

# SOMMARIO

**EDITORIALE** ..... pag. 5

## **PARROCCHIA E URBANISTICA: CHIESE, PIAZZE E ORATORI IL VOLONTARIATO PARROCCHIALE**

**L'AUTORIZZAZIONE DELLE PRATICHE URBANISTICHE:  
PROFILI PASTORALI E TECNICI** ..... pag. 9

*Vincenzo Barbante*

**TUTELA E VALORIZZAZIONE URBANISTICA DEGLI IMMOBILI  
PARROCCHIALI** ..... pag. 13

*Aldo Lopez*

1. LA NOZIONE DI DIRITTO URBANISTICO ..... pag. 13
2. LA PIANIFICAZIONE GENERALE E LE ESIGENZE RELIGIOSE ..... pag. 14
3. GLI STANDARD URBANISTICI E LE ESIGENZE DI  
CARATTERE RELIGIOSO. .... pag. 15
4. LE ATTREZZATURE RELIGIOSE COME OPERE DI URBANIZZAZIONE  
SECONDARIA ..... pag. 17
5. LA DESTINAZIONE D'USO E LE ESIGENZE DI CARATTERE  
RELIGIOSO ..... pag. 19
6. IL FINANZIAMENTO PUBBLICO PER LA REALIZZAZIONE DELLE  
ATTREZZATURE RELIGIOSE ..... pag. 20
7. IL CASO DELLE PIAZZE ..... pag. 22

**IL VOLONTARIATO PARROCCHIALE:  
COME, QUANDO E QUALI RESPONSABILITÀ** .....pag. 29  
*Giancarlo Esposti*

1. LE ATTIVITÀ PARROCCHIALI E IL VOLONTARIATO .....pag. 29
2. RAPPORTO DI LAVORO E VOLONTARIATO .....pag. 30
3. LA RESPONSABILITÀ DEL VOLONTARIO E DELLA PARROCCHIA . . .pag. 31
4. LA RESPONSABILITÀ DELLA PARROCCHIA .....pag. 34
5. UN SUGGERIMENTO .....pag. 35

## **AGGIORNAMENTI NORMATIVI**

**L'AGENZIA DELLE ENTRATE RIASSUME LE AGEVOLAZIONI  
PER LO SPORT DILETTANTISTICO** .....pag. 41  
*Luigi Corbella*

1. L'APETTO CIVILISTICO .....pag. 41
2. L'ASPETTO TRIBUTARIO .....pag. 43

**IL MODELLO UNICO 2003** .....pag. 51  
*Patrizia Clementi*

1. I MODELLI DI DICHIARAZIONE .....pag. 51
2. DUE LE SCADENZE PER I VERSAMENTI .....pag. 52
3. CONSEGNA O INVIO TELEMATICO PER PRESENTARE  
LA DICHIARAZIONE .....pag. 53
4. DOPPIA VESTE PER LA DICHIARAZIONE DEL SOSTITUTO  
D'IMPOSTA .....pag. 54
5. LE SANZIONI PUNISCONO GLI ERRORI E LE OMISSIONI... .....pag. 56
6. ...MA LA SPONTANEA REGOLARIZZAZIONE NE PUÒ RIDURRE  
GLI IMPORTI .....PAG.57

**IL FUTURO DELLE IPAB NELLA REGIONE LOMBARDIA** .....pag. 61  
*Luca Degani e Paolo Della Cagnoletta*

1. LA RIFORMA COSTITUZIONALE EX L. COST. 3/2001. ....pag. 62
2. CARATTERI DELL'AZIENDA DI SERVIZI ALLA PERSONA .....pag. 64
3. LA PERSONALITÀ GIURIDICA DI DIRITTO PRIVATO .....pag. 65
4. INDICAZIONI CONCLUSIVE .....pag. 67

---

# EDITORIALE

Anche quest'anno il primo numero di *Ex lege* riprende anzitutto le relazioni presentate negli incontri che la Diocesi di Milano organizza in primavera, a cura dell'Avvocatura in collaborazione con l'Ufficio amministrativo diocesano, per i membri dei Consigli per gli affari economici delle parrocchie e i consulenti delle stesse.

I temi affrontati quest'anno sono stati l'*urbanistica* e il *volontariato parrocchiale*, in particolare sotto il profilo delle responsabilità ad esso connesse. Tutte le parrocchie sono interessate a problematiche di carattere urbanistico: la tutela della destinazione urbanistica delle aree e degli immobili parrocchiali, la realizzazione delle attrezzature religiose, l'accesso alla percentuale degli oneri di urbanizzazione secondaria destinati all'edilizia di culto (pari in Lombardia e in molte altre regioni italiane all'8%), l'utilizzo delle piazze di proprietà parrocchiale, la possibilità di impieghi per usi diversi da quelli di religione e di culto, eccetera. Si tratta di questioni che hanno profili di particolare delicatezza perché implicano un rapporto con l'ente pubblico (in particolare i comuni), che non sempre si esplicita con la dovuta chiarezza e le necessarie tutele per la specificità dell'ente parrocchia.

La presenza dei volontari in parrocchia – ed è stato il secondo tema proposto – è una realtà ovvia e assolutamente apprezzabile: ma quali responsabilità assumono questi volontari nei confronti dell'ente parrocchia e dei soggetti verso cui prestano la loro attività a nome della parrocchia? E quali responsabilità e impegni ha la parrocchia verso persone che mettono a disposizione con generosità tempo e competenze?

Dopo una breve introduzione di don Vincenzo Barbante, responsabile dell'Ufficio amministrativo diocesano, circa i profili autorizzativi e pastorali delle pratiche urbanistiche che possono interessare le parrocchie, il primo argomento viene sviluppato dall'avv. Aldo Lopez, sia in termini generali e introduttivi, sia in riferimento alla problematica del finanziamento dell'edilizia di culto e delle piazze parrocchiali. Il secondo tema,

invece, è stato affidato all'avv. Giancarlo Esposti, che sviluppa la problematica delle responsabilità dei volontari parrocchiali e della parrocchia con e verso di loro.

La parte di *aggiornamento normativo* sviluppa due temi fiscali – le agevolazioni per lo sport dilettantistico (dott. Luigi Corbella) e la presentazione del mod. unico 2003 (rag. Patrizia Clementi) – e la riforma che si sta attuando in Lombardia e in molte altre regioni circa le IPAB (avv. Luca Degani – dott. Paolo Della Cagnoletta).

Milano, 31 maggio 2003

don Carlo Redaelli  
*Avvocato generale e Direttore responsabile*

## L'AUTORIZZAZIONE DELLE PRATICHE URBANISTICHE: PROFILI PASTORALI E TECNICI

Il tema, considerando le pratiche in corso presso i nostri Uffici, presenta una casistica molto varia e consistente. Molti di voi si saranno posti fronte a questo argomento, chiedendosi quali possano essere i motivi di interesse per la propria parrocchia. Per alcuni sono certamente noti i risvolti economici di questa materia: la possibilità di individuare forme di finanziamento delle proprie comunità mediante la valorizzazione del patrimonio immobiliare, rende questo argomento particolarmente degno di attenzione. Per altri sono noti casi in cui la concessione, a vario titolo (comodato, diritto d'uso o superficie), alle Amministrazioni Comunali di alcune aree, per es. le piazze, determinano la necessità da parte delle parrocchie di un'attenta disamina e a volte sono motivo di lunghi contenziosi determinati dalla volontà di tutelare adeguatamente il proprio patrimonio immobiliare, ma anche di consentirne una corretta fruizione, con una ragionevole e conveniente ripartizione degli oneri economici.

In generale, rispetto a questa serie di problemi, ritengo particolarmente prezioso il ruolo che i Consigli degli Affari Economici Parrocchiali possono svolgere in termini di analisi e di studio, nonché di vigilanza e di controllo.

Va ricordato che come Ufficio amministrativo riceviamo, quasi regolarmente, comunicazione circa i comuni che stanno avviando la procedura per l'aggiornamento dei piani regolatori: quando ciò si verifica contattiamo i parroci interessati, perché provvedano, sentiti i propri tecnici e i propri Consigli, ad avanzare tempestivamente proposte od osservazioni.

La rilevanza delle implicazioni connesse con questa materia dovrebbe indurre naturalmente ogni comunità parrocchiale ad avvalersi di tecnici qualificati e dei competenti Uffici di Curia. A questo riguardo mi permetto di ricordare che l'Ufficio amministrativo è chiamato a svolgere la funzione di sportello unico per tutti i casi che si possono presentare e sui quali poi possono intervenire, in termini di consulenza, assistenza, valutazione di merito e così via, anche altri Uffici come, per esempio, l'Ufficio avvocatura.

Naturalmente devo richiamare l'attenzione sul fatto che ogni atto che la parrocchia intenda realizzare in questo ambito, variazioni di destinazioni d'uso, convenzioni o altro, deve ottenere la necessaria autorizzazione canonica.

Naturalmente, il fatto di dover chiedere l'autorizzazione dall'Ordinario non deve essere considerato un semplice e ulteriore fardello burocratico: l'esperienza maturata in questi anni e la competenza offerta dai vari consulenti pone, infatti, gli Uffici di Curia nelle condizioni di offrire in questo campo un significativo contributo ai nostri Enti diocesani.

Tra gli obiettivi da perseguire va certamente annoverata la tutela dei diritti dei nostri Enti. Lo Stato, nei modi stabiliti dalla legge, riconosce e sostiene l'importante opera che la Chiesa svolge nel contesto del nostro Paese: a noi spetta di attuare le iniziative di nostra competenza avvalendoci di strumenti adeguati, proporzionati, e fra questi, certamente, l'uso di beni immobili. Ciò significa che ogni comunità deve avere piena consapevolezza della responsabilità, che grava su di essa nel momento in cui si trova a dover disporre di beni che devono essere pienamente e correttamente utilizzati per i propri fini istituzionali.

Provo a fare un esempio, tanto per essere chiari: nel momento in cui un comune assegna delle aree perché vengano destinate per attività di religione e di culto, se una comunità ha già a disposizione beni e aree consistenti e sufficienti, non deve agire mossa dalla convinzione di dover comunque acquisire tutte le aree possibili nell'ambito del territorio comunale per evitare che finiscano per essere acquisite da altri soggetti, per esempio altre Confessioni religiose. Da questo punto di vista io credo che sia una questione importante valutare con serietà e attenzione quali siano le reali necessità, e garantire che in ogni territorio ci siano parrocchie, chiese, oratori, case canoniche e servizi complementari (aggregazione, sport, assistenza,...) in misura adeguata al servizio che la Chiesa intende svolgere.

In questa prospettiva diviene indispensabile operare con lungimiranza, avendo la saggezza e il coraggio di guardare avanti, immaginando quello che potrà essere lo sviluppo di un determinato territorio e svolgendo una corretta programmazione degli interventi da operare.

Se in una determinata comunità si intende realizzare un quartiere nuovo, sarà corretto attivarsi per tempo perché venga garantita anche un'area per attrezzature religiose e occorrerà fare in modo che quest'area sia collocata in una posizione significativa e che sia adeguatamente dimensionata. Infatti, una cosa è prevedere la creazione di un nuovo centro parrocchiale, un'altra realizzare una chiesa sussidiaria o, semplicemente, una struttura pastorale complementare a quelle esistenti.

In una circostanza del genere la parrocchia dovrà attivarsi per tempo coinvolgendo naturalmente gli Uffici di Curia, al fine di acquisire tutti gli elementi e i pareri necessari, sia di natura tecnica che pastorale.

I casi da trattare sarebbero davvero molti. Prima di concludere vorrei

soltanto accennare all'importanza della vigilanza da svolgere per quanto riguarda la valorizzazione di immobili che non sono, o non lo sono più, di interesse pastorale. In tale caso raccomando caldamente di curare la possibilità di migliorare la destinazione urbanistica di questi beni, in modo tale da poterli alienare, quando necessario, e provvedere così, con il ricavato, al finanziamento di necessari interventi di manutenzione degli immobili in uso o di costruzione di nuove strutture.

# TUTELA E VALORIZZAZIONE URBANISTICA DEGLI IMMOBILI PARROCCHIALI\*

## 1. LA NOZIONE DI DIRITTO URBANISTICO

Il diritto urbanistico trova una sua prima definizione compiuta con la legge 17 agosto 1942, n. 1150 (c.d. Legge Urbanistica), la quale disciplina *“l’assetto e l’incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio della Repubblica [...]”* (art.1).

È significativo come l’articolo citato accosti lo sviluppo urbanistico all’incremento dei centri abitati, a dimostrazione di come l’ambito di riferimento della disciplina fosse legato all’attività costruttiva ed a quella in genere dei centri abitati<sup>1</sup>.

I confini dell’urbanistica venivano mutati a seguito del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e della giurisprudenza della Corte Costituzionale (cf sentenza 29 dicembre 1972, n. 239), che pervenivano ad una nozione di urbanistica comprendente non solo l’assetto e l’incremento edilizio dei centri abitati, ma anche l’uso complessivo del territorio, in tutti i suoi aspetti: l’urbanistica, infatti, *“disciplina l’uso dell’intero territorio comprensivo di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell’ambiente”* (art. 81 D.P.R. n. 616/1977).

Questa evoluzione, non meramente terminologica, trova il suo ultimo stadio evolutivo in relazione alla sostituzione della materia “urbanistica” con quella del “governo del territorio” operata in occasione della revisione del titolo V della II parte della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre

---

\* Il presente scritto costituisce la sintesi ragionata dell’intervento dell’Autore agli incontri di aggiornamento per Consiglieri per gli affari economici delle parrocchie dell’Arcidiocesi di Milano tenutisi il 20, 21 e 22 marzo 2003. L’Autore coglie l’occasione per ringraziare il Prof. Alberto Roccella dei preziosi consigli e l’Avv. Alberto Fedeli con cui ha discusso i contenuti dell’intervento.

<sup>1</sup>Sull’evoluzione della nozione di urbanistica si veda, tra i tanti: N. ASSINI – P. MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1997, II ed., pp. 3 e ss..

2001, n. 3). È così possibile affermare che, nel nuovo testo costituzionale, *“il governo del territorio altro non sia che l’urbanistica nel suo ormai affermato significato di disciplina avente ad oggetto l’intero territorio indipendentemente dal grado della sua urbanizzazione”*<sup>2</sup>.

Pertanto l’urbanistica – o, più precisamente oggi, il governo del territorio – comprende tutto ciò che mira ad assicurare il coordinamento dei vari possibili usi dell’intero territorio, ivi compreso quindi, il suo uso per esigenze di carattere religioso e pastorale.

## 2. LA PIANIFICAZIONE GENERALE E LE ESIGENZE RELIGIOSE

L’attività dei pubblici poteri in materia urbanistica ha il suo centro negli atti di pianificazione, ove il coordinamento tra i possibili usi del territorio trova la sua sede principale.

La pianificazione, dal punto di vista concettuale, propone una visione globale – rapportata ad un arco temporale definito – del territorio considerato come spazio vitale. In questo senso la pianificazione ha una funzione di controllo e di indirizzo delle trasformazioni del territorio.

La legislazione vigente prevede una gamma molto vasta e differenziata di piani urbanistici. Tra quelli cosiddetti “normativi” (che pongono cioè una disciplina generale del territorio considerato), il ruolo principale è assunto dal Piano Regolatore Generale (da ora: P.R.G.), che considera la totalità del territorio di un comune ed è predisposto ed adottato dagli organi comunali<sup>3</sup>.

Le prescrizioni generali contenute nel P.R.G. per la loro attuazione spesso necessitano di una pianificazione ulteriore, la cui finalità è prevalentemente attuativa: ai tratta, ad es., dei piani particolareggiati, dei piani di lottizzazione, dei piani per l’edilizia economica e popolare, dei piani di recupero, ecc..

Il P.R.G. è caratterizzato dall’essere costituito da due diverse componenti che si integrano reciprocamente: una parte grafica ovvero *le tavole di piano* ed una parte di espressione lessicali tradizionali e cioè le *norme tecniche di attuazione*.

Entrambe le componenti devono rispettare le prescrizioni normative generali in ordine al contenuto del P.R.G.. Secondo l’attuale formulazione dell’art. 7 della L. 1150/1941, il P.R.G. deve indicare essenzialmente:

- la ZONIZZAZIONE: *“la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all’espansione dell’aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona”*

---

<sup>2</sup>P. STELLA RITCHER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2002, p. 4.

<sup>3</sup>Altri strumenti urbanistici normativi sono ad esempio i Piani territoriali di Coordinamento regionale e provinciali, i Piani regolatori intercomunali, il Piano territoriale paesistico, ecc.

- le LOCALIZZAZIONI: *“la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti”*, nonché *“le aree destinate ad edifici pubblici o di uso pubblico, nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale”*.
- i VINCOLI: il piano recepisce *“i vincoli da osservare nelle zone di carattere storico, ambientale o sociale”* e costituisce vincoli per *“le aree destinate a formare spazio di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù”*.

Gli edifici di culto non sono espressamente menzionati dalla legge, ma in via interpretativa, essi vengono compresi tra gli impianti di “interesse collettivo” e come tali necessariamente considerati in sede di pianificazione urbanistica generale<sup>4</sup>.

### 3. GLI STANDARD URBANISTICI E LE ESIGENZE DI CARATTERE RELIGIOSO

La considerazione delle esigenze religiose nell’ambito della pianificazione urbanistica trova riscontro nell’obbligo di osservare i cosiddetti standard urbanistici speciali o standard di indirizzo e coordinamento: si tratta di un complesso di limiti volti a circoscrivere la discrezionalità dei comuni in sede di formazione dei piani urbanistici.

L’art. 41, *quinquies*, della legge n. 1150/1941, dispone, infatti, che debbano *“essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi”*.

Il Decreto Ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, oltre ad individuare tra le zone territoriali omogenee (*Tavola 1*), quelle destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale (lettera f), fissava in 18,00 mq per abitante la dotazione minima inderogabile di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, e stabiliva che questa quantità complessiva avrebbe dovuto essere ripartita tra quattro distinte categorie di servizi pubblici: a) istruzione, b) attrezzature di interesse comune, c) spazi pubblici attrezzati a parco e per gioco e lo sport, d) parcheggi pubblici. In particolare il decreto ministeriale ricomprende nelle *“attrezzature di interesse comune”* – cui riservare una dotazione minima per abitante di 2,00 mq – quelle *“religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi (uffici P.T., protezione civile, ecc.) ed altre”* (art. 3, comma 2, lett.b).

In Lombardia la legge regionale 15 aprile 1975, n. 51 elevava la dotazione minima di standard a 26,50 mq per abitante, di cui 4,00 per le predette attrezzature di interesse comune (art. 22).

<sup>4</sup> Sull’argomento si veda: A. ROCCELLA, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, in Riv. Giur. Urb., 1994, p. 531 e ss., nonché G. GARANCINI, *Edilizia di culto: evoluzione normativa e problematiche interpretative*, in AA.VV. *Norme per la realizzazione degli edifici di culto* – Atti dell’incontro di studio, Brescia 6 luglio 1999, supplemento di questa *Rivista* n. 3/1999, pp. 9 e ss.

Con legge regionale 9 maggio 1992, n. 20<sup>5</sup> la Lombardia ha fornito sia una specificazione della nozione di attrezzature di *“interesse comune”* in relazione ai servizi religiosi, sia l’incidenza percentuale di tali servizi tra quelli di interesse comune complessivamente considerati.

Per attrezzature di interesse comune per servizi religiosi si intende:

- a) gli immobili destinati al culto anche se articolati in più edifici;
- b) gli immobili destinati all’abitazione dei ministri del culto, del personale di servizio, nonché quelli destinati ad attività di formazione religiosa;
- c) nell’esercizio del ministero pastorale, gli immobili adibiti ad attività educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro che non abbiano fini di lucro (così l’art. 2).

Sempre la L.R. n. 20 del 1992 prescrive che *“le aree destinate ad accogliere le attrezzature religiose sono specificamente individuate sulla base delle esigenze locali e valutate le istanze avanzate dalle Confessioni religiose”*, riservando alle stesse, nell’ambito della dotazione complessiva di attrezzature di interesse comune, *“una dotazione pari almeno dal 25% di quella complessiva”* (art. 3) ovvero *1,00 mq per abitante*<sup>6</sup>.

*L’introduzione del principio dell’obbligatorio rispetto di standard pre-determinati ha rappresentato un evento di grande civiltà, ma con un evidente limite: come è stato osservato, “un insediamento può infatti dirsi civile se ai luoghi dell’abitare e del lavorare si accompagnano i servizi di cui chi abita e lavora ha bisogno ; tuttavia gli standard assicurano che siano riservate le aree occorrenti, ma non anche che tali servizi siano effettivamente realizzati”*<sup>7</sup>.

In questa direzione si colloca la Regione Lombardia con la recente legge regionale 15 gennaio 2001, n. 1, che, novellando il citato articolo 22 della L.R. 51 del 1975, ha, da un lato, eliminato la puntuale quantificazione, all’interno della dotazione complessiva di standard, della misura da assegnare alle attrezzature di interesse comune (tra le quali sono ricomprese – come sopra illustrato – quelle per i servizi religiosi) e, dall’altro, ha imposto una valutazione qualitativa della presenza e distribuzione sul territorio dei servizi pubblici, da compiersi attraverso l’adozione di un apposito piano da allegare al P.R.G.: il Piano dei servizi.

Come è stato evidenziato *“attraverso il Piano dei servizi la legge opera un radicale ripensamento della nozione di standard urbanistico: da mezzo di attuazione astratta del principio di uguaglianza di tutti i cittadini,*

---

<sup>5</sup> Per una analisi sistematica e critica della legge n. 20 del 1993 si veda: B. BARONI, *Problemi applicativi della legge regionale*, in AA.VV. *Norme per la realizzazione degli edifici di culto*, cit., pp. 44 e ss.

<sup>6</sup> Le attrezzature di interesse comune per servizi religiosi sono di regola individuate nelle tavole del P.R.G. con l’acronimo “A.R” o con simboli che rimandano a tali attrezzature e sulle N. T.A. ricevono una specifica disciplina. Ad es. il comune di Milano dispone all’art. 37, punto 4.10 delle N. T.A. che *“sulle aree suddette è consentita la realizzazione degli edifici di culto, della residenza del personale addetto e delle altre attrezzature connesse a tale attività religiosa e di culto (catechista, culturale, sociale, ricreativa) di proprietà e di gestione dell’ente istituzionalmente competente, mediante concessione edilizia semplice”*.

<sup>7</sup> P. STELLA RICHTER, *Op. cit.*, p. 56.

*inteso come possibilità generalizzata di accesso alla stessa quantità indifferenziata di servizi, a strumento di programmazione diretto a fornire una soluzione razionale e complessiva alle esigenze di qualità e, in generale, ai fabbisogni infrastrutturali dei Comuni, e indirizzato, dunque alla necessita di costituire risposte articolate ai bisogni differenziati”.*

Detto in altre parole, il comune con il Piano dei servizi non si dovrebbe limitare ad individuare staticamente le aree a standard, ma precisare – in un ottica di maggiore flessibilità – anche le modalità di realizzazione dei servizi, ivi compresi quelli di interesse comune.

Il Piano dei servizi sarà adottato da ciascun comune solo in occasione di una variante generale del proprio P.R.G.. Quando si presenterà l'occasione occorre, come parrocchie, curare con attenzione l'individuazione dei servizi e la normativa che fissa le modalità di realizzazione. Si deve infatti evitare la possibilità che il comune proceda a individuare aree per servizi religiosi e norme per la loro realizzazione in contrasto con la disciplina della L.R. 20/1992. Si ritiene che tale legge debba considerarsi speciale rispetto alla disciplina generale posta dall'art. 22 della L.R. 51/1975 novellato, e quindi prevalere su quest'ultima. Si dovrà pertanto continuare a garantire che:

- a) le aree per servizi religiosi siano individuate valutando *“le istanze avanzate dalle Confessioni religiose”* (art. 3, L.R. 20/1992);
- b) la dotazione di tali aree comunque sia pari almeno al 25% di quella complessiva prevista per le attrezzature di interesse comune;
- c) la loro realizzazione avvenga con concessione edilizia semplice, senza convenzioni, le quali sono ammesse dall'art. 4, c. 5, L.R. 20/1992 unicamente nel caso in cui il comune stesso o i soggetti attuatori di piani urbanistici provvedano essi stessi alla realizzazione delle attrezzature religiose (peraltro è una facoltà non un obbligo).

#### **4. LE ATTREZZATURE RELIGIOSE COME OPERE DI URBANIZZAZIONE SECONDARIA**

La citata legge regionale n. 20 del 1992 precisa che *“in relazione al disposto dell'art. 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847 e successive modificazioni”*, le attrezzature di interesse comune per servizi religiosi sopra evidenziati *“costituiscono opere di urbanizzazione secondaria ad ogni effetto”* (art. 2, comma 2).

L'art. 4 della legge n. 847/1964 elenca tra le opere di urbanizzazione secondaria *“e) chiese ed altri edifici religiosi”* (comma 2) che la normativa regionale va ad estendere anche ad altre strutture rientranti nel più ampio concetto di servizi religiosi (oltre alla chiese: le case canoniche, gli immobili per uffici parrocchiali, aule catechetiche, immobili adibiti ad oratorio e ad altre attività svolte senza fine di lucro nell'esercizio del ministero pastorale, cf l'art. 2, della L.R. 30/1992). La realizzazione delle opere di

urbanizzazione (*Tavola 2*) è preordinata a rendere edificabile un'area.

La necessità oggettiva, o meglio normativa (cf art. 31 L.U.), di urbanizzazione del terreno da edificare comporta che il soggetto che intenda procedere alla trasformazione del territorio debba partecipare agli oneri ad essa relativi. In tal senso il privato che richiede una concessione edilizia è tenuto a corrispondere un contributo commisurato, tra l'altro, all'incidenza delle spese di urbanizzazione, ivi compresa quella dell'urbanizzazione secondaria (cf legge 28 gennaio 1977, n. 10, c.d. Legge Bucalossi).

Proprio la natura di opera di urbanizzazione delle attrezzature per servizi religiosi comporta che la realizzazione delle stesse sia esonerata dalla corresponsione degli oneri di urbanizzazione e di costruzione: pertanto, la relativa concessione edilizia è gratuita (cf art. 9, comma 1, *lett. f*, della legge n. 10/1977, che contempla, tra i casi in cui il costo di costruzione e gli oneri di urbanizzazione non sono dovuti, "*gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici*"<sup>8</sup>).

Pertanto quando la parrocchia deve realizzare (oppure deve effettuare lavori per i quali si richiede normalmente il rilascio di una concessione onerosa) una chiesa, una casa canonica, un immobile da adibire a oratorio o centro parrocchiale, o altro immobile da destinarsi a servizi religiosi (si veda ancora l'elenco previsto dall' art. 2, c. 1, della L.R. n. 20/1992), se l'area è già urbanisticamente destinata dal P.R.G. ad attrezzature religiose, il comune, in sede di rilascio della concessione edilizia, non può chiedere il versamento del costo di costruzione né il pagamento di oneri di urbanizzazione né tantomeno la costruzione di opere di urbanizzazione a scomputo degli oneri.

Occorre ben rimarcare che le attrezzature religiose sono opere di urbanizzazione secondaria perché tali sono qualificate dalla legge (cf art. 2, L.R. 20/1992). Non è pertanto necessaria la stipula di convenzioni urbanistiche attuative o di atti di asservimento ad uso pubblico per la loro realizzazione. È la legge infatti che ritiene l'attività istituzionale della parrocchia di interesse pubblico, di rilevanza generale, tanto da annoverare gli immobili ad essa adibiti tra le opere di urbanizzazione. Ne deriva che l'attività edificatoria connessa a tali immobili è assentibile con il rilascio di una concessione edilizia semplice, con la quale il comune si limita a verificare che le opere rientrino nell'elenco delle attrezzature per servizi religiosi contemplato dall'art. 2 della L.R. 20/1992, siano realizzate dall'ente istituzionalmente competente (la parrocchia), in attuazione della conforme previsione del P.R.G. ad area destinata ad attrezzature religiose<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Questa norma è ora recepita dall'art. 17 del nuovo Testo unico dell'edilizia, adottato con D.P.R. 6 giugno 2002, n. 380.

<sup>9</sup> Un chiaro esempio di corretta applicazione dei principi esposti nel testo sono le Norme tecniche di attuazione del P.R.G. di Milano, le quali all'art. 37, punto 4.11, così si esprimono: "*la servitù di uso pubblico di tali attrezzature è soddisfatta mediante l'attività di servizi di interesse comune che gli enti religiosi e di culto forniscono alla comunità in adempimento dei propri fini di istituto*".

## 5. LA DESTINAZIONE D'USO E LE ESIGENZE DI CARATTERE RELIGIOSO

La legge regionale della Lombardia 9 maggio 1992, n. 16 definisce la destinazione d'uso di un area o di un edificio: *“il complesso delle funzioni ammesse dallo strumento urbanistico per l'area o per l'edificio. Si dice principale la destinazione d'uso qualificante, complementare od accessoria o compatibile, la o le destinazioni che integrano o rendono possibile la destinazione d'uso principale”* (art. 2). La stessa legge imponeva di specificare, zona per zona, le destinazioni d'uso ammesse, con la conseguenza che tutte le funzioni non esplicitamente indicate come tali erano da intendersi come vietate.

La già citata legge regionale n. 1 del 2001 ha modificato questo impianto, prevedendo – fermo restando la predetta definizione di destinazione d'uso – che il P.R.G. indichi le destinazioni d'uso non ammissibili rispetto a quelle principali di zone omogenee o di immobili. In tutti gli altri casi il mutamento di destinazione d'uso è ammesso.

E' compito del comune, in sede di variante di adeguamento al P.R.G., graduare l'elenco delle funzioni inammissibili e, come è stato osservato, *“può reputarsi opportuno che, in tale occasione, le Amministrazioni colgano appieno la possibilità offerta dalla nuova normativa, preferibilmente apprestando definizioni delle funzioni di tipo sintetico e non casistico”*<sup>10</sup>.

Occorre sempre distinguere, nell'ambito delle mutazioni d'uso ammissibili, quelle con opere e quelle senza opere. Le prime (con opere), sono realizzabili solo ottenendo una concessione edilizia o presentando una denuncia di inizio attività, a seconda che l'opera richieda l'uno o l'altro strumento di assenso. Quanto alle seconde (quelle senza opere), se interessano immobili con superficie lorda di pavimento superiore a 150 mq, è sufficiente una semplice comunicazione al comune; se invece interessano immobili con superficie lorda di pavimento inferiore a 150 mq, il mutamento di destinazione è completamente libero, non necessitando neppure di comunicazione (*Tavola 3*).

Ovviamente allargandosi lo spettro delle destinazioni d'uso ammissibili occorre che l'Amministrazione indichi quali mutamenti di destinazione d'uso, attuati con opere, comportino l'aumento ovvero la variazione di fabbisogno di standard. La verifica della sufficienza della dotazione di standard si accompagna alla necessaria indicazione della modalità di reperimento totale o parziale – a mezzo di atto unilaterale d'obbligo o di convenzione – degli standard dovuti alla nuova destinazione rapportata alla precedente. In caso di materiale impossibilità di reperimento dello standard o di cessione di altra area idonea nel territorio comunale, la legge regionale n. 1/2001 ammette la loro monetizzazione.

<sup>10</sup> Così la Circolare Assessorato al Territorio e Urbanistica della Regione Lombardia 13 luglio 2001, n. 41.

La nuova normativa va, quindi, a incidere sulle esigenze di carattere religioso sotto un duplice aspetto. Il primo attiene alla compatibilità di una modifica di destinazione d'uso degli immobili e delle aree di proprietà parrocchiale (si pensi ad es. alla modifica dell'uso di un immobile parrocchiale da oratorio a scuola privata). Il secondo concerne la possibilità che aree di proprietà parrocchiale possano divenire strumento per il reperimento degli eventuali standard aggiuntivi (si pensi alla richiesta che un privato può fare di convenzionarsi con il comune al fine di cedere aree a standard)<sup>11</sup>. Tali operazioni, per sé legittime, vanno valutate caso per caso in riferimento alla compatibilità delle stesse con la destinazione d'uso principale ad attrezzature religiose dell'area.

## 6. IL FINANZIAMENTO PUBBLICO PER LA REALIZZAZIONE DELLE ATTREZZATURE RELIGIOSE

I pubblici poteri intervengono sulle attrezzature religiose, non solo – come sopra evidenziato - mediante la disciplina dei suoli destinando specificatamente delle aree e disciplinando la loro realizzazione, ma provvedono all'erogazione di finanziamenti per la costruzione, come pure per la manutenzione e la conservazione, delle stesse<sup>12</sup>.

In particolare la legge regionale n. 20 del 1992 ha previsto la realizzazione di uno speciale fondo comunale in cui accantonare *“almeno l'8% delle somme effettivamente riscosse per oneri di urbanizzazione secondaria”* da destinare alla *“realizzazione”* delle attrezzature religiose, come indicate dal più volte citato art.2<sup>13</sup>, nonché a *“interventi di manutenzione, restauro e ristrutturazione, ampliamento e dotazione di impianti, ovvero all'acquisto delle aree necessarie”*.

I contributi sono corrisposti alle confessioni religiose che ne facciano richiesta. Le confessioni che possono farne richiesta sono: *“gli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa cattolica”* (così art. 1 L.R. n. 20/1992) e, alla luce della giurisprudenza costituzionale che ha preso in considerazione anche la legge lombarda<sup>14</sup>, le altre confessioni religiose anche se prive della stipula di un'Intesa con lo Stato, purché

<sup>11</sup> Emblematico è il caso in cui il privato o, addirittura il comune voglia convenzionarsi con la parrocchia per utilizzare un parcheggio esistente o realizzarne uno nuovo, allo scopo di dotarsi di aree a servizio pubblico.

<sup>12</sup> Sulla storia dell'edilizia di culto si veda: T. MAURO, *L'evoluzione della normativa sull'edilizia di culto*, in AA.VV. a cura di C. MINELLI, *L'edilizia di culto. Profili Giuridici*. Atti del Convegno di studi presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore – Milano 22-23 giugno 1995, Milano, 1995, pp. 19 e ss.

<sup>13</sup> Non sono finanziabili, quindi, opere su beni immobili adibiti ad attività commerciali (ad. es. i bar, le sale teatro e cinema se adibiti a spettacoli a pagamento, le scuole parrocchiali, ecc.), nè i beni mobili quali ad esempio l'acquisto di arredi, quadri, statue, organi, ecc..

<sup>14</sup> Si tratta delle sentenze 27 aprile 1993, n. 195 e 16 luglio 2002, n. 346 (in Foro It., 1993, I, p. 2986; 2002, I, p. 2936). La prima ha dichiarato incostituzionale una norma della Regione Abruzzo, la seconda una norma proprio della Regione Lombardia nelle parti in cui limitavano l'accesso ai contributi per la realizzazione delle attrezzature religiose alla Chiesa cattolica ed alle altre confessioni religiose che avessero stipulato delle Intese ai sensi dell'art. 8, comma 3, della Costituzione.

abbiamo una presenza organizzata nel territorio comunale<sup>15</sup>.

In tal senso i soggetti che possono formulare la richiesta di finanziamento possono essere una molteplicità e il fondo comunale potrebbe non essere in grado di soddisfare tutte le richieste, pur potendo essere incrementato secondo una maggiore percentuale ovvero *“anche calcolando gli oneri di urbanizzazione secondaria non introitati per effetto dello scomputo riconosciuto ai titolari della concessione edilizia per l’esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione secondarie e/o per la cessione delle relative aree”* (art. 4, c. 1, L.R. n. 20/1992).

L’Amministrazione comunale dovrebbe essere tenuta a predeterminare e pubblicare – anche in ottemperanza del disposto dell’art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 – i criteri e le modalità con cui si atterrano nel concedere o nel negare il finanziamento, a tutela dell’imparzialità della pubblica amministrazione specie a fronte di molteplici richieste avanzate da confessioni diverse<sup>16</sup>.

La legge all’art. 4 prevede un preciso procedimento per l’assegnazione del finanziamento. La procedura ha inizio con una domanda<sup>17</sup>, con allegato *“un programma degli interventi da effettuare”* corredato delle relative previsioni di spesa che le competenti autorità religiose devono trasmettere entro il 31 luglio di ogni anno<sup>18</sup>.

Ad avviso dello scrivente è significativo l’utilizzo del termine *“programma”* proprio a dimostrazione che il finanziamento pubblico si inserisce in atti che precedono l’azione concreta, ovvero la realizzazione dell’opera, prefigurandola globalmente. L’Amministrazione, quindi, va a finanziare interventi caratterizzati da sistematicità e coerenza, articolata nella previa rilevazione dei bisogni, nella successiva individuazione delle risorse disponibili.

La stessa norma stabilisce un primo criterio di priorità privilegiando le opere di restauro e di risanamento conservativo piuttosto che l’acquisizione di aree libere ovvero la realizzazione di nuove strutture<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> La Corte Costituzionale *“non può bastare che il richiedente si autoqualifichi come Confessione religiosa [...] la natura di Confessione potrà risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo Statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione”* (C. Cost. n. 195/1993).

<sup>16</sup> È tuttavia auspicabile che sul punto intervenga la normativa regionale, al fine di fornire agli enti locali dei criteri omogenei per l’erogazione del finanziamento in parola.

<sup>17</sup> Come ha sottolineato la stessa Regione Lombardia con la Circolare del 13 luglio 1992 solo alle competenti autorità religiose spetta la scelta degli interventi da realizzare.

<sup>18</sup> Nella Arcidiocesi di Milano la presentazione della domanda da parte del parroco, con allegati il programma degli interventi da effettuare e le previsioni di spesa, deve essere vidimata dall’Ufficio amministrativo diocesano.

<sup>19</sup> Alla priorità stabilita dalla stessa legge, si vanno ad aggiungere nell’Arcidiocesi di Milano – quale indirizzo pastorale e autovincolo di moderazione – quelle individuate dalla Direttiva del Vicario generale del 27 giugno 1994 che esorta a chiedere il finanziamento secondo le seguenti priorità:

- a) nuovi centri parrocchiali in costruzione rispetto a quelli esistenti;
- b) gli interventi sugli edifici di culto (anzitutto le chiese parrocchiali, rispetto a quelle sussidiarie) piuttosto che sulle altre strutture parrocchiali;
- c) le opere urgenti di natura funzionale, statica, strutturale, ecc. rispetto a quelle non urgenti o di mero abbellimento artistico;
- d) le opere che non hanno altre forme di finanziamento rispetto a quelle che le hanno (ad es. per i centri sportivi vi è uno peculiare accesso al credito).

L'Amministrazione, in seconda battuta, provvede all'attività istruttoria verificando che gli interventi previsti nei programmi siano effettivamente afferenti alle attrezzature religiose come individuate dalla stessa legge regionale.

Infine il procedimento viene concluso con la ripartizione dei predetti contributi finanziando *“in tutto o in parte i programmi a tal fine presentati”*.

A valle del finanziamento, l'Amministrazione locale verificherà che l'utilizzo delle somme avvenga entro tre anni dall'assegnazione, a dimostrazione che il finanziamento deve precedere l'effettiva realizzazione delle opere (non si possono pertanto finanziare con l'8% opere già realizzate) e che il finanziamento serve a realizzare le opere secondo tempi ragionevoli e contenuti.

## 7. IL CASO DELLE PIAZZE

Ci sono casi in cui l'ente locale rivendica usi pubblici di beni parrocchiali, intervenendo nella loro gestione, dando vita a volte a situazioni conflittuali con la parrocchia. Emblematico è il caso delle piazze, che qui brevemente merita di essere trattato.

In primo luogo il concetto di piazza va distinto da quella di sagrato (Tavola 4). Il sagrato – quale porzione della piazza delimitata con scalini o altro segno, strutturalmente e funzionalmente collegata all'edificio di culto – ha proprio lo scopo di valorizzare l'edificio, contribuendone al complessivo decoro architettonico e, comunque, ne agevola l'accesso. Proprio per tale natura il sagrato è una pertinenza dell'edificio di culto e come tale partecipa della specifica destinazione al culto cattolico come prevista dall'art. 831 del codice civile e, quindi, non può essere adibito a uso pubblico.

La piazza propriamente detta è l'ulteriore area che si protende oltre il sagrato. Di norma tale spazio è oggetto di accesso indiscriminato e, pertanto, di uso pubblico costituito, il più delle volte, in forza di usucapione ultraventennale del diritto (se però accedono all'area i cittadini in quanto tali e non invece se la stessa è utilizzata solo dai residenti) o per *dicatio ad patriam* (è un istituto di creazione giurisprudenziale: il diritto di uso pubblico può sorgere se il proprietario pone oggettivamente con carattere di continuità l'area a disposizione della collettività). Tale situazione comporta l'esistenza di un diritto di uso pubblico anche se la proprietà resta del privato, nella specie della Parrocchia<sup>20</sup>.

Orbene questa situazione “anomala” comporta la necessità di reperire una disciplina della sua gestione che coinvolga il soggetto proprietario e l'ente esponenziale della comunità locale ovvero il comune. In tal senso lo strumento della Convenzione resta quello più idoneo al reciproco rico-

---

<sup>20</sup> Il diritto (o servitù) di uso pubblico è un particolare diritto reale disciplinato dall'art. 825 cod. civ. (*Diritti demaniali su beni altrui*).

noscimento di diritti e doveri in ordine all'uso, manutenzione e conservazione della piazza

La Convenzione dovrebbe prevedere:

- a) una durata non superiore a 20 anni ovvero una durata maggiore con la previsione di un atto di ricognizione della proprietà prima dello scadere dei 20 anni. Ciò ovviamente per non creare future contestazioni in ordine alla proprietà della parrocchia;
- b) l'accollo dei costi di sistemazione e manutenzione della piazza a carico del soggetto che gode del diritto dell'uso pubblico della piazza, ossia il comune;
- c) una regolamentazione dell'uso pubblico compatibilmente con la presenza dell'edificio di culto. Ciò, ad esempio, attraverso il divieto del libero accesso di veicoli in occasioni di matrimoni o funerali; la precisazione delle modalità di svolgimento delle manifestazioni civiche ovvero il divieto di alcune tipologie di manifestazioni (ad. es. quelle ritenute contrarie alle morale, ecc.)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Presso l'Ufficio amministrativo diocesano sono reperibili modelli di convenzione relativi all'uso delle piazze parrocchiali. Ad esse occorre far riferimento. Si ricorda comunque che il parroco non può validamente sottoscrivere una convenzione per l'uso della piazza parrocchiale senza l'autorizzazione dell'Ordinario diocesano. Sulle cautele da adottarsi per evitare effetti pregiudizievoli derivanti dall'applicazione delle norme sull'alienazione dei beni demaniali si rimanda a A. FEDELI, *Dismissione del patrimonio pubblico e tutela dei beni ecclesiastici*, in questa rivista n. 3/2002, pp. 64 ss. spec. p. 73.



**URBANIZZAZIONE PRIMARIA**

- ◆ STRADE RESIDENZIALI
- ◆ SPAZI DI SOSTA O DI PARCHEGGIO
- ◆ FOGNATURE
- ◆ RETE IDRICA
- ◆ RETE DI DISTRIBUZIONE DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS
- ◆ PUBBLICA ILLUMINAZIONE
- ◆ SPAZI DI VERDE ATTREZZATO



**OPERE DI URBANIZZAZIONE**

**URBANIZZAZIONE SECONDARIA**

- ◆ ASILI NIDO E SCUOLE MATERNE
- ◆ SCUOLE DELL'OBBLIGO E PER L'ISTRUZIONE SUPERIORE ALL'OBBLIGO
- ◆ MERCATI DI QUARTIERE
- ◆ DELEGAZIONI COMUNALI
- ◆ CHIESE E ALTRI EDIFICI RELIGIOSI
- ◆ IMPIANTI SPORTIVI DI QUARTIERE
- ◆ CENTRI SOCIALI E ATTREZZATURE CULTURALI E SANITARIE
- ◆ AREE VERDI DI QUARTIERE

**MUTAMENTI DI DESTINAZIONI D'USO**

LE DESTINAZIONI D'USO NON AMMISSIBILI RISPETTO ALLE DESTINAZIONI D'USO PRINCIPALI DELLA SINGOLA ZONA OMOGENEA O DELL'IMMOBILE DEVONO ESSERE INDIVIDUATE DAL PRG

SONO DESTINAZIONI D'USO AMMISSIBILI TUTTE QUELLE NON ESPLICITAMENTE INDIVIDUATE COME INAMMISSIBILI

**MUTAMENTI  
DI DESTINAZIONE D'USO  
AMMISSIBILI**

**CON OPERE EDILIZIE:  
CONCESSIONE EDILIZIA O D.I.A.**

**SENZA OPERE EDILIZIE:  
>150 MQ: COMUNICAZIONE  
< 150 MQ: SENZA COMUNICAZIONE**

## SAGRATO

PORZIONE DI PIAZZA  
DELIMITATA  
STRUTTURALMENTE E  
FUNZIONALMENTE  
COLLEGATA  
ALL'EDIFICIO DI CULTO  
E' PERTINENZA  
DELL'EDIFICIO DI CULTO  
(TUTELA DELLA  
DESTINAZIONE AL  
CULTO ART. 831 C.C.)  
NON PUO' ESSERE  
ADIBITO A USO  
PUBBLICO

## PIAZZA

SE E' APERTA  
ALL'ACCESSO  
E AL PASSAGGIO  
E' SOGGETTA  
A SERVITU' D'USO  
PUBBLICO  
CHE PUO' ESSERE  
DISCIPLINATA  
CON CONVENZIONE



## IL VOLONTARIATO PARROCCHIALE: QUANDO, COME E QUALI RESPONSABILITÀ

### 1. LE ATTIVITÀ PARROCCHIALI E IL VOLONTARIATO

Il canone 515 del Codice di diritto canonico definisce la parrocchia come *“una determinata comunità di fedeli che viene costituita stabilmente nell’ambito di una Chiesa particolare, e la cui cura pastorale è affidata, sotto l’autorità del Vescovo diocesano, ad un parroco quale suo proprio pastore”*.

In forza della disciplina dettata dalla legge n. 222 del 20 maggio 1985, il diritto civile riconosce la parrocchia quale ente ecclesiastico dotato di personalità giuridica: è pertanto soggetto di diritto, centro di imputazione di conseguenze giuridiche, nonché titolare di diritti e di obblighi.

Il canone 532 dispone che il parroco *“rappresenta la parrocchia, a norma del diritto, in tutti i negozi giuridici”*; è, pertanto, il legale rappresentante dell’ente parrocchiale, l’amministratore unico anche nell’ordinamento giuridico statale. La Conferenza episcopale italiana delinea *“il parroco come ‘pastore proprio’ di una determinata comunità di fedeli, ne è responsabile non solo sotto il profilo sacramentale, liturgico, catechetico, caritativo, ecc., ma anche sotto i profili civile, amministrativo e penale”* (Istruzione in materia amministrativa, CEI 1992, n. 83).

I vescovi italiani in tema di attività parrocchiale si raccomandano di tener *“presente che la parrocchia come ente ecclesiastico civilmente riconosciuto può svolgere direttamente non solo le attività di religione e di culto, ma anche quelle diverse, che restano però soggette, nel rispetto della struttura e delle finalità dell’ente ecclesiastico, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime. Per svolgere tali attività non è pertanto necessario far sorgere nell’ambito parrocchiale altri soggetti giuridici (associazioni, cooperative, ecc.). È anzi importante avere un atteggiamento di prudenza in questo campo, per evitare il rischio che le iniziative parrocchiali e le stesse strutture parrocchiali vengano sottratte alla soggettività della parrocchia, comunità di fedeli affi-*

*data al parroco e dipendente dall'autorità del Vescovo, per venire gestiti da enti con propria autonomia e senza un esplicito collegamento ecclesiale (l'attività di un'associazione, civilisticamente costituita, non dipende giuridicamente dal parroco o dal Vescovo, anche se agisce in ambiti parrocchiali, ma dalla libera volontà dei soci). In ogni caso è necessario che i rapporti tra la parrocchia e le altre realtà operanti nel suo ambito (per es. nell'oratorio) vengano chiaramente definiti sia sotto il profilo della programmazione pastorale, sia sotto il profilo giuridico (utilizzo degli immobili, responsabilità civili, amministrative e penali, obblighi fiscali, ecc.)” (Istruzione cit., n. 81).*

Non prendendo qui in esame le attività di altri soggetti eventualmente operanti nell'ambito parrocchiale (e le connesse responsabilità che fanno loro capo), ci fermiamo a considerare come lo svolgimento di attività (sia quelle di religione e culto, sia quelle diverse da esse, ma collegate a queste) da parte della parrocchia comporti sempre più il coinvolgimento di persone laiche che volontariamente prestano la propria opera unitamente alla persona del parroco. Diffuse sono, infatti, le realtà parrocchiali nelle quali fedeli laici (a volte anche religiosi) prestano servizio gratuitamente a favore della comunità in attività quali ad esempio: la gestione dell'oratorio, la conduzione del bar e del cinema parrocchiale, la pulizia del tempio e dei locali della parrocchia, lo svolgimento di attività sportive, la gestione della segreteria.

Generalmente il “fedele-volontario” opera individualmente, ma non mancano esperienze di gruppi organizzati di volontari nel contesto parrocchiale (si pensi ad es. ai gruppi caritativi o dediti alle pulizie di locali). Variabile è l'età del volontario: sono presenti anche soggetti di età minore preposti, a volte, anche in posizioni di responsabilità (si pensi ad es. all'attività dell'oratorio, o alla gestione di campi estivi o di gite parrocchiali).

## **2. RAPPORTO DI LAVORO E VOLONTARIATO**

Al fine di definire la figura del volontario è opportuno svolgere alcune considerazioni sistematiche.

Non vi è dubbio che il volontario mette a disposizione le proprie forze fisiche ed intellettive a favore del soggetto beneficiario. Si tratta pertanto di una vera e propria attività lavorativa, ma con proprie peculiari caratteristiche.

Il rapporto di lavoro generalmente è a titolo oneroso (nell'ambito parrocchiale si pensi ad esempio al sacrestano quale lavoratore subordinato, o al relatore in un convegno quale collaboratore occasionale, oppure all'istruttore di ginnastica nell'ambito di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa). Non mancano, tuttavia, rapporti di lavoro prestato senza la previsione di un corrispettivo.

La dottrina maggioritaria qualifica il lavoro gratuito quale contratto atipico; la giurisprudenza non si è espressa in ordine ad una qualificazio-

ne in termini univoci, ma ha ritenuto di privilegiare piuttosto l'esame delle conseguenze giuridiche che derivano da tale rapporto. I giudici in particolare si basano su di un sistema di presunzioni: in via normale, ogni attività umana configurabile come prestazione di lavoro subordinato si presume effettuata a titolo oneroso, salva la prova contraria che incombe su chi afferma la gratuità; nel caso, invece, di prestazione svolta all'interno delle comunità familiari o religiose la presunzione è quella della gratuità, salvo la prova contraria dell'onerosità che incombe su chi l'afferma.

Il lavoro gratuito è attività eseguita "*affectionis vel benevolentiae causa*": il vincolo parentale e la convivenza sono pertanto indici presuntivi per ritenere sussistente un tale rapporto.

Il volontariato si caratterizza invece come attività a carattere gratuito prestata al di fuori però di un contesto familiare o di una comunità religiosa, quale obbligazione naturale svincolata da qualsiasi dovere giuridico (*Tavola 1*).

Per comprendere meglio la figura del volontario occorre riferirsi alla unica definizione giuridica riportata all'art. 2 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (legge-quadro sul volontariato) che precisa: "*ai fini della presente legge per attività di volontariato deve intendersi quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà*". La norma specifica inoltre che "*l'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario*" e che "*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*".

I caratteri propri dell'attività di volontariato sono quindi:

- personalità;
- spontaneità, diversamente dal lavoro gratuito che può essere determinato ad esempio da obblighi morali o vincoli di natura familiare;
- gratuità;
- assenza di fini di lucro anche indiretto, con conseguente maggior ampiezza di spirito di liberalità della prestazione meramente gratuita in quanto non solo è assente una qualsiasi corrispettivo, ma non deve sussistere alcun fine lucrativo neppure indiretto (si pensi ad esempio alla prospettiva di ricevere in futuro un'eredità oppure di godere di un alloggio a titolo di comodato);
- esistenza del fine di solidarietà, intesa come partecipazione umana e impegno diretto offerto a chi si trova in una situazione critica o dolorosa.

### **3. LA RESPONSABILITÀ DEL VOLONTARIO E DELLA PARROCCHIA**

Esaminata la figura del volontario, occorre affrontare la questione relativa alla eventuale responsabilità connessa alla attività dallo stesso

svolta. Invero, non è recondita l'ipotesi in cui il volontario nel prestare la propria opera a favore dell'ente parrocchiale possa trovarsi coinvolto in fatti e circostanze che cagionino un danno a terze persone o a cose di proprietà di terzi.

Alcune fattispecie esemplificative: durante la lezione di catechismo un ragazzo cade procurandosi delle lesioni (quale responsabilità per il volontario catechista?); nel corso dello svolgimento di attività sportive nell'ambito della squadra di calcio parrocchiale si infortuna un atleta (quale responsabilità per il volontario allenatore-educatore?); nel corso dell'iniziativa di raccolta di abiti dimessi per fini caritativi, il furgone di proprietà della parrocchia condotto da un volontario si scontra con altro autoveicolo con conseguenti danni a cose e a persone (chi risponde dei danni?); durante una gita organizzata dall'oratorio un ragazzo di infortuna (quale responsabilità per il volontario accompagnatore?); presso il bar parrocchiale viene somministrato un alimento avariato (quale responsabilità per il volontario che gestisce l'attività?).

Il volontario che ha così cagionato un danno, anche a titolo meramente "colposo" e non necessariamente a titolo "doloso", può così essere chiamato dal terzo danneggiato a rispondere dei danni provocati unitamente all'ente parrocchiale per il quale presta servizio.

Invero, mentre il volontario quale diretto responsabile del danno provocato è chiamato a rispondere della propria azione nei confronti del terzo ai sensi dell'art. 2043 c.c., la parrocchia può essere al pari chiamata a rispondere del danno quale ente di ispirazione e promotore dell'attività svolta dal volontario ai sensi dell'art. 2049 c.c. (*Tavola 2*). Rinviando al prossimo paragrafo qualche accenno alla responsabilità della parrocchia, delineiamo qui sommariamente la posizione del volontario.

Il fatto che il soggetto volontario operi "per conto" della parrocchia non esclude la sua personale responsabilità civile per quanto riguarda i danni cagionati durante lo svolgimento della attività, in quanto il citato art. 2043 c.c. dispone che qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno.

Mentre il "dolo" consiste nella coscienza e nella volontà di cagionare l'evento dannoso, l'illecito civile è "colposo" quando l'evento dannoso non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza, imprudenza o imperizia; ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline. Il criterio di valutazione del comportamento dell'agente che ha cagionato il danno deve essere costituito essenzialmente dalla diligenza *dovuta* secondo le circostanze, cosicché l'evento si può imputare a colpa dell'agente solo nelle ipotesi in cui egli avrebbe potuto e dovuto tenere una diversa condotta, tale da non creare, o da eliminare o ridurre il pericolo.

Affinché l'atto illecito possa venire imputato all'agente occorre che questi abbia la capacità di intendere e di volere al momento in cui lo ha commesso (art. 2046 c.c.). In materia di responsabilità per atto illecito non

è comunque necessaria la capacità legale dell'agente (compimento della maggiore età), risultando rilevante solo l'effettiva capacità dell'agente di essere consapevole degli atti che compie (*capacità naturale*): il minore capace di intendere e volere (si pensi ad un giovane diciassettenne sano di mente) ben può essere ritenuto personalmente responsabile per danni provocati a terzi. In forza del disposto dell'art. 2048, primo comma, c.c. la responsabilità è peraltro estesa anche ai genitori chiamati a rispondere congiuntamente del danno cagionato dal fatto illecito dei figli minori non emancipati che abitino con essi, responsabilità fondata sulla presunzione di una colpa nella sorveglianza.

La responsabilità dell'agente minore e dei genitori risulta particolarmente rilevante se si prende in considerazione la non remota ipotesi di soggetti minori (adolescenti) che prestano attività di volontariato nel contesto parrocchiale con particolare riferimento a quelli ai quali vengano affidate funzioni organizzative e compiti di responsabilità da parte del parroco, del vicario parrocchiale o di un educatore.

Pur non escludendo la possibilità che il minore possa svolgere attività di volontariato nell'ambito parrocchiale, è opportuno al fine di circoscrivere l'ambito di responsabilità per atti illeciti (graduazione del comportamento colposo, nonché esclusione della estensione di responsabilità ai genitori del minore) che i compiti di direzione, organizzazione, conduzione dell'attività siano sempre affidati ad un soggetto maggiorenne. È quindi opportuno che la gestione delle attività in oratorio, piuttosto che lo svolgimento di una gita parrocchiale, siano affidati ad un volontario parrocchiale maggiorenne ancorché coadiuvato da volontari minorenni.

Relativamente alla responsabilità del volontario in ordine a danni cagionati a terzi, mentre risulta comprensibile l'ipotesi di responsabilità di colui che nello svolgimento di una attività materiale provoca una lesione a persona o danneggiamento a cose (si pensi ad un volontario che provveda ad una opera di manutenzione di ambiente parrocchiale e che a causa della non corretta esecuzione provochi danni ad una proprietà limitrofe), diversamente risulta non immediatamente percepibile l'ipotesi di responsabilità di un catechista chiamato a rispondere dei danni subiti da un ragazzo per infortunio occorso durante l'ora di lezione, in particolare se cagionato da un compagno.

L'art. 2048, secondo comma, c.c., dispone che i precettori e coloro che insegnano un mestiere o un'arte sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei loro allievi e apprendisti nel tempo in cui sono sotto la loro vigilanza.

L'esigenza di adattare la norma alla mutata realtà sociale ha condotto la giurisprudenza ad estenderne l'ambito di applicazione, cosicché l'ampiezza di significato assegnata al termine "precettore" consente ormai di riferire la nozione a tutti i soggetti che istituzionalmente svolgono funzioni di socializzazione del minore, sia privata o pubblica l'istituzione di appartenenza.

In tale senso ben possono essere comprese figure come ad esempio il catechista, l'educatore in oratorio o l'istruttore sportivo della squadra parrocchiale. Soggetti questi che possono essere chiamati a rispondere dei danni cagionati dal fatto illecito compiuto dagli allievi nel tempo in cui questi sono sottoposti alla loro vigilanza, salvo che non provino di non aver potuto impedire il fatto. A tal fine il precettore in tanto si libera della presunzione di responsabilità, in quanto provi di aver esercitato la vigilanza sugli alunni nella misura dovuta e di non aver potuto, ciò nonostante, impedire il compimento del fatto illecito.

È bene precisare che il dovere di vigilanza, la cui violazione comporta, ai sensi dell'art. 2048 c.c., la responsabilità dei precettori per i danni cagionati dal fatto illecito degli allievi, è da intendere in senso non assoluto ma relativo, in quanto il contenuto di detto obbligo è in rapporto inversamente proporzionale al grado di maturità degli alunni, con la conseguenza che con l'avvicinarsi di costoro all'età di pieno discernimento il dovere di vigilanza dei precettori richiede meno la loro continua presenza.

L'orientamento maggioritario ritiene che l'art. 2048 c.c. abbia esclusivamente una rilevanza esterna, mentre un recente orientamento anche giurisprudenziale afferma la applicabilità della responsabilità presunta anche per lesioni autoprocuratesi dall'allievo, sottolineando in particolare che l'obbligo di vigilanza dell'insegnante è posto anche a tutela dei minori affidati alla loro sorveglianza.

#### **4. LA RESPONSABILITÀ DELLA PARROCCHIA**

Il volontario operando nell'ambito delle attività parrocchiali riferisce il proprio lavoro all'ente stesso e conseguentemente al parroco quale responsabile della comunità locale dei fedeli. L'attività svolta dal volontario rileva così, sotto il profilo della responsabilità civile, in riferimento alla parrocchia quale proponente.

L'art. 2049 c.c. nel prevedere che i "padroni" e i committenti sono responsabili per i danni arrecati dal fatto illecito dei loro "domestici" e "commessi" nell'esercizio delle incombenze cui sono adibiti, esprime (al di là dei termini utilizzati riferiti ad altro contesto sociale) il principio che ciascuno deve rispondere dei danni cagionati a terzi dalle persone che impiega al proprio servizio.

Perché operi questa previsione di responsabilità occorre sussista un rapporto di preposizione tra l'autore del fatto dannoso (cioè il *commesso* o *preposto* all'attività) e il responsabile (l'ente *committente* o *proponente*: nel caso la parrocchia che agisce attraverso il parroco); occorre inoltre che il danno sia stato cagionato dal preposto nell'esercizio delle incombenze delle quali è stato incaricato.

Il rapporto di proposizione coincide normalmente con un rapporto di lavoro subordinato. Va però aggiunto che la responsabilità ex art. 2049 c.c.

non presuppone necessariamente la subordinazione del commesso al committente: questa responsabilità si ricollega non tanto alla possibilità di controllo, quanto piuttosto all'interesse realizzato dall'attività, nell'esercizio della quale è stato commesso il fatto illecito dannoso.

Il fatto illecito del preposto impegna così la responsabilità oggettiva del preponente solo se è stato compiuto nell'esercizio delle incombenze a cui egli è adibito. Occorrerà quindi vedere nel caso concreto da chi è stato posto il danno e in quali circostanze, e, in particolare, se effettivamente nell'esercizio di attività parrocchiali e con quali precisi compiti o istruzioni ricevuti dal parroco.

Non sono così mancate ipotesi in cui accanto alla responsabilità per fatto illecito del catechista ai sensi dell'art. 2048 c.c., è stata ritenuta responsabile la parrocchia in forza del disposto dell'art. 2049 c.c. (*Tavola 3*)

Da ultimo occorre ricordare che mentre nel caso di illecito civile la parrocchia *può* essere chiamata a rispondere dei danni a terzi unitamente al responsabile volontario, in nessun caso il parroco risponderà in sede penale di fatti illeciti la cui condotta e responsabilità è riconducibile unicamente al volontario stante la soggettività della responsabilità penale (si veda il principio sancito dall'art. 27, comma primo, della Costituzione).

## 5. UN SUGGERIMENTO

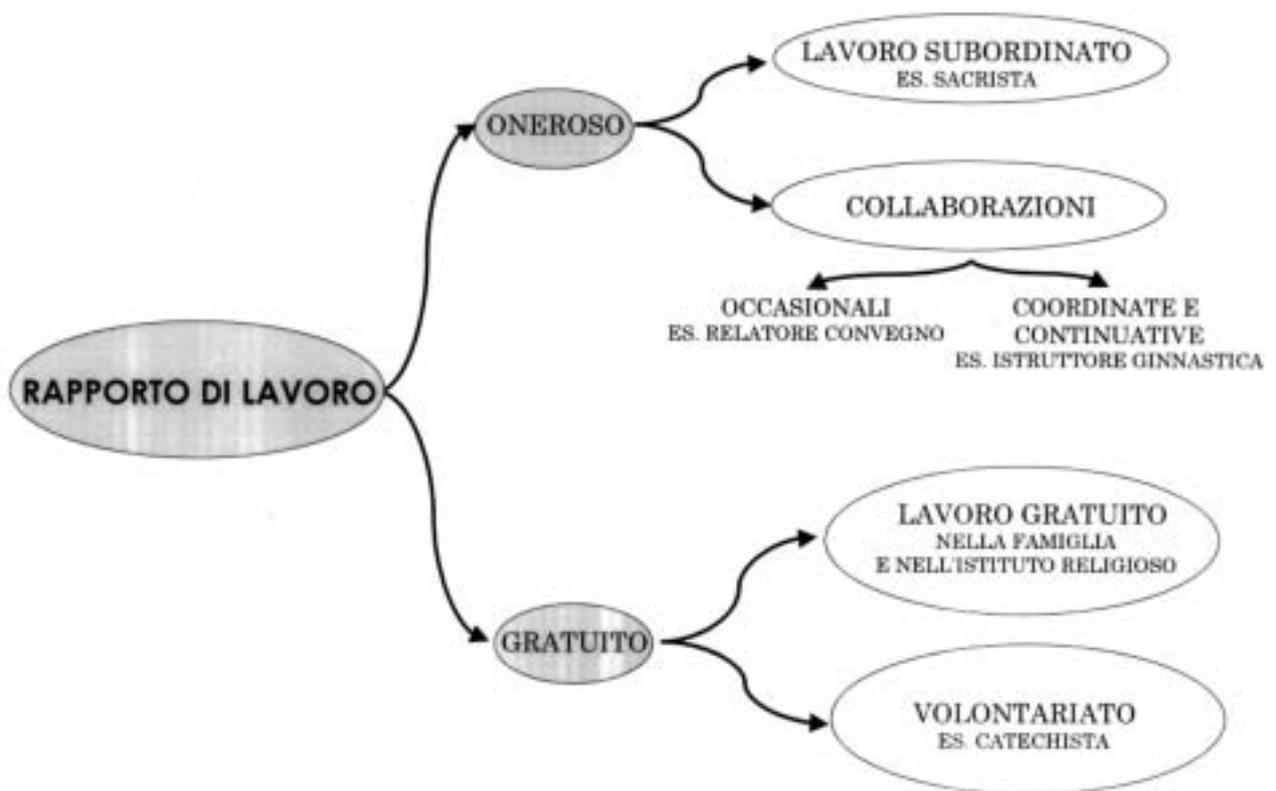
Considerando l'impossibilità di escludere con certezza l'accadimento di fatti illeciti da parte di soggetti volontari che operano nell'abito di attività parrocchiali, con il conseguente coinvolgimento oggettivo dell'ente parrocchiale, si prospetta pertanto l'utilità della stipulazione di adeguate polizze assicurative da parte della parrocchia.

Esse dovranno coprire, tra l'altro, i rischi sia per quanto riguarda la responsabilità civile per fatti attribuibili al volontario nell'esercizio di attività parrocchiali, sia per quanto riguarda la possibile conseguente responsabilità della parrocchia. È comunque opportuno indirizzare la scelta verso polizze personalizzate sulla parrocchia che tengano conto in particolare delle attività parrocchiali con previsioni di fattispecie di sinistri tipici di tale realtà.

Naturalmente è doveroso che la parrocchia si preoccupi che le polizze stipulate coprano anche i danni eventualmente patiti dai volontari, sia se collegabili a una responsabilità civile della parrocchia, sia se conseguenti a infortunio.

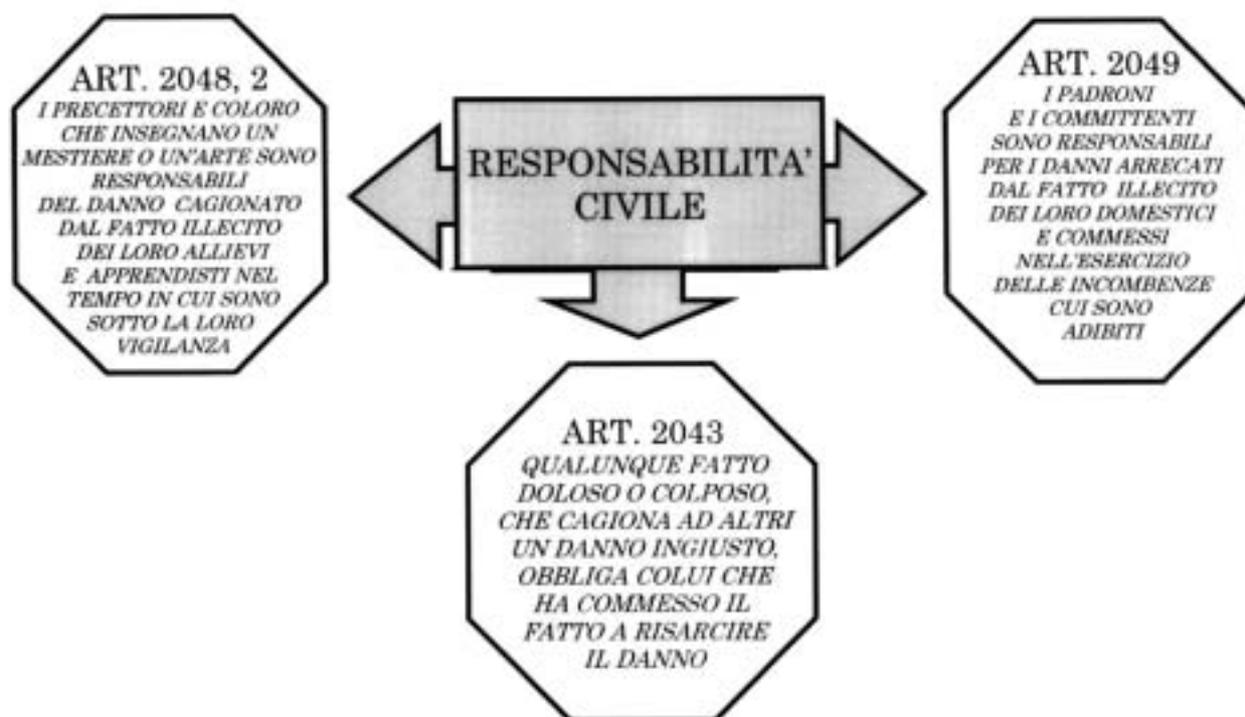
Un'adeguata copertura assicurativa, ovviamente, non toglie la necessità del massimo impegno per i parroci e i loro collaboratori per ben organizzare le attività parrocchiali, per individuarne correttamente i responsabili e per prestare la massima attenzione affinché tutto si svolga per il meglio.

# TAVOLA 1



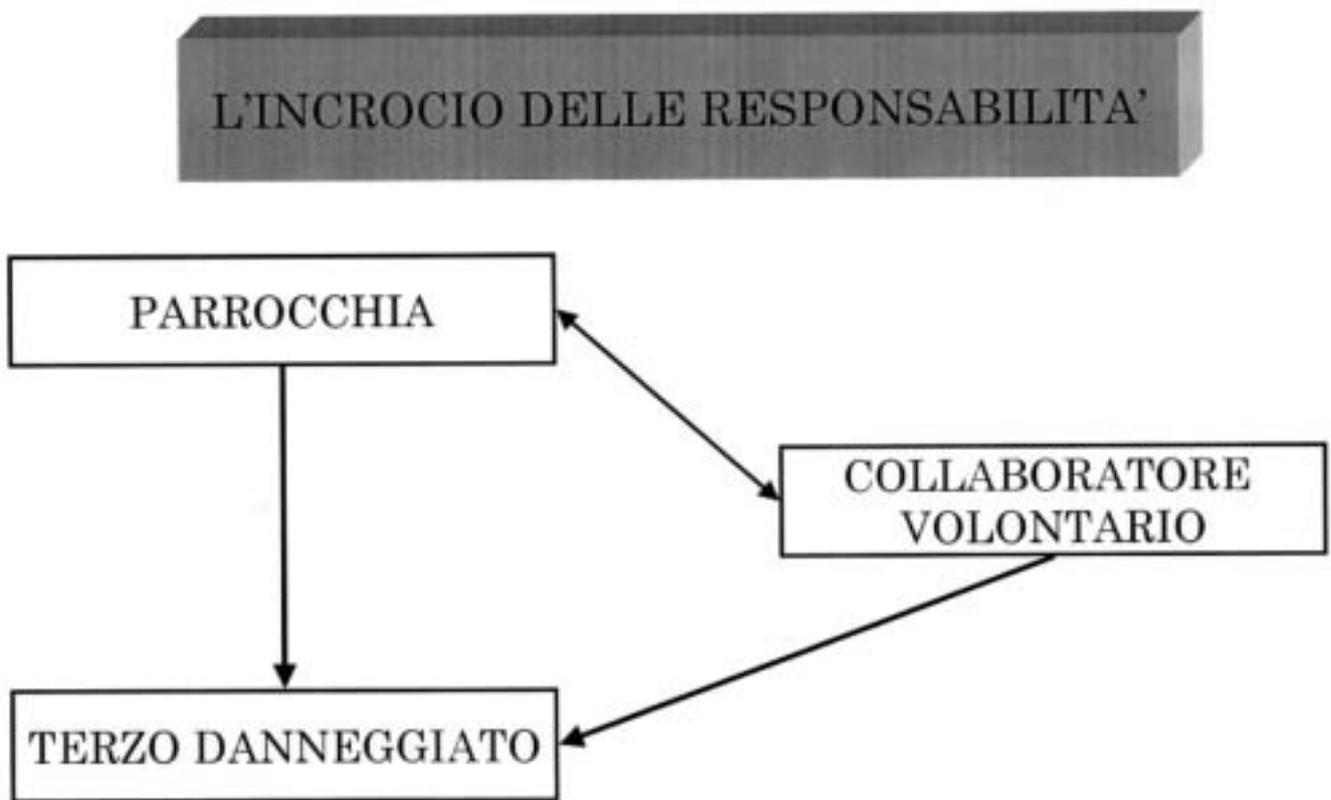
## TAVOLA 2

---



### TAVOLA 3

---



## L'AGENZIA DELLE ENTRATE RIASSUME LE AGEVOLAZIONI PER LO SPORT DILETTANTISTICO

Con la Circolare n. 21 del 22 aprile 2003 l'Agenzia delle Entrate interviene a chiarimento delle disposizioni per l'attività sportiva dilettantistica contenute nell'articolo 90 della legge finanziaria per il 2003 (cf legge 27 dicembre 2002, n. 289).

L'attività sportiva dilettantistica ha goduto infatti in questo periodo di particolare attenzione da parte del nostro legislatore, a testimonianza della volontà di favorirne e diffonderne la pratica quale "risorsa sociale". Il valore sociale della diffusione di una "cultura" della pratica sportiva è evidente se si pensa agli effetti virtuosi che essa può apportare alla salute collettiva – per esempio concorrendo alla prevenzione delle malattie cardiovascolari e dell'obesità ed alla dissuasione dal tabagismo e dalle altre più gravi forme di dipendenza da droghe, alcool e farmaci – temi che sono oggi centrali anche nelle pubbliche campagne di opinione. Potremmo addirittura dire che, rispetto all'attenzione legislativa e dunque secondo la cultura politica dominante, l'attività sportiva dilettantistica occupa oggi un posto di rilievo nella gerarchia meritoria dei bisogni sociali.

Anche sotto il profilo tecnico-giuridico le norme contenute nell'ultima finanziaria, pur reiterando con talune modificazioni quanto previsto da un decreto legge del 2002 decaduto per mancata conversione<sup>1</sup>, risultano particolarmente interessanti ed innovative.

### 1. L'ASPETTO CIVILISTICO

Anzitutto, alle associazioni sportive dilettantistiche viene attribuita una configurazione giuridica *tipica* come, per esempio, è fatto dalla legge n. 266 del 1991 per le organizzazioni di volontariato.

In secondo luogo, viene introdotta per la prima volta nel nostro ordi-

---

<sup>1</sup> Si tratta delle disposizioni contenute nell'art. 6 del decreto legge 8 luglio 2002, n. 138.

namento – ed è novità di assoluto rilievo anche per le implicazioni ulteriori che ciò può comportare – una nuova tipologia di società di capitali caratterizzata dall'assenza di finalità lucrative soggettive.

Da ultimo, con un intervento di tipo organico sulla disciplina di riferimento, sono state aggiornate e amplificate le agevolazioni tributarie destinate alle associazioni e alle società sportive dilettantistiche.

Vediamo, dunque, quanto precisa per ciascuno degli argomenti citati la Circolare n. 21.

Per quanto attiene alle parti comuni della nuova disciplina soggettiva, associazioni e società sportive dilettantistiche dovranno utilizzare tale denominazione in tutti i segni distintivi e nelle comunicazioni rivolte al pubblico, quindi sin dal loro nome (per esempio, “LUNA associazione sportiva dilettantistica” oppure “SOLE società sportiva dilettantistica”), quale prima condizione per il godimento dei benefici fiscali ad esse riservati.

Più in generale, statuto e atto costitutivo di entrambe le categorie di soggetti – associazioni e società sportive – dovranno risultare adeguati alle clausole di seguito precisate, tese a garantire l'assenza di finalità lucrative e ad assicurare il rispetto degli altri principi dettati dalla norma: 1) assenza di fini di lucro; 2) rispetto del principio di democrazia interna; 3) individuazione dell'attività istituzionale nell'organizzazione di attività sportive dilettantistiche, compresa l'attività didattica per l'avvio, l'aggiornamento ed il perfezionamento nelle attività sportive; 4) divieto per gli amministratori di ricoprire cariche sociali in altre associazioni sportive nell'ambito della medesima disciplina; 5) gratuità degli incarichi degli amministratori; 6) obbligo di devoluzione a fini sportivi del patrimonio in caso di scioglimento; 7) obbligo di conformarsi alle norme ed alle direttive del CONI nonché agli statuti e ai regolamenti delle Federazioni sportive nazionali o dell'Ente di promozione sportiva cui la società o l'associazione intende affiliarsi.

I contenuti di dettaglio di tali clausole, quantomeno quelli necessari a superare l'ordinamento vigente per i soggetti societari (si pensi, per esempio, al requisito della democraticità interna ed alla questione della *struttura aperta* che, si ritiene, dovrà caratterizzare anche le società sportive), sono demandati dalla norma ad uno o più appositi regolamenti da emanarsi. Ai medesimi regolamenti è demandata l'individuazione delle modalità di approvazione dello statuto, di riconoscimento dei fini sportivi e di affiliazione alle Federazioni sportive o agli Enti di promozione sportiva, nonché di intervento esterno in caso di irregolare funzionamento, di irregolarità di gestione o di infrazione all'ordinamento sportivo. E' evidente che l'inosservanza di fatto di tali vincoli comporterà, così come il mancato adeguamento statutario, la decadenza dal particolare regime agevolativo previsto dalla legge.

In termini generali, possiamo osservare che il legislatore ha scelto anche in questa occasione, come ha iniziato a fare con il decreto legislativo istitutivo delle Onlus (il decreto legislativo 460 del 1997), di prevedere

una categoria ultra agevolata di soggetti a riconoscimento dell'utilità sociale da essi attesa, condizionandone l'accesso al rispetto di particolari requisiti. Si tratta di un approccio tecnico che, pur con taluni limiti, valorizza l'approccio *finalistico* (prevalenza del fine sulle attività) più volte auspicato dalla dottrina per l'intero settore non profit.

Le associazioni e le società sportive in possesso dei necessari requisiti saranno iscritte nell'apposito registro istituito presso il CONI che assolverà anche ad una importante funzione ricognitiva per l'Amministrazione finanziaria ai fini dei successivi controlli (tecnicamente, l'elemento del controllo completa il percorso logico del legislatore di cui si è detto e che può essere sintetizzato nei quattro passaggi che seguono: riconoscimento dell'utilità sociale, previsione di una disciplina ultra agevolata, individuazione di requisiti condizionali di accesso, controlli preventivi e repressivi).

Passiamo ora alla configurazione giuridica "tipica" delle associazioni sportive dilettantistiche.

Fermi restando l'obbligo di adottare la denominazione di *associazione sportiva dilettantistica* e di adeguare lo statuto alle previsioni testé precisate, gli enti interessati potranno assumere la forma di *associazione sportiva priva di personalità giuridica* ai sensi degli articoli 36 e seguenti del codice civile, ovvero di *associazione sportiva con personalità giuridica di diritto privato* ai sensi del D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361.

La Circolare precisa peraltro che le associazioni sportive esistenti potranno continuare a fruire, senza soluzione di continuità, delle disposizioni vigenti; le medesime associazioni potranno invece accedere alle nuove agevolazioni solo adeguandosi al corrispondente regime, con le modalità e nei termini che saranno individuati dall'apposito emanando regolamento.

Per quanto attiene alla configurazione giuridica delle società sportive dilettantistiche, la Circolare si limita a precisare che si tratta di una *nuova categoria soggettiva, destinataria del particolare regime di favore previsto per le associazioni sportive dilettantistiche*.

Il riconoscimento della legittimità dello strumento societario anche per il perseguimento di fini non lucrativi di interesse sociale non è cioè esplicito: l'Amministrazione finanziaria preferisce affermare che le società sportive dilettantistiche costituiscono una *nuova categoria* di soggetti societari. I decreti che ne regolamenteranno in dettaglio le caratteristiche risulteranno al riguardo più espliciti, soprattutto se la regolamentazione attingerà a strumenti societari già "tipici" nel nostro ordinamento (si pensi al modello delle cooperative, per esempio, per quanto attiene alla struttura aperta e al principio di democrazia interna).

## 2. L'ASPETTO TRIBUTARIO

Decisamente più corposa ed esplicita, anche per ragioni di compe-

tenza tecnica, è invece la parte della Circolare dedicata al regime tributario delle associazioni e società sportive dilettantistiche.

Procediamo, dunque, in tale analisi nello stesso ordine proposto dalla Circolare.

•❖ **Perdita della qualifica di ente non commerciale**

Alle associazioni sportive dilettantistiche, e si tratta di privilegio di rilievo, non si applica l'ipotesi della perdita della qualifica di ente non commerciale ai fini tributari disciplinata dall'articolo 111-bis del D.P.R. 917/1986 (TUIR). Evidentemente, l'ipotesi non può essere estesa alle società sportive dilettantistiche, in quanto soggetti societari.

•❖ **Decommercializzazione attività interne**

Alle associazioni ed alle società sportive dilettantistiche sono applicabili le previsioni agevolative recate dall'art. 111 del TUIR a condizione che i medesimi enti si adeguino ai necessari vincoli statutari (quelli previsti dal comma *4-quinquies* del medesimo art. 111). Per tali enti, dunque, potranno non essere considerate commerciali: a) le attività svolte in diretta attuazione degli scopi istituzionali, anche se effettuate verso pagamento di corrispettivi specifici, nei confronti dei propri iscritti o associati, nonché dei partecipanti di altre associazioni che svolgono la medesima attività e che per legge, regolamento, atto costitutivo o statuto fanno parte di un'unica organizzazione locale o nazionale; b) le cessioni anche a terzi di proprie pubblicazioni cedute prevalentemente agli associati. La norma testé citata, che richiederebbe qualche aggiustamento tecnico (il richiamo *ad altre associazioni che svolgono la medesima attività*, per esempio, deve intendersi esteso anche *ad altre società*, alla luce dell'equiparazione di tali soggetti rispetto al regime dell'articolo 111 del TUIR), ha l'effetto di introdurre anche per la particolare categoria societaria costituita dalle società sportive dilettantistiche il concetto di *attività istituzionale* irrilevante ai fini tributari, in contrapposizione all'attività commerciale.

•❖ **Estensione alle società sportive dilettantistiche del regime previsto per le associazioni sportive dilettantistiche**

Le disposizioni della legge 398/1991 e successive modificazioni – *regime forfetario delle associazioni sportive dilettantistiche* – sono estese alle società sportive dilettantistiche.

Preliminarmente, occorre ricordare che il limite massimo dei proventi di natura commerciale entro il quale è possibile accedere al predetto regime è stato elevato a 250.000,00 euro con effetto dal 2003; potranno pertanto accedervi già per l'anno in corso gli enti che nel periodo di imposta precedente, e cioè nel corso del 2002, non hanno superato il predetto limite (la Circolare in commento precisa che i soggetti di nuova costituzione possono accedere al regime forfetario se ritengo-

no di non conseguire nel periodo di imposta proventi commerciali superiori a 250.000,00 euro, indicando l'importo da essi stimato nella dichiarazione di inizio attività ai fini IVA).

Come detto, anche le società sportive dilettantistiche, costituite dal 1° gennaio 2003 nel rispetto dei vincoli statutari in precedenza precisati, potranno optare (n. b.: per tali enti l'opzione deve essere esercitata nella dichiarazione dei redditi relativa all'anno nel quale il regime è stato adottato) per l'applicazione delle disposizioni della legge citata che, in estrema sintesi, possono essere così riassunte: *ai fini delle imposte dirette*, determinazione forfetaria del reddito imponibile attraverso la sommatoria tra il 3% dei proventi commerciali conseguiti e l'intero ammontare delle plusvalenze patrimoniali; *ai fini dell'IVA*, determinazione forfetaria dell'imposta detraibile in misura pari al 50% dell'imposta relativa alle operazioni imponibili, salvo che per le operazioni di sponsorizzazione – per le quali l'imposta forfetariamente riconosciuta in detrazione è pari al 10% di quella relativa alle medesime operazioni – e le cessioni o concessioni di diritti di ripresa televisiva per le quali la detrazione forfetariamente riconosciuta è pari ad 1/3 dell'imposta ad esse relative (più semplicemente, rilevato che il regime forfetario esclude l'ipotesi della detrazione ordinaria c.d. "IVA da IVA", l'imposta da versare in sede di autoliquidazione è pari alla sommatoria tra il 90% dell'IVA relativa alle operazioni di sponsorizzazione, i 2/3 dell'IVA derivante dalla concessione di diritti di ripresa televisiva e il 50% dell'IVA relativa alle altre operazioni attive).

Giova peraltro precisare, come fa anche l'Agenzia delle Entrate citando la Circolare n. 165/E del 7 settembre 2000, che relativamente alle prestazioni pubblicitarie, a differenza delle prestazioni di sponsorizzazione, la detrazione compete nella misura del 50% (tecnicamente, si tratta di prestazioni pubblicitarie quando formano oggetto delle stesse i "prodotti" dell'impresa che ne è beneficiata, mentre si tratta di prestazioni di sponsorizzazione quanto l'oggetto della prestazione è costituito dal "nome" o dal "marchio" – astrattamente intesi - dell'impresa medesima. La precisazione potrebbe peraltro ritenersi inutile alla luce della presunzione generale della natura pubblicitaria delle somme corrisposte a tale titolo alle società e associazioni sportive dilettantistiche come si dirà più diffusamente nel seguito).

In forza della citata estensione anche le società sportive dilettantistiche sono ammesse alle *semplificazioni in materia di adempimenti* previste per le associazioni sportive dilettantistiche (cf art. 9 DPR 544/1999). Per tali enti gli obblighi contabili si considerano infatti assolti tramite: il versamento trimestrale dell'IVA a mezzo delega F24 entro il 16 del mese successivo al trimestre di riferimento con l'ordinaria possibilità di compensazione; la numerazione progressiva e la conservazione delle fatture di acquisto; l'annotazione mensile, anche con unica registrazione, entro il 15 del mese successivo dei proventi com-

mercials sul modello di cui al DM 11 febbraio 1997 opportunamente integrato; l'annotazione sul medesimo modello dei proventi non imponibili, delle plusvalenze patrimoniali e delle operazioni intracomunitarie.

La Circolare in commento, sempre in tema di *obblighi contabili*, ricorda peraltro che le società sportive dilettantistiche, in quanto soggetti societari, sono in ogni caso obbligate alla tenuta delle scritture contabili previste dal codice civile (libro giornale e libro inventari, in particolare). La precisazione, certamente dovuta in questa sede, spegne gli auspici di taluni circa l'ipotesi di una deroga per le società sportive dilettantistiche in tema di adempimenti contabili ai fini civili (la questione, tra l'altro, si allargherebbe allo schema obbligatorio di bilancio e alle altre formalità previste dal diritto civile per i soggetti societari).

Per quanto attiene alla *certificazione dei corrispettivi*, anche le società sportive dilettantistiche sono ammesse al regime semplificato vigente per le associazioni sportive dilettantistiche (cf quello introdotto con DPR 13 marzo 2002, n. 69). Tali enti potranno dunque facoltativamente, cioè in deroga all'emissione dei titoli di accesso mediante misuratori fiscali (cf il termine per l'installazione di tali apparecchi è stato da ultimo prorogato al 30 giugno 2003 dalla stessa legge 289/2002, art. 94 comma 5°), certificare i corrispettivi attraverso biglietti di ingresso o abbonamenti recanti il contrassegno SIAE com'era vigente in passato. L'annotazione delle movimentazioni e delle rimanenze di tali titoli di ingresso viene effettuata tramite l'indicazione del modello, della serie e dell'importo su appositi prospetti conformi al modello approvato dall'Agenzia delle Entrate. I modelli SD/1 – riepilogativo dei biglietti emessi per ciascuna manifestazione –, SD/2 – riepilogativo degli abbonamenti emessi in ciascun mese –, e SD/3 – riepilogativo delle rimanenze a fine esercizio dei biglietti e degli abbonamenti non utilizzati –, sono stati approvati con provvedimento del Direttore dell'Agenzia del 20 novembre 2002 pubblicato sulla G.U. n. 279 del 28 novembre 2002.

Non sono invece soggette a certificazione le altre cessioni e prestazioni delle associazioni e delle società sportive dilettantistiche.

Per le associazioni e le società sportive che si avvalgono del regime forfetario previsto dalla legge 398/1991, per un numero di eventi non superiore a due per anno e per importo non superiore a euro 51.645,69 (pari a 100 milioni di vecchie lire), non concorrono alla formazione del reddito imponibile: a) i proventi realizzati nello svolgimento di attività commerciali connesse agli scopi istituzionali; b) i proventi realizzati per il tramite di raccolta pubblica di fondi effettuata in conformità all'articolo 108, c. 2-bis, lettera a) del TUIR (si tratta delle raccolte pubbliche occasionali effettuate per i fini istituzionali in concomitanza di celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione).

## ➤ **Compensi corrisposti dalle società e dalle associazioni sportive dilettantistiche**

I compensi derivanti da rapporti di collaborazione continuativa di carattere amministrativo gestionale di natura non professionale resi in favore di società e associazioni sportive dilettantistiche sono considerati redditi diversi ai fini tributari (cf art. 81, c. 1, lett. *m* come modificata dall'ultima finanziaria), così come le indennità, i rimborsi, i premi e i compensi erogati nell'esercizio diretto di attività sportive.

Anche tali compensi, come le indennità, i rimborsi, i premi e i compensi erogati nell'esercizio diretto di attività sportive, non concorrono dunque alla formazione del reddito imponibile del percipiente fino alla concorrenza dell'importo di 7.500,00 euro per ciascun anno (cf art. 83, c. 2, del TUIR che esclude da tassazione anche i relativi rimborsi per le spese di viaggio, vitto e soggiorno analiticamente documentate relative a prestazioni effettuate al di fuori del territorio del comune ove hanno sede la società o l'associazione sportiva interessate).

Le società e le associazioni interessate, in relazione alla corrispondenza di tali compensi, dovranno operare e versare le ritenute di seguito specificate:

- fino a 7.500,00 euro: nulla;
- oltre 7.500,00 euro e fino a 28.158,28 euro (importo corrispondente a 40.000.000 di vecchie lire, limite previsto dall'articolo 25, comma 1, della legge 13 maggio 1999, n. 133): *ritenuta a titolo di imposta* nella misura del 23% (ovvero l'aliquota corrispondente a quella applicabile ai fini IRPEF al primo scaglione di reddito secondo il testo vigente dell'art. 11 del TUIR) maggiorata delle addizionali all'IRPEF;
- oltre 28.158,28: *ritenuta a titolo di acconto* nella misura del 23% maggiorata delle addizionali all'IRPEF, tenuta in considerazione la deduzione di cui all'articolo 10/bis del TUIR (si tratta della deduzione per assicurare la progressività dell'imposizione introdotta dall'ultima finanziaria).

La Circolare precisa poi che possono essere attratte a tali rapporti di collaborazione anche le attività di segreteria, di raccolta iscrizioni e di tenuta della contabilità, queste ultime ovviamente se rese da parte di soggetti non professionisti.

## ➤ **Esclusione dalla base imponibile IRAP delle indennità, i rimborsi, i premi e i compensi erogati nell'esercizio diretto di attività sportive**

Le indennità e i rimborsi di cui all'articolo 81, comma 1 lettera *m*), del TUIR non concorrono più alla formazione della base imponibile IRAP delle società e delle associazioni sportive che li erogano.

Tecnicamente, i soggetti che adottano il regime di cui alla legge n. 398/1991 in sede di calcolo della base imponibile IRAP non dovranno pertanto sommare le predette indennità al reddito determinato forfaita-

riamente, mentre coloro che assolvono agli obblighi tributari con gli altri regimi potranno dedurre tali oneri in sede di determinazione della medesima base imponibile.

•⇨ **Esonero dagli obblighi di ritenuta sui contributi**

Il CONI, le Federazioni sportive nazionali e gli enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI non sono più obbligati ad operare la ritenuta d'acconto del 4% prevista dall'articolo 28 del D.P.R. 600/73 sui contributi erogati alle società ed alle associazioni sportive dilettantistiche. Restano peraltro soggetti alla medesima ritenuta tutti gli altri contributi erogati da soggetti che rivestono la qualità di sostituti di imposta, esclusi quelli per l'acquisto di beni strumentali.

•⇨ **Agevolazioni per le spese di pubblicità**

La presunzione assoluta circa la natura pubblicitaria delle spese corrispondenti ai corrispettivi erogati in favore di società e associazioni sportive dilettantistiche, fondazioni costituite da istituzioni scolastiche, nonché associazioni sportive scolastiche che svolgono attività nei settori giovanili riconosciuta dalle federazioni sportive nazionali o da enti di promozione sportiva, è subordinata alle condizioni di seguito specificate:

1. i corrispettivi erogati devono essere necessariamente destinati alla promozione dell'immagine o dei prodotti del soggetto erogante;
2. deve essere riscontrata, a fronte dell'erogazione, una specifica attività del beneficiario della medesima.

Si tratta di condizioni che precisano il contenuto dell'attività pubblicitaria, spesa integralmente deducibile ai fini fiscali per il soggetto erogante, che deve risultare effettivamente resa. Al riguardo sarà sufficiente l'utilizzo di loghi, marchi, nomi commerciali e simili sulle divise, sul materiale sportivo, l'esposizione di striscioni, eccetera.

•⇨ **Ulteriori agevolazioni in tema di imposte di registro, di bollo e di concessioni governative**

Gli atti costitutivi e di trasformazione delle società sportive dilettantistiche, nonché delle federazioni sportive e degli enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI, sono soggetti ad imposta di registro in misura fissa. La Circolare in commento, senza con ciò in realtà aggiungere nulla a quanto disposto dalla legge, precisa che deve trattarsi di atti direttamente connessi allo svolgimento dell'attività sportiva. Se ne potrebbe dedurre, ma sarebbe stato opportuno che al riguardo si fosse pronunciata anche la Circolare, che non godono dell'agevolazione, per esempio, gli atti di trasformazione ad esito dei quali l'associazione o la società sportiva perdono tale caratteristica soggettiva.

La Circolare è invece più precisa sul fatto che – per società e associazioni sportive dilettantistiche – la tassazione è sempre fissa per gli

atti di costituzione, anche quando ciò avviene mediante conferimento di immobili (si tratta di una deroga al regime generale secondo il quale se all'atto della costituzione formano oggetto di conferimento beni immobili, sul valore ad essi relativo l'imposta viene applicata in misura proporzionale).

Per quanto attiene all'imposta di bollo, l'esenzione assoluta è riconosciuta solo alle federazioni sportive e agli enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI e non anche alle società e associazioni sportive dilettantistiche.

Sono invece esenti da tasse di concessione governativa tutti gli atti delle società e delle associazioni sportive dilettantistiche.

### ➤ **Erogazioni liberali**

Per le persone fisiche, le erogazioni liberali in favore di società e associazioni sportive dilettantistiche danno diritto alla detrazione del 19% prevista dall'articolo 13/bis del TUIR fino all'importo di 1.500,00 euro. Il versamento, com'è previsto in generale per le erogazioni liberali, deve avvenire tramite posta o banca (anche attraverso strumenti automatizzati di pagamento – POS – e assegni non trasferibili). La Circolare precisa che la ricevuta di versamento, così come l'eventuale bollettino postale prestampato utilizzato, per valere come prova della detraibilità in caso di successivi controlli deve obbligatoriamente recare la dicitura “....società (o associazione) sportiva dilettantistica”. Per quanto attiene ai soggetti titolari di redditi di impresa, e dunque alla disciplina di cui all'articolo 65 del TUIR, la Circolare ribadisce l'abrogazione della lettera *c-octies* del comma 2 di tale articolo e, quindi, l'eliminazione dell'ipotesi di deduzione ivi precisata.

La Circolare ricorda peraltro che a norma dell'articolo 91-bis del TUIR è possibile anche ai fini IRPEG operare le detrazioni di imposta previste dall'articolo 13-bis del TUIR ai fini IRPEF, ovviamente alle medesime condizioni (limiti, modalità di effettuazione, eccetera).

Anche i soggetti IRPEG sono pertanto ammessi a detrarre dall'imposta da essi dovuta il 19% delle erogazioni liberali effettuate a favore di società e associazioni sportive dilettantistiche, fino all'importo massimo di 1.500,00 euro per ciascun periodo di imposta (è evidente che l'ipotesi della deduzione ex art. 65 del TUIR sarebbe stata decisamente più vantaggiosa, ma è opportuno ricordare che nel rapporto tra associazioni/società sportive dilettantistiche e soggetti IRPEG possono essere già instaurate analoghe virtuose relazioni per effetto del riconoscimento generale di spese di pubblicità – dunque integralmente deducibili – delle erogazioni a tale titolo effettuate per importo massimo di 200.000,00 euro; si tratta, infatti, di un limite sicuramente generoso da parte dell'Amministrazione finanziaria rispetto agli analoghi limiti vigenti).

## IL MODELLO UNICO 2003

L'appuntamento con il principale tra gli adempimenti dei contribuenti – le dichiarazioni annuali dei redditi, dell'IVA, dell'IRAP e del sostituto d'imposta – è arrivato quest'anno connotato, insolitamente, dalla sostanziale mancanza di novità rispetto allo scorso anno. Sono infatti simili i modelli da utilizzare a seconda della tipologia di dichiarazione a cui si è tenuti; sono analoghe le condizioni che impongono l'obbligo del modello UNICO; sono le stesse le scadenze previste per il versamento delle imposte e per l'invio delle dichiarazioni. Riassumiamo brevemente.

### 1. I MODELLI DI DICHIARAZIONE

Sono tenuti alla *dichiarazione IRPEG*, contrassegnata dalla *lettera R*, gli enti che, nel periodo d'imposta 2002, sono stati titolari di qualcuno dei redditi ad essi imputabili: *fondari* (derivanti dal possesso di immobili diversi da quelli esenti); *d'impresa* (connessi all'esercizio in forma non occasionale di attività commerciali); *di capitale* (diversi da quelli tassati alla fonte a titolo di imposta o imposta sostitutiva); *diversi* (come l'esercizio occasionale di attività commerciali, la vendita di aree edificabili, l'affitto di terreni per usi non agricoli...).

Sono tenuti alla *dichiarazione IRAP*, contrassegnata dalla *lettera I*, gli enti che svolgono attività commerciali in via abituale e/o quelli che nell'ambito delle attività istituzionali si avvalgono di personale dipendente o assimilato (compresi i collaboratori coordinati e continuativi) oppure di collaboratori occasionali.

Sono tenuti alla *dichiarazione IVA annuale*, contrassegnata dalla *lettera V*, gli enti che hanno esercitato abitualmente attività commerciali, con esclusione dei casi in cui siano state effettuate solo operazioni esenti o qualora l'attività consista in giochi e intrattenimenti in regime forfetario o, infine (ma solo per gli enti di tipo associativo), nell'ipotesi di attività com-

merciali gestite con il sistema forfetario opzionale di cui alla L. 398/1991.

Sono tenuti alla *dichiarazione del sostituto d'imposta* (mod. 770), contrassegnata dalla *lettera S*, gli enti che hanno corrisposto somme assoggettate a ritenuta d'acconto, come stipendi a dipendenti, compensi a collaboratori, parcelle a professionisti.

Sono obbligati alla dichiarazione nella *forma unificata* (ovvero a compilare per ogni diversa imposta la corrispondente dichiarazione utilizzando come frontespizio quello dell'*UNICO-2003* e a rispettare, per la presentazione del modello, la scadenza prevista per la dichiarazione relativa alle imposte sui redditi) gli enti che hanno un periodo d'imposta coincidente con l'anno solare e che sono tenuti alla presentazione di almeno due tra le dichiarazioni dovute ai fini IRPEG, IVA e IRAP.

Dallo scorso anno il mod. 770 è stato sdoppiato in due diversi modelli: il *MOD. 770/2003 ORDINARIO* e il *MOD. 770/2003 SEMPLIFICATO*. Mentre gli enti che devono utilizzare il primo modello possono scegliere se inserire o meno questa dichiarazione nell'*UNICO*, quelli che adottano la forma semplificata devono necessariamente inviarlo autonomamente.

## 2. DUE LE SCADENZE PER I VERSAMENTI

Il termine per il versamento delle imposte a saldo e quello per il primo acconto<sup>1</sup> è fissato entro il giorno 20 del sesto mese successivo alla chiusura del periodo d'imposta; per gli enti con periodo d'imposta coincidente con l'anno solare, la scadenza è quindi fissata al 20 giugno, indipendentemente dalla data di approvazione del bilancio (per gli enti che vi sono tenuti per legge, statuto o regolamento). Come ormai avviene già da qualche anno, è possibile posticipare di 30 giorni i versamenti, maggiorando le somme da versare dello 0,40% a titolo di interesse. La scadenza prorogata è perciò fissata al 21 luglio, dal momento che il 20 luglio è domenica.

Qualora il saldo a debito derivante dalla dichiarazione IVA annuale non fosse stato versato entro il termine del 16 marzo, il pagamento poteva essere effettuato entro il termine ordinario di versamento dell'IRPEG e IRAP (ovvero entro il 20 giugno o entro il giorno 20 del sesto mese successivo alla chiusura dell'esercizio), aumentando l'importo dell'interesse fissato nello 0,4% per mese o frazione di mese a partire dal 16 marzo. Se invece il versamento avviene entro il termine differito di 30 giorni occorre aumentare l'importo, oltre che degli interessi calcolati come sopra, anche

<sup>1</sup> La misura dell'acconto per il 2003 è pari al 99% dell'imposta dovuta per il periodo d'imposta 2002; l'acconto deve essere versato in due rate: la prima pari al 40% (39,6% dell'imposta dovuta lo scorso anno), la seconda, da versare entro l'undicesimo mese del periodo d'imposta (novembre per gli enti con periodo d'imposta coincidente con l'anno solare), pari al residuo 60% (59,4% del totale). La prima rata non è dovuta se il suo ammontare non supera 103,29 euro; in tal caso l'acconto sarà unico e dovrà essere effettuato nel mese di novembre (o entro l'undicesimo mese del periodo d'imposta). Non si dovrà effettuare alcun acconto se l'imposta a debito per l'anno 2002 non supera 20,66 euro.

di un ulteriore 0,4%, calcolato sul debito complessivo (imposta più interessi). I versamenti devono essere effettuati utilizzando il nuovo modello di pagamento unificato F24 (che contiene anche la sezione "ICI e altri tributi"), approvato con Provvedimento dell'Agenzia delle Entrate 20 giugno 2002 che deve essere adottato, in sostituzione del precedente modello, per i versamenti successivi al 1° marzo 2003.

E' possibile *compensare* crediti e debiti nei confronti dei diversi enti impositori (Stato, INPS, Regioni, INAIL, ENPALS, INPDAl) nella misura risultante dalla dichiarazione e dalle denunce periodiche contributive, compilando gli appositi spazi del Mod. F24. Si tenga presente che il Mod. F24 consente ai diversi enti impositori di venire a conoscenza delle compensazioni operate dai contribuenti e di regolare le loro reciproche partite di debito e credito. La compensazione infatti può essere effettuata solo con la presentazione del modello; in sua assenza non si ritiene eseguita e i versamenti delle imposte a debito sono considerati omessi. Pertanto il modello deve essere presentato anche nel caso in cui, per effetto delle compensazioni operate, presenti un saldo finale uguale a zero. In caso di omessa presentazione del modello F24 con saldo pari a zero si applica una sanzione di 154 euro, che si riduce a 51 euro se la delega di pagamento viene presentata con ritardo non superiore a 5 giorni lavorativi.

La compensazione non è l'unico possibile utilizzo del credito che dovesse risultare dalla dichiarazione: l'ente può chiederne il *rimborso* in tutto o in parte essendo consentito ripartire liberamente le somme a credito tra importi a rimborso e importi da compensare. Inoltre non vi è alcuna priorità di utilizzo del credito che si sceglie di usare in compensazione, potendo utilizzarlo per qualunque debito di imposte o contributi.

E' possibile avvalersi della *facoltà di rateizzare* i versamenti delle somme dovute a titolo di saldo e di acconto, tenendo presente che per ciascuna delle imposte è possibile fare scelte diverse: pagamento in unica soluzione, rateale, con numero di rate differente (sono esclusi dalla possibilità di rateizzazione gli importi da versare a titolo di acconto o di saldo nei mesi di novembre e di dicembre). Le rate successive alla prima devono essere pagate a scadenze diverse: se l'ente è titolare di partita IVA, il pagamento deve avvenire entro il giorno 16 di ciascun mese di scadenza, mentre se l'ente è in possesso del solo codice fiscale, i versamenti devono essere effettuati entro la fine di ciascun mese. Gli interessi per la rateazione sono del 6% annuo, pari allo 0,50% mensile.

### **3. CONSEGNA O INVIO TELEMATICO PER PRESENTARE LA DICHIARAZIONE**

Salvo ipotesi residuali, gli enti sono obbligati alla presentazione della dichiarazione in via *telematica*. Tale modalità, infatti, è obbligatoria per i soggetti che sono tenuti alla presentazione di uno o più dei seguenti modelli:

- dichiarazione annuale IVA;
- dichiarazione del sostituto d'imposta (*SEMPLIFICATO* o *ORDINARIO*);
- modello per la comunicazione dei dati relativi all'applicazione degli studi di settore.

La presentazione telematica può avvenire *direttamente* o tramite *intermediario abilitato*. Nel primo caso gli enti devono avvalersi:

- del servizio telematico *Entratel*, se hanno l'obbligo di presentare la dichiarazione del sostituto d'imposta, in relazione ad un numero di soggetti superiore a venti;
- del servizio telematico *Internet*, se non sono tenuti a presentare la dichiarazione dei sostituti d'imposta oppure se hanno l'obbligo di presentare la dichiarazione del sostituto d'imposta in relazione ad un numero di soggetti non superiore a venti.

L'invio attraverso il servizio telematico Internet deve essere usato anche dagli enti che scelgono di presentare la dichiarazione in via telematica pur non essendovi obbligati.

Gli enti che preferiscono non inviare direttamente le dichiarazioni da essi predisposte possono rivolgersi ad uno dei soggetti abilitati, tenendo presente che l'accettazione delle dichiarazioni è facoltativa e che l'intermediario può richiedere un corrispettivo per il servizio prestato. Tra gli incaricati della trasmissione telematica ricordiamo i dottori commercialisti, i ragionieri e periti commerciali, i consulenti del lavoro, gli avvocati, i revisori contabili, i consulenti fiscali, i dottori agronomi e i dottori forestali, gli agrotecnici, i periti agrari, le associazioni sindacali di categoria tra imprenditori, i CAF.

Gli enti che non hanno l'obbligo di presentazione della dichiarazione tramite invio telematico possono *consegnarla* ad un qualsiasi ufficio postale oppure ad una banca convenzionata. Il servizio di ricezione delle dichiarazioni è gratuito.

#### **4. DOPPIA VESTE PER LA DICHIARAZIONE DEL SOSTITUT D'IMPOSTA**

Anche quest'anno i sostituti d'imposta dovranno scegliere tra due diversi modelli di dichiarazione: il *MODELLO 770 SEMPLIFICATO* e il *MODELLO 770 ORDINARIO*.

Il primo, che è quello che più frequentemente dovrà essere utilizzato dagli enti non commerciali, è destinato a tutti i soggetti che, nel corso del periodo d'imposta hanno effettuato ritenute d'acconto ai sensi degli articoli 23, 24, 25, 25-bis e 29 del D.P.R. 600/73<sup>2</sup>, per fornire

---

<sup>2</sup>Si tratta, rispettivamente, delle ritenute: sui redditi di lavoro dipendente; sui redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente; sui redditi di lavoro autonomo; sulle provvigioni inerenti a rapporti di commissione, di agenzia, di mediazione, di rappresentanza di commercio e di procacciamento di affari; sui compensi e altri redditi corrisposti dallo Stato.

all'Amministrazione finanziaria: i dati relativi alle certificazioni rilasciate ai soggetti percettori; quelli contributivi, previdenziali e assicurativi; quelli relativi all'assistenza fiscale prestata nel corso del 2002 per il periodo d'imposta precedente.

Il secondo modello di dichiarazione deve essere utilizzato dai sostituti d'imposta, dagli intermediari e dagli altri soggetti tenuti a comunicare i dati relativi alle ritenute operate su dividendi, proventi da partecipazione, redditi di capitale erogati nell'anno 2002 od operazioni di natura finanziaria effettuate nello stesso periodo, nonché i dati riassuntivi relativi ai versamenti effettuati, alle compensazioni operate e ai crediti d'imposta utilizzati.

Il *MODELLO 770 SEMPLIFICATO* deve contenere anche i dati relativi ai versamenti effettuati e alle compensazioni operate esposti nei *prospetti ST* e *SX*, a meno che l'ente non sia tenuto anche alla presentazione del *MODELLO 770 ORDINARIO*. I due prospetti, a differenza di quanto previsto lo scorso anno, non possono essere presentati autonomamente entro il termine di presentazione del *MODELLO 770 ORDINARIO* unitamente al frontespizio del *MODELLO 770 SEMPLIFICATO*. Se, però, l'ente è tenuto anche alla compilazione del *MODELLO 770 ORDINARIO*, deve presentare il *MODELLO 770 SEMPLIFICATO* senza compilare i *prospetti ST* e *SX*, in quanto i dati in essi contenuti dovranno essere evidenziati nei *prospetti ST* e *SX* del *MODELLO 770 ORDINARIO*.

Diversamente da quanto previsto lo scorso anno, il *MODELLO 770 SEMPLIFICATO* può, se l'ente lo ritiene preferibile, essere suddiviso in due parti distinte che possono essere trasmesse da due soggetti diversi. Più precisamente:

- una parte deve contenere, oltre al frontespizio, i dati relativi ai redditi di lavoro dipendente e assimilati, alle indennità di fine rapporto, alle prestazioni in forma di capitale erogate da fondi pensione, ai premi assicurativi e ai contributi previdenziali, nonché i dati relativi all'assistenza fiscale prestata nell'anno 2002;
- l'altra parte deve contenere, oltre al frontespizio, i dati relativi ai redditi di lavoro autonomo, alle provvigioni e ai redditi diversi.

La facoltà di suddividere il *MODELLO 770 SEMPLIFICATO* non comporta la possibilità di suddividere anche i *prospetti ST* e *SX* che devono, in ogni caso, tener conto dei versamenti e delle compensazioni complessivamente effettuati.

Premesso che l'invio della dichiarazione deve essere effettuato esclusivamente nella forma telematica, per i due diversi modelli, anche nell'ipotesi che siano entrambi dovuti, sono previste modalità e termini di presentazione diversi.

- il *MOD. 770/2003 SEMPLIFICATO* va inviato esclusivamente in forma autonoma entro il 30 settembre<sup>3</sup>;

<sup>3</sup> Il termine, inizialmente fissato al 30 giugno e riportato nelle Istruzioni Ministeriali alla compilazione del modello, è stato spostato al 30 settembre con il D.P.R. 16 aprile 2003, n. 126.

- il *MOD. 770/2003 ORDINARIO* va inviato entro il 31 ottobre optando tra la forma autonoma e l'inserimento nel *MODELLO UNICO*.

## 5. LE SANZIONI PUNISCONO GLI ERRORI E LE OMISSIONI...

I comportamenti omissivi da parte dei contribuenti sono puniti con una serie di sanzioni sia penali che amministrative. Tralasciando in questa sede quelle di carattere penale (che presuppongono l'intento fraudolento e/o evasione di imposte per importi normalmente di una certa entità; si vedano gli artt. 2, 3, 4,5, 8, 10 e 11 del D.Lgs. 74/2000), accenniamo di seguito alle principali sanzioni amministrative.

### •❖ **Omissa dichiarazione**

La mancata presentazione della dichiarazione dei redditi è punita con l'applicazione di una sanzione che può variare dal 120% al 240% dell'ammontare delle imposte dovute, con un minimo di 258 euro.

Se dalla dichiarazione non presentata non scaturivano comunque imposte dovute, la sanzione è compresa tra i 258 e i 1.032 euro; la stessa può essere aumentata fino al doppio nei confronti di enti che svolgono attività commerciali non occasionali e che sono quindi obbligati alla tenuta di scritture contabili.

Va ricordato che la dichiarazione, pur presentata, è considerata omissa se redatta su modelli non conformi a quelli approvati dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate, se presentata senza sottoscrizione o sottoscritta da un soggetto sfornito della rappresentanza legale o negoziale (salva la possibilità di regolarizzazione entro 30 giorni dal ricevimento dell'invito da parte dell'Ufficio) e, infine, se presentata con un ritardo superiore a 90 giorni. La dichiarazione presentata con ritardo non superiore a 90 giorni è invece considerata valida, ma al ritardo si applica una sanzione da 258 e 1.032 euro, aumentabile fino al doppio nei confronti dei soggetti obbligati alla tenuta delle scritture contabili (oltre all'applicazione della sanzione pari al 30% delle somme eventualmente non versate o versate oltre le scadenze).

### •❖ **Infedele dichiarazione**

Se la dichiarazione indica, ai fini delle singole imposte, un reddito imponibile inferiore a quello accertato o, comunque, un'imposta inferiore a quella dovuta (o un credito superiore a quello spettante), si applica la sanzione che va dal 100% al 200% della maggiore imposta (o della differenza del credito). Analogamente è previsto nel caso di esposizione di indebite detrazioni d'imposta o di deduzioni dall'imponibile.

### •❖ **Violazioni relative ai versamenti**

Agli importi delle imposte non versate o versate in ritardo si applica

una sanzione pari al 30% dell'importo non versato o versato in ritardo. Se però le somme dovute vengono pagate entro 30 giorni dalla richiesta da parte degli Uffici finanziari, la sanzione è ridotta ad un terzo (10%) se si tratta di liquidazione automatica, mentre nel caso di controllo formale viene ridotta a due terzi (20%).

#### •❖ **Violazioni formali**

Sono violazioni formali quelle che non incidono sulla determinazione della base imponibile, né sull'ammontare delle imposte e che non recano pregiudizio all'esercizio delle azioni di controllo da parte dell'Amministrazione Finanziaria. Le violazioni che rispettano in requisiti indicati non sono sanzionabili.

## 6. ...MA LA SPONTANEA REGOLARIZZAZIONE NE PUÒ RIDURRE GLI IMPORTI

Il decreto legislativo 472 del 1997 consente di regolarizzare, mediante il ravvedimento, le violazioni commesse in sede di predisposizione e di presentazione della dichiarazione e quelle collegate al pagamento delle somme dovute. In particolare, il ravvedimento comporta delle riduzioni automatiche piuttosto consistenti alle misure minime delle sanzioni previste, a condizione che le violazioni oggetto della regolarizzazione non siano già state contestate o che comunque non siano iniziati accessi, ispezioni e ogni altra attività amministrativa di accertamento (come gli inviti di comparizione, i questionari, la richiesta di documenti, ecc.). Le regolarizzazioni possibili sono le seguenti.

#### •❖ **Mancato o insufficiente pagamento delle imposte**

La sanzione stabilita per il mancato pagamento, in tutto o in parte, alle previste scadenze delle somme dovute a titolo di acconto o di saldo risultanti dalla dichiarazione è ridotta al 3,75% (in luogo del 30%) se il pagamento viene eseguito entro trenta giorni dalle relative scadenze, a condizione che venga contestualmente eseguito anche il pagamento della sanzione ridotta e degli interessi pari al 3% annuo. Se invece il pagamento delle imposte, della sanzione e degli interessi è effettuato entro il termine per la presentazione della dichiarazione annuale, la sanzione è ridotta al 6%.

#### •❖ **Mancata presentazione della dichiarazione**

Se la dichiarazione è presentata con un ritardo non superiore a 90 giorni, indipendentemente dalla circostanza che siano o meno dovute imposte, la violazione può essere regolarizzata eseguendo, entro lo stesso termine, il pagamento di una sanzione di 32 euro (pari a 1/8 di 258 euro). Resta ferma l'applicazione delle sanzioni relative alle even-

tuali violazioni riguardanti il versamento dei tributi (che possono essere regolarizzate come indicate la punto precedente).

❖ **Errori ed omissioni che incidono sulla determinazione e sul pagamento delle imposte**

Gli errori che incidono nella determinazione dell'imponibile e nella misura dell'imposta, l'indicazione di detrazioni di imposta, di oneri deducibili o detraibili, di ritenute d'acconto e di crediti d'imposta in misura superiore a quella spettante sono sanzionati con la misura ridotta del 6% (invece del 30%) della maggiore imposta o del minore credito a condizione che, entro il termine per la presentazione della dichiarazione relativa all'anno successivo, venga eseguito il pagamento della sanzione, del tributo e degli interessi (pari al 3%) annuo e venga presentata una dichiarazione integrativa.

Alle stesse condizioni (versamento della maggiore imposta o minor credito spettante, della sanzione e degli interessi e presentazione della dichiarazione integrativa) sono sanabili, entro il termine di presentazione della dichiarazione relativa all'anno successivo, gli errori e le omissioni rilevabili in sede di liquidazione formale; in questo caso la sanzione ridotta è pari al 20% (invece del 100%) della maggiore imposta dovuta (o del minor credito spettante).

<b>MODELLO</b>	<b>PRESENTAZIONE IN BANCA O POSTA</b>	<b>INVIO TELEMATICO</b>
<i>UNICO ENC 2003</i>	entro il 7° mese dalla chiusura del periodo d'imposta (31 luglio per gli enti con periodo coincidente con l'anno solare) <sup>1</sup>	entro il 10° mese dalla chiusura del periodo d'imposta (31 ottobre per gli enti con periodo coincidente con l'anno solare)
<i>IRPEG 2003 IN FORMA AUTONOMA<sup>2</sup></i>	entro il 7° mese dalla chiusura del periodo d'imposta (31 luglio per gli enti con periodo coincidente con l'anno solare)	entro il 10° mese dalla chiusura del periodo d'imposta (31 ottobre per gli enti con periodo coincidente con l'anno solare)
<i>IRAP 2003 IN FORMA AUTONOMA<sup>2</sup></i>	entro il 7° mese dalla chiusura del periodo d'imposta (31 luglio per gli enti con periodo coincidente con l'anno solare)	entro il 10° mese dalla chiusura del periodo d'imposta (31 ottobre per gli enti con periodo coincidente con l'anno solare)
<i>IVA 2003 IN FORMA AUTONOMA<sup>3</sup></i>	31 luglio	31 ottobre
<i>770/2003 SEMPLIFICATO<sup>4</sup></i>		30 settembre
<i>770/2003 ORDINARIO IN FORMA AUTONOMA</i>		31 ottobre

<sup>1</sup> Se l'ente non è tenuto alla dichiarazione IVA e/o alla dichiarazione del sostituto d'imposta e/o alla comunicazione dei dati relativi agli studi di settore.

<sup>2</sup> Se è l'unica dichiarazione dovuta.

<sup>3</sup> Per enti con periodo d'imposta non coincidente con l'anno solare.

<sup>4</sup> Eventualmente trasmesso da due soggetti diversi.

*Luca Degani*  
*Paolo Della Cagnoletta*

## IL FUTURO DELLE IPAB NELLA REGIONE LOMBARDIA

In premessa occorre, innanzitutto, ricordare che con l'approvazione della legge regionale della Lombardia n. 1 del 13 febbraio 2003, di riordino della disciplina delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e beneficenza (IPAB) operanti in Lombardia, si è disciplinato un fenomeno assolutamente complesso.

Secondo i dati delle Direzioni Generali "Famiglia e Solidarietà sociale" e "Formazione e Lavoro", aggiornati al mese di dicembre 1998, in Lombardia il fenomeno I.P.A.B. è costituito da 817 enti esistenti e non ancora depubblicizzati, mentre 447 sono gli enti che si sono già depubblicizzati a norma delle leggi della Regione Lombardia n. 21 e 22 del 1990.

Di tali 817 IPAB solo il 25% è rappresentato da case di riposo-RSA (Residenze Socio-Assistenziali), mentre il 32% è costituito da asili infantili, il 14% da scuole materne, il 6% da comunità alloggio per minori, ed il restante da centri d'accoglienza, istituti di beneficenza o altri servizi d'assistenza.

La L.R. n. 1 del 13 febbraio 2003, pubblicata sul B.U.R.L., 1° Supplemento Ordinario del 13 febbraio 2003, rappresenta l'esito di un iter legislativo avviatosi, da principio, a livello nazionale con l'art.10 della L. 328/2000 ed il relativo decreto legislativo 207/2001, ed investito, in seguito, dalla legge di riforma costituzionale n. 3/2001.

Tale percorso normativo offre numerosi spunti di riflessione di carattere sia generale che particolare. Quanto ai primi ci riferiamo alla declinazione dei principi di sussidiarietà, verticale ed orizzontale, così come al sistema della soggettività pubblica e privata, quanto ai secondi, invece, emerge la normativa di dettaglio dell'iter di depubblicizzazione, oltre che delle competenze e dei poteri degli enti locali, la quale getta nuova luce su tematiche che non hanno trovato una collocazione sistematica chiara in passato, e che paiono destinate a suscitare le costanti attenzioni di giuristi ed esperti del settore.

Questo contributo intende, seppur brevemente, offrire alcune chiavi

di lettura per cogliere la portata delle innovazioni introdotte dalla legge regionale lombarda di riordino.

## 1. LA RIFORMA COSTITUZIONALE EX L. COST. 3/2001

Il D.Lgs. 207/2001, attuativo della delega di cui all'art.10 della L. 328/2000, ha costituito solo per pochi mesi lo snodo normativo determinante il nuovo assetto giuridico-istituzionale, oltre che gestionale, delle IPAB.

Mentre da un lato il D.Lgs. 207/2001 abrogava alla data della propria entrata in vigore (art. 22) la storica L. 6972/1890, dall'altro il decreto governativo faceva seguito a quanto previsto in sede di art. 10 della L. 328/2000 provvedendo ad inserire anche le "vecchie" IPAB nell'ambito del complesso sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Il legislatore ritenne che le IPAB necessitassero di un forte e marcato adeguamento della propria struttura istituzionale alle moderne esigenze gestionali ma che andassero, contemporaneamente, ancorate al sistema integrato dei servizi sociali così come definito dalla L. 328/2000.

Il dettato normativo era, dunque, esplicito nel prescrivere la trasformazione istituzionale delle IPAB a definitivo superamento della natura *sui generis* di queste istituzioni. Entro il termine indicato di due anni dall'entrata in vigore del decreto la trasformazione era obbligatoria e l'art. 20, disciplinando i poteri sostitutivi delle Regioni da esplicarsi attraverso la nomina di *commissari ad acta*, assolveva la funzione di vera e propria norma di chiusura del "*sistema obbligatorio di trasformazione istituzionale delle IPAB*".

La portata innovativa della normativa richiamata si è, come detto, ben presto dissolta, o meglio, si è fortemente ridimensionata, a seguito dell'entrata in vigore della Legge Costituzionale n. 3/2001, modificativa del Titolo V della Costituzione. Questo in quanto, nella tripartizione tra materie di esclusiva competenza dello Stato, materie di esclusiva competenza delle Regioni, e materie a competenza concorrente, i servizi sociali risultano materia, ad eccezione dei Livelli Essenziali di Assistenza Sociale, di carattere esclusivo delle Regioni, non trattandosi di materia che lo Stato si è espressamente riservato di disciplinare.

Il valore precettivo della L. 328/2000 rimane, dunque, limitato, all'individuazione, ai sensi dell'art. 22, dei Livelli Essenziali di Assistenza Sociale ai quali dovranno, in ogni caso, conformarsi le singole regioni in sede d'esercizio della propria autonomia.

Pur "liberatosi il campo" da impedimenti normativi di carattere nazionale, in tema di destino istituzionale ed organizzativo-gestionale delle IPAB, le varie Regioni si sono comunque confrontate con i contenuti del D.Lgs. 207/2001 ipotizzandone l'autonoma acquisizione, ovvero introducendo elementi innovativi.

Resta inalterato, in questa prospettiva, il sistema della trasformazione (in Lombardia entro il *30 settembre 2003*) “necessitata” in persona giuridica di diritto privato ovvero in Azienda Pubblica di Servizi alla Persona (ASP) avente personalità giuridica pubblica, ma il caso della Lombardia emerge per innovazione e superamento dei rigidi schemi previsti dal D.Lgs. 207/2001.

Tra le novità presenti nella legge regionale di riordino, rispetto alle previsioni della normativa nazionale sopra citata, segnaliamo le seguenti:

- nuovo ruolo degli Enti Locali rappresentato, sul fronte della trasformazione delle IPAB in persone giuridiche di diritto privato, dalla necessità del loro preventivo parere sostanzialmente vincolante e, sul fronte delle ASP, dalla competenza ad essi attribuita in tema di controlli, come meglio si vedrà di seguito, e dalla previsione normativa di propri rappresentanti all’interno dei consigli d’amministrazione;
- estensione della possibilità per le IPAB di ritornare alla natura giuridica privata (depubblicizzazione) superando i limiti del D.P.C.M. 16 febbraio 1990 e delle conseguenti LL.RR. 21 e 22/1990 (per una più facile lettura li ricordiamo per cenni: struttura associativa; promozione, amministrazione ed operatività con mezzi di provenienza privata e da parte di privati; riconoscimento, ai sensi dell’art. 25 del D.P.R. n. 616/1977, dello svolgimento di attività inerenti alla sfera educativo-religiosa); la trasformazione è infatti affidata alla libera e discrezionale decisione del consiglio di amministrazione dell’ente;
- sostanziale ridefinizione, per via legislativa, della composizione e rinnovo dei Consigli d’Amministrazione dell’ASP con limitazione del numero dei consiglieri a 5 ovvero 7, secondo le dimensioni delle Aziende. I consiglieri di nomina regionale (con deliberazione della Giunta Regionale) sono 2 nel primo caso e 3 nel secondo. Quelli di nomina comunale sono, parimenti, 3 e 2, lasciando così spazio alla nomina, in entrambi i casi, di un rappresentante dei fondatori o dei loro interessi originari. In entrambe le ipotesi il Presidente è nominato dal Consiglio d’Amministrazione dell’azienda nel novero dei propri consiglieri;
- istituzione di una disciplina relativa al Direttore Generale delle ASP analoga alla disciplina prevista per il Direttore Generale delle A.S.L., ivi compresa l’applicazione della distinzione tra poteri d’indirizzo e gestione ex D.Lgs. 29/1993 e l’applicazione di un contratto di lavoro di diritto privato avente durata predeterminata tra i 3 ed i 5 anni;
- previsione della copertura di eventuali deficit di bilancio delle ASP attraverso una procedura che si avvicina a quella già prevista per la realizzazione degli accordi di programma: indizione di una conferenza di servizi con la partecipazione di soggetti del territorio di riferimento dell’ASP (EE.LL, ecc.), oltre ad A.S.L. e Regione;
- l’introduzione per le ASP di principi di contabilità analitica per centri di costo e di responsabilità con l’obbligo di predisporre un documento di programmazione economica di durata triennale.

## 2. CARATTERI DELL'AZIENDA DI SERVIZI ALLA PERSONA

Se ex D.Lgs. 207/2001 l'ASP costituiva la novità gestionale, tanto attesa, nel novero del *genus* ente pubblico che eroghi servizi assistenziali, connotata da un modello d'azienda pubblica autonoma ed originale per l'acquisizione di criteri imprenditoriali d'efficienza, efficacia ed economicità operativa, e per la sua sostanziale autonomia che la distingueva dall'Azienda Speciale normata dal Testo Unico degli Enti Locali (T.U. EE.LL.), ben diverso è il quadro che consegue alla normativa lombarda. In questo caso, infatti, il modello aziendale di riferimento è forse più prossimo a quello delle aziende sanitarie locali, caratterizzate da una struttura tecnocratica pura e da una forte strumentalità nei confronti della Regione e dei comuni relativamente all'indirizzo politico.

Nonostante le ASP vengano dichiarate autonome (v. art. 7 della L.R. 1/2003) sono, in realtà, numerosi i passaggi della medesima L.R. 1/2003 che inducono a ritenere che l'art. 114 T.U. EE.LL. n. 267/2000, in tema di Azienda Speciali, sia rientrato in gioco, costituendo, sostanzialmente, il modello gestionale di riferimento.

L'art. 114, infatti, subordina l'Azienda Speciale a forme d'incidenza dell'Ente locale nell'individuazione delle finalità e degli indirizzi, nell'esercizio della vigilanza e del controllo, nell'approvazione di atti fondamentali (artt. 114 commi 6 e 8), tali da connotarla quale ente meramente strumentale dell'Ente locale, mentre allo stesso modo la legge regionale assegna all'Ente Locale, che si tratti sia del Comune ove ha sede l'ASP. che della Provincia, o, con molta evidenza, della Regione, un ruolo parimenti notevole, seppur con caratteristiche meno determinanti.

Il più evidente limite dell'autonomia delle ASP, oltre quello del tutto prioritario di una determinazione del Consiglio d'Amministrazione prevista *ex lege* e non più nell'autonomia dell'Ente, è rappresentato dalla commissione di controllo prevista dall'art. 15 L.R. 1/2003. Fatte salve le competenze delle ASL in materia di vigilanza e controllo sulle unità d'offerta pubbliche e private, socio assistenziali e socio-sanitarie, le commissioni di controllo, di nomina del consiglio di rappresentanza dei sindaci di cui all'art. 6, comma 8, della L.R. 31/1997, svolgono, infatti, una funzione di tutela "differita" della conformità delle attività delle ASP ai piani e programmi della Regione, attenendosi agli indirizzi ed alle modalità indicati dalla Giunta Regionale, nei cui confronti hanno un obbligo di costante informativa. L'art. 15, comma 1, della L.R. 1/2003, inoltre, prevede che uno dei cinque membri di tale commissione sia nominato dal presidente della provincia competente per territorio. Non può sfuggire, inoltre, la contraddittorietà di una norma che assegni per via legislativa la funzione di controllori agli stessi soggetti che, sempre per via normativa, hanno parzialmente la titolarità della nomina di loro rappresentanti presso il Consiglio d'Amministrazione.

La prevista originalità istituzionale delle ASP risulta, dunque, forte-

mente ridimensionata in termini di autonomia, e le istituzioni che non accedessero alla personalità giuridica privata, una volta pubblicizzate, si trasformerebbero, quindi, in enti che, seppur formalmente dotati di autonomia, risulterebbero in certo qual modo strumentali delle politiche di sistema degli Enti Locali .

In un tale contesto normativo la sussidiarietà verticale appare declinarsi entro limiti di una certa rigidità, così come quella orizzontale resta nascosta entro enunciazioni di mero principio, rimanendo, infatti, tutta da esplorare l'effettiva collocazione delle ASP all'interno degli attuali strumenti di programmazione partecipata (Piani di Zona ex L. 328/2000).

### 3. LA PERSONALITÀ GIURIDICA DI DIRITTO PRIVATO

L'art. 16 del D.Lgs. 207/2001 indicava nel processo di trasformazione in associazione, ovvero fondazione di diritto privato, il destino delle IPAB per le quali fosse stato prefigurabile il *genus* delle persone giuridiche private.

Tale prefigurazione era rinvenibile sulla scorta di quanto indicato dal D.P.C.M. 16 febbraio 1990 e si risolveva in una definitiva assimilazione dell'ordinamento, seppur in termini più limitativi, di quanto previsto dalla storica sentenza della Corte Costituzionale n. 396/1988.

A seguito della "accertata" natura privatistica dell'ex-IPAB (alla luce di una disamina nient'affatto formale, ma, invece, tutta tesa ad evidenziare l'elemento sostanziale della finalità perseguita in relazione alla rappresentatività privatistica in sede di organi amministrativi) si sarebbe dovuto optare per la trasformazione in associazione ovvero in fondazione.

Solo un'attenta analisi degli statuti e delle loro evoluzioni (in alcuni casi, in realtà, ci si trova innanzi a storie secolari) avrebbe indicato quale forma giuridica privata assumere da parte dell'ex IPAB. L'ipotesi associativa sarebbe stata percorsa solo se all'atto dell'istanza di trasformazione fossero stati rinvenibili i caratteri propri di un'esperienza associativa e tutti i requisiti di socialità e partecipazione di questa figura. Ben più frequente sarebbe apparsa l'enucleazione dell'ipotesi fondazionale.

Il D.Lgs. 207/2001, d'altra parte, non delimitava in alcun modo la scelta fondazionale entro assetti precostituiti: si raccomandava unicamente il rispetto delle originarie finalità statutarie e s'imponeva la rappresentanza in consiglio d'amministrazione delle persone indicate "nelle originarie tavole di fondazione", senza peraltro escludere l'entrata in consiglio di nuovi membri designati da enti pubblici e privati (art. 17, lett. c del D.Lgs. 207/2001).

La legge regionale 1/2003 non intacca questo assetto ma, anzi, ne rafforza massimamente gli elementi innovativi in tema di privatizzazione. Secondo la recente normativa nulla più di un'istanza, da integrarsi con il parere, obbligatorio e parzialmente vincolante, dell'Ente Locale nel cui ter-

ritorio l'IPAB ha sede, è necessaria per vedersi riconosciuta la personalità giuridica privata, mentre i requisiti imposti dal D.P.C.M. 16 febbraio 1990 sono semplicemente richiamati, in termini più ampi, quali indicatori dei provvedimenti di trasformazione assunti dai *commissari ad acta* per gli enti che non provvedano autonomamente entro il 30 settembre 2003.

A questo proposito, posta la natura prevalente di fondazione di gran parte degli enti depubblicizzati, sarà necessario definire una disciplina statutaria congrua a garantire, tra l'altro, il riconoscimento di ente non commerciale ai fini fiscali e tributari.

Preme a tale proposito rilevare che resta non definitivamente risolta l'applicabilità alle IPAB depubblicizzate della normativa agevolativa di cui al D.Lgs. 460/1997 (ONLUS).

In questo senso va purtroppo segnalato un atteggiamento dell'Agenzia delle Entrate in contrasto con la disciplina nazionale e regionale in tema di servizi sociali e potenzialmente in contrasto con la configurabilità delle fondazioni derivanti da depubblicizzazione di IPAB che offrano servizi in favore di anziani in ONLUS.

Mentre secondo il Ministero la "condizione di svantaggio", necessaria in capo ai destinatari delle attività per ottenere la qualificazione di ONLUS, è da ravvisarsi in mere fattispecie d'ordine economico, la disciplina nazionale e regionale in tema di servizi sociali (cf LL.RR. 1/1986 e 1/2000, PSSR 2002-04), colloca, invece, più correttamente, lo svantaggio nell'ambito di stati di bisogno derivanti da una condizione di non autosufficienza, di incapacità di provvedere a se stessi, ovvero di rischio di emarginazione, etc.

In quest'ultima prospettiva, ne è riprova l'atteggiamento rispetto all'IRAP, l'attuale governo della Regione Lombardia tende a qualificare, nei propri atti di programmazione, i gestori di RSA ed altri servizi per anziani, disabili e minori, come possibili, ed, anzi, preferenziali, soggetti ONLUS, diversamente, dunque, da quanto indicato dalle interpretazioni del Ministero delle Finanze, le quali ad oggi, tuttavia, non si sono ancora manifestate con accertamenti nell'ambito della Regione Lombardia, bensì solamente con limitati e negativi pareri richiesti allo scopo (si vedano le Risoluzioni dell'Agenzia delle Entrate n. 189/E/2000 e n. 75/E/2001).

Certamente non risolutivo, ma indicativo della serietà della problematica descritta e di quale portata possa avere sulla gestione degli Enti che si depubblicizzano, è l'ordine del giorno approvato contestualmente alla legge regionale, mediante il quale il consiglio regionale *"impegna il Presidente della Giunta e la Giunta Regionale a farsi interprete presso il Governo e l'Authority del volontariato perché le ex IPAB depubblicizzate possano essere – inequivocabilmente, aggiungeremmo noi – ammesse alla fattispecie ONLUS, con le conseguenti facilitazioni fiscali"*.

Quanto agli effetti della depubblicizzazione sul trattamento laboristico e previdenziale dei lavoratori è opportuno evidenziare che, in sede di trattativa con le Organizzazioni Sindacali, l'Assessorato regionale alla Famiglia ed alle Politiche sociali, ha accolto la richiesta di esplicitare for-

malmente nella legge regionale la dichiarazione di mantenimento dei contratti in essere con il personale in servizio nell'attesa della definizione di un comparto di contrattazione collettiva, sia pubblica che privata, *ad hoc* (cf art. 18, comma 13, L.R. 1/2003). Tale passaggio della normativa ha suscitato non poche perplessità, e resta di dubbia interpretazione, se letto nel contesto complessivo della legge (in particolare si evidenzia la contraddizione tra l'art.3, comma 6 e l'art. 18, comma 13) che, in altra parte, nel disciplinare la trasformazione contrattuale, *data per presupposta*, si limita a garantire, più opportunamente nel rispetto del sistema delle fonti civili, il miglior trattamento economico, e giuridico con riflessi economici, al fine di non configurare alcuna alterazione *in peius* degli istituti contrattuali di rilievo.

#### 4. INDICAZIONI CONCLUSIVE

Al fine di consentire alle attuali IPAB di deliberare compiutamente circa il proprio futuro è necessario, dunque, soffermarsi sulla disciplina indicata dalla normativa per l'una ipotesi piuttosto che per l'altra, oltre ad accompagnare tale analisi, tutta istituzionale e legislativa, a considerazioni d'ordine più generale in relazione a quale, fra le possibili scelte, sia preferibile in termini d'efficacia della tutela del patrimonio e continuità delle attività e dei servizi erogati.

In conclusione avremmo certamente desiderato chiosare l'analisi della normativa lombarda con un giudizio che potesse definitivamente apprezzare l'inequivoco riconoscimento della libertà delle IPAB di tornare alle loro peculiari originalità fondative, superando formalismi e rigidità sulla via della privatizzazione che, alla luce dello sviluppo normativo e della giurisprudenza costituzionale, sarebbero risultati superati, oltre che, parzialmente illegittimi.

Tuttavia, come richiamato in premessa, la chance di una legislazione che non cedesse a tentennamenti sul punto non è stata colta. Resta, infatti, un grave neo nella previsione per la quale, in caso di parere negativo espresso da parte del comune ove ha sede l'IPAB sulla scelta di quest'ultima di privatizzarsi, sia la Giunta Regionale a dirimere la questione a seguito di un'apposita conferenza interistituzionale.