

La Corte dei conti all'assalto dell'8 per mille (nota a Deliberazione n. 16/2014/G)

Marco Croce*

(8 gennaio 2015 - in corso di pubblicazione su Quaderni Costituzionali)

Con la Deliberazione n. 16 del 2014, la Sezione centrale di controllo della Corte dei conti denuncia, con toni particolarmente decisi, le tantissime storture che, a suo dire, affliggerebbero il meccanismo di finanziamento diretto della Chiesa cattolica che fu introdotto dalla legge n. 222 del 1985 e venne poi progressivamente esteso ad alcune delle altre confessioni religiose presenti in Italia attraverso le pattuizioni contenute nelle Intese con lo Stato trasfuse poi nelle relative leggi di approvazione delle stesse.

Prima di tentare di sintetizzare la voluminosa relazione (che può essere letta in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2014/delibera_16_2014_g.pdf) è necessario spendere qualche parola sul tipo di funzione esercitata dalla Corte in questa occasione, che trova la sua fonte in primo luogo nella l. n. 20/1994, che all'art. 3, comma 4, dispone che essa “svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione”, e accerta “la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa”; essa inoltre “definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari”.

Questa disposizione ha trovato attuazione e sviluppo attraverso il *Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti* di cui alla deliberazione n. 14 del 2000 delle Sezioni Riunite, che all'art. 5 disciplina la “Programmazione del controllo sulla gestione”, mentre la specifica indagine che ha portato alla deliberazione oggetto di questo commento trova poi puntuale autorizzazione nel *Programma dei controlli sulla gestione delle amministrazioni dello Stato per l'anno 2014* di cui alla delibera n. 16 del 2013, nella quale si legge che uno degli oggetti del controllo sarà la gestione della quota dell'otto per mille dell'imposta del reddito delle persone fisiche: “L'indagine, la cui pianificazione ha tenuto conto della rilevanza finanziaria della relativa gestione complessiva, che, negli ultimi anni, ha superato il miliardo di euro, dovrà operare una puntuale ricognizione degli impieghi realizzati con le risorse in questione, valutandone la pertinenza rispetto alle destinazioni di legge e alle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi” (p. 24).

Alla luce di questa delimitazione dell'oggetto dell'indagine operata dalla stessa Sezione centrale, stupisce che molta parte della relazione sia stata dedicata a una critica serrata e impietosa dell'istituto nel suo insieme – con citazioni dottrinali riguardanti pure

altri nodi problematici del diritto ecclesiastico italiano (pp. 18-19) e spunti di diritto comparato nella prospettiva di una riforma (p. 21).

La Corte, dapprima, sembra manifestare la volontà di attenersi rigorosamente al suo mandato laddove afferma che l'indagine avrà a oggetto le modalità di gestione dell'8 per mille "e la pertinenza della distribuzione dei fondi rispetto alle destinazioni di legge e alle scelte dei contribuenti, per individuare gli elementi di eventuale debolezza della normativa e della sua applicazione e per accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutandone, altresì, costi, modi e tempi" (p. 5 della relazione): un'indagine, quindi, solo sul funzionamento della legge e sulla rispondenza alla stessa delle attività di tutti i soggetti coinvolti. Ma da subito l'analisi prende la piega di una condanna dell'istituto nel suo insieme di cui si finisce per proporre una riforma consistente.

In particolare, la Sezione centrale denuncia: *a)* che nonostante l'importo sia rilevantissimo (1 miliardo e 200 milioni circa di euro all'anno) nessun Organismo indipendente di valutazione della *performance* o Servizio di controllo interno dei Ministeri interessati abbia mai proceduto a valutazioni sull'istituto (p. 5); *b)* che la contribuzione alle confessioni religiose così disposta abbia, per esempio, "superato i due terzi delle risorse destinate per la conservazione del patrimonio artistico del paese" (p. 5); *c)* che le confessioni stesse (in particolare la Chiesa cattolica che si aggiudica 1 miliardo di euro all'anno col meccanismo dell'8 per mille) godono pure di altri finanziamenti (p. 7); *d)* che i fondi destinati alle confessioni "risultano ingenti e sono i soli che – nell'attuale contingenza di forte riduzione della spesa pubblica in ogni campo e nel contesto di una situazione di crisi economica ove le disponibilità pubbliche risultano ogni giorno più esigue e le possibilità di intervento sempre più scarse – si sono, anche negli ultimi anni, notevolmente e costantemente incrementati, rappresentando una posizione di favore unica nell'attuale contesto europeo" (p. 8); *e)* che il meccanismo della ripartizione delle scelte non espresse (oltre il 50% dei contribuenti non esprime alcuna preferenza), su cui manca un'adeguata informazione – informazione totalmente assente fino al 2006 –, finisca con l'aver un effetto di triplicazione degli introiti e avvantaggia il soggetto più forte (che si vede assegnare 300 milioni di euro per volontà espressa dei contribuenti e 700 milioni per il silenzio degli stessi) (p. 13 e ss.); *f)* che la corsa all'intesa per ottenere l'8 per mille abbia portato a una distorsione del sistema, dal momento che "In assenza di una legge sulla libertà religiosa, la discrezionalità governativa nella selezione delle confessioni e quella parlamentare nell'approvazione – con l'eventuale esclusione di alcune – si configura come una possibile disparità di trattamento e violazione del pluralismo confessionale per l'irragionevolezza della limitazione" (p. 18); *g)* che dall'8 per mille siano esclusi gli enti che perseguono un fini di religione "negativo" (p. 19); *h)* che il ritardo nell'approvazione legislativa delle intese abbia reso impossibile la partecipazione di alcune confessioni alla distribuzione delle quote per alcuni anni "con pregiudizio finanziario notevole e violazione dei principi di leale collaborazione e buona fede" (p. 19); *i)* che la Chiesa cattolica abbia incrementato i suoi introiti, per questa via, dai 200 milioni di euro del 1990 al miliardo che riceve oggi, senza che da parte della Commissione paritetica prevista all'art. 49 dalla

legge n. 222 per verificare il gettito e proporre eventuali modifiche sia stata sollevata alcuna obiezione dopo quelle manifestate già nel 1996 (p. 22 e ss.); *l*) che la ricostruzione del quadro completo dei finanziamenti sia stata “assai problematica, risultando i dati forniti dalla Presidenza del Consiglio, dal Ministero dell’economia e delle finanze e dall’Agenzia delle entrate bisognosi di ripetute rettifiche, pur dovendo essere tale quadro, per un principio di trasparenza nei confronti del Parlamento e dei contribuenti, non solo di immediata disponibilità da parte delle amministrazioni e non oggetto di faticose elaborazioni, ma anche di facile ed immediato accesso sui siti istituzionali” (p. 22); *m*) che ci sia totale assenza di trasparenza sulle erogazioni e sulla attività di tutti i soggetti coinvolti (p. 27 e ss.); *n*) che ci sia assenza di *par condicio* per quanto riguarda la pubblicità (p. 30); *o*) che alla Chiesa cattolica vengano anticipate le somme salvo conguaglio nei tre anni successivi mentre alle altre confessioni le stesse vengano erogate con anni di ritardo (p. 37); *p*) che ci sia carenza di controlli in tutte le fasi della gestione, in particolar modo sulla correttezza dell’agire degli intermediari (p. 41); *q*) che ci sia carenza di controlli sulla rendicontazione della gestione delle somme (p. 44); *r*) che lo Stato si disinteressi totalmente della sua quota, distraendo le risorse ad altri fini, utilizzando irrazionalmente le risorse, oppure finanziando con la propria quota enti religiosi, risultando così “frustrato l’intento di fornire una valida alternativa ai contribuenti che, non volendo finanziare una confessione, aspirino, comunque, a destinare una parte dell’imposta a finalità sociali ed umanitarie, garantendo, in tal modo, una sorta di parità di opportunità attraverso la possibilità di scelta” (p. 46 e ss.); *s*) che ci sia scarsità di controlli riguardanti l’utilizzo delle risorse erogate (p. 64 e ss.); *t*) che ci siano modalità insoddisfacenti e poco trasparenti nella procedura contabile di assegnazione delle risorse (p. 67 e ss.).

La relazione si conclude poi con una valutazione invece altamente positiva del sistema del 5 per mille e con l’invito alla modificazione dell’assetto legislativo nel senso indicato nei vari punti criticati (p. 73 e ss.). Come si vede, dunque, la Corte sembra essere andata ben al di là di quanto ci si potesse aspettare alla luce della delimitazione dell’oggetto dell’indagine e dell’analisi della normativa che disciplina le sue funzioni.

Sulla materia è presente una delega al Governo, che scadrà a fine marzo, per “la razionalizzazione e la riforma dell’istituto della destinazione dell’8 per mille” (art. 4, comma 2, l. n. 23/2014). Sia il Parlamento, che ha votato la legge di delegazione, sia la Corte dei conti, che in un passaggio della relazione afferma “l’estensibilità del beneficio potrebbe essere operata dalla legislazione ordinaria” (p. 19), non sembrano essersi molto preoccupati dell’assetto delle fonti del diritto in questa materia.

Si può però far notare che la possibilità di una riforma dell’8 per mille attraverso un decreto legislativo possa apparire di dubbia legittimità costituzionale: la legge n. 222/1985 è infatti una legge emanata sulla base di una pattuizione bilaterale, così come le leggi che hanno approvato le intese e hanno esteso l’istituto alle altre confessioni; la resistenza all’abrogazione di cui godrebbe questo tipo di fonte sembrerebbe rendere necessario un intervento, se unilaterale – e non sembra esserci accordo in materia nemmeno nella Commissione paritetica richiamata in precedenza –, attraverso una legge costituzionale, a

meno di non voler sostenere che la bilateralità alla base di queste fonti non possa mai avere come effetto quello di impedire al legislatore di rimuovere o modificare unilateralmente eventuali disposizioni incostituzionali – ben presenti nella disciplina dell'8 per mille e segnalate anche dalla Corte dei conti – che, altrimenti, per il tramite di una legislazione “pattuita” si vedrebbero curiosamente garantita una rigidità maggiore di disposizioni aventi rango primario costituzionalmente conformi.

*Assegnista di ricerca in Diritto ecclesiastico e canonico nel Dipartimento di Scienze giuridiche, Sezione Diritto pubblico “Andrea Orsi Battaglini”, dell'Università degli Studi di Firenze