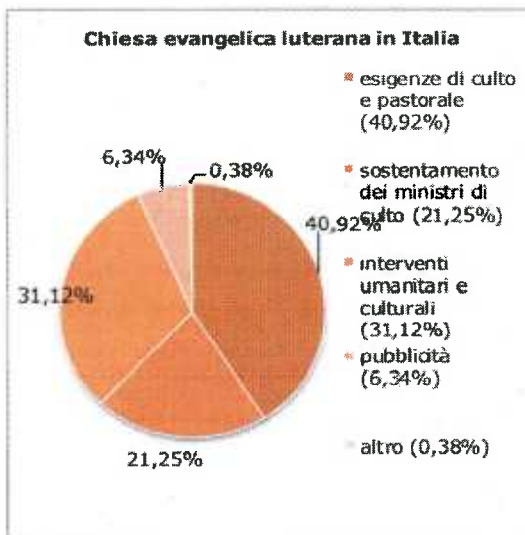
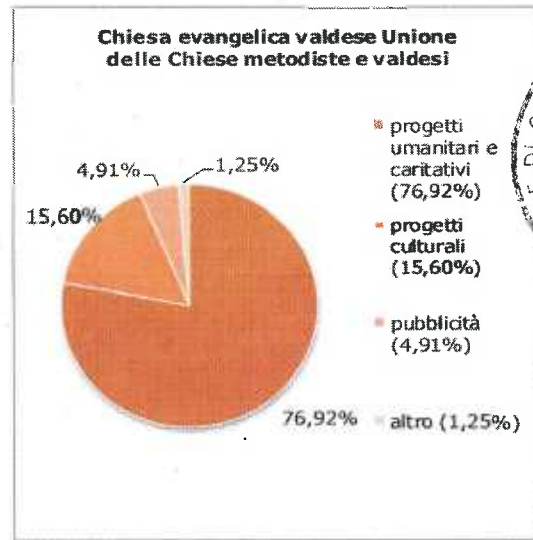
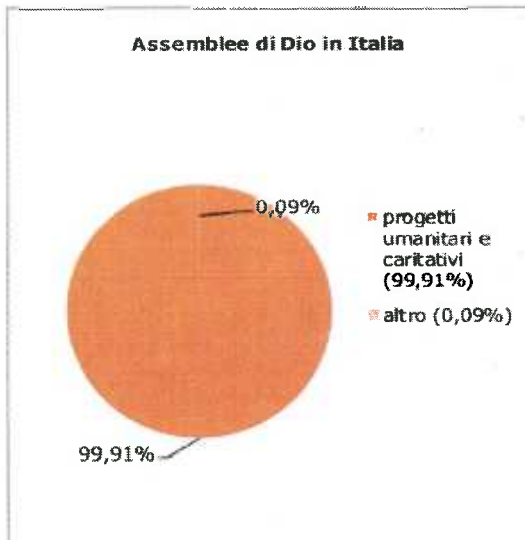
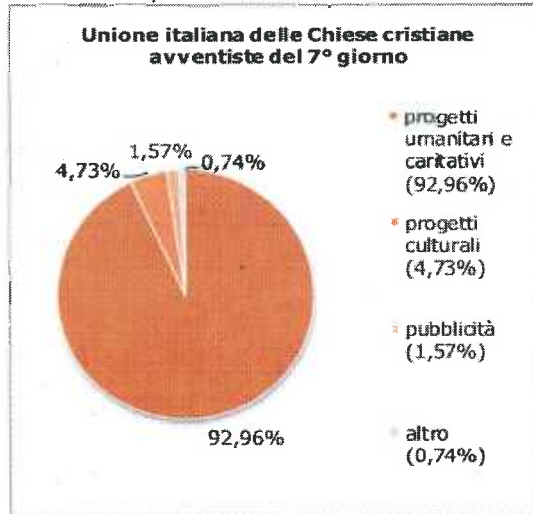
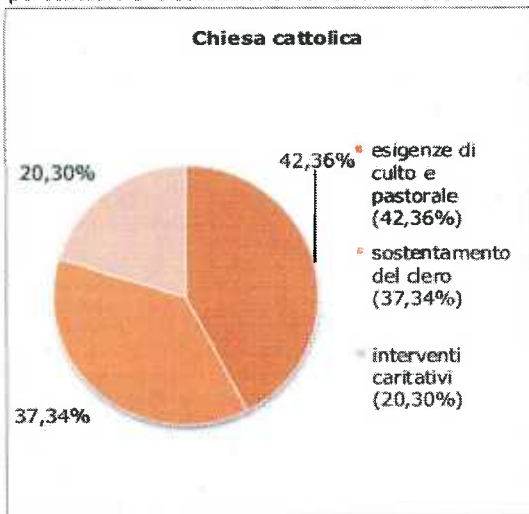
destinazione	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
conservazione del patrimonio	0,052	2,02%	0,231	7,13%	0,101	3,16%	0,845	22,94%	0,428	14,15%	0,680	18,68%	0,368	10,55%	0,376	11,84%	0,354	10,33%	0,349	9,89%
interventi culturali	1,996	77,64%	2,052	63,29%	2,034	63,54%	1,688	45,83%	1,816	60,03%	1,744	47,90%	1,899	54,46%	1,887	59,41%	1,874	54,67%	1,942	55,03%
interventi assistenziali	0,208	8,09%	0,623	19,22%	0,703	21,96%	0,681	18,49%	0,283	9,36%	0,758	20,82%	0,792	22,71%	0,749	23,58%	0,889	25,93%	0,913	25,87%
pubblicità	0,155	6,03%	0,155	4,78%	0,338	10,56%	0,442	12,00%	0,482	15,93%	0,435	11,95%	0,407	11,67%	0,145	4,57%	0,262	7,64%	0,265	7,51%
spese di gestione	0,160	6,22%	0,181	5,58%	0,025	0,78%	0,027	0,73%	0,016	0,53%	0,024	0,66%	0,021	0,60%	0,019	0,60%	0,049	1,43%	0,060	1,70%
totale speso	2,571	100%	3,242	100%	3,201	100%	3,683	100%	3,025	100%	3,641	100%	3,487	100%	3,176	100%	3,428	100%	3,529	100%
totale assegnato	4,319		4,753		3,681		4,157		3,768		4,423		3,757		3,654		3,824		3,927	

destinazione	2010		2011		2012	
conservazione del patrimonio	0,373	9,59%	0,275	6,48%	0,311	6,92%
interventi culturali	2,259	58,10%	2,269	53,50%	2,427	54,04%
interventi assistenziali	0,837	21,53%	1,294	30,51%	1,361	30,31%
pubblicità	0,055	1,41%	0,338	7,97%	0,326	7,26%
spese di gestione	0,364	9,36%	0,065	1,53%	0,066	1,47%
totale speso	3,888	100%	4,241	100%	4,491	100%
totale assegnato	4,252		4,696		4,723	

fonte: elaborazione della Corte dei conti sui rendiconti dell'Unione delle comunità ebraiche italiane inviati alla Corte dei conti.



percentuale di distribuzione fra le varie destinazioni delle risorse dell'8 per mille fino al 2012



fonte: elaborazione della Corte dei conti sui rendiconti delle confessioni religiose.

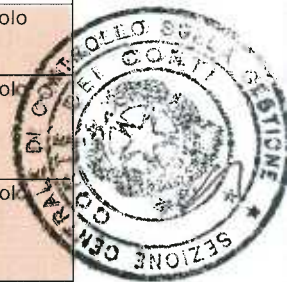
Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato
DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE DELL'IRPEF
 delib. n. 16/2014/G

all. n. 10

norme che hanno previsto riduzioni della quota dell'8 per mille statale

(euro)

anno	norma di riferimento	importo	note
1995	d.l. 23/2/1995, n. 41, <i>Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica e per l'occupazione nelle aree depresse</i> , art. 2, c. 2, conv. in l. 22/3/1995, n. 85	16.357.139,24	riduzione per il solo 1995
	d.l. 10/7/1995, n. 275, <i>Disposizioni urgenti per prevenire e fronteggiare gli incendi boschivi sul territorio nazionale</i> , art. 6, conv. in l. 8/8/1995, n. 339	17.559.534,57	riduzione per il solo 1995
	d.l. 24/11/1994, n. 646, <i>Interventi urgenti a favore delle zone colpite dalle eccezionali avversità atmosferiche e dagli eventi alluvionali nella prima decade del mese di novembre 1994</i> , art. 14 bis, conv. in l. 21/1/1995, n. 22	15.493.706,97	riduzione per il solo 1995
1996	d.l. 26/7/1996, n. 393, <i>Interventi urgenti di protezione civile</i> , art. 10, conv. in l. 25/9/1996, n. 496	20.658.275,96	riduzione per il solo 1996
	d.l. 1°/10/1996, n. 512, <i>Disposizioni urgenti concernenti l'incremento e il ripianamento di organico dei ruoli del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e misure di razionalizzazione per l'impiego del personale nei servizi d'istituto</i> , art. 4, c. 2, conv. in l. 28/11/1996, n. 609	7.746.853,49	riduzione per il solo 1996
	d.P.C.M. 18/12/1996, <i>Ripartizione della quota dell'8 per mille per l'anno 1996</i>	7.746.853,49	somma destinata, per il solo 1996, al rinnovo del contratto degli enti lirici
1997	d.l. 24/4/1997, n. 108, <i>Partecipazione italiana alle iniziative internazionali in favore dell'Albania</i> , art. 7, conv. in l. 20/6/1997, n. 174	33.569.698,44	riduzione per il solo 1997
	d.l. 6/5/1997, n. 117, <i>Interventi straordinari per il potenziamento degli impianti di prevenzione e sicurezza a tutela del patrimonio culturale</i> , art. 1, c. 9, conv. in l. 1°/7/1997, n. 203	10.329.137,98	riduzione per il solo 1997
	d.l. 19/5/1997, n. 130, <i>Disposizioni urgenti per prevenire e fronteggiare gli incendi boschivi sul territorio nazionale, nonché interventi in materia di protezione civile, ambiente e agricoltura</i> , art. 1, c. 4, conv. in l. 16/7/1997, n. 228	20.658.275,96	riduzione per il solo 1997
1998	d.l. 30/1/1998, n. 6, <i>Ulteriori interventi urgenti in favore delle zone terremotate delle regioni Marche e Umbria e di altre zone colpite da eventi calamitosi</i> , conv. in l. 30/3/1998, n. 61	18.075.991,47	riduzione per il solo 1998
	d.l. 17/2/1998, n. 23, <i>Disposizioni urgenti in materia di sperimentazioni cliniche in campo oncologico e altre misure in materia sanitaria</i> , conv. in l. 8/4/1998, n. 94	2.582.284,50	riduzione per il solo 1998
1999	d.l. 28/1/1999, n. 12, <i>Disposizioni urgenti relative a missioni internazionali di pace</i> , conv. in l. 29/3/1999, n. 77	20.658.275,96	riduzione per il solo 1999
	d.l. 21/4/1999, n. 110, <i>Autorizzazione all'invio in Albania ed in Macedonia di contingenti italiani nell'ambito della missione Nato per compiti umanitari e di protezione militare, nonché rifinanziamento del programma italiano di aiuti all'Albania e di assistenza ai profughi</i> , conv. in l. 18/6/1999, n. 186	51.645.689,91	riduzione per il solo 1999
	d.l. 13/5/1999, n. 132, <i>Interventi urgenti in materia di protezione civile</i> , conv. in l. 13/7/1999, n. 226	13.686.107,83	riduzione per il solo 1999
2000	d.l. 7/1/2000, n. 1, <i>Disposizioni urgenti per prorogare la partecipazione militare italiana a missioni internazionali di pace</i> , conv. in l. 7/3/2000, n. 44	56.810.258,90	riduzione per il solo 2000
2001	d.l. 29/12/2000, n. 393, <i>Proroga della partecipazione militare italiana a missioni internazionali di pace, nonché dei programmi delle Forze di polizia italiane in Albania</i> , conv. in l. 28/2/2001, n. 27	77.597.649,09	riduzione per il solo 2001
2004	d.l. 24/12/2003, n. 350, <i>Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)</i> , art. 2, c. 69	80.000.000,00	riduzione per il 2005, 2006, 2008 e 2009
2006	d.l. 5/10/2004, n. 249, <i>Interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali</i> , art. 1 quater, c. 4, conv. in l. 3/12/2004, n. 291	5.000.000,00	riduzione a decorrere dal 2006



Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato
DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE DELL'IRPEF
 delib. n. 16/2014/G

	l. 27/12/2006, n. 296, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), art. 1, c. 507	45.000.000,00	accantonamento, mediante calcolo percentuale, per il 2007, 2008 e 2009
2008	d.l. 5/10/2004, n. 249, Interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali, art. 1 quater, c. 4, conv. in l. 3/12/2004, n. 291	5.000.000,00	riduzione a decorrere dal 2006
	l. 24/12/2007, n. 244, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008), art. 3, c. 3	80.000.000,00	
	l. 27/12/2006, n. 296, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), art. 1, c. 507	804.339,54	accantonamento 2008
2009	d.l. 5/10/2004, n. 249, Interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali, art. 1 quater, c. 4, conv. in l. 3/12/2004, n. 291	5.000.000,00	riduzione a decorrere dal 2006
	l. 27/12/2006, n. 296, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), art. 1, c. 1233; d.l. 5/10/2004, n. 249, Interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali, art. 1 quater, c. 4, conv. in l. 3/12/2004, n. 291	80.000.000,00	riduzione per il 2005, 2006, 2008 e 2009
	l. 27/12/2006, n. 296, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), art. 1, c. 507	630.609,41	accantonamento, mediante calcolo percentuale, per il 2007, 2008 e 2009
2010	d.l. 5/10/2004, n. 249, Interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali, art. 1 quater, c. 4, conv. in l. 3/12/2004, n. 291	5.000.000,00	riduzione a decorrere dal 2006
2011	d.l. 5/10/2004, n. 249, Interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali, art. 1 quater, c. 4, conv. in l. 3/12/2004, n. 291	5.000.000,00	riduzione a decorrere dal 2006
	d.l. 6/7/2011, n. 98, Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, art. 21, c. 6, conv. in l. 15/7/2011, n. 111	64.000.000,00	riduzione, a decorrere dal 2011, per spese per la gestione dei mezzi della flotta aerea del Dipartimento della Protezione civile
	d.l. 22/12/2011, n. 211, Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri, art. 4, conv. in l. 17/2/2012, n. 9	57.277.063,00	riduzione per il 2011
2012	d.l. 5/10/2004, n. 249, Interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali, art. 1 quater, c. 4, conv. in l. 3/12/2004, n. 291	5.000.000,00	riduzione a decorrere dal 2006
	d.l. 6/12/2011, Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, n. 201, art. 30, c. 5, conv. in l. 22/12/2011, n. 214	57.000.000,00	riduzione, per il solo 2012, destinata al fondo per la Protezione civile
	l. 24/12/2012, n. 228, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013), art. 1, c. 280	8.000.000,00	fondo per il solo 2012 per gli interventi per fronteggiare i danni alluvionali della provincia di Teramo
2013	d.l. 5/10/2004, n. 249, Interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali, art. 1 quater, c. 4, conv. in l. 3/12/2004, n. 291	5.000.000,00	riduzione dal 2006
	d.l. 6/7/2011, n. 98, Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, art. 21, c. 6, conv. in l. 15/7/2011, n. 111	64.000.000,00	riduzione, a decorrere dal 2011, per spese di gestione dei mezzi della flotta aerea del Dipartimento della Protezione civile
	l. 24/12/2012, n. 228, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013), art. 1, cc. 279 e 280	85.500.000,00	riduzione per il 2013 e 2014
	d.l. 21/6/2013, n. 69, Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia, conv. in l. 9/8/2013, n. 98	10.000.000,00	riduzione per il solo 2013



Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato
 DESTINAZIONE E GESTIONE DELL'8 PER MILLE DELL'IRPEF
 delib. n. 16/2014/G

	d.l. 28/6/2013, n. 76, <i>Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di imposta sul valore aggiunto (i.v.a.) e altre misure finanziarie urgenti</i> , art. 12, c. 1, lett. <i>q bis</i> , conv. in l. 9/8/2013, n. 99	1.500.000,00	riduzione per il solo 2013
2014	d.l. 5/10/2004, n. 249, <i>Interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali</i> , art. 1 quater, c. 4, conv. in l. 3/12/2004, n. 291	5.000.000,00	riduzione dal 2006
	d.l. 6/7/2012, n. 95, <i>Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario</i> , conv. in l. 7/8/2012, n. 135, art. 23, c. 10	4.012.422,00	riduzione per interventi connessi alle avversità atmosferiche del febbraio 2012
	d.l. 28/6/2013, n. 76, <i>Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di imposta sul valore aggiunto (i.v.a.) e altre misure finanziarie urgenti</i> , art. 12, c. 1, lett. <i>g bis</i> , conv. in l. 9/8/2013, n. 99	10.000.000,00	riduzione per il solo 2014
	d.l. 2/3/2012, n. 16, <i>Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento</i> , art. 13, c. 1 <i>quinquies</i> , conv. in l. 26/4/2012, n. 44	79.611,00	riduzione lineare
	l. 24/12/2012, n. 228, <i>Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013)</i> , art. 1, cc. 279 e 280	85.500.000,00	riduzione per il 2013 e 2014
	l. 24/12/2012, n. 228, <i>Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013)</i> , art. 1, cc. 279 e 280	14.000.000,00	riduzione per il solo 2014
	d.l. 8/4/2013, n. 35, <i>Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della Pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali</i> , art. 12, c. 3, lett. <i>c sexies</i> , conv. in l. 6/6/2013, n. 64	2.100.000,00	riduzione per il solo 2014
l. 6/8/2013, n. 97, <i>Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea</i> , art. 13, c. 2	12.000.000,00	riduzione per il 2013 e 2014	

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati della Presidenza del Consiglio dei Ministri.



riduzioni future

riduzioni per l'anno 2014	importo
art. 1 <i>quater</i> , c. 4, d.l. n. 249/2004	5.000.000
art. 40, c. 1 <i>bis</i> , d.l. n. 98/2011; art. 1, c. 13, l. n. 220/2010	21.573.793
art. 60, c. 1, d.l. n. 112/2008; art. 2, c. 1, d.l. n. 78/2010	2.349.144
art. 21, c. 9, d.l. n. 98/2011	64.000.000
art. 13, c. 1 <i>quinqües</i> , d.l. n. 16/2012	79.611
art. 1, c. 279, l. n. 228/2012	14.000.000
d.l. n. 78/2010; d.l. n. 98/2011	1.247.438
art. 12, c. 3, lett. c <i>sexies</i> , d.l. n. 35/2013	2.100.000
art. 13, c. 2, lett. d, l. n. 97/2013	12.000.000
art. 12, c. 1, lett. g <i>bis</i> , d.l. n. 76/2013	10.000.000
totale	132.349.986

riduzioni per l'anno 2015	importo
art. 1 <i>quater</i> , c. 4, d.l. n. 249/2004	5.000.000
art. 40, c. 1 <i>bis</i> , d.l. n. 98/2011; art. 1, c. 13, l. n. 220/2010	21.573.793
art. 60, c. 1, d.l. n. 112/2008; art. 2, c. 1, d.l. n. 78/2010	2.349.144
art. 21, c. 9, d.l. n. 98/2011	64.000.000
art. 13, c. 1 <i>quinqües</i> , d.l. n. 16/2012	79.611
d.l. n. 78/2010; d.l. n. 98/2011	544.451
art. 12, c. 3, lett. c <i>sexies</i> , d.l. n. 35/2013	35.800.000
art. 21, d.l. n. 63/2013	35.000.000
art. 13, c. 2, lett. d, l. n. 97/2013	12.000.000
totale	176.346.9

riduzioni permanenti	importo
art. 1 <i>quater</i> , c. 4, d.l. n. 249/2004	5.000.000 dal 2006
art. 40, c. 1 <i>bis</i> , d.l. n. 98/2011; art. 1, c. 13, l. n. 220/2010	21.573.793 dal 2011
art. 21, c. 9, d.l. n. 98/2011	64.000.000 dal 2011
art. 13, c. 2, lett. d, l. n. 97/2013	12.000.000 dal 2014
totale	102.573.723

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati della Presidenza del Consiglio dei Ministri.



