
AGGIORNAMENTI NORMATIVI

L'AMMINISTRAZIONE DEI BENI ECCLESIASTICI E LA VIGILANZA DELL'AUTORITÀ COMPETENTE

L'amministrazione dei beni ecclesiastici di proprietà delle persone giuridiche canoniche pubbliche (can. 116) è segnata da un elemento che rende l'ordinamento canonico del tutto singolare: il dovere/diritto di vigilare riservato all'autorità competente.

Questa peculiarità chiede però di essere adeguatamente compresa al fine di evitare di fraintenderne il significato e di travisarne gli effetti, e ciò accade quando la *ratio* di questo principio canonico è desunta – con superficialità – da norme apparentemente simili proprie dell'ordinamento statale.

1. LE NORME CIVILI CHE “LIMITANO” LA CAPACITÀ DI AGIRE DEI SOGGETTI GIURIDICI

In riferimento alle persone giuridiche diverse dalle società, l'articolo 17 del codice civile – abrogato dall'articolo 13 della legge n. 127 del 15 maggio 1997 – prevedeva che: «*La persona giuridica non può acquistare beni immobili, né accettare donazioni o eredità, né conseguire legati senza l'autorizzazione governativa. Senza questa autorizzazione, l'acquisto e l'accettazione non hanno effetto*». Dunque non era sufficiente la volontà degli organi della fondazione/associazione per porre efficacemente gli atti menzionati.

La *ratio* di tale disposizione, la cui origine risale alle norme dello Stato Piemontese di metà ottocento, poi estese a tutto il Regno d'Italia, si è arricchita nel tempo di ulteriori argomenti. Così alla necessità di evitare il cosiddetto fenomeno della “manomorta” del patrimonio si è aggiunta l'esigenza di verificare l'adeguatezza tra le dimensioni del patrimonio e gli scopi statuari (soprattutto in occasione di donazioni e successioni) e poi l'esigenza di tutelare le ragioni dei creditori degli enti¹.

¹ F. LOFFREDO, *Le persone giuridiche e le organizzazioni senza personalità giuridica*, Giuffrè, 2010, 69.

Il codice civile prevede istituti a tutela della capacità di agire anche per quanto riguarda la persona fisica quando – per diversi motivi – questa sua capacità² si rivela insufficiente per porre atti di amministrazione/disposizione del patrimonio: «*Ben s'intende, dunque, il diverso concetto di "capacità di agire": ossia l'idoneità a compiere validamente atti giuridici che consentano al soggetto di acquisire ed esercitare diritti o di assumere e adempiere obblighi. La capacità di porre in essere validamente tali atti è attribuita dal legislatore al soggetto che abbia raggiunto un'adeguata maturità psichica, tale da consentirgli di valutare la convenienza degli atti che compie (purché le sue condizioni mentali non siano alterate da cause patologiche)*»³.

La prima circostanza che limita oggettivamente la capacità di agire è la minore età; pertanto prima di aver raggiunto la maggiore età⁴ l'amministrazione dei beni del minore è – di norma – affidata ai genitori sui quali vigila il giudice tutelare⁵.

² Art. 1 «*La capacità giuridica si acquista dal momento della nascita. I diritti che la legge riconosce a favore del concepito sono subordinati all'evento della nascita*».

³ A. TORRENTE – P. SCHLESSINGER, *Manuale di diritto privato*, Giuffrè, 2004, 82.

⁴ Art. 12 «*La maggiore età è fissata al compimento del diciottesimo anno. Con la maggiore età si acquista la capacità di compiere tutti gli atti per i quali non sia stabilita una età diversa. Sono salve le leggi speciali che stabiliscono un'età inferiore in materia di capacità a prestare il proprio lavoro. In tal caso il minore è abilitato all'esercizio dei diritti e delle azioni che dipendono dal contratto di lavoro*».

⁵ Art. 320 «*I genitori congiuntamente, o quello di essi che esercita in via esclusiva la potestà, rappresentano i figli nati e nascituri in tutti gli atti civili e ne amministrano i beni. Gli atti di ordinaria amministrazione, esclusi i contratti con i quali si concedono o si acquistano diritti personali di godimento, possono essere compiuti disgiuntamente da ciascun genitore. Si applicano, in caso di disaccordo o di esercizio difforme dalle decisioni concordate, le disposizioni dell'art. 316. I genitori non possono alienare, ipotecare o dare in pegno i beni pervenuti al figlio a qualsiasi titolo, anche a causa di morte, accettare o rinunciare ad eredità o legati, accettare donazioni, procedere allo scioglimento di comunioni, contrarre mutui o locazioni ultranovennali o compiere altri atti eccedenti la ordinaria amministrazione né promuovere, transigere o compromettere in arbitri giudizi relativi a tali atti, se non per necessità o utilità evidente del figlio dopo autorizzazione del giudice tutelare. I capitali non possono essere riscossi senza autorizzazione del giudice tutelare, il quale ne determina l'impiego. L'esercizio di una impresa commerciale non può essere continuato se non con l'autorizzazione del tribunale su parere del giudice tutelare. Questi può consentire l'esercizio provvisorio dell'impresa, fino a quando il tribunale abbia deliberato sulla istanza. Se sorge conflitto di interessi patrimoniali tra i figli soggetti alla stessa potestà, o tra essi e i genitori o quello di essi che esercita in via esclusiva la potestà, il giudice tutelare nomina ai figli un curatore speciale. Se il conflitto sorge tra i figli e uno solo dei genitori esercenti la potestà, la rappresentanza dei figli spetta esclusivamente all'altro genitore*».

Art. 321 «*In tutti i casi in cui i genitori congiuntamente, o quello di essi che esercita in via esclusiva la potestà, non possono o non vogliono compiere uno o più atti di interesse del figlio, eccedente l'ordinaria amministrazione, il giudice, su richiesta*

Vi sono poi una serie di fatti che possono limitare la capacità di agire di colui che è maggiorenne (per es. situazioni patologiche o fatti traumatici); date queste situazioni e verificato con procedimento giudiziario la sopraggiunta inabilità della persona a provvedere in modo idoneo ai propri affari, il giudice tutelare decide l'assegnazione di un tutore che si sostituisce all'interdetto (se la capacità d'agire della persona è del tutto assente⁶) o di un curatore per assistere l'inabilitato (se l'infermità non è così grave da eliminare del tutto la sua capacità di giudizio⁷).

Per quanto essenziale (anche se eccessivamente semplificata), questa presentazione delle principali norme che limitano/escludono i poteri di amministrazione e di gestione del patrimonio di una persona giuridica e di una persona fisica minore o incapace è però sufficiente a dare evidenza della presenza di due differenti *ratio* già all'interno del medesimo ordinamento statale:

- a) riguardo le persone giuridiche diverse dalle società si riteneva opportuno evitare un accumulo di beni eccedente le necessità statutarie, a motivo di una sorta di diffidenza di natura ideologica nei confronti di centri di interessi costituiti per motivi diversi dall'esercizio di un'attività economica (società);
- b) riguardo le persone fisiche incapaci occorre ancor oggi garantire la tutela del loro patrimonio, affinché gli atti di disposizione e amministrazione siano sempre posti nell'interesse di colui che ne è titolare ma non è in grado di provvedere autonomamente a se stesso.

del figlio stesso, del pubblico ministero o di uno dei parenti che vi abbia interesse, e sentiti i genitori, può nominare al figlio un curatore speciale autorizzandolo al compimento di tali atti».

Art. 322 «*Gli atti compiuti senza osservare le norme dei precedenti articoli del presente titolo possono essere annullati su istanza dei genitori esercenti la potestà o del figlio o dei suoi eredi o aventi causa».*

⁶ Art. 414 «*Il maggiore di età e il minore emancipato, i quali si trovano in condizioni di abituale infermità di mente che li rende incapaci di provvedere ai propri interessi, sono interdetti quando ciò è necessario per assicurare la loro adeguata protezione».*

⁷ Art. 404 «*La persona che, per effetto di una infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trova nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi, può essere assistita da un amministratore di sostegno, nominato dal giudice tutelare del luogo in cui questa ha la residenza o il domicilio»* (articolo introdotto dalla L. n. 6 del 9.1.2004).

Art. 415 «*Il maggiore di età infermo di mente, lo stato del quale non è talmente grave da far luogo all'interdizione, può essere inabilitato. Possono anche essere inabilitati coloro che, per prodigalità o per abuso abituale di bevande alcoliche o di stupefacenti, espongono sé e la loro famiglia a gravi pregiudizi economici. Possono infine essere inabilitati il sordomuto e il cieco dalla nascita o dalla prima infanzia, se non hanno ricevuto un'educazione sufficiente, salva l'applicazione dell'art. 414 quando risulta che essi sono del tutto incapaci di provvedere ai propri interessi».*

Ratio diverse ma, in un certo senso, medesimo effetto: una limitazione della possibilità di esercitare i diritti per colui che dovrebbe invece averne tutta la capacità.

2. IL SISTEMA DI VIGILANZA CANONICA RELATIVO ALL'AMMINISTRAZIONE DEI BENI ECCLESIASTICI

Mentre l'ordinamento civile – in via ordinaria – riconosce la capacità di disporre dei diritti/doveri in capo al loro titolare e, solo eccezionalmente, ne consegna l'esercizio ad un terzo, l'ordinamento canonico sceglie invece di coinvolgere più soggetti/uffici quando si tratta della cura e della gestione dei beni temporali⁸, strutturando un sistema che potremmo definire “duale non perfetto”⁹:

- a) *duale*, nel senso che per porre validamente gli atti diversi dall'amministrazione ordinaria è sempre necessario l'intervento di due soggetti, colui cui spetta l'amministrazione (can. 1279, § 1) e l'autorità cui compete la vigilanza (can. 638; can. 1281; cann. 1291-1295);
- b) *non perfetto*, nel senso che i soggetti/uffici hanno funzioni differenti – al primo l'amministrazione, al secondo la vigilanza – e complementari (e non sostitutive).

Questa architettura fondamentale emerge con chiarezza accostando alcuni canoni del Libro V del Codice di Diritto Canonico.

In primis dai canoni che articolano le funzioni dell'amministratore e di colui cui spetta la vigilanza. Infatti, benché i beni appartengano alla persona giuridica che li ha legittimamente acquisiti (can. 1256) e la loro amministrazione compete a colui che «*regge immediatamente la persona cui gli stessi beni appartengono*» (can. 1279), l'amministratore pone invalidamente gli atti che «*oltrepassano i limiti e le modalità dell'amministrazione ordinaria*» (can. 1281) e aliena invalidamente i beni del patrimonio stabile (can. 1291) senza aver previamente ottenuto, rispettivamente, la licenza dell'Ordinario o quella dell'autorità competente.

⁸ Si veda a tal proposito già solo il can. 1280 «*Ogni persona giuridica abbia il proprio consiglio per gli affari economici o almeno due consiglieri, che coadiuvino l'amministratore nell'adempimento del suo compito, a norma degli statuti*».

⁹ L'espressione non intende definire la peculiarità delle norme canoniche che ordinano l'amministrazione dei beni ecclesiastici, ma solo aiutare a ben comprendere questa disciplina.

Can. 1256

La proprietà dei beni, sotto la suprema autorità del Romano Pontefice, appartiene alla persona giuridica che li ha legittimamente acquistati.

Can. 1279¹⁰

§ 1. L'amministrazione dei beni ecclesiastici spetta a chi li regge immediatamente la persona cui gli stessi beni appartengono, a meno che non dispongano altro il diritto particolare, gli statuti o la legittima consuetudine, e salvo il diritto dell'Ordinario d'intervenire in caso di negligenza dell'amministratore.

Can. 1281

§ 1. Ferme restando le disposizioni degli statuti, gli amministratori pongono invalidamente atti che oltrepassano i limiti e le modalità dell'amministrazione ordinaria, a meno che non abbiano ottenuto prima permesso scritto dall'Ordinario.

Can. 1291

Per alienare validamente i beni che costituiscono per legittima assegnazione il patrimonio stabile di una persona giuridica pubblica, e il cui valore ecceda la somma fissata dal diritto, si richiede la licenza dell'autorità competente a norma del diritto.

Accanto a questi canoni che impongono l'intervento di più soggetti affinché l'atto di amministrazione/alienazione sia valido, occorre considerare anche il canone 1284, § 2, n. 8 che prescrive agli amministratori di «*redigere il rendiconto amministrativo al termine di ogni anno*», e il canone 1287 che «*riprovata la consuetudine contraria*» impone ai medesimi il dovere di «*presentare ogni anno il rendiconto all'Ordinario del luogo, che lo farà esaminare dal consiglio per gli affari economici*»¹¹.

¹⁰ Per identificare puntualmente colui cui spetta l'amministrazione dei beni ecclesiastici delle diverse persone giuridiche pubbliche si vedano anche i seguenti canoni: per la diocesi il can. 494, § 3 «*È compito dell'economista, secondo le modalità definite dal consiglio per gli affari economici, amministrare i beni della diocesi sotto l'autorità del Vescovo, fare sulla base delle entrate stabili della diocesi le spese che il Vescovo o altri da lui legittimamente incaricati abbiano ordinato*»; per la parrocchia il can. 532 «*Il parroco rappresenta la parrocchia, a norma del diritto, in tutti i negozi giuridici; curi che i beni della parrocchia siano amministrati a norma dei cann. 1281-1288*»; per gli istituti religiosi il can. 636, § 1 «*In ogni istituto, e parimenti in ogni provincia retta da un Superiore maggiore, ci sia l'economista, costituito a norma del diritto proprio e distinto dal Superiore maggiore, per amministrare i beni sotto la direzione del rispettivo Superiore. Anche nelle comunità locali si istituisca, per quanto è possibile, un economista distinto dal Superiore locale*».

¹¹ È eloquente la precisione con la quale il can. 1287 impone la presentazione del rendiconto all'Ordinario: a) non può essere impedita da alcuna consuetudine con-

Infine, per quanto possano apparire solo norme generali e di principio (o addirittura prive di contenuto realmente precettivo), non possono essere sottaciuti i canoni che attestano il diritto del superiore o dell'Ordinario di dare indicazioni cogenti circa l'amministrazione dei beni e l'impiego del denaro:

- il canone 1284, § 2, n. 2 che impone all'amministratore di «*osservare le disposizioni canoniche e civili o quelle imposte [...] dalla legittima autorità [...]*»; e
- il canone 1284, § 2, n. 6 che prescrive all'amministratore di «*impiegare, con il consenso dell'Ordinario, il denaro eccedente le spese e che possa essere collocato utilmente, per le finalità della Chiesa o dell'istituto*».

La rassegna non può però considerarsi conclusa prima di aver segnalato la scelta del legislatore canonico di dare adeguato spazio al bilancio preventivo di cui al canone 1284, § 3 «*Si raccomanda vivamente agli amministratori di redigere ogni anno il preventivo delle entrate e delle uscite; si lascia poi al diritto particolare imporlo e determinare le modalità di presentazione*».

Tale strumento, tanto utile (ma si dovrebbe dire necessario) quanto trascurato, consente infatti di mantenere uno stretto collegamento tra l'azione amministrativa e i fini propri dell'ente canonico, nonché di evitare la consumazione del patrimonio a motivo di gestioni strutturalmente deficitarie. Tuttavia dalla lettura del canone sembra emergere che l'adozione del bilancio preventivo sia facoltativa; questa conclusione è però un po' affrettata in quanto il canone non lo dichiara facoltativo, ma – testualmente – lo raccomanda vivamente (*enixe commendatur*)¹², e già questa sottolineatura dovrebbe essere sufficiente ad imporre alla coscienza – anche professionale – degli amministratori la necessità di elaborarlo comunque, anche solo in forma essenziale.

Alla luce di queste norme che distinguono e connettono la funzione dell'amministratore rispetto a quella dell'autorità cui spetta la vigilanza, e considerato che il codice consente alle norme particolari (diocesane o di istituti religiosi) di integrare la normativa universale, diventa urgente comprendere le ragioni teologico-giuridiche che sono all'origine di questo sistema, affinché tanto l'osservanza delle norme codicili quanto l'elaborazione

traria, b) l'obbligo riguarda sia i chierici che i laici, c) sono esclusi solo coloro che sono sottratti alla potestà di governo del Vescovo, d) il suo esame deve essere affidato al Consiglio per gli affari economici.

¹² Il diritto particolare può renderlo obbligatorio e anche sanzionare puntualmente gli amministratori che non lo adottano. Va però notato che raccomandarne l'adozione non significa – dal punto di vista giuridico – affermarne la facoltatività; infatti un atto raccomandato implica che la sua mancata adozione debba essere supportata almeno da una esplicita motivazione. Inoltre la mancanza di una sanzione laddove l'atto è solo raccomandato non consente di concludere che è possibile e lecito non provvedervi.

delle norme particolari (quelle diocesane e quelle degli istituti religiosi) siano sempre conformi allo spirito del codice e protese verso la “*salus animarum*”, legge suprema della Chiesa (can. 1752).

3. LA COMUNIONE ECCLESIALE È IL FONDAMENTO DELLA VIGILANZA CANONICA

Quando si presentano i principi del Libro V del Codice non è raro riscontrare perplessità circa le modalità concrete di esercizio della vigilanza canonica:

- a) *in primis* si richiama il principio per cui l'amministrazione spetta a colui che regge la persona giuridica,
- b) in secondo luogo si sottolinea che gli adempimenti connessi alla vigilanza comportano un eccessivo rallentamento dell'azione amministrativa, nonché significativi costi economici necessari per organizzare gli uffici di Curia e quelli delle altre autorità chiamate a rilasciare le licenze.

Non vi è dubbio che questi rilievi siano reali, ma occorre anche riconoscere che sono parziali, in quanto accentuano un profilo della questione e non apprezzano la vera ragione fondante il sistema della vigilanza canonica che attraversa tutto il Libro V: la comunione che unisce i battezzati nel corpo ecclesiale e anima anche le relazioni tra enti canonici e l'amministrazione dei loro patrimoni/attività.

La rilevanza giuridica di questo tratto costitutivo della Chiesa è stata ben evidenziata da Papa Giovanni Paolo II all'atto di promulgare il Codice di Diritto Canonico nel 1983:

*«Lo strumento, che è il codice, corrisponde in pieno alla natura della chiesa, specialmente come vien proposta dal magistero del concilio Vaticano II in genere, e in particolar modo dalla sua dottrina ecclesiologicala. Anzi, in un certo senso, questo nuovo codice potrebbe intendersi come un grande sforzo di tradurre in linguaggio canonistico questa stessa dottrina, cioè la ecclesiologicala conciliare. Se poi è impossibile tradurre perfettamente in linguaggio “canonistico” l'immagine della chiesa, tuttavia a questa immagine il codice deve sempre riferirsi, come a esempio primario, i cui lineamenti esso deve esprimere in se stesso, per quanto è possibile, per sua natura. Da qui derivano alcuni criteri fondamentali, che reggono tutto il nuovo codice, nell'ambito della sua specifica materia, come pure nel linguaggio collegato con essa. Si potrebbe anzi affermare che da qui proviene anche quel carattere di complementarità che il codice presenta in relazione all'insegnamento del concilio Vaticano II, con particolare riguardo alle due costituzioni, dogmatica *Lumen gentium* e pastorale *Gaudium et spes*. Ne risulta che ciò che costituisce la “novità” fondamentale del concilio Vaticano II, in linea di continuità con la tradizione legislativa della chiesa, per quanto riguarda specialmente l'ecclesiologicala, costituisce altresì la “novità” del nuovo codice. Fra gli elementi che ca-*

ratterizzano l'immagine vera e genuina della chiesa, dobbiamo mettere in rilievo soprattutto questi: la dottrina, secondo la quale la chiesa viene presentata come il popolo di Dio (cf. *Lumen gentium*, 2) e l'autorità gerarchica viene proposta come servizio (cf. *ib.* 3); la dottrina per cui la chiesa è vista come "comunione", e che, quindi, determina le relazioni che devono intercorrere fra le chiese particolari e quella universale, e fra la collegialità e il primato; la dottrina, inoltre, per la quale tutti i membri del popolo di Dio, nel modo proprio a ciascuno, sono partecipi del triplice ufficio di Cristo: sacerdotale, profetico e regale. A questa dottrina si riconnette anche quella che riguarda i doveri e i diritti dei fedeli, e particolarmente dei laici; e, finalmente, l'impegno che la chiesa deve porre nell'ecumenismo»¹³,

e, prima ancora, nel n. 13 della costituzione conciliare "*Lumen gentium*"

«Tutti gli uomini sono chiamati a formare il popolo di Dio. [...] In tutte quindi le nazioni della terra è radicato un solo popolo di Dio [...]. Questo carattere di universalità, che adorna e distingue il popolo di Dio è dono dello stesso Signore, e con esso la Chiesa cattolica efficacemente e senza soste tende a ricapitolare tutta l'umanità, con tutti i suoi beni, in Cristo capo, nell'unità dello Spirito di lui. In virtù di questa cattolicità, le singole parti portano i propri doni alle altre parti e a tutta la Chiesa, in modo che il tutto e le singole parti si accrescono per uno scambio mutuo universale e per uno sforzo comune verso la pienezza nell'unità. E infine ne derivano, tra le diverse parti della Chiesa, vincoli di intima comunione circa i tesori spirituali, gli operai apostolici e le risorse materiali. I membri del popolo di Dio sono chiamati infatti a condividere i beni e anche alle singole Chiese si applicano le parole dell'Apostolo: «Da bravi amministratori della multiforme grazia di Dio, ognuno di voi metta a servizio degli altri il dono che ha ricevuto» (1 Pt 4,10)».

Alla luce di queste parole si deve, dunque, riconoscere che la comunione deve animare l'esperienza ecclesiale anche in ordine all'azione amministrativa dei beni temporali che, secondo il n. 17 del Decreto conciliare *Presbyterorum ordinis*, «[...] i sacerdoti devono amministrar[e] come esige la natura stessa di tali cose, a norma delle leggi ecclesiastiche, e possibilmente con l'aiuto di competenti laici; devono sempre impiegarli per quegli scopi che giustificano l'esistenza di beni temporali della Chiesa, vale a dire: l'organizzazione del culto divino, il dignitoso mantenimento del clero, il sostenimento delle opere di apostolato e di carità, specialmente in favore dei poveri».

In altre parole, la Chiesa – sacramento universale di salvezza¹⁴ – non

¹³ GIOVANNI PAOLO II, *Sacrae disciplinae leges*, in AAS, 75 [1983] Pars II, XII.

¹⁴ Il Catechismo della Chiesa Cattolica, «775. "La Chiesa è in Cristo come sacramento, cioè segno e strumento dell'intima unione con Dio e dell'unità di tutto il genere umano". Essere il sacramento dell'intima unione degli uomini con Dio: ecco il primo fine della Chiesa. Poiché la comunione tra gli uomini si radica nell'unione con

può che vivere la comunione anche quando si misura con i beni temporali e la loro amministrazione.

Si chiarisce così il profondo significato teologico-sistematico di tre canoni che il legislatore ha voluto porre all'inizio del Libro V e del Titolo II rubricato "L'amministrazione dei beni":

- a) canone 1256 «*La proprietà dei beni, sotto la suprema autorità del Romano Pontefice, appartiene alla persona giuridica che li ha legittimamente acquistati*»,
- b) canone 1273 «*Il Romano Pontefice, in forza del primato di governo è il supremo amministratore ed economo di tutti i beni ecclesiastici*»,
- c) canone 1276 «*§ 1. Spetta all'Ordinario di vigilare con cura sulla amministrazione di tutti i beni appartenenti alle persone giuridiche pubbliche a lui soggette, salvo titoli legittimi per i quali gli si riconoscano più ampi diritti. § 2. Gli Ordinari, tenuto conto dei diritti, delle legittime consuetudini e delle circostanze, abbiano cura di ordinare l'intero complesso dell'amministrazione dei beni, dando speciali istruzioni entro i limiti del diritto universale e particolare*».

Rinviano a commenti ben più esaustivi e ricchi di richiami alla bimillenaria tradizione ecclesiale¹⁵ è ora sufficiente evocarne i contenuti più significativi.

Se negli ordinamenti statali il diritto di proprietà è ancor'oggi il cardine attorno al quale si sviluppa la disciplina dei poteri riconosciuti a colui cui spetta l'amministrazione dei beni e il loro godimento, nell'ordinamento canonico il contenuto del diritto di proprietà non è mai un fine ma uno strumento affinché la Chiesa – attraverso le sue articolazioni soggettive – possa realizzare le proprie finalità ultime (*salus animarum*) e mediate (can. 1254 «... per conseguire i fini che le sono propri. § 2. I fini propri sono principalmente: ordinare il culto divino, provvedere ad un onesto sostentamento del

Dio, la Chiesa è anche il sacramento dell'unità del genere umano. In essa, tale unità è già iniziata poiché essa raduna uomini "di ogni nazione, razza, popolo e lingua" (Ap 7,9); nello stesso tempo, la Chiesa è "segno e strumento" della piena realizzazione di questa unità che deve ancora compiersi. 776. In quanto sacramento, la Chiesa è strumento di Cristo. Nelle sue mani essa è lo "strumento della redenzione di tutti", "il sacramento universale della salvezza", attraverso il quale Cristo "svela e insieme realizza il mistero dell'amore di Dio verso l'uomo". Essa "è il progetto visibile dell'amore di Dio per l'umanità", progetto che vuole "la costituzione di tutto il genere umano nell'unico popolo di Dio, la sua riunione nell'unico corpo di Cristo, la sua edificazione nell'unico tempio dello Spirito Santo"».

¹⁵ V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, Ancora, 2001, 41 ss e 154 ss; P. ERDO, *Chiesa e beni temporali: principi fondamentali del magistero del Concilio Vaticano II*, in *I beni temporali della Chiesa*, LEV, 1999, 21-35; A. LONGHITANO, *La funzione di vigilanza del Vescovo diocesano*, in *I beni temporali della Chiesa*, LEV, 1999, 83-102; F. SALERNO, *L'amministrazione dei beni: la funzione primaziale del Romano Pontefice*, in *I beni temporali della Chiesa*, LEV, 1999, 103-140.

clero e degli altri ministri, esercitare opere di apostolato sacro e di carità, specialmente a servizio dei poveri»¹⁶.

In questo orizzonte si comprende quello che è il principale ed essenziale significato della suprema vigilanza riconosciuta al Sommo Pontefice in riferimento al possesso e all'amministrazione dei beni temporali: garantire, anche attraverso strumenti giuridici, che mai venga meno il rapporto strumentale tra i beni ecclesiastici e la missione universale della Chiesa¹⁷. Per questo motivo la dottrina annota che l'autorità, evocata nei canoni 1256 e 1273 non può essere riferita al contenuto del diritto di proprietà – quasi che egli sia il titolare di tutti i beni ecclesiastici – ma alla potestà sua propria¹⁸.

¹⁶ Cf IMA 23: «*La necessità del superiore controllo è determinata dalla natura stessa dei beni ecclesiastici e dal loro carattere pubblico, cioè di mezzi a servizio delle finalità proprie della Chiesa (cfr. can. 1254 § 1), e perciò non deve essere concepita come limitazione dell'autonomia degli enti, ma come garanzia dei medesimi, anche in relazione a eventuali conflitti di interesse tra l'ente e chi agisce a suo nome. Ciò è ancor più evidente se l'ordinario del luogo accompagna l'azione di vigilanza con un'attività di sostegno e di consulenza economico-giuridica a favore degli amministratori degli enti, attraverso l'opera dei competenti organismi di curia e per mezzo di iniziative di formazione*». Si veda in Appendice il cap. III *La potestà esecutiva del vescovo diocesano nell'amministrazione dei beni ecclesiastici*.

¹⁷ F. SALERNO, *L'amministrazione dei beni: la funzione primaziale del Romano Pontefice*, in *I beni temporali della Chiesa*, LEV, 1999, 115 «*Si riscontra, altresì, negli stessi verbali che fu rappresentata l'opportunità di fondere il disposto dell'attuale can. 1256 con quello del can. 1273, ritenendo che in tal modo sarebbe risultato più chiaro il significato dei due postulati enunciati nei due canoni, per la evidente loro complementarietà e per la consequenzialità del secondo nei confronti del primo. Infatti, con la nuova formulazione dell'ex can. 1518 che si legge nell'attuale can. 1273, il can. 1256 risulta essere la premessa teologico-giuridica su cui si basa l'amministrazione dei beni ecclesiastici. Ossia, esso pone in luce che il supremo intervento pontificio nell'uso dei beni ecclesiastici è da riferire all'esigenza della comunione e dell'unità della chiesa, giacché queste devono essere salvaguardate anche nel perseguimento delle finalità ecclesiali, che caratterizzano il possesso e l'uso dei beni temporali ecclesiastici: come hanno precisato i redattori del nuovo Coedx, escludendo che la potestà pontificia in materia sia "dominica ac si Pontifex esset dominus honorum ecclesiasticorum" ed affermando che essa è solo ordinata all'attuazione dei fini per i quali la Chiesa possiede detti beni*»; si veda anche A. NICORA, *Necessità e rischi del servizio amministrativo del vescovo diocesano*, in *exLege* 2/2011, 113.

¹⁸ Can. 331 «*Il Vescovo della Chiesa di Roma, in cui permane l'ufficio concesso dal Signore singolarmente a Pietro, primo degli Apostoli, e che deve essere trasmesso ai suoi successori, è capo del Collegio dei Vescovi, Vicario di Cristo e Pastore qui in terra della Chiesa universale; egli perciò, in forza del suo ufficio, ha potestà ordinaria suprema, piena immediata e universale sulla Chiesa, potestà che può sempre esercitare liberamente*»; J.P. SCHOUPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Giuffrè, 1997, 151 «*Abbiamo già accennato alla rilevante novità del can. 1273 che*

Strettamente connessa alla funzione propria del Sommo Pontefice vi è poi una serie di doveri/diritti riconosciuti dal Codice al Vescovo /Ordinario¹⁹, che in modo sintetico possono così essere riassunti²⁰:

- ricevere il giuramento dell'amministratore circa il suo onesto e fedele svolgimento delle funzioni assunte, ex canone 1282, 1°;
- vigilare sull'adempimento delle pie volontà, ex canone 1301;
- concedere della licenza, ex canone 1281 e canone 1291;
- ricevere dall'amministratore il rendiconto annuale, ex canone 1287;
- intervenire in caso di negligenza dell'amministratore, ex canone 1279, § 1;
- emanare il decreto per identificare gli atti di straordinaria amministrazione, ex canone 1281;
- dare istruzioni entro i limiti del diritto universale e particolare, ex canone 1276.

4. LA COMUNIONE ECCLESIALE FULCRO DELLE DIVERSE FUNZIONI COINVOLTE NELL'AMMINISTRAZIONE DEI BENI

Come detto la ragione che regge il sistema del libro V è la comunione ecclesiale e non una presunta incapacità degli amministratori a provvedere alle operazioni eccedenti l'ordinaria amministrazione; e solo nella logica della comunione ecclesiale trovano dignità e riconoscimento i ruoli e le competenze di tutti i battezzati che a diverso titolo partecipano all'amministrazione dei beni temporali:

- il Vescovo Diocesano (e l'Ordinario) quale pastore della chiesa particolare²¹,

non solo riceve la tradizione canonica circa il "supremo amministratore ed economo (dispensator) di tutti i beni ecclesiastici", ma chiarisce anche la questione della natura di queste competenze basandole espressamente sul primato di governo (derivato, in sede patrimoniale, dai cann. 331-333). In forza di questo primato di governo, la proprietà dei titolari di beni ecclesiastici è sempre sottoposta alla sua autorità».

¹⁹ Can. 134 «§ 1. Col nome di Ordinario nel diritto s'intendono, oltre il Romano Pontefice, i Vescovi diocesani e gli altri che, anche se soltanto interinalmente, sono preposti a una Chiesa particolare o a una comunità ad essa equiparata a norma del can. 368; inoltre coloro che nelle medesime godono di potestà esecutiva ordinaria generale, vale a dire i Vicari generali ed episcopali; e parimenti, per i propri membri, i Superiori maggiori degli istituti religiosi di diritto pontificio clericali e delle società di vita apostolica di diritto pontificio clericali, che possiedono almeno potestà esecutiva ordinaria. § 2. Col nome di Ordinario del luogo s'intendono tutti quelli recensiti nel § 1, eccetto i Superiori degli Istituti religiosi e delle società di vita apostolica».

²⁰ V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, Ancora, 2001, 156.

²¹ Can. 381 «1. Compete al Vescovo diocesano nella diocesi affidatagli tutta la potestà ordinaria, propria e immediata che è richiesta per l'esercizio del suo ufficio pastorale, fatta eccezione per quelle cause che dal diritto o da un decreto del Sommo Pontefice sono riservate alla suprema oppure ad altra autorità ecclesiastica».

- il parroco quale pastore dalla comunità parrocchiale, ministero che esercita sotto l'autorità del Vescovo diocesano²²,
- il Consiglio diocesano per gli affari economici e il Consiglio parrocchiale per gli affari economici, ai cui membri è chiesto di coadiuvare l'amministratore²³ e il cui parere non è giuridicamente vincolante ma neppure può essere semplicemente disatteso²⁴.

Queste relazioni, infatti, non potrebbero essere correttamente comprese senza l'essenziale riferimento al principio della comunione ecclesiale; e solo la comunione ecclesiale permette a ciascuno di esercitare il proprio ufficio/funzione non tanto per raggiungere un punto di equilibrio fondato sulla contrapposizione tra forze e interessi particolari, quanto come partecipazione alla comune ricerca del miglior modo di utilizzare i beni temporali affinché sia contemporaneamente conseguito il bene:

- della persona giuridica che ne è proprietaria,
- della comunità diocesana affidata all'unico Vescovo e
- della Chiesa universale condotta dal Romano Pontefice²⁵.

Al cuore del discernimento richiesto dal Libro V a chi gestisce e a chi vigila non vi è, quindi, il principio egoistico (che, in modo semplicistico, si dice essere il centro del diritto di proprietà) né la diffidenza in ordine alle capacità gestionali/pastorali di coloro che immediatamente amministrano i beni degli enti canonici.

Per le medesime ragioni sopra presentate la nota dell'autonomia che correttamente caratterizza ciascuna persona giuridica non può essere interpretata come espressione della sua autarchia e indipendenza, ma come opportunità e vocazione a servizio della missione della Chiesa universale²⁶.

²² Can. 515, § 1 «§ 1. La parrocchia è una determinata comunità di fedeli che viene costituita stabilmente nell'ambito di una Chiesa particolare, e la cui cura pastorale è affidata, sotto l'autorità del Vescovo diocesano, ad un parroco quale suo proprio pastore».

²³ Can. 1280 «Ogni persona giuridica abbia il proprio consiglio per gli affari economici o almeno due consiglieri, che coadiuvino l'amministratore nell'adempimento del suo compito, a norma degli statuti».

²⁴ Can. 127, § 2 «2° se si esige il consiglio, è invalido l'atto del Superiore che non ascolta le persone medesime; il Superiore, sebbene non sia tenuto da alcun obbligo ad accedere al loro voto, benché concorde, tuttavia, senza una ragione prevalente, da valutarsi a suo giudizio, non si discosti dal voto delle stesse, specialmente se concorde».

²⁵ Questa dinamica la si ritrova anche nei cann. 634-640 che disciplinano l'amministrazione dei beni ecclesiastici degli istituti religiosi; si vedano anche i cann. 586, 591, 593.

²⁶ V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, Ancora, 2001, 77 «Si potrebbe fare un'analogia: come i beni temporali in genere sono destinati primariamente a tutti gli uomini, così i beni ecclesiastici sono destinati primariamente ai fini della missione della Chiesa; come la proprietà privata pure legittima deve conservare sempre la sua funzione sociale, cioè di servizio a tutta la società, così la proprietà delle singole persone giuridiche pubbliche nella Chiesa deve armonizzarsi per il servizio di tut-

5. ALTRI BENEFICI GARANTITI DALLA VIGILANZA CANONICA

Questa peculiare dinamica, custodita dalla comunione ecclesiale, non esclude, però, che anche altri aspetti connessi all'uso e all'amministrazione dei beni temporali trovino adeguata protezione grazie all'esercizio della vigilanza canonica: in particolare ci si riferisce alla prudenza, all'oculatezza, alla economicità e alla sostenibilità delle attività²⁷ svolte utilizzando i beni ecclesiastici.

Di questi ulteriori benefici se ne trova, infatti, traccia puntuale in alcuni canoni del Libro V:

- la necessità che gli amministratori abbiano cura del patrimonio ecclesiastico affinché ne sia protetta l'integrità (per es. can. 1284, § , 1° e 3°, can. 1291, can. 1295);
- l'obbligo per gli amministratori di osservare le disposizioni canoniche e civili o quelle imposte dal fondatore o dal donatore o dalla legittima autorità e badare soprattutto che dall'inosservanza delle leggi civili non derivi danno alla Chiesa (can. 1282, § 2);
- la raccomandazione per gli amministratori di redigere ogni anno il preventivo delle entrate e delle uscite (can. 1284, § 3);
- la preoccupazione che le volontà dei fedeli che donano o lasciano i propri averi per cause pie (can. 1300) siano scrupolosamente adempiute (*diligentissime impleantur*);
- l'attenzione richiesta in merito alla decisione di introdurre liti dinanzi ai tribunali civili (can. 1288);

ta la Chiesa. L'equilibrio tra la proprietà privata e la funzione sociale impegna a ricomporre sempre l'armonia della società, e a correggere le ingiustizie. Anzi l'analogia sembra doversi spingere oltre per i beni ecclesiastici, in quanto il diritto ai beni delle singole persone giuridiche pubbliche viene partecipato dalla stessa Chiesa proprio per raggiungere i propri fini; anzi è la stessa Chiesa che raggiunge i suoi fini attraverso le persone giuridiche pubbliche [...] Sia pure nel rispetto del diritto di proprietà riconosciuto e sancito dal codice per le singole persone giuridiche, spetta tuttavia all'autorità competente vigilare perché la pluralità dei soggetti e dei fini non si risolva in danno della missione unica della Chiesa, della gerarchia dei fini, dell'equità e della carità. In questa prospettiva vanno intese sia le raccomandazioni conciliari sulla comunione e comunicazione dei beni nella Chiesa, sia alcune norme codiciliari sull'argomento. Tra le indicazioni conciliari ricordiamo anzitutto la costituzione LG 13 [...] I vescovi pertanto non devono avere davanti agli occhi le sole necessità delle proprie diocesi, ma della altre Chiesa particolari in quanto sono parti della stessa unica Chiesa di Cristo».

²⁷ Con un po' di rammarico pare che l'attenzione a tali valori emerga soprattutto (o solo) quando si incontrano situazioni ormai pregiudicate sia dal punto di vista economico che finanziario ...e, dunque, anche pastorale. Anche se sono trascorsi alcuni anni dalla sua pubblicazione, si rivela ancora utile il testo *La gestione e l'amministrazione della parrocchia*, edito da EDB e alla cui redazione hanno concorso gli addetti degli uffici di Curia di dieci diocesi italiane.

- l’attenta valutazione in merito alla decisione di accettare offerte gravate da oneri o condizioni (can. 1267).

In molte diocesi, infatti, proprio la presentazione della richiesta della licenza prescritta per porre un atto di amministrazione straordinaria o un’alienazione è la migliore occasione (se non l’unica) per rivedere assieme all’amministratore (per es. il parroco, il consiglio di amministrazione di una fondazione di culto) le modalità concrete della gestione dei beni temporali, ed eventualmente apportare le necessarie correzioni.

6. L’AMMINISTRATORE NEGLIGENTE

Al termine di questa presentazione non dovrebbe esservi alcuna remora o timore a dare sottolineatura anche all’inciso finale del canone 1279 che si apre riconoscendo a colui che regge la persona giuridica i poteri di amministrazione e si conclude riconoscendo all’Ordinario il dovere/diritto di intervenire in caso di sua negligenza.

CEI
ISTRUZIONE IN MATERIA AMMINISTRATIVA 2005

CAPITOLO III
LA POTESTÀ ESECUTIVA DEL VESCOVO DIOCESANO NELL'AMMINISTRAZIONE
DEI BENI ECCLESIASTICI

21. L'ambito della potestà esecutiva del Vescovo diocesano in materia di amministrazione dei beni ecclesiastici è assai vasto e comprende: la facoltà di regolamentazione e di indirizzo, la vigilanza sull'amministrazione dei beni delle persone giuridiche sottoposte alla sua giurisdizione, la nomina dell'economista diocesano, la presidenza del consiglio diocesano per gli affari economici e del collegio dei consultori.

Alcune delle predette facoltà sono riservate dal codice di diritto canonico esclusivamente *al Vescovo diocesano* e devono essere esercitate da lui personalmente. Egli può tuttavia affidarle *con mandato speciale* al vicario generale o a un vicario episcopale (cfr can. 134 § 3). Altre facoltà sono invece attribuite dal codice all'*ordinario del luogo*: esse competono quindi anche al vicario generale e ai vicari episcopali (salvo il can. 479 § 1), e possono essere delegate ad altri, ad esempio all'economista diocesano o al responsabile dell'ufficio amministrativo. La delega per compiere atti di potestà esecutiva deve essere data per scritto e controfirmata dal cancelliere o dal notaio della curia, a norma del can. 474. Essa ha rilevanza agli effetti civili, ad esempio per quanto riguarda la validità delle licenze date per gli atti di amministrazione straordinaria.

Per quanto concerne l'amministrazione dell'ente diocesi (cfr cap. VI), il Vescovo, in quanto amministratore unico, può conferire mandato con procura per la rappresentanza negoziale all'economista o ad altri soltanto mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata dal notaio, secondo le norme civili.

LA FACOLTÀ DI REGOLAMENTAZIONE

22. L'ampia applicazione del principio di sussidiarietà da parte del legislatore canonico universale crea l'esigenza di colmare gli spazi riconosciuti dal codice alla peculiare disciplina delle Chiese particolari, con attenzione anche al concreto contesto ecclesiale, sociale ed economico in cui esse sono inserite, nonché alle scelte di natura pastorale che caratterizzano il cammino di ogni diocesi. Ciò può avvenire, oltre che attraverso la vera e propria attività legislativa, anche attraverso la facoltà di regolamentazione e di indirizzo.

L'ordinario diocesano, perciò, secondo l'opportunità, emani istruzioni

(cfr cann. 34, 1276 § 2) per chiarire e precisare i modi e i tempi di attuazione delle leggi in materia di beni ecclesiastici, entro i limiti del diritto universale, particolare, concordatario e di derivazione pattizia, con effetto per tutte le persone giuridiche a lui soggette: potrebbe rivelarsi utile, ad esempio, un'istruzione che presenti in modo organico tutte le licenze richieste nella diocesi per compiere atti di amministrazione straordinaria. Il Vescovo diocesano, d'altro canto, all'interno del suo compito di magistero e di guida pastorale, può offrire indicazioni di carattere generale in materia amministrativa, rivolgendosi, ad esempio, ai parroci, ai membri dei consigli per gli affari economici, agli amministratori delle persone giuridiche a lui soggette. Può anche fornire indirizzi più specifici sulla gestione dei beni ecclesiastici, nel rispetto dell'autonomia e della responsabilità di chi regge le diverse persone giuridiche, avvalendosi della competenza e del parere del consiglio diocesano per gli affari economici e del collegio dei consultori.

LE FUNZIONI DI VIGILANZA E DI SUPPLENZA

23. Spetta anzitutto al Vescovo diocesano (cfr can. 392 § 2) e, più in generale, all'ordinario del luogo il diritto-dovere di esercitare la vigilanza sull'amministrazione dei beni appartenenti alle persone giuridiche pubbliche a lui soggette (cfr can. 1276 § 1).

La necessità del superiore controllo è determinata dalla natura stessa dei beni ecclesiastici e dal loro carattere pubblico, cioè di mezzi a servizio delle finalità proprie della Chiesa (cfr can. 1254 § 1), e perciò non deve essere concepita come limitazione dell'autonomia degli enti, ma come garanzia dei medesimi, anche in relazione a eventuali conflitti di interesse tra l'ente e chi agisce a suo nome. Ciò è ancor più evidente se l'ordinario del luogo accompagna l'azione di vigilanza con un'attività di sostegno e di consulenza economico-giuridica a favore degli amministratori degli enti, attraverso l'opera dei competenti organismi di curia e per mezzo di iniziative di formazione.

24. Il dovere di *vigilanza* si esplicita in un insieme di attività poste dal Vescovo e dai suoi collaboratori volte a tutelare la corretta utilizzazione dei beni di ciascuna persona giuridica, nel rispetto delle sue finalità e nella valorizzazione della responsabilità degli amministratori. Alcune attività concernono la vigilanza sull'amministrazione ordinaria dei beni (cfr n. 59): l'esame del rendiconto annuale (cfr cann. 1284 § 2, 8°, 1287 § 1) e dell'eventuale preventivo, che può essere richiesto dal diritto particolare (cfr can. 1284 § 3); la cura del subentro di nuovi amministratori, che può offrire l'occasione per una verifica più approfondita e di carattere complessivo (cfr can. 1283); un esame generale della situazione dei beni della persona giuridica in occasione della visita pastorale (cfr cann. 396-398). Altri interventi riguardano, invece, gli atti di amministrazione straordinaria e si esplicitano nell'attuazione dei cosiddetti controlli canonici, che hanno rilevanza civile (cfr n. 60).

Alcuni dei compiti descritti comportano l'esercizio della potestà esecutiva attraverso la produzione di atti amministrativi singolari (cfr cann. 35ss.: tra questi, ad esempio, la licenza per gli atti di straordinaria amministrazione); altri, pur essendo riconducibili alla potestà esecutiva, non comportano un esercizio formalizzato della stessa (ad esempio, l'esame dei bilanci e le ispezioni amministrative).

L'esercizio della vigilanza può comportare, in circostanze particolari, la necessità di intervenire sugli amministratori con atti precettivi (cfr can. 49) e anche con provvedimenti di natura disciplinare (cfr can. 1377), non esclusa nei casi più gravi la rimozione dall'ufficio (cfr cann. 192-193, 1740ss., in particolare can. 1741, 5°).

I compiti di vigilanza che non richiedono l'esercizio della potestà esecutiva sono abitualmente affidati all'economista diocesano (cfr can. 1278 e n. 86), oppure al responsabile dell'ufficio amministrativo diocesano, qualora non si ritenga opportuno riunire in un solo ufficio l'amministrazione dei beni dell'ente diocesi e la vigilanza sugli altri enti (cfr can. 1276 § 1). Tale volontà deve espressamente risultare nel decreto di nomina dell'economista.

25. Alla funzione di vigilanza è collegata quella di *supplenza*, che si esplica anzitutto verso le persone giuridiche che dal diritto o dalle tavole di fondazione o dai propri statuti non hanno amministratori: l'ordinario del luogo (in attesa, se possibile, di una modifica o integrazione degli statuti stessi) può incaricare dell'amministrazione per un triennio persone idonee (cfr can. 1279 § 2), ad esempio l'economista (cfr can. 1278).

L'ordinario ha, inoltre, il diritto-dovere di intervenire in rappresentanza della persona giuridica, nel caso di negligenza degli amministratori (cfr can. 1279 § 1), sostituendosi temporaneamente a essi o nominando un commissario *ad acta*. In questa ipotesi, è conveniente intimare preventivamente con un precetto scritto (cfr can. 49) all'amministratore di compiere l'atto giuridico necessario, assegnandogli un termine di dieci giorni, o anche più breve secondo l'urgenza, in modo che non resti dubbio della negligenza che legittima l'intervento sostitutivo.

All'ordinario del luogo compete anche l'esercizio della vigilanza sull'attività amministrativa delle associazioni private di fedeli, ai sensi e nei limiti dei cann. 305 e 325 (cfr n. 149).

IL CONSIGLIO DIOCESANO PER GLI AFFARI ECONOMICI E IL COLLEGIO DEI CONSULTORI

26. All'amministrazione dei beni ecclesiastici prendono parte, con ruoli e funzioni diversi, due organismi collegiali: il consiglio diocesano per gli affari economici e il collegio dei consultori. Essi si collocano nella diocesi come figure di rilievo, sia quando svolgono una funzione consultiva e di controllo, sia, a maggior ragione, quando al consenso da loro espresso è riconosciuta forza vincolante.

Il *consiglio diocesano per gli affari economici* (cfr cann. 492-493) è presieduto dal Vescovo diocesano o da un suo delegato (cfr can. 492 § 1). I membri (almeno tre, chierici o laici) sono nominati dal Vescovo per un quinquennio, sulla base dell'effettiva competenza in economia e in diritto civile, presupposta un'eminente onestà (cfr can. 492 § 1) e una reale sensibilità ecclesiale, e sono rinnovabili nell'incarico. Non essendo opportuno ampliare eccessivamente il numero dei componenti, il consiglio può fare ricorso, in via abituale o di volta in volta, secondo i casi, alla consulenza di esperti.

Il *collegio dei consultori* (cfr can. 502) è presieduto dal Vescovo diocesano. È composto da sacerdoti, in numero da sei a dodici, scelti liberamente per un quinquennio dal Vescovo stesso tra i membri del consiglio presbiterale. Nella valutazione del collegio prevale l'attenzione ai profili pastorali: la sua competenza, infatti, va oltre il settore economico-amministrativo, riguardando in particolare il governo della diocesi durante la vacanza della sede.

Dal momento che il consiglio per gli affari economici e il collegio dei consultori sono spesso chiamati a esprimersi sulle medesime pratiche, non è conveniente che la stessa persona sia membro di ambedue gli organismi.

Considerando che il consiglio per gli affari economici e il collegio dei consultori sono organi di controllo e di vigilanza, è bene che l'economista (o l'eventuale responsabile dell'ufficio amministrativo) non ne faccia parte, ma partecipi alle sedute come relatore e/o come segretario.

27. Il Vescovo è tenuto ad acquisire il *parere* dei due organismi (cfr can. 127) in ordine alle decisioni che, attesa la situazione della diocesi, sono di maggior importanza (cfr can. 1277) e alla nomina e alla rimozione dell'economista (cfr can. 494 §§ 1-2).

Il Vescovo, inoltre, necessita del *parere* del consiglio per gli affari economici per imporre tributi e tasse alle persone giuridiche a lui soggette (cfr can. 1263); per determinare gli atti di amministrazione straordinaria per le persone giuridiche a lui soggette (cfr can. 1281 § 2); per investire il denaro e i beni mobili assegnati a una pia fondazione a titolo di dote (cfr can. 1305); per la riduzione degli oneri delle volontà dei fedeli a favore di cause pie (cfr can. 1310 § 2).

Il Vescovo deve ottenere obbligatoriamente il *consenso* dei due organismi (cfr can. 127) per gli atti di amministrazione straordinaria posti dalla diocesi o da altre persone giuridiche che egli amministra (cfr can. 1277 e delibera CEI n. 37); per il rilascio della licenza per gli atti che possono peggiorare lo stato patrimoniale di un ente (cfr can. 1295) e per le alienazioni di beni ecclesiastici (cfr can. 1291) di valore superiore alla somma minima fissata dalla CEI (cfr can. 1292 § 1 e delibera CEI n. 20) oppure di *ex voto* o di oggetti di valore artistico o storico (cfr can. 1292 § 2); per il rilascio della licenza relativa alla stipulazione di contratti di locazione di immobili appartenenti alla diocesi o ad altra persona giuridica da lui amministrata, di valore superiore alla somma minima fissata dalla delibera CEI n. 20, eccetto il caso che il locatario sia un ente ecclesiastico (cfr can. 1297 e delibera CEI n. 38).

GLI ATTI DI AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA DEGLI ENTI ECCLESIASTICI: NORMATIVA CANONICA E RILIEVI CIVILISTICI

Nell'amministrazione del patrimonio ecclesiastico si pone l'accento sul valore essenzialmente strumentale che i beni temporali hanno nella vita della Chiesa: l'amministrazione è, infatti, l'insieme delle attività che hanno come scopo l'organizzazione del patrimonio riguardo a un fine. La Chiesa possiede e amministra i beni temporali solo perché mezzi per raggiungere gli obiettivi che le sono propri: la sistemazione del culto divino, l'onesto sostentamento del clero e degli altri ministri, il sostegno delle opere di apostolato e di carità (cf *Presbyterorum Ordinis* n. 17 e can. 1254 § 2).

Il raggiungimento di queste finalità suscita e giustifica una particolare attenzione da parte della Chiesa per la corretta amministrazione dei suoi beni. Così, se un tempo, la responsabilità del patrimonio ecclesiastico poteva essere completamente affidata a persone prive di particolare competenza – quali spesso erano i chierici – ora, considerata l'enorme complessità del mondo economico-amministrativo, essa esige la collaborazione di persone qualificate ed esperte che, con il loro prezioso aiuto e sapiente consiglio, favoriscano una buona e corretta amministrazione dei beni e una più razionale e moderna gestione degli stessi.

Gli atti di amministrazione dei beni sono espressione del potere di governo esecutivo, attribuito all'autorità che ha potestà esecutiva rispetto a un ente ecclesiastico. Potere, quindi, collegato alla facoltà di porre atti amministrativi sui beni¹.

Perciò il codice di diritto canonico regola attentamente gli atti che possono pregiudicare questa funzione di sostegno al raggiungimento dei fini della Chiesa. Per questa ragione il canone 114 § 3 stabilisce che la compe-

* Vice Direttore dell'Ufficio Amministrativo della Curia della Diocesi di Roma.

¹ Cf V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, ed. EDB, Bologna, 2005, p. 77, dove precisa che «Il can. 1254 rivendica il diritto ai beni attraverso quattro verbi: *acquirere, retinere, administrare et alienare*. Non c'è dubbio che ognuno di questi atti esprime un potere di governo sulle cose».

tente autorità ecclesiastica non deve conferire la personalità giuridica a un ente che non abbia i mezzi sufficienti al conseguimento del fine, mentre il canone 1291 presuppone l'esistenza di un patrimonio stabile, costituito da quei beni che sono dati all'ente per legittima assegnazione.

Già il *Codex Iuris Canonici* del 1917 (da ora CIC/17) abbandona il principio – secondo la tradizione canonistica – dell'inalienabilità del bene ecclesiastico, riconoscendo l'alienazione come un atto possibile a determinate condizioni ed elenca gli atti peggiorativi del patrimonio (can. 1533).

Il criterio adottato dal codice è quello di imporre il controllo dell'autorità superiore per gli atti di straordinaria amministrazione a tutela della stabilità del patrimonio e per garantire il raggiungimento dei fini dell'ente.

Il *Codex Iuris Canonici* del 1983 (da ora CIC/83) accoglie sostanzialmente l'ordinamento del Codice “piano benedettino”, mantenendo distinti i concetti di alienazione (cann. 1291 e 1295) da quello di atti di straordinaria amministrazione (cann. 1277 e 1281).

Approfondiamo questa distinzione.

1. LA DISTINZIONE DEL CODICE: ATTI DI GESTIONE ORDINARIA, ATTI DI STRAORDINARIA AMMINISTRAZIONE E DI ALIENAZIONE

La distinzione tra amministrazione ordinaria e straordinaria non è mai stata semplice: alcuni autori, rispetto ai canoni del CIC/17, risolvevano la questione in modo semplicistico affermando che serve, per gli atti straordinari, la licenza del superiore (si vedano il can. 532 § 2 e il can. 1527 CIC/17).

In realtà l'amministrazione non è da considerarsi straordinaria perché è richiesta la licenza, ma perché si tratta di un atto peggiorativo del patrimonio della persona giuridica canonica. La licenza è dunque una conseguenza della natura dell'atto e non un criterio di distinzione degli atti.

Anche il CIC/83 conserva il criterio del precedente codice “piano benedettino”: l'atto non è definito in assoluto ma riguardo all'amministrazione ordinaria (can. 1281 § 1).

Il § 2 dello stesso canone fornisce, inoltre, una precisazione fondamentale: saranno gli statuti o il Vescovo diocesano, a stabilire gli atti eccedenti l'amministrazione ordinaria.

Occorre riferirsi a questo paragrafo, dunque, per individuare in pratica gli atti soggetti a licenza. Allo stesso tempo il canone 638 § 1, relativo agli istituti religiosi, rimanda al “diritto proprio” la determinazione degli atti che eccedono il limite e le possibilità dell'amministrazione ordinaria, pur nell'ambito del diritto universale.

L'Ordinario interviene così non solo per quegli enti il cui statuto non fornisce alcuna indicazione, ma anche per tutte le persone giuridiche sotto la sua giurisdizione, in *primis* le parrocchie (can. 1281 § 2).

Per individuare gli atti che eccedono l'amministrazione ordinaria il codice combina criteri teorici e criteri pratici con riferimento alla situazione par-

tiolare delle diverse persone giuridiche.

Il codice di diritto canonico per gli atti di amministrazione che riguardano i beni temporali opera, inoltre, una grande distinzione tra atti di alienazione e atti di straordinaria amministrazione. Occorre ricordare, per inciso, che anche in dottrina è aperto il dibattito se i primi si possano far rientrare nel concetto di atti di straordinaria amministrazione.

Questi atti hanno una rilevanza fondamentale nella gestione del patrimonio ecclesiastico e per questa ragione conoscere le norme che li regolano, è essenziale sia per chi gestisce il patrimonio sia per i professionisti che si trovano a predisporre atti relativi ad enti ecclesiastici.

Il CIC/83 identifica gli atti di amministrazione straordinaria come quegli atti che non possono essere compiuti *ad validitatem* senza la licenza. La determinazione di quali siano questi atti è rimessa al Vescovo diocesano, agli statuti o alla Conferenza episcopale.

Tutti gli atti di una certa importanza che non sono atti di alienazione devono quindi sottostare a un controllo specifico. Il codice prescrive i modi d'individuazione di questi atti: la Conferenza episcopale per il Vescovo diocesano (can. 1277); il Vescovo diocesano per le persone a lui soggette (can. 1281 § 2), a norma degli statuti delle stesse².

Il canone 1295 stabilisce, infatti, che negli statuti delle persone giuridiche deve essere inserita la normativa sulle alienazioni, cioè i canoni 1291-1294; queste norme non valgono per qualunque atto di straordinaria amministrazione, ma solo per quelli che si riferiscono a beni che fanno parte del patrimonio stabile e che hanno per oggetto un diritto reale.

Il canone 1281 prevede che il Vescovo, udito il Consiglio diocesano per gli affari economici stabilisca gli atti che eccedono l'amministrazione ordinaria: il codice ha voluto riconoscere l'importanza dei collegi che coadiuvano nell'amministrazione degli enti ecclesiastici, di cui ci occupiamo perciò più avanti.

2. IL DIVERSO REGIME TRA L'ORDINARIA E LA STRAORDINARIA AMMINISTRAZIONE

Il CIC del 1983 stabilisce che solo le persone ecclesiastiche pubbliche hanno la capacità di essere titolari di beni ecclesiastici: i beni delle persone giuridiche private non sono beni ecclesiastici, per cui non sono sottoposti alle regole del diritto universale del libro V del CIC, né a quelle riguardanti il concetto di patrimonio stabile. Di conseguenza il dovere di vigilanza dell'Ordinario è molto penetrante per le persone giuridiche pubbliche che agiscono in nome della Chiesa rispetto agli enti ecclesiali privati³.

Il Codice del 1983, al canone 1276 § 1, attribuisce all'Ordinario la tu-

² Per gli istituti religiosi sono gli statuti degli stessi a determinarli (can. 638 § 1).

³ Rispetto alle persone giuridiche private la vigilanza dell'autorità superiore consiste soprattutto nel controllare il rispetto delle disposizioni dello statuto della persona

tela dell'amministrazione dei beni appartenenti alle persone giuridiche pubbliche a lui soggette. Sempre l'Ordinario ha il diritto-dovere di vigilare sugli altri enti privati, nei limiti previsti dalle norme del codice stesso (cann. 392 § 2, 305, 325 § 1). Noi faremo riferimento al Vescovo diocesano e agli altri Ordinari della Chiesa particolare, Vicario generale e Vicario episcopale. Questa normativa, è da rilevare, si applica anche agli altri Ordinari di cui al canone 134 § 1, tra cui i Superiori maggiori degli istituti religiosi e le società di vita apostolica clericali di diritto pontificio.

Il codice per la disciplina sull'alienazione, al canone 1291, parla di patrimonio stabile⁴: si tratta principalmente di beni immobili, ma anche denaro depositato o investito in azioni societarie o titoli di credito. Non ci sono regole per la fissazione di un patrimonio stabile, per cui la novità del codice sta proprio nel disporre la necessità di un atto di assegnazione. La presunzione è perciò che un bene non faccia parte del patrimonio stabile sino a quando non si provi il contrario. Tuttavia, vi sono dei beni che, per la loro natura, sono da considerare come facenti parte del patrimonio stabile, dal momento che senza di essi la persona giuridica non avrebbe i mezzi per il perseguimento dei propri fini istituzionali.

Un bene è legittimamente assegnato a una persona giuridica quando alla stessa sia stato attribuito, con disposizione normativa, un provvedimento dell'autorità ecclesiastica competente, con delibera degli amministratori o per altro titolo (es. tavole di fondazione o volontà dei donanti).

In Italia la Conferenza Episcopale ha precisato ulteriormente questi concetti, già trattati nella prima Istruzione Amministrativa del 1992. È soltanto nella edizione successiva, del 2005, che viene introdotta una sezione dedicata al patrimonio stabile⁵. Nel testo si riprende il concetto di patrimonio stabile del CIC/83, canone 1291, ponendo l'accento sul carattere di beni che possono essere oggetto di alienazione e per questa ragione si specificano anche i requisiti e le condizioni per poterlo fare.

L'Istruzione Amministrativa della CEI del 2005 (da ora IMA) fornisce, allora, un aiuto per l'identificazione del concetto di patrimonio stabile: al n. 53 precisa infatti che «*si considerano appartenenti al patrimonio stabile anche i beni comunque pervenuti all'ente stesso, se l'autore della liberalità ha così stabilito*»⁶.

giuridica privata, in particolare per quanto concerne l'utilizzo dei beni per i fini stabiliti (cann. 305 e 325 § 1).

⁴ L'espressione patrimonio stabile non era presente nel CIC del 1917 se non al can. 1530 § 1, in cui c'era l'espressione *res ecclesiasticae immobiles aut mobiles quae servando servari possunt*, riferendosi in particolare ai beni immobili. La nuova espressione scelta, *beni legittimamente assegnati al patrimonio stabile*, accoglie, tra l'altro, una mutata realtà economica, dove la distinzione tra beni immobili e mobili non è sempre facilmente determinata.

⁵ CEI, *Istruzione in materia amministrativa*, in *Notiziario della Conferenza Episcopale italiana*, n. 8-9, settembre 2005, n. 53.

⁶ J.P. SCHOUPPE sul punto precisa che nel nuovo CIC «*vi è una presunzione concer-*

Il codice, per gli atti che eccedono l'ordinaria amministrazione, già attua una suddivisione sistematica: nel Titolo II del Libro V tratta dell'amministrazione dei beni, mentre disciplina i contratti e specialmente l'alienazione nel successivo Titolo III.

L'alienazione è così distinta dall'amministrazione straordinaria.

L'alienazione è la disposizione del bene fino a perderne in tutto o in parte il dominio (can. 1254 § 1); si distingue quindi dall'amministrazione e ne dobbiamo accennare brevemente ai fini del corretto inquadramento degli atti di amministrazione straordinaria.

L'alienazione è la cessione della proprietà da parte di una persona giuridica canonica pubblica, perché solo a questa appartengono i beni ecclesiastici: a questo riguardo De Paolis afferma: «*Con l'alienazione i beni cessano di essere ecclesiastici e ritornano al campo profano, e non sono più a servizio della Chiesa. Da questo punto di vista la legislazione in proposito è nata in funzione proprio di proibire l'alienazione dei beni ecclesiastici*»⁷.

L'alienazione è trattata in maniera distinta dal codice perché incide sul patrimonio diminuendolo di un diritto fondamentale: quello di proprietà. Si tratta sempre di un atto che oltrepassa *finis modumque* l'ordinaria amministrazione.

L'alienazione si può realizzare in senso stretto o in senso ampio. In senso stretto quando si trasferisce il dominio diretto dalla persona giuridica canonica ad altro titolare, che può essere anche un'altra persona giuridica canonica (cann. 1291-1294); in senso ampio quando pur non trasferendo il dominio diretto sulla cosa, si concede un diritto reale sulla stessa, in modo che il dominio diretto ne è diminuito o comunque condizionato (can. 1295).

Altri beni che ricadono sotto la disciplina delle alienazioni sono gli *ex voto* donati alla Chiesa, le cose preziose per ragioni storiche o artistiche (can. 1292 § 2), le sacre reliquie. Accenniamo a questi casi nelle conclusioni.

Per la validità dell'atto il codice, al canone 1293, esige una giusta causa⁸, che deve consistere in un'urgente necessità, evidente utilità, motivo di pietà o di carità o qualche altra grave ragione pastorale.

Ai concetti classici di *utilitas*, *necessitas*, *pietas* si aggiungono dunque due concetti più attuali: la carità e una grave ragione pastorale.

L'autorità che è tenuta a rilasciare l'autorizzazione (licenza) deve valutare l'opportunità dell'alienazione affinché quest'ultima sia proporzionata con la causa.

nente tutte le persone giuridiche ecclesiastiche: "salvo non consti il contrario, le offerte fatte ai Superiori o agli amministratori di qualunque persona giuridica ecclesiastica, anche privata, si presumono fatte alla stessa persona giuridica (can. 1267 § 1)"», in *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, 2008, 100.

⁷ V. DE PAOLIS, *I beni temporali*, cit., p. 184.

⁸ Quando manca una giusta causa l'atto deve considerarsi nullo per mancanza di un elemento essenziale.

In questo senso la *justa causa*, non essendo un elemento strutturale del contratto, si pone come un presupposto di fatto del negozio: l'alienazione, infatti, non sarà ritenuta invalida per l'inesistenza del presupposto rispetto all'atto (o al contratto) mediante il quale l'alienazione è attuata, ma piuttosto perché verrà meno la possibilità di concedere la licenza che il legislatore richiede. Questo quando il valore dell'alienazione eccede la somma minima legalmente determinata.

L'analisi della giusta causa è così l'elemento principale che consente di individuare l'opportunità del rilascio della licenza ad alienare da parte del Vescovo diocesano. Non solo. La giusta causa sarà anche oggetto di analisi da parte del Consiglio diocesano per gli affari economici e del Collegio dei consultori (per rilasciare la licenza, il Vescovo diocesano necessita del loro consenso).

Altro elemento per la validità della donazione è stabilito dal § 3 del canone 1293: nel caso in cui il bene sia divisibile, devono essere indicate le parti del bene stesso che sono state oggetto di alienazione in precedenza: la licenza sarà nulla nel caso in cui non siano state date al Vescovo queste informazioni. È chiaro che la divisibilità del bene dipende sempre dalle regole di diritto civile cui bisogna fare riferimento. Rimangono, comunque, su questo aspetto punti ancora da chiarire: sarà necessario fare riferimento a qualsiasi alienazione fatta, anche minima? E ancora. Qual è il tempo della memoria storica che deve essere considerato?

Per queste ragioni, il Vescovo diocesano deve sempre fare un'integrazione alla normativa particolare.

Infine il canone 1292 § 2 richiede che, se il valore dei beni superasse una determinata somma, la stima della cosa da alienare deve essere fatta con una perizia. Non bisogna infatti qui dimenticare che si tratta della valutazione periziale del bene e non del prezzo. Quest'ultimo potrebbe dunque variare rispetto alla valutazione fatta dai periti. Al riguardo, il valore periziale obbliga l'alienante alla richiesta della licenza all'Autorità superiore anche qualora il bene sia in seguito venduto a un prezzo inferiore. Al contrario, se una perizia stabilisce il valore del bene sotto il limite minimo con cui si richiede l'atto autorizzativo, l'alienante non deve chiedere la licenza, anche se il bene sarà poi venduto a un prezzo più alto del valore minimo⁹.

In Italia la Conferenza Episcopale ha stabilito che la somma minima sotto la quale non è previsto alcun controllo canonico è di duecentocinquanta euro; se è superiore, deve essere richiesta la licenza del Vescovo, che la rilascia con il consenso del Consiglio diocesano per gli affari economici e il Collegio dei consultori. Se il valore supera il milione di euro o per l'alienazione di oggetti di particolare valore artistico e storico, dovrà essere richiesta anche la licenza della Santa Sede.

⁹ Cf J. L. SANTOS DIEZ, *Administración extraordinaria de los bienes eclesiásticos*, in *XIX Semana Española de Derecho Canónico*, 1985, 49.

3. L'ALLEGATO C DELL'ISTRUZIONE CEI 2005¹⁰

L'Istruzione amministrativa della CEI del 2005 invita i Vescovi italiani a individuare e determinare gli atti delle persone giuridiche, sottoposte alla loro autorità, che devono essere autorizzati solo con la licenza dell'Ordinario del luogo: nell'Allegato C all'Istruzione si trova un elenco degli atti che possono rientrare in questa categoria.

Per l'ente diocesi, invece, sarà la Conferenza episcopale a stabilire quali atti siano da considerare di straordinaria amministrazione.

Abbiamo, dunque, con il nuovo CIC una più chiara distinzione tra i due atti: gli atti di alienazione sono sottoposti alla legislazione universale; gli atti di straordinaria amministrazione sono definiti dai canoni del codice solo in via teorica, mentre in pratica devono essere individuati in base agli statuti o dai Superiori degli enti che li pongono in essere.

Occorre infine ricordare ancora una volta che i controlli canonici sugli atti di amministrazione straordinaria, previsti nel Libro V del CIC, riguardano solamente le persone giuridiche pubbliche, poiché solo i beni di una persona pubblica sono da considerarsi beni ecclesiastici¹¹ e quindi devono essere sottoposti al controllo di legittimità dell'Autorità superiore.

La delibera n. 37 del 21 settembre 1990¹² stabiliva come segue gli atti di straordinaria amministrazione delle persone giuridiche amministrate dal Vescovo diocesano:

- a) l'alienazione di beni immobili, diversi da quelli che costituiscono per legittima assegnazione il patrimonio stabile della persona giuridica, di valore superiore alla somma minima fissata dalla delibera CEI, n. 20;
- b) l'introduzione di nuove voci di spesa rispetto a quelle indicate nel preventivo approvato, sempre superiori alla somma minima della delibera n. 20;
- c) l'inizio, il subentro o la partecipazione in attività considerate commerciali ai fini fiscali;
- d) la mutazione di destinazione d'uso di immobili aventi valore superiore alla somma minima fissata dalla delibera n. 20;
- e) l'esecuzione di lavori di costruzione o straordinaria manutenzione, sempre se di un valore successivo fissato dalla delibera n. 20.

L'IMA del 2005 riprende la questione e nel citato allegato C, riporta un fac-simile del decreto diocesano che determina gli atti di amministrazione straordinaria, soggetti alla licenza del Vescovo diocesano; si tratta di un semplice esempio non vincolante ma che può servire come linea guida per il decreto del Vescovo diocesano, ex canone 1281.

L'elenco cita ben 17 tipologie, precisando che la richiesta di autorizzazione deve essere presentata all'Ordinario con il preventivo parere del Consiglio affari economici dell'ente.

¹⁰ Si veda il testo in *Appendice*, p. 47.

¹¹ Cf cann. 1256 e 1291.

¹² CEI, Delibera n. 37 del 21.9.1990, in *Notiziario CEI* 16 (1990), 205, che a sua volta modifica quella precedente risalente al 1984.

Sotto il profilo civilistico emerge – come già accennato – la problematica dell’opponibilità ai terzi, che andiamo ad esaminare di seguito.

4. L’OPPONIBILITÀ AI TERZI: LA NECESSITÀ DEL DEPOSITO NEL RPG DELL’ELENCO DEGLI ATTI DI STRAORDINARIA AMMINISTRAZIONE. LA RESPONSABILITÀ DEGLI AMMINISTRATORI

All’Ordinario del luogo, che deve rilasciare la licenza, non spetta alcun diritto sul bene che s’intende alienare e neppure sui beni oggetto di straordinaria amministrazione: il canone 1256 lo specifica con chiarezza.

L’Ordinario ha soltanto compiti di vigilanza, che si esprimono *in primis* attraverso l’atto di consenso.

Pertanto quando l’Autorità manifesta il consenso (concedendo la licenza per l’alienazione o per autorizzare l’atto di straordinaria amministrazione) non diventa responsabile dell’atto a cui il provvedimento si riferisce.

Ma il provvedimento costituisce comunque il criterio di validità¹³.

L’articolo 7, n. 5 dell’Accordo del 18 febbraio 1984 prevede, infatti, che l’amministrazione dei beni appartenenti agli enti ecclesiastici, civilmente riconosciuti, sia soggetta ai controlli stabiliti dal diritto canonico (e non quelli di cui agli articoli 19 ss. cod. civ. che riguardano gli enti privati non canonici).

In merito a questa invalidità canonica, vi è però un contatto con l’ordinamento civile: l’articolo 18 della stessa legge 222/1985 prevede che, in ordine all’invalidità o inefficacia dei negozi posti in essere da un ente ecclesiastico, non possono essere opposte a terzi le limitazioni dei poteri di rappresentanza che non risultino annotate sul registro delle persone giuridiche, oltre a quelle previste nel codice di diritto canonico.

Solo per la Conferenza Episcopale Italiana il regolamento di esecuzione della legge n. 222/1985, D.P.R. 13 febbraio 1987, al n. 33 prevede che debba comunicare al Ministero dell’interno le deliberazioni adottate in attuazione dei canoni 1277, 1291 § 2 e 1295 del CIC, entro 30 giorni dalla loro promulgazione (quindi anche i valori massimi e minimi relativi alle alienazioni), la loro rilevanza ai fini dell’articolo 18 citato non dipende, dunque, dalla annotazione nel Registro Persone Giuridiche (RPG).

Pertanto il negozio concluso senza i previsti controlli, se non opponibile a terzi, è valido, ma gli amministratori risponderanno personalmente e in solido delle obbligazioni nascenti.

¹³ Sul punto, importante è il parere del Pontificio Consiglio dei testi legislativi del 12.2.2004, nel quale si afferma che «*non vi è alcuna responsabilità economica oggettiva del Superiore quando quest’ultimo accordi una licenza richiesta per l’alienazione*». Non si può dunque confondere la responsabilità personale del Vescovo o del Superiore con quella dell’ente sottoposto alla loro vigilanza. Cf Pontificio Consiglio per i testi legislativi, Nota *La funzione dell’autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici*, n. 12, o.c., 32.

L'opponibilità a terzi è legata al deposito dei limiti di rappresentanza del legale rappresentante dell'ente nel Registro delle Persone Giuridiche oppure dal deposito del decreto del Vescovo diocesano che stabilisce quali sono gli atti che eccedono l'ordinaria amministrazione. In questi casi si potrà opporre l'invalidità dell'atto, ex canone 1281 § 1.

La stessa IMA del 2005 ricorda al n. 75 che l'invalidità canonica dell'atto è riconosciuta anche nell'ordinamento civile purché i terzi possano venirne a conoscenza dal CIC o dal Registro delle Persone Giuridiche¹⁴.

L'argomento della responsabilità degli amministratori nel caso di un atto amministrativo posto invalidamente, cioè senza le prescritte formalità e i controlli canonici, è ancora poco trattato nel CIC. La questione si risolve, generalmente, facendo riferimento al § 3 del canone 1281, che considera l'eventualità dell'atto invalido e prevede che la persona giuridica non è tenuta a rispondere dello stesso.

Il problema deve però essere risolto anche nell'ambito civilistico, dove non sempre si prevede la non responsabilità dell'ente ecclesiastico. L'atto, infatti, può anche essere valido ma illegittimo dal punto di vista canonico: in questo caso la persona giuridica risponderà dell'atto salvo che, come sopra detto, non consta l'opponibilità dei limiti previsti al terzo contraente.

Un discorso a parte nell'ambito del riconoscimento civile degli enti ecclesiastici, riguarda le parrocchie: secondo quanto stabilito dal canone 116 § 2, la parrocchia ha personalità giuridica pubblica. Come prima conseguenza, in campo amministrativo, si applicano a essa direttamente tutte le disposizioni del codice riferibili alle persone giuridiche pubbliche.

Occorre qui soffermarsi su alcune importanti peculiarità che caratterizzano la parrocchia, al pari degli altri enti ecclesiastici. Peculiarità che hanno importanti sviluppi nell'ordinamento civile e implicazioni sugli atti di gestione del patrimonio della stessa, soprattutto nei casi di alienazione e di amministrazione straordinaria.

L'ampia riforma Concordataria del 1984-85 ha, come noto, introdotto importanti e storici adeguamenti normativi.

Nei primi anni di applicazione della normativa si sono registrate alcune difficoltà interpretative, soprattutto per stabilire la precisa collocazione degli enti ecclesiastici nell'ambito dell'ordinamento civile italiano. Questo soprattutto per una certa tendenza di alcune amministrazioni pubbliche ad assimilare gli enti ecclesiastici alle persone giuridiche private, applicando loro le relative norme del codice civile.

È opportuno affermare in questa sede – soprattutto per i pratici effetti che un'errata interpretazione, anche in ambito locale, potrebbe comportare nei confronti di una parrocchia – che la normativa concordataria riveste valore esaustivo e alternativo a quella prevista dal codice civile sulle persone giuridiche private.

¹⁴ Cf P. CAVANA, *Rilevanza canonica dei controlli civili e rilevanza civile dei controlli canonici nell'amministrazione degli enti ecclesiastici*, in *Enti ecclesiastici e controllo dello stato*, 2007, 273-298.

Se si analizzano infatti i testi normativi, si può facilmente notare come, in materia di enti ecclesiastici, la legislazione pattizia riformata abbia in sostanza disciplinato tutti i principali tratti della vita giuridica di un ente ecclesiastico, come, ad esempio, i presupposti per il riconoscimento dell'ente (cioè della parrocchia fondata canonicamente), la procedura per il riconoscimento, la condizione giuridica e la regolazione dell'attività, le cause estintive degli enti stessi.

Gli espliciti rinvii all'ordinamento canonico (come ordinamento diverso e preesistente) confermano la volontà legislativa di individuare una disciplina speciale per tali enti. Solo per citare le norme più utilizzate:

- art. 7, n. 2 dell'Accordo del 1984;
- art. 7, n. 3 dell'Accordo del 1984;
- art. 2, della legge 222/1985.

La qualifica di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto con decreto del Ministero dell'interno e l'obbligo di iscrizione nel Registro PPGG della Prefettura-Ufficio territoriale del governo, caratterizza dunque l'ente parrocchia. Anche in questo caso vi è una peculiarità per ciò che concerne l'iscrizione degli enti ecclesiastici nel Registro, differenziandosi ancora una volta dalla prescrizione del codice civile (cf artt. 5 e 6, L. 222/1985).

Da ricordare, ancora una volta, l'esclusione per le parrocchie dall'obbligo di dotarsi di uno statuto: è invece raccomandato il deposito di un'attestazione del Vescovo dalla quale risultino le norme di funzionamento della parrocchia e i poteri del legale rappresentante. Più volte si sono registrati casi di indebite richieste da parte di enti o soggetti pubblici e privati di esibizione dello statuto (a volte persino dell'atto costitutivo) della parrocchia, contenente l'indicazione del patrimonio e altre norme tipiche delle persone giuridiche private. Si tratta, è bene precisarlo ancora una volta, di richieste del tutto infondate.

Sulla questione è stata posta la parola "fine" da una pronuncia del Consiglio di Stato. Accogliendo il ricorso straordinario al Capo dello Stato proposto da una parrocchia della diocesi di Roma, il Consiglio di Stato ha reso un interessante parere che chiarisce in via definitiva l'indebita richiesta all'ente di atto costitutivo e statuto, precisando che *«l'atto costitutivo è il decreto di riconoscimento della loro qualità di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. Il loro statuto va quindi individuato nelle disposizioni di diritto canonico che disciplinano tali Enti e nelle finalità della legge italiana, che, secondo l'art. 2 della legge di revisione del Concordato, sono anche educative e caritative, restando esclusa qualsiasi ulteriore indagine»*¹⁵.

Tutta questa materia è stata oggetto di una pronuncia della Commissione paritetica Italia-Santa Sede, chiamata a risolvere *«questioni interpretative e applicative delle norme riguardanti i beni e agli Enti ecclesiastici approvate con il Protocollo del 15 novembre 1984»*, (Relazione del 24.2.1997).

La stessa Commissione paritetica è intervenuta sul delicato argomen-

¹⁵ Parere I Sezione Consiglio di Stato n. 211/2000 del 12.4.2000.

to, ponendo l'accento sull'insussistenza di una normativa pattizia che «*imponga, in via generale, ai fini del riconoscimento, di conferire rilievo – come talora si è preteso da parte italiana – alle risorse patrimoniali di cui dispone l'ente ecclesiastico*».

Da non trascurare in tema di atti di straordinaria amministrazione la funzione, in realtà ancor poco trattata, riguardante gli organi di partecipazione previsti dal CIC: è infatti rilevante il loro ruolo circa la validità canonica dell'atto di amministrazione straordinaria o di alienazione posti in essere.

Il diritto canonico pone alla base di questi organismi un principio che ci piace definire di "sapienza gestionale": si preoccupa di assicurare che l'amministrazione dei beni delle persone giuridiche ecclesiastiche non sia rimessa in maniera esclusiva a un singolo¹⁶.

Il codice di diritto canonico prevede espressamente due organismi di partecipazione in ambito amministrativo, entrambi obbligatori per i rispettivi enti: il Consiglio diocesano per gli affari economici - CDAE (cann. 492 e 493) e il Consiglio parrocchiale per gli affari economici - CPAE (can. 537).

In ambito diocesano alcune competenze, circa gli affari economici più rilevanti, sono inoltre riservate al Collegio dei consultori.

Per gli altri enti, per cui il codice non descrive organi simili al Consiglio diocesano per gli affari economici e al Consiglio parrocchiale per gli affari economici, si dovrà fare riferimento alla ricordata norma "generale" del canone 1280, che prevede anche che, la persona giuridica abbia almeno due consiglieri che coadiuvano l'amministratore nell'adempimento del suo compito, secondo quanto previsto negli articoli dello statuto dell'ente.

Ai Collegi può essere richiesto il parere o il consenso, secondo le norme del canone 127 § 1. Il Superiore, per porre in essere determinati atti, dovrà previamente interpellare il Consiglio, per richiedere che si esprima in merito.

Nel caso debba richiedere il consenso il peso del Consiglio è determinante: la norma contenuta nel canone 127 § 2 prevede che l'atto è invalido, se non lo tiene in considerazione. Quando invece si richiede il parere, il Superiore deve solo riceverlo nei modi previsti, ma se ne può anche discostare, purché esista una ragione prevalente che giustifichi la decisione adottata.

Le competenze del Consiglio affari economici diocesano sono stabilite dalle norme del codice. Per i Consigli economici delle parrocchie è invece il Vescovo diocesano a dover emanare il relativo decreto che ne disciplina la struttura e le norme di esercizio della funzione (can. 537).

Dibattuta in dottrina, è la questione se queste disposizioni riguardino solo le persone giuridiche riconosciute, o non anche quelle prive di personalità giuridica autonoma. La soluzione non appare per noi troppo rilevante poiché, comunque, gli atti di alienazione richiedono sempre la licenza cano-

¹⁶ Così il CIC al can. 1280: «*Ogni persona giuridica abbia il proprio consiglio per gli affari economici o almeno due consiglieri, che coadiuvano l'amministratore nell'adempimento del suo compito*».

nica del Vescovo diocesano, che sarà coadiuvato dal parere del suo Consiglio affari economici.

Per le persone giuridiche governate da un Collegio la questione non si pone perché sono il Consiglio direttivo o il Consiglio di amministrazione a decidere.

La distinzione tra parere vincolante e non vincolante si attenua in diritto canonico: il canone 127 § 2, 2° CIC, consiglia infatti all'autorità di non discostarsi dal parere concorde del Consiglio, se non vi sia una ragione di maggior peso, che ne giustifichi il contrario¹⁷.

L'importanza del parere consultivo è comprovata dal fatto che in ogni caso il canone 127 determina la nullità dell'atto di governo realizzato senza aver prima ottenuto il parere consultivo richiesto dalle norme.

Il codice del 1983 elenca alcuni casi in cui il Vescovo diocesano debba preventivamente interpellare i due Consigli, economico e dei consultori, in ambito economico, usando il termine "*audire debet*": la presunzione generale, in diritto canonico, è infatti che il parere abbia carattere non vincolante, ma in alcuni casi – esplicitamente menzionati dalle norme – il parere è vincolante (*de consensu*). Questi casi – si noti bene – sono sempre limitati a provvedimenti di carattere economico, per i quali il Vescovo, senza aver interpellato il Collegio dei consultori e il Consiglio affari economici della Diocesi, pone atti invalidi:

- canone 1277: atti di amministrazione straordinaria nei casi della legge universale, nelle tavole di fondazione e nei casi stabiliti dalla Conferenza Episcopale;
- canone 1292 § 1: alienazione di beni delle persone giuridiche soggette all'autorità del Vescovo: il valore è stabilito dal Vescovo con il consenso del CDAE e del Collegio dei consultori. Il Vescovo, inoltre, ha bisogno del consenso dei due organismi collegiali anche per alienare i beni della sua diocesi.

5. L'ISTANZA DELL'AMMINISTRATORE DELL'ENTE ALL'ORDINARIO E LA LICENZA CANONICA

Esercitare la responsabilità amministrativa di un ente ecclesiastico, sotto l'autorità del Vescovo diocesano comporta che gli atti eccedenti l'amministrazione ordinaria richiedano il consenso scritto del Vescovo/Ordinario stesso.

¹⁷ Scrive J.I. ARRIETA: «*Chi ha chiesto il parere, si è già detto, è tenuto a valutarlo, e proprio perciò sembra coerente che - anche se il Diritto non lo impone in forma generale -, l'Autorità che intenda discostarsi dal responso abbia cura di motivare nel testo dell'eventuale decreto (can. 51 CIC) le ragioni che l'abbiano indotta a seguire una diversa determinazione*». Cf *Discrezionalità e discernimento nel governo della Chiesa*, a cura di J.I. ARRIETA, 2008, 146.

- Come sempre, sono due i profili da tenere presenti:
- si richiede per tutti gli atti di straordinaria amministrazione la licenza scritta dell'Ordinario (can. 1281 § 1);
 - per la validità delle alienazioni dei beni costituenti il patrimonio stabile (can. 1291) e dei negozi che peggiorino lo stato patrimoniale della persona giuridica (can. 1295) di valore superiore a duecentocinquantamila euro, è prevista invece la licenza del Vescovo, con il consenso del CDAE e del Collegio dei Consultori.

- Gli atti di straordinaria amministrazione rimandano a:
- canone 1277 e delibera CEI, n. 37 per quanto riguarda l'ente diocesi;
 - altri atti stabiliti dal Vescovo diocesano con un decreto generale, deliberato ai sensi del più volte ricordato canone 1281 § 2, per quanto riguarda le persone giuridiche pubbliche soggette al Vescovo diocesano.

Il fatto che il codice configuri il Consiglio parrocchiale per gli affari economici come un organo consultivo esclude la possibilità di prendere come modello per il suo funzionamento quello solitamente previsto (nell'ordinamento civile e nella prassi comune) per i Consigli di amministrazione dei diversi enti. In essi, infatti, pur essendo riconosciuta la funzione di presidenza a una singola persona, tutti gli elementi invece sono quasi completamente posti sullo stesso piano e hanno la stessa potestà deliberativa.

Ritorna ancora una volta la norma del Concordato, secondo la quale «[...] *l'amministrazione dei beni appartenenti agli Enti ecclesiastici è soggetta ai controlli previsti dal Diritto canonico*» (Accordo del 18.2.1984, art. 7, c. 1).

Il provvedimento dell'Autorità superiore deve essere adottato, anche in caso di diniego della licenza canonica, entro tre mesi dalla presentazione dell'istanza: se trascorrono inutilmente i tre mesi, la risposta si presume negativa; l'interessato può proporre ricorso, che secondo la procedura sarà un ricorso gerarchico e, solo successivamente e solo per motivi di legittimità e non di merito, un vero ricorso alla *Sectio Altera* della Segnatura Apostolica¹⁸.

Grande importanza ha questa norma. I negozi giuridici, canonicamente invalidi o inefficaci, sono infatti riconosciuti tali anche dall'ordinamento dello Stato Italiano, sempre che – lo ripetiamo – i limiti canonici siano resi conoscibili ai terzi con l'annotazione nel Registro delle Persone Giuridiche.

6. UN RUOLO DA VALORIZZARE: IL CONSIGLIO PARROCCHIALE PER GLI AFFARI ECONOMICI

Sarebbe auspicabile un regolamento per i Consigli parrocchiali per gli affari economici emanato dal Vescovo (cf can. 537 su obbligatorietà del CPAE, che afferma «...*in ogni Parrocchia vi sia il Consiglio...*»).

¹⁸ Cf IMA 2005, cit., n. 60.

La scelta dei componenti che faranno parte del CPAE va compiuta in analogia con quanto stabilito per il CDAE (can. 492 §1).

Il parere del CPAE sugli atti di straordinaria amministrazione dovrà tenere conto non solo dell'opportunità e della correttezza dell'atto in sé ma anche e soprattutto della situazione pastorale ed economica della parrocchia. Si tratta, come detto, di un parere non vincolante.

Scelte diverse, in questo campo, da parte del diritto particolare sembrano non auspicabili e, comunque, di scarsa utilità. Il codice di diritto canonico prevede infatti già ampie forme di controllo e di tutela sugli atti di straordinaria amministrazione attuati dall'ente parrocchia.

La richiesta di un parere vincolante del CPAE avrebbe come unico effetto quello di allungare l'*iter* burocratico delle pratiche a scapito di una gestione efficiente e agile.

Rammentiamo che tale funzione consultiva non ne diminuisce l'importanza, come affermato nell'IMA: «[...] *Essendo chiamati i consiglieri non solamente a esprimere un parere tecnico, ma anche a condividere la responsabilità dell'intera vita della Parrocchia mediante una corretta e proficua gestione dei suoi beni*»¹⁹.

Per le decisioni all'interno del CPAE la ricerca del bene comune deve avvenire non attraverso la "conta" dei voti ma per mezzo di una "comunione di pensiero" e ciò conferma la natura ecclesiale del CPAE.

7. ALCUNI ESEMPI DI ATTI DI AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA E LORO DISCIPLINA

Tra gli atti di amministrazione straordinaria che si possono incontrare nella gestione dall'ente parrocchia, se ne segnalano alcuni di particolare rilevanza.

- a) La stipula di contratti di locazione di qualsiasi valore appartenenti a persone giuridiche soggette al Vescovo diocesano: è prescritta la licenza dell'Ordinario diocesano, ex delibera n. 38 del 21 settembre 1990²⁰. Un passaggio della Circolare n. 32 della CEI intitolata *Cessione di locali e spazi pastorali a terzi per uso diverso* inquadra e riassume correttamente la questione:

«[...] occorre far presente ai parroci che, nel prendere accordi, devono sempre preavvisare gli interessati che la parrocchia non intende assumere obbligazioni se non in forma scritta e previa licenza scritta dell'Ordinario diocesano, a norma dei cann. 1281, 1291 e 1295, nonché del can. 1297 e della delibera CEI n. 38 sulle locazioni»²¹.

¹⁹ IMA, n. 105, cpv. 4°.

²⁰ CEI, Delibera n. 38 del 21.9.1990, in *Notiziario CEI*, 16 (1990), 206.

²¹ COMITATO PER GLI ENTI E I BENI ECCLESIASTICI DELLA CEI, *Gli immobili parrocchiali in*

Una nota in merito agli Istituti di vita consacrata e le Società di vita apostolica: la Congregazione, in forza del canone 1293 § 2, ha introdotto la prassi di richiedere il parere dell'Ordinario del luogo in cui si trova il bene che deve essere alienato. Il canone 635 § 1 stabilisce infatti che i beni temporali degli istituti religiosi sono retti dai canoni del Libro V, fatto salvo che non sia espressamente previsto diversamente. In questa ipotesi, tuttavia, la mancata richiesta del parere dell'Ordinario del luogo non ha valore invalidante, ma si configura come un requisito procedurale²².

- b) La vendita delle reliquie è vietata dal canone 1190 § 1, mentre è possibile per le reliquie insigni e le immagini che sono onorate dalla pietà popolare, solo con licenza della Santa Sede. In questo caso ci si trova di fronte a una disciplina non troppo chiara: la regolamentazione non è valida per qualsiasi reliquia o soltanto per quella non autorizzata dalla Santa Sede? La licenza deve essere richiesta solo per l'alienazione o anche per il trasferimento? Come si stabilisce in concreto se una reliquia o un'immagine devono ricadere sotto questa disciplina? ... Questi alcuni dubbi lasciati aperti.
- c) Le attività commerciali svolte da un ente ecclesiastico devono essere sottoposte ai controlli canonici; pertanto la licenza va intesa come integrazione del potere di rappresentanza degli amministratori e come legittimazione di questi ultimi²³.
- d) L'apertura di un ramo Onlus: in questo caso assume importanza fondamentale la distinzione tra attività istituzionali e attività diverse. Il decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 ha rinnovato il regime fiscale degli enti non commerciali, introducendo la tipologia delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus). Quando si apre un ramo Onlus da parte di un ente ecclesiastico, occorre tener presente che l'ente ecclesiastico può soltanto svolgere sotto questo regime fiscale solo alcune attività. Inutile dire che è richiesta la licenza dell'Ordinario e che il suo controllo deve essere, in questa materia, molto attento²⁴.
- e) La costituzione di una fondazione non autonoma. Le fondazioni pie non autonome sono un insieme di beni che vengono devoluti a una persona giuridica pubblica perché amministri e utilizzi le rendite a fini ecclesiali. Fini fissati dai promotori della fondazione. Spesso si tratta di far celebrare Sante Messe (can. 1303 § 1, 2°). Una persona giuridica pubblica può costituire una fondazione non autonoma, ma solo previa licenza dell'Or-

uso a terzi, su www.chiesacattolica.it.

²² CONGREGAZIONE PER GLI ISTITUTI DI VITA CONSACRATA E LE SOCIETÀ' DI VITA APOSTOLICA, lettera *Già da alcuni decenni*, rivolta ai Superiori generali sulla documentazione da presentare alla Congregazione nel caso di atti giuridici sui beni temporali, 21.12.2004 (EV 22, anni 2003-2004).

²³ Per approfondire la questione, *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato*, a cura di J.I. ARRIETA, 2007, 206-210.

²⁴ Cf *La Gestione e l'amministrazione della parrocchia*, a cura delle Grandi Diocesi d'Italia, ed. EDB, 2008, 306-307.

dinario, che il nuovo codice prescrive *ad validitatem*. L'Ordinario dovrà valutare la capacità di adempiere gli oneri previsti, riguardo al patrimonio disponibile (can. 1304 § 1). Anche su quest'aspetto la normativa universale invita il diritto particolare a dare nuove specificazioni normative (can. 1304 § 2).

- f) Le donazioni e le liberalità. L'Ordinario deve concedere una licenza perché si possano accettare le liberalità gravate da un onere modale o da una condizione (can. 1267 § 2).

8. CONCLUSIONI

A conclusione di queste riflessioni dedicate agli atti di amministrazione straordinaria degli enti ecclesiastici, è opportuno soffermarci su alcuni aspetti e cercare di trarne delle considerazioni pratiche sul modo di agire da parte degli amministratori degli enti, siano essi parrocchie, istituti religiosi o altri enti dotati di personalità canonica pubblica.

Nella materia della gestione patrimoniale amministrativa abbiamo cercato di evidenziare come sia necessario ricercare un delicato, e spesso complesso, equilibrio tra la preoccupazione di tutelare il patrimonio ecclesiastico, la necessità di garantire una buona gestione dello stesso e l'aspetto della rilevanza civile dei controlli canonici sugli atti di amministrazione straordinaria.

Il criterio del CIC, il controllo della autorità superiore per gli atti di amministrazione, è attuato allo scopo di assicurare la tutela dei fini delle persone giuridiche, che in base al canone 116 sono i fini della stessa Chiesa; nella pratica si realizza attraverso un duplice intervento da parte dell'autorità diocesana, come raccomandano le due Istruzioni amministrative del 1992 e del 2005.

Il primo intervento concerne l'applicazione del canone 1281: è la necessità che i Vescovi diocesani aggiungano altri casi che devono essere oggetto di licenza canonica, perché potenzialmente possono mettere in pericolo la stabilità del patrimonio, non necessariamente peggiorandola; ovviamente riguarderanno le persone giuridiche soggette alla loro giurisdizione²⁵.

Il secondo intervento, a cura sempre dell'autorità preposta al controllo, è posto a tutela dei terzi, e concerne il diritto civile dello Stato: la necessità che i limiti alla rappresentanza dell'ente siano annotati nel RPG, in modo che chiunque ne possa venire a conoscenza. Si tratta nella pratica di allegare al riconoscimento dell'ente il decreto vescovile che elenca gli atti di amministrazione che richiedono la licenza – scritta – dell'Ordinario.

In questo ambito è stata esercitata con molta precisione la funzione

²⁵ Nella Diocesi di Roma il 1.7.2005 è stato emanato il decreto ex can. 1281, che aggiunge altri casi al modello dell'Allegato C dell'IMA 2005.

d'indirizzo della CEI, nelle due Istruzioni amministrative del 1992 e del 2005: sono stati elencati una serie di atti da considerare comunque come atti di straordinaria amministrazione, includendovi esplicitamente anche le accettazione di liberalità gravate da oneri e condizioni e le locazioni d'immobili²⁶.

Abbiamo anche tenuto a sottolineare che un ruolo sempre più di rilievo in tema di gestione del patrimonio ecclesiale assumono i Consigli posti a sostegno degli amministratori dei beni, primo tra tutti il Vescovo diocesano, cui il CIC affianca i due Consigli di affari economici e dei consultori.

Un diverso regime è previsto per le alienazioni: in questo caso la grande novità introdotta dal più rilevante tra gli atti peggiorativi del patrimonio, è l'essere passati dal concetto di inalienabilità dei beni ecclesiastici (che venivano così in qualche modo considerati quasi "sacri") al concetto di buona gestione del patrimonio. L'alienabilità deve così essere talvolta prevista al fine di garantire una buona gestione amministrativa ed economica dei beni ecclesiastici.

L'ordinamento canonico ha così cercato di realizzare questi due obiettivi, talvolta in conflitto, prevedendo un sistema di controlli e di condizioni da parte delle Autorità superiori.

Nella pratica quotidiana delle nostre diocesi abbiamo del resto sperimentato spesso come il non tenere conto di queste norme, ovvero come un eventuale vuoto nell'attuazione del decreto ex canone 1281 § 1 da parte dell'Ordinario, ha generato e possa continuare a generare, seri problemi ai patrimoni ecclesiali. La normativa sui controlli canonici, che prescrive agli amministratori dei beni ecclesiastici di adempiere i loro compiti in nome della Chiesa e secondo i principi e le norme del diritto canonico (can. 1282), si rivela in realtà un valido e insostituibile aiuto per gli amministratori degli stessi. Non un limite, bensì un sostegno per ben amministrare.

Riteniamo che anche per questa ragione sia stato introdotto, con l'espressione "alienazione e atti assimilati", un controllo su quegli atti che pur non rientrando nel concetto restrittivo del canone 1291 (*alienazioni di beni del patrimonio stabile*) comportano, comunque, un pregiudizio alla situazione patrimoniale della persona giuridica (can. 1295).

Questa evoluzione non è di poca importanza per l'amministrazione del patrimonio degli enti ecclesiastici, soprattutto perché mostra un passo in avanti fondamentale: il voler passare da un concetto statico, che rende ormai insufficiente la presentazione del semplice rendiconto amministrativo, a un concetto dinamico e moderno di gestione del patrimonio.

Fatto più che mai indispensabile per un'attenta gestione delle risorse degli enti ecclesiastici, a cominciare dalle nostre parrocchie, per finire ai patrimoni (talvolta molto ingenti) gestiti dagli istituti religiosi²⁷.

Un progresso, questo, che deve però essere accompagnato una più

²⁶ IMA 2005, n. 37.

²⁷ M. GRUMO, *Gestione, bilancio e sostenibilità economica degli enti ecclesiastici*, Milano, 2010, in particolare il capitolo II, par. 9, *Dal bilancio consuntivo ai sistemi di pianificazione, programmazione e controllo della gestione*, 225 ss.

attenta valutazione e ad un più approfondito controllo degli atti che comportano un mutamento significativo del patrimonio dell'ente: si ritiene che la sempre più significativa partecipazione collegiale è uno dei modi migliori per assicurarla²⁸.

²⁸ Fra le iniziative che possono essere d'aiuto in questo ambito, si ricorda l'interessante esperienza nata negli Stati Uniti d'America, sulla partecipazione dei fedeli alla gestione amministrativa della Chiesa, basata sul can. 1287 § 2. L'iniziativa, promossa dal Gruppo interuniversitario di ricerca CASE (Corresponsabilità Amministrazione e Sostegno economico alla Chiesa) approfondisce e studia, alla luce di alcune esperienze concrete e di principi teorici, come migliorare la gestione dei beni della Chiesa e favorire la responsabilità dei fedeli nel promuovere la comunione. In Italia è stata ripresa dall'Università Pontificia della Santa Croce, con una serie di Giornate di Studio.

ALLEGATO C

Decreto di determinazione degli atti di straordinaria amministrazione per le persone giuridiche soggette al Vescovo diocesano (cfr can. 1281 § 2) [Facsimile]

Visto il can. 1281 § 2 del codice di diritto canonico;

visti i cann. 1291 e 1295, relativi, rispettivamente, alle alienazioni e ai negozi che possono peggiorare lo stato patrimoniale delle persone giuridiche pubbliche, nonché il can. 1297, relativo alle locazioni, con le ulteriori determinazioni contenute nella delibera n. 38 della Conferenza Episcopale Italiana;

sentito il parere del consiglio diocesano per gli affari economici in data

con il presente

DECRETO

stabilisco che sono da considerarsi atti di straordinaria amministrazione, per le persone giuridiche a me soggette:

1. l'alienazione di beni immobili di qualunque valore;
2. l'alienazione di beni mobili di valore superiore a un quinto della somma minima stabilita dalla Conferenza Episcopale Italiana per gli atti di cui al can. 1291 § 1;
3. ogni disposizione pregiudizievole per il patrimonio, quali, ad esempio, la concessione di usufrutto, di comodato, di diritto di superficie, di servitù, di enfiteusi o affrancazione di enfiteusi, di ipoteca, di pegno o di fideiussione;
4. l'acquisto a titolo oneroso di immobili;
5. la mutazione della destinazione d'uso di immobili;
6. l'accettazione di donazioni, eredità e legati;
7. la rinuncia a donazioni, eredità, legati e diritti in genere;
8. l'esecuzione di lavori di costruzione, ristrutturazione, restauro e risanamento conservativo, straordinaria manutenzione di qualunque valore;
9. ogni atto relativo a beni immobili o mobili di interesse artistico, storico o culturale;
10. l'inizio, il subentro o la cessione di attività imprenditoriali o commerciali;
11. la costituzione o la partecipazione in società di qualunque tipo;
12. la costituzione di un ramo di attività ONLUS;
13. la contrazione di debiti di qualsiasi tipo con istituti di credito, persone giuridiche, enti di fatto, persone fisiche;

14. la decisione di nuove voci di spesa rispetto a quelle indicate nel preventivo approvato;
15. l'assunzione di personale dipendente e la stipulazione di contratti per prestazioni non aventi carattere occasionale;
16. l'introduzione di un giudizio avanti le autorità giudiziarie, i collegi arbitrali e le giurisdizioni amministrative e speciali dello Stato;
17. per le parrocchie, l'ospitalità permanente a qualsiasi persona non facente parte del clero parrocchiale.

Per porre validamente quanto sopra specificato, è necessaria l'autorizzazione scritta dell'Ordinario del luogo. Alla richiesta di autorizzazione deve essere allegato il parere del consiglio per gli affari economici dell'ente. All'Istituto diocesano per il sostentamento del clero si applicano esclusivamente i summenzionati nn. 1, 10, 11, 12, 15 e 16. Qualora il valore del bene oggetto della disposizione o il valore per il quale l'Istituto si espone fosse superiore alla somma minima stabilita dalla Conferenza Episcopale Italiana ai sensi del canone 1292 § 1, si applicano anche i nn. 3, 4, 7, 8, 13, e il n. 6, limitatamente alle ipotesi in cui gli atti a titolo gratuito siano gravati da condizioni od oneri.

Luogo e data

firma del Vescovo diocesano

firma del Cancelliere vescovile

SICUREZZA SUI LUOGHI DI LAVORO

La tutela dell'integrità psico-fisica dei lavoratori è un principio assoluto, garantito dalla Costituzione; la notevole elaborazione giurisprudenziale e l'evoluzione della normativa comunitaria hanno senz'altro contribuito a sviluppare l'interesse per questo valore, passando dalla mera garanzia dell'incolumità fisica sino ad un vero e proprio diritto ad un ambiente lavorativo sicuro e salubre.

La cultura della sicurezza e della salute dei lavoratori è stata inizialmente disciplinata dal decreto legislativo 626/1994, successivamente abrogato e sostituito dal decreto legislativo 81/2008, che ha provveduto al riassetto di tutte le norme vigenti in materia.

Il decreto legislativo citato si applica a:

- tutti i settori di attività, privati e pubblici, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari;
- tutte le tipologie di rischio;
- tutti i lavoratori, autonomi e subordinati, nonché i soggetti ad essi equiparati.

1. IL LAVORATORE

Il lavoratore è definito come la «*persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari*»: si noti, rispetto al passato, l'indifferenza rispetto alla tipologia contrattuale e alla sussistenza o meno dell'elemento retributivo.

La normativa individua, inoltre, alcune categorie di lavoratori alle quali la disciplina sulla sicurezza si applica solo in casi specifici o subordinatamente alla sussistenza di determinate condizioni:

- nei confronti dei lavoratori a progetto e dei collaboratori coordinati e con-

tinuativi, le norme in materia di sicurezza si applicano «*ove la prestazione lavorativa si svolge nei luoghi di lavoro del committente*»;

- nei confronti dei lavoratori che effettuano prestazioni occasionali di tipo accessorio si applica tutta la materia prevenzionistica, con esclusione dei piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresi l'insegnamento privato supplementare e l'assistenza domiciliare ai bambini, agli anziani, agli ammalati e ai disabili;
- nei confronti di lavoratori distaccati tutti gli obblighi sono a carico del distaccatario, tuttavia il distaccante deve informare e formare il lavoratore sui rischi tipici connessi allo svolgimento delle mansioni per le quali lo stesso viene distaccato;
- nell'ipotesi di somministrazione di lavoro (cioè quando il lavoratore è assunto dal somministratore, ma viene invitato a svolgere le proprie attività presso l'utilizzatore, in missione) gli adempimenti sono a carico dell'utilizzatore;
- nei confronti dei lavoratori autonomi, dei componenti dell'impresa familiare e dei piccoli imprenditori si applica invece un regime misto, che prevede l'obbligo di:
 1. utilizzare attrezzature di lavoro e dispositivi di protezione individuale conformi alla normativa;
 2. munirsi di apposita tessera di riconoscimento, in caso di appalto o subappalto.

A detti soggetti è tuttavia riservata la facoltà, con oneri a proprio carico, di:

- beneficiare della sorveglianza sanitaria;
- partecipare a corsi di formazione specifici in materia di salute e sicurezza sul lavoro, incentrati sui rischi propri delle attività svolte.

2. IL DATORE DI LAVORO

Il datore di lavoro è definito come il «*soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa*»: alla "titolarità", che è un criterio di imputazione formale di una condizione giuridica, il decreto aggiunge il concetto di "esercizio", che indica una condizione di fatto.

Il datore di lavoro, quindi anche la parrocchia qualora abbia dei lavoratori (es. sacrista, educatore in oratorio, segretaria parrocchiale, persona addetta alle pulizie, ecc.), è destinatario di specifici adempimenti, di seguito precisati:

1. nomina con atto formale del Responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP);
2. elaborazione del Documento di Valutazione dei Rischi e relativa formale adozione;

3. informazione e formazione dei lavoratori.

Il datore di lavoro può decidere di delegare a terzi alcuni specifici compiti, ma non può mai, in nessun caso, delegare quanto previsto ai primi due punti citati, per i quali deve provvedere in prima persona ed è sanzionato penalmente in caso di inadempimento.

In caso di delega, sono richiesti i seguenti requisiti:

- la delega deve essere fatta per iscritto e recare data certa;
- il delegato deve possedere tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
- la delega deve attribuire al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
- la delega deve inoltre attribuire al delegato l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate;
- il delegato deve accettare per iscritto.

Si ricordi, in ogni caso, che l'eventuale delega non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite.

3. LA VALUTAZIONE DEI RISCHI E L'ADOZIONE DEL DOCUMENTO VALUTAZIONE RISCHI

La «*valutazione di tutti i rischi per la salute e la sicurezza*» compare al primo posto nell'elenco delle misure generali di tutela della salute e della sicurezza ed implica:

- a) valutazione globale e documentata di tutti i rischi;
- b) individuazione delle misure adeguate a prevenire e proteggere i lavoratori dai rischi;
- c) elaborazione di un programma di misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza.

Il rischio può derivare da:

- utilizzo di strutture e macchinari aziendali (contatto con l'elettricità, rischio meccanico, incendio);
- presenza di sostanze pericolose (agenti chimici, fisici, biologici);
- organizzazione del lavoro e sistemazione dei luoghi di lavoro (mansioni onerose, fattori ergonomici).

La valutazione deve altresì riguardare i rischi inerenti:

- a) lo *stress lavoro-correlato*, cioè la componente psicologica del lavoro secondo i parametri individuati nell'*Accordo quadro europeo* dell'8 ottobre 2004¹;

¹ L'Accordo definisce lo stress come: «[...] una condizione, accompagnata da sofferenze o disfunzioni fisiche, psichiche, psicologiche o sociali, che scaturisce dalla sensazione individuale di non essere in grado di rispondere alle richieste o di non essere all'altezza delle aspettative. L'individuo può ben adattarsi ad affrontare un'esposizione alla pressione a breve termine, cosa che può anche essere considerata positiva, ma ha una maggiore difficoltà a sostenere un'esposizione prolungata a

- b) le lavoratrici in stato di *gravidanza* (D.Lgs. 151/2001);
- c) le *differenze di genere, età e provenienza da altri paesi*;
- d) la specifica *tipologia contrattuale* attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro.

A partire dai risultati dell'attività valutativa, si procede ad individuare le misure di sicurezza idonee a prevenire i rischi e proteggere i lavoratori.

Il passo successivo è la redazione del Documento di Valutazione dei Rischi – DVR – che deve contenere:

- relazione sulla valutazione di tutti i rischi presenti durante l'attività lavorativa, nonché indicazione dei criteri adottati per valutarli;
- indicazione delle misure di sicurezza e dei dispositivi di protezione individuali adottati;
- programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza;
- individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure da adottare e dei ruoli dell'organizzazione aziendale che debbono provvedervi;
- nominativi del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, se nominato, e del medico competente, se necessario;
- individuazione delle mansioni che espongono i lavoratori a rischi specifici e pertanto richiedono capacità professionale, esperienza, formazione e addestramento adeguati.

Il documento viene predisposto dal datore di lavoro in collaborazione con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, previa consultazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, se nominato.

Come già precisato, tutti i datori di lavoro sono tenuti alla valutazione dei rischi, tuttavia quelli che occupano sino a 10 lavoratori devono effettuare la valutazione dei rischi sulla base delle *procedure standardizzate* disciplinate dal Decreto Interministeriale 30 novembre 2012, in applicazione dell'articolo 29, comma 5, decreto legislativo 81/2008. Si tenga presente che, ovviamente, le aziende che abbiano già compilato un Documento Valutazione Rischi standard, non sono costrette a rielaborarlo secondo le indicazioni delle procedure standardizzate, purché risulti conforme alla normativa vigente. I datori di lavoro che occupano sino a 50 lavoratori hanno, invece, la facoltà di avvalersi di dette procedure standardizzate.

una intensa pressione. Inoltre i singoli individui possono reagire diversamente ad una stessa situazione data oppure possono reagire diversamente a situazioni simili in momenti diversi della propria vita. Lo stress non è una malattia, ma un'esposizione prolungata ad esso può ridurre l'efficienza nel lavoro e può causare malattie. Lo stress derivante da motivi esterni all'ambiente di lavoro può portare a cambiamenti nel comportamento e ad una riduzione dell'efficienza nel lavoro. Tutte le manifestazioni da stress nel lavoro non possono essere ritenute correlate al lavoro stesso. Lo stress da lavoro può essere causato da fattori diversi, come ad esempio il contenuto del lavoro, la sua organizzazione, l'ambiente, la scarsa comunicazione, [...]».

Il decreto legge 69/2013, convertito in legge 98/2013, ha ulteriormente modificato l'articolo 29, prevedendo che con decreto di prossima emissione verranno individuati settori di attività a basso rischio di infortuni e malattie professionali, che potranno adottare un *modello semplificato*, che verrà allegato al medesimo decreto. In attesa di quest'ultimo, permane comunque l'obbligo di adottare le procedure standardizzate.

Il Documento Valutazione Rischi deve avere data certa (è sufficiente un timbro postale) e deve essere custodito presso l'ente datore di lavoro.

La valutazione dei rischi e l'elaborazione del relativo documento deve avvenire in concomitanza con l'avvio delle attività lavorative ed è necessario provvedere all'aggiornamento dello stesso nei casi di:

- modifiche del processo produttivo o dell'organizzazione del lavoro rilevanti ai fini della salute e sicurezza dei lavoratori;
- evoluzione della tecnica della prevenzione e protezione;
- infortuni significativi;
- sorveglianza sanitaria che ne evidenzia la necessità;
- modifiche del personale (nuove assunzioni, licenziamenti/dimissioni).

4. IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO DI PREVENZIONE E PROTEZIONE

Il datore di lavoro deve provvedere alla nomina del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione: si tratta del professionista designato per gestire e coordinare le attività del servizio di prevenzione e protezione dai rischi.

Il RSPP deve possedere le capacità e i requisiti professionali prescritti dall'articolo 32 del decreto in esame, cioè specifici titoli professionali e appositi corsi di formazione; qualora sia il datore di lavoro a svolgere direttamente i compiti del servizio di prevenzione e protezione, ex articolo 34, D.Lgs. 81/2008, è tenuto a frequentare i corsi di aggiornamento secondo quanto previsto dall'Accordo 21 dicembre 2011 tra il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro della salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Con particolare riferimento alle parrocchie, considerata la specificità dell'ente ecclesiastico e delle attività gestite, è opportuno che il RSPP abbia una adeguata conoscenza della realtà parrocchiale e sia sempre un professionista ad hoc².

La sanzione a carico del datore di lavoro che non provveda alla nomina del RSPP è l'arresto da tre a sei mesi o l'ammenda da 2.740 a 7.014,40 euro.

² Nello scorso mese di ottobre l'Avvocatura ha promosso quattro seminari relativi alle ultime novità in tema di sicurezza. In particolare si è presentato il DVR standardizzato nonché le peculiarità dell'applicazione del D.Lgs. 81/2008 in ambito parrocchiale.

5. LA FORMAZIONE DEI LAVORATORI

Ogni lavoratore deve prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro, conformemente alla propria formazione, alle istruzioni ricevute e ai mezzi forniti dal datore di lavoro.

Il datore di lavoro deve provvedere alla formazione dei propri lavoratori, secondo quanto previsto dall'Accordo 21 dicembre 2011 tra il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro della salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Nel caso delle parrocchie, rientranti nel livello di rischio basso³, è prevista una formazione di base di quattro ore (con programmi e durata comuni per i diversi settori di attività) e una formazione specifica di ulteriori quattro ore, in relazione al rischio effettivo in azienda.

È inoltre obbligatorio un aggiornamento della durata minima di sei ore, svolto in un arco temporale quinquennale a partire dal momento in cui è stato completato il percorso formativo di riferimento.

L'attestazione della avvenuta formazione deve essere conservata presso l'ente datore di lavoro.

I neoassunti devono completare gli obblighi formativi anteriormente alla assunzione o contestualmente alla stessa. In tale ultima ipotesi, ove non sia possibile completare il corso di formazione prima dell'inizio del rapporto di lavoro, il relativo percorso formativo deve essere completato entro e non oltre 60 giorni dalla data di assunzione.

Si segnala che tali percorsi formativi devono essere erogati da enti abilitati e devono tener conto anche delle peculiarità dell'ente ecclesiastico; la formazione deve avvenire durante l'orario di lavoro e non può comportare oneri economici a carico dei lavoratori.

La sanzione prevista in caso di inadempimento è l'arresto da due a quattro mesi o l'ammenda da 1.315,20 a 5.699,20 euro.

6. LE SANZIONI

Il rispetto della disciplina prevista dal decreto in esame è peraltro garantita da un sistema sanzionatorio assai "aspro"; in particolare, l'articolo 55 del decreto legislativo 81/2008 stabilisce che siano da ascrivere al solo datore di lavoro l'omessa valutazione dei rischi o la valutazione incompleta, nonché l'omessa nomina del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dei rischi. L'articolo citato statuisce infatti che «è punito con l'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 2.740 a 7.014,40 euro il datore di lavoro:

- a) per la violazione dell'articolo 29, comma 1;
- b) che non provvede alla nomina del responsabile del servizio di prevenzione

³ L'attività scolastica è rischio medio.

ne e protezione ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera b), o per la violazione dell'articolo 34, comma 2».

Il regime risulta attenuato – sanzione pecuniaria – qualora la valutazione dei rischi presenti profili di incompletezza di minor rilievo oppure in caso di omesso aggiornamento della valutazione.

I principali organi che sono attualmente preposti alla vigilanza della sicurezza e salute sui luoghi di lavoro sono:

- ASL competente per territorio;
- Direzioni Provinciali del Lavoro;
- INAIL.

SICUREZZA SUL LAVORO: PROCEDURE STANDARDIZZATE E FORMAZIONE, INFORMAZIONE E ADDESTRAMENTO

Dopo anni di attesa il decreto interministeriale del 30 novembre 2012, in applicazione dell'articolo 29, comma 5, decreto legislativo 81/2008, ha introdotto le procedure standardizzate per la valutazione dei rischi, con lo scopo di semplificare per aziende di piccole dimensioni la realizzazione della valutazione del rischio, vero e proprio caposaldo dell'applicazione della normativa in materia di sicurezza ed igiene del lavoro. L'entrata in vigore di tale provvedimento risale al 1° giugno 2013.

In forza di detto decreto le aziende che occupano sino a 10 lavoratori effettuano la valutazione dei rischi sulla base delle procedure standardizzate, sempreché non si tratti di attività a maggior rischio (fattispecie comunque non assimilabile alla maggior parte delle parrocchie), previste dall'articolo 31, comma 6, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* e *g)* del suddetto decreto¹. Le aziende che invece occupano da 10 a 50 lavoratori possono ricorrere facoltativamente alle procedure standardizzate, sempreché non abbiano già provveduto alla predisposizione del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR).

* Consulente d'impresa.

¹ *Aziende fino a 10 lavoratori*. Sono escluse da tale regime le aziende che per particolari condizioni di rischio, o di dimensione sono chiamate ad effettuare la valutazione dei rischi, ai sensi dell'art. 28, ossia le aziende di cui all'art. 31, c. 6, lettere:

- a) aziende industriali a rischio rilevante di cui all'art. 2 del D.Lgs 17.8.1999, n. 334;
- b) centrali termoelettriche;
- c) impianti di installazioni nucleari di cui agli artt. 28 e 33 del D.Lgs. 17.3.1995, n. 230;
- d) aziende per la fabbricazione di ed il deposito separato di esplosivi, polveri e munizioni.

Aziende fino a 50 lavoratori (art. 29, c. 6, D.Lgs. 81/2008). Sono escluse da tale regime oltre che le aziende di cui all'art. 31, c. 6, lett. a), b), c) d) (indicate sopra), anche quelle che svolgono attività che espongono i lavoratori a rischi chimici, biologici, da atmosfere esplosive, cancerogeni, mutageni, connesse all'esposizione all'amianto (art. 29, c. 7).

Al fine di evitare conclusioni errate si deve considerare che il legislatore intende con il termine “azienda” il complesso della struttura organizzata dal datore di lavoro pubblico o privato (art. 2, c. 1, lett. c) in cui siano impiegati lavoratori, non solo quelli subordinati, ma anche gli equiparati, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 81/2008, senza distinzioni fra attività aventi o meno fini di lucro: pertanto risultano incluse anche le parrocchie senza che rilevi il carattere economico dell'attività nella quale sono occupati i lavoratori.

Prima di approfondire le tematiche inerenti alle procedure standardizzate (oggetto principale dell'articolo) è necessario descrivere le principali figure del sistema di prevenzione e protezione dai rischi, ai sensi del decreto legislativo 81/2008:

- datore di lavoro, (art. 2, c. 1, lett. b), il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore, o comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa;
- dirigente, (art. 2, c. 1, lett. d), la persona che in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa;
- preposto, (art. 2, c. 1, lett. e), la persona che in ragione delle competenze professionali e dei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli sovrintende all'attività lavorativa e garantisce l'attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa;
- responsabile del servizio prevenzione e protezione – RSPP – (art. 2, c. 1, lett. f), la persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali individuate dall'articolo 32 del decreto legislativo 81/2008, designata dal datore di lavoro, a cui risponde, per coordinare il servizio prevenzione e protezione dai rischi. Il RSPP può essere interno (per esempio un dipendente) o esterno (consulente) all'azienda. In alcuni casi il datore di lavoro può assumere direttamente la carica di RSPP (art. 35 e All. 2 del D.Lgs. 81/2008), con la frequenza ad un apposito Corso di formazione e aggiornamento, come previsto dall'Accordo Stato-Regioni del 21 dicembre 2011 e del successivo Accordo integrativo del 25 luglio 2012 (art. 34, D.Lgs. 81/2008);
- addetto al servizio prevenzione e protezione – ASPP – (art. 2, c. 1, lett. g), la persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali ai sensi dell'articolo 32, facente parte del servizio prevenzione e protezione. Anche l'ASPP può essere interno o esterno e le sue funzioni sono quelle di supporto al servizio prevenzione e protezione, in stretta collaborazione con RSPP e datore di lavoro. L'ASPP è tenuto a frequentare spe-

- cifici corsi di formazione;
- medico competente – MC – (art. 2, c. 1, lett. *h*), il medico in possesso di uno dei titoli e dei requisiti formativi e professionali di cui all'articolo 38, che collabora con il datore di lavoro per la valutazione dei rischi, ed è nominato dal medesimo per effettuare la sorveglianza sanitaria nei casi in cui la stessa è obbligatoria (artt. 25 e 41, D.Lgs. 81/2008);
- lavoratore (art. 2, c. 1, lett. *a*), tutti i prestatori di lavoro che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolgono un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione. Per quanto concerne i volontari, vanno equiparati ai lavoratori solo se rientranti nell'ambito della legge 1° agosto 1991, n. 266 o se volontari del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, della protezione civile e coloro i quali effettuano il servizio civile;
- rappresentante dei lavoratori per la sicurezza – RLS – (art. 2, c. 1, lett. *l*), persona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per gli aspetti della salute e sicurezza durante il lavoro. Qualora i lavoratori non esercitino il diritto/dovere di eleggere o designare un proprio rappresentante, le funzioni potranno essere svolte dal RLS territoriale o di sito produttivo (RLST).

1. LE MISURE GENERALI DI TUTELA

Ancora in via preliminare è opportuna una breve panoramica in ordine alle misure generali di tutela ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 81/2008.

Le misure di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro sono:

- la valutazione dei rischi per la salute e la sicurezza;
- la programmazione della prevenzione, mirata ad un complesso che integri in modo coerente nella prevenzione le condizioni tecnico-produttive dell'azienda nonché l'influenza dei fattori ambiente e dell'organizzazione di lavoro;
- l'eliminazione dei rischi e, ove ciò non sia possibile, la loro riduzione al minimo in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico;
- il rispetto dei principi ergonomici nell'organizzazione del lavoro, nella concezione dei posti di lavoro, nella scelta delle attrezzature e nella definizione dei metodi di lavoro e produzione, in particolare al fine di ridurre gli effetti sulla salute del lavoro monotono e quello ripetitivo;
- la riduzione dei rischi alla fonte;
- la sostituzione di ciò che è pericoloso con ciò che non lo è, o è meno pericoloso;
- la limitazione al minimo del numero dei lavoratori che sono, o che possono essere, esposti al rischio;

- l'utilizzo limitato degli agenti chimici, fisici e biologici sui luoghi di lavoro;
- la priorità delle misure di protezione collettiva rispetto alle misure di protezione individuale;
- il controllo sanitario dei lavoratori;
- l'allontanamento del lavoratore dall'esposizione al rischio per motivi sanitari inerenti alla sua persona e l'adibizione, ove possibile, ad altra mansione;
- l'informazione e la formazione adeguate per i lavoratori;
- l'informazione e la formazione adeguate per i dirigenti e i preposti;
- l'informazione e la formazione adeguate per i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza;
- istruzione adeguata ai lavoratori;
- la partecipazione e la consultazione dei lavoratori;
- la partecipazione e la consultazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza;
- la programmazione delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza, anche attraverso l'adozione di codici di condotta e di buone prassi;
- le misure di emergenza da attuare in caso di primo soccorso, di lotta antincendio, di evacuazione dei lavoratori e di pericolo grave ed immediato;
- l'uso di segnali di avvertimento e di sicurezza;
- la regolare manutenzione di ambienti, attrezzature, impianti, con particolare riguardo ai dispositivi di sicurezza in conformità all'indicazione dei fabbricanti.

Tutte queste misure relative alla sicurezza, all'igiene ed alla salute durante il lavoro non devono, in nessun caso, comportare oneri finanziari per i lavoratori.

Fra i principali adempimenti in carico ai datori di lavoro vi sono i seguenti adempimenti:

- la valutazione dei rischi e relativa redazione del relativo DVR (Documento di Valutazione dei Rischi) secondo le procedure standardizzate previste dal decreto ministeriale 30 novembre 2012 (datori che occupano sino a 50 lavoratori salvo i casi di esclusione) ai sensi dell'articolo 29, commi 1, 2, 5 e 6;
- l'affidamento di compiti ai lavoratori tenendo conto delle capacità e delle condizioni degli stessi in rapporto alla loro salute e sicurezza, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera a);
- la vigilanza sui lavoratori per quanto riguarda l'osservanza da parte dei singoli lavoratori delle norme vigenti, nonché delle disposizioni aziendali in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera f);
- l'informazione, la formazione e l'addestramento dei lavoratori e dei preposti, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera l) e articolo 37.

2. LA VALUTAZIONE DEI RISCHI

Anzitutto con il termine “valutazione dei rischi” (art. 2 c. 1, lett. q) si intende la valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori nell’ambito dell’organizzazione in cui essi prestano la propria attività, al fine di individuare adeguate ed efficaci misure di prevenzione e di protezione ed elaborare il programma di miglioramento delle misure tese a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza.

I cinque scopi fondamentali della valutazione dei rischi sono, dunque, i seguenti:

- a) identificare tutte le fonti di pericolo presenti all’interno del ciclo lavorativo, analizzando ciascuna mansione, le condizioni del posto e del luogo di lavoro;
- b) identificare i rischi potenziali per la salute e sicurezza derivanti dall’esposizione durante l’attività lavorativa;
- c) stimare l’entità dei rischi da esposizione;
- d) identificare adeguate misure di prevenzione e protezione;
- e) programmare le misure per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza, anche attraverso l’adozione di codici di condotta e di buone prassi.

Il processo di cui sopra, al quale devono collaborare il medico competente (laddove nominato), il RSPP e il RLS (laddove eletto o designato dai lavoratori), analizza ed elimina i rischi presenti e, qualora non fosse possibile la loro eliminazione, ne riduce al minimo gli effetti in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico e tenuto conto dei vincoli normativi. Così facendo si giunge alla nozione di “rischio residuo”, che presuppone un’esposizione controllata entro limiti considerati accettabili.

3. I RISCHI PER LA SICUREZZA DEI LAVORATORI

I rischi per la sicurezza (ovvero i rischi di natura infortunistica) sono dovuti a:

- spazi di lavoro;
- aree di transito;
- scale;
- macchine ed impianti;
- attrezzi manuali;
- apparecchi di sollevamento;
- impianti elettrici;
- mezzi di trasporto;
- incendi ed esplosioni.

I rischi per la salute (ovvero quelli di natura igienico ambientale) sono dovuti a:

- esposizione ad agenti chimici;
- esposizione agenti biologici;
- esposizione a rumore;
- esposizione a vibrazioni;
- microclima termico;
- climatizzazione dei locali di lavoro;
- illuminazione;
- carico di lavoro fisico;
- stress lavoro correlato;
- uso di videoterminali (VDT).

I rischi per la sicurezza e la salute (ovvero i rischi di tipo trasversale) sono dovuti a:

- organizzazione del lavoro;
- compiti, funzionalità e responsabilità;
- informazione, formazione e addestramento;
- partecipazione e consultazione;
- norme e procedure di lavoro;
- manutenzione, collaudi e controlli;
- dispositivi di protezione collettiva (DPC) e dispositivi di protezione individuale (DPI);
- emergenza e primo soccorso;
- sorveglianza sanitaria (laddove prevista²).

Lo scopo delle procedure è indicare il modello di riferimento sulla base del quale effettuare la valutazione dei rischi e il suo aggiornamento, al fine di individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione ed elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza.

I principi alla base delle procedure standardizzate sono la conformità a quanto disposto dal decreto legislativo 81/2008, l'aderenza al percorso metodologico delle linee guida Cee in materia di valutazione dei rischi nelle piccole e medie imprese (PMI), la possibilità per i datori di lavoro di adattare la modulistica suggerita purché il DVRS sia conforme alla metodologia e ai contenuti informativi delle procedure, la standardizzazione del percorso e dei termini e favorire un approccio gestionale alla salute e sicurezza sul lavoro anche da parte delle PMI, in termini di miglioramento.

Le fasi delle procedure standardizzate sono le seguenti:

1. descrizione dell'azienda, del ciclo lavorativo e delle mansioni;
2. identificazione dei pericoli presenti in azienda;
3. valutazione dei rischi associati ai pericoli identificati e individuazione delle misure di prevenzione e protezione;

² A parte casi specifici (ad es. uso di apparecchiature munite di videoterminali per un periodo di tempo superiore alle 20 ore settimanali, movimentazione manuale dei carichi continua, ecc.) la sorveglianza sanitaria, che è effettuata dal medico competente, deve essere attivata solo nel momento in cui la valutazione del rischio ne ravveda la necessità.

4. definizione di un programma di miglioramento dei livelli di sicurezza e salute.

Ogni singola fase prevede la compilazione di moduli; il *modulo 1.1* relativo alla fase 1 (descrizione dell'azienda) prevede l'indicazione di dati necessari per identificare l'azienda (ragione sociale, attività economica, codice ATECO, nominativo del titolare/legale rappresentante, indirizzo della sede legale, indirizzo del sito/i produttivo/i) e i nominativi dei soggetti del sistema di prevenzione e protezione aziendale (datore di lavoro, RSPP, ASPP, MC, RLS/RLST).

Il *modulo 1.2* anch'esso relativo alla fase 1 (descrizione del ciclo lavorativo e delle mansioni) deve riportare le informazioni essenziali per la valutazione dei rischi relative alle lavorazioni e mansioni (ciclo lavorativo/attività, individuazione delle fasi, descrizione delle fasi, area/reparto/luogo di lavoro, attrezzature di lavoro, materiali e sostanze e infine mansioni/postazioni).

Il *modulo 2* relativo alla fase 2 (identificazione dei pericoli presenti in azienda) rappresenta una sorta di *Check list* avente lo scopo di identificare i pericoli presenti nell'unità produttiva legati: alle caratteristiche degli ambienti di lavoro, delle attrezzature di lavoro e dei materiali, agli agenti fisici, chimici o biologici presenti, al ciclo lavorativo, a tutte le attività svolte ivi incluse quelle di manutenzione ordinaria e straordinaria, riparazione, pulizia, ai fattori correlati all'organizzazione di lavoro adottata e alla formazione, informazione e addestramento necessari a qualunque altro fattore potenzialmente dannoso per la salute e sicurezza.

Il *modulo 3* relativo alla fase 3 (valutazione dei rischi associati ai pericoli identificati e individuazione delle misure di prevenzione e protezione) è quello della valutazione dei rischi associati ai pericoli che permette di documentare anche le misure di prevenzione e protezione adottate e il programma di miglioramento.

Viene precisato che il datore di lavoro è libero di adottare le misure e i criteri che ritiene più adeguati, tuttavia nei casi in cui la legislazione fornisce indicazioni sulle modalità di valutazione (rischi fisici, chimici, biologici, incendio, videoterminali, movimentazione manuale dei carichi, stress lavoro-correlato, ecc.), il datore di lavoro dovrà attenersi alle stesse. In mancanza di precise specifiche, invece, il datore di lavoro dovrà avvalersi nella valutazione dei rischi di criteri basati sull'esperienza e conoscenza delle reali condizioni di lavoro dell'azienda e, ove possibile, di strumenti di supporto (registro infortuni, profili di rischio, indici infortunistici, dinamiche infortunistiche, liste di controllo, norme tecniche, istruzioni d'uso e manutenzione delle macchine, attrezzature ed impianti, ecc.).

La compilazione del *modulo 3* prevede due sezioni e si caratterizza nella prima dall'indicazione dell'area/reparto/luogo di lavoro, mansione/postazione, pericoli che determinano i rischi per la salute e sicurezza, eventuali strumenti di supporto e misure attuate. Nella seconda sezione, invece, viene affrontato il tema del programma di miglioramento che si compone di tre elementi; misure di miglioramento da adottare con la tipologia di misure

di prevenzione e protezione individuate, incaricati alla realizzazione degli interventi e data di attuazione delle misure di miglioramento.

Ovviamente la valutazione dei rischi va aggiornata ogni qualvolta vi siano modifiche alle condizioni analizzate dalla stessa (ad esempio cambio dei cicli di lavorazione, introduzione di nuovi strumenti di lavoro, ecc.), e comunque almeno per i rischi specifici come gli agenti fisici (rumore, vibrazioni, ecc.) andrebbe rivista ogni quattro anni.

Il DVRS va conservato in formato cartaceo o digitale presso l'unità produttiva a cui si riferisce per essere a disposizione degli organi di vigilanza. In caso di nomina del RLS e in caso di sua richiesta, deve essere consegnato allo stesso.

Per il conferimento della data certa sono previste diverse possibilità:

- autoprestazione - apposizione presso un ufficio postale del timbro direttamente sul DVRS avente corpo unico, anziché sull'involucro che lo contiene (art. 8, D.Lgs. 22.7.1999, n. 261, Disp. di servizio 6.9.2007, n. 93);
- posta elettronica certificata (PEC) – invio del DVRS in formato PDF a sé stessi utilizzando una casella di posta elettronica certificata (PEC). I file di PEC vanno conservati (D.P.R. 11.2.2005, n. 68, D.M. per l'innovazione e le tecnologie 2.11.2005);
- marca temporale – consente di datare in modo certo ed opponibile a terzi un oggetto digitale (file). Il sistema prevede l'apposizione da parte del datore di lavoro della firma digitale e successiva apposizione della marca temporale (D.P.R. 28.12.2000, n. 445, D.P.C.M. 13.1.2004);
- spedizione del DVRS – spedizione a mezzo raccomandata allo stesso mittente del documento con l'apposizione del timbro postale (art. 2074 cod. civ.);
- data attestata – sottoscrizione del DVRS da parte del datore di lavoro, nonché, ai soli fini della prova della data, dalla sottoscrizione del RSPP, RLS/RLST e laddove nominato del MC (art. 28, c. 2 D.Lgs. 81/2008);
- altri strumenti – apposizione di autentica, deposito del documento o vidimazione di un verbale, in conformità alla legge notarile e registrazione o produzione del documento a norma di legge presso un ufficio pubblico (art. 2704 cod. civ., Provvedimento Garante per la protezione dei dati personali del 5.12.2000).

Un ulteriore fondamentale adempimento in carico ai datori di lavoro è quello relativo all'informazione, formazione e addestramento dei lavoratori, adempimento strettamente correlato all'esito della valutazione del rischio.

L'articolo 37, comma 2 del decreto legislativo 81/2008 aveva conferito alla Conferenza Stato Regioni il compito di definire durata, contenuti minimi e modalità per l'erogazione della formazione ai lavoratori.

L'11 gennaio 2012 sulla Gazzetta Ufficiale, n. 8, è stato pubblicato l'Accordo tra il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro della salute, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano del 21 dicembre 2011 relativo alla formazione dei lavoratori ai sensi del succitato articolo 37, comma 2, del decreto legislativo 81/2008.

Pur non previsto dal mandato conferito alla Conferenza Stato Regioni, l'Accordo ha disciplinato anche la formazione per i preposti e i dirigenti (art. 37, c. 7) e per tale ragione nella premessa del suddetto Accordo è specificato che l'applicazione di contenuti nei confronti dei preposti e dei dirigenti è facoltativa, pur costituendo corretta applicazione degli obblighi del suddetto articolo 37, comma 7. Qualora il datore di lavoro intraprenda per preposti e dirigenti percorsi formativi differenti, rispetto a quanto previsto dall'Accordo, lo stesso datore di lavoro dovrà dimostrare di aver fornito una formazione adeguata e specifica.

Occorre precisare che l'Accordo tratta solo l'attività di formazione, tralasciando sia l'informazione sia l'addestramento.

Un tema emerso dall'analisi dell'Accordo riguarda la nota conclusiva della premessa riferito alla collaborazione degli organismi paritetici per la formazione dei lavoratori: «*La formazione dei lavoratori e quella dei loro rappresentanti deve avvenire, in collaborazione con gli organismi paritetici, ove presenti nel settore e nel territorio in cui si svolge l'attività del datore di lavoro, durante l'orario di lavoro e non può comportare oneri economici a carico dei lavoratori*» (art. 37, c. 12).

A questo punto sorgono una serie di quesiti; innanzitutto il succitato articolo si riferisce solo ai lavoratori non citando espressamente i preposti e i dirigenti, quindi si fa riferimento alla preventiva collaborazione degli organismi paritetici e degli enti bilaterali ove esistenti nel territorio non specificando a quale ambito territoriale fare riferimento.

Per fare chiarezza in merito al secondo dubbio interpretativo (organismi paritetici) la Circolare ministeriale n. 20 del 29 luglio 2011 ha precisato che «*i criteri interpretativi dei soggetti abilitati a svolgere i compiti che il D.Lgs. 81/2008 riserva agli Enti e Organismi bilaterali vanno rinvenuti innanzitutto alla definizione di cui all'art. 2 del D.Lgs. 276/2003, e successive modifiche e integrazioni e di cui all'art. 2, comma 1, lettera ee) del D.Lgs. 81/2008. Tali disposizioni espongono con chiarezza come gli organismi debbano essere costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative nell'ambito del sistema contrattuale di riferimento*».

Per quanto concerne l'organizzazione della formazione si sottolinea che ad un singolo corso non possono prendere parte più di 35 partecipanti, occorre frequentare almeno il 90% delle ore di formazione previste e che l'esposizione dei contenuti deve tener conto delle differenze di genere, età, provenienza e lingua.

Sono specificate le caratteristiche dell'E-Learning; «*modello formativo interattivo e realizzato previa collaborazione interpersonale all'interno di gruppi didattici strutturati (aule virtuali tematiche, seminari tematici) o semi-strutturati (forum o chat telematiche), nel quale operi una piattaforma informatica che consente ai discenti di interagire con i tutor e anche tra loro*».

Le condizioni poste a questa modalità di fruizione sono le seguenti:

– sede e strumentazione (la formazione può svolgersi ovunque purché le ore

- dedicate alla formazione vengano considerate orario di lavoro effettive);
- programma e materiale didattico formalizzato;
 - tutor (tutor o docente con esperienza almeno triennale di docenza o insegnamento o professionale in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro);
 - valutazione;
 - durata (deve essere indicata la durata del tempo di studio previsto, il quale va ripartito su unità didattiche omogenee. Deve essere possibile memorizzare i tempi di fruizione o dare prova che l'intero percorso sia stato realizzato);
 - materiali (il linguaggio deve essere chiaro e adeguato ai destinatari. Deve essere garantita la possibilità di ripetere parti del percorso formativo secondo gli obiettivi formativi, purché rimanga traccia di tali ripetizioni in modo da tenerne conto in sede di valutazione finale, e di effettuare stampe del materiale utilizzato per le attività formative. L'accesso ai contenuti deve avvenire secondo un percorso obbligato che non consenta di evitare una parte di esso).

La formazione si suddivide in due distinti moduli: generale e specifica.

In merito alla formazione generale (durata non inferiore a 4 ore) i temi da trattare sono i seguenti:

- concetti di rischio;
- danno;
- prevenzione;
- protezione;
- organizzazione della prevenzione aziendale;
- diritti, doveri e sanzioni per i vari soggetti aziendali;
- organi di vigilanza, controllo e assistenza.

In merito alla formazione specifica (durata non inferiore a 4 ore) i temi da trattare sono i seguenti:

- informazione, formazione e addestramento;
- rischi infortuni;
- rischi chimici;
- rischi cancerogeni;
- rischi biologici;
- rischi fisici;
- DPC (Dispositivi di protezione collettiva) e DPI (Dispositivi di protezione individuale);
- stress lavoro correlato;
- MMC (movimentazione manuale dei carichi);
- segnaletica;
- emergenze;
- procedure di esodo e incendi;
- procedure di organizzazione del primo soccorso;
- incidenti e infortuni mancati;
- altri rischi.

La formazione deve avvenire: al momento della costituzione del rapporto di lavoro o dell'inizio dell'utilizzazione qualora si tratti di somministrazione di lavoro, al trasferimento o cambiamento di mansioni e all'introduzione di nuove attrezzature di lavoro o di nuove tecnologie, di nuove sostanze e preparati pericolosi.

L'aggiornamento degli adempimenti della formazione, fatti salvi i casi in cui risulti necessario ripetere la formazione, è quinquennale di durata minima di 6 ore.

Infine occorre dedicare una rapida analisi alle recenti modifiche al decreto legislativo 81/2008 contenute nella legge 9 agosto 2013, n. 98, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 20 agosto 2013 ed entrata in vigore il 21 agosto 2013 che ha convertito il cosiddetto "decreto del fare" decreto legge n. 69 del 21 giugno 2013 (*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*, pubblicato sulla G.U. n. 144 del 21.6.2013, S.O. n. 50) limitandosi peraltro ai temi affrontati nel presente articolo.

In merito alle procedure standardizzate della valutazione del rischio (art. 29, D.Lgs. n. 81/2008), viene introdotto il concetto della classificazione del rischio delle aziende (alto, medio e basso) con l'individuazione con un decreto di "prossima" emanazione dei settori a rischio basso "sentita" la Commissione consultiva permanente procedendo sulla base degli indici infortunistici di settore. Le aziende che possono adottare il sistema "leggero" (del DVR standardizzato) e che saranno inserite nella classificazione di basso rischio potranno quindi predisporre una valutazione del rischio prescindere dalle "procedure standardizzate" reintroducendo *de facto* la precedente disciplina dell'autocertificazione.

Nei casi di formazione e aggiornamento (artt. 32 e 37, D.Lgs. n. 81/2008) previsti per i dirigenti, preposti, lavoratori e rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza in cui i contenuti dei percorsi formativi si sovrappongono, in tutto o in parte, è riconosciuto il credito formativo per la durata e per i contenuti della formazione e dell'aggiornamento corrispondenti erogati.

Da ultimo citiamo il decreto legge n. 76 del 23 giugno 2013 (*Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto – IVA – altre misure finanziarie urgenti*, pubblicato sulla G.U. n. 150 del 28.6.2013 e in vigore dallo stesso giorno della pubblicazione) convertita con la legge 9 agosto 2013 n. 99, che fra le altre ha innalzato tutte le sanzioni penali pecuniarie e amministrative ex decreto legislativo 81/2008 del 9,6%.

QUESITI CIRCA L'APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 81/2008 IN PARROCCHIA

1. Quando la parrocchia è soggetta al D.Lgs. 81/2008?

Quando impiega almeno un lavoratore come definito dagli articoli 2 e 3 (si veda l'articolo di Elisabetta Mapelli, p. 49).

2. La parrocchia è soggetta al D.Lgs. 81/2008 se non impiega lavoratori di alcun genere e svolge le proprie attività (di religione e culto e/o diverse) solo grazie alla disponibilità di collaboratori non retribuiti – i classici volontari parrocchiali?

Il Decreto non tratta della sicurezza di tutti gli ambienti, ma della salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

Quindi se la parrocchia non ha lavoratori e gestisce le sue molteplici attività solo grazie alla collaborazione di persone volontarie (e quindi non retribuite) non è soggetta al D.Lgs. 81/2008.

Ciò non significa che la parrocchia non sia tenuta a garantire anche a tali collaboratori (come a tutte le persone che partecipano le sue attività) ambienti e attrezzature sicure; ma tale "sicurezza" non è disciplinata da questo decreto. Sul tema si veda l'articolo *Ai collaboratori gratuiti e volontari non si applica il D.Lgs. n. 81/08*, pubblicato sul numero 6/2010 della rivista *Enti Non Profit* di Ipsoa e consultabile all'indirizzo www.chiesadimilano.it/avvocatura, nella sezione "Lavoro".

3. Qualora la parrocchia sia tenuta a predisporre il DVRS (o il DVR, avendo oltre 50 lavoratori) deve considerare anche i collaboratori gratuiti di cui al quesito n. 2?

Non deve considerarli, per i motivi sopra indicati.

4. Qualora la parrocchia sia tenuta a predisporre il DVRS (o il DVR, avendo oltre 50 lavoratori) tutti gli ambienti devono essere considerati ambienti di lavoro?

No. Si devono considerare ai fini del D.Lgs. 81/2008 solo i luoghi ove operano – anche di fatto – i lavoratori.

Per esempio:

- per il sacrestano: la chiesa, la sacrestia, il sagrato;
- per la segretaria parrocchiale: l'ufficio parrocchiale e l'archivio;
- per le maestre: gli ambienti destinati all'attività scolastica paritaria.

Gli altri ambienti ove non operano – neppure di fatto – dei lavoratori non sono soggetti al decreto.

La sicurezza di questi ultimi ambienti è garantita da altre norme ma non dal D.Lgs. 81/2008 (per es. norme sull'agibilità, norme tecniche per le costruzioni, norme sulla sicurezza degli impianti elettrici).

5. Il parroco può mantenere su di sé il servizio di RSPP?

Ai sensi dell'articolo 34 del D.Lgs. 81/2008 il datore di lavoro (parroco) può farsi carico dei compiti propri del RSPP.

Sono però richiesti particolari requisiti (art. 32) e la partecipazione a corsi di formazione (per l'art. 34 di durata compresa tra le 16 e le 48 ore).

Tuttavia, considerato che il parroco ordinariamente non ha particolari competenze tecniche in materia di sicurezza e prevenzione e che al RSPP sono chiesti adempimenti non solo formali ma anche sostanziali (per es. essere in grado di valutare pericolo e rischio, ed individuare soluzioni), non si comprende il motivo di tale scelta.

Pertanto – per la Diocesi di Milano – tale possibilità deve essere esclusa.

6. Come si conferisce l'incarico di RSPP?

Si suggerisce di redigere una lettera di incarico professionale (si veda modello in *Documentazione*), indicando con precisione le mansioni assegnate e richieste al professionista e il compenso pattuito.

Considerato quanto sia delicata la nomina del RSPP e l'adozione del DVRS, si suggerisce alle parrocchie di contattare gli uffici di Curia competenti in caso di dubbi o difficoltà.

IL PAGAMENTO DEI DEBITI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. LA NORMATIVA IN SINTESI

Con la legge 6 giugno 2013, n. 64, è stato definitivamente convertito il decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, relativo ai pagamenti dei debiti scaduti della Pubblica Amministrazione. Il testo è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 7 giugno scorso.

La normativa obbliga tutte le Amministrazioni a compiere un censimento di tutti i debiti commerciali scaduti o in scadenza e a produrre un elenco completo dei debiti ancora da onorare ed esclude per il 2013 dal patto di stabilità interno i pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili (art.1).

Istituisce, nel bilancio di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un fondo – con dotazione di circa 24 miliardi di euro, per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili rispettivamente degli enti locali (1,8 miliardi di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014), delle regioni e provincie autonome, per debiti diversi da quelli sanitari (circa 2,5 miliardi nel 2013 e 3,7 miliardi nel 2014) e sempre delle regioni ma per debiti sanitari (5 miliardi nel 2013 e 9 miliardi nel 2014) (art. 1, c. 10).

Prevede la possibilità per gli enti locali che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine a causa di carenza di liquidità, di chiedere Cassa depositi e prestiti S.p.A., l'anticipazione di liquidità da destinare ai predetti pagamenti (art. 1, c. 13).

Dispone l'obbligo per gli enti locali di procedere alla immediata estinzione dei debiti pagati con le anticipazioni di liquidità, successivamente al ricevimento della stessa e in ogni caso entro e non oltre i successivi 30 giorni dall'atto di erogazione. Gli enti locali interessati devono fornire alla Cassa depositi e prestiti formale certificazione dell'avvenuto pagamento e dell'effettuazione delle relative registrazioni contabili (art. 1, c. 14).

* Avvocato, esperto nel contenzioso tributario.

Incrementa le erogazioni per rimborsi di imposta per 6,5 miliardi (2,5 miliardi nel 2013 e 4 miliardi nel 2014) (art. 5, c. 7).

Prevede l'obbligo per tutte le Pubbliche Amministrazioni di comunicare ai creditori, entro il 30 giugno 2013, anche a mezzo posta elettronica certificata, inviata presso l'indirizzo PEC inserito nell'Indice nazionale degli indirizzi PEC delle imprese e dei professionisti¹, l'importo e la data entro la quale provvederanno ai pagamenti dei rispettivi debiti (art. 6, c. 9).

Prevede la possibilità di sospensione dei lavori da parte dell'esecutore, quando l'ammontare delle rate di acconto, per le quali non sia stato tempestivamente emesso il certificato o il titolo di spesa, raggiunga il 15 per cento dell'importo netto contrattuale (art. 6-*bis*).

Dispone l'attivazione obbligatoria della procedura di certificazione dei crediti per tutte le amministrazioni che sono, allo scopo, obbligate a registrarsi sulla piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni, predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato (art. 7, c. 1).

Prevede l'obbligo per tutte le Amministrazioni di comunicare, entro il prossimo 15 settembre, l'elenco completo dei debiti commerciali certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2012 e non ancora estinti (art. 7, c. 4). Dal 1° gennaio 2014, detta comunicazione relativa all'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre di ciascun anno, deve essere trasmessa dalle amministrazioni pubbliche, per il tramite della piattaforma elettronica, entro il 30 aprile dell'anno successivo.

Dispone che la Legge di stabilità 2014 possa autorizzare il pagamento, mediante assegnazione di titoli del debito pubblico, dei crediti in precedenza ceduti dalle imprese al sistema bancario (art. 7, c. 9).

Amplia la possibilità già oggi esistente di compensare crediti commerciali certificati con debiti fiscali iscritti a ruolo, allargandola ai debiti fiscali conseguenti ad atti di accertamento con adesione. Eleva, inoltre, da 500.000 euro a 700.000 euro la soglia di compensazione tra crediti e debiti fiscali, a decorrere dall'anno 2014 (art. 9, c. 2).

Stabilisce l'esenzione dalle imposte degli atti di cessione dei crediti certi, liquidi ed esigibili, maturati entro il 31 dicembre 2012, nei confronti delle pubbliche amministrazioni per somministrazioni, forniture ed appalti.

2. ESCLUSIONE DAI VINCOLI DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO PER I PAGAMENTI DELLA P.A.

Il provvedimento libera gli enti pubblici dalla disciplina del patto di stabilità², concedendo la possibilità di pagare i propri creditori. La legge preve-

¹ Previsto dall'art. 6-*bis* del D.Lgs. 7.3.2005, n. 82 (Codice dell'Amministrazione digitale).

² In base al PSC, Patto di stabilità e crescita, gli Stati membri che, soddisfacendo tutti i cosiddetti parametri di Maastricht, hanno deciso di adottare l'euro, devono

de lo sblocco di complessivi 40 miliardi di euro per i pagamenti arretrati della P.A. nei confronti delle imprese creditrici, senza che ciò influisca sui saldi di finanza pubblica.

Con riferimento ai pagamenti dovuti dagli enti locali, il testo precisa le tipologie di debiti esclusi dai vincoli del patto:

- debiti in conto capitale certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012;
- debiti in conto capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il 31 dicembre 2012, ivi inclusi i pagamenti delle province in favore dei comuni;
- debiti in conto capitale riconosciuti alla data del 31 dicembre 2012, ovvero che presentavano, alla medesima data, i requisiti per il loro riconoscimento, quali debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 194 del Testo Unico Enti Locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000.

Sono inoltre esclusi dai vincoli del patto di stabilità interno i pagamenti di obbligazioni giuridiche di parte capitale assunte verso terzi alla data del 31 dicembre 2012, effettuati nel corso del 2013 utilizzando i contributi straordinari in conto capitale dello Stato, da parte degli enti locali interessati da scioglimento per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso, ai sensi dell'articolo 1, commi 704 e 707, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (art. 1).

Con riferimento ai debiti delle regioni e delle provincie autonome, la legge prevede un finanziamento da parte dello Stato a quelli dei suddetti enti che non possono far fronte, a causa di carenza di liquidità, ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili. La normativa detta una specifica disciplina per l'anticipazione dei fondi statali per assicurare il sollecito pagamento dei debiti in genere (art. 2) e dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 3).

Per l'estinzione dei debiti dei Ministeri, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, maturati alla data del 31 dicembre 2012, ciascun Ministero ha l'obbligo di predisporre un apposito elenco dei debiti scaduti, in ordine cronologico, con l'indicazione dei relativi importi. Per provvedere al pagamento di tali debiti è previsto un incremento di 500 milioni di euro del fondo previsto dall'articolo 1, comma 50, della legge 23 dicembre 2005, n. 266³.

continuare a rispettare nel tempo quelli relativi al bilancio dello stato, ossia:

- un deficit pubblico non superiore al 3% del PIL (rapporto deficit/PIL < 3%);
- un debito pubblico al di sotto del 60% del PIL o, comunque, un debito pubblico tendente al rientro (rapporto debito/PIL < 60%).

³ L. 23.12.2005, n. 266, art. 1, c. 50: «[...] al fine di provvedere all'estinzione dei debiti pregressi contratti dalle amministrazioni centrali dello Stato nei confronti di enti, società, persone fisiche, istituzioni ed organismi vari, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un Fondo con una dotazione finanziaria pari a 170 milioni di euro per l'anno 2006 e a 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007 e 2008».

3. OBBLIGO DI REGISTRAZIONE SU PIATTAFORMA ELETTRONICA

Nella normativa in esame sono state introdotte regole stringenti per la ricognizione dei debiti esistenti e per la procedura di estinzione degli stessi.

Già con il decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, è stato previsto per le regioni e gli enti locali, nonché per gli enti del servizio sanitario nazionale, l'obbligo della certificazione dei crediti certi, liquidi ed esigibili vantati nei loro confronti per somministrazioni, forniture e appalti.

Con l'articolo 12, comma 11-*quinquies*, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, l'obbligo di certificazione è stato esteso alle amministrazioni statali ed agli enti pubblici nazionali.

Ora l'articolo 7 della legge n. 64/2013 introduce disposizioni dirette ad assicurare la completa ricognizione e la certificazione delle somme dovute dalle amministrazioni per somministrazioni, forniture e appalti, in un'ottica di semplificazione e trasparenza.

Il primo comma prevede l'obbligo per le amministrazioni debentrici di registrarsi in via telematica, entro venti giorni dalla data di entrata in vigore del decreto in esame, sopra una piattaforma elettronica predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato.

Il comma 2 prevede, inoltre, che la mancata registrazione entro il predetto termine rilevi ai fini della valutazione della prestazione individuale dei dirigenti preposti e comporti responsabilità dirigenziale e disciplinare, oltre ad una sanzione pecuniaria pari a 100 euro per ogni giorno di ritardo.

Il comma 3 dispone che la certificazione dei crediti avvenga esclusivamente mediante la piattaforma elettronica. Ne consegue che non possono più essere accolte istanze presentate dai creditori in forma cartacea, secondo la procedura c.d. ordinaria introdotta dal decreto ministeriale del 22 maggio 2012, nelle more dell'attivazione della piattaforma.

Il comma 4 stabilisce l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni debentrici di comunicare, a partire dal 1° giugno 2013 ed entro il termine del 15 settembre 2013, utilizzando la piattaforma elettronica, l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili per somministrazioni, forniture e appalti, maturati alla data del 31 dicembre 2012, con l'indicazione dei dati identificativi del creditore. Anche in questo caso è prevista, al comma 5, una particolare ipotesi di responsabilità dirigenziale e disciplinare in caso di inadempimento. Dal 1° gennaio 2014 la comunicazione dell'elenco dei debiti certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre di ogni anno, deve essere trasmessa, sempre utilizzando la piattaforma elettronica, entro il 30 aprile dell'anno successivo.

La comunicazione equivale a certificazione del credito (c. 6).

Le Amministrazioni Pubbliche, nei limiti degli spazi finanziari derivanti dalle esclusioni dai vincoli del patto di stabilità interno, devono indicare, in sede di comunicazione dell'elenco dei debiti, la data prevista per il pagamento.

Per i debiti per i quali è indicata la data di pagamento, la certificazione è rilasciata anche ai fini della compensazione ai sensi degli articoli 28-*quater* e 28-*quinquies* del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602.

In caso di omessa o erronea comunicazione da parte dell'Amministrazione Pubblica di un debito, il creditore può richiedere all'Amministrazione stessa di correggere o integrare la comunicazione del debito. Decorso 15 giorni dalla data di ricevimento della richiesta senza che l'Amministrazione abbia provveduto o abbia espresso un motivato diniego, il creditore può presentare, mediante la piattaforma elettronica, istanza di nomina di un Commissario *ad acta*, a spese dell'Amministrazione debitrice (c. 7).⁴

Anche le banche e gli intermediari finanziari autorizzati, per il tramite dell'ABI, devono comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro, entro il termine del 15 settembre 2013, l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2012 nei confronti di Pubbliche Amministrazioni, che sono stati oggetto di cessione in favore di banche o intermediari finanziari autorizzati, con l'indicazione dei dati identificativi del cedente, del cessionario e dell'amministrazione debitrice e distinguendo tra cessioni pro-soluto e cessioni pro-solvendo (c. 8).

4. UTILIZZO IN COMPENSAZIONE DEI CREDITI VANTATI NEI CONFRONTI DI AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

La compensazione dei crediti vantati nei confronti della Pubblica Amministrazione con le somme iscritte a ruolo era già prevista dal D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, all'articolo 28-*quater*⁵.

⁴Secondo le modalità previste dal D.M. economia e finanze 25.6.2012 e successive modificazioni (*Modalità di certificazione del credito, anche in forma telematica, di somme dovute per somministrazione, forniture e appalti, da parte delle Regioni, degli Enti locali e degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale*) e dal D.M. economia e finanze 22.5.2012 e successive modificazioni (*Modalità di certificazione del credito, anche in forma telematica, di somme dovute per somministrazione, forniture e appalti da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali*).

⁵Art. 28-*quater* - *Compensazioni di crediti con somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo. «1. A partire dal 1° gennaio 2011, i crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti dello Stato, degli enti pubblici nazionali, delle regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale per somministrazione, forniture e appalti, possono essere compensati con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo. A tal fine la certificazione prevista dall'articolo 9, comma 3-bis, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e le certificazioni richiamate all'articolo 9, comma 3-ter, lettera b), ultimo periodo, del medesimo decreto, recanti la data prevista per il pagamento, emesse mediante l'apposita piattaforma elettronica, sono utilizzate, a richiesta del creditore, per il pagamento, totale o parziale, delle somme dovute a seguito dell'iscrizione a ruolo, effettuato in data antecedente a quella prevista per il pagamento del credito.[...].»*

L'articolo 9 del decreto legge in esame, con la modifica dell'articolo 28-*quater* citato e l'inserimento dell'articolo 28-*quinquies*⁶, ha innovato ed integrato la disciplina relativa all'utilizzo in compensazione dei crediti vantati nei confronti della Pubblica Amministrazione.

È prevista, infatti, la possibilità di usare tali crediti per la compensazione delle somme iscritte a ruolo o richieste con la notifica degli accertamenti esecutivi e delle somme dovute a seguito di istituti definitivi della pretesa tributaria (accertamenti con adesione) e deflativi del contenzioso (conciliazione, mediazione ecc.)

4.1 Compensazioni dei crediti con somme iscritte a ruolo o richieste con accertamenti esecutivi

Possono essere compensati con le somme dovute a seguito di notifica di cartelle esattoriali o atti di accertamento esecutivi, i crediti commerciali:

- certi, liquidi, esigibili⁷ e non prescritti;
- relativi a somministrazioni, forniture ed appalti;
- vantati nei confronti:
 - dello Stato;

⁶ D.P.R. 602/1973, art. 28-*quinquies* - *Compensazioni di crediti con somme dovute in base agli istituti definitivi della pretesa tributaria e deflativi del contenzioso tributario* «1. I crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati al 31 dicembre 2012 nei confronti dello Stato, degli enti pubblici nazionali, delle regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale per somministrazioni, forniture e appalti, possono essere compensati, solo su specifica richiesta del creditore, con l'utilizzo del sistema previsto dall'articolo 17, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, ed esclusivamente attraverso i servizi telematici messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate, con le somme dovute a seguito di accertamento con adesione ai sensi dell'articolo 8, del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, di definizione ai sensi dell'articolo 5, comma 1-bis, dell'articolo 5-bis, dell'articolo 11, comma 1-bis, e di acquiescenza ai sensi dell'articolo 15, dello stesso decreto legislativo, di definizione agevolata delle sanzioni ai sensi degli articoli 16 e 17, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, di conciliazione giudiziale ai sensi dell'articolo 48, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, di mediazione ai sensi dell'articolo 17-bis, dello stesso decreto. A tal fine è necessario che il credito sia certificato ai sensi dell'articolo 9, comma 3-bis, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, o ai sensi dell'articolo 9, comma 3-ter, lettera b), ultimo periodo, del medesimo decreto e che la relativa certificazione rechi l'indicazione della data prevista per il pagamento [...]».

⁷ Il credito è:

- certo, solo quando è determinato in un contratto giuridicamente perfezionato per il quale sia stato assunto il relativo impegno di spesa, regolarmente registrato sulle scritture contabili;
- liquido, quando nel contratto risulta quantificato l'esatto ammontare del credito;
- esigibile, quando non sussistono fattori impeditivi del pagamento del credito, come ad esempio l'eccezione di inadempimento, l'esistenza di un termine o di una condizione sospensiva.

- degli enti pubblici nazionali⁸;
- delle regioni;
- degli enti locali (province, comuni, comunità montane);
- degli enti del Servizio Sanitario Nazionale⁹;
- appositamente certificati da parte dell'ente debitore ai sensi dei decreti ministeriali 22 maggio 2012 e 25 giugno 2012 e successive modificazioni.

La certificazione dell'ente deve indicare la data prevista per il pagamento.

Tali crediti possono essere compensati con le somme richieste con cartelle esattoriali ed accertamenti esecutivi notificati entro il 31 dicembre 2012. Trattasi di tributi erariali, regionali e locali, di contributi previdenziali ed assistenziali, premi per l'assicurazione obbligatoria INAIL e, comunque, di somme spettanti all'ente che ha rilasciato la certificazione. Possono essere compensate anche le somme spettanti all'agente della riscossione (es. spese ed aggi).

La compensazione deve essere effettuata in data anteriore a quella indicata nella certificazione dell'ente come data prevista per il pagamento del credito.

Per ottenere la compensazione del proprio credito con le somme iscritte a ruolo o richieste con gli atti esecutivi, il creditore deve acquisire la certificazione del credito, presentando un'apposita istanza all'ente debitore che, entro 30 giorni dalla richiesta, deve attestare se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile¹⁰.

Una volta acquisita la certificazione del credito, il titolare deve presentarla all'agente della riscossione competente, per il pagamento totale o parziale delle somme dovute e, nel caso in cui il pagamento riguardi solo una parte di dette somme, il contribuente è tenuto ad indicare all'agente della riscossione le posizioni debitorie che intende estinguere. In mancanza di indicazione, l'imputazione dei pagamenti è effettuata dall'agente della riscossione ai sensi dell'articolo 31 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602¹¹.

L'agente della riscossione, trattiene l'originale della certificazione, ne rilascia copia timbrata per ricevuta al titolare del credito e procede, entro i tre giorni lavorativi successivi, alla verifica dell'esistenza e validità di tale certificazione, utilizzando, ove possibile, la piattaforma elettronica di cui all'articolo 13, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183, ovvero mediante richiesta con posta elettronica certificata all'amministrazione debitrice (D.M. 25.6.2012, art. 4).

⁸ INPS, INAIL, Università statali, enti di ricerca, ecc. (per un elenco completo v. Circ. n. 35 del 27.11.2012 del Ministero dell'economia e delle finanze).

⁹ Aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, aziende sanitarie locali, istituti zooprofilattici, ecc.

¹⁰ Art. 9, c. 3-*bis*, D.L. 29.11.2008, n. 185, convertito in legge, con modificazioni, dall'art.1, L. 28.1.2009, n. 2.

¹¹ Art. 4, c. 1, D.M. 25.6.2012.

L'amministrazione debitrice, entro 10 giorni dalla richiesta, deve comunicare l'esito della verifica all'agente della riscossione che informa il titolare del credito.

In caso di esito positivo della verifica, il debito si estingue nella misura corrispondente all'importo del credito certificato e utilizzato in compensazione e il titolare del credito può ritirare la relativa attestazione presso l'agente della riscossione. L'eventuale debito residuo può essere ancora utilizzato purché nella copia della certificazione sia riportata l'attestazione di avvenuta compensazione.

4.2 Compensazione dei crediti con somme dovute per il perfezionamento di istituti definatori o deflativi del contenzioso

L'articolo 28-*quinquies* del D.P.R. 602/1973, inserito dall'articolo 9, comma 1, del decreto legge 35/2013, prevede la possibilità di compensare imposte accertate e sanzioni con i crediti vantati nei confronti della Pubblica Amministrazione. La novità consiste nella possibilità della compensazione in epoca precedente all'iscrizione a ruolo, senza coinvolgere l'agente della riscossione.

Possono essere compensati i crediti commerciali vantati nei confronti:

- dello Stato;
- degli enti pubblici nazionali;
- delle regioni;
- degli enti locali (province, comuni, comunità montane);
- degli enti del Servizio Sanitario Nazionale;
- certi, liquidi, esigibili e non prescritti
- relativi a somministrazioni, forniture ed appalti.

Detti crediti devono essere maturati entro il 31 dicembre 2012.

Il creditore deve acquisire la certificazione, relativa all'esigibilità del credito, rilasciata dall'ente debitore.

L'ente debitore a tal fine certifica, entro 30 giorni dalla data di ricezione dell'istanza a cura del creditore, se il credito sia certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentirgli la cessione *pro soluto* o *pro solvendo* a favore di banche o intermediari finanziari. Scaduto il predetto termine, su nuova istanza del creditore, è nominato un Commissario *ad acta*, a spese dell'ente debitore¹².

La certificazione dell'ente deve indicare la data prevista per il pagamento.

I crediti commerciali così certificati possono essere compensati, a seguito di specifica richiesta del creditore, con le somme dovute in base agli istituti definatori della pretesa tributaria e deflativi del contenzioso:

- di accertamento con adesione (art. 8, D.Lgs. 19.6.1997, n. 218);
- di definizione degli inviti e dei processi verbali di constatazione (art. 5 c.

¹² Art. 9, c. 3-*bis*, D.L. 29.11.2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla L. 28.1.2009, n. 2, o ai sensi dell'art. 9, c. 3-*ter*, lett. *b*).

- 1-*bis*, art. 5-*bis*, art. 11 c. 1-*bis*, D.Lgs. 218/1997);
- di acquiescenza ai sensi dell'articolo 15, del citato decreto legislativo;
 - di definizione agevolata delle sanzioni ai sensi degli articoli 16 e 17, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472;
 - di conciliazione giudiziale ai sensi dell'articolo 48, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546;
 - di mediazione ai sensi dell'articolo 17-*bis*, dello stesso decreto.

Gli unici strumenti deflativi esclusi sono quelli in cui manca a monte un provvedimento di accertamento dell'amministrazione finanziaria, e cioè il ravvedimento operoso e la definizione bonaria a seguito di liquidazione e controllo formale delle dichiarazioni dei redditi e IVA, previsti dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 472/1997.

Per la compensazione il creditore deve utilizzare il modello F24, come previsto dall'articolo 17, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, da trasmettere telematicamente ai servizi informatici dell'Agenzia delle entrate.

L'articolo 28-*quinquies* del D.P.R. 602/1973 dovrà essere integrato, per le modalità di attuazione, da un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze non ancora emanato.

Pertanto, fino alla relativa emanazione, le nuove disposizioni non sono di fatto applicabili.

APPROFONDIMENTI

PRESENZA DI ENTI PUBBLICI NELLA ONLUS E TASSATIVITÀ DEI REQUISITI FORMALI NEGLI STATUTI DELLE ONLUS: I GIUDICI DELLA SUPREMA CORTE FANNO IL PUNTO

1. IL PERIMETRO DELL'INTERVENTO DELLA SUPREMA CORTE

Nella Sentenza del 10 maggio 2013 n. 11148, la Corte di Cassazione si è espressa in merito a due rilevanti questioni legate alla corretta interpretazione delle disposizioni in materia di Onlus.

Come è noto, l'attività interpretativa operata dai differenti soggetti coinvolti, a vario titolo, nel poliedrico e complesso contesto delle Onlus è stata assai viva e non priva di scontri negli ultimi quindici anni.

La Sentenza in commento affronta due tematiche, una delle quali giunta in vero alla sua definitiva soluzione proprio di recente, con il cambiamento di rotta dell'Amministrazione finanziaria e l'allineamento della stessa a quanto in precedenza asserito dall'organismo di controllo (Agenzia per il terzo settore ed ora Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

La seconda tematica, disorganicamente affrontata dalle Direzioni regionali delle entrate, è legata all'eccessiva rigidità utilizzata, non di rado, proprio dall'Amministrazione finanziaria nel riscontro dei requisiti "formali" richiesti per gli statuti delle Onlus dalle disposizioni di legge in materia, ai fini della fruizione dell'omonima qualifica.

2. LE ONLUS PARTECIPATE DA ENTI PUBBLICI E SOCIETÀ COMMERCIALI

L'articolo 10 del decreto legislativo n. 460/1997 individua i soggetti ammessi a rivestire la qualifica di Onlus con una modalità assai analitica, attraverso il riscontro di elementi caratterizzanti sia rispetto alla forma giuridica dell'aspirante Onlus sia rispetto al fine e all'oggetto dell'attività che dalla stessa dovrà essere svolta. Il legislatore ha, altresì, imposto l'osservanza di rigidi requisiti formali da cui deriva l'obbligo di adeguare gli statuti alle clausole previste dalle disposizioni in materia nonché del rispetto, nello svol-

* Esperto nella normativa degli enti *non profit*.

gimento concreto dell'attività, di determinati vincoli e parametri.

Soffermandoci con particolare attenzione, ai fini della presente disamina, sul requisito soggettivo richiesto per l'assunzione della qualifica Onlus, è necessario richiamare il combinato disposto dai commi 1 e 10, articolo 10 del decreto legislativo n. 460/1997.

Il comma 1 dispone che «*Sono organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus) le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica [...]*», con ciò individuando positivamente la forma giuridica dei soggetti che possono assumere la qualifica di Onlus. Di contro, il comma 10 dispone che «*Non si considerano in ogni caso Onlus gli enti pubblici, le società commerciali diverse da quelle cooperative, gli enti conferenti di cui alla legge 30 luglio 1990, n. 218¹, i partiti e i movimenti politici, le organizzazioni sindacali, le associazioni di datori di lavoro e le associazioni di categoria*».

Con la Circolare n. 168/E/1998 l'Amministrazione finanziaria è intervenuta a chiarire numerosi aspetti in materia di Onlus contenuti nel citato articolo 10 del decreto rimarcando, in merito a tale requisito soggettivo che, di fatto, l'assunzione della qualifica di Onlus è riservata ai soli enti privati², restando invece «*espressamente esclusi dal regime tributario delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale gli enti pubblici*».

2.1 La posizione dell'amministrazione finanziaria e dell'organismo di controllo sulle Onlus

Sull'interpretazione di tali disposizioni, nel 2004 l'organismo di controllo³ fu investito di un quesito affinché si pronunciasse in merito all'eventuale "natura pubblica" di un ente privato, quale una fondazione, che fosse costituita anche grazie all'apporto di un ente pubblico che ne fosse fondatore, seppur non esclusivo, a fianco di altri soggetti di natura privata.

Nell'Atto di Indirizzo dell'Agenzia per le Onlus, emanato con delibera n. 516 del 23 novembre 2004, veniva rilevato che:

- I. il riconoscimento della natura privatistica di soggetti collettivi disciplinati dal codice civile non viene meno in ragione del fatto che un soggetto di diritto pubblico, con una relazione finanziaria tipica (partecipazione al patrimonio, attivazione nella fase costitutiva), figuri tra i soggetti fondatori dell'ente in questione⁴;

¹ Si tratta delle c.d. fondazioni bancarie.

² Con l'ulteriore eccezione di quelli che fossero esplicitamente stati esclusi dal c. 10 dell'art. 10 del decreto.

³ Allora si trattava dell'Agenzia per le Onlus, successivamente divenuta Agenzia per il terzo settore e, di recente, soppressa e sostituita nelle sue funzioni dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

⁴ Posizione più volte affermata in ambito giurisprudenziale dalla Corte di Cassazione. Il supremo organo ha infatti avuto modo di affermare chiaramente che «*la società per azioni con partecipazione pubblica non muta la sua natura di soggetto di*

- II. la natura pubblica di un ente non è trasmissibile per mera induzione in ragione di un rapporto “partecipativo”;
- III. una fondazione costituitasi con gli apporti non esclusivi da parte di un ente pubblico può legittimamente fruire della qualifica di Onlus, godendo delle relative agevolazioni fiscali.

Non di pari opinione, tuttavia, è sembrata essere l'Amministrazione finanziaria la quale, con la successiva Risoluzione n. 164/E/2004, «*pur riconoscendo, come affermato dalla Corte di Cassazione (Cass. civ., Sez. Un., 23 novembre 1993, n. 11541), che la natura pubblica degli enti che concorrono a formare un nuovo ente non è sufficiente ad attribuire natura pubblicistica a quest'ultimo*» valutava che ove il soggetto richiedente l'iscrizione nell'Anagrafe delle Onlus annoverasse tra i propri associati o fondatori enti esclusi dall'area Onlus, ai sensi dell'articolo 10, comma 10, del decreto legislativo n. 460 del 1997, fosse necessario verificare il ruolo ricoperto da tali enti all'interno dell'organizzazione, pronunciandosi per un diniego di iscrizione nell'Anagrafe nel caso fosse riscontrabile un'influenza dominante nella Onlus esercitata dai citati enti esclusi. Tale circostanza – cioè l'influenza dominante – poteva verosimilmente ricorrere, a parere dell'Amministrazione, ove il numero dei soci/fondatori “enti esclusi” fosse prevalente.

Con tale pronuncia, dunque, l'amministrazione finanziaria si poneva in una situazione di sostanziale chiusura, fatta eccezione per ipotesi residuali, legate all'eventualità che “gli enti esclusi” presenziassero all'interno di un soggetto di natura privata, che rivestisse o anche solo aspirasse a rivestire la qualifica di Onlus, in maniera non dominante.

A ben vedere, in tal modo veniva introdotto *ex novo* un ulteriore limite soggettivo all'assunzione della qualifica di Onlus, tuttavia difficilmente misurabile ed accertabile nel concreto. Ciononostante, sulla base di tale indicazione di arduo riscontro si calibrarono, negli anni a seguire, le valutazioni delle singole Direzioni regionali sia in merito all'iscrizione in Anagrafe Onlus per i nuovi soggetti (negandola ove si palesasse l'influenza dominante), sia in merito alle valutazioni alla base dei provvedimenti di cancellazione di enti già iscritti che fossero in tale situazione.

Pur nel contesto di un'ampia dialettica con l'Organismo di controllo, che più volte aveva evidenziato criticità in merito all'interpretazione portata avanti dall'Amministrazione finanziaria, il 31 ottobre 2007, l'Amministrazione finanziaria emanava la Circolare n. 59/E la quale, lungi dall'accogliere una posizione di apertura, confermava le divergenze interpretative esistenti

diritto privato solo perché lo Stato o gli enti pubblici ne posseggano le azioni, in tutto o in parte, non assumendo rilievo alcuno per le vicende della medesima, la persona dell'azionista» (Cf Cass. Pen., Sez. VI, Sent. 26.2.1994, n. 3620). E ancora, «la natura pubblica degli enti che concorrono a formare un nuovo ente non è sufficiente ad attribuire natura pubblicistica a quest'ultimo [...] né può ritenersi indicativa della natura pubblica di un'associazione la partecipazione ai suoi organi di rappresentanti dei soggetti pubblici che l'hanno formata» (Cf Cass. Civ., SS.UU., Sent. 23.11.1993, n. 11541).

tra le due Agenzie in materia di partecipazione degli enti esclusi ribadendo di fatto quanto già affermato nella Risoluzione n. 164/E del 2004.

Nell'ottobre del 2010, dopo circa tre anni di infruttuosa mediazione rispetto all'interpretazione di completa chiusura dell'Amministrazione finanziaria, l'Organismo di controllo emanava un proprio Atto di Indirizzo, contestando in modo puntuale la posizione contenuta negli atti di prassi dell'amministrazione finanziaria.

L'Atto di Indirizzo affronta con particolare attenzione l'analisi della nozione di "influenza dominante" evidenziando le conseguenze negative e le distorsioni potenzialmente derivanti da un'avventata trasposizione di tale nozione, classificata nel Titolo V, Libro V del codice civile ed applicata alle società per azioni e non, al differente ambito degli enti *non profit*.

In via più generale l'organismo di controllo rileva inoltre che l'attività ermeneutica adottata dall'Amministrazione finanziaria sembra essere superare il dettato normativo che non fornirebbe «*concrete basi giuridiche per limitare i potenziali soggetti ai quali la qualifica stessa possa essere riconosciuta*».

In effetti, se il legislatore avesse voluto dare vita ad una categoria "aperta" di enti da escludere dall'ambito delle Onlus lo avrebbe dichiarato con una formula priva della tassatività che invece sembra caratterizzare le disposizioni contenute nei commi 1 e 10 dell'articolo 10 del decreto oppure avrebbe utilizzato un disposto atto ad escludere qualsiasi possibile dipendenza od influenza dominante di tali soggetti nei confronti della Onlus, come ha fatto in taluni altri casi⁵.

Non vale a giustificare la posizione dell'Amministrazione finanziaria, secondo l'Atto di Indirizzo, nemmeno l'utilizzo, nella disposizione di legge, della locuzione "in ogni caso"⁶ contenuta nel comma 10 dell'articolo 10 del decreto in quanto essa non deve essere letta in modo isolato ma nel contesto delle altre disposizioni presenti ed, in particolare, in relazione ai due precedenti commi 8 e 9. In essi, infatti, il legislatore avrebbe individuato i soggetti che sono in ogni caso considerati Onlus nel rispetto della loro struttura e delle loro finalità (c. 8), quelli che possono parzialmente essere Onlus (c. 9) ed, infine, quelli che non si considerano in ogni caso Onlus (c. 10).

Solo da una lettura completa dei commi citati diviene evidente l'intento del legislatore il quale, con la locuzione "in ogni caso" non avrebbe inteso

⁵ Cf art. 28, c. 4, L. 26.2.1987, n. 49 (*Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*) il quale dispone: «*Il riconoscimento di idoneità alle organizzazioni non governative può essere dato per uno o più settori di intervento sopra indicati, a condizione che le medesime: [...] d) non abbiano rapporti di dipendenza da enti con finalità di lucro, né siano collegate in alcun modo agli interessi di enti pubblici o privati, italiani o stranieri aventi scopo di lucro*».

⁶ L'art. 10, c. 10 recita: «*Non si considerano in ogni caso Onlus gli enti pubblici, le società commerciali diverse da quelle cooperative, gli enti conferenti di cui alla legge 30 luglio 1990, n. 218, i partiti e i movimenti politici, le organizzazioni sindacali, le associazioni di datori di lavoro e le associazioni di categoria*».

ammettere la possibilità di attrarre altri soggetti nell'alveo di quelli tassativamente esclusi ma, al contrario, avrebbe individuato solo specifiche categorie di enti per le quali è esclusa la possibilità di essere Onlus.

Dunque ad alcuni enti, e solo a quelli, non è permesso rivestire la qualifica di Onlus "in ogni caso", anche ove essi dovessero adottare statuti completi di tutte le clausole richieste dal decreto Onlus e svolgere attività pienamente riconducibili nei tassativi settori previsti dallo stesso.

Il contrasto interpretativo tra le due Agenzie è terminato solo con l'emanazione della Circolare n. 38/E/2011. Dopo gli orientamenti espressi nella Risoluzione 28 dicembre 2004, n. 164/E e, successivamente, nella Circolare 31 ottobre 2007, n. 59/E, l'Amministrazione finanziaria è infatti tornata ad esprimersi sulla questione concedendo una completa quanto mai rara inversione di rotta.

La Circolare dedica un ampio spazio introduttivo ad aspetti di carattere socio-politico che hanno determinato evidenti mutamenti nella società orientando la legislazione sociale ad alcune tipologie di *joint venture* privato/pubblico. Viene riconosciuto che la sinergia tra pubblico e privato deve «*attribuirsi alla necessità non solo di ridurre l'utilizzo di risorse pubbliche in specifici ambiti, ma anche di sperimentare nuove soluzioni di partenariato attivo fra le organizzazioni del terzo settore da un lato e gli enti pubblici e le società commerciali dall'altro, in specie alla luce del principio di sussidiarietà previsto dall'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione*» e viene, altresì, richiamata la Risoluzione sull'economia sociale del Parlamento europeo del 19 febbraio 2009 che caldeggia, di fatto, l'utilizzo degli strumenti normativi offerti dalla recente legislazione dei diversi paesi della Comunità al fine di coniugare efficienza e solidarietà, associando il modello e le garanzie offerte dall'ente pubblico con gli strumenti gestionali ed organizzativi del settore privato.

La Circolare, conclude, ammettendo che gli "enti esclusi" possano partecipare ad una Onlus in qualità di soci e/o fondatori, allineando finalmente l'interpretazione dell'Amministrazione finanziaria a quella sostenuta dall'allora organismo di controllo del terzo settore.

Unico divieto persistente è previsto per le organizzazioni non governative (ONG), Onlus di diritto ai sensi del comma 8, articolo 10, del decreto legislativo n. 460/1997, per le quali è tuttavia la legge regolatrice⁷ delle stesse a prevedere, all'articolo 28, comma 4 che, ai fini del rilascio dell'idoneità, le ONG «*non abbiano rapporti di dipendenza da enti con finalità di lucro, né siano collegate in alcun modo agli interessi di enti pubblici o privati, italiani o stranieri aventi scopo di lucro*»⁸.

È opportuno, infine, evidenziare che, seppur la Circolare non affronta il caso di una influenza derivante dalla partecipazione "totalitaria" nella On-

⁷ L. 26.2.1987, n. 49.

⁸ Sulla questione, peraltro, si era anche soffermata nel citato Atto di indirizzo la stessa Agenzia per il terzo settore.

lus, si ritiene che sia assolutamente legittima l'assunzione della qualifica stessa anche qualora l'ente sia costituito e diretto da soli "soggetti esclusi", dovendosi badare, invero, a che esso non sia il veicolo «*elusivamente utilizzato dai partecipanti (ovvero da coloro che a qualsiasi titolo operino per la Onlus o ne facciano parte) per il perseguimento di indebiti vantaggi fiscali*».

2.2 La pronuncia della Suprema Corte

La recente Sentenza della Suprema Corte di Cassazione⁹ mette il sigillo definitivo a tale questione affrontandola in pochi e risolutivi passaggi che, di fatto, concordano con le posizioni ormai assunte anche nella prassi. I Giudici di Piazza Cavour evidenziano che «*l'articolo 10, comma 10, del decreto legislativo cit., rafforzando il precetto del comma 1, possiede la sola funzione di identificare i c.d. enti esclusi dalla qualifica di Onlus*» affermando che i soggetti ivi indicati non si considerano Onlus ma «*senza tuttavia vietarne la partecipazione in soggetti giuridici autonomi aventi – essi in quanto tali – le caratteristiche proprie di Onlus*». I Giudici operano poi un esplicito riferimento alla Circolare n. 38/E/2011, ritenendo che «*le previsioni normative di cui all'art. 10 cit., fissando il divieto per le Onlus di svolgere attività diverse da quelle tassativamente contemplate e l'obbligo di utilizzare le proprie risorse economiche unicamente per la realizzazione delle finalità loro attribuite, rappresentano nel loro complesso un sistema di tutela appropriato; come tale idoneamente strutturato a temperare lo sviluppo di dette forme di attività organizzate con l'esigenza di evitare che il regime fiscale di favore, consequenziale al riconoscimento della qualifica di Onlus, possa essere poi impropriamente (ed elusivamente) impiegato per finalità diverse da quelle previste dalla legge*».

Un insieme di disposizioni, quelle in materia di Onlus, sufficienti ad evitare un uso improprio di tale figura ove, pertanto, «*non si giustifica il rigore di un'esegesi tranciante del tipo di quella nella specie sostenuta dalla commissione tributaria regionale*» intesa a denunciare l'elusione della norma per il sol fatto della partecipazione di enti pubblici (comune e provincia) al capitale e al metodo collegiale di assunzione delle decisioni della Onlus.

3. TASSATIVITÀ FORMALE DELLE CLAUSOLE ONLUS. “FORMA” O “SOSTANZA”?

Un ulteriore aspetto preso in considerazione nella recente Sentenza di Cassazione già citata si lega a doppio filo con la rigidità che spesso caratterizza la verifica sulla presenza delle clausole formali da riprodurre obbligatoriamente – ed ovviamente da rispettare – negli statuti delle Onlus.

⁹ Cass. Civ. Sez. V, Sent. 10.5.2013, n. 11148.

Come è noto, infatti, l'articolo 10, comma 1 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 richiede il rispetto di caratteristici requisiti di forma e di sostanza con l'intento, da un lato, di circoscrivere il comparto dei soggetti che possono assumere la qualifica di Onlus e, dall'altro, di scongiurare che la qualifica fiscale possa servire a fini elusivi e/o evasivi o, comunque, non allineati alla *ratio* della norma.

Il decreto, dunque, prescrive l'inserimento di clausole assai tassative negli statuti, riportate letteralmente nelle lettere da c) a i), comma 1 dell'articolo 10.

Sino al 2003, tuttavia, i controlli non erano operati in via preventiva (cioè ai fini dell'iscrizione) in quanto un semplice modello contenente i dati identificativi del rappresentante legale e dell'associazione risultava essere condizione necessaria e sufficiente per l'iscrizione dell'aspirante Onlus.

Attualmente, e dall'entrata in vigore del decreto ministeriale 18 luglio 2003, n. 266¹⁰, è operante un controllo formale preventivo all'iscrizione nella citata Anagrafe. La verifica avviene attraverso l'obbligo di invio da parte dell'ente, alla Direzione regionale competente, di un'apposita dichiarazione (o in alternativa di una copia dello statuto o dell'atto costitutivo) dalla quale si possa riscontrare la presenza "formale" delle clausole previste dal decreto Onlus.

Il decreto ministeriale citato ha previsto anche una procedura transitoria per le Onlus che fossero già iscritte¹¹ disponendo anche per esse l'invio di un'apposita autocertificazione ovvero di una copia dello statuto e/o dell'atto costitutivo.

È tuttavia evidente che per detti enti le conseguenze derivanti da un eventuale riscontro negativo sulla legittimità dell'acquisita qualifica di Onlus risulterebbero essere assai più gravi in quanto determinanti la perdita della stessa, l'estromissione dall'omonima Anagrafe, la decadenza dalle agevolazioni fiscali fruite – dalla data in cui gli stessi requisiti risultassero essere venuti meno – e la procedura di devoluzione del patrimonio.

Proprio in ragione di ciò l'allora organismo di controllo aveva sensibilizzato le differenti Direzioni regionali delle entrate sull'opportunità di evitare eccessive rigidità nell'applicazione del citato decreto ministeriale soprattutto nei confronti di quegli enti che, alla data di entrata in vigore dello stesso, risultassero già iscritti nell'Anagrafe Onlus.

3.1 Le pronunce della giurisprudenza

Sulla questione, in linea più generale rispetto all'odierna Sentenza di Cassazione, i Giudici della Suprema Corte hanno invero già avuto modo di

¹⁰ Il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 266 del 18.7.2003 *Regolamento concernente le modalità di esercizio del controllo relativo alla sussistenza dei requisiti formali per l'uso della denominazione di Onlus* ha introdotto un controllo formale preventivo non previsto per gli enti iscritti in precedenza.

¹¹ Cf art. 6, D.M. 266/2003.

esprimersi a Sezioni Unite con la Sentenza 25 maggio 2009, n. 11986, evidenziando come nel valutare i requisiti formali dello statuto di una Onlus l'Amministrazione finanziaria avesse «*effettuato un controllo esasperatamente formalistico dello statuto dell'Associazione di conformità alle clausole previste dall'art. 10, comma 1, del D.Lgs. n. 460/1997, ignorando qualsiasi aspetto sostanziale*» ritenendosi invece necessario «*che nel medesimo caso, la verifica andasse effettuata con criteri di ragionevolezza e logicità nonché di adeguatezza in rapporto all'efficacia ex tunc data dal decreto*» essendo pertanto indubbio che la notevole distanza tra i fatti e la contestazione comportasse una lesione dei principi di affidamento e di buona fede del contribuente sanciti dall'articolo 10 dello statuto dei diritti del contribuente¹².

Sempre in tale direzione si indirizza la recente Sentenza n. 11148/2013, nella quale i Giudici di Cassazione – mantenendo invariato il proprio giudizio – non sembrano condividere «*la ratio sulla base della quale il giudice del merito ha ritenuto di confermare la cancellazione*» della Fondazione dall'Anagrafe delle Onlus.

La valutazione è in merito alla clausola obbligatoria di cui alla lettera f), articolo 10, comma 1 del decreto legislativo n. 460/1997 la quale richiede la devoluzione «*in caso di suo scioglimento per qualunque causa ad altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale o a fini di pubblica utilità, sentito l'organismo di controllo [...]*» ma che non sarebbe presente nella sua versione formale essendo stata prevista la devoluzione indicando direttamente il soggetto destinatario (il Comune) e le finalità di pubblica utilità alle quali destinare il patrimonio devoluto.

La Suprema Corte interviene, premurandosi di precisare anche un proprio precedente intervento ed evidenziando che seppur sia fuor di dubbio «*che nel contesto del D.Lgs. n. 460 del 1997, art. 10, viene in considerazione, ai fini dell'accertamento della osservanza dei precetti posti dalla norma, il riferimento a un dato formale, qual è quello, appunto, della previsione statutaria*» (v. Cass. n. 14371/11) tuttavia «*la natura di una tale norma non incide sulla contemporanea necessità di assicurare, nel rispetto della sua funzione, una interpretazione non formalistica delle norme statutarie richiamate, al fine di riscontrare o meno, in queste, la previsione dei requisiti per l'applicazione della normativa sulle Onlus*».

In definitiva, seppur la norma statutaria prevista nello statuto della Onlus ha identificato, in caso di scioglimento, il destinatario della devoluzione del patrimonio residuo in un soggetto diverso da una Onlus (il comune), ciò nondimeno è stato comunque impresso un vincolo di destinazione a finalità di pubblica utilità (cineteca comunale) idoneo a qualificare, in modo diretto e specifico, anche il fine di pubblica utilità richiesto dalla norma di legge.

La Sentenza, dunque, si pone quale punto fermo nel contesto dell'attività di riscontro dei requisiti formali di uno statuto Onlus, delineando con chiarezza che «*non costituisce violazione del D.Lgs. n. 460 del 1997, art. 10, comma 1, lett. f), la previsione statutaria con cui un'organizzazione non*

¹² In tal senso anche C.T.R. Umbria, Sent. 18.4.2004, n. 93.

lucrativa di utilità sociale (Onlus) stabilisca la devoluzione del patrimonio, in caso di scioglimento, a un soggetto diverso da un'altra Onlus, ove tale soggetto (quale nella specie un comune) sia di per sè istituzionalmente investito di finalità pubblica, e ove lo statuto della Onlus espressamente si incarichi di stabilire anche il vincolo di destinazione specifico al quale il beneficiario della devoluzione debba ritenersi astretto per il perseguimento di un fine di utilità sociale».

Un principio questo di enorme importanza non tanto nella sua specificità quanto certamente destinato a trovare applicazione in relazione all'interpretazione anche di tutte le clausole formali previste per gli statuti delle Onlus.

LA LETTERA DI ASSUNZIONE

La lettera di assunzione consente di formalizzare il contratto tra datore di lavoro e lavoratore subordinato¹.

Di per sé, a parte per determinate tipologie contrattuali per cui la legge lo richiede, non è un documento obbligatorio per l'instaurazione del rapporto, ma ha solo una funzione probatoria e la sua mancanza, dunque, non inficia la validità dell'accordo raggiunto tra le parti.

Ciò premesso, comunque è buona prassi trasporre in uno scritto la volontà delle parti, proprio per evitare che nel corso del rapporto di lavoro sorgano delle problematiche relativamente alla disciplina dello stesso.

La lettera di assunzione può e deve essere più o meno particolareggiata, a seconda del fatto che nella stessa si rimandi a quanto previsto dal contratto collettivo applicato dal datore di lavoro, oppure, invece, si voglia predisporre una disciplina ad hoc. È chiaro che, in questo secondo caso, la lettera dovrà regolare ogni aspetto del rapporto di lavoro.

In particolare, gli elementi essenziali che la lettera di assunzione deve contenere possono essere indicati nei seguenti:

- l'identità dei contraenti;
- la menzione esplicita della tipologia del rapporto (per es. a tempo indeterminato o a termine);
- la durata del contratto (nel contratto a termine) e le ragioni che hanno indotto la stipulazione del contratto a termine;
- la durata della prestazione (a tempo pieno o part-time) e la distribuzione oraria giornaliera;
- il numero di matricola;
- la data di inizio del rapporto di lavoro;
- il contratto collettivo applicato;
- il livello, la qualifica e le mansioni;

* Avvocato.

¹ In caso di rapporto di lavoro autonomo, la lettera è di incarico professionale.

- il trattamento economico (importo della retribuzione con dettaglio degli elementi retributivi e indicazione della periodicità del pagamento);
- l'eventuale superminimo individuale e la sua assorbibilità (o non assorbibilità) da futuri aumenti retributivi;
- l'orario di lavoro;
- la durata del periodo di prova;
- la sede di lavoro e la possibilità di variazione della stessa (trasferimento);
- l'eventuale disponibilità al lavoro notturno;
- l'eventuale disponibilità alla trasferta;
- l'eventuale patto di non concorrenza;
- la durata del preavviso;
- l'entità delle ferie e le regole di determinazione e fruizione;
- l'autorizzazione al trattamento dei dati personali.

A questo punto, occorre precisare che, se è vero che per molti istituti può essere sufficiente il richiamo al contratto collettivo che viene applicato dal datore di lavoro (per esempio per quanto riguarda le ferie o i termini di preavviso), per altri invece è necessaria l'esplicita previsione nella lettera di assunzione.

Ad esempio, per quanto concerne l'istituto della prova, occorre che lo stesso sia esplicitamente pattuito ed indicato, potendo semmai rinviare al contratto collettivo solo per quanto concerne la durata. Diversamente, infatti, se nella lettera di assunzione non viene indicato che si intende prevedere un periodo di prova, il rapporto di lavoro si considera immediatamente definitivo. Il patto di prova, inoltre, non solo deve essere previsto per iscritto ma, per essere valido, deve anche essere sottoscritto da entrambe le parti e prevedere le precise mansioni affidate al lavoratore e in relazione alle quali la prova viene svolta.

Come si può evincere, dunque, la corretta redazione della lettera di assunzione è fondamentale per costituire il rapporto in modo regolare oltre che rispondente alla volontà delle parti.

Un adempimento invece (questo sì) obbligatorio per il datore di lavoro, consiste nell'inviare la comunicazione di assunzione per via telematica al Centro per l'Impiego entro le ore 24 del giorno precedente l'inizio del rapporto di lavoro. Il datore di lavoro deve, altresì, consegnare al lavoratore copia della suddetta comunicazione che, tuttavia, ha un contenuto evidentemente diverso dalla lettera di assunzione vera e propria, in quanto attesta, semplicemente, l'istaurazione del rapporto di lavoro senza però, scendere nel merito della disciplina ad esso relativa.

Alla luce di quanto sopra si può concludere dicendo che, se per certi versi alcuni adempimenti sembrano delle mere formalità che, a volte, possono sembrare superflue o eccessive, in realtà, in alcuni casi rispettare determinate prassi può mettere al riparo da spiacevoli sorprese che difficilmente possono prevedersi all'inizio del rapporto.

LA LIBERALIZZAZIONE DEI MERCATI ENERGETICI

Se oggi ogni cittadino-consumatore può liberamente scegliere il proprio fornitore di energia elettrica e/o gas naturale è grazie al processo di liberalizzazione dei mercati voluto dal legislatore comunitario.

I mercati energetici dell'energia elettrica e del gas naturale sono stati completamente liberalizzati da oltre dieci anni, il primo con decreto legislativo n. 79/1999 denominato "Decreto Bersani", il secondo con decreto legislativo n. 164/2000, noto come "Decreto Letta". Tali provvedimenti, in recepimento della disciplina comunitaria, hanno ridefinito il funzionamento e la struttura dei mercati energetici con lo scopo di creare un mercato unico che fosse contendibile e aperto alla concorrenza. Per la realizzazione di tale scopo la disciplina si incentrava su principi quali l'eliminazione delle situazioni di monopolio nei settori della produzione, nel trasporto e nella distribuzione, la garanzia del diritto di accesso dei terzi alle infrastrutture a rete ed ai servizi accessori senza discriminazione, l'introduzione dell'obbligo di trasparenza in capo alle imprese verticalmente integrate in modo da non danneggiare gli operatori nuovi entranti e infine un processo graduale di apertura del mercato.

1. LA DISCIPLINA COMUNITARIA

Il processo è stato graduale e discende dall'intento dell'Unione Europea di creare un mercato unico anche in materia di energia. Ne deriva che ogni riforma in materia energetica in Italia è frutto del recepimento di una disciplina comunitaria.

Tutto ebbe inizio con la Direttiva 98/30/CE per il settore del gas naturale, dal titolo *Norme comuni per il mercato interno del gas naturale* e con la Direttiva 96/92/CE per il settore elettrico dal titolo *Norme comuni per il mer-*

* Esperto regolazione settore energetico.

cato interno dell'energia elettrica. I provvedimenti si articolavano in una serie di misure tese ad armonizzare il mercato interno all'unione Europea, imponendo in prima istanza, a tutti gli Stati membri, di recepire, attraverso proprie leggi nazionali la normativa comunitaria entro l'estate del 2000 lasciando loro, tuttavia, ampio margine decisionale. In quell'occasione si stabilivano norme comuni per ciascuna fase della filiera: trasporto, distribuzione, stoccaggio e fornitura. Si disciplinavano inoltre l'organizzazione e il funzionamento del settore, accesso al mercato, modalità di gestione dei sistemi nonché criteri e procedure per il rilascio delle autorizzazioni per i servizi delle infrastrutture a rete (ex attività di trasporto). Le Direttive sono state recepite in Italia dai già citati Decreti Letta e Bersani. Successivamente con le Direttive 2003/55/CE per il gas naturale e 2003/54/CE per l'energia elettrica, l'UE ha dato seguito al processo di integrazione ed apertura dei mercati energetici dei paesi membri. Infine, con il così detto Terzo Pacchetto Energia, l'UE ha recentemente pubblicato, tra l'altro, le Direttive 2009/73/CE per il gas naturale e la Direttiva 2009/72/CE per l'energia elettrica stabilendo le ultime direttive in materia di separazione delle società verticalmente integrate e tutela del consumatore.

2. LA DISCIPLINA ITALIANA

I Decreti Bersani e Letta, pertanto, a partire dal 1° gennaio 2003 per il gas naturale e dal 1° luglio 2007 per l'energia elettrica hanno reso l'attività di vendita completamente libera: tutti i clienti finali, prima denominati "vincolati", ora sono considerati idonei a scegliere liberamente il proprio fornitore di energia elettrica e gas naturale. Tale attività di fornitura può essere esercitata senza limitazioni territoriali in tutto il contesto nazionale (e comunitario) comunque non privo di regole, in quanto l'esercente deve svolgere la propria attività attenendosi agli indirizzi delle autorità di regolazione.

Il vecchio assetto monopolistico italiano, caratterizzato dalla presenza di un operatore dominante – Enel nel mercato elettrico ed Eni in quello del gas naturale – è cambiato radicalmente e oggi si contano 463 operatori sul mercato elettrico e 308 operanti su quello del gas naturale¹.

3. LA FILIERA

Per comprendere il funzionamento del mercato è necessario conoscere la filiera, che costituisce l'insieme delle attività che concorrono alla catena di fornitura del prodotto. Le filiere dei mercati energetici – energia elettrica e gas naturale – sono molto simili e possono essere così sinteticamente descritte.

¹ Cf Relazione annuale AEEG 2013 elaborazione dati del 2012.

➤ **Produzione**

Per ciò che riguarda l'energia elettrica, la produzione avviene per conversione di energia sempre a partire da una fonte primaria di energia (termica, eolica, idraulica, solare, ecc.). La maggior parte delle tecniche di produzione di elettricità sono basate sull'uso della fonte termica, quindi di vapore in pressione, per cui dell'acqua pressurizzata viene scaldata a temperature molto elevate; il vapore surriscaldato espande in una turbina a sua volta collegata ad un alternatore. Negli ultimi dieci anni in Italia è stato sviluppato un parco produttivo di centrali termoelettriche – che utilizzano come combustibile il gas naturale – unico al mondo. Questa scelta ha legato strettamente il settore dell'energia elettrica a quello del gas naturale.

La produzione di gas naturale avviene prevalentemente per estrazione. Quando parliamo di gas naturale intendiamo il metano. Questo idrocarburo in natura si trova comunemente allo stato fossile, insieme al petrolio o al carbone. Difficilmente si trova da solo in giacimenti di gas naturale. Storicamente, infatti, il metano era considerato scarto della produzione di petrolio.

In Italia oggi rappresenta la principale fonte energetica utilizzata per ogni genere di uso (produzione energia elettrica, industriale, riscaldamento, cottura cibi, produzione acqua calda sanitaria).

➤ **Rigassificazione**

Non tutti i paesi consumatori di gas naturale sono in grado di produrre quantità tali da soddisfare la domanda interna. L'Italia, ad esempio, nel 2012 ha consumato 75 miliardi di metri cubi di gas, di cui solo 8 miliardi sono stati prodotti nel nostro paese². Il resto della domanda è stata soddisfatta per mezzo di gas importato dall'estero per un ammontare pari a 67 miliardi. La maggior parte del gas importato è stato trasportato per mezzo di metanodotti, il resto tramite navi metaniere. Il gas naturale, immediatamente dopo l'estrazione viene liquefatto ad una temperatura pari a -160°C e quindi trasportato tramite enormi navi metaniere. Arrivato al porto di destinazione, il Gas Naturale Liquefatto (Gnl) viene scaricato in un Rigassificatore che, attraverso temperature controllate, riporta il Gnl allo stato gassoso e lo immette nella rete di trasporto nazionale. In Italia sono attivi tre rigassificatori³ che hanno complessivamente una capacità di rigassificazione pari a 15 miliardi di metri cubi/anno.

➤ **Trasporto e dispacciamento**

Tanto l'energia elettrica quanto il gas naturale vengono trasportati dal luogo di produzione al luogo di consumo attraverso una rete infrastrutturale

² Cf Relazione Annuale AEEG 2013 elaborazione dati del 2012.

³ Terminale GNL Italia di Panigaglia (SP), Terminale Adriatic LNG di Rovigo e Nave Terminale OLT di Livorno.

imponente. Tanto per motivazioni economiche quanto per esigenze di efficienza operativa, in Italia (come in Europa), è stato preferito un modello di gestione dell'attività di trasporto e dispacciamento svolta da un solo operatore: la società Snam per il settore del gas naturale e la società Terna per il settore dell'energia elettrica. Sarebbe stato particolarmente diseconomico replicare l'infrastruttura per il trasporto sulle stesse tratte gestite da soggetti differenti. Questo ha comportato la conduzione monopolistica (di fatto) dell'infrastruttura e pertanto il regolatore europeo ha stabilito contestualmente obblighi a carico dei gestori al fine di permettere l'accesso non discriminatorio a tutti gli utenti ed ottenere una gestione efficiente dell'infrastruttura. Tali soggetti, infatti, sono responsabili dell'attività di dispacciamento, ossia dell'attività diretta ad impartire disposizioni per l'utilizzazione e l'esercizio coordinato degli impianti di produzione e della rete di trasmissione al fine di mantenere la rete in perfetto equilibrio.

➤ **Stoccaggio**

L'energia elettrica ad oggi non è stoccabile, anche se sono in fase di svolgimento da parte di Terna, esperimenti su accumulatori di grandi dimensioni che consentirebbero agli impianti di produzione di immagazzinare l'energia elettrica prodotta in eccesso e metterla in rete solo nei momenti di picco della domanda.

Per quanto riguarda il gas naturale, gli impianti di stoccaggio possono essere naturali, ossia *ex* giacimenti, oppure grandi impianti costruiti *ex novo*. Lo scopo dello stoccaggio è prevalentemente quello di modulare la domanda, ossia di far fronte ai picchi invernali della domanda di gas per uso riscaldamento, che non è possibile soddisfare con l'offerta.

➤ **Distribuzione**

La distribuzione rappresenta l'attività di trasporto dell'energia elettrica o del gas naturale su reti di piccole dimensioni in ambito regionale o locale. In Italia nel 2012 erano presenti 236 distributori di gas naturale e 140 distributori di energia elettrica.

➤ **Vendita**

La vendita rappresenta l'ultimo segmento della catena del valore. Tale attività si serve di tutti i segmenti di filiera appena descritti operando in mercati all'ingrosso o al dettaglio.

4. L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE E LA TUTELA DEL CONSUMATORE

Il mercato libero non è privo di regole.

Con legge n. 481/1995 l'Italia ha anticipato la disciplina europea, istituendo, tra le altre, l'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas – AEEG. Si tratta di un'autorità indipendente dal Governo che, nello svolgimento delle

proprie funzioni di regolazione e controllo, ha competenza in materia di tariffe, qualità del servizio, promozione della concorrenza, verifica e controllo delle condizioni di svolgimento dei servizi, reclami e istanze, risoluzione delle controversie, informazione e trasparenza.

La tutela del consumatore finale “vulnerabile” viene garantita sotto due profili: la garanzia della fornitura e la garanzia del prezzo. La regolazione italiana prevede diverse forme di tutela.

Nel gas naturale è previsto il così detto “servizio di tutela”, attualmente disciplinato dall’articolo 4 del Testo Integrato della Vendita Gas - TIVG, allegato della Delibera ARG/gas 64/09 dell’AEEG, che consiste nella fornitura di gas naturale ai clienti finali domestici alle condizioni economiche di riferimento stabilite dall’autorità nonché i “Servizi di Ultima Istanza”, disciplinati dal Titolo IV del TIVG, che garantiscono la continuità della fornitura al cliente finale che si trova temporaneamente senza venditore per motivi indipendenti dalla propria volontà.

Nel mercato elettrico esiste il “Servizio di Maggior Tutela”, disciplinato dal Titolo 2 del Testo Integrato della Vendita - TIV, allegato alla Delibera n. 156/07 dell’AEEG, cui hanno diritto i clienti domestici e le piccole imprese e consiste nella fornitura di energia elettrica a prezzi regolati nonché il “Servizio di Salvaguardia”, disciplinato dal Titolo 3 del TIV, per tutti gli altri clienti che non hanno diritto al Servizio di Maggior Tutela.

L’ambito di applicazione dei servizi di tutela non è uniforme nei due settori. Nel mercato del gas naturale hanno diritto al servizio di tutela, ai sensi dell’articolo 4 del TIVG⁴:

- *cliente domestico*: cliente finale che utilizza il gas naturale per alimentare applicazioni in locali adibiti ad abitazioni a carattere familiare e locali annessi o pertinenti all’abitazione adibiti a studi, uffici, laboratori, gabinetti di consultazione, cantine o garage, purché l’utilizzo sia effettuato con un unico punto di riconsegna per l’abitazione e i locali annessi o pertinenti e il titolare del punto sia una persona fisica;
- *condominio domestico con consumi fino a 200.000 Smc⁵/anno*: il cui punto di riconsegna alimenta un intero edificio, diviso in più unità catastali in cui sia presente almeno una unità abitativa con utilizzi analoghi a quelli del cliente domestico;
- *cliente Servizio pubblico*: cliente titolare di un’utenza relativa ad una struttura pubblica o privata che svolge un’attività riconosciuta di assistenza, tra cui ospedali, case di cura e di riposto, carceri e scuole;
- *cliente usi diversi con consumi fino a 50.000 Smc/anno*: è il cliente non riconducibile nelle precedenti categorie.

Tuttavia, l’articolo 4 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 ha ridi-

⁴ Il TIVG non è stato ancora adeguato alle disposizioni contenute nell’art. 4 del D.L. 21.6.2013, n. 69 (Decreto del Fare) il quale, modificando il D.Lgs. 93/2013, ha di fatto ridotto il diritto al servizio di tutela ai soli clienti domestici.

⁵ *Standard* metro cubo.

menzionato l'ambito di applicazione del servizio di tutela limitandolo ai soli "clienti domestici".

Nel mercato elettrico, hanno diritto al Servizio di maggior tutela ai sensi dell'articolo 8 del TIV:

- *i clienti finali domestici*, titolari di punti di prelievo da cui è prelevata energia elettrica per alimentare:
 - I. applicazioni in locali adibiti ad abitazioni a carattere familiare o collettivo, con esclusione di alberghi, scuole, collegi, convitti, ospedali, istituti penitenziari e strutture abitative similari;
 - II. applicazioni relative a servizi generali in edifici di al massimo due unità immobiliari, applicazioni relative all'alimentazione di infrastrutture di ricarica private per veicoli elettrici e le applicazioni in locali annessi o pertinenti all'abitazione ed adibiti a studi, uffici, laboratori, gabinetti di consultazione, cantine o garage o a scopi agricoli, purché l'utilizzo sia effettuato con unico punto di prelievo per l'abitazione e i locali annessi e la potenza disponibile non superi 15 kW;
- *le piccole imprese*, ossia i clienti finali diversi dai clienti domestici aventi meno di 50 dipendenti ed un fatturato annuo o un totale di bilancio non superiore a 10 milioni di euro, purché tutti i punti di prelievo nella titolarità della singola impresa siano connessi in bassa tensione.

Sotto il profilo della tutela del prezzo, la disciplina comunitaria stabilisce che le autorità di regolazione possono – solo transitoriamente – stabilire prezzi regolati o "tariffe" dei servizi di tutela. Essi, tuttavia, a dispetto del nome, non sono sempre i più bassi presenti sul mercato, in quanto rappresentano dei prezzi di riferimento a remunerazione dei costi di filiera oltre una serie di "costi generali di sistema" che di fatto costituiscono una vera e propria tassazione impropria e pesano letteralmente sulla bolletta energetica.

Sotto il profilo della qualità del servizio, inoltre, l'AEEG ha stabilito precise norme in materia di qualità commerciale dei servizi offerti, ha definito un Codice di condotta commerciale al fine di tutelare il cliente finale nella fase preliminare alla conclusione del contratto ed ha gradualmente introdotto norme a tutela del cliente finale in materia di trasparenza dei documenti di fatturazione, frequenza di fatturazione, tempi massimi per l'esecuzione di prestazioni richieste dal cliente, diritto di recesso e diritto di ripensamento, contratti non richiesti, *bonus gas* e *bonus elettrico*. Tra i compiti svolti dall'AEEG è doveroso menzionare anche l'inasprimento delle regole per combattere il sempre più frequente fenomeno della morosità del cliente finale.

5. LA PRATICA DI SWITCHING

Per *switching* tecnicamente si intende la procedura di cambio fornitore. Il termine deriva dal sostantivo inglese *switch* che significa "interruttore" e, di conseguenza, dal verbo *to switch on/off* che significa accendere o spegnere.

Cambiare fornitore è facilissimo. Il cliente finale che intende farlo deve sottoscrivere un contratto di fornitura con un nuovo venditore (entrante). Sarà il venditore entrante a gestire tutte le pratiche amministrative con il distributore locale e con il venditore uscente. I tempi per lo *switch* variano da un mese per il gas a due mesi per l'elettrico decorrenti dalla conclusione del contratto e l'invio della richiesta al distributore locale.

Lo *switch* non richiede il cambio del contatore che è di proprietà del distributore. Quest'ultimo è anche responsabile del servizio di misura nonché dell'attività di distribuzione fisica della materia prima, gas naturale o elettricità. Pertanto, eventuali disservizi nella fornitura non sono imputabili al venditore, bensì ad errori nella gestione da parte del distributore. Tuttavia, l'interfaccia unica del cliente finale è (e resta) sempre il proprio venditore, al quale si dovrà rivolgere per qualsiasi richiesta di chiarimento.

I venditori in fase di presentazione delle offerte commerciali sono tenuti ad essere precisi e trasparenti in merito alle condizioni contrattuali e condizioni economiche offerte. Solo per il gas naturale, gli esercenti devono presentare, contestualmente alle proprie offerte commerciali, anche le condizioni economiche di riferimento dell'AEEG, che il cliente finale è libero di scegliere.

A garanzia delle obbligazioni di pagamento, l'esercente la vendita può chiedere un deposito cauzionale (nel servizio di tutela è obbligatorio) che viene meno se il cliente decide di pagare con addebito sul conto corrente (domiciliazione bancaria o postale) o tramite carta di credito.

Il responsabile dell'attività di misura è il distributore. Nel mercato elettrico, grazie all'evoluzione e la diffusione dei contatori elettronici tele gestibili e tele-leggibili, la lettura avviene mensilmente e le fatturazioni si basano su consumi reali. Nel gas naturale, al contrario, il numero dei tentativi di lettura cui sono obbligati i distributori dipende dal consumo del cliente finale: per un cliente che consuma tra 500 e 5000 mc in un anno, ad esempio, il distributore è tenuto ad effettuare un tentativo di lettura ogni semestre. Questo sistema di regole non aiuta i venditori ad emettere bollette basate su consumi reali e pertanto i clienti finali hanno la possibilità (e sono invitati frequentemente) di comunicare l'autolettura.

La frequenza di fatturazione dipende dalle condizioni stabilite nel contratto di fornitura. Nel mercato del gas naturale le condizioni contrattuali regolate stabiliscono che un cliente con consumi compresi tra 500 e 5000 mc/annui riceva almeno due bollette in acconto o stima ed almeno due bollette di conguaglio (se possibile). Nel servizio regolato di maggior tutela l'esercente la vendita è tenuto ad inviare una bolletta ogni due mesi che, come già detto, sarà basata su consumi reali.

Le modalità di esposizione delle voci in bolletta sono regolate e stabiliscono che la bolletta sia composta da due sezioni: il "*Quadro sintetico*" in cui illustrare sinteticamente le macro voci che costituiscono la bolletta e gli importi da pagare al netto ed al lordo delle imposte; il "*Quadro di dettaglio*" attraverso cui descrivere analiticamente ogni componente tariffaria, corri-

spettivo unitario ed importo derivante dall'applicazione delle condizioni economiche praticate nel periodo oggetto di fatturazione.

A causa della complessità della tariffa e delle condizioni economiche del mercato libero ma soprattutto a causa della rigidità della regolazione vigente, sia il quadro sintetico che il quadro di dettaglio sono difficilmente comprensibili da parte del cliente finale.

6. LA TARIFFA

La tariffa del *servizio di tutela* per il gas naturale e del *servizio di maggior tutela* per il settore elettrico, come già anticipato, costituiscono il prezzo regolato a remunerazione dei costi di filiera.

L'AEEG aggiorna trimestralmente le tariffe, secondo le disposizioni stabilite dal TIV per l'energia elettrica e dal TIVG per il gas naturale.

Entrando nel merito dei costi che costituiscono le tariffe, è possibile per semplicità suddividerli in quattro macro componenti:

- *servizi di vendita*: rappresentano i costi per i servizi di approvvigionamento della materia prima, il costo della materia prima ed i costi relativi alla commercializzazione all'ingrosso e al dettaglio (per es. operazioni di compravendita sui mercati regolamentati, servizi telefonici, fatturazione ecc.);
- *servizi di rete*: rappresentano i costi per i servizi di rete, ossia i servizi di trasporto e dispacciamento, distribuzione e stoccaggio, senza i quali l'energia non sarebbe mai potuta arrivare al cliente finale;
- *oneri generali di sistema*: sono oneri a carico del sistema per la copertura di costi quali, a titolo esemplificativo, l'incentivazione e la promozione dell'utilizzo di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. La famosa componente A3 della bolletta elettrica, l'incentivazione dell'efficienza energetica, il finanziamento dei contributi a favore dei soggetti economicamente svantaggiati, la garanzia dei ricavi per infrastrutture strategiche per il sistema energetico, lo smantellamento delle centrali nucleari, la copertura dei costi di morosità eccetera;
- *tasse ed imposte*: rappresentano una voce considerevole della bolletta, e sono rappresentate essenzialmente dalle accise e dall'Imposta sul Valore Aggiunto. Se non ci fossero, la bolletta energetica italiana sarebbe tra le più basse d'Europa.

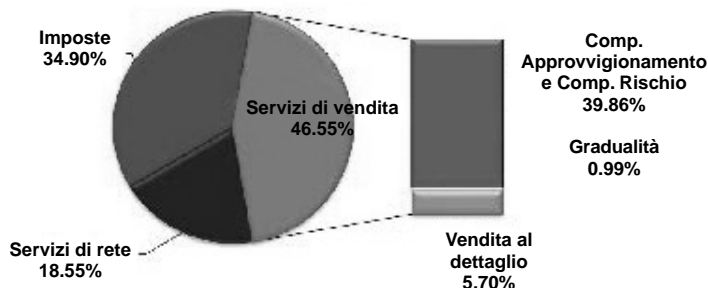
Vediamo ora nel dettaglio la composizione della spesa annua riferita ad un consumatore "domestico tipo", ossia una famiglia che consuma 1400 smc/anno di gas naturale e 2700 KWh/anno di energia elettrica⁶, calcolata sulla base delle tariffe regolate vigenti nel terzo trimestre 2013.

⁶ Cf comunicato stampa AEEG del 27.9.2013.

Composizione percentuale della spesa per la fornitura di energia elettrica dell'utente tipo domestico in maggior tutela - IV trimestre 2013



Composizione percentuale della spesa per la fornitura di gas naturale dell'utente domestico serito in tutela - IV trimestre 2013



Comprensibilmente i *servizi di vendita* costituiscono una fetta importante della "torta" ma, a loro volta, scontano un costo della materia prima molto elevato pari al 48,62% della spesa totale per l'energia elettrica e quasi il 40% per il gas naturale. Sul costo della materia prima l'esercente la maggior tutela non ottiene alcun guadagno, in quanto fattura al cliente finale esattamente i costi che a sua volta gli vengono fatturati. Non se la passa bene neanche l'esercente il mercato libero, in quanto le attuali condizioni di mercato non sono favorevoli e molto spesso si trova a pagare un prezzo ben più alto per la materia prima subendo importanti perdite.

Non deve impressionare il fatto che gli oneri generali di sistema per il settore elettrico rappresentino una voce di spesa superiore a quella per i servizi di rete. Come già anticipato, tali oneri sono utilizzati per finanziare cospicue voci di spesa, tra cui il meccanismo di incentivazione dedicato agli impianti solari fotovoltaici e solari termodinamici (c.d. Conto Energia). Basti pensare che la componente A3 degli oneri generali di sistema, che pesa per il 93% del totale oneri generali, ha prelevato dalle tasche dei clienti finali nel

2012 oltre 10,6 miliardi di euro⁷ e per gli anni successivi la spesa è prevista in aumento.

Nella tariffa del gas naturale gli oneri generali di sistema non sono visibili in quanto “affogati” all’interno della tariffa per i servizi di distribuzione e nei servizi di vendita.

Non si può fare a meno di evidenziare l’impatto di tasse ed imposte per il gas naturale, che costituiscono il 35% della spesa annua. In questa voce sono comprese le accise e l’IVA che, per i primi 480mc/annui è agevolata e pari al 10%, mentre per consumi successivi diventa ordinaria, e quindi pari al 22%.

7. LA RIFORMA TARIFFARIA DEL GAS NATURALE

Un discorso a parte merita il settore del gas naturale che, a partire dal 1° ottobre 2013, ha visto l’avvio della riforma delle condizioni economiche. L’AEEG, al fine di ridurre il costo della materia prima, ha stabilito che la valorizzazione della *commodity* fosse basata sulle quotazioni spot del gas naturale e non più sulla base di una formula che a sua volta considerava la media dei prezzi di *brent* e di prodotti petroliferi derivati registrati sui mercati internazionali.

La riforma si è ritenuta necessaria a seguito dell’evoluzione dei mercati internazionali del gas che hanno visto una lenta ma graduale riduzione dei prezzi di mercato a causa di una serie di fattori quali la *riduzione della domanda* globale per effetto della crisi della produzione manifatturiera e per effetto dell’*eccesso di offerta* derivante dalla sovrabbondanza di gas causata dalla produzione di massa degli USA che, da alcuni anni, utilizzano tecniche di estrazione innovative (*shale gas*). Gli effetti della crisi e dello *shale gas* hanno investito anche il mercato italiano che, tuttavia, è ancora prevalentemente ancorato a contratti di approvvigionamento pluriennali con clausole *take or pay*⁸. Tali contratti sono molto rigidi sia sulla quantità che sul prezzo pattuiti anche se storicamente, hanno consentito al sistema italiano del gas di finanziare lo sviluppo delle infrastrutture, metanizzare il paese e renderlo sicuro sul fronte degli approvvigionamenti (si ricorda che l’Italia è scarsamente dotata di materie prime, soprattutto energetiche ed è prevalentemente dipendente dal gas naturale).

La riforma si è riversata come uno tsunami sulle società di vendita ancora agganciate ai vecchi modelli di business. Il prezzo del gas in Europa oggi è più basso che in passato ma in Italia il metano arriva con i medesimi strumenti di prima e con prezzi rigidamente ancorati a contratti pluriennali. La riforma tariffaria, ponendosi l’obiettivo di salvaguardare gli interessi dei

⁷ Delibera 383/2012/R/com.

⁸ La clausola *Take or Pay* obbliga la controparte acquirente a ritirare i volumi di gas previsti in contratto pena il pagamento di una penale.

clienti finali e consentire loro di sfruttare gli effetti benefici dei prezzi *spot* più bassi, rischia di avere come conseguenza l'uscita dal mercato di numerose imprese che non saranno in grado di adeguarsi al nuovo modello di business, costruito con delibera, del nostro paese.

Oltre il danno anche la beffa. La riforma tariffaria si pone lo scopo di ridurre la tariffa – a vantaggio dei clienti finali – riducendo il costo della componente “*materia prima*”, ma il cliente finale rischia di non accorgersene neanche visto che contemporaneamente sono aumentati gli oneri generali di sistema e contestualmente il Governo ha varato l'aumento dell'IVA al 22%.

8. LE OFFERTE COMMERCIALI

La scelta del cliente finale di cambiare operatore (*switching*), non dipende solo dal prezzo ma anche dalle altre condizioni previste nel contratto di fornitura, quali le modalità di pagamento, la presenza del servizio clienti, altri servizi di *customer service*, l'ammontare del deposito cauzionale, la frequenza di fatturazione eccetera. Il cliente, prima di sottoscrivere il contratto di fornitura, dovrebbe sempre leggere attentamente tutte le condizioni generali, oltre naturalmente alle condizioni economiche proposte.

Attualmente il mercato presenta oltre all'*offerta regolata* anche una numerosa serie di *offerte a mercato libero*. La prima consiste nell'applicazione della tariffa appena descritta e delle condizioni generali di contratto stabilite con delibera. Le seconde, sono praticate dagli esercenti del mercato libero ed il prezzo è generalmente di tre tipologie:

1. *a prezzo fisso*, nel senso che il prezzo – generalmente di una componente dei servizi di vendita – non varia per tutto il periodo contrattuale;
2. *a sconto sulla tariffa*, ossia si applica uno sconto percentuale su una componente della tariffa, “indicizzato” quando una componente o tutto il prezzo varia in funzione dell'andamento del valore di certo riferimento di mercato (per es. indicizzate al *brent*);
3. *tutto compreso*: si tratta di offerte commerciali che prevedono un prezzo onnicomprensivo (servizi di vendita + servizi di rete) suddiviso in alcuni casi in *cluster* di consumo.

Esistono poi tante altre offerte commerciali costruite in funzione della tipologia di consumo del cliente finale.

La scelta di un'offerta commerciale da parte del cliente è un'operazione non sempre banale, in quanto, considerando esclusivamente la componente economica dell'offerta, dovrebbe tener conto, su base annua, quale determini la spesa minore. Tale valutazione deve considerare diverse variabili in gioco, tra cui la tipologia di uso del gas ed il profilo del consumo annuo.

Naturalmente, come già anticipato, una corretta valutazione andrebbe fatta tenendo conto anche di tutte le condizioni previste dal contratto, non solo quelle economiche.

A titolo di esempio, consideriamo due offerte commerciali nel mercato del gas naturale:

Offerta 1: sconto fisso pari a 30 €/anno

Offerta 2: sconto del 5% sulla componente variabile *materia prima* (che supponiamo pari a 0,38€/smc)

Consideriamo quindi due clienti finali:

Cliente A: caratterizzato da bassi consumi, utilizza il gas naturale per uso cottura e produzione acqua sanitaria. Consumo annuo pari a 80 Smc/annui.

Cliente B: caratterizzato da alti consumi, utilizza il gas per uso cottura, produzione acqua sanitaria e riscaldamento. Abita in una zona climatica particolarmente fredda d'inverno e consuma 1800 Smc/annui.

Il Cliente A non sarà per nulla attratto dall'offerta commerciale 2 che prevede lo sconto sulla componente materia prima, in quanto il suo risparmio annuo sarebbe pari a $80 \cdot 0.05 \cdot 0.38 = 3,2$ €/anno. Diversamente, approfitterà dell'offerta 1 che gli garantisce subito uno sconto di 30€ indipendentemente dal consumo.

Diversamente, il cliente B opterà per l'offerta 2, in quanto il risparmio annuo di $1800 \cdot 0.05 \cdot 0.38 = 34,2$ € è superiore a quello garantito dall'offerta 1 pari a 30€.

DOCUMENTAZIONE

LETTERA DI INCARICO DI RSPP (D.Lgs. n. 81/08)**tra**

La Parrocchia _____, con sede in _____ (_____), via _____, codice fiscale _____ [eventuale partita IVA _____], in persona di _____,

di seguito «**Committente**»

e

Il/La sig./sig.ra _____, nato/a a _____ (_____), il _____, e residente in _____, via _____ n. _____, Codice Fiscale _____, e Partita IVA _____, [eventuale iscritto/a dal _____ all'Albo professionale dell'Ordine dei _____ della provincia di _____, con il numero _____],

di seguito «**Professionista**»

Premesso che:

- la Committente è una Parrocchia, ovvero un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto ai sensi della L. 222/1985 che persegue finalità di religione e culto;
- la struttura giuridica della Parrocchia è definita esclusivamente dai cann. 515 ss. del Codice di Diritto Canonico;
- la Committente può svolgere anche attività diverse da quelle di religione e culto (cf art. 16, lett. b, L. n. 222/1985);
- la Committente può impiegare lavoratori autonomi e/o subordinati e/o figure assimilate, tanto nelle attività di religione e culto, quanto in quelle diverse;
- la Committente intende avvalersi delle prestazioni di un professionista abilitato al fine di poter adempiere a quanto previsto dalle norme del D.Lgs. n. 81/2008;
- il Professionista incaricato deve essere in possesso delle titoli professionali ed abilitanti necessari;
- il sig./sig.ra ... è disponibile ad accettare l'incarico;
- il sig./sig.ra ha presentato idonea documentazione che attesta il possesso dei titoli professionali ed abilitanti necessari.

Tutto ciò premesso, le parti convengono quanto segue:

Art. 1 - Richiamo

Le premesse costituiscono parte integrante e sostanziale del presente contratto.

Art. 2 – Incarico professionale

La Committente conferisce al Professionista, che contestualmente accetta, l'incarico di:

- a) consulente ai fini dell'adeguato adempimento delle norme di cui al D.Lgs. n. 81/2008, e
- b) Responsabile dei Servizi di Prevenzione e Protezione dei rischi come descritto dal D.Lgs. n. 81/2008.

Art. 3 – Natura giuridica del contratto

Il Professionista svolgerà la propria attività in piena ed assoluta autonomia, sia per quanto riguarda le modalità che i criteri di svolgimento, senza essere soggetto ad alcun vincolo di subordinazione nei confronti della Committente, essendo condivisa e comune alle parti la volontà di escludere reciprocamente l'assunzione degli obblighi tipici del rapporto di lavoro subordinato: la Committente non eserciterà, quindi, nei confronti del Professionista alcun potere direttivo, gerarchico e/o disciplinare.

Art. 4 – Modalità della prestazione

4.1 Il Professionista s'impegna a svolgere l'incarico con la diligenza del buon padre di famiglia, nonché con la professionalità richiesta dalla natura dell'incarico e dal D.Lgs. n. 81/2008.

4.2 Il Professionista s'impegna a svolgere personalmente l'incarico.

Art. 5 – Obblighi del professionista

5.1 A titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, il Professionista si impegna a:

- a) garantire l'adeguata consulenza al Committente affinché possa adempiere a quanto prescritto dal D.Lgs. n. 81/2008 e dalle norme, anche amministrative, ad esso collegate;
- b) informare tempestivamente il Committente in ordine alle novità normative che introducono nuovi adempimenti o modifiche di quelli già previsti;
- c) svolgere i compiti di RSPP come prescritti dall'art. 33 del D.Lgs. n. 81/2008, ovvero provvedere:
 - all'individuazione dei fattori di rischio, alla valutazione dei rischi e all'individuazione delle misure per la sicurezza e la salubrità degli ambienti di lavoro, nel rispetto della normativa vigente sulla base della specifica conoscenza dell'organizzazione aziendale;
 - ad elaborare, per quanto di competenza, le misure preventive e protettive di cui all'articolo 28, comma 2, e i sistemi di controllo di tali misure;
 - ad elaborare le procedure di sicurezza per le varie attività aziendali;

- a proporre i programmi di informazione e formazione dei lavoratori;
 - a partecipare alle consultazioni in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, nonché alla riunione periodica di cui all'articolo 35;
 - a fornire ai lavoratori le informazioni di cui all'articolo 36;
- d) svolgere almeno due sopralluoghi ogni anno presso gli ambienti posseduti o detenuti dal Committente al fine di verificare se sono sopravvenute modifiche in ordine alle condizioni e/o circostanze che incidono sugli adempimenti previsti dal D.Lgs. n. 81/2008;
- e) redigere e mantenere aggiornato il Documento di Valutazione dei Rischi in collaborazione con il Committente;
- f) provvedere alle comunicazioni richieste dalla pubblica amministrazione relative al D.Lgs. n. 81/2008;
- g) coadiuvare il Committente al fine di predisporre le risposte relative a richieste trasmesse dalla pubblica amministrazione.

5.2 Nella predisposizione del calendario dei sopralluoghi, il Professionista dovrà tenere conto anche della presenza e disponibilità dei lavoratori del Committente.

5.3 Il Professionista avrà cura e responsabilità di trasmettere tempestivamente al Committente gli originali dei documenti predisposti e delle ricevute rilasciate dalla pubblica amministrazione.

5.4 Il Professionista si obbliga a tenere la Committente sollevata da ogni e qualsiasi responsabilità civile o penale per eventuali danni prodotti da lui provocati a se stesso o a terzi nell'esecuzione del presente contratto, addebitabili a colpa o dolo.

Art. 6 – Corrispettivo

6.1 Per l'attività svolta, la Committente riconoscerà al Professionista un compenso annuo onnicompensivo di € ____,00 (____ /00), al lordo di ogni onere previdenziale e contributivo dovuto per legge.

6.2 La Committente provvederà alla liquidazione delle spettanze dietro presentazione di regolare fattura entro il giorno 30 del mese successivo a quello di competenza delle prestazioni.

6.3 Le parti danno esplicitamente atto che i compensi sopra determinati sono comprensivi di ogni onere anche contributivo e con la relativa erogazione la committente esaurisce ogni obbligo nei confronti del Professionista, che null'altro potrà pretendere a qualsiasi titolo, ragione o causa.

Art. 7 – Durata e clausola di recesso

7.1 Il presente contratto ha validità di 1 (un) anno, a partire dalla sottoscrizione.

7.2 Il presente contratto potrà essere rinnovato di anno in anno solo per iscritto, mentre è escluso il tacito rinnovo. In caso di mancata comunicazione scritta, il contratto s'intenderà risolto.

7.3 Qualsiasi modifica al presente contratto dovrà essere stipulata per iscritto.

Art. 8 - Risoluzione del contratto

8.1 Il Committente e il Professionista possono risolvere il presente contratto con dichiarazione trasmessa a mezzo posta A/R o con PEC. La risoluzione avrà effetto il 45° giorno successivo alla data di ricezione da parte della contoparte.

8.2 Per ogni altra ipotesi di giusta causa, per impossibilità sopravvenuta della prestazione oggetto del contratto, nonché qualora il professionista si renda colpevole di gravi negligenze (con particolare riferimento alle disposizioni in tema di privacy, sicurezza e responsabilità amministrativa degli enti), il presente contratto si risolverà ai sensi dell'art. 1456 c.c.. In tal caso, la risoluzione si verificherà di diritto quando la Committente avrà dichiarato per iscritto al professionista che intende avvalersi della presente clausola risolutiva.

Art. 9 – Rinvio

9.1 Per quanto non espressamente disciplinato dal presente accordo, si richiamano le disposizioni di cui agli artt. da 2229 a 2237 e segg. del c.c.

Art. 10 – Comunicazioni

10.1 Qualunque comunicazione, richiesta o consentita dal presente contratto, sarà produttiva di effetti se trasmessa per telefax o telex o mail o telegramma o lettera raccomandata o personalmente consegnata.

10.2 Le parti, per tutte le comunicazioni inerenti il presente contratto, eleggono domicilio all'indirizzo indicato in premessa, salva diversa disposizione inoltrata per iscritto dalla parte interessata.

Art. 11 – Privacy

11.1 Con riferimento alla informativa sul trattamento dei dati personali di cui al D.Lgs. n. 196/2003, il Professionista da atto di acconsentire al trattamento dei propri dati personali, ivi compresa la comunicazione, ad opera del titolare e/o del responsabile del trattamento stesso, per le finalità e nei limiti indicati dalla suddetta informativa.

Art. 12 – Foro competente

12.1 Per ogni eventuale lite che possa insorgere nell'applicazione o nell'interpretazione del presente contratto sarà competente il Foro di _____.

Luogo e data _____

La Committente

Il Professionista