

15 luglio 2006 0:00

LA GESTIONE DELL'OTTO PER MILLE DELLO STATO/1. NOTIZIE GENERALI

di Annapaola Laldi

LA GESTIONE DELL'OTTO PER MILLE DELLO STATO/1. NOTIZIE GENERALI

(revisione e approfondimento della versione pubblicata su "La pulce nell'orecchio" del 1 ottobre 2004).

Questo capitolo si articola in sei parti; nelle prime cinque sono riportati i dati di fatto, nella sesta le osservazioni personali di chi scrive:

1. INTRODUZIONE
2. CHI GESTISCE L'OPM STATALE..
3. ..CON QUALI SCADENZE
4. QUALI SONO GLI AMBITI D'INTERVENTO DELL'OPM STATALE
5. CHI PUO' USUFRUIRE DELL'OPM STATALE
6. UNO SGUARDO CRITICO

1. INTRODUZIONE

Come abbiamo visto nel capitolo intitolato "**L'invenzione dell'otto per mille**" (clicca qui http://avvertenze.aduc.it/lapulce/invenzione+dell+otto+mille_7763.php), la Legge 222/1985 istituisce l'OPM negli articoli 47 (comma 2) e 48. Eccone comunque i testi:

art. 47 (comma 2)

"A decorrere dall'anno finanziario 1990 una quota pari all'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, liquidata dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali, e' 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.

Le destinazioni di cui al comma precedente vengono stabilite sulla base delle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi. In caso di scelte non espresse da parte dei contribuenti, la destinazione si stabilisce in proporzione alle scelte espresse".

e art. 48

"Le quote di cui all'articolo 47, secondo comma, sono utilizzate: dallo Stato per interventi straordinari per fame nel mondo, calamita' naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione di beni culturali; dalla Chiesa cattolica per esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi a favore della collettivita' nazionale o di paesi del terzo mondo".

E' evidente che, al momento della sua invenzione, l'OPM era un fatto riservato tra la Chiesa cattolica e lo Stato italiano, proprio per consentire alla Chiesa il godimento di un finanziamento privilegiato, e quindi ingiustificabile per uno Stato aconfessionale (cioe': che non ha una religione ufficiale), quale si riconosce ed e' riconosciuta la Repubblica italiana proprio all'inizio del nuovo Concordato del 1984. Il fatto che il godimento dell'OPM sia stato esteso (a richiesta) anche alle confessioni religiose che stipulano con lo Stato italiano le Intese previste dall'art. 8 della Costituzione, si deve al "colpo di scena" dell'O.D.G. dei deputati radicali in sede di discussione della legge, il 17 aprile 1985 -
clicca qui (http://sostonline.aduc.it/documento/opm+decreti+presidente+della+repubblica_16343.php)

2. CHI GESTISCE L'OPM STATALE..

a) dal 1991 al 1997 (regolamentazione transitoria)

All'inizio, **la gestione dell'OPM statale fu demandata al Consiglio dei Ministri**. Così infatti stabilì il DPR 13.2.1987, n. 33 [G.U. n. 41 del 19.2.1987], che contiene il regolamento di esecuzione della L. 222/1985; all'art. 23 si dice infatti:

"Le quote di cui all'art. 47, comma secondo, della legge sono utilizzate dallo Stato a norma dell'art. 48 della legge secondo criteri e priorità stabiliti entro il 30 settembre di ogni anno dal Consiglio dei Ministri, udite le competenti commissioni parlamentari".

Chiama invece in causa direttamente il **Presidente del Consiglio dei Ministri** la L. 29.12.1990, n. 406, al comma 29 dell'art. 3, [G.U. n. 303 del 31.12.1990, suppl. ord.] che recita:

"Ai fini dell'attuazione dell'art. 48 della L. 20.5.1985, n. 222, l'utilizzazione dello stanziamento del capitolo n. 6878 dello stato di previsione del ministero del tesoro per l'anno 1991 e' stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare entro 30 giorni dalla richiesta di parere alle competenti commissioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, su proposta formulata dal ministro del tesoro di concerto col ministro del bilancio e della programmazione economica, sulla base delle esigenze segnalate dalle Amministrazioni interessate. Il ministro del tesoro e' autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio".

b) dal 1998 (il regolamento definitivo, 76/1998)

Tutto ciò fu confermato, otto anni dopo, dal **DPR 10.3.1998, n. 76** (modificato parzialmente dal DPR 23.9.2002, n. 250 (clicca qui (http://sostonline.aduc.it/documento/opm+decreti+presidente+della+repubblica_16343.php))), che però non tocca questo aspetto), di cui adesso vediamo i punti interessanti.

(Per completezza di informazione, va detto che l'impegno a emanare questo regolamento fu preso con l'art. 3 comma 19 della L. 23.12.1996, n. 664 -G.U. n. 303 del 28.12.1996, s.o. n. 234-, che recita: "Ai fini dell'attuazione dell'art. 48 della legge 20 maggio 1985, n. 222, con regolamento da adottare entro sessanta giorni dalla data in vigore della presente legge ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono stabiliti i criteri e le procedure per l'utilizzo dello stanziamento del capitolo 6878 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1997 e corrispondenti capitoli successivi. Lo schema del regolamento e' trasmesso alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni. Il Ministro del tesoro e' autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio").

Osserviamo adesso questo decreto nei particolari.

3. ..CON QUALI SCADENZE

Secondo il DPR 76/1998, per l'istruttoria delle domande, il PRESIDENTE DEL CONSIGLIO, deve rispettare le seguenti scadenze (art.5)

- a) **entro il 15 marzo**: ricevimento delle domande (fa fede la data del timbro postale);
- b) **entro il 30 giugno**: verifica della sussistenza dei requisiti previsti (art.6), esame delle valutazioni delle amministrazioni interessate e eventuali ulteriori accertamenti.
- c) **entro il 31 luglio**: elaborazione dello schema del piano di ripartizione dell'OPM di quell'anno, sulla base delle richieste in regola.

Una volta pronto lo schema di ripartizione, l'art. 7 detta queste altre scadenze:

- d) **entro il 30 settembre**: inoltro dello schema di decreto alle competenti commissioni parlamentari, per il parere obbligatorio ma non vincolante;
- e) **entro il 30 novembre**: emanazione del DPCM, che verrà poi pubblicato sulla "Gazzetta Ufficiale".

Anche **l'erogazione dei fondi e' di competenza del Presidente del Consiglio**, il quale ne deve dare comunicazione ai Ministeri di competenza (art. 8 DPR 76/1998, comma 1).

Detti Ministeri riferiscono ogni sei mesi al Presidente del Consiglio sull'andamento degli interventi destinatari dell'OPM statale in base alle relazioni analitiche presentate dai beneficiari (art. 8 comma 2). Un certificato di

collaudo delle opere e' richiesto per gli interventi di conservazione dei beni culturali immobili e delle opere relative a interventi per calamita' naturali (art. 8 comma 2bis).

Infine, il Presidente del Consiglio "**riferisce annualmente al Parlamento** sull'erogazione dei fondi dell'anno precedente e sulla verifica dei risultati ottenuta mediante gli interventi finanziati" (art. 8 comma 3).

4. QUALI SONO GLI AMBITI D'INTERVENTO DELL'OPM STATALE

Il gia' piu' volte citato **DPR 76/1998** si occupa di cio' all'art. 2, che si trascrive integralmente di seguito; richiamo pero' subito l'attenzione sulla **straordinarieta'** degli interventi ammessi alla ripartizione dell'OPM statale. Questo concetto e' annunciato nel primo comma e poi si tenta di spiegarlo nel sesto e ultimo comma, la' dove si dice che "**gli interventi ..sono considerati straordinari, ai sensi e per gli effetti di cui al comma 1, quando esulano effettivamente dall'attivita' di ordinaria e corrente cura degli interessi coinvolti e non sono per tale ragione compresi nella programmazione e nella relativa destinazione delle risorse finanziarie**".

E' a questa luce che vanno letti quindi i commi dal 2 al 5, che definiscono gli ambiti d'intervento dell'OPM statale (fame nel mondo, comma 2; calamita' naturali, comma 3; assistenza ai rifugiati, comma 4; conservazione dei beni culturali, comma 5).

(Sulla problematicita' del concetto di "straordinario" vedere punto 6/B)

"Art. 2: Interventi ammessi:

- 1. Sono ammessi alla ripartizione della quota dell'otto per mille a diretta gestione statale gli interventi straordinari per fame nel mondo, calamita' naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione di beni culturali.**
- Gli interventi per **fame nel mondo** sono diretti alla realizzazione di progetti finalizzati all'obiettivo dell'autosufficienza alimentare dei Paesi in via di sviluppo, nonche' alla qualificazione di personale endogeno da destinare a compiti di contrasto delle situazioni di sottosviluppo e denutrizione che minacciano la sopravvivenza delle popolazioni ivi residenti.
- Gli interventi per **calamita' naturali** sono diretti all'attivita' di realizzazione di opere, di lavori o di interventi concernenti la pubblica incolumita' o al ripristino di quelli danneggiati o distrutti a seguito di avversita' della natura, di incendi o di movimenti del suolo. Tra detti interventi rientrano quelli di ricerca finalizzata, monitoraggio, ricognizione, sistemazione e consolidamento del territorio.
- Gli interventi di **assistenza ai rifugiati** sono diretti ad assicurare a coloro cui sia stato riconosciuto lo stato di rifugiato secondo la vigente normativa o, se privi di mezzi di sussistenza e ospitalita' in Italia, a coloro che abbiano fatto richiesta di detto riconoscimento l'accoglienza, la sistemazione, l'assistenza sanitaria e i sussidi previsti dalla vigente normativa.
- Gli interventi per la **conservazione di beni culturali** sono rivolti al restauro, alla valorizzazione, alla fruibilita' da parte del pubblico di beni immobili o mobili, anche immateriali, che presentano un particolare interesse, architettonico, artistico, storico, archeologico, etnografico, scientifico, bibliografico e archivistico.
- Gli interventi di cui ai commi da 2 a 5 sono considerati straordinari, ai sensi e per gli effetti di cui al comma 1, quando esulano effettivamente dall'attivita' di ordinaria e corrente cura degli interessi coinvolti e non sono per tale ragione compresi nella programmazione e nella relativa destinazione delle risorse finanziarie**".

5. CHI PUO' USUFRUIRE DELL'OPM STATALE

Per poter usufruire dell'OPM statale, occorrono dei **requisiti soggettivi e oggettivi**.

I numerosi **requisiti soggettivi** sono elencati nell'art. 3, il cui primo comma identifica i possibili beneficiari: pubbliche amministrazioni, persone giuridiche, enti pubblici e privati. **Il primo fondamentale requisito soggettivo** e' comunque quello dell'**assenza del fine di lucro**.

I **requisiti oggettivi** sono elencati nel piu' breve art. 4: l'intervento, per cui e' richiesto il finanziamento con l'OPM statale, deve rientrare in uno dei quattro ambiti previsti dall'art 2 gia' citato, e "deve consentire il completamento dell'iniziativa o quanto meno l'attuazione di una parte funzionale della stessa e deve essere definito in ogni suo aspetto tecnico, funzionale e finanziario" (comma 1). Il comma 2 prevede per i soggetti, che hanno gia' goduto di

finanziamenti dell'OPM in anni precedenti, la possibilita' di "avanzare una nuova specifica motivazione sulle ragioni della nuova concessione del beneficio".

Nel corso del tempo sono state diverse le circolari della Presidenza del Consiglio rivolte agli aspiranti fruitori dell'OPM statale. Si segnala quella attualmente (luglio 2006) piu' recente che risale al 20 gennaio 2006 ([clicca qui \(http://www.aduc.it/generale/files/allegati/Circolare_20GEN2006.pdf\)](http://www.aduc.it/generale/files/allegati/Circolare_20GEN2006.pdf)).

6. UNO SGUARDO CRITICO

Riporto integralmente il paragrafo dallo stesso titolo contenuto nel capitolo "L'INVENZIONE DELLOTTO PER MILLE " del 1.9.2004

(clicca qui (http://avvertenze.aduc.it/lapulce/invenzione+dell+otto+mille_7763.php)).

Di particolare interesse, per l'argomento trattato qui, i punti B) e C).

A. Sull'art. 47 Legge 222/1985

Nell'art. 47 della L. 222/1985 (LINK 2) assistiamo a una cosa che definire singolare e' poco. Sembra quasi uno spettacolo di trasformismo alla Fregoli, l'attore di variet  dei primi del Novecento, celebre per la sua abilita' di cambiare, in pochi istanti, abito ed espressione. Infatti, all'inizio vediamo lo Stato come un ricco signore che elargisce l'OPM dell'IRPEF, e, subito dopo, rieccholo, con la mano tesa, a richiedere una parte di quel denaro, per destinarla "a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario".

Di fronte a cio' nasce uno sconcerto; esso e' dato dal fatto che la ragion d'essere di un moderno Stato democratico e' proprio quella di provvedere, con i proventi della tassazione, a tutti quei servizi che hanno bisogno di una direzione, organizzazione e gestione pubblica -fra i quali sembra ovvio annoverare quelli di interesse sociale e di carattere umanitario. Quindi, che senso ha una manovra come questa?

Non a caso ho parlato prima di "spettacolo", perche' lo Stato, che si e' trasformato in beneficiario di se stesso, permette in tal modo l'entrata in scena dell'autentico beneficiario dell'OPM, secondo le intenzioni primitive, e cioe' la Chiesa cattolica.

Infatti, tutto il sistema dell'OPM e' stato pensato come attuazione della "revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano" verso la Chiesa cattolica (art. 7 comma 6 del Concordato del 1984), che, non si dimentichi, e', a sua volta, uno Stato -lo Stato della Citta' del Vaticano.

Ma perche' lo Stato italiano del 1984, ormai laico e fondato sulla Costituzione repubblicana, si sentiva impegnato finanziariamente nei confronti della Chiesa cattolica? E perche' deve sentirsi impegnato ancora oggi? Per quali ragioni e per quali scopi?

Sono domande che vengono spontanee e che, se assunte onestamente, potrebbero guidare verso un serio approfondimento a proposito del rapporto fra le due entita'.

Qui, si puo' solo constatare la triste situazione di uno Stato sovrano che si trasforma in "spalla" di un altro Stato sovrano per sovvenzionarlo, oggi, in modo piu' massiccio, del passato (vedi parte storica- LINK 1), ricorrendo a un vero e proprio trucco su e con se stesso.

B. Sull'art. 48 L. 222/1985 e il suo derivato, l'art. 2 del D.P.R. 76/1998

La contraddizione di uno Stato, che riscuote le imposte per provvedere a tutta una serie di necessita' pubbliche, e che poi rinuncia a una parte di esse per riassegnarsele sulla base della scelta dei contribuenti (allo scopo di fare del bene?), non deve essere sfuggita fin dall'inizio a chi ha congegnato la L. 222/1985. Ed ecco, infatti, che l'art. 48 introduce una precisazione, che pero' ha piu' che altro l'effetto di un boomerang.

Si precisa, infatti, in quell'articolo, che le quote OPM assegnate allo Stato sono utilizzate "PER INTERVENTI STRAORDINARI" negli ormai noti quattro ambiti (fame nel mondo, calamita' naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione dei beni culturali).

Questa dizione "interventi straordinari" e' ripresa nell'art. 2 del D.P.R. 76/1998, dove si cerca anche di spiegarla sostenendo che gli interventi sono straordinari "quando esulano effettivamente dall'attivita' di ordinaria e corrente cura degli interessi coinvolti e non sono per tale ragione compresi nella programmazione e nella relativa destinazione delle risorse finanziarie".

Ma la delicatezza dei quattro ambiti prescelti per il finanziamento OPM e' tale che per essi NON SI PUO' MAI PARLARE DI STRAORDINARIETA'.

La fame nel mondo non e' forse endemica? E le calamita' naturali (in tutta la loro varieta'), non sono ahime', all'ordine del giorno? L'assistenza ai rifugiati non e' un'urgenza quotidiana? E la conservazione dei beni culturali, cosi' numerosi nel nostro Paese, un'ordinaria necessita'?

Questi quattro ambiti rappresentano problemi di cosi' ordinaria amministrazione che, paradossalmente, se ci si volesse davvero attenere con rigore all'accezione di "straordinarieta'", non dovrebbe essere erogato alcun contributo statale dell'OPM. Diciamo dunque piu' realisticamente che i proventi dell'OPM statale servono a tappare qualcuna delle numerosissime falle che ogni giorno si aprono anche e forse proprio a causa di una "cura ordinaria e corrente" della cosa pubblica (ivi compresa l'apertura alla dimensione mondiale dei problemi) che non sta al passo con le effettive necessita'. E c'e' qualcosa di piu', ed e' il sapore sgradevole che si lascia dietro la sensazione che un certo numero di problemi siano risolti dallo Stato non in base al riconoscimento dei diritti umani e civili dei richiedenti (sanciti oltretutto dalla Costituzione), ma in virtu' di una "apposita domanda" di fruizione di una elargizione straordinaria, che sa tanto di elemosina. E' davvero necessario ricordare che l'elemosina diventa necessaria quando vengono calpestati i diritti? Ma che c'e' a fare uno Stato moderno e democratico se non a garantire che ogni cittadino o abitante sul suo suolo goda il piu' possibile di essi?

C. QUESTIONI DI LINGUA

Nel rileggere l'art.2 del D.P.R. 76/1998, mi hanno colpito un paio di cose a proposito del linguaggio usato dal legislatore.

a. Quando si parla degli interventi per calamita' naturali (comma 3), vengono enumerate tre possibili cause di disastri: "avversita' della natura", "incendi" e "movimenti del suolo". E' interessante e, direi, significativo che si sia sentito il bisogno di precisare che si considerano "calamita' naturali" anche gli incendi e i movimenti del suolo, oltre alle generiche "avversita' della natura". Mi pare che queste precisazioni rivelino finalmente la coscienza di quell'intreccio profondo che esiste fra forza della natura e incuria umana in molti disastri cosiddetti "naturali". Cosi', i danni relativi agli incendi potranno essere coperti con gli introiti dell'OPM non solo quando sono causati da un fulmine, ma anche dal dolo, e si potra' intervenire sui movimenti del suolo non solo quando si tratta di terremoti (che rientrerebbero piu' nelle avversita' della natura), ma anche quando si tratta di frane e smottamenti dovuti a un'incauta gestione del territorio.

b. La seconda e ultima annotazione riguarda l'uso assolutamente improprio del termine endogeno - appropriato ai movimenti del suolo non certo alle persone. "Personale ENDOGENO" e' l'orrore linguistico che si trova al comma 2, dove si parla della fame nel mondo, a proposito della formazione e qualificazione di persone del posto che devono realizzare, nei loro paesi, dei programmi contro il sottosviluppo e la denutrizione. Il termine giusto, ovviamente, e' "personale INDIGENO", oppure, "DEL LUOGO", o "LOCALE", oppure "AUTOCTONO". Non si capisce perche', con tutti i sinonimi italiani a disposizione, il legislatore abbia fatto tanta violenza alla nostra lingua, usando impropriamente il termine "endogeno" che vuol dire non "del luogo", bensì "interno", "profondo". Endogeno e' un termine legato alla medicina (una malattia endogena), alla geologia (movimento endogeno), alla matematica (modello endogeno), ma non c'entra niente con le persone. A che si deve cotanta cialtroneria? Fra gli interventi "stra"-ordinari dell'OPM mettiamoci anche lo stipendio di un revisore della lingua italiana che stia alle costole del legislatore!

NOTA:

Altri articoli sull'argomento:

PER UNA BREVE STORIA DELL'OPM

clicca qui (http://avvertenze.aduc.it/lapulce/otto+mille+della+serie+bell+archivio+guasta+mai_7303.php)

L'INVENZIONE DELL'OPM

clicca qui (http://avvertenze.aduc.it/lapulce/invenzione+dell+otto+mille_7763.php)