



“A CHIARE LETTERE” - TRANSIZIONI

Giuseppe Casuscelli

(già ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Milano,
Dipartimento di Scienze Giuridiche “Cesare Beccaria”)

**L'otto per mille nella nuova relazione della Corte dei Conti:
spunti per una riforma ***

SOMMARIO: 1. La nuova Relazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – 2. Il silenzio delle istituzioni statali e la nota della CEI – 3. L'asserita conformità alla previsione legale e l'asserita adeguatezza della rendicontazione – 4. L'asserito, generalizzato consenso per il sistema in vigore – 5. La mancata espressione della scelta e il richiamo al modello delle votazioni politiche – 6. Le lezioni del passato e la miopia del presente – 7. La metamorfosi delle "esigenze di culto della popolazione" e i limiti al finanziamento pubblico che promanano dalla "laicità positiva" – 8. L'esito fallimentare della strategia del rinvio e la necessità di una decisione – 9. La necessità di una comune volontà riformatrice.

1 - La nuova Relazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

La Corte dei Conti - organo neutrale, autonomo e indipendente sia dal Governo sia dal Parlamento, con il compito istituzionale di sottoporre a controllo la gestione delle risorse pubbliche allo scopo di “perseguire l'utilizzo appropriato ed efficace dei fondi pubblici, la ricerca di una gestione finanziaria rigorosa, la regolarità dell'azione amministrativa e l'informazione dei poteri pubblici e della popolazione tramite la pubblicazione di relazioni obiettive”¹ -, per la seconda volta ha reso pubblica, di agevole accesso e di piana comprensione la «Relazione concernente la *“Destinazione e gestione dell'8 per mille: le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate”*»². Così facendo, la Corte ha osservato in concreto la regola dell'efficienza e

* Contributo non sottoposto a valutazione.

¹ Vedi http://www.corteconti.it/chi_siamo.

² D'ora in avanti, per brevità, “la Relazione” il cui testo, privo degli allegati che l'accompagnano, è riportato in calce a queste note per comodità del lettore.



della trasparenza amministrativa, e ha proseguito nell'intento informativo avviato con la pubblicazione della relazione dello scorso anno, confermandolo e rafforzandolo. Infatti, il comunicato stampa della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha reso noto che la Relazione era stata approvata in data 2 novembre 2015, con alcuni ritocchi dovuti alle modifiche apportate dal collegio in camera di consiglio³.

“La relazione – si legge nel comunicato - ha rilevato una serie di criticità nella gestione dell'istituto, quali: il meccanismo che permette ai beneficiari di ricevere più dalla quota indistinta destinata ai possibili beneficiari che non dalle precise scelte dei contribuenti; la rilevanza dei contributi, che ha superato ampiamente il miliardo di euro per anno; la scarsa pubblicità dell'ammontare delle risorse erogate ai beneficiari; il rilevante ricorso delle confessioni religiose alle campagne pubblicitarie; il rischio di discriminazione nei confronti di confessioni non firmatarie di accordi; l'assenza di controlli indipendenti sulla gestione dei fondi; la carenza di controlli sugli intermediari delle dichiarazioni dei redditi; lo scarso interesse dello Stato per la quota di propria competenza, essendo l'unico competitore che non sensibilizza l'opinione pubblica sulle proprie attività e che non promuove i propri progetti. Le somme disponibili vengono talvolta destinate a finalità diverse anche antitetiche alla volontà dei contribuenti.

La Corte nel sollecitare anche approfondimenti sulla attività intrapresa dall'Agenzia delle entrate per il monitoraggio sugli intermediari, dà atto del miglioramento nella divulgazione dei dati da parte delle amministrazioni coinvolte e constata un ulteriore rallentamento nell'attribuzione delle risorse di competenza statale”.

La Relazione e i documenti che l'accompagnano segnalano che si è avviato un processo di transizione destinato a coinvolgere lo spazio e le modalità operative del finanziamento pubblico alle confessioni religiose. L'accademia e la politica, per ciò solo, dovrebbero accingersi a farne un esame approfondito, per proporre e realizzare interventi adeguati di riforma del sistema; ma già una prima lettura offre all'una e all'altra spunti di riflessione di sicuro rilievo per evitare che anche in questa materia si debbano dolere in futuro di una nuova occasione mancata. La Relazione segnala, infatti, persistenti “criticità” (eufemismo

³ La deliberazione n. 8/2015/G (pres. D'Auria, rel. Mezzera) e la Relazione possono invece leggersi per esteso, con i relativi allegati, sul sito della Corte dei Conti (http://www.corteconti.it/comunicazione/comunicati_stampa/dettaglio.html?resourceType=/_documenti/comunicati_stampa/elem_0045.html).



in gara, per allusività, con la “*debolezza nella normativa*” segnalata in apertura⁴) che - trascorsi trent'anni dalla sua “invenzione”- coinvolgono profili strutturali di quel modello fiscale dell'8 per mille a suo tempo “insieme nuovo e autoctono”⁵, oltre che profili funzionali, gli uni e gli altri già segnalati – in modo più o meno aperto, incisivo, radicale – dalla dottrina ecclesiasticistica anche su questa Rivista.

2 - Il silenzio delle istituzioni statali

Nel nostro Paese (nel settore dei rapporti di natura economica e finanziaria, più che in altri) si è diffuso un *modus operandi* tipico del modello pratico di relazioni stato-chiesa cattolica (e stato-chiese in generale) che, dopo i sommovimenti occasionati dalla revisione del concordato lateranense, si è consolidato con il passare del tempo e si è assestato in una “zona grigia” dove indugia, nei suoi aspetti peggiori, tra l'inerte reticenza, la colpevole omertà e la retorica declamatoria. Quanto a quest'ultima, le dichiarazioni ufficiali, dell'una o dell'altra parte, a ogni livello, sono spesso frutto della finzione con cui, nel richiamare principi astratti e nel ribadire la volontà del rispetto delle leggi, si nascondono le effettive storture, gli allontanamenti dalle finalità dichiarate, le inazioni anche colpevoli e, talvolta, le malefatte.

Il Governo italiano, conosciuta la Relazione dell'organo di controllo, ha scelto la via più prudente di non commentarla, né in via diretta né affidando il compito al Ministro dell'interno o, quantomeno, al Presidente della Commissione governativa che, per l'appunto, ha “il compito di procedere alla revisione dell'importo deducibile e alla valutazione del gettito della quota IRPEF al fine di predisporre eventuali modifiche”⁶. Questo silenzio ha confermato “*il sostanziale disinteresse della politica sul punto*”⁷, e denota una prudenza eccessiva, un

⁴ I passi della Relazione riportati nel testo sono evidenziati dal carattere corsivo anche quando sono espressione di soggetti diversi dalla Corte.

⁵ Così definito, in occasione dell'incontro dell'Associazione degli “Amici dei Quaderni” del 24 febbraio 2015 presso la sede de il Mulino, dal suo “inventore” G. TREMONTI, *L'otto per mille trent'anni dopo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2/2015, p. 234. A commento critico di questo intervento si legga di V. TOZZI, *L'8 per mille il suo “inventore”*, nella rubrica “*A chiare lettere*” - *Confronti* di questa Rivista (n. 8/2015).

⁶ La Commissione è stata istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 settembre 1992, e da ultimo è stata prorogata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 novembre 2013.

⁷ Le parole, attribuite al Presidente *pro tempore* della Commissione, sono riportate alla p. 21 della *Relazione*.



indirizzo politico in siffatta materia non calibrato, considerato che la Commissione anzidetta (come si apprende, sia pure in modo frammentario, dalla Relazione della Corte dei Conti) aveva evidenziato alcune delle "criticità" e aveva prospettato in sede di Commissione paritetica⁸ che venisse "concretamente discussa l'opportunità di una revisione della quota dell'8 per mille, in vista di un suo possibile ridimensionamento quantitativo".

Gli organi istituzionali e i membri delle Camere, a quanto è dato sapere, non hanno divulgato alcun commento ufficiale, né hanno discusso il tema in aula o in una delle competenti commissioni, né hanno sollevato interrogazioni o interpellanze nell'esercizio dei poteri ispettivi propri di ogni singolo parlamentare.

3 - La nota della CEI: l'asserita conformità alla previsione legale e l'asserita adeguatezza della rendicontazione

La CEI, al contrario, ha dapprima esposto, in una memoria indirizzata alla Corte, alcune sue considerazioni sul tema (al pari di quanto fatto dai rappresentanti di altre confessioni), e ha poi diffuso un comunicato in cui asserisce di avere "utilizzato le somme destinate dai contribuenti in senso conforme alla previsione legale" e di avere "predisposto adeguate forme di rendicontazione e di pubblicità"⁹.

La prima delle affermazioni della CEI poco sopra riportate non può dirsi appagante. La "previsione legale" in oggetto di certo non può ritenersi chiara ed esauriente: il dettato normativo appare incompleto, per lo più generico, per non dire approssimativo, e il suo contenuto precettivo è stato ampliato o persino capovolto in modo arbitrario, con apposite disposizioni o in via di fatto (e ciò vale per l'una e l'altra parte), al fine di conseguire "finalità diverse anche antitetiche alla volontà dei contribuenti"¹⁰, utilizzando a questo fine una serie di "artifici che

⁸ L'istituzione della Commissione paritetica è prevista dall'art. 49 della legge n. 222 del 1985, e la sua composizione e nomina dall'art. 24 del D.P.R. n. 33 del 1987.

⁹ Il comunicato si può leggere, con il titolo *8 per mille: delibera della Corte dei Conti del 26 ottobre 2015, n. 8/2015/*, in Osservatorio Giuridico Legislativo della Conferenza Episcopale Italiana, n. 8/2015, del 4 novembre 2015 (e anche all'url http://www.chiesacatolica.it/ossgiur/siti_di_uffici_e_servizi/osservatorio_giuridico_legislativo/00074987_8_per_mille_delibera_della_Corte_dei_Conti_del_26_ottobre_2015_n_8/2015/G.html).

¹⁰ È rappresentativo il caso della formulazione della prima finalità del finanziamento, da utilizzare "per esigenze di culto della popolazione" (art. 48 legge n. 222 del 1985). Infatti, «L'espressione "esigenze di culto della popolazione" comprende molti settori di attività. Ecco alcuni esempi: **esercizio del culto** (spese per l'edilizia di culto, ivi comprese quelle per i nuovi centri parrocchiali o per il loro restauro, gli



alterano il rapporto partecipazione-contribuzione"¹¹. Solo per fare un esempio, il "rendiconto relativo alla **effettiva utilizzazione** delle somme" percepite con il sistema complessivo del finanziamento pubblico, previsto dal primo comma dell'art. 44 della legge n. 22 del 1985, è stato trasformato - in via unilaterale e in modo arbitrario, ma non contestato dal Governo italiano - in una tabella che riporta "i dati della **ripartizione** dei fondi assegnati secondo le tre destinazioni previste dalla legge 222/85"¹². Ora, è del tutto evidente che la fase della ripartizione, preliminare a quella dell'utilizzazione, si limita a enunciare gli **scopi** ripromessi, ma nulla dice sulla circostanza che gli obiettivi prefissati siano stati in tutto o in parte realmente conseguiti con l'utilizzo di tutti (o di parte de) i fondi assegnati in sede di previo riparto.

Il "rendiconto" previsto dalla legge al fine di consentire il riesame di legalità e regolarità dell'effettiva gestione dei proventi del finanziamento pubblico, e in primo luogo del loro utilizzo esclusivo per i fini vincolati concordemente individuati (le «esigenze di culto della popolazione» e il «sostentamento del clero»), è così divenuto una "dichiarazione non vincolante d'intenti"¹³, uno scarso elenco di risultati che la CEI si prefigge di conseguire con l'assegnazione di quote di quei proventi a un numero imprecisato di soggetti istanti.

arredi sacri, ecc.); **esercizio della cura delle anime** (sostegno ad attività pastorali, facoltà teologiche e istituti di scienze religiose, parrocchie in condizioni di necessità straordinarie, iniziative a favore del clero anziano e malato, mezzi di comunicazione sociale ecc.); **formazione del clero e dei religiosi; scopi missionari; catechesi ed educazione cristiana** (oratori e patronati, associazioni e movimenti, ecc.); inoltre, talune diocesi hanno inserito altre destinazioni specifiche: organizzazione del sinodo diocesano, sostegno ai campi scuola formativi per ragazzi e adolescenti, il sostegno ai consultori familiari, i centri accoglienza e di ascolto, la formazione degli operatori, ecc. nonché le iniziative pluriennali diocesane»: così si legge nel documento della **Conferenza Episcopale Italiana, Servizio per la promozione del sostegno economico alla Chiesa, Otto per mille. Destinazione ed impieghi 1990-2014, Sintesi per la stampa, Rendiconto 1990-2014 aggiornato a maggio 2015. In allegato la ripartizione delle nuove assegnazioni maggio 2015**, p. 7 (in <http://www.8xmille.it/rendiconti/rendiconto2015.pdf>).

¹¹ Vedi **N. FIORITA**, *Il pluralismo in materia religiosa nel settore del finanziamento pubblico delle confessioni*, in *Diritto e religione in Italia, Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di S. Domianello, il Mulino, Bologna, 2012, p. 85.

¹² Cfr. **Conferenza Episcopale Italiana, Servizio per la promozione del sostegno economico alla Chiesa, Otto per mille. Destinazione ed impieghi 1990-2014**, cit., p. 6 (mio il grassetto)..

¹³ Una "nota della spesa" l'ha chiamata **V. TOZZI**, *L'8 per mille il suo "inventore"*, cit., p. 11.



Un prospetto siffatto è sicuramente inidoneo, per l'assenza del necessario carattere (più o meno accentuato) di analiticità e per l'atipicità dei suoi contenuti, a rappresentare "in modo chiaro, completo e trasparente l'effettivo impiego delle somme percepite per le finalità cui sono destinate"¹⁴, e a consentire il controllo di veridicità del conto presentato¹⁵, come invece dovrebbe.

La seconda affermazione, circa l'asserita adeguatezza della rendicontazione, è agevolmente smentita dalla scarsità e stringatezza delle voci del rendiconto annuale della CEI e dalla non verificabilità dei dati in esso riportati alla luce di parametri prestabiliti e costanti nel tempo: ci aiuta a rendercene conto il confronto con le «Linee guida per la predisposizione del rendiconto circa la destinazione delle quote del "5 per mille dell'Irpef"», predisposte dalla Direzione generale per il terzo settore e le formazioni sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali¹⁶. L'inadeguatezza dell'attuale strumento di verifica è evidenziata dalla circostanza che non sono indicati i criteri di scelta degli obiettivi da realizzare in ognuno dei tre settori; che non sono prefissati i tempi di ultimazione delle opere di non immediato realizzo; che non è prevista (né è resa conoscibile) la puntuale rappresentazione diacronica dei risultati conseguiti settore per settore.

Un'omissione siffatta - grave, alla luce della costante periodicità dell'assegnazione di risorse e della necessità di una programmazione pluriennale affinché siano realizzati non pochi dei fini da conseguire - sembra diretta a dare per scontato che i fabbisogni al cui soddisfacimento sono indirizzate le contribuzioni siano inesauribili, sempre rinnovati e costanti nel tempo per quantità e qualità degli interventi richiesti.

4 - L'asserito, generalizzato consenso per il sistema in vigore

La nota della CEI afferma ancora che

"L'impostazione adottata e la prassi seguita fino ad oggi non hanno suscitato critiche, salvo alcuni interventi isolati o comunque

¹⁴ Così recita il primo comma dell'art. 8 del DPCM 19 marzo 2008 relativo al cinque per mille. Sull'obbligo di rendiconto connesso alle contribuzioni statali ordinarie rinvio a quanto scritto in **G. CASUSCELLI**, *Enti ecclesiastici*, in *Commentario del Codice civile* diretto da E. Gabrielli, *Delle persone*, a cura di A. Barba, S. Pagliantini, *Leggi collegate*, ***, Utet, Torino, 2013, specie pp. 418-423.

¹⁵ Così **V. TOZZI**, *L'8 per mille il suo "inventore"*, cit., p. 11

¹⁶ Le Linee guida possono leggersi all'url <http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/CinquePerMille/Documents/Nuove%20Linee%20guida%20rendiconti.pdf>.



minoritari. Si può anzi rilevare un sostanziale e largo consenso, sia da parte delle istituzioni statali, sia da parte dell'opinione pubblica, che in larghissima maggioranza esercita a favore della Chiesa cattolica la libertà di scelta prevista dalla legge 222¹⁷.

Qualcuno potrà chiedersi se queste affermazioni sono frutto di leggerezza, d'imprudenza (o d'impudenza). Infatti, per restare nell'ambito delle istituzioni statali, già nel febbraio 1996 la Commissione paritetica prima richiamata aveva ammesso - come ricorda la Relazione - che i livelli delle contribuzioni a favore della Chiesa cattolica erano alti al punto che "un loro ulteriore incremento" (poi verificatosi) avrebbe potuto "comportare, in sede della prossima verifica triennale, una revisione dell'aliquota del c.d. 8 per mille". E, ancora, nel settembre 2014 i rappresentanti del Governo nella Commissione avevano proposto di discutere "l'opportunità di una revisione della quota dell'8 per mille, in vista di un suo possibile ridimensionamento quantitativo" per il "più che soddisfacente livello del flusso finanziario e anche in ragione della generale crisi economica dell'area occidentale".

Un'ulteriore ragione è offerta dalla circostanza che la finalità primaria del finanziamento pubblico, in origine e secondo l'intenzione delle parti, vale a dire il sostentamento del clero, era stata "ampiamente soddisfatta"¹⁸ sin dall'avvio del sistema, ed era andata perdendo progressivamente peso a vantaggio delle altre finalità.

Quanto all'opinione pubblica, parlare di "larghissima maggioranza" equivale a deformare il dato di realtà: la percentuale effettiva dei contribuenti che optano di propria volontà per l'assegnazione alla Chiesa, invero, assomma a solo un terzo (all'incirca) del totale. Se questa ridotta percentuale fa assegnare a essa oltre l'85% dei contributi (quasi il triplo del terzo "reale") è solo grazie ai "voti non espressi, ma acquisiti per proiezione dall'espresso sul non espresso"¹⁹. Quella "larghissima maggioranza", dunque, non è reale, ma è acquisita

¹⁷ Il testo può leggersi sul notiziario della CEI Osservatorio Giuridico Legislativo, n. 10, ottobre 2015, *Note e commenti*, pp. 1-3 (e anche all'url http://www.chiesacattolica.it/oss_giur/siti_di_uffici_e_servizi/osservatorio_giuridico_legislativo/00074987_8_per_mille_deli_bera_della_Corte_dei_Conti_del_26_ottobre_2015_n_8/2015/G.html).

I Radicali italiani hanno presentato una proposta di referendum abrogativo del secondo periodo dell'art. 47 delle legge n. 222 del 1985, in ordine al caso delle scelte non espresse: si veda al riguardo F. ALICINO, *Un Referendum sull'otto per mille? Riflessioni sulle fonti*, in questa Rivista, n. 33/2013.

¹⁸ Cfr. C. CARDIA, *Otto per mille e offerte deducibili*, in *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L'esperienza di un ventennio (1985-2005)*, a cura di I. Bolgiani, il Mulino, Bologna, 2007, p., p. 247.

¹⁹ La formula è di G. TREMONTI, *L'otto per mille trent'anni dopo*, cit., p. 234.



grazie a un artificioso “meccanismo [che] neutralizza la non scelta”, di modo che

“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”.

In altre parole, segnala la Relazione, “il contributo dell’8 per mille è [divenuto] obbligatorio per tutti, a prescindere dall’intenzione manifestata” in violazione del principio costituzionale di ragionevolezza. Solo la così detta “arte della politica” consente all’ideatore del sistema di assumere una posizione agnostica rispetto all’interrogativo se questo esito debba considerarsi “scandaloso” o no²⁰.

Del resto, se pure occorresse una controprova della scomoda realtà del dato percentuale, si deve ricordare che il solo strumento di finanziamento rimesso per l’intero alla volontà del dichiarante – vale a dire la possibilità per il contribuente di 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 (art. 46 della legge n. 222 del 1985) - ha dato, per autorevole riconoscimento, un “risultato [che] resta d’una modestia in qualche modo sconcertante”, sebbene si tratti in linea teorica “della forma maggiormente espressiva del valore di comunione e di partecipazione corresponsabile in termini ecclesiali”²¹.

Se si fosse portato il dovuto e pieno rispetto ai “*principi di proporzionalità, di volontarietà e di uguaglianza*” le somme risultanti dalle scelte non espresse sarebbero restate unicamente nella disponibilità dell’erario in quanto gettito dell’imposta, anziché essere ripartite in proporzione alle scelte espresse²².

5 – La mancata espressione della scelta e il richiamo al modello delle votazioni politiche

²⁰ “È così scandaloso? Non so!” ha affermato G. TREMONTI, *L’otto per mille trent’anni dopo*, cit., p. 234.

²¹ Così il Cardinale A. NICORA, *Gli Accordi del 1984 e la legislazione ecclesiastica successiva: riflessioni su un ventennio di sperimentazioni*, in *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose*, cit., p. 361. Ma di “netto fallimento” ha parlato con chiarezza C. CARDIA, *Otto per mille e offerte deducibili*, cit., p. 239.

²² In questo senso C. CARDIA, *Otto per mille e offerte deducibili*, cit., p. 237.



Due parole vanno spese sull'affermazione della CEI (ripresa nella Relazione) secondo cui, in materia di riparto delle scelte non espresse, "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". Il silenzio, com'è ovvio, di per sé non può mai essere inteso come una dichiarazione di volontà riconducibile al soggetto che non l'ha espressa; ma ancora meno può essere utilizzato come se fosse una dichiarazione di volontà di costui intesa a confermare (e rafforzare) non una scelta propria, sia pure tacita, ma le scelte che gli altri contribuenti effettueranno. Un esito conforme, del resto, all'originaria volontà delle parti contraenti dell'Accordo del 1984, che si proponevano di agevolare "la libera contribuzione dei cittadini" e di prestare "pieno rispetto delle scelte" dei medesimi, dando luogo alla "ripartizione delle somme [...] in proporzione alle scelte operate"²³.

Ora, per un verso, il contribuente ha la **facoltà** e non l'**obbligo** o il **dovere** di scegliere **se** destinare, e **a chi**, una quota pari all'otto per mille dell'imposta complessiva sul reddito delle persone fisiche; e, per altro verso, nessun elemento desumibile dalla dichiarazione dei redditi (in qualunque forma effettuata) può fare ragionevolmente ritenere al legislatore che quel silenzio sia "circostanziato" al punto da essere indicativo di una volontà presunta di scelta. Il contribuente è (e rimane in ogni tempo) libero di scegliere "se" e a "a chi" destinare quella quota, libero di partecipare o no alla quantificazione e alla ripartizione della quota del gettito dell'imposta che sarà "liquidata dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali" (art. 47, secondo comma, legge n. 222 del 1985), e deve essere di conseguenza libero da ogni possibile interpretazione della sua volontaria non scelta. La sua "non scelta" potrà essere utilizzata per convalidare e accrescere la portata delle scelte effettuate da altri solo violandone il legittimo affidamento sul fatto che la mancata sottoscrizione (di una) delle caselle che nel modello della dichiarazione contrassegnano le confessioni ammesse al finanziamento comporterà che nessuna di esse se ne avvantaggerà, e solo fornendogli informazioni inadeguate a garantire una "completa e agevole conoscenza" della disciplina concernente gli effetti della sua mancata sottoscrizione²⁴.

²³ Così si era espressa la Commissione paritetica per gli enti ecclesiastici, prevista dall'art. 7.6 dell'Accordo, nella *Relazione sui principi* (Roma, 6 luglio 1984) portata a conoscenza del Parlamento (pubblicata in *Dir. eccl.*, 1984, p. 732 s.; mio il grassetto).

²⁴ L'art. 5.1 della legge 27 luglio 2000, n. 212 ("Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente") prescrive infatti che "L'amministrazione finanziaria deve assumere idonee iniziative volte a consentire la completa e agevole conoscenza delle disposizioni legislative e amministrative vigenti in materia tributaria ..."



La soluzione accolta nella legge di derivazione pattizia, in forza della quale "in caso di scelte non espresse da parte dei contribuenti, la destinazione si stabilisce in proporzione delle scelte espresse" (art. 47, terzo comma, legge n. 222 del 1985), è frutto di una discrezionalità del legislatore che trasmoda nell'arbitrio. Essa appare come la versione post-moderna dei vantaggi elargiti dallo Stato alle chiese "più favorite" che comportano la discriminazione delle altre, in una sorta di "ermeneutica della continuità"²⁵: quella soluzione viola, pertanto, l'effettività del diritto di libertà religiosa dei fedeli che appartengono a confessioni non ammesse al finanziamento pubblico (art. 19 Cost.), viola l'uguale libertà davanti alla legge di tutte le confessioni (art. 8, primo comma, Cost.) e il divieto di discriminazione tra di esse (*ex artt.* 9 e 14 CEDU²⁶), oltre a essere sprovvista di un'adeguata *ratio legis* (e rivelarsi dunque irragionevole, in violazione dell'art. 3 Cost., primo comma)²⁷. Ed è irragionevole anche sotto il profilo degli effetti distorsivi che produce, poiché solo per questo artificio una confessione si vede assegnare un importo triplo di quello espressamente voluto dal totale dei contribuenti che hanno dichiarato la loro volontà.

La CEI, per giustificare quest'artificio, si appella al "*modello delle votazioni politiche [...] 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*"²⁸. Il richiamo può sembrare al più suggestivo, ma è solo fuorviante per almeno due ragioni che escludono la fondatezza in questo caso di ogni analogia e anche di ogni semplice assimilazione. Primo, perché l'esercizio del diritto di voto è un dovere civico (art. 48, secondo comma, Cost.) essenziale per il funzionamento delle istituzioni democratiche e degli organi rappresentativi della Repubblica, e non una mera facoltà il cui mancato esercizio ha solo

²⁵ L'espressione, adoperata in senso ben diverso, è di **G. LA TORRE**, *Il paradigma della continuità come chiave di lettura dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia*, in questa Rivista, febbraio 2012, per il quale "Considerare la vicenda storica dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia dall'unità ad oggi secondo l'ermeneutica della continuità, anziché della frattura, aiuta a comprendere il formarsi progressivo nel tempo, naturalmente non senza pause di arresto e momenti di ritorno indietro, di un'idea tutta italiana di laicità" (p. 21).

²⁶ Come si evince dalla decisione, definitiva, della Cedu, I sezione; nel caso *Jehovas Zeugen in Österreich v. Austria* del 25 settembre 2012 (n. 27540/05).

²⁷ Vedi **V. TOZZI**, *L'8 per mille il suo "inventore"*, cit., p. 14.

²⁸ Il richiamo è fatto anche da **G. TREMONTI**, *L'otto per mille trent'anni dopo*, cit., p. 234, sia pure in forma velatamente dubitativa. Per l'A., "in campo elettorale la proiezione del non votato a favore del votato c'è di sicuro. Ma non è considerata frode elettorale. Anzi è considerata come espressione di una modernità democratica positiva".



conseguenze pratiche, d'ordine economico, a vantaggio di soggetti "terzi". Secondo, perché il numero dei seggi da ripartire nelle votazioni politiche è puntualmente predeterminato dal legislatore, e non varia con il variare del numero degli elettori che si sono presentati ai seggi per l'effettivo esercizio del loro diritto di voto, mentre il finanziamento pubblico alle confessioni - che non dà vita a una competizione con lo Stato e tra di esse per il riparto nell'interesse di un ammontare predeterminato - non ha un tetto stabilito dal Parlamento sovrano che debba comunque essere assegnato nella sua interezza in proporzione dei consensi espressi²⁹.

6 - Le lezioni del passato e la miopia del presente

Le lezioni del passato non sono servite a migliorare il modello pattizio di relazioni stato-chiese, a renderlo sempre più conforme al sistema democratico, a rafforzarne i mutamenti positivi, a risolverne le contraddizioni, a garantirne, in breve, la vitalità. Lo dimostra, ad esempio, il tacito accordo a non dare seguito all'impegno del 1984 di rivedere la situazione dello IOR³⁰, già allora al centro di scandali nazionali e internazionali, senza che la Banca d'Italia e il Governo contestassero il fatto che un ente statutariamente inteso a svolgere attività di beneficenza praticasse l'esercizio illegittimo di attività bancaria. Si è lasciata degenerare la situazione (già intollerabile al tempo delle vicende del Banco Ambrosiano) fino al punto di vanificare quell'immunità dalla giurisdizione dello Stato assicurata da un'abnorme sentenza del giudice della legittimità che ne aveva affermato la natura di ente centrale della Santa Sede; di provocare il fermo intervento delle istituzioni europee (dopo l'adozione dell'euro anche da parte dello Stato della Città del Vaticano); di richiedere i ripetuti e profondi interventi di Benedetto XVI e poi di Francesco per la riforma delle istituzioni finanziarie vaticane; di sobillare le fazioni interne alla Curia romana; di sollevare scandali mediatici; di fare promuovere indagini giudiziarie vaticane e italiane che adombrano il sospetto che siano state compiute attività di riciclaggio.

²⁹ Il tetto massimo per il cinque per mille è stato innalzato a 400 milioni di euro.

³⁰ Nella Lettera del Prefetto del Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa al Presidente del consiglio dei ministri del 15 novembre 1984, al punto III, comma secondo, si legge: "La Santa Sede conferma la sua disponibilità a esaminare col Governo italiano questioni riguardanti le attività in Italia dell'Istituto per le Opere di Religione" (cfr. **S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI**, *Codice del diritto ecclesiastico*, con la collaborazione di A. Licastro, M. Toscano, 5^a ed., Giuffrè, 2009, p. 430).



Quanta miopia! Grande, quanto quella di chi oggi finge di non vedere che il concorso di più fattori richiede una riforma del sistema dell'otto per mille che ponga fine agli ingiustificati privilegi delle chiese ammesse al finanziamento per questa via; alla manifesta violazione dell'affidamento del cittadino-contribuente in caso di sua mancata indicazione del destinatario; all'opacità della gestione e dei controlli su ripartizione, assegnazione e utilizzo dei contributi e sui risultati effettivamente conseguiti dai singoli beneficiari.

Si deve tenere a mente che le disposizioni dell'Accordo del 1984, e parimenti le norme attuative di derivazione pattizia, devono essere lette alla luce della giurisprudenza costituzionale che, a fare data dal 1989³¹, ha delineato il nuovo profilo delle relazioni della Repubblica con le confessioni, necessariamente rispettose e doverosamente serventi del principio supremo della laicità dello Stato. Le parti – nell'includere l'edilizia di culto tra le materie oggetto di regolamentazione pattizia – avevano specificato che il finanziamento pubblico avrebbe dovuto essere utilizzato dalla Chiesa per le "esigenze di culto della popolazione"³²: il loro soddisfacimento per il tramite della realizzazione di "servizi religiosi" (secondo la terminologia della legislazione urbanistica), ha per effetto, in forza della lettura offerta dal giudice delle leggi, "di rendere concretamente possibile, e comunque di facilitare, le attività di culto, che rappresentano un'estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa"³³. Di conseguenza, l'utilizzo del finanziamento pubblico per l'appagamento delle esigenze religiose della popolazione (mediante la realizzazione di edifici – chiese, templi, oratori, sinagoghe, moschee, pagode, ecc., e di attrezzature destinate al culto) esige che l'intervento dei pubblici poteri (quale che sia la fonte normativa che lo preveda) sia volto a soddisfare in modo diretto e immediato l'interesse di una comunità di fedeli, a compiuta garanzia dell'effettività della loro libertà religiosa³⁴, e solo in via indiretta e mediata gli interessi dell'istituzione cui essi appartengono.

³¹ Il richiamo è a Corte cost., sentenza n. 289 del 1988.

³² oltre che per il "sostentamento del clero" e per "interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo", secondo quanto dispone l'art. 48 della legge n. 222 del 1985.

³³ Corte cost., sentenza n. 195 del 1993, punto 3 del *Considerato in diritto*, e sentenza n. 346 del 2002, punto 2 del *Considerato in diritto*.

³⁴ "... l'apertura e la destinazione degli edifici al culto pubblico attengono al cuore della libertà religiosa, o meglio alla garanzia di effettività di questa libertà": così **P. FLORIS**, *Apertura e destinazione al culto*, in *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, a cura di D. Persano, Vita & Pensiero, Milano, 2008, p. 57.



7 - La metamorfosi delle "esigenze di culto della popolazione" e i limiti al finanziamento pubblico che promanano dalla "laicità positiva"

E invece quelle "esigenze di culto della popolazione" meritevoli di protezione hanno subito una metamorfosi: sono divenute, a seguito di un'aggiunta (innocua all'apparenza, e) decisa in via unilaterale, "esigenze di culto e [anche di] pastorale" riconducibili alla popolazione e anche alle istituzioni e alle strutture organizzative della Chiesa. Sono state ricomprese così, di fatto (dilatando sia la nozione di "culto" sia quella di "pastorale"), le assegnazioni di fondi da parte della CEI "Alle diocesi (per culto e pastorale)", alla "Edilizia di culto" - anch'essa "dilatata" per comprendere non solo la "Nuova edilizia di culto" ma anche la "Tutela beni culturali ecclesiastici" -, al "Fondo per la catechesi e l'educazione cristiana", ai Tribunali Ecclesiastici Regionali, e a non precisate (quanto a contenuti, finalità, percettori e destinatari) "Esigenze di rilievo nazionale"³⁵.

Si tratta, all'evidenza, di espressioni oltremisura late o generiche, che invece necessitano di essere definite con precisione e circoscritte in ambiti certi, chiari e vincolanti poiché non vi è motivo (e/o possibilità d'ordine ermeneutico) di ritenere, per un verso, che queste finalità siano perseguibili nel pieno rispetto del principio di laicità e che, per altro verso, i contribuenti intendano finanziare con la loro scelta la costruzione e la manutenzione (non solo di chiese, ma anche di pertinenze di ogni tipo, ossia) di case canoniche, cinema-teatri

³⁵ Ripartizioni e termini sono tratti dall'allegato al *Rendiconto generale delle destinazioni dell'8xmille assegnate alla Chiesa cattolica per l'anno 2015* approvato dalla CEI nel corso della 68^a Assemblea generale (Roma 18-21 maggio 2015) pubblicato a cura del Servizio per la promozione del sostegno economico alla Chiesa cattolica (<http://www.8xmille.it/Rendiconto>).

"Tra le molte opere sostenute per rispondere alle diverse esigenze di culto della popolazione troviamo: attività di promozione dell'ecumenismo e della pace, attività di promozione pastorale per i detenuti, attività di formazione dei giovani lavoratori, animazione delle strutture di collegamento della vita consacrata, promozione di studi sulla musica sacra, promozione di studi sulla storia della liturgia, valorizzazione e promozione dell'arte sacra, censimento e custodia del patrimonio bibliografico ecclesiastico, promozione delle attività educative e formative per i giovani, ricerca e informazione sulle sette, promozione delle attività dell'apostolato biblico, informazione sulle attività missionarie nel Terzo Mondo, promozione della responsabilità educativa, sostegno di associazioni per la promozione delle famiglie e nel campo dei mass-media, promozione dell'attività formativa di associazioni ecclesiali, promozione di studi giuridici e morali. Di particolare rilievo è il sostegno alla formazione dei sacerdoti stranieri provenienti da paesi di missione che vengono in Italia per completare gli studi." (ivi, p. 10)



parrocchiali, sale per riunioni e conferenze, aule scolastiche, campi sportivi, case-albergo per sacerdoti aperte ai terzi, e via dicendo³⁶. Il nesso strumentale tra l'erogazione del sostegno pubblico e la concezione positiva della libertà religiosa dei cittadini-fedeli non può essere inteso ad assolvere finalità che, per quanto necessarie e meritevoli nell'ottica della Chiesa, non rientrano nella prospettiva della "laicità positiva" della Repubblica.

Quanto all'edilizia di culto, in particolare, si deve tenere in conto che, a dispetto della sovrapposizione di contributi di diversa fonte e natura³⁷ (non ancora compiutamente esplorati e catalogati in modo d'avere indici sicuri di apprezzamento quantitativo e qualitativo), un numero crescente delle 95.000 chiese esistenti³⁸ non sono più officiate, o lo sono in modo saltuario e in orari ridotti; che non di rado il diritto al libero accesso non è garantito (persino ai credenti), alla pari del diritto al pubblico e gratuito godimento di molti edifici religiosi ricompresi tra i "beni culturali"; che non necessitano più significative risorse destinate alla costruzione di nuove chiese come negli anni del dopoguerra del secolo scorso, in considerazione sia del calo demografico, sia della diminuita partecipazione dei fedeli alle funzioni religiose, sia del fatto che le leggi regionali disciplinano l'erogazione di contributi per la costruzione di edifici di culto (in quanti ricompresi tra le opere di

³⁶ Anche alcune normative regionali hanno ampliato in modo indiscriminato la nozione di "servizi religiosi". «La L. reg. Lombardia n. 12 del 2005, all'art. 71.1 prospetta una nozione molto ampia di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, non sempre connesse a finalità di culto in senso stretto e non sempre di interesse comune. Sono infatti inclusi, oltre a "gli immobili destinati al culto anche se articolati in più edifici compresa l'area destinata a sagrato" (lett. a), anche: "b) gli immobili destinati all'abitazione dei ministri del culto, del personale di servizio, nonché quelli destinati ad attività di formazione religiosa; c) nell'esercizio del ministero pastorale, gli immobili adibiti ad attività educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro compresi gli immobili e le attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio e similari che non abbiano fini di lucro; c-bis) gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali" (quest'ultima lettera è stata aggiunta dalla L. reg. Lombardia n. 3 del 2011)»: così **N. MARCHEI**, *L'edilizia e gli edifici di culto*, in *Nozioni di Diritto ecclesiastico*, a cura di G. Casuscelli, 5ª ed., Giappichelli, Torino, 2015, p. 341, nt. 18.

³⁷ Ricorda **R. BOTTA**, *Le fonti di finanziamento dell'edilizia di culto*, in *Dir. eccl.*, 1994, I, p. 791, che gli "interventi finanziari degli enti territoriali, Regioni e Comuni in particolare, [...] costituiscono oggi il principale canale di finanziamento dell'edilizia di culto in parallelo con l'utilizzo allo stesso fine [...] di una porzione delle somme derivanti dall'8 per mille", al punto da ritenerli "determinant[i]. in senso assoluto per il futuro dell'edilizia di culto" (p. 794).

³⁸ Il dato si legge nel *Rendiconto* della CEI prima citato, alla p. 9.



urbanizzazione secondaria) con una quota parte variabile dei contributi sugli oneri di urbanizzazione; che un altro canale di finanziamento fluisce dalle fondazioni bancarie che sono

“oggi tra i principali finanziatori di progetti di restauro e recupero di importanti complessi chiesastici in molte città italiane [...] ma anche di puntuali interventi di conservazione [...] di chiese, parrocchiali e non, sparse sul territorio e care alla popolazione”³⁹;

che oltre settecento tra abbazie, basiliche e chiese di grande interesse storico-artistico, distribuite su tutto il territorio nazionale, fanno parte del patrimonio del Fondo edifici di culto che provvede alla loro conservazione, restauro, tutela e valorizzazione (art. 58 legge n. 222 del 1985); che gli immobili destinati al culto (e ancora certose, abbazie, monasteri) appartenenti allo Stato (al demanio o al patrimonio) e in uso agli enti ecclesiastici “sono agli stessi concessi gratuitamente al medesimo titolo e senza applicazione di tributi” ovvero locati a fronte del pagamento di un canone annuo ricognitorio⁴⁰.

E non si deve dimenticare che gli “interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo” coprono un’area di interessi costituzionalmente protetti e affidati in via primaria alle cure dello Stato, che ha fatto della solidarietà un dovere costituzionale inderogabile (art. 2 Cost.)⁴¹. Lo Stato, dunque, non solo “non è affatto tenuto a versare denaro pubblico alle confessioni perché queste lo utilizzino in attività sociali, umanitarie, o caritative che dir si voglia”⁴², ma ha l’obbligo ancora più cogente, qualora lo versi, di un controllo

³⁹ Così **P. CAVANA**, *Gli edifici dismessi*, in *Gli edifici di culto*, cit., p. 232, con riferimento alle «disposizione di legge che comprendono tra i settori di intervento delle fondazioni bancarie [anche] la “religione e sviluppo spirituale” oltre che l’ “arte, attività e beni culturali”» (p. 232), che ricomprende le fondazioni medesime tra i soggetti dell’organizzazione delle “libertà sociali”.

⁴⁰ Per un quadro d’insieme si può leggere la Circolare n. 34, del Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici della CEI, in tema di “Applicazione agli enti ecclesiastici del Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 settembre 2005, n. 296” (http://www.chiesacattolica.it/documenti/2007/03/00012467_testo_del_regolamento_testo_della_circola.html).

Agli edifici di culto anzidetti vanno poi sommati quelli appartenenti agli enti locali territoriali (regioni, province e comuni) con analogo regime.

⁴¹ Rinvio a **G. CASUSCELLI**, *Associazioni ed enti in una solidarietà in crisi: le risposte del diritto canonico e del diritto ecclesiastico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 36/2013; **F. FRENI**, *La libertà religiosa tra solidarietà e pluralismo. Analisi e proposte sul modello di laicità all’italiana*, Jovene, Napoli, 2013; **G. CASUSCELLI**, *Enti ecclesiastici e doveri di solidarietà*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 7/2014.

⁴² Così ancora **C. CARDIA**, *Otto per mille e offerte deducibili*, ivi, p. 242.



effettivo ed efficace sull'utilizzo di quel denaro e sul rispetto dei principi della nostra Carta.

8 - L'esito fallimentare della strategia del rinvio e la necessità di una decisione

Il rinvio continuo della soluzione dei problemi, secondo un metodo adottato dall'una e dall'altra parte, attenta al principio di leale collaborazione che deve presiedere al sistema dei rapporti, specie quando le Parti si sono solennemente impegnate "alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese" (art. 1 dell'Accordo del 1984).

La strategia del rinvio è stata adottata per un problema semplice quale quello relativo alla "prassi arbitrariamente introdotta"⁴³ del pagamento di un biglietto d'ingresso nelle chiese. Sollevato in seno alla menzionata Commissione paritetica nel 2002 da parte governativa, riproposto nel 2005 in termini più fermi con la richiesta che "la prassi del biglietto di ingresso venga superata sull'intero territorio nazionale", ha dato luogo all'impegno della parte ecclesiastica "ad adottare, nell'ambito delle proprie competenze, iniziative idonee a rispondere alle esigenze prospettate": ma, "nonostante la serietà di questo impegno non è da credere che i biglietti di ingresso scompariranno dovunque in tempi brevi"⁴⁴! Un giorno, prima o poi, un giudice si accorgerà che ogni edificio destinato al culto gode sì di uno status civilistico speciale (*ex art. 831, secondo comma, c.c.*) chiunque ne sia il proprietario, ma è al contempo gravato di una servitù d'uso pubblico o da un vincolo di destinazione (*ex art. 53, secondo comma, legge n. 222 del 1985*) a vantaggio della generalità dei consociati.

La medesima strategia è stata adottata per la disciplina di attuazione dell'art. 8 dell'Accordo, ancora rimessa (dopo trent'anni!) alla legge matrimoniale del 1929, palesemente inidonea a rispettare norme e principi della sopravvenuta Costituzione repubblicana: il risultato ultimo è stato l'azzoppamento (divenuto ora "agonia"⁴⁵) dello speciale

⁴³ L'espressione è di C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 416.

⁴⁴ I passi citati sono di G. FELICIANI, *Le chiese nel quadro della tutela del patrimonio culturale* (nel volume a cura di D. Persano, *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Vita e Pensiero, Milano, 2008), specie p. 264 ss., al quale si rinvia per la ricostruzione della vicenda.

⁴⁵ Vedi N. COLAIANNI, *Il giusto processo di deliberazione e le "nuove" sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale*, in questa Rivista, n. 39/2015, p. 27.



sistema processuale apprestato per rendere efficaci civilmente le sentenze di nullità dei matrimoni canonici trascritti pronunciate dai tribunali ecclesiastici, rappezzato a più riprese dal giudice della legittimità, e oggi in buona misura vanificato.

Tornando ora all'otto per mille, i primi scandali sull'uso distorto (penalmente rilevante) dei fondi affiorano nei mezzi di comunicazione, che non li creano a loro uso e consumo, ma li raccolgono dalla cronaca giudiziaria, magari amplificandoli: questi sconcerti, e i tanti altri che agitano l'economia e la finanza (della Santa Sede e) della Chiesa italiana, sono insieme effetto e causa del crescente degrado del clericalismo che l'affligge⁴⁶, della "malattia dell'accumulare" e del "profitto mondano"⁴⁷. Il male non sta nell'informazione, ma altrove: sta nella violazione dei principi costituzionali imputabile al vigente sistema di finanziamento pubblico delle chiese, nell'imperfezione tecnica delle leggi, nel riserbo sulle analisi periodiche affidate alle commissioni paritetiche (cui, peraltro, manca il necessario carattere di terzietà e indipendenza), nell'opacità degli strumenti di controllo dell'efficacia, efficienza ed economicità della sua gestione, nell'accondiscendenza della prassi amministrativa, nei silenzi curiali, nella mancanza di un apposito sistema sanzionatorio dell'eventuale non veridicità del rendiconto⁴⁸ e delle violazioni accertate e non rimosse, adeguato alla cospicua entità dei flussi finanziari generati dal sistema dell'otto per mille, non prevista a suo tempo.

Imputare all'organo di controllo, come fa la CEI, (il rischio di)

"una visione parziale, che non solo ignora o trascura i benefici per la collettività che derivano dall'impiego dell'8 per mille da parte delle confessioni religiose, ma finisce per mettere in discussione i capisaldi del sistema, prospettando opzioni di politica del diritto discutibili nel merito e comunque estranee al perimetro dell'indagine amministrativa contabile"

⁴⁶ "Sembra proprio venuto il momento che la Chiesa cattolica recuperi la propria dimensione costitutiva, la dimensione escatologica. E ritrovi la forza della profezia, del coraggio, sradicando per sempre dal suo corpo quel male micidiale, il clericalismo, che ne corrode l'anima" (G.F. SVIDERCOSCHI, *Il ritorno dei chierici. Emergenza Chiesa tra clericalismo e concilio*, Dehoniane, Bologna, 2012, p. 10)

⁴⁷ Sono queste due delle quindici "malattie curiali" e tentazioni "più abituali nella nostra vita di Curia", come affermato da FRANCESCO, *La Curia Romana e il Corpo di Cristo*, per la *Presentazione degli auguri natalizi della Curia Romana* il 22 dicembre 2014 (http://w2.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2014/december/documents/papa-francesco_20141222_curia-romana.html).

⁴⁸ Cfr. V. TOZZI, *L'8 per mille il suo "inventore"*, p. 11



sembra frutto non di pacata argomentazione, ma di ostinata dimenticanza dell'insegnamento conciliare (richiamato nel Preambolo dell'Accordo del 1984) che chiede alla Chiesa la rinuncia a ogni privilegio e vantaggio patrimoniale offerto dall'autorità civile, e persino all'esercizio dei diritti legittimamente acquisiti, ogni qual volta la conseguenza sia di fare dubitare della sincerità della sua testimonianza (come da qualche tempo accade, ed è autorevolmente riconosciuto che accada⁴⁹), ovvero ogni qual volta nuove circostanze (nel nostro caso, l'imprevedibile crescita del finanziamento pubblico e la contestuale crisi economica in cui versa l'Italia⁵⁰) esigessero nuove disposizioni (*Gaudium et spes*, n. 76).

Quell'impegno trova oggi nuovo alimento nel rinnovato e forte richiamo di Francesco agli insegnamenti del Concilio ecumenico Vaticano II e nell'invocazione: "Che Dio protegga la Chiesa italiana da ogni surrogato di potere, d'immagine, di denaro. La povertà evangelica è creativa, accoglie, sostiene ed è ricca di speranza"⁵¹.

Si può ragionevolmente ritenere che, se un giorno un giudice della Repubblica dovesse valutare la non manifesta infondatezza di una questione di legittimità costituzionale delle disposizioni di legge che disciplinano il sistema dell'otto per mille, le relazioni della Corte dei Conti dovrebbero avere un peso considerevole nelle sue argomentazioni; così come dovrebbero averlo in un eventuale pronuncia della Corte costituzionale.

Occorre, pertanto, provvedere presto e bene a una riforma del finanziamento pubblico delle confessioni improntata per un verso al principio supremo della laicità dello Stato (e ai suoi "riflessi", individuati dal giudice delle leggi), e per altro verso ai principi dell'informazione chiara, completa e trasparente dell'utilizzo finale. Una riforma che abolisca la discrezionale selezione governativa dei soggetti da avvantaggiare, che cancelli ogni carattere privilegiario del finanziamento e ne affidi il controllo non unicamente a organismi

⁴⁹ Ha affermato l'allora cardinale Joseph Ratzinger nella celebrazione della Via Crucis del Venerdì Santo del 2005: "Quanta sporcizia c'è nella Chiesa, e proprio anche tra coloro che, nel sacerdozio, dovrebbero appartenere completamente a Lui! Quanta superbia, quanta autosufficienza!" (http://www.vatican.va/news_services/liturgy/2005/via_crucis/it/station_09.html).

⁵⁰ Cfr. **G. CASUSCELLI**, *La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per "il bene del Paese"*, in questa Rivista, ottobre 2011.

⁵¹ Il passo è ripreso dal Discorso del Santo Padre tenuto il 10 novembre 2015 a Firenze nella cattedrale di Santa Maria del Fiore in occasione dell'Incontro con i rappresentanti del V Convegno nazionale della Chiesa italiana (https://w2.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2015/november/documents/papa-francesco_20151110_firenze-convegno-chiesa-italiana.html).



interni al soggetto beneficiato (che in sostanza è al contempo controllore e controllato, sebbene in questo “ordine” non possa vantare l’esercizio di poteri sovrani), ma - nella prospettiva di una ordinata visione unitaria dei finanziamenti pubblici alle confessioni religiose e del loro utilizzo - ne preveda un adeguato raccordo con il sistema dei controlli pubblici dello Stato o con il sistema di revisione e certificazione di organismi indipendenti, capaci e adeguatamente strutturati per svolgere questo compito, complesso e delicato, in maniera efficace e trasparente.

9 – La necessità di una comune volontà riformatrice

La volontà riformatrice è rimessa (di fatto o di diritto) al sentire di tutte le parti coinvolte, alle quali tocca dire, parlando in modo responsabile, se sono contrarie o favorevoli, senza indugiare oltre⁵²: in caso contrario nessuna di esse potrà dolersi qualora l’ordine giudiziario si accingesse (com’è già accaduto in altri ambiti) all’opera di supplenza necessaria per debellare una colpevole, perdurante inerzia.

“L’urto tra la struttura sociale e la forma giuridica” – scriveva Salvatore Pugliatti – “genera una crisi patologica, nella quale la forma giuridica o viene infranta, o viene accantonata, come vuota larva, che soltanto agli ingenui può dare l’illusione del vivo organismo”⁵³.

Se finalmente decidessero, lo farebbero a tutela del loro interesse di parte, dell’interesse pubblico generale e, in primo luogo, dell’interesse di tutti i cittadini, senza distinzione di religione e di convinzioni.

⁵² *La decisione* - Siete favorevoli o contrari? / Almeno rispondete con un sì o un no. / Avete riflettuto sulla questione / credo che vi abbia turbato / nella vita tutto ci crea problemi / bambini donne insetti / piante velenose, ore sprecate / passioni dure e denti marci / film mediocri. E questo, sicuramente, vi ha turbato. / Parlate in modo responsabile, allora. Anche se solo con un sì o con un no. / La decisione appartiene a voi. / Non vi stiamo chiedendo di cessare / le vostre abitudini, di interrompere la vostra vita / i vostri cari giornali; le vostre conversazioni / dal barbiere, la vostra domenica allo stadio. / Una sola parola. Andate avanti, allora: / siete favorevoli o contrari? / Riflettete bene. Io aspetterò (**Anagnostakis Manolis**, 33, dalla raccolta *Continuazione 3*, 1962).

⁵³ **S. PUGLIATTI**, *Crisi della scienza giuridica*, in *Grammatica e diritto*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 203.



Lo faranno? È arduo fare previsioni, almeno fino a quando nella CEI permarranno le ombre e le rigidità di quel "ruinismo"⁵⁴ che, sotto lo schermo della sussidiarietà e della presenza nello spazio pubblico, ha consentito alla Chiesa italiana di tornare a «esercitare [sia pure in forme inedite] la consueta "intermediarietà determinante"»⁵⁵ e di conseguire, tra le altre cose, un crescente benessere economico. Il consolidamento e la moltiplicazione delle plurime fonti di questo benessere sembra divenuto una delle priorità dell'agenda nelle relazioni con gli interlocutori statali, intessute in quella "zona grigia" che ha legittimato inopinate alleanze e reciproco sostegno mediante "un'intesa basata sulla politica del *do ut des*"⁵⁶. Alleanze che potranno sopravvivere fino a quando una (omogenea) maggioranza di governo non saprà e potrà elaborare un indirizzo politico in materia ecclesiastica adeguato ai principi costituzionali e all'evoluzione dei tempi.

Sono questi, mi sembra, i presupposti imprescindibili per l'avvio di una fruttuosa "nuova mediazione" che si prefigga, per tornare a formule di altri tempi, di "governare" i cambiamenti che la Relazione preannuncia. A meno che, ancora una volta, non si preferisca attendere che sia la Corte costituzionale a imprimere una brusca svolta, a indicare, e a imporre di fatto - com'è avvenuto, dopo una cauta attesa, per l'art. 34 del concordato lateranense e le disposizioni attuative a opera delle sentenze n. 16 e n. 18 del 1982 - le linee guida di una riforma obbligata del finanziamento pubblico alle confessioni.

(*omissis*)

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 2014⁵⁷, ha fatto emergere elementi di

⁵⁴ Si veda E. GALAVOTTI, *Il ruinismo. Visione e prassi politica del presidente della Conferenza episcopale italiana, 1991-2007*, in *Cristiani d'Italia, Chiesa, società e Stato, 1861-2011*, a cura di A. Melloni, Treccani, Roma, 2011, II, p. 1219 ss. (consultabile anche all'url http://www.treccani.it/enciclopedia/il-ruinismo-visione-e-prassi-politica-del-presidente-della-conferenza-episcopale-italiana-1991-2007_%28Cr2007_%28Cristiani_d'Italia%29/).

⁵⁵ Vedi P. BELLINI, *La Chiesa e la politica*, in questa Rivista, novembre 2009, p. 20.

⁵⁶ Così A. SANTAGATA, *Dentro la crisi. La Conferenza episcopale italiana dagli anni del "ruinismo" alla stagione di papa Francesco*, in *Religioni e Società*, XXX, 82, 2015, p. 33 (consultabile anche all'url https://www.academia.edu/18138216/Dentro_la_crisi.La_Conferenza_episcopale_italiana_dagli_anni_del_ruinismo_alla_stagione_di_papa_Francesco).

⁵⁷ Vedi www.cortedeiconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_centrale_co



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 espone 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 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 dibattito⁵⁸.

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"⁵⁹.

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, 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"⁶⁰.

⁵⁸ Nota del 21 settembre 2015.

⁵⁹ Nota del 22 settembre 2015.

⁶⁰ Nota del 15 giugno 2015.



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"⁶¹. 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"⁶².

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'"⁶³.

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 confessioni circa le quote loro destinate, in merito alla comunicazione tempestiva del numero delle scelte espresse anche a livello comunale, provinciale, regionale e nazionale"⁶⁴. 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

⁶¹ Nota del 22 maggio 2015.

⁶² Nota del 22 maggio 2015.

⁶³ Nota n. 99740 del 23 luglio 2015.

⁶⁴ Nota del 15 giugno 2015.



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"⁶⁵. 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 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"¹⁰⁶⁶. Il

⁶⁵ 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.

⁶⁶ 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



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!"⁶⁷.

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 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

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".

⁶⁷ Nota del 22 maggio 2015.



una maggiore consapevolezza del contribuente sulle diverse tipologie di scelta⁶⁸. 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"⁶⁹. 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"⁷⁰. 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* 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"⁷¹.

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

⁶⁸ Nota n. 18099 del 26 giugno 2015 del Dipartimento per il coordinamento amministrativo.

⁶⁹ 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*".

⁷⁰ Nota n. 18099 del 26 giugno 2015 del Dipartimento per il coordinamento amministrativo.

⁷¹ Nota n. 24665 del 29 settembre 2015.



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 fiscali⁷², sono adesso presenti un titolo ed una immagine in 'vetrina' relativi all'8 per mille⁷³. 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 conguaglio⁷⁴.

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.

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"⁷⁵.

⁷² www1.finanze.gov.it/pagina_dichiarazioni/dichiarazioni.html

⁷³ Nota n. 1732 del 30 aprile 2015.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Nota del 21 settembre 2015.



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"⁷⁶.

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, l'accesso al finanziamento pubblico (secondo l'impegno assunto dal Governo del tempo nel 1984), si assiste al ricorso all'intesa per ottenere il vantaggio di partecipare pro quota alla ripartizione dei proventi dell'8 per mille e di godere di altre agevolazioni in campo fiscale, finanziario ed organizzativo.

L'uso strumentale e distorto dell'intesa produce - sotto l'aspetto del principio di uguaglianza - gli effetti negativi di due fenomeni che sono, da una parte, il ritardo nell'approvazione per legge delle intese già concluse e, ancor di più, la mancata ammissione alla procedura pattizia di altre confessioni, in particolare di 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 sulla base di scelte del tutto discrezionali e, come tali, foriere di possibili effetti discriminatori ogni qual volta trasmodino nell'arbitrio.

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, l'auspicio "che vi si ponga rimedio al più presto, con una legge quadro di libertà religiosa e con 'intesine' *ad hoc*, per chi desidera tale finanziamento o ha esigenze peculiari"⁷⁷.

⁷⁶ Nota del 15 giugno 2015.

⁷⁷ Nota del 15 giugno 2015.



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"⁷⁸.

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 caritativi⁷⁹. In tale contesto di carenza, si segnalano alcune ipotesi di abusi riportate recentemente dalla stampa nazionale⁸⁰.

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"⁸¹.

⁷⁸ Nota del 22 maggio 2015.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ *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_ve_scovo_micciche_indagato_per_calunnia-119927006/

⁸¹ Nota n. 3106.pdf del 19 dicembre 2014 del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.



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”⁸². Tuttavia, dall’analisi della relazione, tale maggiore approfondimento non risulta.

È 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 direttiva⁸³ 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 fornito 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 segnala che le scelte indicate nel modello 730-3 sono modificabili dall’intermediario nella successiva fase di

⁸² Nota n. 2105 del 29 settembre 2015.

⁸³ N. 85842.



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”⁸⁴.

Ad oggi, sono stati conclusi 34 degli interventi di vigilanza programmati⁸⁵. Nel corso degli accessi, “sono state esaminate 4.968

⁸⁴ Nota n. 86341 del 25 giugno 2015 dell'Agenzia delle entrate.

⁸⁵ 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



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 beneficiari⁸⁶⁸⁷. 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

effettuazione della scelta in parola" (nota n. 99740 del 23 luglio 2015 dell'Agenzia delle entrate).

⁸⁶ "È 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".

⁸⁷ 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.



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. I dati relativi agli esiti dei controlli svolti sono sintetizzati nelle tabelle di seguito riportate:

schede controllate numero	4.968
tipologia di irregolarità:	
trasmissione di scelte non conformi alla volontà espressa dai contribuenti:	
numero	83* % 1,67
mancata conservazione delle schede relative alle scelte	
numero	266 % 5,35
totale irregolarità	
numero	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:	
numero	278 % 79,60
tipologia di irregolarità:	
trasmissione di scelte non conformi alla volontà espressa dai contribuenti:	
numero	54 % 65,00
mancata conservazione delle schede relative alle scelte:	
numero	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	
numero	34
tipologia di irregolarità:	
presenza di materiale pubblicitario	
numero	
ingerenza nel processo decisionale	
numero	2 % 5,88
totale	
numero	2 % 5,88

d) Il concorso *I feel 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 *I feel Cud*, iniziativa pubblicizzata sul sito



internet dello stesso Caf (...)⁸⁸. 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. (...) 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

⁸⁸ 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 allegare 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. È 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).



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 valutati⁸⁹.

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 sottoporre a vigilanza sia del numero di interventi da svolgere a cura delle strutture regionali di *audit*⁹⁰.

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

⁸⁹ Nota n. 99740 del 23 luglio 2015 dell'Agenzia delle entrate.

⁹⁰ 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.



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 scolastica⁹¹, tema particolarmente sentito dai cittadini contribuenti.

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"⁹². 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

⁹¹ 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 decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, anche sulla base dei dati contenuti nell'Anagrafe dell'edilizia scolastica".

⁹² 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".



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"⁹³.

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 il tramite delle nostre rappresentanze all'estero"⁹⁴. 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

⁹³ Nota n. 24665 del 29 settembre 2015.

⁹⁴ Nota dell'8 giugno 2015 della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.



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. È 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 medesime⁹⁵. Di seguito vengono riportate le riduzioni previste.

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;	} 21.573.793,00, dal 2011
art. 1, c. 13, l. n. 220/2010	
art. 21, c. 9, d.l. n. 98/2011;	64.000.000, dal 2011
l. europea 2013;	} 12.000.000, dal 2014
l. n. 97/2013, art. 13, c. 2, lett. d)	
<u>totale</u>	<u>102.573.723</u>

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

⁹⁵ Nota n. 18099 del 26 giugno 2015 del Dipartimento per il coordinamento amministrativo.



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"⁹⁶.

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 enti ecclesiastici e alle organizzazioni confessionali rispetto alle altre tipologie di enti⁹⁷; 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

⁹⁶ Nota dell'8 giugno 2015 della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

⁹⁷ 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."



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 assegnati⁹⁸.

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"⁹⁹.

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

⁹⁸ Nota n. 18099 del 26 giugno 2015 del Dipartimento per il coordinamento amministrativo.

⁹⁹ Nota del 15 giugno 2015.



sopravvenuta (d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, e d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, di attuazione delle direttive comunitarie emanate in materia). È 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. È 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. È 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. È 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 sottolineata¹⁰⁰.

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

¹⁰⁰ Nota n. 18099 del 26 giugno 2015 del Dipartimento per il coordinamento amministrativo.



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 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 cospicua 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. 76/1998¹⁰¹.

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

¹⁰¹ Nota n. 25897 del 6 ottobre 2015.



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 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 annualità¹⁰².

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"¹⁰³.

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"¹⁰⁴.

¹⁰² Nota n. 18099 del 26 giugno 2015 del Dipartimento per il coordinamento amministrativo.

¹⁰³ Nota dell'8 giugno 2015.

¹⁰⁴ Nota n. 24665 del 29 settembre 2015.