

---

# AGGIORNAMENTI NORMATIVI

---



## I COLLABORATORI IN PARROCCHIA

Con una certa frequenza giungono dalle parrocchie richieste di chiarimento in merito ai servizi gratuiti assicurati da parrocchiani (di tutte le età) che rispondono positivamente ad una puntuale richiesta del parroco oppure che si propongono spontaneamente per impegnarsi nelle più disparate attività parrocchiali; gli esempi sono molteplici: ministri straordinari dell'eucarestia, animatori della liturgia, catechiste, educatori e animatori in oratorio, collaboratori del "gruppo Caritas", incaricati alla segreteria parrocchiale (dell'oratorio e della scuola per l'infanzia parrocchiale), addetti al bar dell'oratorio e al teatro parrocchiale, membri del gruppo che assicura le pulizie settimanali e la manutenzione delle strutture.

L'elenco non può essere esaustivo, in quanto si modella in funzione delle attività che la parrocchia decide di attivare in risposta alle peculiarità e alle esigenze (non solo immediatamente religiose) del contesto in cui vive; tuttavia un dato accomuna questi molteplici servizi: sono resi gratuitamente.

### 1. LA GRATUITÀ NELLA CHIESA

La ragione di tale gratuità è fortemente connessa alla natura della Chiesa (e della parrocchia): si tratta, infatti, di una comunità che esiste ed è tale nella misura in cui "coinvolge"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La dinamica di questo coinvolgimento è simile al respiro: la Chiesa riceve e dà, riceve collaborazioni e offre a tutti quello che Gesù le ha affidato. Utili per comprendere la logica dei servizi resi alla parrocchia dalle persone sono tre canoni del Codice di Diritto Canonico:

- a) can. 519 «*Il parroco è il pastore proprio della parrocchia affidatagli, esercitando la cura pastorale di quella comunità sotto l'autorità del Vescovo diocesano, con il quale è chiamato a partecipare al ministero di Cristo, per compiere al servizio della comunità le funzioni di insegnare, santificare e governare, anche con la collaborazione di altri presbiteri o diaconi e con l'apporto dei fedeli laici, a norma del diritto*»;

Questa gratuità è una forma/norma implicita della Chiesa<sup>2</sup> che si radica nella sua origine pasquale; e che non possa mancare è attestato con sufficiente chiarezza dal n. 10 della *Lumen Gentium* (e poi, più analiticamente, il capitolo 4 intitolato “I Laici”) laddove evoca «l’abnegazione e l’operaiosa carità»<sup>3</sup>:

- b) can. 528 «§ 1. Il parroco è tenuto a fare in modo che la parola di Dio sia integralmente annunciata a coloro che si trovano nella parrocchia; perciò curi che i fedeli laici siano istruiti nelle verità della fede, soprattutto con l’omelia delle domeniche e delle feste di precetto e con l’istruzione catechetica; favorisca inoltre le attività che promuovono lo spirito evangelico, anche in ordine alla giustizia sociale; abbia cura speciale della formazione cattolica dei fanciulli e dei giovani; si impegni in ogni modo, anche con la collaborazione dei fedeli, perché l’annuncio evangelico giunga anche a coloro che si sono allontanati dalla pratica religiosa o non professano la vera fede. § 2. Il parroco faccia in modo che la santissima Eucarestia sia il centro dell’assemblea parrocchiale dei fedeli; si adoperi perché i fedeli si nutrano mediante la celebrazione devota dei sacramenti e in special modo perché si accostino frequentemente al sacramento della santissima Eucarestia e della penitenza; si impegni inoltre a fare in modo che i fedeli siano formati alla preghiera, da praticare anche nella famiglia, e partecipino consapevolmente e attivamente alla sacra liturgia, di cui il parroco deve essere il moderatore nella sua parrocchia, sotto l’autorità del Vescovo diocesano e sulla quale è tenuto a vigilare perché non si insinuino abusi»;
- c) can. 529 «§ 1. Per poter adempiere diligentemente l’ufficio di pastore, il parroco cerchi di conoscere i fedeli affidati alle sue cure; perciò visiti le famiglie, partecipando alle sollecitudini dei fedeli, soprattutto alle loro angosce e ai loro lutti, confortandoli con prudenza; assista con traboccante carità gli ammalati, soprattutto quelli vicini alla morte, nutrendoli con sollecitudine dei sacramenti e raccomandandone l’anima a Dio; con speciale diligenza sia vicino ai poveri e agli ammalati, agli afflitti, a coloro che sono soli, agli esuli e a tutti coloro che attraversano particolari difficoltà; si impegni anche perché gli sposi e i genitori siano sostenuti nell’adempimento dei loro doveri e favorisca l’incremento della vita cristiana nella famiglia. § 2. Il parroco riconosca e promuova il ruolo che hanno i fedeli laici nella missione della Chiesa, favorendo le loro associazioni che si propongono finalità religiose. Collabori col proprio Vescovo e col presbiterio della diocesi, impegnandosi anche perché i fedeli si prendano cura di favorire la comunione parrocchiale, perché si sentano membri e della diocesi e della Chiesa universale e perché partecipino e sostengano le opere finalizzate a promuovere la comunione».

<sup>2</sup> Questo articolo si riferisce in particolare alla parrocchia, ma le conclusioni possono – *mutatis mutandis* – essere applicate anche alla realtà diocesana delle fondazioni di culto, alle associazioni canoniche e agli istituti di vita consacrata.

<sup>3</sup> Interessante è anche il n. 42 della Costituzione Conciliare che precisa come l’abnegazione (entro cui si colloca anche il “dare con gratuità”) sia propria di tutti i fedeli: «Ma perché la carità come un buon seme cresca nell’anima e vi fruttifichi, ogni fedele deve ascoltare volentieri la parola di Dio e, coll’aiuto della sua grazia, compiere con le opere la sua volontà, partecipare frequentemente ai sacramenti, soprattutto all’eucaristia e alla santa liturgia; applicarsi costantemente alla preghiera, all’abnegazione di se stesso, al servizio attivo dei fratelli e all’esercizio di ogni virtù».

*«10. Cristo Signore, pontefice assunto di mezzo agli uomini, fece del nuovo popolo “un regno e dei sacerdoti per Dio, suo Padre”. Infatti, per la rigenerazione e l’unzione dello Spirito santo i battezzati vengono consacrati a formare una dimora spirituale e un sacerdozio santo, per offrire, mediante tutte le opere del cristiano, spirituali sacrifici, e far conoscere i prodigi di colui, che dalle tenebre li chiamò all’ammirabile sua luce. Tutti quindi i discepoli di Cristo, perseverando nella preghiera e lodando insieme Dio, offrano se stessi come vittima – viva, santa, gradevole a Dio, rendano dovunque testimonianza di Cristo e, a chi la richieda, rendano ragione della speranza che è in loro della vita eterna. Il sacerdozio comune dei fedeli e il sacerdozio ministeriale o gerarchico, quantunque differiscano essenzialmente e non solo di grado, sono tuttavia ordinati l’uno all’altro; infatti l’uno e l’altro, ognuno a suo proprio modo, partecipano all’unico sacerdozio di Cristo. Il sacerdote ministeriale, con la potestà sacra di cui è investito, forma e regge il popolo sacerdotale, compie il sacrificio eucaristico in persona di Cristo e lo offre a Dio a nome di tutto il popolo; i fedeli, in virtù del regale loro sacerdozio, concorrono all’oblazione dell’eucaristia, ed esercitano il sacerdozio con la partecipazione ai sacramenti, con la preghiera e il ringraziamento, con la testimonianza di una vita santa, con l’abnegazione e l’operosa carità».*

Dunque, offrire gratuitamente tempo, energie, capacità personali (anche professionali) ... nonché beni, non è un’eccezione nella Chiesa; a conferma di questa “connaturalità” vi è il fatto che la Chiesa antica percepiva quasi come un’eccezione da giustificare il prestare un servizio ecclesiale ricevendone in cambio soldi oppure il vendere un bene alla Chiesa. Ne è prova il fatto che San Paolo – con il piglio di chi ha intuito che questo sarebbe stato uno snodo essenziale della vita della comunità ecclesiale – si trova costretto a giustificare dal punto di vista ecclesiale non il fatto di dare gratuitamente ma il suo contrario, e per far questo evoca un passo dell’antico testamento (Dt. 25, 4) che legittima la possibilità di essere mantenuti, in presenza di particolari circostanze, dalla comunità ecclesiale:

*«Non sono forse libero, io? Non sono un apostolo? Non ho veduto Gesù, Signore nostro? E non siete voi la mia opera nel Signore? Anche se per altri non sono apostolo, per voi almeno lo sono; voi siete il sigillo del mio apostolato nel Signore. Questa è la mia difesa contro quelli che mi accusano. Non abbiamo forse noi il diritto di mangiare e di bere? Non abbiamo il diritto di portare con noi una donna credente, come fanno anche gli altri apostoli e i fratelli del Signore e Cefa? Ovvero solo io e Barnaba non abbiamo il diritto di non lavorare? E chi mai presta servizio militare a proprie spese? Chi pianta una vigna senza mangiarne il frutto? O chi fa pascolare un gregge senza cibarsi del latte del gregge? Io non dico questo da un punto di vista umano; è la Legge che dice così. Sta scritto infatti nella legge di Mosè: Non metterai la museruola al bue che trebbia. Forse Dio si dà pensiero dei buoi? Oppure lo dice proprio per noi? Certamente fu scritto per noi. Poiché colui che ara deve*

*arare nella speranza di avere la sua parte, come il trebbiatore trebbiare nella stessa speranza. Se noi abbiamo seminato in voi le cose spirituali, è forse gran cosa se raccoglieremo beni materiali? Se gli altri hanno tale diritto su di voi, non l'avremmo noi di più? Noi però non abbiamo voluto servirvi di questo diritto, ma tutto sopportiamo per non recare intralcio al vangelo di Cristo. Non sapete che coloro che celebrano il culto traggono il vitto dal culto, e coloro che attendono all'altare hanno parte dell'altare? Così anche il Signore ha disposto che quelli che annunziano il vangelo vivano del vangelo. Ma io non mi sono avvalso di nessuno di questi diritti, né ve ne scrivo perché ci si regoli in tal modo con me; preferirei piuttosto morire. Nessuno mi toglierà questo vanto! Non è infatti per me un vanto predicare il vangelo; è un dovere per me: guai a me se non predicassi il vangelo! Se lo faccio di mia iniziativa, ho diritto alla ricompensa; ma se non lo faccio di mia iniziativa, è un incarico che mi è stato affidato. Quale è dunque la mia ricompensa? Quella di predicare gratuitamente il vangelo senza usare del diritto conferitomi dal vangelo» (1 Cor. 1,1-18).*

Il servizio che la Chiesa rende al mondo, come pure quello che il fedele rende alla Chiesa (a favore della parrocchia o di una fondazione/associazione canonica, o di un istituto di vita consacrata) ha, dunque, come forma naturale quella della gratuità<sup>4</sup>; nel contempo è acquisita la possibilità/leggittimità di retribuire alcuni servizi, anzitutto per permettere a chi li rende di dedicarsi in modo pieno ed esclusivo.

---

<sup>4</sup> Quanto sia essenziale la gratuità del servizio ecclesiale è stato ribadito da Papa Francesco nell'omelia della celebrazione eucaristica dell'11.6.2015: «*Il percorso del discepolo di Gesù è andare oltre per portare questa buona notizia. Ma c'è un altro percorso del discepolo di Gesù: il percorso interiore, il percorso dentro di sé, il percorso del discepolo che cerca il Signore tutti i giorni, nella preghiera, nella meditazione. Anche quel percorso il discepolo deve farlo perché se non cerca sempre Dio, il Vangelo che porta agli altri sarà un Vangelo debole, annacquato, senza forza. Se un discepolo non cammina per servire non serve per camminare. Se la sua vita non è per il servizio, non serve per vivere, come cristiano. E lì si trova la tentazione dell'egoismo: "Sì, io sono cristiano, per me sono in pace, mi confesso, vado a Messa, compio i comandamenti". Ma il servizio! Agli altri: il servizio a Gesù nell'ammalato, nel carcerato, nell'affamato, nel nudo. Quello che Gesù ci ha detto che dobbiamo fare perché Lui è lì! Il servizio a Cristo negli altri. È triste quando si trovano cristiani che dimenticano questa Parola di Gesù: "Gratuitamente avete ricevuto, gratuitamente date". È triste quando si trovano comunità cristiane, siano parrocchie, congregazioni religiose, diocesi, che si dimenticano della gratuità, perché dietro di questo e sotto questo c'è l'inganno (di presumere) che la salvezza viene dalle ricchezze, dal potere umano» (trascrizione).*

## 2. L'AVANZATA DEI SERVIZI RETRIBUITI

Se per molti secoli le ipotesi di servizi “retribuiti”<sup>5</sup> resi dai laici erano dal punto di vista quantitativo un'eccezione, negli ultimi decenni la situazione ha subito un cambiamento che è ben conosciuto da tutti coloro che partecipano all'organizzazione delle attività ecclesiali. Tale cambiamento ha riguardato non solo le attività più “secolari” gestite dagli enti ecclesiastici (per es. gli ospedali e le strutture di assistenza socio-sanitarie, le scuole, i cine-teatri, le case per ferie e le attività di ristoro, i musei) – e ciò non sarebbe una sorpresa – ma anche le “attività di religione o culto”, mutuando la definizione concordataria dell'articolo 16, lettera a) della legge n. 222/1985. Gli esempi potrebbero apparire banali, ma per coloro che hanno la responsabilità delle istituzioni ecclesiali costituiscono sempre più motivo di preoccupazione in quanto finora assicurati dalla generosità dei fedeli organizzati in piccoli o grandi gruppi: è il caso della cuoca e della infermiera nelle comunità religiose, di coloro che assicurano la pulizia quotidiana degli immobili utilizzati dalle oltre 25.000 parrocchie presenti sul territorio italiano, delle segretarie che ogni giorno garantiscono l'apertura degli uffici parrocchiali che sono – forse in modo sorprendente – uno dei primi luoghi di incontro tra la gente e la parrocchia.

In anni ancora più recenti la necessità di pagare alcuni ruoli/funzioni si è spostata ancora oltre interessando alcune figure prettamente educative che sono divenute pressoché indispensabili per assicurare l'apertura delle moltissime e utilissime<sup>6</sup> strutture delle parrocchie (soprattutto gli oratori) e degli istituti religiosi.

Come comporre all'interno di una comunità ecclesiale persone e ruoli resi in piena gratuità con i servizi assicurati da chi è retribuito è questione che eccede le finalità di questo articolo, ma è un tema che merita di essere affrontato perché, altrimenti, può diventare causa di fastidiose tensioni (o, almeno, di malumori talvolta volutamente non celati) all'interno della comunità<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> In questa accezione l'aggettivo è utilizzato, forzando il suo significato, per raccogliere tutti i casi ai quali, a fronte di uno stato di vita o di un particolare servizio ricevuto, la Chiesa assicura una vera e propria retribuzione (il sacrestano) o una forma di sostentamento (il clero) o facendosi carico delle necessità della vita (i religiosi).

<sup>6</sup> La struttura ecclesiale italiana è l'unica a coprire in modo capillare tutto il territorio nazionale attraverso le parrocchie e le comunità religiose; questa situazione, oggi più che mai, si rivela essere non solo il frutto maturo della missionarietà della Chiesa, ma anche feconda trama del tessuto sociale che la crisi (non solo economica) sta sottoponendo a pericolosissime tensioni.

<sup>7</sup> La storia delle parrocchie italiane ha, infatti, conosciuto solo un caso di lavoro retribuito (in qualche modo) in parrocchia: quello del sacrestano, al quale si assicurava un alloggio e – secondo le tradizioni locali – qualche diritto “accessorio” (l'uso dell'orto, le offerte per l'uso della sedia durante le celebrazioni e quelle raccolte in occasione di alcune ricorrenze) in cambio della cura quotidiana della chiesa e delle

Laddove la comunità ecclesiale (sia la parrocchia o un istituto religioso) decide di assicurare un compenso a colui che accetta di assumere un determinato servizio è necessario provvedervi osservando sia le disposizioni canoniche (per es. acquisendo il previo consenso dell'Ordinario), sia quelle civili (conformandosi alle norme del diritto del lavoro, della previdenza sociale e dell'ordinamento tributario) ... senza se e senza ma<sup>8</sup>.

### 3. “MA I SERVIZI GRATUITI SONO SEMPRE PIÙ UN PERICOLO PER LA PARROCCHIA ...”

Alcuni episodi che hanno guadagnato le luci della ribalta stanno generando non poca apprensione tra i responsabili delle istituzioni ecclesiasti-

---

necessità culturali. Nonostante fosse di sua competenza anche la pulizia della chiesa, questo suo servizio è stato affiancato da quello gratuito offerto settimanalmente da un gruppo di persone.

<sup>8</sup> Potrebbe apparire inutile sottolinearlo, ma l'osservanza delle norme civili, previdenziali e fiscali non è una gentile concessione o uno scrupolo di qualche parroco/laico particolarmente ossequioso alle leggi; è una necessità/urgenza che affonda le radici nella coscienza morale e ... nel timore delle sanzioni che, però, colpiscono (aihmè) il portafogli non di colui che ha scelto di non osservarle, ma quello della comunità ecclesiale (parrocchia, fondazione, associazione, istituto religioso). La storia rivela che talvolta la proposta di retribuire il lavoro senza osservare le leggi proviene dal lavoratore (per non vedersi decurtata la pensione, per poter spuntare un compenso più alto, per evitare di sottoscrivere un contratto di lavoro, per evitare i “fastidi burocratici”); altre volte l'iniziativa è assunta da coloro che amministrano l'ente ecclesiastico con le più varie giustificazioni (non si hanno le risorse necessarie, si possono pagare più persone, si avanzano risorse per sistemare la chiesa). Per quanto non sia mai saggio “fare di tuttata l'erba un fascio”, in questo caso il lavoro “irregolare” è sempre da stigmatizzare e combattere, come ha recentemente fatto Papa Francesco in occasione dell'Udienza Generale del 2.3.2016: *«Tante volte non andiamo dal Signore, ma preferiamo andare per strade sbagliate, cercando al di fuori di Lui una giustificazione, una giustizia, una pace. Dio, dice il profeta Isaia, non gradisce il sangue di tori e di agnelli (v. 11), soprattutto se l'offerta è fatta con mani sporche del sangue dei fratelli (v. 15). Ma io penso alcuni benefattori della Chiesa che vengono con l'offerta – “Prenda per la Chiesa questa offerta” – è frutto del sangue di tanta gente sfruttata, maltrattata, schiavizzata con il lavoro malpagato! Io dirò a questa gente: “Per favore, portati indietro il tuo assegno, brucialo”. Il popolo di Dio, cioè la Chiesa, non ha bisogno di soldi sporchi, ha bisogno di cuori aperti alla misericordia di Dio. È necessario avvicinarsi a Dio con mani purificate, evitando il male e praticando il bene e la giustizia. Che bello come finisce il profeta: “Cessate di fare il male, imparate a fare il bene, cercate la giustizia, soccorrete l'oppresso, rendete giustizia all'orfano, difendete la causa della vedova” (vv. 16-17)»*. Qualcuno potrebbe pensare che queste parole di Papa Francesco non riguardino il caso del lavoro irregolare quando ad essere omesse sono “solo” le imposte e i contributi previdenziali (quando, cioè, il lavoro potrebbe non dirsi malpagato) ... Non vi è peggior cieco di chi non vuol vedere!



che locali. Semplificando la casistica molto variegata, il timore nasce in riferimento ai seguenti casi esemplari:

1. il nipote ed erede del signor Carlo, che per anni è stato presente in parrocchia tutte le mattine per svolgere i servizi di segreteria, ha ottenuto una sentenza civile di condanna della parrocchia a pagare le retribuzioni maturate in relazione al periodo in cui il nonno prestava servizio (si badi che il signor Carlo era orgoglioso di poter servire la sua parrocchia gratuitamente ed avrebbe considerato un'offesa qualsiasi proposta di compenso, anche regolare);
2. i figli della signora Lina, che per molti anni ha aiutato la comunità delle suore nella preparazione del pranzo, hanno ottenuto una sentenza di condanna civile contro l'istituto religioso per gli stipendi mai pagati (si badi che anche per la signora Lina era motivo di sincero vanto poter offrire il suo aiuto assolutamente gratuito alla Chiesa e alle clarisse data la sua profonda devozione e gratitudine a santa Chiara);
3. alla parrocchia di San Pietro è stato elevato un verbale di contestazione in quanto in occasione di un controllo non ha potuto esibire il contratto di lavoro della maestra in pensione, signora Antonia, che tutte le mattine offre in modo del tutto gratuito un aiuto nella scuola parrocchiale.

Dinanzi alla percezione (vedremo se fondata o meno) del pericolo, i rimedi suggeriti e praticati si sono rivelati spesso inefficaci ed in alcuni casi fonte di pericoli maggiori.

#### 4. COME INDIVIDUARE LA SOLUZIONE MIGLIORE?

I canoni 1284 e 1286 dispongono che ogni amministratore delle persone giuridiche canoniche pubbliche (diocesi, parrocchia, seminario, istituto di vita consacrata, fondazione, ecc.) deve attivarsi per assicurare che al proprio ente (e alla Chiesa) non derivi danno a causa delle attività che promuove e delle relative vicende amministrative. Tuttavia, come in tutte le cose, affidarsi ad “apprendisti stregoni” non è saggio, come pure non è prudente andare alla ricerca di qualche *escamotage* spinti dall'incertezza o dall'apprensione.

D'altra parte si deve considerare che in materia giuridica non è possibile acquisire la certezza – previa ed assoluta – circa la idoneità della soluzione che si intende adottare di porre al riparo l'ente ecclesiastico da qualsiasi futura contestazione (promossa dai privati o dalla pubblica amministrazione)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> È forte la sorpresa mostrata dal parroco o dalla superiora dinanzi ad un provvedimento che censura il suo comportamento (in qualità di amministratore di un ente ecclesiastico), nonostante l'impegno di affidarsi sempre a professionisti sapienti ed esperti (e pagati). Occorre però ricordarsi che esiste sempre la possibilità che siano

Posto, dunque, che entrambe queste soluzioni (il fatalismo – fare qualcosa piuttosto che non far nulla – e la ricerca della sicurezza assoluta) sono inefficaci per proteggere l'ente ecclesiastico nell'esercizio delle molteplici attività che generosamente promuove e conduce, la via praticabile è solo quella che individua una determinata soluzione esercitando la virtù della prudenza così descritta dal Catechismo della Chiesa Cattolica al n. 1805:

*«La prudenza è la virtù che dispone la ragione pratica a discernere in ogni circostanza il nostro vero bene e a scegliere i mezzi adeguati per compierlo. L'uomo "accorto controlla i suoi passi" (Prv 14,15). "Siate moderati e sobri per dedicarvi alla preghiera" (1 Pt 4,7). La prudenza è la "retta norma dell'azione", scrive san Tommaso sulla scia di Aristotele. Essa non si confonde con la timidezza o la paura, né con la doppiezza o la dissimulazione. È detta "auriga virtutum – cocchiere delle virtù": essa dirige le altre virtù indicando loro regola e misura. È la prudenza che guida immediatamente il giudizio di coscienza. L'uomo prudente decide e ordina la propria condotta seguendo questo giudizio. Grazie alla virtù della prudenza applichiamo i principi morali ai casi particolari senza sbagliare e superiamo i dubbi sul bene da compiere e sul male da evitare».*

In ambito giuridico ciò può significare, per esempio, che:

- è necessario che l'amministratore si rivolga a chi conosce le norme positive e l'interpretazione della giurisprudenza più accreditata<sup>10</sup>;
- è "opportuno" che il parere del professionista sia elaborato tenendo in giusto conto anche il contesto in cui opera la Chiesa e le norme proprie della Chiesa;
- non può essere trascurata la prospettiva temporale della situazione che si intende disciplinare; in altri termini se la situazione che si deve risolvere è di medio o lungo periodo (per es. un'assunzione a tempo indeterminato) occorre anche considerare che essa, comunque, introdurrà nel contesto parrocchiale una certa rigidità<sup>11</sup> con la quale dovranno confrontarsi anche il vescovo, il parroco che verrà e la comunità parrocchiale che ci sarà.

---

emessi non solo provvedimenti errati o ingiusti (avverso ai quali si deve valutare l'opportunità di ricorrere), ma anche (ed è più frequente) provvedimenti semplicemente sfavorevoli perché colui che è chiamato a giudicare ha valutato in modo diverso da noi (e dai nostri professionisti) una determinata situazione.

<sup>10</sup> È patrimonio comune che tutti i medici hanno studiato tutta la medicina, ma ciascuno è realmente esperto solo di alcune branche; così pure gli avvocati, i commercialisti e i consulenti del lavoro. Pertanto, come non si chiede ad un dentista un parere per un problema al ginocchio, così non si dovrebbe assumere una decisione in materia di diritto del lavoro dopo aver solo chiesto una valutazione ad un avvocato penalista (anche se è membro del Consiglio per gli affari economici). Con buona pace di tutti.

<sup>11</sup> Per quanto sia in vigore il *Jobs Act*, che consente di sciogliere il contratto di lavoro indeterminato con meno incertezze per il datore di lavoro, nella Chiesa questa

## 5. I SERVIZI RETRIBUITI (RINVIO)

Pur non essendo questa la sede per trattare degli istituti giuridici che la parrocchia può utilizzare per retribuire i servizi di cui ha necessità (siano essi afferenti alle attività propriamente di religione o culto, come pure alle attività comuni/secolari, commerciali<sup>12</sup> o non<sup>13</sup>) occorre considerare che la riforma del *Jobs Act* ha modificato in modo significativo il loro panorama.

A fronte della maggior flessibilità del contratto di lavoro subordinato (a tempo determinato o indeterminato) sono stati ridotti i casi in cui è possibile stipulare rapporti di collaborazione coordinate e continuative ed è stato pressochè cancellato il contratto di “associazione in partecipazione”.

Per quanto riguarda le collaborazioni occasionali (quelle conosciute come “collaborazioni con la ritenuta del 20%”) si deve ricordare che sono una *species* del *genus* “lavoro autonomo” e non possono essere utilizzate per disciplinare casi di lavoro subordinato<sup>14</sup>.

Per quanto riguarda lo strumento del contratto di appalto si deve prestare molta attenzione per evitare di utilizzarlo (o di farsi convincere ad utilizzarlo) quando le circostanze e le mansioni di cui si ha necessità lo farebbero scivolare nel pericolosissimo caso di “somministrazione illecita”<sup>15</sup>.

Utilizzando un’immagine mutuata dallo sci, si potrebbe dire che questa materia è simile ad uno *slalom* speciale, con porte molto ravvicinate e pendii insidiosi: ciò però non significa che sia impossibile giungere al termine della discesa<sup>16</sup>. Infatti come esistono sportivi che si muovono tra le porte con grazia e sicurezza<sup>17</sup> strappando applausi al traguardo, così è opportuno

---

facoltà non può essere utilizzata per assumere con una certa superficialità, eccettuando che, qualora fosse necessario, il contratto potrà essere risolto unilateralmente e con facilità. Le ragioni di questa impossibilità non sono giuridiche ma morali e “di giustizia” ... e per questo sono tanto esigenti quanto imperative.

<sup>12</sup> La scuola, l’ospedale, la casa di riposo, il bar dell’oratorio, il cine-teatro, il centro sportivo, l’affitto dei campi e delle sale dell’oratorio, la casa per ferie.

<sup>13</sup> Il doposcuola gratuito, il grande centro che offre servizi di natura sociale (la mensa, il guardaroba, il centro di ascolto), le pulizie del centro parrocchiale, il custode dell’oratorio.

<sup>14</sup> È, infatti, almeno improprio – e dunque pericoloso – pagare con la ritenuta del 20% la persona alla quale si affida il compito di segretaria parrocchiale o di cuoca alla scuola per l’infanzia o di addetta alle pulizie nell’istituto religioso. In questi casi oggi si può utilizzare il lavoro accessorio (anche se il rapporto avrà una lunga durata) – assai sicuro – o il contratto di lavoro subordinato (anche a part-time e a tempo determinato).

<sup>15</sup> Si vedano gli articoli sull’argomento pubblicati in *exLege* n. 2009-2, 3-4/2010 e 1/2011.

<sup>16</sup> Questo, talvolta, è l’alibi scorretto utilizzato da alcuni per concludere che è impossibile rispettare tutte le regole e, dunque, ci si può arrangiare in altri modi.

<sup>17</sup> Come già segnalato in precedenza, anche i migliori possono scivolare, ma restano sempre dei campioni.

chiedere consiglio a professionisti provati, senza trascurare di rivolgersi in principio agli uffici della Curia diocesana.

Da ultimo va segnalato che i decreti adottati dai Vescovi ai sensi del canone 1281 (per definire gli atti di straordinaria amministrazione che necessitano dell'autorizzazione dell'Ordinario, anche agli effetti civili) possono includere anche i contratti di lavoro subordinato (sia a tempo indeterminato che a tempo determinato)<sup>18</sup>: in questi casi il parroco per poter sottoscrivere il contratto di lavoro deve presentare istanza all'ufficio competente ed attendere la risposta dell'Ordinario.

## 6. LE GIUSTE ATTENZIONI IN PRESENZA DI COLLABORAZIONI GRATUITE

Dopo aver tratteggiato le ragioni della gratuità nella e della Chiesa ed aver accennato a come accostare in modo virtuoso la questione della retribuzione di alcuni servizi, è possibile approfondire e rispondere al timore che sempre più avviluppa gli amministratori degli enti ecclesiastici nel momento in cui poche o tante persone si mettono gratuitamente a disposizione per consentire agli enti ecclesiastici di promuovere e organizzare le molteplici e differenti attività.

Al fine di evitare equivoci occorre chiarire che quanto di seguito sarà illustrato, al fine di assicurare gli enti ecclesiastici e consentir loro di continuare a sollecitare l'impegno e la fedele dedizione dei collaboratori, si basa sul presupposto che i servizi resi dai collaboratori siano realmente e del tutto gratuiti. Non sono ammesse ambiguità:

- un pagamento minimo cancella la gratuità ed è prova dell'onerosità del rapporto<sup>19</sup>;
- offrire l'abitazione a colui che svolge lavori in parrocchia cancella la gratuità e la prova di questo fatto è sotto gli occhi di tutti.

Ciò detto, già da subito si può affermare che il timore è esagerato e la parrocchia non si trova in particolari pericoli, a condizione che si prestino alcune attenzioni.

La questione giuridica che potrebbe deporre a sfavore rispetto alla posizione della parrocchia è quella che con chiarezza espone Del Punta: «*Peraltro qualunque lavoratore a titolo gratuito ha facoltà di provare che le prestazioni da lui rese sono da inquadrare, al di là della facciata, nello schema del lavoro subordinato [...]; lo soccorre la presunzione che ogni attività oggettivamente configurabile come subordinata si reputa effettuata a titolo*

---

<sup>18</sup> L'Arcivescovo di Milano, Card. Angelo Scola, ha incluso nel Decreto Arcivescovile del 19.3.2014 anche i rapporti di lavoro subordinato.

<sup>19</sup> In questo caso si può dire che oltre al danno (è la stessa parrocchia a preconstituire la prova a sé contraria che si tratta di un rapporto oneroso) vi è anche la beffa (il giudice condannerà a versare al collaboratore anche la differenza tra quanto effettivamente erogato e il compenso minimo previsto dal CCNL).

oneroso, per cui l'asserita (dal supposto datore di lavoro) riconducibilità della medesima a un rapporto giuridico diverso deve essere provata in modo rigoroso da chi vi ha interesse»<sup>20</sup>.

Nell'ordinamento giuridico italiano vi è, dunque, una presunzione relativa che sussiste un rapporto di lavoro subordinato con diritto alla retribuzione quando il lavoratore ha dato la prova che è stata resa un'attività oggettivamente corrispondente alla forma del lavoro subordinato<sup>21</sup>.

In altri termini, se il presunto lavoratore prova, per esempio, di aver reso ad un terzo per un determinato tempo le mansioni tipiche di un segretario, si presume che all'origine vi sia un contratto di lavoro subordinato che assicura al lavoratore il diritto alla corrispondente retribuzione (art. 2094 cod. civ.); è, pertanto, onere di colui che ha beneficiato di tali mansioni/servizi dare la prova contraria che nel caso particolare si trattava di un rapporto non riconducibile al lavoro subordinato retribuito. E se non si riesce a provare questa diversa configurazione del rapporto, dovrà essere erogata tutta la retribuzione maturata (anche se le parti si erano accordate per escludere qualsiasi diritto alla retribuzione).

Al fine di comprendere più profondamente la logica del legislatore e del giudice del lavoro è opportuno prestare attenzione ad un'ulteriore precisazione di Del Punta: «*Da sempre la giurisprudenza è solita servirsi di criteri sussidiari, o indici sintomatici, della subordinazione, che si sostanziano nel risalire a essa da una serie di circostanze di fatto, nessuna delle quali è decisiva, ma che, una volta assemblate e contestualizzate, possono disegnare un quadro riconducibile alla fattispecie ex art. 2094. Ciò tende a sostanziarsi, processualmente, nell'impiego di presunzioni semplici, che consentono di desumere la prova di un fatto ignoto da quella di un fatto noto, quando tale deduzione è giustificata da indizi gravi, precisi e concordanti (art. 2729, c. 1). I criteri più utilizzati sono:*

- *l'inserimento stabile del collaboratore nell'organizzazione dell'impresa, rivelato anche da segni formali quali lo svolgimento del lavoro in un ufficio della sede aziendale [...];*
- *la continuità nel tempo della prestazione lavorativa;*

---

<sup>20</sup> R. DEL PUNTA, *Diritto del Lavoro*, Giuffrè, 2015<sup>7</sup>, 361.

<sup>21</sup> Cass. Civ., sez. V, n. 9195, 6.5.2016 «*Costituisce jus receptum il principio secondo cui ogni attività oggettivamente configurabile come prestazione di lavoro subordinato si presume effettuata a titolo oneroso, ma può essere ricondotta ad un rapporto diverso istituito affectionis vel benevolentiae causa, caratterizzato dalla gratuità della prestazione. A tale fine non rileva il grado maggiore o minore di subordinazione, cooperazione o inserimento del prestatore di lavoro, ma la sussistenza o meno di una finalità ideale alternativa rispetto a quella lucrativa, che deve essere rigorosamente provata, fermo restando che la valutazione al riguardo compiuta dal giudice del merito è incensurabile in sede di legittimità, se immune da errori di diritto e da vizi logici (conf. tra le tante Sez. L, sentenze n. 3304 del 6.4.1999, n. 1833 del 26.1.2009, n. 11089 del 3.7.2012)».*

- *il praticare un orario di lavoro regolare per tutto il corso del rapporto, nonostante che dal fatto di essersi rapportati all’orario di lavoro seguito nell’azienda con la quale si è collaborato in modo continuativo non sia scontato (pur essendo plausibile) risalire all’esistenza di un vincolo contrattuale a rispettare tale orario;*
- *l’utilizzazione di strumenti di lavoro di proprietà dell’azienda;*
- *l’erogazione di un trattamento economico modulato sul tempo della prestazione, e in generale l’assenza di un rischio economico per il prestatore;*
- *l’esclusività dell’impegno lavorativo, essendo, di contro, un indice negativo il fatto di svolgere, contemporaneamente alla pretesa attività subordinata, altre attività lavorative, soprattutto se professionali o imprenditoriali».*

Dunque, il pericolo è oggettivo – anche se solo potenziale – qualora il collaboratore (o, soprattutto, i suoi eredi) possa dare la prova, anche attraverso presunzioni semplici, di aver prestato servizi alla parrocchia con le suddette modalità<sup>22</sup>.

Ciò però non significa che la parrocchia sia inevitabilmente destinata a soccombere in quanto a sua volta può dar prova che non si tratta(va) di un rapporto di lavoro subordinato e da retribuire, in quanto sono presenti circostanze che impongono di inquadrarlo – per esempio – quale rapporto che non prevede alcun compenso in quanto essenzialmente caratterizzato da “*affectionis vel benevolentiae causa*” (per motivo di affetto e benevolenza)<sup>23</sup>. Infatti l’ordinamento italiano e la giurisprudenza della Corte di Cassazione riconoscono che in determinate situazioni (per es., nell’ambito dei rapporti di famiglia, anche *more uxorio*, o all’interno degli istituti di vita consacrata, o di enti votati alla solidarietà) ciò che appare essere in astratto un rapporto di lavoro, non lo è nel caso concreto.

Per quanto accennato in sede di introduzione, non si può negare che all’interno della parrocchia o dell’istituto religioso l’impegno del tutto gratuito dei fedeli sia un fatto del tutto naturale e scevro da qualsiasi volontà di frode. E ciò vale anche quando:

---

<sup>22</sup> L’esperienza attesta che i tratti che sono più idonei ad indurre il giudice a ritenere esistente un rapporto di lavoro subordinato oneroso sono: la durata e la frequenza del servizio (tutte le mattine della settimana), il fatto che il collaboratore sia il solo a garantire quel servizio (le pulizie della chiesa, l’apertura della segreteria parrocchiale), l’assenza di fonti di reddito per il collaboratore (soprattutto se in età di lavoro).

<sup>23</sup> Cass. Civ. n. 19304, 29.9.2015 «*Premesso che ogni attività oggettivamente configurabile come prestazione di lavoro subordinato si presume effettuata a titolo oneroso, essa può tuttavia essere ricondotta ad un rapporto diverso, istituito affectionis vel benevolentiae causa, caratterizzato dalla gratuità della prestazione, ove risulti dimostrata la sussistenza della finalità di solidarietà in luogo di quella lucrativa (Cass. 3.7.2012, n. 11089; Cass. 26.1.2009, n. 1833)*».

- la dedizione offerta dai collaboratori assorbe molto del loro tempo ed è assai frequente la loro presenza in parrocchia,
- il servizio reso ha un contenuto professionale significativo (del tutto simile a quello che potrebbe essere chiesto ad un lavoratore autonomo),
- questa loro disponibilità consente alla parrocchia di offrire al territorio un servizio altrimenti difficile da organizzare.

Si pensi, per esempio:

- al pensionato, che avendo lavorato a lungo in un ufficio, si offre per organizzare e condurre pressoché quotidianamente il servizio di segreteria parrocchiale o della scuola per l'infanzia,
- alla mamma, che avendo figli ormai grandi, intende impegnarsi per assicurare l'apertura pomeridiana del bar dell'oratorio,
- al giovane insegnante che, nel tardo pomeriggio, provvede all'apertura del centro sportivo parrocchiale,
- a colui che, mentre è alla ricerca di un'occupazione, offre il proprio tempo per aiutare il prete nell'apertura pomeridiana delle strutture oratoriane.

Come puntualizzato in precedenza, sarebbe errato ritenere che sempre e per tutte le situazioni simili a quelle presentate “mai” la parrocchia potrà essere condannata a pagare le retribuzioni maturate e non erogate (proprio perché si era positivamente escluso – con chiarezza – che tale rapporto potesse essere considerato “di lavoro” e, dunque, dover essere retribuito); tuttavia può ritenersi un'eccezione (certamente dolorosa per l'ente che la subisce) il provvedimento del giudice che riconfigura tali situazioni come rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

In questi casi, un elemento che rafforza la possibilità di ricondurre tali collaborazioni a figure diverse dal lavoro retribuito è il fatto che il collaboratore opera all'interno di un gruppo di altri collaboratori, anche se questi ultimi non assicurano tutti i suoi servizi o non hanno tutte le sue competenze. La presenza di altri collaboratori è un elemento di fatto che permette di escludere che il servizio del collaboratore avesse assunto i tratti di un vero impegno giuridico, a motivo della assoluta necessità della sua presenza per “aprire bottega”. Così è più prudente che la segreteria parrocchiale, pur avendo un responsabile quasi sempre presente, possa avvalersi anche di altri collaboratori (pur con tempi e frequenza inferiori); tale soluzione vale anche per l'apertura del bar dell'oratorio, del cinema parrocchiale, del centro sportivo.

Questa considerazione permette di trattare un altro importante aspetto di queste collaborazioni particolarmente impegnative in termini di tempo e capacità professionali: infatti, la presenza assidua in parrocchia non implica necessariamente l'esistenza di un obbligo giuridico che impedisce al collaboratore di assentarsi.

Non vi è ragione razionale o giuridica che possa dar solidità all'idea che la collaborazione gratuita e volontaria<sup>24</sup> sia incompatibile con qualsiasi

---

<sup>24</sup> È la prima volta che si utilizza tale termine a motivo del fatto che negli anni recenti il suo significato è stato “stressato ed esasperato”, soprattutto da quando è in vi-

forma d'impegno nei confronti dell'ente, quasi che la spontaneità (attestata positivamente dall'art. 2, c. 1, L. n. 266/1991) debba necessariamente rifiutare qualsiasi modalità di inserimento in una organizzazione che chiede il rispetto di tempi, luoghi, modi di offrire un servizio. Infatti, la nota della spontaneità dice che la decisione di impegnarsi gratuitamente in un'attività nasce dalla libera decisione e non è coartata da altre ragioni (per es., avere di che vivere, oppure adempiere ad un obbligo precedentemente assunto). Non dice, invece, che il servizio debba essere reso in modo quasi anarchico e/o autoreferenziale<sup>25</sup>. Dunque, se da un lato è vero che la spontaneità è agli antipodi rispetto all'obbligo giuridico, dall'altro la spontaneità non si muta in obbligo giuridico quando accetta di inserirsi in un sistema che detta tempi (la segreteria parrocchiale è aperta dalle ore 10 alle ore 12.30, escluso il giovedì), modi (per rilasciare copia del certificato di battesimo occorre sia presente l'interessato o un terzo da lui formalmente delegato; il sig. Carlo segue la parte contabile e la sig.ra Lina si occupa dei registri canonici e della posta) e luoghi (i documenti della parrocchia devono restare nei locali parrocchiali e non possono essere portati a casa dai collaboratori, nemmeno per lavorare da casa).

Ciò che invece è essenziale per custodire in itinere la spontaneità (o la libertà della decisione di collaborare gratuitamente) è la possibilità per il collaboratore di modificare, ridurre, sospendere e terminare *ad nutum* la propria collaborazione<sup>26</sup>. Tale facoltà è, invece, del tutto assente in un rapporto di lavoro subordinato in quanto il lavoratore è chiamato ad assoggettarsi alle direttive del datore di lavoro e, ancor prima, ad essere a sua disposizione nei tempi fissati dal contratto individuale. La possibilità di modificare in modo unilaterale (e senza dover dare alcuna giustificazione) i termini della propria collaborazione gratuita non significa, però, che ciò debba necessariamente avvenire in modo drastico: proprio perché ci si è messi a disposizione di una organizzazione e considerato che le attività della parrocchia

---

gore la L. n. 266/1991 "Legge quadro sul volontariato" che di per sé, dopo l'art. 2, c. 1, tratta delle "Organizzazioni di volontariato" più che della figura del volontario.

<sup>25</sup> La L. n. 266/1991 individua organizzazioni (enti) di volontariato nei quali le persone possono rendere il loro servizio gratuito; non esclude però che una persona possa svolgere servizi di volontariato al di fuori di qualsiasi organizzazione o gruppo: in questo caso, davvero, il volontario fa quando vuole, quanto vuole e come vuole (non è detto, però, che trovi qualcuno che è interessato a ricevere i suoi servizi in tal modo).

<sup>26</sup> Questo tratto essenziale della collaborazione gratuita e spontanea si rivela essere poco compatibile, per esempio, con i servizi che implicano che una persona assuma la custodia di minori (soprattutto i bambini). Così sarebbe eccessivamente rischioso affidare il servizio di pre-scuola solo ad una collaboratrice gratuita in quanto è necessaria una presenza assolutamente puntuale e costante che confligge con la possibilità di assentarsi ben più di quanto potrebbe fare un lavoratore subordinato (che ordinariamente può farlo solo perché ha chiesto per tempo un permesso oppure perché è malato).



dipendono in modo immediato dalla presenza dei collaboratori, il fatto che si avvisi di una prossima assenza oppure che si concordi con il parroco nuove modalità di servizio non significa che le parti presuppongono la presenza di un obbligo giuridico ma che si è persone educate e rispettose degli altri.

## **7. NON TUTTE LE COLLABORAZIONI GRATUITE SONO UGUALMENTE PERICOLOSE**

Le attenzioni appena presentate sono più urgenti, come detto, quando si tratta di collaborazioni che:

- sono rese per tempi prolungati e con frequenza intensa,
- chiedono una certa professionalità,
- tendenzialmente non chiedono l’impegno di un gruppo di persone,
- sono svolte all’interno di attività di natura secolare (soprattutto se commerciale, come il bar dell’oratorio, la scuola per l’infanzia o il cinema parrocchiale).

Presenti queste circostanze è un fatto che la giurisprudenza ammetta anche le presunzioni semplici per indurre la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato naturalmente oneroso e imponga l’onere alla parrocchia di dimostrare il fatto contrario (ovvero che non si tratta di un rapporto di lavoro oneroso).

Diversamente l’impegno dei collaboratori parrocchiali è più al riparo rispetto al rischio di essere qualificato come lavoro da retribuire quando:

- chiede un impegno di tempo limitato e/o con una frequenza poco intensa,
- non implica una particolare professionalità,<sup>27</sup>
- la persona non agisce da sola ma all’interno di un gruppo ove nessuno è “di fatto” indispensabile,
- è reso all’interno delle cosiddette attività di religione o culto<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Il fatto che per alcuni servizi non sia richiesta una particolare professionalità non significa sminuire il servizio e la dignità del collaboratore; ci si riferisce, infatti, a specifiche competenze e conoscenze tecnico/pratiche che il tipo di servizio esige e non alla serietà e all’impegno con cui è reso il servizio gratuito. Per esempio, organizzare e condurre la segreteria della scuola per l’infanzia chiede un certo grado di conoscenze e di abilità tecniche che non tutti hanno, mentre il servizio al Centro di Ascolto della Caritas parrocchiale potrebbe non chiedere particolari competenze professionali (e, dunque, coinvolgere un maggior numero di persone) ma, certamente, esige oltre all’impegno e alla dedizione anche un tratto umano delicato, che è una virtù seconda a nessuna.

<sup>28</sup> Questa definizione è utilizzata dall’art. 16, lett. a), L. n. 222/1985 (sugli enti e i beni ecclesiastici) per distinguere le attività proprie degli enti ecclesiastici rispetto alle attività che potrebbero essere svolte da qualsiasi soggetto. Si tratta delle attività «[...] dirette all’esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all’educazione cristiana».

Proprio l'ambito delle attività parrocchiali di religione o culto raccoglie la maggior parte delle collaborazioni gratuite: i membri dei consigli parrocchiali, i catechisti, gli educatori dell'oratorio (anche quelli impegnati nelle grandi attività del *grest* estivo e nelle vacanze per i ragazzi), coloro che provvedono alle attività caritative offerte da tutte le parrocchie (pacchi alimentari, guardaroba, centro di ascolto, erogazioni di piccole sovvenzioni, ricerca di lavoro, rapporti con i servizi sociali per le persone più fragili ...), servizi liturgici (dai lettori ai cantori), eccetera.

L'elenco non può essere esaustivo (e andrebbe declinato anche in relazione agli istituti religiosi e alle fondazioni di culto che per la gestione delle proprie attività essenziali chiedono la collaborazione di molte persone) ma – di caso in caso – deve comprendere tutte le figure attraverso le quali la parrocchia, come definita dai canoni 515 e seguenti, e con le quali il parroco (ai sensi dei canoni 528 e seguenti) adempie a tutti i compiti che il suo ruolo gli affida.

A mio parere, poi, si potrebbero aggiungere altri due gruppi di collaboratori che in senso stretto qualcuno potrebbe ritenere non riconducibili alle attività di religione o culto: il gruppo di chi provvede alle pulizie e di chi cura la manutenzione ordinaria e spicciola degli ambienti<sup>29</sup>. La conduzione degli edifici non è di per sé esercizio di attività di religione o culto, ma la cura "ordinaria" degli ambienti è tanto essenziale per potervi svolgere le predette attività che non è possibile dimenticarsene<sup>30</sup>.

La ragione per cui è possibile affermare che questi collaboratori gra-

---

<sup>29</sup> Dalle piccole riparazioni, al taglio dell'erba in oratorio, alla sistemazione degli impianti e delle strutture ricreative (giochi per bambini e attrezzature sportive). Come ho già avuto modo di scrivere (si veda l'articolo *Ai collaboratori gratuiti e volontari non si applica il D.Lgs. n. 81/08*, pubblicato in *Enti Non Profit*, Ipsoa, n. 6/2010) il fatto che non siano dei lavoratori subordinati a svolgere tali mansioni non significa che la parrocchia possa non prestare la necessaria attenzione per garantire la loro sicurezza. Già l'articolo 2043 cod. civ. – «*qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*» – ma prima ancora la responsabilità morale e il rispetto dovuto alle persone impone al parroco di vigilare con particolare cura in relazione alle attività svolte da questi gruppi di collaboratori, al modo con cui operano e alle attrezzature che utilizzano. In breve, più che per altre operazioni, il parroco deve dare indicazioni esplicite e precise per delimitare le attività che i collaboratori possono svolgere, escludendo positivamente quelle che oggettivamente espongono ad un pericolo eccessivo (per cui è assolutamente opportuno che siano realizzate da imprese attraverso loro dipendenti). Gli esempi, purtroppo, derivano da situazioni concrete che hanno provocato danni non solo a cose: la potatura di alberi di alto fusto, lavori edili in quota, pulizia delle grondaie e sistemazione dei tetti, uso di motoseghe e flessibili...

<sup>30</sup> Anche *Il sabato del villaggio* di Leopardi afferma questo profondo rapporto, direi connaturale ed essenziale, tra la festa (le attività di religione o culto) e ciò che serve per prepararla.

tuiti e volontari non costituiscono un pericolo<sup>31</sup> per la parrocchia trova un “ragionevole” fondamento in due dati:

- non vi sono precedenti giurisprudenziali (idonei a fondare un diverso orientamento interpretativo),
- ma, soprattutto, a questi servizi non corrispondono analoghe figure che in altri contesti sono normalmente inquadrate come rapporti di lavoro subordinato oneroso<sup>32</sup>.

Quest’ultima circostanza ha un importante riflesso in ambito giuridico-giudiziario: l’onere della prova a carico di colui che rivendica la qualificazione del suo servizio come rapporto di lavoro oneroso deve essere esercitato con una puntualità maggiore rispetto a quella illustrata al paragrafo precedente. In altri termini, mentre colui che ha gestito il bar dell’oratorio per molti anni potrebbe provare la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato oneroso anche ricorrendo a “presunzioni semplici”<sup>33</sup>, altrettanto non dovrebbe poter fare il catechista o colui che si è impegnato nei servizi caritativi o nella manutenzione ordinaria delle strutture.

## **8. BUONE PRASSI PER DARE ORDINE E SICUREZZA ALLE COLLABORAZIONI GRATUITE E VOLONTARIE**

In anni recenti è accaduto che alcune parrocchie abbiano ritenuto opportuno e prudente documentare per iscritto ed in anticipo la gratuità e la spontaneità di queste collaborazioni predisponendo un documento – sottoscritto dal collaboratore e dal parroco – con il quale si dichiara che il servizio è reso proprio in tal modo.

---

<sup>31</sup> Per amor di precisione ciò può essere detto per la questione prettamente civilistica della qualificazione del rapporto che intercorre tra la parrocchia e il collaboratore; in altri ambiti – per esempio quello della sicurezza dei luoghi di lavoro – vi sono sentenze che chiedono alla parrocchia i medesimi adempimenti che sarebbero dovuti da un datore di lavoro ai propri dipendenti. Questa, però, è un’altra questione che merita di essere approfondita in altra sede.

<sup>32</sup> Se al custode dell’oratorio – gratuito e volontario – corrisponde la figura assai diffusa di colui che svolge il medesimo servizio come dipendente di un condominio o di un’impresa, se alla figura della segretaria parrocchiale corrisponde la figura della segretaria retribuita, non altrettanto può dirsi del catechista, del volontario della caritas parrocchiale, di colui che canta nelle celebrazioni liturgiche.

<sup>33</sup> Art. 2729 cod. civ. «*Le presunzioni non stabilite dalla legge sono lasciate alla prudenza del giudice, il quale non deve ammettere che presunzioni gravi, precise e concordanti. Le presunzioni non si possono ammettere nei casi in cui la legge esclude la prova per testimoni*». La triade “gravi, precise e concordanti” rende piuttosto arduo poter indurre dal semplice fatto che una persona ha prestato per anni la propria collaborazione nel Centro Caritas Parrocchiale che ciò è avvenuto proprio e solo in quanto si era concluso con il parroco un accordo (orale o anche tacito) di natura lavoristica.

Di certo questi documenti possono essere utilmente presentati in giudizio per dare prova del termine iniziale del rapporto di collaborazione. Per quanto riguarda la loro idoneità ad escludere che si tratti di rapporto di lavoro (dunque da retribuire) vale ancora quanto precisato da Del Punta: «[...] *il primo elemento utile per qualificare un qualunque contratto, al fine di identificare la disciplina legale applicabile ad esso, dovrebbe essere rappresentato, di regola, dalle dichiarazioni formali di volontà condensate nel documento contrattuale, a cominciare dal nomen iuris attribuito dalle parti a tale contratto. [...] Quale peso si deve attribuire, ai fini della qualificazione giuridica del contratto, a queste dichiarazioni? Consentono esse di ritenere già conclusa, in senso ostativo di qualificazioni diverso (ergo con rigetto della pretesa di chi contesta la denominazione ufficiale del contratto), l'indagine giudiziale? La risposta tradizionale è che il valore di tali dichiarazioni è debole, se non nullo: d'altronde, se consentissimo alle parti di qualificare come autonomo un rapporto di lavoro che si svolge, nei fatti, come se fosse subordinato, e se questa qualificazione fosse inattuabile, sarebbe fin troppo facile eludere in blocco la normativa posta a protezione del dipendente*<sup>34</sup>.

Pertanto, considerato che l'ordinamento subordina l'accoglimento di queste dichiarazioni ad una verifica nei fatti di come si è svolta la collaborazione, pare che la loro utilità sia piuttosto marginale, mentre è assai più significativa, come già sottolineato, quella dei fatti e delle circostanze entro le quali si è svolta la collaborazione.

Vi è, però, del buono in questa intuizione di poter disporre in parrocchia di una traccia documentale delle dimensioni e delle principali modalità di organizzazione delle collaborazioni gratuite e volontarie. Potrebbe essere sufficiente trattarne nella prima riunione annuale del consiglio pastorale – dandone poi conto nel verbale della riunione – elencando tutti i gruppi parrocchiali, indicando il nome dei collaboratori che si sono resi disponibili (ed evidenziando quello del referente/responsabile) nonché descrivendo sommariamente il tipo di impegno richiesto ai collaboratori e le attività realizzate. È una forma di chiarezza ed ordine minimo idonea, tuttavia, a far emergere situazioni potenzialmente pericolose<sup>35</sup>. L'uso degli strumenti informatici (per es. il sito *web* della parrocchia) potrebbe anche consentire di elaborare un semplice *format* grazie al quale poter raccogliere la disponibilità delle persone e un minimo di notizie circa il tipo di competenze possedute e gli ambiti nei quali preferiscono collaborare<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> R. DAL PUNTA, *Diritto del Lavoro*, Giuffrè, 2015<sup>7</sup>, 364.

<sup>35</sup> Formalizzare questi dati permette, per esempio, di escludere che vi siano servizi e attività che pur chiedendo un significativo impegno di tempo sono del tutto affidate ad una sola persona.

<sup>36</sup> Premesso che l'uso di questi strumenti non potrà mai sostituire la conoscenza e la relazione personale, si deve segnalare che il *format* permette di acquisire anche l'autorizzazione al trattamento dei dati personali limitatamente ai casi in cui ciò è necessario (per es. potendo divulgare all'interno del gruppo il recapito telefonico e la mail dei collaboratori). Un esempio di tale *format* è pubblicato al termine dell'articolo.

È anche accaduto di incontrare parrocchie che con l'intento di escludere a priori qualsiasi (!) possibilità di contestazione circa la gratuità delle molte collaborazioni presenti in parrocchia hanno dato vita ad un'associazione di volontariato ai sensi della legge n. 266/1991 in quanto a queste organizzazioni è assicurato dai commi 2 e 3 dall'articolo 2 che *«L'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario possono essere soltanto rimborsate dall'organizzazione di appartenenza le spese effettivamente sostenute per l'attività prestata, entro limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse. La qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte»*.

Premesso che in questi mesi il legislatore sta rivedendo tutta la normativa sugli enti del cosiddetto Terzo Settore (tra i quali vi sono anche gli enti disciplinati dalla L. n. 266/1991), segnalo alcune considerazioni che alla fine inducono a ritenere, forse, inutile (e in alcuni casi anche più pericoloso rispetto alla situazione che intenderebbero risolvere) l'uso di tali organizzazioni per raccogliere tutti i collaboratori parrocchiali.

Anzitutto si deve considerare che i volontari degli enti di cui alla legge n. 266/1991 opererebbero all'interno di un'attività che non è della associazione ma della parrocchia<sup>37</sup>, e questo potrebbe essere un problema per le associazioni che non hanno altri spazi di azione se non quello di operare all'interno di attività che sono e devono restare della parrocchia o dell'istituto religioso<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Un indizio che ciò potrebbe creare qualche problema è dato dal c. 5 dell'art. 3 *«Le organizzazioni svolgono le attività di volontariato mediante strutture proprie o, nelle forme e nei modi previsti dalla legge, nell'ambito di strutture pubbliche o con queste convenzionate»*. I 25 anni di vita di questa legge attestano, però, che è stato possibile alle associazioni di volontariato concludere accordi con altri soggetti per poter raggiungere i propri scopi statutari svolgendo attività (e impegnando i propri soci) in attività formalmente di altri soggetti. Per esempio, un'associazione che intende far conoscere e custodire un bene culturale di proprietà parrocchiale particolarmente importante (un antico complesso monastico) si convenziona con la parrocchia al fine di poter assicurare un servizio di accompagnamento ai turisti che visitano la chiesa nonché quello di apertura e custodia del bene. È di tutta evidenza che in questo caso l'associazione ha una sua finalità con tutte le caratteristiche prescritte dall'art. 2 (promuovere e far conoscere un bene culturale) e raggiunge tale scopo anche (ma non solo) assicurando i predetti servizi che permettono di valorizzare e promuovere il bene che è di proprietà parrocchiale. In altri casi, invece, l'associazione è nei fatti priva di una finalità autonoma e distinta da quella della parrocchia e le sue attività sono "piuttosto" carenti del fine di solidarietà (art. 2, c. 1).

<sup>38</sup> Del tutto diverso è il caso di un'associazione di volontariato che si accorda con la parrocchia per poter utilizzare suoi ambienti (attraverso contratti di comodato o locazione) per realizzare attività che saranno sue proprie e non della parrocchia.

In secondo luogo si deve considerare che il legislatore non ha considerato di volontariato (con il connesso divieto di qualsiasi forma di lavoro tra il socio e l'associazione) tutte le associazioni<sup>39</sup>, ma solo alcune, cioè quelle caratterizzate da fini di solidarietà. Pur non essendo questa la sede per sviluppare in modo approfondito l'esegesi dell'articolo 2, si dovrebbe prestare una certa attenzione prima di ritenere che qualsiasi finalità (per es., il sostegno delle attività parrocchiali o dell'istituto religioso) possa corrispondere adeguatamente a tale requisito<sup>40</sup>. Infatti, qualora e a posteriori tale finalità non fosse riconosciuta sufficiente per poter qualificare questa associazione "di volontariato", si aprirebbero seri problemi in capo al presidente e al consiglio di amministrazione per una probabile omissione di adempimenti di natura fiscale (per es., avrebbero goduto in modo illegittimo della irrilevanza ai fini IVA e della esclusione della soggezione all'IRES delle attività commerciali rese ai non soci) e verrebbe meno anche la protezione contro le potenziali pretese dei soci di riqualificare i loro servizi come rapporti di natura lavoristica.

Alla luce di queste semplici segnalazioni e tenuto conto che nei paragrafi precedenti sono stati ridimensionati i rischi connessi a possibili richieste avanzate dai collaboratori gratuiti e volontari che operano in parrocchia, vi sono buone ragioni per evitare di dar vita a questi tipi di associazioni con l'unico scopo di poter impegnare i loro soci nelle molteplici attività parrocchiali, evitando nel contempo gli oneri economici e finanziari che potrebbero derivare da una eventuale sentenza di condanna a corrispondere le retribuzioni finora mai (e non in modo scorretto) erogate.

Talvolta emerge anche un'ulteriore ragione che rende apparentemente conveniente la creazione di associazioni di volontariato (anche sopra parrocchiali): il fatto che esse possano raccogliere ed accumulare risorse finanziarie godendo di ampie agevolazioni fiscali non concesse agli altri soggetti (compresi gli enti ecclesiastici), risorse che poi saranno rese dispo-

---

<sup>39</sup> Per principio generale tutti i soci di tutte le associazioni di cui al Libro I del codice civile sono tenuti a rendere gratuitamente all'associazione i servizi previsti dallo statuto e dalle delibere adottate dall'assemblea e dal consiglio; tuttavia le associazioni che non rispondono ai requisiti della L. n. 266/1991 non godono della protezione assoluta contro i soci che vorrebbero qualificare come lavoro il loro impegno associativo.

<sup>40</sup> Altrimenti sarebbe possibile per una società promuovere un'associazione di amici per poter coinvolgere gratuitamente nelle sue aziende i soci e godere con sicurezza di vantaggiosi servizi gratuiti (ma, forse, in modo poco spontaneo e in assenza di una particolare finalità solidaristica). Tuttavia, senza giungere a queste esasperazioni meramente didattiche, si potrebbe dubitare che un'associazione che ha come finalità "il sostegno alla parrocchia", e che può raggiungere tale scopo chiedendo ai propri soci di impegnarsi nelle più disparate attività parrocchiali (per es. nell'animazione dell'oratorio, nella gestione del bar o della segreteria parrocchiale o della scuola per l'infanzia), possa dirsi con sicurezza "di volontariato" e godere delle agevolazioni previste dalla L. n. 266/1991.

nibili alla parrocchia o alle parrocchie. Tale operazione non è però consentita dall'ordinamento<sup>41</sup>, in quanto le risorse appartengono all'associazione ed essa, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 5, non può regalare fondi ad altri soggetti né mettere a loro disposizione gratuitamente i propri beni (per es., l'associazione compra un pulmino e poi lo presta stabilmente alla parrocchia).

La sanzione è piuttosto (!) onerosa e grava principalmente sul presidente e sul consiglio di amministrazione: vengono meno, con effetto retroattivo, le agevolazioni fiscali di cui ha goduto l'associazione e si deve attingere al patrimonio dell'associazione (o di chi l'ha amministrata, se il primo è incapiente) per restituire tali importi all'erario.

Con queste poche righe non si intende chiudere la questione; si è solo voluto richiamare l'attenzione su profili che talvolta paiono trascurati o almeno sottovalutati anche da alcuni consulenti ai quali il parroco e i suoi collaboratori chiedono lumi. In particolari situazioni, infatti, è certo che le associazioni di volontariato possono essere uno strumento adeguato per sostenere in modo legittimo alcune attività promosse dalla parrocchia<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Un'eccezione a tale divieto è prevista dalla norma sulla cosiddetta "beneficenza indiretta" ex art. 30, c. 4 del D.L. n. 185/2008 che ha introdotto il c. 2-*bis* dall'art. 10 del D.Lgs. n. 460/1997: «*Si considera attività di beneficenza, ai sensi del comma 1, lettera a), numero 3), anche la concessione di erogazioni gratuite in denaro con utilizzo di somme provenienti dalla gestione patrimoniale o da donazioni appositamente raccolte, a favore di enti senza scopo di lucro che operano prevalentemente nei settori di cui al medesimo comma 1 lettera a), per la realizzazione di progetti di utilità sociale*». Sul tema si veda l'articolo *Le Onlus di beneficenza in exLege n. 4/2014*.

<sup>42</sup> Per un primo approfondimento del tema si veda l'articolo *La presenza di enti civili in parrocchia: opportunità, strumenti e limiti in exLege n. 4/2014*.

[su carta intestata della parrocchia]

Io sottoscritto/a

|                    |                 |
|--------------------|-----------------|
| <i>Cognome</i>     | <i>Nome</i>     |
| <i>Nato/a a</i>    | <i>il</i>       |
| <i>residente a</i> | <i>in via</i>   |
| <i>e-Mail</i>      | <i>telefono</i> |

*Tessera Sanitaria (facoltativa)*

avendo preso conoscenza delle attività promosse dalla Parrocchia ...  
esprimo la mia disponibilità a collaborare spontaneamente e gratuitamente  
per la loro realizzazione.

In particolare segnalo quanto segue:

|  |  |             |
|--|--|-------------|
| a) la mia disponibilità  |  |             |
| Giornaliera  | Settimanale<br>giorno/i ...  | Mensile     |
| <input type="checkbox"/> Mattino<br><input type="checkbox"/> Pomeriggio<br><input type="checkbox"/> Sera | <input type="checkbox"/> Mattino<br><input type="checkbox"/> Pomeriggio<br><input type="checkbox"/> Sera |             |
| b) eventuali competenze e abilità  |  |             |
| _____  |  |             |
| _____  |  |             |
| _____  |  |             |
| c) preferenze nell'ambito di impegno   |  |             |
| _____  |  |             |
| _____  |  |             |
| _____  |  |             |
| Luogo e data, .....  |  | Firma ..... |

[segue: informativa e consenso per la Privacy e la Riservatezza]



Ai fini della normativa a tutela della Privacy (D.Lgs. n. 196/03) e della Riservatezza (Decreto Generale della CEI del 1999) autorizzo la Parrocchia a **TRATTARE** i dati personali conferiti nei limiti e per le finalità di cui alla seguente Informativa.

Luogo e data , .....

Firma .....

**Informativa relativa alla tutela della riservatezza, in relazione ai dati personali raccolti per le attività educative della parrocchia.**

Il trattamento di questi dati è soggetto unicamente al Decreto generale della Conferenza Episcopale Italiana “Disposizioni per la tutela del diritto alla buona fama e alla riservatezza” (20 ottobre 1999).

La Parrocchia ... attesta che:

- i dati conferiti saranno utilizzati per organizzare e realizzare le proprie attività in particolare quelle di religione o di culto;
- i dati acquisiti non saranno diffusi o comunicati ad altri soggetti, se non nei limiti necessari per organizzare e realizzare le proprie attività;
- è comunque possibile richiedere alla Parrocchia la cancellazione dei propri dati.



## **INADEMPIMENTO CONTRATTUALE: RISOLUZIONE, RECESSO E RISARCIMENTO DEL DANNO**

L'inadempimento è la mancata o inesatta esecuzione della prestazione dovuta: l'articolo 1218 del codice civile precisa che «*il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l'inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile*». Presupposto dell'inadempimento è, ovviamente, l'esistenza di una *obbligazione* (derivante, ad esempio, da un contratto) in forza della quale un soggetto, detto debitore, è tenuto ad eseguire una determinata prestazione in favore di altro un soggetto, detto creditore.

Una prima fondamentale distinzione da considerare è quella tra inadempimento totale e inadempimento parziale: nel primo caso la prestazione manca del tutto, nel secondo caso la prestazione è stata eseguita, ma con modalità tali da renderla qualitativamente o quantitativamente inesatta. In tale ultima ipotesi rientra, ad esempio, il ritardo nell'esecuzione della prestazione: a tale proposito, si consideri che il termine è da considerarsi essenziale quando l'adempimento ritardato è di fatto privo di interesse per il creditore (l'essentialità può essere disposta espressamente nel contratto oppure valutata in base alle circostanze, tenendo conto che esistono dei contratti che prevedono per loro natura un termine essenziale, tipo i contratti di albergo e quelli di trasporto di persone). Per precludere al debitore l'adempimento tardivo, senza affrontare l'onere di un'azione giudiziaria, il creditore può intimargli per iscritto di adempiere entro un certo lasso di tempo, decorso il quale il contratto si intende senz'altro risolto. Di regola il termine non può essere inferiore ai quindici giorni: decorso inutilmente detto termine, il contratto si risolve di diritto (art. 1454 cod. civ.). Si parla, in tal caso, di diffida ad adempiere, che concede al debitore un "termine di grazia" entro il quale può adempiere evitando la risoluzione.

In caso di inadempimento, la parte insoddisfatta può alternativamente scegliere tra l'adempimento, cioè l'esatta esecuzione della prestazione do-

vuta, oppure la risoluzione del contratto, salvo in ogni caso il risarcimento del danno patito.

La richiesta di adempimento è conveniente quando l'accordo fra le parti è finalizzato ad ottenere cose infungibili (ad es. un immobile, un'opera d'arte), o difficilmente reperibili sul mercato (un oggetto di antiquariato, pezzo unico), oppure ancora l'eliminazione di opere dannose: optando per questa soluzione, si evita anche il rischio di ottenere un'insufficiente liquidazione dell'equivalente in danaro. Al contrario, qualora il contratto abbia ad oggetto cose fungibili o facilmente reperibili sul mercato, è forse preferibile optare per la risoluzione contrattuale, al fine di ottenere una somma di danaro utile per acquistare i beni altrove (senza contare che, a prescindere da questi ragionamenti, l'avente diritto potrebbe aver perso interesse ad ottenere l'adempimento in forma specifica, preferendo comunque l'equivalente in danaro).

Qualora si scelga la strada della risoluzione, è bene precisare che la relativa azione può essere proposta anche dopo che sia stata pronunciata e passata in giudicato la sentenza che condanna all'adempimento, se l'inadempimento persiste; viceversa, se è stata domandata la risoluzione, non può più chiedersi l'adempimento. Dalla data della domanda di risoluzione, la controparte può legittimamente rifiutare l'offerta di adempimento, ovviamente solo qualora la domanda sia fondata, essendo l'inadempimento di sufficiente importanza. Ci sono, infatti, norme che escludono la risolvibilità del contratto per inadempimenti di scarsa importanza: oltre a norme inerenti specifici contratti, esiste una disposizione di carattere generale dettata dall'articolo 1455 del codice civile secondo la quale «*il contratto non si può risolvere se l'inadempimento di una delle parti ha scarsa importanza, avuto riguardo all'interesse dell'altra*». A tale proposito, si consideri che l'inadempimento definitivo e totale giustifica sempre la risoluzione, mentre quello parziale (ritardato o inesatto) implica una valutazione che viene rimessa nelle mani del giudice o dell'arbitro.

Qualora le parti vogliano limitare l'ambito di detto potere discrezionale, possono inserire nel contratto la cd. *clausola risolutiva espressa*, disponendo la risoluzione del contratto nel caso in cui una o talune obbligazioni pattuite non vengano adempiute oppure non vengano eseguite secondo le modalità stabilite. In tal modo, viene sottratto al giudice il potere di negare la risoluzione qualora ritenga che gli inadempimenti in questione non siano sufficientemente gravi. È di fondamentale importanza che la clausola si riferisca a obbligazioni e a modalità di adempimento determinate, poiché la giurisprudenza tende a negare efficacia a clausole generiche che intendano colpire la violazione di qualunque obbligo contrattuale (sono, in tal caso, mere clausole di stile, cioè richiamo alle regole generali di legge in tema di risoluzione).

Parlando di risoluzione contrattuale, vale la pena considerare che mol-

ti contratti sono spesso preceduti dalla sottoscrizione fra le parti di un preliminare, cioè un accordo con il quale le stesse si obbligano a concludere un contratto definitivo, stabilendo già gli elementi essenziali di quest'ultimo (si pensi, ad esempio, alle compravendite immobiliari). Generalmente il preliminare è accompagnato dal versamento di una caparra confirmatoria, cioè una somma di denaro, o quantità di cose fungibili, che il promissario acquirente consegna al promissario venditore allo scopo di garantire l'adempimento delle proprie obbligazioni contrattuali. La clausola contrattuale che disciplina la caparra confirmatoria non prevede formule particolari, né una sottoscrizione apposita delle parti, non avendo natura vessatoria; il patto di caparra ha natura reale poiché presuppone, per la sua efficacia, che l'importo pattuito (o la quantità di cose fungibili) venga effettivamente consegnato all'altra parte.

La Corte di Cassazione è più volte intervenuta sulla natura e la funzione della caparra confirmatoria: da una parte, infatti, vale come garanzia dell'esecuzione del contratto, dall'altra permette, in via di "autotutela", di recedere dal contratto senza rivolgersi ad un giudice, avendo funzione di preventiva e forfettaria liquidazione del danno derivante dal recesso cui una parte è stata costretta a causa dell'inadempimento dell'altra.

Certamente, qualora si perfezioni il contratto definitivo, la caparra assume la natura di acconto sul prezzo e viene pertanto scalata dal prezzo complessivo pattuito tra le parti.

Qualora, invece, una delle parti decida, senza giustificato motivo, di non stipulare il contratto definitivo, l'ordinamento riconosce all'altra parte, quella non inadempiente, una serie di strumenti a tutela dei propri diritti, fra i quali la possibilità di recedere dal contratto trattenendo la caparra medesima, ex articolo 1385, 2° comma, codice civile, oppure in alternativa chiedere al giudice la risoluzione del contratto per inadempimento, fatto salvo, in ogni caso, il risarcimento del danno patito (art. 1453 cod. civ.).

Con riferimento alle possibilità citate, cioè azione di risoluzione con risarcimento integrale del danno subito e azione di recesso con ritenzione della caparra, dottrina e giurisprudenza si sono più volte interrogate sulla cumulabilità o alternatività delle domande stesse.

In più occasioni, la giurisprudenza di legittimità ha affermato che chi agisce per la risoluzione del contratto non ha diritto a trattenere la caparra a titolo di danno minimo risarcibile se non prova l'esistenza del danno subito; una diversa soluzione, infatti, farebbe venire meno, nella parte non inadempiente, l'interesse ad esercitare il recesso di cui all'articolo 1385 codice civile, secondo comma. I due rimedi, pertanto, sembrerebbero essere alternativi e non cumulativi: da una parte sussiste la possibilità di recedere dal contratto, trattenendo la caparra stessa che ha lo scopo di liquidare convenzionalmente il danno da inadempimento, dall'altro la possibilità di agire in giudizio per far dichiarare la risoluzione del contratto, chiedendo al contempo il ristoro integrale dei danni subiti.

La Corte di Cassazione, in una recente sentenza<sup>1</sup>, ha precisato che «secondo il combinato disposto del comma secondo e del comma terzo dell'art. 1385 c.c., di fronte all'inadempimento di una delle parti l'altra può, a sua scelta, recedere dal contratto e trattenere la caparra, ovvero chiedere la risoluzione (o anche l'esecuzione) del contratto e il risarcimento del danno, che in tal caso dovrà allegare e provare secondo le norme generali». La stessa sentenza conferma peraltro che «il recesso previsto dal comma 2 dell'art. 1385 c.c. configura una forma di risoluzione stragiudiziale del contratto, che presuppone l'inadempimento della controparte ed è destinata a divenire operante con la semplice sua comunicazione a quest'ultima, sicché la parte non inadempiente, provocata tale risoluzione mediante diffida ad adempiere, ha diritto di ritenere quanto ricevuto a titolo di caparra confirmatoria come liquidazione convenzionale del danno da inadempimento».

Da ciò si deduce che la parte adempiente, qualora non voglia o non possa agire in giudizio per ottenere l'esecuzione in forma specifica (ci sono casi in cui detta azione è di fatto preclusa, ad esempio nel caso di mancata edificazione dell'immobile promesso in vendita dall'impresa costruttrice nei termini stabiliti in contratto), si trova nella condizione di dovere scegliere tra due possibili strade: recedere trattenendo la caparra, oppure puntare alla risoluzione per inadempimento chiedendo il risarcimento del danno, ma restituendo la caparra. Qualora sia inadempiente la parte che ha versato la caparra, l'altra parte può recedere dal contratto e trattenere quanto ricevuto oppure proporre domanda di risoluzione del contratto. Qualora, invece, sia inadempiente la parte che ha ricevuto la caparra, l'altra parte potrà richiedere il doppio della caparra versata al momento della sottoscrizione del preliminare oppure, evidentemente, decidere di proporre domanda di risoluzione del contratto.

Optando per il recesso, si ha il vantaggio di non dover passare necessariamente per le aule dei tribunali e non dover dimostrare l'ammontare dei danni subiti (come detto la caparra costituisce una liquidazione anticipata del danno subito dalla parte non inadempiente). Quanto alle modalità con le quali esercitare il recesso, si consiglia di inviare alla controparte una lettera raccomandata, in cui si manifesti in maniera espressa l'inadempimento avvenuto e la conseguente volontà di recedere dal contratto, trattenendo la caparra.

Qualora, invece, si decida di domandare la risoluzione del contratto, la parte adempiente deve affrontare un giudizio e soprattutto deve fornire validi ed esaustivi elementi di prova in ordine all'entità del danno subito; si suggerisce di optare per questa ipotesi solo qualora la parte adempiente ritenga che i danni subiti siano nettamente superiori all'ammontare della caparra e, soprattutto, sia in grado di fornire sufficienti prove a supporto.

Torniamo ora ad analizzare gli effetti della risoluzione: come noto, la

---

<sup>1</sup> Cass. Civ. sez. I<sup>o</sup>, n. 5095/2015.

stessa elimina la causa giustificativa delle prestazioni contrattuali e perciò obbliga a restituire ciò che si è eventualmente ricevuto in esecuzione del contratto. In buona sostanza, la risoluzione ha effetto retroattivo fra le parti, il che non significa che il contratto debba considerarsi come mai concluso, anzi la responsabilità del debitore inadempiente è fondata proprio sul contratto risolto e il risarcimento dovuto comprende l'equivalente del profitto che il creditore avrebbe conseguito qualora il contratto avesse avuto regolare esecuzione. Si parla, a tal proposito, di danno emergente e lucro cessante, di cui all'articolo 1223 del codice civile: la perdita subita, il danneggiamento di un bene o l'esecuzione di una spesa costituiscono il danno emergente, mentre il mancato conseguimento di un reddito costituisce il lucro cessante. Il principio fondamentale è che il risarcimento deve porre il contraente leso in una situazione economica equivalente a quella in cui si sarebbe trovato qualora il contratto fosse stato regolarmente adempiuto.

Viene ora da domandarsi quali effetti possa avere la risoluzione di un contratto nei confronti dei terzi acquirenti: immaginiamo che un soggetto abbia venduto un bene ad un altro e quest'ultimo, a sua volta, lo abbia ceduto ad un terzo soggetto. In tal caso, l'eventuale risoluzione del contratto di compravendita tra i primi due soggetti pregiudica i diritti del terzo acquirente? La risposta è negativa, poiché ai sensi dell'articolo 1458, 2° comma, codice civile, i terzi sono tutelati in ogni caso, perciò l'inadempimento, e la risoluzione che ne possa conseguire, non li riguardano.

Affrontiamo, infine, il tema delle autorizzazioni canoniche.

Un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, qualora intenda sottoscrivere un contratto, preliminare o definitivo, deve verificare se il codice di diritto canonico oppure il decreto arcivescovile della diocesi di appartenenza considerino quel tipo di contratto un atto di straordinaria amministrazione: in tal caso, la sottoscrizione deve essere preceduta dall'autorizzazione canonica.

La stessa è necessaria anche quando si debba introdurre una causa avanti alle autorità giudiziarie, al fine di ottenere l'esecuzione oppure la risoluzione del contratto, con conseguente risarcimento del danno.

Qualora, invece, sia sufficiente una semplice comunicazione a controparte e non occorra la pronuncia di un giudice (es. recesso *ex art.* 1385, 2° comma, cod. civ.), non serve alcuna previa autorizzazione dell'Ordinario diocesano.

A prescindere dal tema delle autorizzazioni canoniche, nell'ipotesi in cui un ente ecclesiastico si trovi nella condizione di dover scegliere quale rimedio preferire davanti ad un inadempimento contrattuale, sia in fase di preliminare, sia dopo la sottoscrizione del contratto definitivo, si suggerisce di rivolgersi ai competenti Uffici di curia, al fine di valutare con attenzione la scelta giuridicamente più corretta ed economicamente più vantaggiosa.





## **LE ISPEZIONI IN MATERIA DI LAVORO DOPO IL JOBS ACT**

Con il *Jobs Act* si è voluto intervenire, tra gli altri, anche sul tema dell'attività ispettiva in materia di lavoro in quanto, negli anni, si è sempre più sentita l'esigenza di coordinare gli interventi ispettivi dei diversi enti preposti, al fine di evitare una sovrapposizione dell'attività ed una pluralità di accertamenti, con conseguenti difformità di trattamenti e intralci all'attività produttiva.

### **1. IL NUOVO ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO**

L'evoluzione normativa in materia (in particolare il D.Lgs. n. 124/2004) ha per così dire preparato il terreno agli odierni interventi, giungendo al culmine con il decreto legislativo n. 149/2015 attuativo del *Jobs Act* che ha introdotto importanti modifiche alla disciplina delle ispezioni. La principale novità riguarda l'introduzione di un unico ente creato *ex novo* preposto all'attività di ispezione denominato Ispettorato Nazionale del Lavoro che andrà ad esercitare tutte le funzioni ispettive svolte in precedenza dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'Inps e dall'Inail.

L'articolo 2 del decreto legislativo 149/2015 stabilisce che l'Ispettorato svolga i seguenti compiti:

- a) esercita e coordina, sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria nonché legislazione sociale, ivi compresa la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nei limiti delle competenze già attribuite al personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e gli accertamenti in materia di riconoscimento del diritto a prestazioni per infortuni su lavoro e malattie professionali, della esposizione al rischio nelle malattie professionali, delle caratteristiche dei vari cicli produttivi ai fini della applicazione della tariffa dei premi;
- b) emana circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria, previo

parere conforme del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché direttive operative rivolte al personale ispettivo;

- c) propone, sulla base di direttive del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, gli obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche ed effettua il monitoraggio sulla loro realizzazione;
- d) cura la formazione e l'aggiornamento del personale ispettivo, ivi compreso quello di INPS e INAIL;
- e) svolge le attività di prevenzione e promozione della legalità presso enti, datori di lavoro e associazioni finalizzate al contrasto del lavoro sommerso e irregolare ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124;
- f) esercita e coordina le attività di vigilanza sui rapporti di lavoro nel settore dei trasporti su strada, i controlli previsti dalle norme di recepimento delle direttive di prodotto e cura la gestione delle vigilanze speciali effettuate sul territorio nazionale;
- g) svolge attività di studio e analisi relative ai fenomeni del lavoro sommerso e irregolare e alla mappatura dei rischi, al fine di orientare l'attività di vigilanza;
- h) gestisce le risorse assegnate ai sensi dell'articolo 8, anche al fine di garantire l'uniformità dell'attività di vigilanza, delle competenze professionali e delle dotazioni strumentali in uso al personale ispettivo;
- i) svolge ogni ulteriore attività connessa allo svolgimento di funzioni ispettive ad esso demandata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali;
- j) riferisce al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, all'INPS e all'INAIL ogni informazione utile alla programmazione e allo svolgimento delle attività istituzionali delle predette amministrazioni;
- k) ferme restando le rispettive competenze, si coordina con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale al fine di assicurare l'uniformità di comportamento ed una maggiore efficacia degli accertamenti ispettivi, evitando la sovrapposizione degli interventi.

Il medesimo decreto prevede norme per il coordinamento dell'attività dell'Ispettorato con altri soggetti che svolgono attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale (ad es. Guardia di Finanza) ponendo altresì particolare attenzione alla necessità di condividere le informazioni.

È infatti previsto che l'Ispettorato possa stipulare uno o più protocolli d'intesa per il coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale e protocolli d'intesa con le amministrazioni pubbliche regionali e locali e con le aziende di trasporto pubblico regionale e locale al fine di facilitare la mobilità del personale ispettivo nell'ambito dello svolgimento dei propri compiti.

L'INPS, l'INAIL e l'Agenzia delle entrate sono tenuti a mettere a disposizione dell'Ispettorato, anche attraverso l'accesso a specifici archivi informatici, dati e informazioni utili alla programmazione e allo svolgimento dell'attività di vigilanza e di difesa in giudizio, al fine di orientare l'azione ispetti-

va nei confronti delle imprese che evidenzino fattori di rischio sul piano del lavoro irregolare ovvero della evasione od omissione contributiva e al fine di una maggiore efficacia della gestione del contenzioso.

Al fine di uniformare l'attività di vigilanza ed evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi, si prevede che ogni altro organo di vigilanza che svolge accertamenti in materia di lavoro e legislazione sociale sia tenuto a raccordarsi con le sedi centrale e territoriali dell'Ispettorato.

Il decreto legislativo 149/2015, a sua volta ha rinviato a una serie di decreti attuativi per la disciplina dell'organizzazione del nuovo ente.

In adempimento di ciò, il Governo ha emanato il D.P.C.M. del 23 febbraio 2016, con cui vengono individuate le risorse umane, finanziarie e strumentali del Ministero del lavoro e dell'INAIL e dell'INPS, da trasferire all'Ispettorato, secondo le procedure previste dal medesimo documento. Vengono ribaditi i compiti assegnati all'Ispettorato e indicata la suddivisione degli stessi tra organi centrali di vertice, ispettorati interregionali e ispettorati territoriali.

In particolare, gli ispettorati territoriali eserciteranno prevalentemente le funzioni di coordinamento e razionalizzazione dell'attività di vigilanza; vigilanza e regolazione in materia di lavoro, legislazione sociale e strumenti di sostegno al reddito; tutela, anche civilistica, delle condizioni di lavoro, prevenzione, promozione e informazione per la corretta applicazione della normativa lavoristica e previdenziale; vigilanza sull'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; controllo sull'osservanza delle disposizioni rientranti nei compiti e nelle attribuzioni dell'Ispettorato, per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro; mediazione delle controversie di lavoro; certificazione dei contratti di lavoro; gestione dei flussi migratori per ragioni di lavoro.

Altro importante passo in avanti per dare attuazione e inizio all'attività dell'Ispettorato si è avuto con il D.P.R. n. 109 del 26 maggio 2016, entrato in vigore il 22 giugno 2016 con cui si è adottato lo statuto dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Gli articoli 1 e 2 dello statuto confermano le norme generali sulla natura e le funzioni dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 149/2015, ribadendo che esso svolge le attività ispettive precedentemente di competenza del Ministero del lavoro, dell'INPS e dell'INAIL.

Lo Statuto prevede che l'Ispettorato ha personalità giuridica di diritto pubblico, è dotato di autonomia organizzativa e contabile ed è sottoposto alla vigilanza del Ministro del lavoro ed al controllo della Corte dei conti. Organi dell'Ispettorato sono:

- a) il direttore;
- b) il consiglio di amministrazione;
- c) il collegio dei revisori.

Tutti i componenti degli Organi hanno un mandato triennale, rinnovabile per una sola volta.

Negli articoli successivi vengono disciplinate le competenze degli organi, mentre l'articolo 9 prevede che il direttore dell'Ispettorato stipuli con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali una convenzione che definisca gli obiettivi attribuiti all'Ispettorato per un arco temporale non superiore a tre anni (ossia la durata del mandato degli Organi dell'Ispettorato stesso) con particolare riferimento all'attività di contrasto al lavoro nero e irregolare.

## 2. LA CIRCOLARE INPS N. 76/2015

Poiché, come si può vedere dall'*excursus* normativo sopra effettuato, di fatto, ancora l'Ispettorato non è operativo, interessante a questo punto è vedere come nel frattempo, l'Inps, in particolare, si è dotato di un proprio *vademecum*: con la Circolare n. 76 del 9 maggio 2016, l'Inps ha infatti ripilogato, ai fini della loro armonizzazione, ed aggiornato le istruzioni operative sull'attività di vigilanza e sul procedimento ispettivo, per garantire uniformità di comportamento e trasparenza, sia all'interno che all'esterno dell'Istituto, a tutela dei lavoratori, della leale concorrenza tra imprese e del mercato.

Con la Circolare viene sottolineato come l'accertamento ispettivo è per eccellenza un accertamento fattuale che non può tradursi in una verifica di carattere puramente contabile-amministrativo. All'Ispettore spetta la valutazione di tutte le circostanze del caso concreto e delle specifiche modalità di svolgimento e di esecuzione del singolo rapporto di lavoro. Principio generale è che le ispezioni vanno condotte necessariamente in coppia sia nella fase di primo accesso, sia nelle fasi successive dell'accertamento, compresa la redazione e sottoscrizione del verbale. Ciò costituisce una garanzia sia per i verbalizzanti che per i soggetti sottoposti a verifica. Gli ispettori hanno l'obbligo di qualificarsi esibendo il tesserino di riconoscimento, in mancanza del quale l'accesso non potrà aver luogo. Pertanto, la mancata esibizione, legittima il datore di lavoro ad opporsi all'accesso ispettivo, ferma tuttavia restando la validità degli atti già compiuti.

Ai funzionari ispettivi compete un complesso di poteri che comprende, oltre al potere di ispezione e di accesso ai luoghi di lavoro, anche quello di accertamento consistente nell'attività di osservazione, di ricerca di notizie e prove per verificare l'esistenza dei presupposti del rapporto assicurativo, dell'obbligazione contributiva e delle prestazioni, garantendo la corretta applicazione delle norme che regolamentano la materia. Il personale ispettivo può acquisire, previo consenso, le dichiarazioni dei lavoratori anche al di fuori del posto di lavoro, affinché le stesse siano esenti da condizionamenti di sorta. Durante l'acquisizione delle dichiarazioni non è, inoltre, ammessa la presenza del datore di lavoro o di altra persona che comunque lo rappresenti per evitare che ciò possa influenzare le dichiarazioni stesse. Una volta concluse le attività di verifica espletate nel corso del primo accesso, il personale ispettivo deve predisporre e rilasciare, un apposito verbale di primo

accesso al datore di lavoro o a chi ne fa le veci o, in loro assenza, ai soggetti aventi titolo a riceverlo, ivi compreso il professionista delegato.

Nell'esercizio delle loro funzioni gli ispettori sono dei pubblici ufficiali e i verbali redatti fanno piena prova, fino a querela di falso, dei fatti avvenuti in loro presenza o da loro compiuti. Tale piena prova non riguarda, invece, la veridicità delle dichiarazioni raccolte. Per tale motivo, dunque, è necessario che il contenuto delle dichiarazioni trovi riscontro in documenti o comunque sia avvalorato da altre dichiarazioni rese da altri lavoratori o da terzi. Invero, le sole dichiarazioni non costituiscono prova di per sé ma solo indizio liberamente valutabile in sede di contenzioso dal Giudice.

Nei casi in cui l'accertamento si riveli complesso e prolungato nel tempo il personale ispettivo formula le necessarie richieste di informazione e/o documentazione, anche in forma scritta al soggetto ispezionato o a persona appositamente delegata con l'espreso avvertimento che l'accertamento è ancora in corso.

È poi con il verbale conclusivo dell'accertamento ispettivo che si procede alla constatazione di tutti gli illeciti riscontrati dagli organi di vigilanza. Tale verbale deve contenere gli esiti dettagliati dell'accertamento, con l'indicazione puntuale delle fonti di prova degli illeciti rilevati. Il verbale dovrà altresì indicare gli strumenti di difesa e gli organi ai quali proporre ricorso, specificando i termini entro i quali proporre l'impugnazione. Nella auspicata ipotesi in cui, invece, non venga rilevata alcuna irregolarità, sarà comunque redatto un verbale di accertata regolarità.

Il verbale deve essere notificato entro il termine di 90 giorni dal momento in cui si è concluso l'accertamento, preferibilmente consegnandolo a mani del destinatario e solo in caso di impossibilità la notifica può avvenire a mezzo Posta Elettronica Certificata, oppure per posta.

L'attività dell'ispettore, tuttavia, non finisce qui e restano ancora a suo carico degli adempimenti. In particolare, nell'eventualità in cui si contestino illeciti diffidabili, l'ispettore deve verificare l'ottemperanza alla diffida nel termine di 45 giorni (30 per la regolarizzazione della condotta e 15 per il pagamento della sanzione amministrativa in misura c.d. ridottissima) ovvero 120 giorni in presenza di lavoratori in nero ancora in forza. In caso di inadempimento ovvero di mancato pagamento nei successivi 60 giorni della sanzione in misura ridotta, l'ispettore provvederà alla predisposizione del rapporto da trasmettere alla Direzione Territoriale del Lavoro competente. Inoltre in caso di rilevazione di ipotesi di reato perseguibili d'ufficio, il personale ispettivo dovrà provvedere a riferire in merito al Direttore di Sede, corredando il tutto con ogni documentazione costituente fonte di prova del reato. Sarà poi il Dirigente responsabile, che a sua volta dovrà riferire i fatti in questione all'Autorità Giudiziaria. Il personale ispettivo è tenuto altresì a comunicare alla Guardia di Finanza i fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie.

Come ben indicato nella premessa della circolare citata «*le innovazioni legislative susseguitesesi nel tempo hanno inciso profondamente sull'attivi-*

*tà ispettiva, ampliandone i poteri e le competenze, determinando un necessario ripensamento del ruolo ispettivo, orientato ad un'azione omogenea, efficace ed efficiente, non più rivolta al solo contrasto, ma anche alla prevenzione dei fenomeni evasivi ed elusivi».* La Circolare, dunque, ben si inserisce nel nuovo contesto disegnato dal decreto legislativo 149/2015 in attesa, appunto, che diventi pienamente operativo il nuovo Ispettorato Nazionale del Lavoro nello stesso previsto. Il monito che da tutto ciò si può ricavare è che oggi, ancora più di un tempo, è assolutamente necessario essere in regola con ogni adempimento, di qualunque natura esso sia (contributivo, fiscale, lavoristico, ecc.), visti gli amplissimi poteri di verifica e di denuncia riservati agli ispettori che possono in ogni momento suonare alla porta.

---

**«PROGETTO SCUOLA PER L'INFANZIA»  
DELL'OGLR**

---





## **L'APPLICATIVO "BILANCIO E GESTIONE" PER LE SCUOLE PER L'INFANZIA PARITARIE**

Con l'inizio dell'anno scolastico 2016-2017 le scuole per l'infanzia paritarie della Lombardia potranno disporre di un nuovo applicativo *web* per:

1. raccogliere i dati dei bilanci consuntivi elaborati sulla base della contabilità generale dal proprio commercialista,
2. elaborare il bilancio preventivo delle varie attività gestite (asilo nido, sezione primavera, scuola per l'infanzia) per uno o più anni,
3. controllare l'andamento della gestione dell'anno in corso in riferimento al preventivo elaborato utilizzando, ogni quadrimestre, i dati raccolti nella contabilità generale.

Questo prodotto è stato progettato dal Gruppo di lavoro "Progetto Scuola per l'Infanzia" promosso dall'Osservatorio Giuridico Legislativo Regionale della Conferenza Episcopale Lombarda al quale partecipano professionisti che da anni accompagnano le scuole per l'infanzia e alcuni rappresentanti delle Fism provinciali della Lombardia<sup>1</sup>.

Come già illustrato in *exLege* n. 1/2015 si è scelto di offrire ai gestori delle scuole per l'infanzia uno strumento *web online* al fine di:

1. facilitare quanto più possibile l'uso da parte di coloro che si prendono cura della gestione e dell'amministrazione delle scuole per l'infanzia, sia quelle parrocchiali, sia quelle la cui titolarità è di enti morali (fondazioni o associazioni) o enti commerciali (cooperative);
2. evitare i limiti dell'uso connessi alla necessità di installare il prodotto su un determinato computer (per es. quello della segreteria della scuola),
3. consentire il costante sviluppo ed aggiornamento dell'applicativo e la sua immediata disponibilità per tutti coloro che scelgono di utilizzarlo.

Al centro dell'attenzione del Gruppo di lavoro vi è, infatti, il prezioso

---

<sup>1</sup> Particolare gratitudine alla Fism provinciale di Padova che ha provveduto alla elaborazione informatica delle intuizioni che caratterizzano questo applicativo.

servizio reso dal gestore<sup>2</sup> al quale compete inderogabilmente la responsabilità di impostare l'anno scolastico in modo tale da poter "condurre" e non, invece, "dover subire" i profili economico-finanziari dell'attività educativo-didattica. Si deve, infatti, tener conto che per quanto la gestione delle scuole per l'infanzia abbia una struttura di oneri e proventi piuttosto rigida<sup>3</sup>, le sorprese alla chiusura dell'esercizio annuale sono (sempre) amare quando manca un minimo di programmazione. Inoltre questa rigidità (soprattutto dei costi) produce sulla conduzione economica-finanziaria dell'anno i medesimi effetti che hanno gli ammortizzatori scarichi sulle autovetture: amplificano assai gli effetti anche dei minimi imprevisti e ostacoli che si incontrano lungo la strada<sup>4</sup>.

Purtroppo, però, i nostri gestori (parroci o consigli di amministrazione) non riescono ad investire molte risorse – in termini di tempo e di persone già competenti – per predisporre e monitorare un percorso economico-finanziario sostenibile<sup>5</sup>: proprio per sostenere questo impegno si è predisposto un applicativo *web* che nelle intenzioni vuole accrescere quanto più possibile l'efficienza e l'efficacia della "fatica" dei gestori che ogni anno sono chiamati a:

1. (mese di dicembre anno 0) raccogliere – con l'aiuto del commercialista e dello studio-paghe – i dati necessari<sup>6</sup> per determinare l'importo della ret-

---

<sup>2</sup> Per il presente contributo si intende per "gestore" sia l'ente titolare dell'attività (parrocchia, istituto religioso, fondazione di culto, fondazione e associazione civile, cooperativa sociale...), sia – in senso lato – la e o le persone che per incarico dell'ente gestore provvedono alla amministrazione e all'organizzazione dell'attività.

<sup>3</sup> La maggior parte dei costi sono riferiti al personale che, per lo più, sono lavoratori subordinati assunti a tempo indeterminato; i costi variabili sono marginali e sono proporzionali al numero degli alunni (mensa), mentre i costi fissi hanno un impatto piuttosto significativo quando gli iscritti non saturano il numero di posti disponibili (riscaldamento, costi amministrativi, prestazioni professionali, manutenzioni minuite).

<sup>4</sup> Alcuni esempi: la prassi attesta che la necessità di sostituire temporaneamente una dipendente genera comunque un costo ulteriore; l'assenza della cuoca interna cui si supplisce temporaneamente con un servizio di *catering* esterno aumenta in modo esponenziale il costo pro capite della mensa; la necessità di provvedere tempestivamente ad una riparazione genera un *deficit* finanziario che potrebbe essere non sopportabile dagli ordinari flussi di cassa.

<sup>5</sup> Di solito, e correttamente, la prima attenzione dei gestori è rivolta alla ricerca e alla crescita delle insegnanti e della figura del coordinatore didattico.

<sup>6</sup> I dati necessari sono, anzitutto, il numero dei bambini che potrebbero ragionevolmente essere iscritti, il costo del personale (per gli insegnanti, per il personale addetto a tutti i servizi necessari, per le figure a supporto dei bambini con disabilità), il costo dei servizi amministrativi (contabilità, buste paghe, sicurezza luoghi di lavoro e sicurezza alimentare, segreteria), il costo del servizio mensa, la manutenzione ordinaria e l'ammortamento degli oneri pluriennali. In alcuni casi, purtroppo, anche il costo per il finanziamento dell'attività (interessi su fidi e mutui).

ta che sarà formalmente richiesta alle famiglie che iscriveranno i loro bambini e verificare le intenzioni dell'amministrazione comunale in merito al tipo e all'importo dei contributi che intende assicurare per l'anno scolastico successivo<sup>7</sup>;

2. (alla chiusura delle iscrizioni, per es. marzo anno 0+1) rielaborare il preventivo di dicembre inserendo i dati definitivi, ora disponibili;
3. (da settembre anno 0+1) raccogliere i documenti contabili e trasferirli tempestivamente al commercialista e allo studio-paghe affinché possano essere registrati in modo altrettanto tempestivo nella contabilità generale utilizzando criteri di imputazione ai conti e sottoconti univoci e stabili<sup>8</sup>;
4. (entro gennaio anno 0+2 ed entro aprile anno 0+2) poter disporre dei cosiddetti bilanci di verifica quadrimestrali estratti dal commercialista dalla contabilità generale così da poter realizzare un iniziale controllo di gestione,
5. (entro settembre anno 0+2) poter disporre del bilancio consuntivo dell'anno scolastico appena concluso e rileggere i risultati gestionali alla luce del bilancio preventivo definitivo predisposto nel mese di marzo anno 0+1.

Come ben sanno coloro che riescono a gestire la scuola sulla base di un bilancio preventivo affidabile<sup>9</sup> l'impegno descritto è meno oneroso di quanto potrebbe apparire, a condizione di aver ben chiaro gli obiettivi e di poter disporre degli strumenti (anche informatici) necessari e dei dati relativi all'attività dell'anno che verrà.

---

<sup>7</sup> Quest'ultimo passaggio è ancor più decisivo qualora l'ente gestore adotti (o debba adottare) una politica delle rette parametrata all'ISEE: si deve, infatti, tener presente che senza aver coscienza dei contributi assicurati dall'amministrazione comunale e del modo di determinarli è praticamente impossibile elaborare un preventivo minimamente affidabile. Inoltre l'esperienza segnala che i meccanismi talvolta "proposti" espongono il gestore ad un livello di incertezza in merito *al quantum* potrà essere incassato annualmente dalle famiglie che rasenta l'ingiustizia.

<sup>8</sup> La predisposizione di criteri univoci e stabili per imputare i fatti economici ai conti e ai sottoconti è assolutamente necessaria per poter comparare i risultati dei diversi anni.

<sup>9</sup> L'elaborazione del preventivo non è un compito che può essere delegato al commercialista perché è il primo impegno che grava su colui che ha la responsabilità di gestire ed organizzare l'attività educativa-didattica; al commercialista e agli altri professionisti è, invece, necessario chiedere di rendere disponibili per tempo i dati che sono (solo) in loro possesso al fine di poterli "trasformare" in elementi del preventivo. Sempre nella logica di evitare equivoci, il preventivo non può essere redatto semplicemente replicando il passato (bilancio consuntivo precedente) o limitandosi ad applicare percentuali in aumento o in diminuzione. Questo meccanismo, comunque del tutto errato, avrebbe potuto funzionare (in apparenza) negli anni di "abbondanza", quando anche senza programmazione la gestione della scuola assai difficilmente avrebbe potuto deragliare. Oggi, invece, disponendo di strade assai strette (ossia risorse molto limitate ed adempimenti stringenti), senza una guida sicura è pressoché impossibile arrivare alla meta con serenità e senza danni. Circa l'uso delle percentuali si dirà in seguito quando e come il loro utilizzo può essere ammesso.

Proprio in merito agli obiettivi dell'azione di programmazione (bilancio preventivo) e controllo (verifica dei risultati economico-finanziari relativi all'andamento della gestione dell'anno scolastico ancora in corso) l'applicativo *web* è stato elaborato evitando due estremi: voler monitorare anche le virgole od i granelli di sabbia, oppure, accontentarsi di conoscere, per esempio, il totale delle rette che saranno incassate o il costo complessivo lordo di tutto il personale. Tra gli estremi vi è la virtù: per questo la sezione dedicata al preventivo consente agli enti gestori sia di distinguere le diverse attività (nido, primavera, scuola per l'infanzia), sia di avere una ponderata analiticità dei costi e dei ricavi<sup>10</sup>.

Per quanto l'informatica possa aiutare, niente può essere così semplice o automatizzato da non chiedere un minimo di applicazione in termini di tempo e di conoscenza... ma chi ha già cominciato ad utilizzare l'applicazione IDEAFISM può attestare che è un impegno che ben ripaga già nel breve termine.

Per minimizzare l'impegno di apprendere il funzionamento, l'applicativo è stato predisposto avendo alcune attenzioni:

- eliminare quanto più possibile la digitazione del medesimo dato/comando (per es. è sufficiente correlare una sola volta i conti utilizzati dal commercialista per redigere il conto consuntivo con quelli del piano dei conti *standard* adottato dall'applicativo; in tal modo i bilanci degli anni successivi saranno importati in automatico)<sup>11</sup>;
- utilizzare solo i dati della contabilità generale (fiscale) predisposta dal commercialista al fine di non avere bilanci contraddittori<sup>12</sup>; per questo motivo è decisiva un'alleanza tra il gestore ed il commercialista affinché

---

<sup>10</sup> In particolare, per quanto riguarda il costo del personale (che può rappresentare anche l'80% dei costi totali), si è scelto di sommare in un'unica voce la retribuzione, i contributi previdenziali e gli oneri assicurativi; nel contempo, però, si distinguono gli importi complessivi relativi ai contratti a tempo indeterminato, a quelli a tempo determinato, ai lavoratori autonomi, alle prestazioni occasionali e all'uso dei *voucher*. Queste distinzioni permettono, infatti, di comprendere le dinamiche del costo del lavoro rapportate alle dimensioni dell'attività (numero iscritti e numero delle classi) e alla presenza di dipendenti a tempo (per es. in sostituzione di maternità, per l'assistenza ai bambini con disabilità o per progetti particolari e sperimentali).

<sup>11</sup> In futuro si vorrebbe integrare tale applicativo con IDEAFISM al fine di attingere alla sua anagrafica e alla sua contabilità per acquisire i dati relativi all'anno scolastico ritenuti necessari (per es. il numero degli iscritti, i parametri ISEE, le rette complessive attese in relazione a ciascun iscritto, i maggiori contributi dovuti per le attività accessorie).

<sup>12</sup> Purtroppo, a motivo del fatto che – erroneamente – si considera il servizio reso dal commercialista un mero adempimento fiscale, la contabilità generale rimane indisponibile al gestore o è disponibile solo ben oltre la fine dell'anno scolastico in oggetto, i collaboratori del gestore devono elaborare a loro volta una contabilità generale sulla base dei medesimi dati/documenti: tale soluzione è paragonabile a colui

- con l'impegno (contenuto) di entrambi si possa – entrambi – disporre dei dati economico-finanziari necessari per svolgere il proprio ruolo<sup>13</sup>;
- consentire la preparazione di più modelli di bilancio preventivo al fine di permettere al gestore di prefigurare diversi scenari (per es. in relazione a diversi importi delle rette, al numero di iscritti, al numero di sezioni, alle tipologie di attività extradidattiche, alla pianta organica) e di compararne la sostenibilità economico-finanziaria;
  - consentire di scegliere un determinato livello di analiticità del bilancio preventivo individuando quali voci di conto utilizzare<sup>14</sup>; questa flessibilità dell'applicativo ne consente l'opportuno utilizzo tanto a scuole la cui attività è piuttosto ridotta, tanto a quelle le cui attività sono molteplici (nido, primavera, scuola per l'infanzia e attività extradidattiche) e/o con volumi di affari più significativi;
  - offrire una rappresentazione del costo del personale che, come anticipato, eviti l'analiticità spinta – ma di scarsa utilità pratica – e una sinteticità tale da impedire qualsiasi valutazione del costo del personale<sup>15</sup> e, dunque, praticamente inutile per valutare i risultati gestionali e per accompagnare la gestione *in itinere*;

---

che acquista – con una certa spesa – un'autovettura e poi ... la spinge per farla muovere invece che riempire il serbatoio di carburante.

<sup>13</sup> I medesimi dati della contabilità generale servono al commercialista per elaborare il bilancio consuntivo civilistico e determinare l'imponibile fiscale, al gestore per controllare l'andamento dell'attività. Per questo motivo è necessario un accordo su come procedere allo scambio dei dati. Per esempio: l'ente gestore dovrà impegnarsi a trasmettere al commercialista, a scadenza fissa, tutti i documenti contabili ricevuti e quelli da esso stesso elaborati (le ricevute per l'incasso delle rette e dei contributi), il commercialista dovrà impegnarsi a registrare tempestivamente tutti i documenti contabili e provvedere alle altre registrazioni al fine di redigere – non oltre la fine del mese di gennaio e la fine del mese di aprile – i bilanci di verifica. Inoltre potrà essere opportuno che già il gestore provveda ad annotare su ciascun documento che trasmette al commercialista (anche a mezzo mail) il conto della contabilità generale che dovrà essere imputato; in alternativa potrebbe essere anche sufficiente indicare l'oggetto dell'operazione (per es. un determinato incasso è relativo ad una retta arretrata oppure ad una liberalità; una fattura di un professionista è relativa ai servizi amministrativi oppure ad una consulenza educativa).

<sup>14</sup> Per esempio, anche se il piano dei conti dell'applicativo distingue la voce "materiale didattico" (codice 01.00.01.05), dalla voce "giochi e giocattoli" (codice 01.00.01.07), per predisporre il bilancio preventivo si potrebbe anche utilizzare uno dei due conti per definire l'importo complessivo destinato a finanziare entrambi i costi. È però necessario annotare che tale importo serve a finanziare i due tipi di spesa.

<sup>15</sup> Qui emerge la necessità anche di coinvolgere lo studio-paghe in quanto solo esso è in grado di trasmettere lo stato del costo del personale distinguendo tra: a) le funzioni didattiche e le altre funzioni, b) lavoro dipendente a tempo indeterminato e lavoro dipendente a tempo determinato, c) lavoro autonomo nell'area didattico-educativa e lavoro autonomo nell'area amministrativa e organizzativa (per es.

- offrire un modello (grafico) di rielaborazione del bilancio consuntivo già predisposto dal commercialista capace di far emergere più immediatamente gli elementi che rivelano possibili miglioramenti gestionali e quelli che preannunciano esiti poco fausti;
- evidenziare gli scostamenti tra il bilancio preventivo definitivo dell'anno scolastico (non l'anno civile) e quanto rilevato con i bilanci quadrimestrali<sup>16</sup> estrapolati dal commercialista attingendo alla contabilità generale, così da avere immediata coscienza sia degli eventi che possono avere impatto positivo, sia dei fatti che se non corretti condurranno ad un *deficit* (più o meno sopportabile).

Prima di illustrare le sezioni dell'applicativo disponibili nella versione 1.0 va segnalato che per utilizzarlo è necessario disporre di un *account* e di una *password*<sup>17</sup>; tuttavia i dati inseriti saranno visibili oltre che al gestore (e ai suoi collaboratori) anche da altri soggetti:

- per quanto riguarda le scuole gestite dalle parrocchie, anche dall'Ufficio Amministrativo della Curia diocesana,
- per quanto riguarda le scuole i cui gestori sono iscritti alla FISM, dalla Fism della provincia di riferimento.

Questa scelta è strategica! Consente, infatti, di elaborare alcune *best practice*, da rendere disponibili a tutte le scuole, e di definire alcuni *benchmark*, utili a valutare l'efficienza e la sostenibilità nel breve periodo delle scelte gestionali delle singole scuole<sup>18</sup>.

Pertanto, scegliendo di utilizzare l'applicativo, ciascun ente gestore potrà non solo "condurre" e non subire la gestione delle proprie attività, ma

---

RSPP, responsabile HACCP, manutenzione impianti), d) lavoro accessorio e lavoro autonomo occasionale. In sede di elaborazione del preventivo è, invece, necessario che lo studio-paghe elabori per ciascun lavoratore (subordinato o autonomo) il costo lordo a carico della scuola da settembre a agosto; questi dati permettono al gestore di elaborare il preventivo determinando con precisione il costo lordo della pianta organica per l'anno successivo. In mancanza di questo livello di analiticità il preventivo risulterà fortemente limitato in ordine alla sua affidabilità.

<sup>16</sup> Si suggerisce la verifica con scadenza quadrimestrale ritenendo tale frequenza un buon punto di equilibrio tra l'esigenza del gestore di avere tempestiva evidenza dello stato dell'attività e quella del commercialista di avere i tempi per procedere alle registrazioni contabili dei documenti ricevuti dal gestore a fine mese.

<sup>17</sup> Per richiedere l'*account* e la *password* si utilizzi il *format* pubblicato in [www.bilancioegestionescuolainfanzia.it](http://www.bilancioegestionescuolainfanzia.it)

<sup>18</sup> Tale beneficio sarebbe impossibile da conseguire mancando la disponibilità degli enti gestori di concedere al "sistema" di poter leggere e valutare i propri dati economico-finanziari. Queste funzionalità non saranno però disponibili immediatamente in quanto occorre poter disporre sia di alcune serie storiche (cioè i bilanci consuntivi di alcuni anni scolastici) che dei dati non economici che caratterizzano le singole gestioni, come, per esempio, il numero di alunni, la tipologia dell'immobile utilizzato (vetustà, funzionalità della disposizione degli ambienti, spazi inutilizzati, manutenzioni straordinarie programmate), la composizione della pianta organica e i contrat-

consentirà al “sistema” di predisporre indici e riferimenti utili per assicurare il futuro di tutte le scuole. Un semplice esempio: si potrà verificare se il costo per alunno della propria scuola è in linea con quello medio conseguito dalle scuole limitrofe e simili; non si disporrà, infatti, di un indice un po’ astratto ma di un parametro molto legato al territorio e al contesto grazie alla collaborazione delle altre scuole che utilizzano l’applicativo<sup>19</sup>.

Questa modalità di elaborare tanto le *best practice* quanto i *benchmark* corrisponde ad un’intuizione che regge il sistema delle scuole per l’infanzia che hanno costellato il territorio di ampie zone d’Italia, cioè il profondo legame delle singole scuole con il territorio e il contesto sociale.

Certo si è consapevoli che è ancora diffusa una sorta di atavica “riservatezza” circa le scelte economico-finanziarie e ciò potrebbe dissuadere dall’utilizzare l’applicativo, ma per lo stato in cui si trovano moltissime scuole per l’infanzia questo atteggiamento sarebbe assai poco ripagante. Inoltre si deve considerare che va crescendo la richiesta del pubblico di conoscere i risultati gestionali delle attività finanziate con risorse pubbliche: poter disporre di uno strumento condiviso da molte scuole per elaborare il bilancio consuntivo e dare credibilità al bilancio preventivo renderebbe assai più affidabile la rappresentazione che ciascuna scuola darà di sé.

## 1. SEZIONE BILANCIO

Il primo menù a tendina apre al mondo del bilancio consuntivo e del bilancio preventivo.

- a) *Consuntivo – Consultazione*. Permette di accedere ai bilanci consuntivi inseriti dal gestore, distinti per anni (civili o scolastici) e per attività (nido, primavera, scuola per l’infanzia, attività extradidattiche).
- b) *Consuntivo – Modifica*. Consente di inserire in modo univoco il bilancio consuntivo redatto dal commercialista. La prima volta che si inserisce un bilancio consuntivo è necessario “mappare” i campi, ovvero collegare i conti utilizzati dal commercialista con i conti che costituiscono il piano dei

---

ti applicati... Con un po’ di pazienza e la collaborazione di molti enti gestori tutto ciò maturerà.

<sup>19</sup> Difficile poter ritenere poco rilevante per la determinazione, per esempio, del costo per alunno il fatto che una piccola scuola sia collocata nelle belle valli bergamasche, oppure nella brughiera varesina, oppure all’ombra della Torrazzo di Cremona, oppure che sia parte di una serie di scuole gestite da un unico istituto religioso. L’esempio più eloquente di quanto alcune circostanze determinano la sostenibilità di alcune scelte gestionali è la presenza delle religiose: laddove non possono essere più presenti i costi del personale inesorabilmente aumentano in modo più che esponenziale. Dunque non esistono ricette gestionali universali, tanto meno parametri ugualmente applicabili in tutte le circostanze: certo i vestiti possono nascere dal medesimo modello, ma le misure e le rifiniture non possono che cambiare, altrimenti il risultato sarà ridicolo.

conti standard dell'applicativo<sup>20</sup>. È sufficiente disporre di un foglio *excel* (estensione .csv) con le colonne titolate in modo preciso<sup>21</sup>. È anche possibile modificare i bilanci consuntivi già importati (sia in riferimento agli importi che ai conti).

- c) *Bilancino*. Consente di importare i dati dei bilanci (quadrimestrali) estratti a cura del commercialista dalla contabilità generale e arricchiti con alcune scritture di chiusura (virtuali). Possono essere elaborati molteplici bilanci di verifica, sempre disponibili per compararli con il preventivo.
- d) *Preventivo*. In questa sezione si possono costruire diversi progetti di bilancio preventivo (per es. per anno scolastico o per anno civile, per una o più attività, commisurato con le diverse prospettive delle iscrizioni ...). Per agevolare l'elaborazione dei preventivi è possibile evidenziare in parallelo un bilancio consuntivo. Per ora non è ancora attiva la funzione che "suggerisce" gli importi del bilancio preventivo attingendo alla corrispondente voce del consuntivo. Per elaborare il preventivo è decisivo, come anticipato, poter disporre per tempo di alcuni dati conosciuti solo dal commercialista e dal servizio paghe.
- e) *Piano dei Conti*. Questa funzione consente di mappare il piano dei conti del commercialista con quello dell'applicativo. È possibile correggere la mappatura, come pure integrarla alla luce di nuovi conti utilizzati da bilanci consuntivi successivi.

Il bilancio preventivo è il cuore dell'applicativo in quanto consente di prendere coscienza di come si sta sviluppando l'anno scolastico, comparandolo con il preventivo definitivo adottato dall'ente gestore. La funzione permette di confrontare – conto per conto – quanto si era preventivato e quanto finora è stato imputato. Anche se già ora viene indicato (in percentuale) il rapporto tra il dato del bilancio di verifica e quello del preventivo, si vorrebbe arricchire la funzione con un controllo (minimo) dei flussi di cassa al fine di consentire al gestore di individuare in anticipo gli eventuali momenti di criticità per quanto riguarda la liquidità. Il controllo di gestione può essere sviluppato non solo in riferimento a tutte le attività del gestore ma anche in riferimento a ciascuna attività (per es. il nido o la primavera o la scuola per l'infanzia).

## 2. SEZIONE GESTIONE

Questa funzione consente di personalizzare l'applicativo definendo le attività (di *default* "Istruzione" codice 1) e i centri di costo (per es. 1. Scuola

---

<sup>20</sup> Si veda l'Appendice 1.

<sup>21</sup> Si vedano le istruzioni pubblicate in Appendice 2.



per l'infanzia, 2. Sezione Primavera, 3. Nido, 4. Oneri e Proventi comuni). In tal modo ciascun ente gestore può definire il livello di analiticità che intende adottare (o è, al momento, in grado di adottare)<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Per esempio, un ente gestore che ha la scuola per l'infanzia, il nido, la primavera e alcuni oneri e proventi non imputabili ad un determinato centro di costo potrebbe creare altrettanti centri di costo; al contrario un altro gestore potrebbe decidere per ora di gestire tutte le attività come un unico centro di costo in quanto non dispone di una contabilità generale che permette di imputare i fatti contabili ad uno o all'altro centro di costo. Nulla impedisce che in futuro, anche il secondo gestore adotti un sistema più analitico.

## PIANO DEI CONTI

|                     | <b>CONTO ECONOMICO</b>  |
|---------------------|---|
| <b>Codice costi</b> | <b>Descrizione</b>  |
| 01.00.01.00         | BENI DI CONSUMO C/ACQUISTO                                    |
| 01.00.01.01         | cancelleria - stampati - libri e giornali - materiale ufficio |
| 01.00.01.02         | piccole attrezzature - utensili - stoviglie                   |
| 01.00.01.03         | materiale di consumo c/acquisto                               |
| 01.00.01.04         | generi alimentari   |
| 01.00.01.05         | materiale didattico   |
| 01.00.01.06         | indumenti   |
| 01.00.01.07         | giochi e giocattoli   |
| 01.00.01.08         | prodotti farmaceutici   |
| 01.00.01.09         | beni diversi  |
| 01.00.02.00         | COSTI PER SERVIZI   |
| 01.00.02.01         | spese di trasporto  |
| 01.00.02.02         | gas metano o altro combustibile                               |
| 01.00.02.03         | spese gestione riscaldamento                                  |
| 01.00.02.04         | servizi di vigilanza  |
| 01.00.02.05         | spese di manutenzione e riparazioni (minute)                  |
| 01.00.02.06         | canoni di assistenza  |
| 01.00.02.07         | spese telefoniche e servizi informatici                       |
| 01.00.02.08         | energia elettrica   |
| 01.00.02.09         | acqua   |
| 01.00.02.10         | corsi aggiornamento e formazione                              |
| 01.00.02.11         | assicurazioni   |
| 01.00.02.12         | servizi contabilità   |
| 01.00.02.13         | servizi paghe/contributi                                      |
| 01.00.02.14         | servizi consulenza  |
| 01.00.02.15         | servizi sicurezza luoghi di lavoro/HACCP                      |
| 01.00.02.16         | servizi pulizia   |
| 01.00.02.17         | servizi mensa   |

|             |  |
|-------------|--|
| 01.00.02.18 | spese postali  |
| 01.00.02.19 | spese di rappresentanza  |
| 01.00.02.20 | quote associative  |
| 01.00.02.21 | omaggi   |
| 01.00.02.22 | arrotondamenti e abbuoni passivi                                   |
| 01.00.02.23 | prestazioni occasionali - compenso                                 |
| 01.00.02.24 | prestazioni occasionali - contributi                               |
| 01.00.02.25 | rimborsi spese a servizi   |
| 01.00.02.26 | spese diverse  |
| 01.00.03.00 | COSTO PERSONALE  |
| 01.00.02.26 | spese diverse  |
| 01.00.03.01 | personale educativo a tempo indeterminato - retribuzione lorda     |
| 01.00.03.04 | personale educativo a tempo indeterminato - TFR                    |
| 01.00.03.05 | personale educativo a tempo determinato - Retribuzione lorda       |
| 01.00.03.08 | personale educativo a tempo determinato - TFR                      |
| 01.00.03.09 | coordinatrice didattica a tempo indeterminato - Retribuzione lorda |
| 01.00.03.12 | coordinatrice didattica a tempo indeterminato - TFR                |
| 01.00.03.13 | coordinatrice didattica a tempo determinato - Retribuzione lorda   |
| 01.00.03.16 | coordinatrice didattica a tempo determinato - TFR                  |
| 01.00.03.17 | coordinatrice didattica a collaborazione - Compenso lordo          |
| 01.00.03.20 | personale educativo a collaborazione - Compenso lordo              |
| 01.00.03.23 | personale ATA e tempo indeterminato - Retribuzione lorda           |
| 01.00.03.26 | personale ATA e tempo indeterminato - TFR                          |
| 01.00.03.27 | personale ATA e tempo determinato - Retribuzione lorda             |
| 01.00.03.30 | personale ATA e tempo determinato - TFR                            |
| 01.00.03.31 | personale ATA a collaborazione - Compenso lordo                    |
| 01.00.03.34 | prestazioni occasionali & Lavoro accessorio - Compenso lordo       |
| 01.00.04.00 | AMMORTAMENTI   |
| 01.00.04.01 | ammortamento immobili  |
| 01.00.04.02 | ammortamento macchinari ed impianti                                |
| 01.00.04.03 | ammortamento mobili di ufficio                                     |
| 01.00.04.04 | ammortamento oneri pluriennali                                     |
| 01.00.04.05 | ammortamenti beni immateriali                                      |

|                      |   |
|----------------------|---|
| 01.00.05.00          | ONERI TRIBUTARI                                 |
| 01.00.05.01          | diritti camerali - valori bollati               |
| 01.00.05.02          | imposte e tasse deducibili                      |
| 01.00.05.03          | imposte e tasse indeducibili                    |
| 01.00.05.04          | IMU   |
| 01.00.05.05          | sanzioni/ammende/soprattasse                    |
| 01.00.06.00          | ONERI FINANZIARI E BANCARI                      |
| 01.00.06.01          | interessi passivi c/c                           |
| 01.00.06.02          | interessi passivi su finanziamenti              |
| 01.00.06.03          | spese per servizi bancari - commissioni e spese |
| 01.00.07.00          | ONERI STRAORDINARI                              |
| 01.00.07.01          | sopravvenienze passive indeducibili             |
| 01.00.07.02          | sopravvenienze passive deducibili               |
| 01.00.08.00          | RETTIFICHE                                      |
| 01.00.08.01          | ammortamenti indeducibili                       |
| 01.00.08.02          | costi indeducibili                              |
| 01.00.08.03          | sanzioni/ammende/soprattasse                    |
|                      |   |
|                      | <b>CONTO ECONOMICO</b>                          |
| <b>Codice ricavi</b> | <b>Descrizione</b>                              |
| 02.00.01.00          | RICAVI E PROVENTI ATTIVITÀ ISTITUZIONALI        |
| 02.00.01.02          | contributi altri enti                           |
| 02.00.01.03          | contributi Comune                               |
| 02.00.01.04          | contributi MIUR                                 |
| 02.00.01.05          | contributi Regione                              |
| 02.00.01.07          | rette   |
| 02.00.01.08          | contributi famiglie - attività extradidattiche  |
| 02.00.01.09          | buoni pasto                                     |
| 02.00.02.00          | BENEFICIENZA E LIBERALITÀ                       |
| 02.00.02.01          | oblazioni                                       |
| 02.00.02.02          | raccolta occasionale di fondi                   |
| 02.00.02.03          | 5 per mille                                     |

|                        |  |
|------------------------|--|
| 02.00.03.00            | PROVENTI STRAORDINARI                                |
| 02.00.03.01            | successioni - legati - donazioni                     |
| 02.00.03.02            | contributi pubblici straordinari e/o pluriennali     |
| 02.00.04.00            | RICAVI E PROVENTI - ALTRI                            |
| 02.00.04.01            | abbuoni attivi                                       |
| 02.00.04.02            | arrotondamenti attivi                                |
| 02.00.04.03            | sconti attivi  |
| 02.00.05.00            | PROVENTI FINANZIARI                                  |
| 02.00.05.01            | interessi attivi c/c bancari                         |
| 02.00.05.02            | interessi attivi polizza assicurativa TFR            |
| 02.00.06.00            | PROVENTI STRAORDINARI                                |
| 02.00.06.01            | sopravvenienze attive non tassate                    |
| 02.00.06.02            | sopravvenienze attive                                |
| 02.00.07.00            | PROVENTI ISTITUZIONALI                               |
| 02.00.07.01            | quote associative                                    |
| 02.00.07.02            | altri contributi                                     |
|                        |  |
|                        | <b>STATO PATRIMONIALE</b>                            |
| <b>Codice attività</b> | <b>Descrizione</b>                                   |
| 03.00.00.00            | CREDITI VERSO ASSOCIATI PER VERSAMENTI ANCORA DOVUTI |
| 03.00.00.01            | versamenti dovuti                                    |
| 04.00.00.00            | IMMOBILIZZAZIONI                                     |
| 04.00.01.00            | 1) impianto e ampliamento                            |
| 04.00.01.01            | modifica statuto                                     |
| 04.00.01.02            | spese per acquisto d'azienda                         |
| 04.00.02.00            | 7) altre immobilizzazioni immateriali                |
| 04.00.02.01            | costi pluriennali su beni di terzi                   |
| 04.00.03.00            | 1) terreni e fabbricati                              |
| 04.00.03.01            | terreni  |
| 04.00.03.02            | immobili sede  |
| 04.00.03.03            | immobili commerciali                                 |
| 04.00.03.04            | costruzioni leggere                                  |

|             |   |
|-------------|---|
| 04.00.04.00 | 2) impianti e macchinari                                      |
| 04.00.04.01 | impianti generici   |
| 04.00.04.02 | macchinari  |
| 04.00.05.00 | 3) attrezzature industriali e commerciali                     |
| 04.00.05.01 | attrezzature da cucina  |
| 04.00.05.02 | attrezzature didattiche                                       |
| 04.00.05.03 | giochi  |
| 04.00.06.00 | 4) altri beni   |
| 04.00.06.01 | altri beni materiali  |
| 04.00.06.02 | telefonia   |
| 04.00.06.03 | mobili e arredi   |
| 04.00.06.04 | macchine d'ufficio  |
| 04.00.06.05 | condizionatori  |
| 04.00.06.06 | automezzi   |
| 04.00.07.00 | 5) immobilizzazioni in corso e acconti                        |
| 04.00.07.01 | immobilizzazioni materiali in corso                           |
| 04.00.07.02 | acconti a fornitori su acquisti                               |
| 05.00.00.00 | ATTIVO CIRCOLANTE   |
| 05.01.00.00 | RIMANENZE   |
| 05.01.01.00 | 1) materie prime, sussidiarie e di consumo                    |
| 05.01.01.01 | rimanenze iniziali di materie prime, sussidiarie e di consumo |
| 05.02.00.00 | CREDITI   |
| 05.02.01.00 | 1) verso famiglie   |
| 05.02.01.01 | famiglie ricevute emesse                                      |
| 05.02.01.02 | famiglie ricevute da emettere                                 |
| 05.02.01.03 | altri crediti   |
| 05.02.01.04 | altri crediti (oltre 12m)                                     |
| 05.02.01.05 | crediti in sofferenza   |
| 05.02.02.00 | 4) verso altri  |
| 05.02.02.01 | crediti vs/parrocchia   |
| 05.02.02.02 | crediti v/regione per voucher                                 |
| 05.02.02.03 | crediti per anticipazioni c/spese                             |

|             |  |
|-------------|--|
| 05.02.02.04 | fornitori c/anticipi                     |
| 05.02.02.05 | acconto ires                             |
| 05.02.02.06 | acconto irap                             |
| 05.02.02.07 | credito ires esercizio precedente        |
| 05.02.02.08 | credito irap esercizio precedente        |
| 05.02.02.09 | crediti vs erario per rimborso 730       |
| 05.02.02.10 | crediti verso inail                      |
| 05.02.02.11 | crediti verso inps                       |
| 05.02.02.12 | crediti vs/erario per ritenute subite    |
| 05.02.02.13 | crediti verso compagnie di assicurazione |
| 05.02.02.14 | crediti verso enti per contributi        |
| 05.02.02.15 | crediti vs dipendenti per f.do spese     |
| 05.02.02.16 | bonus 80,00 euro                         |
| 05.02.02.17 | crediti diversi                          |
| 05.02.02.18 | iva c/acquisti                           |
| 05.02.02.19 | iva c/erario a credito                   |
| 05.02.03.00 | 5) verso altri (oltre 12m)               |
| 05.02.03.01 | depositi cauzionali in denaro            |
| 05.02.03.02 | crediti per imposte anticipate           |
| 05.02.03.03 | altri crediti                            |
| 05.03.00.00 | ATTIVITÀ FINANZIARIE                     |
| 05.03.01.00 | 1) partecipazioni                        |
| 05.03.02.00 | 2) altri titoli                          |
| 05.03.02.01 | titoli c/to mantello                     |
| 05.03.02.02 | titoli c/to cedole                       |
| 05.03.02.03 | deposito titoli                          |
| 05.03.02.04 | polizze/titoli fondo tfr                 |
| 05.04.00.00 | DISPONIBILITÀ LIQUIDE                    |
| 05.04.01.00 | 1) depositi bancari e postali            |
| 05.04.01.01 | banche c/c attivi                        |
| 05.04.01.02 | depositi postali                         |
| 05.04.02.00 | 2) assegni e carte                       |

|                         |   |
|-------------------------|---|
| 05.04.02.01             | assegni bancari                           |
| 05.04.02.02             | assegni circolari                         |
| 05.04.02.03             | carta prepagata                           |
| 05.04.03.00             | 3) denaro e valori in cassa               |
| 05.04.03.01             | cassa denaro                              |
| 05.04.03.02             | cassa valori                              |
| 05.04.03.03             | cassa dipendenti                          |
| 05.04.03.04             | cassa valuta                              |
| 06.00.00.00             | <b>RATEI E RISCONTI</b>                   |
| 06.00.00.01             | ratei attivi                              |
| 06.00.00.02             | risconti attivi                           |
| 06.00.00.03             | risconti attivi vari                      |
| 06.00.00.04             | risconti attivi pluriennali               |
| 06.00.00.05             | oneri anticipati di leasing               |
| 06.00.00.06             | ratei attivi - dipendenti                 |
|                         |   |
|                         | <b>STATO PATRIMONIALE</b>                 |
| <b>Codice passività</b> | <b>Descrizioni</b>                        |
| 07.00.00.00             | <b>PATRIMONIO NETTO</b>                   |
| 07.00.01.00             | 1) fondo di dotazione                     |
| 07.00.01.01             | dotazione patrimoniale                    |
| 07.00.01.02             | capitale netto                            |
| 07.00.01.03             | versamento titolare/associati             |
| 07.00.02.00             | 3) riserve di rivalutazione               |
| 07.00.02.01             | fondo rivalutazione monetaria legge (...) |
| 07.00.02.02             | fondo rivalutazione legge (...)           |
| 07.00.02.03             | fondo rivalutazione                       |
| 07.00.03.00             | 4) riserva legale                         |
| 07.00.03.01             | riserva legale                            |
| 07.00.04.00             | 5) riserve statutarie                     |
| 07.00.04.01             | riserva statutaria                        |
| 07.00.05.00             | 7) altre riserve e fondi di gestione      |



|             |   |
|-------------|---|
| 07.00.05.01 | riserva facoltativa                                 |
| 07.00.05.02 | versamento associati c/copertura perdite            |
| 07.00.05.03 | riserva indisponibile                               |
| 07.00.05.04 | riserva avanzi di gestione per iniziative generiche |
| 07.00.05.05 | fondo di gestione                                   |
| 07.00.06.00 | 8) utili (perdite) portati a nuovo                  |
| 07.00.06.01 | avanzo d'esercizio                                  |
| 07.00.06.02 | avanzo esercizi precedenti                          |
| 07.00.07.00 | 9) utile (perdita) d'esercizio                      |
| 07.00.07.01 | utile d'esercizio                                   |
| 07.00.07.02 | perdita d'esercizio                                 |
| 08.00.01.00 | 1) trattamento di quiescenza e obblighi simili      |
| 08.00.02.00 | 2) fondo imposte                                    |
| 08.00.02.01 | fondo imposte                                       |
| 08.00.02.02 | fondo imposte differite                             |
| 08.00.03.00 | 3) altri fondi                                      |
| 08.00.03.01 | fondo rischi su cambi                               |
| 08.00.03.02 | fondo di manutenzione                               |
| 08.00.03.03 | altri fondi per rischi ed oneri futuri              |
| 08.00.08.00 | b) fondo rischi e oneri                             |
| 09.00.00.00 | TRATTAMENTO FINE RAPPORTO LAVORO SUBORDINATO        |
| 09.00.00.01 | fondo tfr   |
| 10.00.00.00 | DEBITI  |
| 10.00.01.00 | 2) associati e/o titolare c/finanziamento           |
| 10.00.02.00 | 3) banche   |
| 10.00.02.01 | mutui ipotecari                                     |
| 10.00.02.02 | aperture di credito con garanzia reale              |
| 10.00.02.03 | altri debiti con garanzia reale                     |
| 10.00.02.04 | banche c/c passivi                                  |
| 10.00.02.05 | banche c/anticipi su crediti                        |
| 10.00.02.06 | altri debiti verso banche                           |
| 10.00.03.00 | 5) altri finanziatori                               |

|             |   |
|-------------|---|
| 10.00.03.01 | debiti verso società finanziarie                  |
| 10.00.03.02 | depositi di dipendenti                            |
| 10.00.03.03 | altri debiti finanziari                           |
| 10.00.04.00 | 7) acconti  |
| 10.00.04.01 | clienti c/anticipi                                |
| 10.00.04.02 | caparra confirmatoria                             |
| 10.00.05.00 | 9) fornitori                                      |
| 10.00.05.01 | fornitori italia                                  |
| 10.00.05.02 | fornitori c/fatture da ricevere                   |
| 10.00.06.00 | 10) fornitori (oltre 12 mesi)                     |
| 10.00.06.01 | fornitori italia                                  |
| 10.00.06.02 | fornitori c/fatture da ricevere                   |
| 10.00.07.00 | 11) titoli di credito                             |
| 10.00.07.01 | effetti passivi commerciali                       |
| 10.00.07.02 | effetti passivi finanziari                        |
| 10.00.07.03 | altri debiti rappresentati da titoli di credito   |
| 10.00.08.00 | 13) tributari                                     |
| 10.00.08.01 | iva c/vendite                                     |
| 10.00.08.03 | iva c/erario a debito                             |
| 10.00.08.04 | iva in sospeso su vendite a enti pubblici         |
| 10.00.08.05 | iva c/acquisti intra                              |
| 10.00.08.06 | erario c/ritenute su redditi di lavoro dipendente |
| 10.00.08.07 | erario c/ritenute su redditi di lavoro assimilato |
| 10.00.08.08 | addizionale regionale irpef                       |
| 10.00.08.09 | addizionale comunale irpef                        |
| 10.00.08.10 | imposta sostitutiva tfr                           |
| 10.00.08.11 | erario c/ritenute su redditi di lavoro autonomo   |
| 10.00.08.12 | erario c/ritenute su redditi di capitale          |
| 10.00.08.13 | erario c/ritenute su altri redditi                |
| 10.00.08.14 | erario c/ritenute su provvigioni                  |
| 10.00.08.15 | altri debiti tributari                            |
| 10.00.08.16 | debiti per saldo ires                             |

|             |  |
|-------------|--|
| 10.00.08.17 | debiti per saldo irap                                |
| 10.00.09.00 | 14) tributari (oltre 12m)                            |
| 10.00.09.01 | iva conto erario                                     |
| 10.00.09.02 | iva in sospeso su vendite a enti pubblici            |
| 10.00.09.03 | erario c/ritenute su redditi di lavoro dipendente    |
| 10.00.09.04 | erario c/ritenute su redditi di lavoro assimilato    |
| 10.00.09.05 | addizionale regionale irpef                          |
| 10.00.09.06 | addizionale comunale irpef                           |
| 10.00.09.07 | imposta sostitutiva tfr                              |
| 10.00.09.08 | erario c/ritenute su redditi di lavoro autonomo      |
| 10.00.09.09 | erario c/ritenute su redditi di capitale             |
| 10.00.09.10 | erario c/ritenute su altri redditi                   |
| 10.00.09.11 | erario c/ritenute su provvigioni                     |
| 10.00.09.12 | altri debiti tributari                               |
| 10.00.09.13 | debiti per saldo ires                                |
| 10.00.09.14 | debiti per saldo irap                                |
| 10.00.10.00 | 15) istituti previdenziali                           |
| 10.00.10.01 | debiti previdenziali per dipendenti                  |
| 10.00.10.02 | debiti previdenziali per cococo/cocopro              |
| 10.00.10.03 | debiti previdenziali per associati in partecipazione |
| 10.00.10.04 | debiti vs Inail                                      |
| 10.00.10.05 | previdenza complementare                             |
| 10.00.10.06 | debiti vs enti previdenziali per ratei stipendi      |
| 10.00.10.07 | debiti vs inps per multe disciplinari                |
| 10.00.11.00 | 16) istituti previdenziali (oltre 12m)               |
| 10.00.11.01 | debiti previdenziali per dipendenti                  |
| 10.00.11.02 | debiti previdenziali per cococo/cocopro              |
| 10.00.11.03 | debiti previdenziali per associati in partecipazione |
| 10.00.11.04 | debiti vs inail                                      |
| 10.00.11.05 | previdenza complementare                             |
| 10.00.11.06 | debiti vs enti previdenziali per ratei stipendi      |
| 10.00.11.07 | debito vs inps per tfr                               |

|             |   |
|-------------|---|
| 10.00.12.00 | 17) altri debiti                                |
| 10.00.12.01 | debiti verso amministratori                     |
| 10.00.12.02 | debiti verso revisori                           |
| 10.00.12.03 | debiti verso il personale                       |
| 10.00.12.04 | debito per collaboratori a progetto             |
| 10.00.12.05 | debiti verso collaboratori occasionali          |
| 10.00.12.06 | debiti verso associati in partecipazione        |
| 10.00.12.07 | debiti per trattenute sindacali                 |
| 10.00.12.08 | debiti per 13.ma / 14.ma / ferie e permessi     |
| 10.00.12.09 | altri debiti                                    |
| 10.00.12.10 | debiti verso terzi per anticipazioni di cassa   |
| 10.00.12.11 | debiti per locazioni                            |
| 10.00.12.12 | debiti verso servizi interbancari               |
| 10.00.12.13 | debiti per locazioni                            |
| 10.00.12.14 | debiti verso servizi interbancari               |
| 11.00.00.00 | RATEI E RISCOINTI                               |
| 11.00.00.01 | ratei passivi                                   |
| 11.00.00.02 | risconti passivi                                |
| 11.00.00.03 | risconti passivi pluriennali                    |
| 12.00.00.00 | FONDO AMMORTAMENTO                              |
| 12.00.00.01 | fondo ammortamento spese per modifica statuto   |
| 12.00.00.02 | fondo ammortamento oneri per acquisto d'azienda |
| 12.00.00.03 | fondo ammortamento migliorie su beni di terzi   |
| 12.00.00.04 | fondo ammortamento terreni                      |
| 12.00.00.05 | fondo ammortamento immobili civili              |
| 12.00.00.06 | fondo ammortamento immobili commerciali         |
| 12.00.00.07 | fondo ammortamento costruzioni leggere          |
| 12.00.00.08 | fondo ammortamento impianti generici            |
| 12.00.00.09 | fondo ammortamento macchinari                   |
| 12.00.00.10 | fondo ammortamento attrezzatura cucina          |
| 12.00.00.11 | fondo ammortamento attrezzature didattiche      |
| 12.00.00.12 | fondo ammortamento giochi                       |

|             |   |
|-------------|---|
| 12.00.00.13 | fondo ammortamento altri beni                           |
| 12.00.00.14 | fondo ammortamento telefonia                            |
| 12.00.00.15 | fondo ammortamento mobili e arredi                      |
| 12.00.00.16 | fondo ammortamento macchine d'ufficio                   |
| 12.00.00.17 | fondo ammortamento condizionatori                       |
| 12.00.00.18 | fondo ammortamento automezzi                            |
| 13.00.00.00 | FONDO SVALUTAZIONE                                      |
| 13.00.00.01 | fondo svalutazione materie prime, sussidiarie e consumo |
| 13.00.00.02 | fondo svalutazione crediti                              |
| 13.00.00.03 | fondo svalutazione altri titoli                         |
| 14.00.00.00 | DISAVANZO DI ESERCIZIO                                  |
| 14.00.00.01 | disavanzo d'esercizio                                   |
| 14.00.00.02 | disavanzo esercizi precedenti                           |

## ISTRUZIONI PER IMPORTARE I DATI DI BILANCIO

### Impostazione dei file

Formato testo CSV (Comma Separated Value)

- a) Carattere di separazione dei campi: virgola (,)
- b) Carattere di separazione dei decimali: punto (.)
- c) Carattere di raccolta stringa: doppio apice (")

### Intestazione delle colonne

Le colonne vanno intestate con il nome del campo. Non importa la loro sequenza.

### Piano dei conti

Per importare il piano dei conti utilizzare i seguenti campi. Nel caso di più conti della scuola da mappare sullo stesso conto standard inserire più righe con lo stesso conto standard.

### Campi

- CODICE\_STANDARD (obbligatorio); individua il codice del conto come indicato nel piano dei conti standard (Es. 01.01.02)
- CODICE\_SCUOLA (obbligatorio); indica il codice del conto scuola su cui mappare il conto standard (Es. C80.80.801)
- NOME\_SCUOLA; è una descrizione facoltativa del conto scuola

### Bilancio consuntivo

Per ogni file va indicato un solo anno (civile o scolastico). Quando si importa un bilancio, tutti i dati per l'anno indicato vengono resettati e sovrascritti dai nuovi dati presenti nel file che si sta importando. L'importazione del bilancio non influenza eventuali preventivi e il piano dei conti.

### Campi

- ANNO\_CIVILE (obbligatorio se non c'è l'anno scolastico); indica l'anno civile a cui si riferisce il dato di bilancio.
- ANNO\_SCOLASTICO (obbligatorio se non c'è l'anno civile); è l'anno scolastico a cui si riferisce il dato di bilancio.
- ATTIVITA (predefinito 1); è il codice dell'attività a cui si riferisce il dato di bilancio. Se si possiede solamente una attività indicare il codice "1" oppure non inserire la colonna.
- CENTRO\_COSTO (predefinito 1); indica il codice del centro di costo a cui si riferisce il dato di bilancio. Se si possiede solamente un centro di costo indicare il codice "1" oppure non inserire la colonna.
- CONTO (obbligatorio); indica il codice del conto standard o del conto scuola.
- IMPORTO (obbligatorio) in forma numerica. Utilizzare il punto (.) come separatore decimale.
- DESCRIZIONE; eventuale descrizione del conto che viene utilizzato per identificare il conto scuola, utile nel caso che questo non sia ancora mappato nel conto standard.
- DETTAGLIO; indica che il codice di dettaglio del conto. Se valorizzato con "R" indica che è un conto "Riassuntivo" e quindi non viene considerato come un componente di bilancio. Se invece il campo non viene valorizzato lo si considera come un conto componente di bilancio.

---

# APPROFONDIMENTI

---





## L'ISTITUTO DEL TRUST E IL "TRUST DOPO DI NOI"

### 1. CENNI SULL'ISTITUTO DEL TRUST

L'istituto del *trust*<sup>1</sup> entra nel panorama degli strumenti giuridici *nazionali* a seguito della ratifica, avvenuta con legge 16 ottobre 1989, n. 364<sup>2</sup>, della c.d. *Convenzione de L'Aja*, avente come finalità dichiarata quella di individuare la legge applicabile ai *trust*, oltre che di risolvere i conflitti fra Stati in cui questo istituto è riconosciuto e quelli in cui invece non trova riconoscimento. Il recepimento da parte dell'Italia della Convenzione non ha avuto l'effetto di introdurre normativamente il *trust* all'interno del sistema, ma ha solo consentito di riconoscere gli effetti giuridici e, quindi, la validità della istituzione in Italia di *trust* regolati da una legge straniera.

Molto sinteticamente<sup>3</sup> si può indicare che, normalmente, i soggetti co-

---

<sup>1</sup> La bibliografia in materia di *trust* è molto ampia. Si possono qui ricordare, a mero titolo di inquadramento esemplificatorio, i seguenti testi di riferimento: D. HAYTON, P. MATTHEWS, C. MITCHELL, *Underhill and Hayton Law relating to Trusts and Trustees*, Lexisnexis, 2010; J. PENNER, *The law of trusts*, Oup Oxford, 2012; D.J. HAYTON, *Law of Trusts*, Sweet & Maxwell, 2003; *Hayton and Mitchell: text, cases and materials on the law of trusts and equitable remedies*, Sweet & Maxwell, 2015, per la manualistica internazionale; M. LUPOI, *Istituzioni del diritto dei trust e degli affidamenti fiduciari*, Cedam, 2010; M. LUPOI, *Atti istitutivi di trust e contratti di affidamento fiduciario*, Giuffrè, 2010; D. ZANCHI (a cura di), *Il Trustee nella gestione dei patrimoni*, Giappichelli Editore, 2008; F. ROTA E G. BIASINI, *Il trust e gli istituti affini in Italia*, Giuffrè editore, 2007; M. LUPOI, "Trusts", Giuffrè editore, 2001, per la manualistica italiana.

<sup>2</sup> Si tratta della *Convenzione sulla legge applicabile ai trusts e sul loro riconoscimento* adottata il 1.7.1985 a l'Aja (c.d. *Convenzione de L'Aja*), ratificata dall'Italia con L. 16.10.1989, n. 364, in vigore dal 1.1.1992.

<sup>3</sup> È molto interessante l'evoluzione storica che ha portato, nei sistemi di *common law* all'elaborazione dei principi che rappresentano l'essenza del *trust* e ne hanno consentito, lungo un periodo di centinaia di anni, l'evoluzione giuridica fino ai giorni nostri. Su questi argomenti, anche e soprattutto per la valorizzazione delle relazioni fra *trust* e diritto canonico si veda: M. FERRANTI, *L'apporto del diritto canonico nella disciplina delle pie volontà fiduciarie testamentarie del diritto inglese*, Giuffrè editore, 2008.

involti nella vita di un *trust* sono tre<sup>4</sup>: il disponente, il *trustee* e i beneficiari<sup>5</sup>. Il disponente dà vita al *trust* e gli trasferisce (con atti contestuali o successivi) un bene o un diritto, nominando un *trustee* (che assume l'onere di perseguire le finalità del *trust*) e stabilendo le modalità di gestione del patrimonio nonché la destinazione dei redditi prodotti e dei beni in *trust*.

Gli effetti prodotti dalla istituzione e dotazione di un *trust* sono, molto sinteticamente:

- la segregazione dei beni e diritti oggetto di *trust*, nel senso che tali beni e diritti non possono essere aggrediti dai creditori personali né del disponente, né del *trustee*, né dei beneficiari, in quanto vincolati e destinati espressamente alle finalità o scopo del *trust* e, genericamente, alla programmazione destinataria che da esso discende;
- la posizione del *trustee* come destinatario di obbligazioni fiduciarie.

Dopo la ratifica della Convenzione de L'Aja gli studiosi hanno discusso a lungo in merito alla possibilità di ammettere nel nostro sistema i c.d. *trust interni*, cioè quelli in cui l'unico elemento di estraneità al sistema giuridico italiano è la legge regolatrice, mentre risultano italiani sia i beni o diritti oggetto di *trust* che il disponente, il *trustee* e i beneficiari.

Una giurisprudenza sempre più proattiva in materia<sup>6</sup>, insieme ad una dottrina sempre più omogenea sull'argomento, nonché l'introduzione del-

---

<sup>4</sup> Sono tuttavia fondamentali le proposizioni dettate in M. LUPOLI, *Trusts*, Giuffrè 2001, 1-7, fra le quali «Non è vero che un *trust* coinvolga tre soggetti», con la quale sono indicate fin nelle premesse del fondamentale trattato, quanto facili siano le esemplificazioni non sempre veritiere, nonché i facili fraintendimenti cui un avvicinamento all'istituto del *trust* non approfondito può condurre.

<sup>5</sup> Tuttavia, il *trustee* può coincidere con il *disponente* e, talora anche con il *beneficiario*, oppure il *beneficiario* può non esistere (ad es. nel caso dei *trust* di scopo quali i *charitable trust*); inoltre, normalmente nei *trust* interni, è presente la figura di garanzia, denominata *guardiano*.

<sup>6</sup> Sono ormai numerose le sentenze in materia di *trust* interni; per una panoramica in tal senso cf *La giurisprudenza italiana sui trust – dal 1899 al 2009, Quaderni della Rivista "Trust e attività fiduciarie"*, Milano, 2009. Sentenza fondamentale in Italia in materia di *trust* è Tribunale di Bologna, 1.10.2003, n. 4545; sono molti, inoltre, i precedenti giurisprudenziali stranieri che assumono rilevanza anche in materia di *trust* interni, fra questi quello forse più ricordato, ed oggettivamente rilevantissimo è *Saunders v Vautier* (1841). Limitando un esame sistematico alle sole sentenze ed ordinanze emanate dalla Corte di Cassazione nel 2015 e nel 2016 si citano le seguenti: Cassazione, I sezione – 20.2.2015 n. 3456, Cassazione VI sezione – 18.3.2015 ordinanza n. 5322, Cassazione VI sezione – 12.3.2015 ordinanza n. 5028, Cassazione VI sezione – 25.2.2015 ordinanza n. 3886, Cassazione VI sezione 24.2.2015 ordinanze n. 3737 e n. 3735, Cassazione III sezione – 10.2.2015 n. 5929, Cassazione III sezione – 26.1.2015 n. 3416, Cassazione III sezione – 14.1.2015 n. 1341, Cassazione V sezione – 18.12.2015 n. 25478 e n. 25479, Cassazione sezione tributaria civile – 18.12.2015 n. 25480, Cassazione II sezione penale – 17.3.2016 n. 11209, Cassazione III sezione penale – 22.2.2016 n. 6798, Cassazione I sezione – 1.2.2016 n. 1873, Cassazione II sezione – 29.1.2016 n.

l'articolo 2645-ter del codice civile, hanno comportato una progressiva attestazione della legittimità dei c.d. *trusts interni*. Un ulteriore e definitivo passo avanti in tal senso è stato apportato dalla legge 27 dicembre 2006 n. 296 che, con l'articolo 1 commi dal 74 al 76, ha introdotto espressamente una regolamentazione fiscale per i *trust* in materia di imposizione diretta. In particolare è stato modificato l'articolo 73, comma 1, lettere b), c) e d), tramite l'affiancamento ai soggetti ivi indicati (enti commerciali, non commerciali e non residenti) dei *trusts* stessi, prevedendone l'inclusione, a seconda dei casi, in una delle tre categorie fiscali<sup>7</sup>. L'Agenzia delle entrate, a sua volta, ha emanato, in materia, numerose circolari di approfondimento in merito agli aspetti fiscali concernenti i *trust* nonché il trattamento specifico di talune casistiche<sup>8</sup>.

## 2. ALCUNI ELEMENTI DI BASE IN MATERIA DI TRUST

Secondo una delle possibili definizioni di *trust*, esso è negozio unilaterale programmatico recettizio e soggetto a rifiuto (tranne quando il *trustee* corrisponda al disponente). La struttura tipica di un *trust* identifica una pluralità di soggetti, ognuno dei quali riveste un ufficio specifico.

Nel contesto del diritto dei *trust* sono fondamentali concetti non normalmente considerati, o propri, del diritto interno, in particolare sono rilevanti alcuni principi attinenti i poteri dei soggetti coinvolti quali la distinzione e peculiarità dei poteri: personali, fiduciari e discrezionali.

È fondamentale considerare che un principio cardine, con riferimento al *trustee*, è la necessità che lo stesso agisca sempre in assenza di conflitto di interesse. Secondo la definizione classica la legittima esistenza di un *trust* implica l'esistenza di una triplicità di elementi (le c.d. tre certezze): la volontà, il fondo, i beneficiari.

I beneficiari possono essere classificati differenziandoli fra: *contingent* e *vested* (dizione utilizzata in italiano: non quesiti e quesiti). Il *beneficiario vested* è un soggetto che ha un diritto pieno e difendibile in giudizio in merito alla posizione di *interesse* che gli è attribuita nell'ambito del contesto del *trust*.

---

1716, Cassazione III sezione penale – 26.11.2015 n. 9238, Cassazione VI sezione – 7.3.2016 n. 4482, Cassazione III sezione penale – 9.10.2015 n. 40534, Cassazione III sezione penale – 30.6.2015 n. 9229.

<sup>7</sup> Per un inquadramento del *trust* dal punto di vista fiscale con analisi delle implicazioni osservate dalle varie angolazioni che il diritto tributario comporta si veda: T. TASSANI, *I Trusts nel sistema fiscale italiano*, Pacini editore, 2012; M. BASTIANELLI, *Trust e fisco*, Giuffrè, 2014.

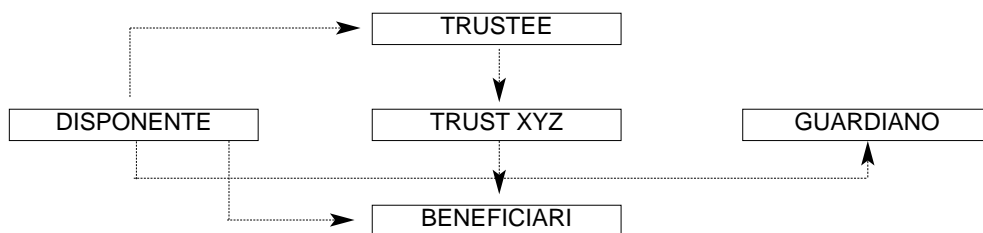
<sup>8</sup> È fondamentale, anche considerando l'evidenza dello sforzo di approfondimento che dal documento emerge, la Circolare di inquadramento sistematico n. 48/E del 6.8.2007; ulteriori documenti di prassi rilevanti, fra i molti emanati nel corso degli anni dall'Agenzia delle entrate, sono le Circolari: n. 3/E del 22.1.2008, n. 43/E del 10.10.2009, n. 61/E del 27.12.2010 e n. 38/E del 1.8.2011.

Nei *trust* a causa familiare è solito distinguere fra: *beneficiari del reddito* e *beneficiari del fondo*, nonché attribuire a taluni soggetti prerogative specifiche, nell'ambito dei poteri del *trustee*, di utilizzo del fondo o del reddito<sup>9</sup>.

Si utilizza la seguente terminologia:

- *disponente* (nel Regno Unito: *settlor*, in altri contesti giuridici: *grantor* o *trustor*),
- *trustee* (sostantivo non traducibile),
- *beneficiario* (nel Regno Unito: *beneficiary* o, talvolta, *object*),
- *guardiano* (nel contesto internazionale: *protector* o, talora, *advisor*),
- *fondo in trust*: l'insieme dei beni e diritti segregati nel rapporto giuridico di *trust*,
- *trust interno*: *trust* il cui unico elemento di estraneità con l'Italia è la legge regolatrice,
- *trust estero*: *trust* che, fiscalmente, sia qualificabile come “non residente” in Italia,
- *trust per beneficiari*: è un *trust* che è pensato a favore di specifici soggetti;
- *trust di scopo*: è un *trust* la cui missione non è rivolta ad uno specifico soggetto, ma a più ampi scopi di varia utilità.

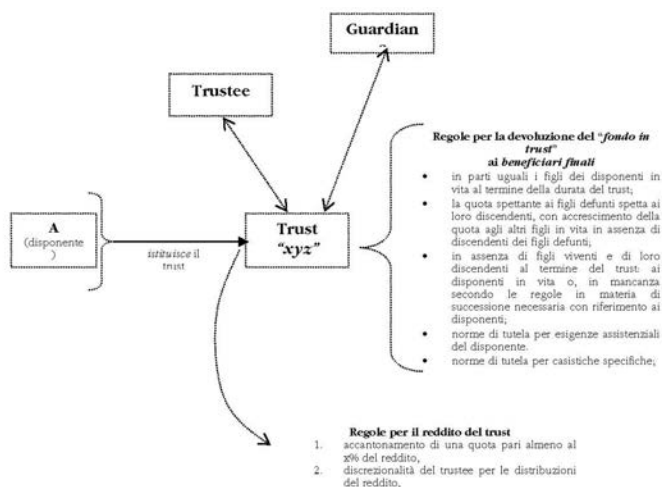
Una struttura schematica tipica di un *trust familiare*<sup>10</sup> si presenta come la seguente:



<sup>9</sup> La classificazione fra “*trust opaco*” e “*trust trasparente*”, spesso citata, ha rilievo esclusivamente fiscale e discende dalla codificazione dell'art. 73, c. 2 del TUIR nel quale sono trattati diversamente i *trust*, con riferimento all'imposizione sul reddito, a seconda che abbiano “beneficiari individuati” (allorché il reddito del *trust* è imputato agli stessi) oppure no (allorché, invece, il reddito del *trust* è imputato al *trust*, che, in ogni caso è autonomo soggetto di imposta).

<sup>10</sup> Si intende cioè un *trust* avente “causa” familiare (attinente cioè in senso lato alla famiglia e ai suoi bisogni ed interessi), distinguibile da quelli avente, in senso più generale, causa “liberale” o “di garanzia” o “solutoria”.

La struttura può essere ulteriormente elaborata (con specificazioni di mera esemplificazione riferite alle regole di devoluzione del *fondo in trust* e di attribuzione del reddito) come nel seguente schema:



### 3. LA LEGGE SUL TRUST DOPO DI NOI

Recentemente, come noto, è stata approvata in via definitiva dal Senato e successivamente pubblicata in Gazzetta ufficiale la legge 22 giugno 2016, n. 112 in Gazzetta Ufficiale n. 146 del 24 giugno 2016 (di seguito indicata anche più semplicemente come "Legge")<sup>11</sup>.

La norma (il cui titolo è *Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare*) ha vari obiettivi attinenti al benessere e la piena inclusione sociale, nonché l'autonomia, delle persone con disabilità e si concretizza, in termini funzionali, quale ulteriore strumento (si può ritenere di estremamente maggiore efficienza) rispetto a quelli che già oggi il codice civile e le leggi speciali rendono disponibili in materia di tutela dei diritti delle persone fragili o con disabilità<sup>12</sup>.

Molteplici sono gli aspetti rilevanti relativi alla norma. Limitandosi a

<sup>11</sup> La rivista del Consiglio Nazionale del Notariato ha recentemente illustrato i contenuti innovativi della norma, sia dal punto di vista fiscale sia da quello civile con due interventi, rispettivamente: T. TASSANI, *La legge sul Dopo di noi e i benefici fiscali per i negozi di separazione patrimoniale*, CCN Notizie, 8.7.2016 e D. MURITANO, *La legge sul Dopo di noi prime osservazioni sugli aspetti civilistici*, CCN Notizie, 12.7.2016.

<sup>12</sup> Il riferimento, senza alcuna pretesa di esaustività è, ad esempio, agli istituti dell'interdizione, inabilitazione ed amministratore di sostegno, all'istituto della sostituzione fedecommissaria, alle donazioni modali, alla fondazione, ai contratti di mantenimento, all'usufrutto e al vincolo di destinazione ex art. 2645-ter.

sottolineare quelli che si possono ritenere i più importanti si evidenzia<sup>13</sup>:

- la circostanza, fondamentale, che una legge dello Stato, diversa dalla Convenzione de L'Aja e dalla norma fiscale (l'art. 73 del TUIR) citi e si occupi di regolare l'istituto del *trust* pur solo in una delle sue possibili declinazioni<sup>14</sup>,
- la circostanza che nel testo definitivo della legge venga citato un istituto, quello del *contratto di affidamento fiduciario*, non regolato da alcuna norma italiana, e di sola creazione dottrinale, obbligando l'interprete a valutare la portata di tale citazione che, di fatto, sembra introdurlo nel contesto normativo<sup>15</sup>,
- la circostanza che la legge attribuisca in modo esplicito un ruolo rilevante nel contesto dei contratti di affidamento fiduciario "dopo di noi" ad enti aventi la qualifica di Onlus.

L'articolo 1, comma 3 della Legge recita:

*«La presente legge è volta, altresì, ad agevolare le erogazioni da parte di soggetti privati, la stipula di polizze di assicurazione e la costituzione di trust, di vincoli di destinazione di cui all'articolo 2645-ter del codice civile e di fondi*

---

<sup>13</sup> Non sono oggetto delle presenti note gli ambiti trattati dagli artt. 2, 3 e 4 della Legge che trattano di "livelli essenziali delle prestazioni" da fornire a persone disabili (art. 2) e dell'istituzione di un importante fondo (art. 3), già creato e finanziato, per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive di sostegno familiare da utilizzare a fronte di attività progettuali rivolti in particolare alla "deistituzionalizzazione". Analogamente non è trattato il contenuto dell'art. 5 con il quale è modificato l'art. 15 c. 1 del TUIR introducendo, a decorrere dal periodo di imposta in corso al 31.12.2016 una specifica detrazione fiscale per premi di assicurazione sulla vita aventi per oggetto il rischio di morte finalizzate alla tutela della persona disabile grave.

<sup>14</sup> Il *Trust dopo di noi* che si illustrerà non è l'unico modello di *Trust dopo di noi*, ma una delle possibili codifiche dello stesso. In generale la duttilità dell'istituto giuridico del *trust* ne permette la strutturazione in una molteplicità di situazioni ed ambiti, rendendo difficile una classificazione rigida; ciò diventa evidente nel caso della L. n. 112/2016 la quale prevede uno specifico e ben perimetrato modello, in qualche modo reso rigido dalle richieste di contenuto dell'atto istitutivo, ma premiato a fronte di quelle, con rilevanti agevolazioni fiscali.

<sup>15</sup> Il "contratto di affidamento fiduciario" è una teorizzazione del Prof. M. Lupoi il quale ne ha sintetizzato la struttura descrivendone con completezza i profili storici, comparatistici, civilistici e di precedente giurisprudenziale in *Il contratto di affidamento fiduciario*, Giuffrè editore, 2014. Il vantaggio rilevante del contratto di affidamento fiduciario rispetto all'utilizzo di un *trust* è rappresentato dal fatto che il contratto è regolato dalla legge italiana e non, come per il *trust*, da una legge di uno Stato estero; benché tale necessità non rappresenti una criticità, stante la buona conoscenza cui gli operatori del diritto italiani che si occupano di *trusts* hanno raggiunto con riferimento alle principali leggi regolatrici, è evidente che la possibilità di utilizzare principi e norme del contesto nazionale rappresenta un elemento importante a fini comparativi per la scelta fra istituti diversi.

*speciali, composti di beni sottoposti a vincolo di destinazione e disciplinati con contratto di affidamento fiduciario anche a favore di organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, riconosciute come persone giuridiche, che operano prevalentemente nel settore della beneficenza di cui al comma 1, lettera a), numero 3), dell'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, anche ai sensi del comma 2-bis dello stesso articolo, in favore di persone con disabilità grave, secondo le modalità e alle condizioni previste dagli articoli 5 e 6 della presente legge».*

Non si esamina in queste note il perimetro del “contratto di affidamento fiduciario”, che del resto non è codificato da nessuna altra norma, ma, evidentemente, il fatto che venga citato ne comporta la legittimazione pur secondo schemi e metodi che saranno la dottrina, la prassi e la giurisprudenza a definire nei prossimi anni<sup>16</sup>. In queste note, inoltre si commenterà il contenuto della legge n. 112/2016 esclusivamente con riferimento all'ambito che la stessa regola in materia di *Trust dopo di noi*; le argomentazioni illustrate hanno tuttavia valenza anche con riferimento al caso in cui invece che un *trust* venga utilizzato un “contratto di affidamento fiduciario” o un vincolo di destinazione di cui all'articolo 2645 ter del codice civile, pur dovendo in tali casi, talora, operare specifiche valutazioni adattando le argomentazioni in modo da tenere conto dell'istituto giuridico che si sta considerando.

L'articolo 6 della Legge si occupa di agevolare l'istituzione di *Trust dopo di noi*<sup>17</sup> agendo tramite l'introduzione di alcune specifiche agevolazioni fiscali condizionate da richieste cogenti in materia civile inerenti, in particolare, il contenuto degli atti istitutivi di *trust* che ne richiedono l'applicazione.

È necessario considerare che l'articolo 1, comma 2 della Legge evidenzia che la normativa «*disciplina misure di assistenza, cura e protezione in favore di persone con disabilità grave, non determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, prive di sostegno familiare in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché gli stessi non sono in*

---

<sup>16</sup> Numerosi commenti a caldo hanno già fornito la misura innovativa della L. n. 122/2016 nell'ambito dell'introduzione legittimatoria del “contratto di affidamento fiduciario”, di cui, invero, nessuno dubita quale costruzione giuridica di altissimo livello, ma il cui scenario di tenuta deve essere ancora verificato sulla base dell'esperienza. Fra gli interventi di commento si cita: B. DALIA, *Il dopo di noi inizia già adesso*, Il Sole 24 ore, 11.7.2016 e A. BUSANI, *Affidamento fiduciario garante di un progetto*, Il Sole 24 ore, 29.6.2016.

<sup>17</sup> Di *Trust dopo di noi* si parla e scrive da molto (si cita a mero titolo di esempio M. PISCETTA E R. MAZZOLENI, *Il Trust dopo di noi per il sostegno ai disabili*, Enti non profit, n. 6/2012; G. LA TORRE (a cura di), *Trust e Dopo di Noi*, Ipsoa, 2013), la novità della L. n. 112/2016 consiste nell'averne espressamente codificato una particolare modalità strutturale, agevolandola fiscalmente in modo rilevante e di fatto legittimando il modello del *trust* interno nel contesto del mondo del *non profit* a livello normativo.

*grado di sostenere le responsabilità della loro assistenza»*; tale perimetro soggettivo è tuttavia diverso e non sovrapposto a quello specificamente previsto dal comma 3 del medesimo articolo 1. Quest'ultimo si riferisce infatti ai «*trust in favore di persone con disabilità grave, secondo le modalità e alle condizioni previste dagli articoli 5 e 6*», definendo uno specifico soggetto di riferimento nelle «*persone con disabilità grave*» di cui alla legge n. 104/1992.

### **3.1 Il Trust dopo di noi e l'agevolazione fiscale principale**

La più importante agevolazione prevista dalla Legge concerne la circostanza che i trasferimenti di beni e di diritti conferiti<sup>18</sup> a *trust* istituiti a favore di persone con disabilità grave<sup>19</sup> accertata con le modalità di cui all'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 sono esenti dall'imposta sulle successioni e donazioni prevista dall'articolo 2, commi da 47 a 49 del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, e successive modificazioni<sup>20</sup>.

La previsione è comparabile all'esenzione in materia di imposta sulle successioni e donazioni prevista dall'articolo 3, comma 1 del decreto legislativo n. 346/1990 in materia di Onlus<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> La segregazione del *fondo in trust* può avvenire in molti modi e in tempi anche diversi rispetto a quello dell'istituzione (momento in cui, comunque, un fondo deve esistere pena della lesione di una delle "tre certezze"). Sono molto comuni istituzioni di *trust* nei quali il fondo viene successivamente incrementato dal disponente o da terzi, anche molte volte, dopo l'istituzione, oppure di *trust* che, al contrario, nascono con un fondo esiguo e vengono dotati solo a seguito della morte del disponente che ha, preventivamente, stipulato un apposito testamento con l'intento di incrementare il fondo nel momento in cui egli stesso sarà mancato.

<sup>19</sup> Non è per nulla richiesto che siano i "genitori" del soggetto disabile coloro che istituiscono il *trust*; fondamentale è invece, per l'applicazione del disposto della Legge che il beneficiario abbia i requisiti di disabile grave ex L. n. 104/1992.

<sup>20</sup> L'esenzione è associata specificamente alla norma citata e non, più in generale, all'imposta sulle successioni e donazioni. Il tema benché meramente tecnico e vertente sul modo in cui sono scritte le leggi induce a chiedersi, cosa possa succedere nel caso in cui, come da più parti anticipato, dovesse modificarsi strutturalmente la normativa in materia e una nuova legge fosse introdotta.

<sup>21</sup> Si vedrà che molte previsioni agevolative della Legge n. 112/2016 ricordano o richiamano, talora ampliandone la portata, la normativa in materia di Onlus. Si osserverà, benché marginalmente, che un *trust* può essere qualificato, a talune condizioni, quale Onlus dal che potrebbe ritenersi come ridondante la strutturazione della Legge secondo lo schema di prevedere specificamente l'applicazione di norme agevolatorie che potrebbero automaticamente essere ottenute configurando il *trust* stesso appunto come Onlus. È da considerare, tuttavia, il fatto che il *Trust dopo di noi* secondo la strutturazione ordinaria, nonché quella espressamente prevista nella Legge, è un *trust per beneficiari* e non un *trust di scopo*. La configurazione tipica e ammessa (ad es. dalla Circ. n. 38/E del 1.8.2011 dell'Agenzia delle entrate) per un *trust* Onlus è quella che vede l'acquisizione della qualifica da parte di un *trust di*



Condizione essenziale affinché possa applicarsi l'esenzione in materia di imposte di successioni e donazioni, prevista dal comma 2 dell'articolo 6 della Legge, è che:

*«il trust persegua come finalità esclusiva l'inclusione sociale, la cura e l'assistenza delle persone con disabilità in favore delle quali il trust è istituito».*

L'atto istitutivo di *trust* dovrà espressamente ed adeguatamente illustrare le finalità esclusive che con il *trust* si intendono perseguire. Si tratta di indicazioni da inserire nell'ambito della necessità di definire una specifica "causa concreta" meritevole di tutela<sup>22</sup>. Il *Trust dopo di noi*, della Legge, si

---

*scopo*, il quale si comporta e "assomiglia" in quel caso ad un ente *non profit* (o ad una "charity" usando una comparazione con il sistema anglosassone), mentre è sicuramente inammissibile la figura del *trust* Onlus trasparente e la declinazione di *trust* Onlus opaco *dopo di noi* sembra presentare criticità. Queste sono forse le motivazioni che hanno indotto alla previsione di una specifica normativa richiamante casisticamente agevolazioni già presenti nel sistema per altri istituti codificandone in modo compiuto e pieno il perimetro di riferimento. Per un *Trust dopo di noi* che non fosse allineato esattamente con le previsioni della Legge (ad es. nel contenuto dell'atto istitutivo così come previsto dall'art. 6 c. 3 della medesima) è evidente che vale, nel caso in cui comunque il beneficiario del fondo sia una persona interessata da disabilità grave ex L. 104/1992, l'applicazione della ampia franchigia di € 1,5 milioni attualmente prevista dalla normativa in materia di imposta di successione e donazione. In questo senso è anche la "Relazione tecnica" dell'ufficio della Presidenza del Consiglio dei Ministri al disegno di legge che ha poi condotto all'approvazione della Legge, del 18.4.2016, in cui, testualmente, è detto: «dal punto di vista delle successioni e donazioni, si ha che la franchigia applicata ai soggetti svantaggiati sia pari a 1,5 milioni di euro. Pertanto, il vantaggio fiscale si individua in quei trust diretti a disabili con patrimoni superiori alla suddetta soglia». Il tema non è, tuttavia, esente da criticità in quanto in taluni casi potrebbe essere messa in dubbio l'applicabilità della franchigia ove il soggetto da assistere non si qualifichi tecnicamente quale *beneficiario finale* in senso proprio (sul punto cf T. TASSANI, *La legge sul Dopo di noi e i benefici fiscali per i negozi di separazione patrimoniale*, CNN Notizie, 8.7.2016).

<sup>22</sup> Il tema dell'esistenza di una causa concreta dà luogo ad approfondimenti molto ampi. In sintesi secondo i giudici italiani l'atto istitutivo di *trust* deve poter essere valutato al fine di identificare gli interessi meritevoli di tutela che con lo stesso si intendono soddisfare. Per quanto la causa astratta del *trust*, ovvero l'utile funzione economica e sociale del rapporto, sia riconosciuta direttamente dalla legge di ratifica della Convenzione de L'Aja, la giurisprudenza richiede l'esistenza di una "causa concreta". In tale senso si è espressa la Corte di Cassazione con la Sent. n. 10105 del 9.5.2014, recependo integralmente l'orientamento formatosi nella giurisprudenza di merito, sottolineando che l'indagine di meritevolezza che il giudice può condurre, deve essere estesa alla «causa concreta dell'operazione».

qualifica, esaminando anche il contenuto della lettera d) del comma 3 dell'articolo 6 della stessa, come un *trust per beneficiari*<sup>23</sup>.

### 3.2 Le regole dell'atto istitutivo

Il comma 3 dell'articolo 6 della Legge prevede una specifica forma e una codificazione di contenuto dell'atto istitutivo<sup>24</sup>; in particolare il *trust* deve essere istituito per atto pubblico (nella prassi italiana è sempre richiesto l'intervento notarile, ma normalmente l'atto istitutivo è formalizzato tramite scrittura privata autenticata; per le finalità della Legge è invece necessario che la stipula avvenga tramite atto pubblico).

L'atto istitutivo deve inoltre<sup>25</sup>:

1. identificare in maniera chiara e univoca i soggetti coinvolti e i rispettivi ruoli,
2. descrivere le funzionalità e i bisogni specifici delle persone con disabilità in favore delle quali il *trust* è istituito,
3. indicare le attività essenziali necessarie a garantire la cura e la soddisfazione delle persone con disabilità, comprese le attività finalizzate a ridurre il rischio della istituzionalizzazione delle medesime persone con disabilità<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Può considerarsi errato il parere su interpello reso dall'Agenzia delle entrate il 4.10.2007, n. 278 dove è configurato un *trust* in favore di soggetto incapace quale *trust* per uno scopo (cf M. LUPOI, *Istituzioni del diritto dei trust negli ordinamenti di origine e in Italia*, Terza edizione rinnovata, Cedam, 2016, § 236).

<sup>24</sup> Non sono mancati durante il percorso propedeutico all'approvazione della Legge interventi di commento che hanno sottolineato le criticità dell'allora disegno legge e la sua difficile concreta applicazione proprio considerando gli obblighi incombenti sul *trustee* e riferendosi al contenuto regolamentare previsto dalla Legge; sul punto I. VALAS, *Alcuni problemi del Dopo di noi nella dimensione pratica*, relazione al IV Convegno annuale di aggiornamento dell'Associazione il *Trust* in Italia, Desenzano sul Garda, 29 e 30 aprile 2016.

<sup>25</sup> Sempre al fine di potersi qualificare come *Trust dopo di noi* cui è applicabile la Legge e le sue agevolazioni.

<sup>26</sup> La tematica relativa alla preoccupazione di evitare il rischio di "istituzionalizzazione" rappresenta un motivo dominante della *ratio* normativa (desumibile ampiamente dal testo della Legge e dai documenti attinenti i lavori parlamentari di discussione in epoca antecedente all'approvazione). La declinazione concreta di regole dell'atto istitutivo volte a rispettare la *ratio* normativa e le specifiche richieste di contenuto dell'atto stesso previste dal c. 3 dell'art. 6 della Legge rappresenta una delle sfide più complesse per il redattore dell'atto, salvo che si ci si limiti a mere parafrasi delle richieste stesse. Il decreto attuativo previsto dal c. 11 del medesimo art. 6, nel termine di 60 giorni dall'entrata in vigore della Legge, di cui si stenta a comprendere la necessità considerando la puntuale ed esaustiva indicazione normativa, si pone forse l'obiettivo di declinare in modo ancora più puntuale la profondità concreta delle disposizioni.

Ancora l'atto istitutivo deve individuare:

1. gli obblighi del *trustee*, con riguardo al progetto di vita e agli obiettivi di benessere che lo stesso deve promuovere in favore delle persone con disabilità grave, adottando ogni misura idonea a salvaguardarne i diritti,
2. gli obblighi e le modalità di rendicontazione a carico del *trustee*.

La lettera d) del comma 3 dell'articolo 6 della Legge, evidenzia che gli esclusivi beneficiari del *Trust dopo di noi* devono essere le «*persone con disabilità grave*».

La richiesta conduce a strutturare l'atto istitutivo evitando clausole che ammettano l'utilizzo del reddito o del fondo in *trust* a favore di soggetti diversi dalle suddette persone<sup>27</sup> (come solitamente avviene prevedendo la possibilità di utilizzi per mantenimento o necessità specifiche a favore, ad esempio, del disponente).

La lettera e) del comma 3 dell'articolo 6, richiede che i beni, di qualsiasi natura, segregati nel fondo in *trust* siano esclusivamente destinati alla realizzazione delle finalità assistenziali del *trust*.

La lettera f) del comma 3 dell'articolo 6, richiede che l'atto istitutivo preveda la figura del *guardiano*, attribuendogli poteri di controllo delle obbligazioni imposte all'atto dell'istituzione del *trust* a carico del *trustee*.

Il termine di durata del *trust* deve essere stabilito nella data della morte della persona con disabilità grave (lett. g del c. 3).

Deve essere espressamente prevista la destinazione del patrimonio residuo (identificando quindi un beneficiario del residuo o uno scopo cui il *trustee* debba attenersi nell'ambito della devoluzione dell'eventuale fondo in *trust* residuo al termine della durata del *trust* (lett. h del c. 3).

Le caratteristiche giuridiche del beneficiario del residuo sono fondamentali considerando i commi 4 e 5 dell'articolo 6.

In questi commi sono infatti regolate le casistiche:

1. della premorienza del beneficiario rispetto ai soggetti che hanno istituito il *trust*, prevedendo che il trasferimento dei beni agli stessi gode delle medesime esenzioni dall'imposta di successione e donazione già previste per l'atto di dotazione e che le imposte di registro, ipotecarie e catastali sono dovute in misura fissa;
2. del trasferimento del fondo in *trust* al *beneficiario del residuo* raggiunto il termine finale di durata del *trust*, cioè la data della morte del beneficiario stesso, prevedendo che il trasferimento del fondo è assoggettato alle imposte di successione e donazione avendo riguardo per ciò che concerne l'applicazione di aliquote e franchigie al rapporto di parentela fra disponente e beneficiario del residuo.

Benché le regole siano opportunamente codificate nel testo normativo esse discendono direttamente da uno dei due orientamenti attualmente vi-

---

<sup>27</sup> Ciò concretizza una delle più rilevanti differenze fra il modello di *Trust dopo di noi* previsto dalla Legge e altre modalità di strutturazione.

genti in materia di tassazione indiretta dei *trust*. In particolare la norma accoglie, esplicitandola in modo chiaro, la tesi interpretativa proposta dall'Agenzia delle entrate<sup>28</sup> secondo cui l'atto di dotazione di fondo in *trust* è assoggettato all'imposta di successione e donazione realizzandosi il presupposto impositivo nel momento di perfezionamento dell'atto stesso<sup>29</sup>.

La legge nulla dispone in merito alle caratteristiche del beneficiario del residuo: il disponente può liberamente scegliere e indicare chi ricoprirà questo ruolo. Astrattamente il beneficiario del residuo potrebbe essere una persona fisica (ad es. un parente o affine, o comunque un erede, del disponente) oppure un soggetto estraneo all'ambito familiare del disponente e del "soggetto disabile" (ad es. un ente *non profit*, magari avente legami di affinità con il soggetto disabile durante la sua vita).

Sulla base delle attuali regole previste in materia di imposte di successione e donazione la soggettività giuridica del beneficiario del residuo è fondamentale. Se è una persona fisica, infatti, la misura della tassazione dipenderà dal suo legame parentale (più o meno prossimo) con il disponente, mentre se è una persona non fisica potrà essere rilevante l'eventuale applicabilità di presupposti di esenzione dall'imposta di cui, ad esempio, all'articolo 3 del decreto legislativo n. 346/1990<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Circ. n. 48/2007 dell'Agenzia delle entrate.

<sup>29</sup> Diversamente la corrente dottrinale prevalente, supportata da una cospicua giurisprudenza di merito, ritiene che il momento impositivo si realizzi invece solo nel momento in cui il beneficiario acquisisce un diritto di ottenimento del fondo in *trust* (secondo le regole dell'atto istitutivo) divenendo cioè beneficiario *vested* (o *questo*). È considerata, in questa sede, non rilevante la tesi, proposta quale terza via da alcune Ordinanze e Sentenze della Corte di Cassazione con le quali, senza alcun supporto dottrinale o di prassi, è stata ipotizzata una soluzione alternativa considerando che esista nel sistema una imposta sui "vincoli di destinazione" oltre che un'imposta di successione e donazione (Cassazione VI sezione – 25.2.2015 ordinanza n. 3886, Cassazione VI sezione 24.2.2015 ordinanze n. 3737 e n. 3735, Cassazione V sezione – 18.12.2015 n. 25478 e n. 25479, Cassazione sezione tributaria civile – 18.12.2015 n. 25480). Tale tesi è stata profondamente messa in discussione dalla dottrina, del tutto unanime in questo caso, e benché si ritenga in alcun modo supportata da elementi di concretezza deve essere citata (cf per le analisi critiche sulle Ordinanze di Cassazione: D. STEVANATO, *La nuova imposta su trust e vincoli di destinazione nell'interpretazione creativa della Cassazione*, Trust & Attività Fiduciarie, Ipsoa, Luglio 2015; T. TASSANI, *Sono sempre applicabili le imposte di successione e donazione sui vincoli di destinazione*, Trust & Attività Fiduciarie, Ipsoa, Luglio 2015; A. CONTRINO, *Sulla nuova (ma in realtà inesistente) imposta sui vincoli di destinazione "creata" dalla Suprema Corte: osservazioni critiche*, Rassegna Tributaria, Ipsoa, Gennaio-Marzo 2016; T. TASSANI, *La Cassazione torna sull'imposta sui vincoli di destinazione*, Trust & Attività Fiduciarie, Ipsoa, Luglio 2016; anche il Consiglio Nazionale del Notariato, con lo Studio n. 132-2015/T dell'ottobre 2015 ha espresso rilevanti perplessità segnalando come gli studiosi abbiano evidenziato profili di illegittimità costituzionale, di incoerenza e di possibile doppia imposizione).

<sup>30</sup> Con esenzione piena, ad es. nel caso in cui il beneficiario del residuo fosse una Onlus.

La seguente tabella sintetizza (indicando il comma e la lettera dell'art. 6 della Legge) le richieste fondamentali che devono trovare concretizzazione dispositiva nell'atto istitutivo di *Trust dopo di noi* ex legge n. 112/2016:

| <b>Art. 6</b> | <b>Sintesi della previsione dispositiva</b>  |
|---------------|--|
| c. 1          | Agevolazioni fiscali di esenzione da imposta di successioni e donazioni con riferimento a dotazioni in <i>Trust dopo di noi</i>                |
| c. 2          | Richiesta espressa in merito all'indicazione della finalità esclusiva di tipo "sociale" nell'atto istitutivo                                   |
| c. 3 a)       | Istituzione tramite "atto pubblico"  |
| c. 3 b)       | Identificazione di soggetti, ruoli e funzionalità  |
| c. 3 c)       | Identificazione degli obblighi del <i>trustee</i>  |
| c. 3 d)       | Indicazione dei beneficiari esclusivi del <i>trust</i>   |
| c. 3 e)       | Vincolo funzionale normativo sui beni segregati nel <i>Trust dopo di noi</i>   |
| c. 3 f)       | Previsione del guardiano e dei suoi poteri   |
| c. 3 g)       | Coincidenza del termine finale di durata con la data di morte della persona con disabilità grave che è beneficiario esclusivo del <i>trust</i> |
| c. 3 h)       | Previsione del beneficiario del residuo  |

### 3.3 Ulteriori agevolazioni in materia di imposte indirette

I commi 6, 7 e 8 dell'articolo 6 della Legge prevedono ulteriori rilevanti agevolazioni in materia di imposte indirette per i *Trust dopo di noi*.

Il comma 6, più importante fra i tre citati, prevede che ai trasferimenti a favore di *Trust dopo di noi* si applicano in misura fissa le:

- imposte di registro,
- imposte ipotecarie,
- imposte catastali.

Le agevolazioni sono ben più ampie di quelle attualmente previste in materia, ad esempio, di Onlus. Nell'ipotesi di un immobile acquistato con fondi segregati all'interno di un *Trust dopo di noi* il trasferimento avverrebbe con pagamento di imposte di registro ed ipotecarie e catastali in misura fissa, mentre un analogo acquisto (a titolo oneroso) da parte di una fondazione Onlus avverrebbe (in base alle norme attualmente in vigore) con applicazione dell'imposta di registro proporzionale con aliquota del 9%.

Il comma 7 prevede un'ampia esenzione in materia di imposta di bollo con riferimento ad atti, documenti, istanze, contratti, copie dichiarate conformi, estratti, certificazioni, dichiarazioni, attestazioni, posti in essere o ri-

chiesti dal *trust*. L'agevolazione è sostanzialmente identica a quella prevista in materia di Onlus dall'articolo 17 del decreto legislativo n. 460/1997.

Il comma 8 introduce la possibilità per i Comuni di prevedere, con riferimento all'IMU, aliquote ridotte, franchigie o esenzioni con riferimento a beni immobili e diritti reali segregati in *Trust dopo di noi*.

### **3.4 Estensione dell'agevolazione “più dai meno versi” con potenziamento della stessa**

Il comma 9 dell'articolo 6 della Legge estende l'agevolazione c.d. “*più dai meno versi*”, di cui all'articolo 14, comma 1, del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 alle erogazioni liberali, donazioni e altri atti a titolo gratuito, effettuati da privati a favore di *Trust dopo di noi*.

La Legge innalza, tuttavia, i limiti previsti dalla legge citata al 20% del reddito e fino a € 100.000 (rispetto ai limiti ordinari rispettivamente del 10% e di € 70.000).

Come noto il vantaggio fiscale concesso all'erogante da parte dell'agevolazione “*più dai meno versi*” consiste in una deduzione dal reddito complessivo in misura pari alla erogazione e ai limiti del valore percentuale (da calcolare sul reddito complessivo dichiarato) e con la previsione di un limite massimo assoluto. La Legge potenzia, in termini quantitativi (per il tramite dell'innalzamento dei limiti previsti), l'agevolazione già prevista per le Onlus (nonché per le associazioni di promozione sociale e taluni tipi di fondazioni e associazioni riconosciute). Il testo della Legge si riferisce, tuttavia, alle sole erogazioni effettuate da “privati” dovendosi intendere, apparentemente, con tale definizione le persone fisiche che non agiscono nell'ambito di un'attività di impresa o una professione.

Il richiamo all'applicabilità delle agevolazioni, in quanto riferito espressamente al comma 1 dell'articolo 14 del decreto legge n. 35/2005, sembrerebbe comunque legittimare l'applicabilità delle altre previsioni del medesimo articolo 14 le quali implicano obblighi rendicontativi e forme di tutela nei casi di abuso. Tuttavia pare arduo sostenere, ad esempio, che il *Trust dopo di noi* debba sottostare all'obbligo, previsto dal comma 2 dell'articolo 14 citato, in materia di tenuta di scritture contabili e potrebbe sostenersi che l'applicazione al *Trust dopo di noi* della normativa “*più dai meno versi*” sia concessa esclusivamente sulla base del riconoscimento di meritevolezza funzionale che lo strumento esprime in base alla sua norma di riferimento non dovendo sottostare ad ulteriori vincoli e cautele.

### **3.5 Entrata in vigore e normative attuative**

Il comma 10 dell'articolo 6 dalla Legge indica i termini per l'entrata in vigore delle agevolazioni previste, in particolare:

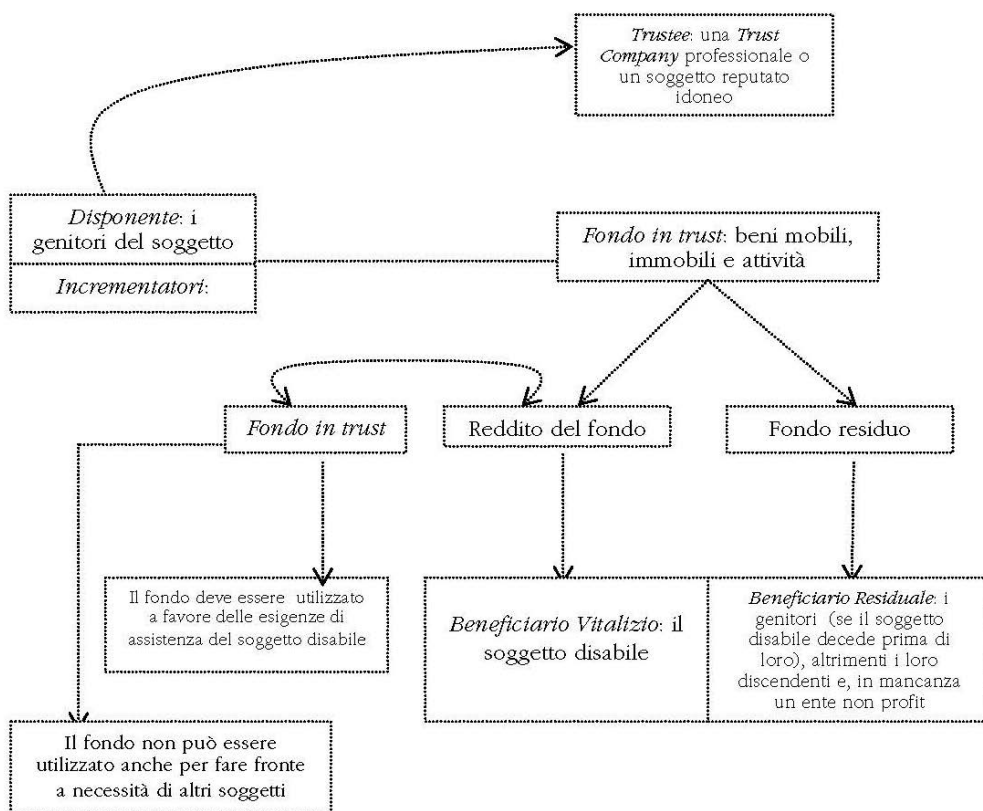
– per le agevolazioni di cui ai commi 1 (esenzione imposta di successioni e

- donazioni), 4 (esenzione in caso di premorienza del beneficiario rispetto al disponente), 6 (agevolazione imposta di registro ed ipo-catastali) e 7 (esenzione imposta di bollo) è prevista l'efficacia dal 1° gennaio 2017,
- per l'agevolazione di cui al comma 9 (applicazione della normativa “*più dai meno versi*”) è prevista l'efficacia dal periodo di imposta 2016<sup>31</sup>.

Entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore dell'articolo 6 della Legge è prevista l'emanazione di un apposito decreto indicante le modalità di attuazione della Legge, da parte del Ministro dell'economica e delle finanze, da emanare di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali<sup>32</sup>.

### 3.6 Una struttura tipica di *Trust dopo di noi*

Una struttura tipica di *Trust dopo di noi* discendente dalla legge n. 112/2016 può essere così schematizzata:



<sup>31</sup> La L. n. 112/2016 è entrata in vigore il giorno dopo la sua pubblicazione in G.U. (avvenuta il 24.6.2016), come specificato all'art. 10 della stessa. È quindi dal 25.6.2016 che la norma è in vigore per tutto quanto non previsto con efficacia temporale differente.

<sup>32</sup> Dubbi sono già stati espressi in merito alla reale portata pratica del decreto, cf T.

#### 4. IL TEMA DELLE “OBBLIGAZIONI VERSO I SOGGETTI DEBOLI”

Con riferimento al *Trust dopo di noi*, emergono in maniera rilevante, criticità e dubbi concernenti i diritti dei legittimari diversi dal “soggetto disabile”. In generale può verificarsi che la segregazione nel fondo in *trust* effettuata dal disponente leda, alla morte del disponente, le quote di legittima indicate dalla legge a favore dei legittimari. Questi ultimi possono trovare tutela tramite l'esercizio dell'azione di riduzione; nel caso in cui il disponente abbia, ad esempio, segregato tutto o gran parte del proprio patrimonio in un *Trust dopo di noi*, in presenza di altri figli rispetto al quello interessato dagli effetti del *trust*, si dovrebbe ritenere che i primi possano formulare una richiesta di ottenere le quote segregate in eccesso rispetto a quella disponibile e in lesione dei loro diritti di legittimari.

Questo modo di argomentare, che è pacifico nell'ambito di *trust* non istituiti con finalità di tutela di soggetti deboli, ed è supportato espressamente dalle previsioni dell'articolo 15 della Convenzione de L'Aja, trova un limite, secondo un'autorevole dottrina<sup>33</sup> proprio quando il soggetto debole sia qualificabile quale soggetto portatore di grave *handicap* ai sensi della legge n. 104/1992. In questo caso il soggetto disabile ha diritto di essere assistito dai propri genitori e la dottrina citata argomenta che tale diritto gravi sull'intera famiglia e quindi, quando vi siano fratelli o sorelle, non si estingua per la morte dei genitori. Il supporto giuridico di tale orientamento interpretativo sarebbe dato dagli articoli 433 e 438 del codice civile valutati in coerenza con gli articoli 2, 3 comma 2 e 30 comma 1, della Costituzione.

È tuttavia evidente, considerando le delicate implicazioni del tema, come valutazioni in merito alle eventuali quote di legittima spettanti astrattamente ad altri soggetti oltre al soggetto da assistere debbano essere considerate qualora si valuti la possibilità di istituire un *Trust dopo di noi*<sup>34</sup>.

#### 5. TRUST E ONLUS

Si è già avuto modo di ricordare<sup>35</sup> che un *trust* può assumere la qualifica di Onlus. Sono intervenuti sull'argomento sia l'Agenzia per il Terzo Settore (con l'atto di indirizzo del 25.5.2011) sia, successivamente, l'Agenzia

---

TASSANI, *La legge sul dopo di noi e i benefici fiscali per i negozi di separazione patrimoniale*, CNN notizie, 8.7.2016.

<sup>33</sup> M. LUPOI, *Istituzioni del diritto dei trust negli ordinamenti di origine e in Italia*, Terza edizione rinnovata, Cedam, 2016, 236.

<sup>34</sup> In questo senso anche, ad es., la memoria esplicativa con il quale, in sede di audizione al Senato, l'Associazione *Il Trust in Italia* ha presentato e supportato il disegno di legge nel mese di ottobre 2014 alla XII Commissione Affari Sociali della Camera.

<sup>35</sup> Cf nota 21.



delle entrate (con la Circ. n. 38/E del 1.8.2011). La qualificazione di un *trust* quale Onlus richiede, tuttavia, normalmente, che il *trust* si qualifichi come *trust per uno scopo* e non quale *trust per beneficiari*<sup>36</sup>. L'estensione dell'agevolazione "più dai meno versi" e delle altre agevolazioni (in materia di imposte indirette) ai *Trust dopo di noi* discende, probabilmente, dalla considerazione che un *trust* di tale tipologia funzionale non avrebbe potuto, probabilmente, qualificarsi quale Onlus e godere, conseguentemente delle relative disposizioni di favore. Molto opportunamente quindi, le previsioni della Legge dispongono direttamente rendendo applicabili al *Trust dopo di noi* agevolazioni già pensate per il settore Onlus, qualifica questa alla quale il rapporto giuridico potrebbe non essere assoggettabile, pur appartenendo a tale ambito ideale.

È interessante inoltre notare che i soggetti qualificati come Onlus, sono molto reputati per l'assunzione della qualifica di *trustee* o di *guardiano* (due degli uffici sui quali si basa un *trust* e il suo funzionamento). Considerando le peculiarità dei ruoli (in particolare per ciò che riguarda il *trustee*), che comportano specifiche competenze, deve essere approfondita la possibilità che l'acquisizione di uno dei due uffici possa essere legittimamente assunta da una Onlus<sup>37</sup> stante i vincoli in materia di esercizio dei tipi di attività stabiliti dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 460/1997 o, eventualmente, siano acquisiti da un apposito veicolo scelto nell'ambito delle forme giuridiche alle quali le Onlus possono legittimamente partecipare. Le Onlus potrebbero ipotizzare la costituzione, ad esempio, di apposite società di capitali qualificate come impresa sociale (tipologia societaria questa che una

---

<sup>36</sup> Più correttamente, potrebbe considerarsi ammissibile un *trust* Onlus per beneficiari "opaco" (ex art. 73 del TUIR), sul quale, tuttavia andrebbero svolte valutazioni, in merito alla specifica fattispecie, molto approfondite al fine di evitare l'abuso della qualifica.

<sup>37</sup> Si deve considerare inoltre che l'Agenzia delle entrate e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (parere prot. 34/0012191 del 02.10.2012) si sono già interessati, con espressione di un parere positivo (non contenuto tuttavia in una specifica risoluzione o circolare), in merito alla possibilità che una Onlus svolgente attività di assistenza sociale assuma la qualifica di *trustee* o *guardiano* con riferimento ad un *Trust dopo di noi* aprendosi alla interpretazione che questo tipo di attività possa essere qualificabile fra le attività connesse e di tipo accessorio (cf sul punto R. MAZZOLENI E M. PISCETTA, *Ammissibilità di un trust Onlus: il parere del Ministero del lavoro*, Enti non profit, n. 2/2013). In questo ambito potrebbe essere proficuo, nell'elaborazione delle migliori definizioni delle attività istituzionali e di quelle connesse delle Onlus, previste con i decreti legislativi di cui all'art. 9, c. 1, lett. m) della L. 6.6.2016, n. 106 *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*, che venga definita, in modo chiaro, la legittimità dell'assunzione da parte di una Onlus della qualifica di *trustee* o di *guardiano* di *Trust dopo di noi*, circostanza, del resto, che la medesima L. n. 112/2016 legittima con riferimento all'assunzione da parte di una Onlus di beneficenza della qualifica di affidatario per un contratto di affidamento fiduciario dopo di noi (art. 1 c. 3 della Legge).

Onlus è legittimata anche a controllare ai sensi della Circolare n. 38/2011 dell'Agenzia delle entrate)<sup>38</sup>.

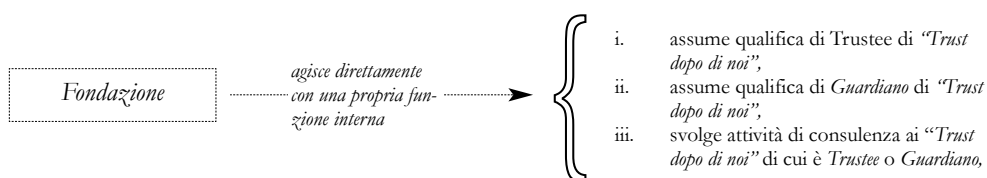
## 6. IPOTESI IN MERITO AL RUOLO DEGLI ENTI *NON PROFIT* NELL'AMBITO DI *TRUST DOPO DI NOI*

Nel solco di quanto accennato e benché si tratti di un ambito che indaga una possibilità nuova quasi "di frontiera", un aspetto di particolare interesse è quello, del resto suggerito dalla legge stessa, per il quale enti *non profit* assumano un ruolo centrale non solo nella sensibilizzazione alle potenzialità dello strumento, ma anche nell'assunzione di uno dei vari uffici necessari al funzionamento di uno o più *Trust dopo di noi*. Tracciamo qui di seguito una semplificata ed astratta "ipotesi di base" per il coinvolgimento degli enti *non profit*, complicandola successivamente per iniziare a ragionare sulle possibilità che si dischiudono approfondendone le potenzialità.

### 6.1 L'ipotesi di base

L'ipotesi di base concernente la possibile interazione fra ente *non profit* e *Trust dopo di noi* è quella che prevede un ente, di seguito *Fondazione*, che nell'ambito della propria sfera giuridica autonoma crea un ambito funzionale interno dedicato all'assunzione di uffici di *trustee* e di *guardiano* (oltre a svolgere attività consulenziale e di assistenza a favore dei *Trust dopo di noi* per i quali sono assunti i vari uffici)<sup>39</sup>. Lo schema strutturale può essere il seguente:

#### Schema A



<sup>38</sup> È questo un interessante ambito operativo in cui ipotizzare il collocamento di un'impresa sociale ex D.Lgs. n. 155/2006. L'attività di *trustee* e di *guardiano* di *Trust dopo di noi* di cui alla L. n. 112/2016 sembra poter trovare ragionevole comprensione nel settore di attività dell'assistenza sociale, tuttavia con i decreti legislativi previsti dall'art. 6 della L. 6.6.2016, n. 106, *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*, potrebbe prevedersi un'integrazione ulteriore dei settori di "utilità sociale" tipici delle imprese sociali aggiungendovi, specificamente, anche quelli inerenti «l'assunzione di incarichi di *trustee* o di *guardiano* nell'ambito di *Trust dopo di noi*».

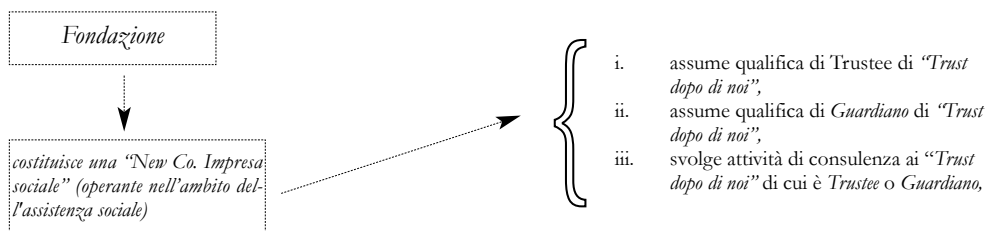
<sup>39</sup> Nel caso in cui la *Fondazione* possenga la qualifica di Onlus sono rilevanti i prin-

Si deve considerare che può essere di interesse a che la *Fondazione* oltre a svolgere un ruolo attivo in ambito socio sanitario ed assistenziale a favore dei soggetti beneficiari del *Trust dopo di noi*, assuma anche il ruolo di *beneficiario del residuo*. Considerando il generale principio, valido nell'ambito del diritto dei *trust*, di necessità di assenza di conflitto di interessi nell'ambito della sfera giuridica del *trustee*, può valutarsi la necessità di slegare la soggettività della *Fondazione* da quella di *trustee* o di *guardiano*.

## 6.2 L'evoluzione al modello di base

Una modalità di risolvere la criticità concernente il potenziale conflitto di interessi del *trustee* (che riveste anche il ruolo di *beneficiario del residuo*) è quella di utilizzare, per l'assunzione delle funzioni tipiche del *Trust dopo di noi*, un veicolo apposito (per il quale può ritenersi idonea, come già accennato, la forma giuridica societaria dell'*Impresa sociale*, di cui al D.Lgs. n. 155/2006). La struttura giuridica schematica può essere la seguente:

### Schema B



La criticità concernente il potenziale conflitto di interessi può, anche in questo caso, non essere eliminata, considerando in particolare il legame partecipativo diretto e di controllo esistente fra la *Fondazione* e *New Co. Impresa sociale*<sup>40</sup>. Soluzione immediata potrebbe essere quella per cui *New Co. Impresa sociale* sia posseduta non dalla sola *Fondazione*, ma anche da ulteriori enti *non profit* al fine di evitare una situazione di direzione e coordinamento della sola *Fondazione*.

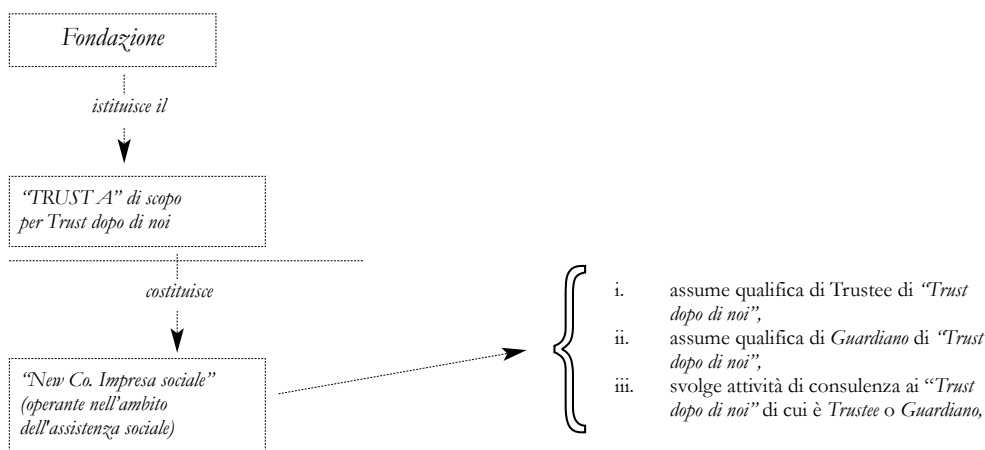
cipi contenuti nel Parere n. 34/0012191 del 2.10.2012 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché il principio stabilito dall'art. 1 c. 3 della L. 22.6.2016, n. 112 (in G.U. n. 146 del 24.6.2016 che letteralmente prevede la possibilità per una Onlus di beneficenza di assumere la qualifica di affidatario di un contratto di affidamento fiduciario "dopo di noi").

<sup>40</sup> Nel caso in cui la *Fondazione* possieda la qualifica di Onlus diviene rilevante quanto disposto dalla Circ. n. 38 del 1.8.2011 dell'Agenzia delle entrate con riferimento alla possibilità legittima per una Onlus di possedere partecipazioni in "imprese sociali".

### 6.3 L'ulteriore evoluzione

Un ulteriore passaggio evolutivo astratto è quello in funzione del quale la costituzione di *New Co. Impresa sociale* non avviene direttamente, ma per il tramite di un ulteriore veicolo giuridico che garantisca appunto l'assoluta imparzialità e trasparenza nelle funzioni ed intenti. La *Fondazione*, in questo scenario, diviene soggetto disponente di un "trust di scopo" avente la finalità di costituire un veicolo societario apposito per la gestione delle funzioni tipiche inerenti *Trust dopo di noi*. La struttura giuridica schematica è, in questo caso, la seguente:

#### Schema C



### 6.4 Alcune criticità ed aspetti peculiari

Numerosi sono gli approfondimenti necessari per la realizzazione di uno degli scenari sinteticamente illustrati quali A, B e C. Fra questi si citano i seguenti, quali fondamentali:

1. creazione di competenze specifiche interne al veicolo giuridico individuato per la gestione degli ambiti peculiari dei *Trust dopo di noi*;
2. definizione dell'atto istitutivo secondo uno schema idoneo all'ottenimento dello scopo voluto;
3. definizione delle regole in materia di successione del *trustee*;
4. definizione delle regole in materia di successione del *guardiano*;
5. approfondimenti in merito alla necessità di eliminazione di possibili conflitti di interesse;
6. approfondimenti in merito all'utilizzo del modello "impresa sociale" e compatibilità con le attività da questa svolgibili con quelle di *Trust dopo di noi*;
7. definizione dei rapporti fra veicolo *trust company* e *Fondazione*.

## 7. CONCLUSIONI... PRELIMINARI

La legge n. 112/2016, con riferimento al tema trattato nel presente contributo, rappresenta una novità rilevante nel contesto degli strumenti giuridici utilizzabili per fare fronte ai delicati e angoscianti problemi, anche di prospettiva di vita futura, che molte famiglie con disabili affrontano quotidianamente. Si tratta di scenari che nessuno può immaginare possano essere risolti semplicemente tramite una disposizione normativa.

Tuttavia un contesto giuridico favorevole, che permetta una maggiore semplicità e flessibilità nell'utilizzo di tutte le possibilità che la "globalizzazione" anche normativa induce, può essere molto utile. È in questo senso che, si ritiene, vada letta la novità normativa. Dirà il tempo, nei prossimi mesi ed anni, quanto le famiglie e gli enti *non profit* avranno trovato interessante il *Trust dopo di noi*, appropriandosene, in questo caso, come strumento idoneo per rispondere ai bisogni che sono espressi in questo particolare e delicato contesto.



---

# ATTI CONVEGNI

---





## **LA LEGGE REGIONALE DELLA LOMBARDIA DOPO LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 63 DEL 2016<sup>1</sup>**

### **1. IL FENOMENO RELIGIOSO COME PROBLEMA DI ORDINE PUBBLICO**

La legge regionale della Lombardia n. 2 del 3 febbraio 2015 ha modificato le previgenti norme (artt. 70 e 72) della legge regionale 12/2005 sul governo del territorio in materia di disciplina delle attrezzature religiose con un insieme di regole chiaramente finalizzate a ricondurre il fenomeno religioso e della libertà di culto a questione essenzialmente di ordine e sicurezza pubblica<sup>2</sup>.

A questo scopo erano indirizzate le norme che prevedevano il parere preventivo delle autorità di pubblica sicurezza sulle scelte comunali localizzative delle aree e sull'imposizione di un sistema di videosorveglianza sugli edifici di culto da collegare con i presidi delle forze dell'ordine.

La legge si prefiggeva altresì di sottoporre i soggetti confessionali ad uno scrutinio preventivo in ordine alla loro natura religiosa, attraverso un controllo preventivo ed obbligatorio ad opera di una consulta regionale incaricata di vagliare il contenuto e le finalità religiose degli statuti e degli atti costitutivi degli organismi associativi confessionali.

Inoltre, reiterando i profili di incostituzionalità, che già avevano riguardato la legge regionale n. 20/1992 in materia di realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi, nella parte in cui distinguevano tra confessioni aventi o non aventi intesa approvata con legge dallo Stato (Corte Cost. 346/2002 e 195/1993), la legge regionale 2/2015 tornava a discriminare il regime dell'assegnazione delle aree e dei contributi comunali derivanti dalla quota degli oneri di urbanizzazione secondaria in ragione dell'esistenza o meno dell'intesa con lo Stato.

---

<sup>1</sup> Relazione al convegno promosso il 25 maggio 2016 dall'Osservatorio Giuridico Legislativo Regionale della Conferenza Episcopale Lombarda.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione del quadro normativo rapporto tra edilizia di culto e fenomeno religioso, A. FEDELI, *Edilizia di culto tra libertà religiosa ed esigenze urbanistiche*, Iustitia, n. 3/2015, 291 ss.

La nuova disciplina regionale ha altresì previsto uno nuovo strumento di pianificazione per i Comuni che, mediante il piano delle attrezzature religiose, integra il piano dei servizi del piano di governo del territorio, senza il quale non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa di nessuna confessione religiosa (art. 72, c. 2).

La legge regionale è stata impugnata dal Governo davanti alla Corte costituzionale per vederne dichiarata la sua incostituzionalità.

## 2. I PROFILI DI INCOSTITUZIONALITÀ DELLA LEGGE

La Corte si è pronunciata con la Sentenza 24 marzo 2016, n. 63, che, accogliendo le principali censure governative, ha parzialmente dichiarato incostituzionali le parti salienti della legge.

Innanzitutto la Corte ha riaffermato la natura laica dello Stato *«da intendersi secondo l’accezione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato, non come indifferenza di fronte all’esperienza religiosa, bensì come salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale: compito della Repubblica è garantire le condizioni che favoriscano l’espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione, la quale rappresenta un aspetto della dignità della persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile dall’art. 2 Cost.»*.

Da ciò consegue che *«il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale della libertà di religione (art. 19 Cost.) ed è, pertanto, riconosciuto egualmente a tutti e a tutte le confessioni religiose (art. 8, primo e secondo comma, Cost.), a prescindere dalla stipulazione di una intesa con lo Stato. Una cosa è infatti la libertà religiosa, garantita a tutti senza distinzioni, altro è il regime pattizio (artt. 7 e 8 Cost.), che si basa sulla ‘concorde volontà’ del Governo e delle confessioni religiose di regolare specifici aspetti del rapporto di queste ultime con l’ordinamento giuridico statale»*.

Quindi, la conclusione è che *«In materia di libertà religiosa, il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese»*, e, poiché *«L’apertura di luoghi di culto, in quanto forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso, ricade nella tutela garantita dall’art. 19 Cost. [...] L’esercizio della libertà di aprire luoghi di culto, pertanto, non può essere condizionato a una previa regolamentazione pattizia»*.

La Corte ha quindi delimitato il potere regionale in materia di edilizia di culto che *«trova la sua ragione e giustificazione – propria della materia urbanistica – nell’esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampi accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi. In questi limiti soltanto la regolazione dell’edilizia di culto resta nell’ambito delle competenze regionali. Non è, invece, consentito al legislatore regiona-*

le, all'interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di culto».

Sono, dunque, state dichiarate incostituzionali tutte le norme della legge che discriminavano il regime normativo a seconda dell'esistenza dell'intesa<sup>3</sup>.

### 3. ASPETTI APPLICATIVI PROBLEMATICI

Invece la Corte ha ritenuto legittima la previsione dell'articolo 70, comma 2-ter, il quale prevede che gli enti delle confessioni diverse dalla Chiesa cattolica «devono stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato»; per la Corte lo strumento negoziale per la disciplina urbanistica degli interventi rientra nella potestà regionale nel senso anzidetto.

Tuttavia, la decisione della Corte sul punto non appare affatto convincente non tanto con riferimento alla legittimità della convenzione urbanistica, che è un istituto tipico dell'ordinamento in materia di governo del territorio, quanto per il fatto che essa è prescritta solo per tutte le confessioni acatoliche, esclusa, la Chiesa cattolica.

La norma contiene sotto questo aspetto una sua intrinseca irragionevolezza. Se, difatti, lo strumento convenzionale serve a disciplinare gli aspetti e gli effetti urbanistici di un intervento in quanto tale, non può essere che lo stesso intervento sia soggetto ad un differente regime in ragione della diversa qualità del soggetto che ne è titolare<sup>4</sup>.

Quanto al potere comunale di pianificare la localizzazione delle aree per le attrezzature religiose, esso, oltre a costituire un contenuto necessario degli strumenti di pianificazione urbanistica, al punto che non può non farne parte (Tar Lombardia, Mi, II, Sent. 8.11.2013, n. 2485), va esercitato con il predetto piano delle attrezzature religiose, tanto che «il cattivo o il mancato esercizio del potere da parte delle autorità urbanistiche potrà essere censurato nelle sedi competenti» (Corte Cost., Sent. n. 63/2016).

La norma che lo prevede (art. 72, c. 7) stabilisce quali debbano essere le condizioni che legittimano l'individuazione di un'area da destinare a questa funzione, tra queste alla lettera c): «distanze adeguate tra le aree e

---

<sup>3</sup> Va segnalato che poche settimane dopo l'emanazione della sentenza, la Regione Veneto ha approvato la L.R. 12.4.2012, n. 12, che continua a differenziare il regime tra confessioni religiose munite o meno di intesa con lo Stato. Per un primo commento alla Sentenza: A. FABBRI, *La Corte costituzionale di fronte alla "legge anti-moschee" della Lombardia*, in *Oliv* n. 4/2016; N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in *federalismi.it*, n. 2472015.

<sup>4</sup> A. FOSSATI, *Le nuove norme, asseritamente urbanistiche, della Regione Lombardia sulle attrezzature religiose*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* n. 2/2015, 432-433.

*gli edifici da destinare alle diverse confessioni religiose. Le distanze minime sono definite con deliberazione della Giunta regionale», allo stato non ancora approvata.*

La mancanza della delibera regionale pone il problema della possibilità per i comuni di approvare comunque il piano per le attrezzature religiose, senza il quale nessuna nuova attrezzatura, tra quelle elencate nell'articolo 71, può essere legittimamente autorizzata, anche se su aree che il vigente piano di governo del territorio ha già individuato. Il comma 8 dell'articolo 72 precisa che le disposizioni di quest'ultimo sulla necessità del piano in questione non si applicano solo per le attrezzature esistenti alla data di entrata in vigore della legge.

Quindi, anche l'ampliamento di un'attrezzatura esistente, essendo nuova opera, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera e), D.P.R. 380/2001 (Testo Unico dell'edilizia), è soggetta alla previa approvazione del piano, per il quale, come detto, allo stato manca l'indicazione regionale sulla distanza minima interconfessionale.

Si ritiene che tale mancanza non sia di ostacolo per i comuni di provvedervi direttamente, pena la negazione in concreto del diritto fondamentale della libertà di religione, stabilendola in base ad un ragionevole criterio che tenga conto della dimensione territoriale del comune, delle attrezzature preesistenti, della situazione urbanistica dei luoghi e della sussistenza delle necessarie infrastrutture urbanizzative (servizi tecnologici, idoneità delle vie di accesso).

Un ulteriore elemento che merita un approfondimento riguarda l'obbligo di individuare *«uno spazio da destinare a parcheggio pubblico in misura non inferiore al 200 per cento della superficie lorda di pavimento dell'edificio da destinare a luogo di culto».*

Con l'indicazione dell'edificio destinato al culto il legislatore ha inteso riferirsi non genericamente alle attrezzature religiose ma solo agli *«immobili destinati al culto anche se articolati in più edifici compresa l'area destinata a sagrato»* (art. 71, c. 1, lett. a).

Resta pur sempre invece la difficoltà di definire la nozione di edificio di culto che non è omogeneamente riferibile a tutte le confessioni religiose, tanto è vero che la giurisprudenza, soprattutto per quella musulmana, non riesce a definire una posizione unitaria (Cons. St., I, parere 29.7.2014, n. 2489; Tar Lombardia, Mi, II, ordinanza 12.1.2015, n. 36; Tar Veneto, II, sentenza 27.1.2015, n. 91).

Un ulteriore requisito per la localizzazione e la realizzazione di un'attrezzatura religiosa per le attrezzature religiose riguarda *«la presenza di strade di collegamento adeguatamente dimensionate o, se assenti o inadeguate, ne prevede l'esecuzione o l'adeguamento con onere a carico dei richiedenti»* (art. 72, c. 7, lett. a), cui si aggiunge la necessità di una *«presenza di adeguate opere di urbanizzazione primaria o, se assenti o inadeguate, ne prevede l'esecuzione a carico dei richiedenti»* (art. 72, c. 7, lett. b).

Di per sé non è eccentrico al sistema urbanistico porre a carico del ri-

chiedente privato l'onere delle urbanizzazioni, la cui presenza è comunque la condizione per l'edificazione<sup>5</sup> e, comunque, si tratta pur sempre dell'esecuzione delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione, in questo caso le attrezzature religiose sono già di per se stesse opere di urbanizzazione secondaria (art. 71, c. 4), tanto è vero che partecipano alla dotazione delle strutture ed impianti per servizi, pubblici o privati di interesse generale e comuni; in quanto tali, per esse le confessioni religiose sono legittimate a chiedere al comune il finanziamento della quota dell'8% degli oneri di urbanizzazione secondaria accantonato ogni anno in apposito fondo (art. 73, c. 1).

Perciò la confessione religiosa dovrà farsi carico dei costi della urbanizzazione che il comune concorrerà a finanziare con la quota dell'8%.

Con riguardo alla prescrizione dell'articolo 72, comma 1, lettera g), sulla necessità che solo gli «*edifici di culto*» (quindi, chiese, moschee, sinagoghe, templi), abbiano congruità architettonica e dimensionale «*con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuati dal PTR*» (Piano Territoriale Regionale), la Corte ne ha precisato la

---

<sup>5</sup> «L'esistenza o la realizzazione programmata delle infrastrutture di base necessarie per consentire la costruzione degli edifici e per dotare le città delle strutture necessarie all'erogazione dei servizi di interesse generale è una condizione indispensabile per l'edificazione e rappresenta un principio dell'ordinamento urbanistico e edilizio. L'art. 7 della legge 1150/1942 definisce il contenuto obbligatorio del piano regolatore generale, che "deve indicare essenzialmente": le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù (punto 3), le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale (punto 4). Nella legislazione lombarda la pianificazione delle strutture di interesse collettivo è affidata al piano dei servizi (art. 9, L.R. 12/2005). L'art. 31 della legge 1150/1942 al comma 4 declina il principio generale dell'urbanizzazione dell'area in connessione alla concreta attività edilizia: "la concessione della licenza edilizia è comunque e in ogni caso subordinata alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte dei comuni dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio o all'impegno dei privati di procedere alla attuazione delle medesime contemporaneamente alle costruzioni oggetto della licenza." Il principio è stato ribadito dall'art. 36, comma 2 della L.R. 12/2005. La legislazione ha introdotto la figura delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, identificate dall'art. 4 della legge 847/1964, dal successivo art. 16 del T.U. edilizia, e dell'art. 44, commi. 3 e 4 della L.R. 12/2005. La finalità delle due categorie delle opere di urbanizzazione è unica; diversa è invece la loro funzione. Le opere di urbanizzazione primaria sono quelle che assolvono ad una funzione servente rispetto ai singoli organismi edilizi e ne garantiscono le condizioni minime di abitabilità, in mancanza delle quali l'utilizzazione dell'edificio non appare possibile. Le opere di urbanizzazione secondaria sono invece necessarie alla vita di un quartiere, o addirittura di una intera comunità (il municipio, la scuola, ecc.). La differenza tra le une e le altre, oltre che tipologica (un conto sono le reti tecnologiche dell'impianto fognario e idrico, altro è l'area mercato, il municipio, la scuola o l'attrezzatura religiosa), sta nella diversa funzione» (A. FOSSATI, *Manuale di diritto urbanistico e dell'edilizia della Regione Lombardia*, Giappichelli Editore, Torino, 2013, 93).

corretta portata applicativa: «*Letta nella sua integrità, comprensiva del rimando al piano territoriale regionale, la disposizione esige che, nel valutare la conformità paesaggistica degli edifici di culto, si debba avere riguardo, non a considerazioni estetiche soggettive, occasionali ed estemporanee, come tali suscettibili di applicazioni arbitrarie e discriminatorie, bensì alle indicazioni predeterminate dalle pertinenti previsioni del piano territoriale regionale [...]* Un eventuale cattivo uso della discrezionalità programmatica, atta a penalizzare surrettiziamente l'insediamento delle attrezzature religiose, potrà essere censurato nelle sedi competenti», davanti al giudice amministrativo<sup>6</sup>.

#### 4. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

In conclusione l'intervento della Corte costituzionale ha ampiamente ridimensionato la portata inibitoria della legge regionale, di fatto svuotandola della sua parte innovativa e comunque incostituzionale. La Corte ha altresì dichiarato l'incostituzionalità di tutte le norme che hanno inteso riportare il fenomeno religioso e della sua libertà di espressione entro l'alveo dell'ordine e della sicurezza pubblica, materia che, in ogni caso, non rientra nella competenza regionale.

Dopo la pubblicazione della sentenza si è aperta una sorta di competizione giornalistica per vedere chi avesse vinto o perso in relazione al numero complessivo delle cesure mosse alla legge dall'Avvocatura dello Stato, in totale otto di cui solo due accolte. Ma il punto non era e non è il conteggio finale da set tennistico (6-2)<sup>7</sup>, quanto lo spessore e l'incidenza delle due accolte sull'insieme della legge e sul suo sistema complessivo.

La Corte ha eliminato tutte le norme discriminatrici basate sulla sussistenza dell'intesa (rimane l'incongruenza della convenzione urbanistica per tutte le confessioni ad eccezione per la Chiesa cattolica) nonché tutte le norme che riconducevano il potere di disciplina e di controllo urbanistico ad un potere di controllo poliziesco e di ordine pubblico.

---

<sup>6</sup> Problema che pur esiste, perché un conto è il diritto ad avere un luogo di culto e altro se ciò comporta anche il diritto ad avere una specifica tipologia architettonica, ad esempio il minareto: «*E qui, forse, sarà necessario operare una distinzione tra ciò che è essenziale ed irrinunciabile per l'esercizio del proprio credo e ciò che (veli, turbanti e croci e forse minareti compresi) non è tale, per evitare che il richiamo alla libertà religiosa, magari da parte di chi sotto altri cieli sanguinosamente la conculca ogni giorno, diventi lo strumento per recidere in radice la più importante e profonda di essa. Vale a dire la dimensione della laicità*» (L. MASSELLI, *Edilizia religiosa, Islam e neogiurisdizionalismo in Europa. Alcune note sul nuovo Islamgesetz austriaco e sul divieto di edificare minareti in Svizzera*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2015, 456-457).

<sup>7</sup> M. PUCCIARELLI, *Lombardia, Maroni blinda la legge anti-moschee: "Resta in vigore, ho battuto Renzi 6-2"*, *Repubblica.it*, 30.3.2016.