

8 per mille: una risorsa utilizzata male da recuperare per la ricostruzione in Abruzzo (a differenza del 5 per mille)

di Antonio Misiani

1. Come funziona l'otto per mille statale

L'otto per mille statale nasce con l'art. 47, comma 2 della [legge 20 maggio 1985, n. 222](#), recante "*Disposizioni sugli enti ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*", che ha stabilito che a decorrere dal 1990 una quota pari all'otto per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (ex IRPEF, ora IRE), liquidata dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali, venga destinata, in parte, a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale e, in parte, a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica. La scelta relativa all'effettiva destinazione viene effettuata dai contribuenti all'atto della presentazione della dichiarazione annuale dei redditi; in caso di scelte non espresse dai contribuenti, la destinazione viene stabilita in proporzione alle scelte espresse (articolo 47, terzo comma). Successivamente altre disposizioni legislative hanno introdotto la possibilità di destinare l'otto per mille anche a favore di altre confessioni religiose.

L'art. 48 della stessa legge ha previsto che i fondi disponibili vengano utilizzati, per quanto riguarda lo Stato, per:

- 1) interventi straordinari per la fame nel mondo
- 2) calamità naturali,
- 3) assistenza ai rifugiati,
- 4) conservazione dei beni culturali;

Le calamità naturali sono una delle fattispecie espressamente previste per l'utilizzo dell'otto per mille destinato dai contribuenti allo Stato. Ciò non vale, invece, per il cinque per mille, che il Governo ha impropriamente proposto di utilizzare per finanziare la ricostruzione delle aree dell'Abruzzo colpite dal terremoto.

Il regolamento emanato con il [DPR 10 marzo 1998, n. 76](#), disciplina i criteri e le procedure per l'utilizzazione di questi fondi: presentazione di istanze di finanziamento; attività istruttoria da parte di apposite Commissioni tecniche di valutazione; distribuzione dei finanziamenti attraverso un DPCM soggetto al parere delle commissioni parlamentari competenti.

La quota dell'otto per mille (teoricamente) devoluta allo Stato oscilla - a seconda della percentuale di scelte da parte dei contribuenti, con lo stesso meccanismo utilizzato per definire la quota di competenza delle confessioni religiose - intorno ai 90-100 milioni di euro annui.

Per l'anno 2008, la suddivisione (effettuata sulla base delle dichiarazioni dei redditi 2005, in cui il 41,83% dei contribuenti ha effettuato la scelta) è la seguente:

Suddivisione scelte 8 per mille
(2008 – dichiarazioni 2005)

Stato	7,60%
Chiesa Cattolica	89,82%
Unione Chiese Avventiste	0,18%
Assemblee di Dio	0,18%
Tavola Valdese	1,60%
Comunità Ebraiche	0,37%
Chiesa Luterana	0,25%
TOTALE	100,00%

su un totale che nel 2008 valeva oltre 1 miliardo di euro (per la precisione: 1.033.583.048,73).
Allo Stato sarebbero dunque dovuti andare circa 89 milioni di euro.

2. Lo svuotamento sistematico dell'otto per mille statale

In realtà, a partire dal 2004 (Governo Berlusconi) gran parte delle risorse teoricamente destinate all'otto per mille statale sono state utilizzate per finalità del tutto diverse:

- 1) l'art. 2, comma 69 della [legge 24 dicembre 2003, n. 350](#) (legge finanziaria 2004) ha tagliato **80 milioni di euro a decorrere dal 2004** destinandoli al **miglioramento dei saldi di finanza pubblica**,
- 2) l'art. 1-quater, comma 4, del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della [legge 3 dicembre 2004, n. 291](#), ha tagliato **ulteriori 5 milioni di euro a decorrere dal 2006** a copertura di disposizioni previdenziali concernenti gli iscritti al **Fondo speciale di previdenza per il personale di volo** dipendente da aziende di navigazione aerea (c.d. Fondo volo).

In pratica, il Governo ha sistematicamente ignorato le scelte di centinaia di migliaia di contribuenti, che ogni anno sceglievano di devolvere allo Stato 90-100 milioni di otto per mille, per poi vederne effettivamente utilizzata solo una piccola parte per i progetti ammissibili al finanziamento:

<i>Otto per mille statale – Ripartizione</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Importo teoricamente assegnabile	101.458.442	100.517.592	91.812.067	89.719.587	86.503.979	89.346.382
Decurtazioni per legge	0	80.000.000	80.000.000	85.000.000	40.000.000	85.804.340
Stanziamenti effettivamente ripartiti	101.458.442	20.517.592	11.812.067	4.719.587	46.503.979	3.542.042
di cui: calamità naturali	27.223.904	5.473.661	2.826.000	0	3.590.970	3.542.043
di cui: fame nel mondo	2.555.993	910.942	470.000	4.719.587	336.800	0
di cui: assistenza rifugiati	8.750.000	648.000	620.967	0	9.771.000	0
di cui: conservaz. beni culturali	62.928.545	13.484.989	7.895.100	0	32.805.209	0

Il Governo Prodi aveva (parzialmente) rimediato a questa criticabile situazione: con l'art. 1, comma 1233 della [legge 27 dicembre 2006, n. 296](#) (legge finanziaria 2007) il taglio deciso con la finanziaria 2004 era stato ridotto da 80 a 35 milioni per l'anno 2007 (rifiutando l'otto per mille statale per 80-35=45 milioni di euro). Con l'art. 3, comma 3 della [legge 24 dicembre 2007, n. 244](#) (finanziaria 2008) i fondi erano stati reintegrati di 60 milioni di euro per l'anno 2008.

Una (lieve) riduzione è invece derivata da quanto previsto dall'articolo 1, comma 507, della legge finanziaria per il 2007, che ha disposto l'accantonamento e la conseguente indisponibilità, in maniera lineare (cioè proporzionale), di una quota delle dotazioni delle unità previsionali di base

iscritte nel bilancio dello Stato. La quota dell'otto per mille di competenza dello Stato non è stata espressamente esclusa dagli accantonamenti operati ai sensi del citato comma 507.

Nel 2008 **il nuovo Governo Berlusconi ha di nuovo sostanzialmente azzerato gli stanziamenti**: l'articolo 5, comma 1 della [legge 24 luglio 2008, n. 126](#), di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 (il decreto che ha abolito l'ICI sulla prima casa) ha tagliato il finanziamento di 60 milioni di euro che era stato stanziato con la finanziaria 2008. Il risultato, come si evince dalla tabella, è che mentre nel 2007 si erano potuti finanziare almeno una parte dei progetti, **nel 2008 i soldi a disposizione sono stati talmente pochi (3,5 milioni, a fronte di 89,3 teoricamente assegnabili) che il Governo ha proposto di finanziare solo alcuni interventi per calamità naturali.**

Come accade ormai da parecchi anni, anche nel 2008 **centinaia di domande** – presentate da enti locali, associazioni di volontariato, parrocchie e altri soggetti – **hanno superato il vaglio di ammissibilità e hanno ricevuto parere favorevole ma non hanno ricevuto alcun finanziamento** a causa dello svuotamento dei fondi per l'otto per mille statale.

<i>Otto per mille statale – Esito domande</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Domande pervenute	1.265	1.632	1.512	1.601	1.142	1.168
di cui: inammissibili	425	268	159	145	64	62
Domande ammissibili	840	1.364	1.353	1.456	1.078	1.106
di cui: parere sfavorevole	312	565	545	568	329	298
di cui: parere favorevole	528	799	808	888	749	808
Interventi finanziati	203	76	57	25	102	7
(% su domande con parere favorevole)	38,4%	9,5%	7,1%	2,8%	13,6%	0,9%

Il tema è stato anche affrontato dalla Corte dei Conti con una [indagine](#) pubblicata il 16 luglio 2008. Nella sintesi introduttiva, la Corte ha scritto che "*Tali riduzioni mal si conciliano con quanto stabilito dalla legge n. 222 del 1985, che ne ha indicato tassativamente le finalità, e con le scelte espresse dai contribuenti in sede di denuncia dei redditi*".

Questa è stata, fino ad oggi, la controversa cronistoria dell'otto per mille statale. Nato per finanziare progetti culturali, per i rifugiati, contro la fame nel mondo, legati alle calamità culturali, in realtà è stato ripetutamente utilizzato per altri scopi: prima per (tentare) di risanare i conti pubblici e per finanziare la previdenza del personale di volo, poi per finanziare l'abolizione dell'ICI sulla prima casa e la detassazione degli straordinari. Tutto questo con buona pace di oltre un milione di contribuenti che hanno firmato per lo Stato, pensando che la loro scelta andasse a vantaggio del recupero dei beni culturali, dei rifugiati, ecc.

3. L'otto per mille statale per ricostruire l'Abruzzo

Il disastroso sisma che ha colpito l'Abruzzo richiederà ingenti risorse pubbliche per la ricostruzione delle aree colpite. **Se si vuole rendere i contribuenti protagonisti dello sforzo finanziario per aiutare le popolazioni terremotate, l'otto per mille destinabile allo Stato - reintegrando le relative risorse - si presta allo scopo decisamente meglio rispetto al cinque per mille chiamato in causa dal Governo.**

In primo luogo, perché gli interventi legati alle calamità naturali sono una finalizzazione già prevista dalla legge per l'utilizzo dell'otto per mille statale, mentre altri strumenti – compreso il cinque per mille - richiederebbe un cambiamento della normativa. La distribuzione dell'otto per mille statale tra le varie finalità indicate dalla legge compete alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sentite le commissioni parlamentari competenti. La normativa vigente, dunque, permette al

Governo di destinare l'otto per mille statale (in tutto o in parte) alla ricostruzione dell'Abruzzo.
In secondo luogo, perché con l'otto per mille statale si valorizzerebbe una libera scelta dei contribuenti, in base alla stessa logica di sussidiarietà fiscale che ha ispirato l'introduzione del cinque per mille per finanziare altre iniziative di utilità sociale.

In terzo luogo, perché le risorse teoricamente disponibili sono piuttosto ingenti, dato che la scelta dei contribuenti determina la ripartizione di oltre 1 miliardo di euro tra lo Stato, la Chiesa Cattolica e le altre confessioni religiose indicate dalla normativa.