

AGGIORNAMENTI NORMATIVI

4°/2000

EX LEGE
Aggiornamenti normativi.
n° 4/2000

Direttore Responsabile:
CARLO REDAELLI

Comitato di Redazione:
P.zza Fontana, 2
20122 Milano
Tel. 02/8556206
Fax 02.878008
E-mail avvocatura@diocesi.milano.it

Editore: I.T.L. S.p.A.
Presidente: LUIGI TESTORE
Amm. delegato: DARIO PASSONI
Via Antonio da Recanate, 1
20124 Milano
Tel. 02/6713161 - Fax 02/66984388

Amministrazione
Tel. 02.67131644

Marketing e promozione
Tel. 02.6713161
Fax 02.66983961

Periodico Registrato presso il Tribunale di Milano al n. 113 in data 17/02/1999

Spedizione in abbonamento postale 45% art. 2 comma 20/b legge 662/96 fil. Milano

Una copia L. 15.000 - Abbonamento annuo Italia L. 40.000 - Estero L. 80.000
C/C Postale n. 13563226 intestato a I.T.L. Spa - via A. da Recanate, 1 - 20124 Milano

Stampa: Grafiche Monti - Saronno

GARANZIA DI TUTELA DEI DATI PERSONALI

L'Editore garantisce ad abbonati e lettori la riservatezza dei loro dati personali che verranno elaborati elettronicamente ed eventualmente utilizzati al solo scopo promozionale. Qualora abbonati e lettori non siano interessati a ricevere le predette informazioni promozionali sono pregati di comunicarlo all'Editore, scrivendo a I.T.L. spa, via Antonio da Recanate 1 - 20124 Milano. *In conformità alla legge 675/96 sulla tutela dei dati personali*

AGGIORNATO AL 7 GENNAIO 2001

Il testo, anche se elaborato con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

SOMMARIO

EDITORIALE	pag.	5
-----------------------------	-------------	----------

AGGIORNAMENTI NORMATIVI

LA MANOVRA FISCALE DI FINE ANNO (<i>Patrizia Clementi</i>)	pag.	9
---	-------------	----------

1. Opzioni e revoche: comportamento concludente	pag.	9
2. Oneri deducibili e detraibili: nuove previsioni	pag.	11
3. Restituzione della “tassa sul medico di base”	pag.	12
4. Erogazioni liberali per progetti culturali	pag.	13
5. Aliquota IVA delle prestazioni rese da strutture ricettive	pag.	13
6. Donazioni di opere librerie e di dotazioni informatiche	pag.	14
7. Imposta di registro sui contratti di locazione	pag.	14
8. Attribuzione o modificazione delle rendite catastali	pag.	15
9. Rivalutazione dei beni d’impresa	pag.	15
10. Aliquota IRPEG	pag.	16
11. Credito d’imposta sulle nuove assunzioni	pag.	16
12. Aliquota IVA agevolata sulle manutenzioni agli immobili	pag.	17

SPETTACOLI E INTRATTENIMENTI (<i>Patrizia Clementi</i>)	pag.	18
--	-------------	-----------

1. Il credito d’imposta per le sale cinematografiche	pag.	18
2. Misuratori fiscali e biglietterie automatizzate	pag.	20
3. I poteri di controllo degli ispettori SIAE	pag.	20

ASSOCIAZIONI SPORTIVE DILETTANTISTICHE (<i>Patrizia Clementi</i>)	pag.	22
--	-------------	-----------

1. Erogazioni liberali	pag.	22
2. Compensi e rimborsi spese	pag.	23
3. Raccolte di fondi	pag.	24
4. Obblighi amministrativi	pag.	25
5. Certificazione dei corrispettivi	pag.	25

LE SPEDIZIONI POSTALI AGEVOLATE (<i>Patrizia Clementi</i>)	pag.	26
---	-------------	-----------

LO STATUTO DEL CONTRIBUENTE E LA “TRASPARENZA”

NEL CONTENZIOSO FISCALE (<i>Franco Mastrantonio</i>)	pag.	27
---	-------------	-----------

Gli articoli da 6 a 10	pag.	27
----------------------------------	------	----

LO STATUTO DEL CONTRIBUENTE E LA TUTELA DEI CONTRIBUENTI

(<i>Luigi Corbella</i>)	pag.	31
-------------------------------------	-------------	-----------

Gli articoli da 12 a 18	pag.	34
-----------------------------------	------	----

COLLABORAZIONI COORDINATE E CONTINUATIVE (<i>Davide Maggi</i>)	pag.	36
---	-------------	-----------

1. Redditi assimilati al lavoro dipendente: determinazione	pag.	37
2. Contributi previdenziali e assistenziali – premio INAIL	pag.	38
3. Ritenute fiscali	pag.	38

LAVORO E DISABILITÀ (<i>Giancarlo Esposti</i>)	pag.	40
---	-------------	-----------

1. I soggetti protetti	pag.	40
2. Accertamento delle condizioni di disabilità	pag.	41
3. Il collocamento mirato	pag.	42
4. Assunzioni obbligatorie. Le quote di riserva	pag.	43

5. Convenzioni per l'inserimento lavorativo temporaneo	pag.	44
6. Agevolazioni per le assunzioni dei disabili.	pag.	45

UN "RUOLO" PER GLI INSEGNANTI DI RELIGIONE (Alberto Fedeli) pag. 47

DICHIARAZIONI SOSTITUTIVE E MATRIMONIO CONCORDATARIO (Alberto Fedeli) pag. 54

1. Le dichiarazioni sostitutive	pag.	55
2. Le certificazioni nel matrimonio e in specie in quello concordatario	pag.	57

ACCETTAZIONE DI EREDITÀ E LEGATI (Luca De Gani). pag. 59

1. Contenuto normativo della nuova disciplina	pag.	59
2. Problema della retroattività	pag.	61
3. Conclusioni	pag.	62

IL NUOVO REGOLAMENTO PER IL RICONOSCIMENTO DELLE PERSONE

GIURIDICHE PRIVATE (don Carlo Azzimonti) pag. 63

ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE (Stefano Piazza e Lorenzo Pilon) pag. 66

1. Le finalità della legge	pag.	66
2. I destinatari	pag.	66
3. L'ordinamento amministrativo delle associazioni di promozione sociale	pag.	68
4. Diritto tributario e commerciale delle associazioni di promozione sociale	pag.	70
5. Norme sulla pubblicità e sul diritto di accesso	pag.	71
6. Norme processuali.	pag.	71
7. Logistica.	pag.	71
8. Le prospettive emergenti dall'attuazione della legge.	pag.	72

LEGGE QUADRO PER LA REALIZZAZIONE DEI SERVIZI SOCIALI

(Carlo Mario Mozzanica) pag. 76

1. I percorsi storici e le tappe dell'assistenza: profilo retrospettivo	pag.	76
2. Possibili e differenziati paradigmi di lettura: profilo interpretativo	pag.	79
3. L'analisi della legge quadro: profilo contenutistico.	pag.	80
4. Le transizioni dalla legge quadro: profilo prospettico.	pag.	85
5. Esplicitazione dei nodi critici: profilo problematico.	pag.	86

DOCUMENTAZIONE

SCUOLE PARITARIE ED EQUIPARAZIONE AL TRATTAMENTO FISCALE DELLE ONLUS.

Indicazioni elaborate da un gruppo di esperti su incarico del Comitato per gli enti e i Beni ecclesiastici e dell'Ufficio Nazionale per l'educazione, la scuola e l'università della CEI **pag. 95**

D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 - **REGOLAMENTO RECANTE NORME PER LA SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI DI RICONOSCIMENTO DI PERSONE GIURIDICHE PRIVATE E DI APPROVAZIONE DELLE MODIFICHE DELL'ATTO COSTITUTIVO E DELLO STATUTO (N. 17 DELL'ALLEGATO 1 DELLA LEGGE 15 MARZO 1997, N. 59)** **pag. 103**

NOTA DELLA CEI CIRCA L'ISTALLAZIONE DI ANTENNE SU IMMOBILI PARROCCHIALI pag. 108

Editoriale

Il quarto fascicolo del 2000 esce con alcuni giorni di ritardo al fine di presentare in un modo il più possibile completo le novità contenute nei provvedimenti di fine anno, che interessano le parrocchie e gli altri enti ecclesastici e non commerciali.

Le nuove disposizioni di carattere fiscale, illustrate con interventi della rag. P. Clementi e del prof. D. Maggi (univ. Bocconi), sono molteplici. Tra le altre meritano di essere segnalate: la riduzione dell'aliquota IRPEG (già operante da quest'anno), la nuova configurazione del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, il credito d'imposta sulle nuove assunzioni. Si continua, poi, a cura del dott. F. Mastrantonio e del dott. L. Corbella, la presentazione degli articoli più interessanti dello *Statuto del contribuente*, già iniziata nello scorso fascicolo.

Molte sono anche le disposizioni di recente promulgazione di carattere non fiscale che possono interessare i nostri enti: il diritto al lavoro di soggetti disabili (avv. G. Esposti); la nuova disciplina sull'accettazione di eredità e legati da parte di soggetti anche non riconosciuti (avv. L. De Gani) e sul riconoscimento delle persone giuridiche (d. C. Azzimonti); la legge sulle associazioni di promozione sociale (avv. L. Pilon e prof. S. Piazza – ufficio legale Curia di Padova); la legge-quadro sull'assistenza (prof. C. M. Mozzanica – univ. Cattolica). Gli articoli che presentano questi argomenti hanno l'intento di offrire una prima presentazione (anche critica) delle norme e degli intenti che hanno guidato il legislatore: su molte di esse occorrerà tornare in futuro, anche a seguito dell'emanazione dei tanti provvedimenti attuativi previsti, per illustrare la loro concreta incidenza nell'ambito delle parrocchie e degli altri enti ecclesiastici e non. L'avv. A. Fedeli presenta, infine, un quadro aggiornato sul tema degli insegnanti di religione (con riferimento anche a interessanti e recenti sentenze che hanno riguardato insegnanti della nostra diocesi) e una nota pratica sui documenti che i parroci sono tenuti a chiedere ai nubendi nel corso dell'istruttoria prematrimoniale.

Nella parte dedicata alla *Documentazione* meritano di essere segnalati due interventi, provenienti dalla Conferenza episcopale italiana. Anzitutto le indicazioni concernenti l'applicazione della *normativa ONLUS alle scuole paritarie*. Anche le parrocchie che gestiscono scuole per le quali hanno chiesto (e ottenuto) la qualifica di scuola paritaria, possono valutare l'opportunità di

considerare la sola attività scolastica come attività ONLUS, tenendo conto dei benefici previsti, ma anche degli oneri connessi. Qualora decidessero affermativamente, non bisogna dimenticare che, come per tutte le attività ONLUS degli enti ecclesiastici, è necessario predisporre un apposito regolamento, contenuto in una scrittura privata registrata, che evidenzi il rispetto di tutte le clausole a cui si è tenuti e la netta separazione (anche per quanto concerne gli immobili), tra l'attività scolastica e le altre attività della parrocchia, istituzionali e non.

Il secondo intervento concerne *le installazioni per telefonia mobile* (le antenne per i telefoni cellulari): i Vescovi italiani, per le motivazioni riportate nella Nota, sono molto chiari nell'escludere qualsiasi installazione sugli edifici di culto e le loro pertinenze (comprese le case parrocchiali e gli oratori) e nell'invitare alla massima prudenza per eventuali installazioni su edifici o terreni di proprietà parrocchiale (n.b.: trattandosi di locazione, il contratto da sottoscrivere è, in ogni caso, atto di straordinaria amministrazione per la cui valida stipula è necessaria l'autorizzazione dell'Ordinario diocesano).

Milano, 7 gennaio 2001

don Carlo Redaelli
Avvocato generale e Direttore responsabile

AGGIORNAMENTI NORMATIVI

LA MANOVRA FISCALE DI FINE ANNO

di Patrizia Clementi

Gli ultimi mesi di ogni anno sono normalmente caratterizzati dalla discussione parlamentare sulla Legge Finanziaria per l'anno successivo. Nell'ultimo scorcio del 2000, però, al consueto adempimento si è aggiunto anche il varo del "collegato fiscale" alla Finanziaria precedente, provvedimento che ha avuto una lunga gestazione: presentato il 23 novembre 1999, è diventato legge solo il 21 novembre 2000.

Cerchiamo di seguito di estrapolare dai due testi alcune tra le novità di carattere fiscale che possono riguardare le parrocchie, gli altri enti ecclesiastici e gli enti non commerciali in generale, ma illustriamo anche brevemente alcune norme che possono interessare i sacerdoti in quanto persone fisiche. Non sarà possibile affrontare in questo numero tutte le disposizioni che possono risultare di interesse per gli enti, in parte a causa della mole dei provvedimenti (le due leggi insieme raggiungono la considerevole cifra di 260 articoli!), in parte perché l'applicazione delle previsioni normative è demandata a ulteriori provvedimenti di carattere attuativo che dovranno essere successivamente emanati. Ci sembra comunque utile offrire prima una panoramica e qualche accenno agli argomenti che saranno approfonditi nei prossimi numeri. Le due leggi a cui faremo riferimento sono la L. 21 novembre 2000, n. 342, il collegato fiscale alla Finanziaria 2000 e la L. 23 dicembre 2000, n. 388, la Finanziaria 2001; terremo inoltre presenti anche la C.M. 16 novembre 2000, n. 207, con la quale il Ministero delle finanze ha fornito i primi chiarimenti al collegato fiscale e la C.M. 3 gennaio 2001, n. 1, che riguarda, invece, la Finanziaria.

1. OPZIONI E REVOCHE: COMPORTAMENTO CONCLUDENTE

Gli errori formali in materia di opzioni e/o revoche di regimi contabili o di metodi di determinazione dell'imposta sono stati a lungo una fonte di contenzioso con l'Amministrazione Finanziaria (si tratta, ad esempio, dell'opzione per la liquidazione dell'IVA con cadenza trimestrale anziché mensile, spesso utilizzata dagli enti che non eccedono i 360 milioni annui di giro d'affari o della scelta, da parte della stessa tipologia di soggetti, di tenere la contabilità ordinaria anziché semplificata; della dispensa dagli adempimenti per le operazioni esenti, opzione normalmente esercitata nella gestione dell'attività scolastica, oppure della scelta di tenere contabilità separate per le di-

verse attività commerciali esercitate). Allo scopo di ridurre le vertenze, il D.P.R. 442/97 ha stabilito che, ai fini della validità dell'opzione o della revoca, ha valore il comportamento concreto tenuto inequivocabilmente dal contribuente, cioè l'effettuazione di adempimenti che presuppongono la scelta di un determinato regime contabile e/o di determinazione dell'imposta. Le comunicazioni agli Uffici Finanziari restano obbligatorie, ma l'eventuale omissione comporta conseguenze di tipo sanzionatorio, senza però far venir meno la validità della scelta operata. Il decreto era entrato in vigore il 7 gennaio 1998 e il Ministero delle finanze, con C.M. 209/98, aveva ritenuto che la nuova normativa non fosse applicabile ai rapporti pregressi.

Con l'art. 4 della L. 342/2000 viene invece stabilito che la norma che fa discendere dal comportamento concludente del contribuente la validità dell'opzione deve intendersi applicabile *anche ai comportamenti tenuti anteriormente al 7 gennaio 1998*. Tale interpretazione autentica dovrebbe portare alla chiusura di tutte le controversie ancora pendenti. È il caso di precisare che, com'è d'abitudine, viene disposto che non saranno comunque rimborsate eventuali imposte, soprattasse e pene pecuniarie già pagate.

Approfittiamo dell'occasione per ricordare che l'obbligo della *comunicazione* dell'opzione e/o della revoca può essere assolto in due modi:

- nel quadro VO della prima dichiarazione IVA (o dichiarazione unificata) presentata successivamente all'opzione o alla revoca effettuati;
- nel modello previsto per la dichiarazione di inizio, variazione e cessazione dell'attività da inoltrare entro il termine della presentazione della dichiarazione IVA, nel caso in cui l'ente sia esonerato dalla stessa.

La mancata comunicazione rappresenta una violazione esclusivamente di tipo formale che, pur non invalidando la scelta concretamente attuata, dovrebbe essere assoggettata ad una *sanzione* che va:

- da lire 500 mila a lire 4 milioni per opzioni da comunicare attraverso la dichiarazione annuale IVA (o modello unificato);
- da lire 1 milione a lire 4 milioni per opzioni da comunicare attraverso il modello di inizio, variazione, cessazione di attività.

Con C.M. 23/99 il Ministero delle finanze ha precisato che la mancata comunicazione può essere sanata con l'istituto del *ravvedimento*:

- senza il pagamento di sanzioni, se effettuata entro 3 mesi;
- con il pagamento di 1/5 della sanzione prevista, se effettuata entro il termine per la presentazione della dichiarazione successiva a quella dell'anno in cui è stato attuato il comportamento concludente.

A questo proposito va però considerato che con lo Statuto dei diritti del contribuente (L. 212/2000), è stata sancita l'inapplicabilità delle sanzioni amministrative per le violazioni di carattere meramente formale dalle quali non deriva alcun debito d'imposta. Si dovrebbe perciò concludere che la regolarizzazione della mancata comunicazione, indipendentemente dal mo-

mento in cui viene effettuata, non andrebbe sanzionata, anche se sarebbe auspicabile una conferma in tal senso da parte dell'Amministrazione Finanziaria. Si può presumere che qualche chiarimento sarà contenuto nei diversi decreti attuativi previsti dallo Statuto dei contribuenti che dovrebbero essere emanati entro la fine del mese di gennaio 2001. Concretamente potrà essere utile verificare la necessità di regolarizzare la propria situazione, ma presentare la comunicazione dopo la conferma ministeriale della non sanzionabilità dell'omissione in quanto violazione puramente formale.

2. ONERI DEDUCIBILI E DETRAIBILI: NUOVE PREVISIONI

Gli articoli 30-32 del collegato fiscale interessano le persone fisiche; più precisamente modificano gli artt. 10 e 13-bis del D.P.R. 917/86 ampliando le ipotesi di spese che consentono un risparmio di imposta.

In particolare si segnala la *deducibilità* dal proprio reddito dell'importo versato a titolo di contributi previdenziali obbligatori (INPS) per gli *addetti ai servizi domestici e all'assistenza personale o familiare*. La nuova deduzione, che non può essere superiore a 3 milioni di lire, è operante già per i contributi versati nel corso dell'anno 2000 e potrà perciò essere utilizzata nella prossima dichiarazione dei redditi. È bene precisare che l'onere è deducibile anche nel caso in cui il sacerdote abbia ricevuto dall'ICSC un rimborso per i versamenti INPS della domestica. Sempre a proposito delle agevolazioni connesse all'assunzione di personale per aiuto domestico si veda oltre il nuovo *credito d'imposta* introdotto dalla Finanziaria 2001 (punto 11).

Può inoltre essere utile evidenziare che, dopo diverse e difformi interpretazioni, tra le spese sanitarie *detraibili* nella misura del 19%, sono state espressamente introdotte le *spese di assistenza specifica* (diverse da quelle della stessa specie, già riconosciute, che danno diritto alla deduzione e che riguardano le persone handicappate). Si tratta, come precisa la C.M. 207, dei *“compensi erogati a personale paramedico abilitato (infermieri professionali), ovvero a personale autorizzato ad effettuare prestazioni sanitarie specialistiche (ad esempio: prelievi ai fini di analisi, applicazioni con apparecchiature elettromedicali, esercizio di attività riabilitativa)”*. Rientrando nella categoria delle spese sanitarie, questa nuova tipologia di oneri ne segue il trattamento: sconta una franchigia di 250 mila lire e compete anche per le spese sostenute per i familiari conviventi e fiscalmente a carico. Si tenga presente che la franchigia si applica una sola volta alla somma complessiva delle spese sanitarie e che i familiari per i quali è possibile usufruire della detrazione sono quelli indicati dall'art. 433 del codice civile (coniuge, figli, genitori, generi e nuore, suoceri, fratelli e sorelle).

Inoltre, sempre a proposito di *spese sanitarie*, viene stabilito che esse possano costituire onere detraibile anche se sono state sostenute per familiari che non siano né conviventi, né fiscalmente a carico, ma che siano affetti da patologie che danno diritto all'esenzione alla partecipazione alla spesa sanitaria. In tali casi, tuttavia, il beneficio spetta limitatamente all'importo annuo di lire 12 milioni, per la parte di spesa che non trova capienza nell'imposta dovuta dal familiare e sempreché la spesa stessa sia stata sostenuta a causa delle patologie che danno diritto all'esonero. Anche il nuovo regime delle spese sanitarie si applica già a partire dal periodo d'imposta 2000.

Anche la Finanziaria 2001 si è occupata delle detrazioni per spese sanitarie per stabilire che, qualora il loro ammontare ecceda i 30 milioni di lire, è possibile ripartire la detrazione corrispondente in quattro quote annuali di pari importo (art. 2, c. 1, che modifica l'art. 13-bis, c. 1, lett. c).

Per completezza ricordiamo infine che sono state inserite tra gli oneri *deducibili*, sempre nella misura del 19% e sempre con decorrenza dallo scorso anno, anche le spese veterinarie fino all'importo di 750 mila lire, con una franchigia di 250 mila lire (in pratica l'importo massimo su cui è possibile applicare la detrazione è pari a 500 mila lire, a cui corrisponde un risparmio di imposta di 90 mila lire). Naturalmente per far valere il diritto alla detrazione occorrerà essere in possesso delle fatture fiscali rilasciate dai veterinari. Con un futuro decreto ministeriale saranno identificate le tipologie di animali per le quali spetta la detraibilità delle spese.

3. RESTITUZIONE DELLA "TASSA SUL MEDICO DI BASE"

Con l'art. 33 della L. 342 viene disposta la restituzione ai contribuenti che nel 1993 hanno versato la quota fissa individuale per l'assistenza medica di base (meglio nota come "tassa sul medico di base") che ammontava a lire 80 mila per ciascun assistito.

La restituzione sarà limitata all'80% di quanto versato, ma in compenso l'importo restituito non è assoggettabile a tassazione separata (come è ordinariamente previsto per i rimborsi di importi che sono stati utilizzati quali oneri deducibili).

Le modalità della restituzione possono essere diverse:

- si può scegliere la strada della compensazione con i versamenti di tasse o contributi eventualmente dovuti a decorrere dal mese di gennaio 2001;
- si può effettuare la compensazione delle imposte risultanti dalla dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta 2000;
- si può chiedere, entro il 31 dicembre 2001, la restituzione al sostituto d'imposta.

Quest'ultima modalità può risultare utile per i sacerdoti che non sono tenuti a presentare la dichiarazione dei redditi (modello Unico o 730) e che non devono effettuare alcun versamento di tasse o contributi (ad esempio i contributi INPS per la domestica).

4. EROGAZIONI LIBERALI PER PROGETTI CULTURALI

Di un certo interesse potrebbe rivelarsi la previsione dell'art. 38 del collegato fiscale che sembra voler incentivare il mecenatismo culturale equiparando, nell'ambito del reddito d'impresa, il trattamento fiscale delle erogazioni liberali a quello delle sponsorizzazioni, agevolando le contribuzioni destinate a sostenere iniziative culturali, senza che sia previsto uno specifico fine pubblicitario.

La nuova previsione, che arricchisce della lettera c-nonies il secondo comma dell'articolo 65 del D.P.R. 917/86, dispone le deducibilità delle erogazioni liberali in denaro a favore di fondazioni e di associazioni legalmente riconosciute (oltre che dello Stato, delle regioni, degli enti locali territoriali, degli enti o istituzioni pubbliche) destinate allo svolgimento dei compiti istituzionali di tali enti e alla realizzazione di programmi culturali nei settori dei beni culturali e dello spettacolo.

Per avere piena operatività (e per comprendere di cosa concretamente si tratta) la disposizione dovrà essere integrata da appositi decreti ministeriali con i quali periodicamente:

- saranno individuati i soggetti e le categorie di soggetti che potranno beneficiare delle liberalità;
- saranno determinate le quote da assegnare a ciascun ente o soggetto beneficiario;
- saranno definiti gli obblighi di informazione da parte degli offerenti e dei beneficiari;
- saranno fissate le modalità per la vigilanza sull'impiego delle erogazioni.

I decreti ministeriali dovrebbero inoltre precisare le modalità attraverso le quali si può accedere alla lista degli enti che possono ricevere questo tipo di offerte e chiarire che cosa si debba intendere per "programma culturale".

5. ALIQUOTA IVA DELLE PRESTAZIONI RESE DA STRUTTURE RICETTIVE

L'art. 48 del collegato fiscale modifica la Tabella A, Parte III, allegata al D.P.R. 633/72, tabella che elenca le cessioni di beni e le prestazioni di servizi assoggettati all'aliquota IVA del 10%. In particolare aggiunge alla pre-

visione del n. 120 (che riguarda le prestazioni rese nelle aziende alberghiere, nei parchi di campeggio e quelle di maggior comfort alberghiero rese a persone ricoverate in istituti sanitari) anche le prestazioni delle “*strutture ricettive di cui all’art. 6 della legge 17 maggio 1983, n. 217 e successive modificazioni*”, ovvero di quella che viene definita la “ricettività complementare”: case e appartamenti per vacanze, case per ferie, ecc.

6. DONAZIONI DI OPERE LIBRARIE E DI DOTAZIONI INFORMATICHE

Vengono agevolate, ad opera dell’art. 54 del collegato fiscale, le donazioni di prodotti editoriali e di dotazioni informatiche agli enti religiosi, alle istituzioni scolastiche, agli orfanotrofi (oltre che agli enti locali e agli istituti di prevenzione e pena).

L’agevolazione riguarda sia l’IVA che le imposte sui redditi. Ai fini IVA i beni donati vengono equiparati a quelli distrutti e potranno così essere ceduti senza applicazione dell’imposta e senza comportare limitazioni del diritto alla detrazione. Ai fini delle imposte sui redditi, in deroga a quanto previsto dagli articoli 53 e 54 del D.P.R. 917/86 per i redditi d’impresa, la cessione non comporta né un incremento dei componenti positivi, né un minore ammontare di quelli negativi.

Un apposito decreto contenente la regolamentazione delle disposizioni attuative dell’art. 54 dovrà essere emanato entro 90 giorni dall’entrata in vigore del provvedimento (10 dicembre 2000).

7. IMPOSTA DI REGISTRO SUI CONTRATTI DI LOCAZIONE

L’art. 68 della L. 342 modifica il termine per il versamento dell’imposta di registro dovuta per i contratti di locazione e di affitto di beni immobili di cui all’art. 17 del T.U. delle disposizioni concernenti l’imposta di registro (D.P.R. 131/86), fissandola entro trenta giorni (anziché venti) dalla data dell’atto. Nonostante la modifica riguardi esplicitamente solo il termine per il versamento, va precisato che esso deve intendersi esteso anche a quello per la registrazione. In tal senso, infatti, si esprime la C.M. 207 osservando che se è vero che la registrazione degli atti in termine fisso resta fissata dall’art. 13 del D.P.R. 131 nei venti giorni, è altrettanto vero che l’art. 16 dispone che la registrazione è eseguita previo pagamento dell’imposta; di conseguenza “è evidente che per i contratti di locazione e di affitto di beni immobili anche il termine per la registrazione è di trenta giorni”.

8. ATTRIBUZIONE O MODIFICAZIONE DELLE RENDITE CATASTALI

La modifica alla normativa in materia di notificazione di rendite catastali apportata dall'art. 74 del collegato fiscale può, tra l'altro, costituire per gli enti una prova d'appello per l'impugnazione delle rendite di terreni e fabbricati, per le quali siano scaduti i termini utili per il ricorso, a seguito di notifica o pubblicazione nell'albo pretorio non contestate, oppure in presenza di atti impositivi il cui termine di impugnazione sia ormai scaduto. Vediamo più in dettaglio il contenuto della norma.

Viene innanzitutto stabilito che, a decorrere dal 1° gennaio 2000, gli atti che attribuiscono o modificano le rendite catastali degli immobili sono efficaci solo dalla loro notificazione, da parte del competente Ufficio, direttamente al soggetto interessato. Dalla data di notifica decorreranno i termini per l'impugnazione delle rendite (60 giorni).

La norma prende poi in considerazione i casi in cui, a seguito dell'attribuzione o della modifica della rendita catastale avvenute prima del 31 dicembre 1999, siano state richieste, con avvisi di accertamento e di liquidazione, maggiori imposte con conseguenti sanzioni e interessi. In tali casi, sempre che gli atti impositivi non siano divenuti definitivi alla data di entrata in vigore della L. 342 (10 dicembre 2000), non sono dovute sanzioni né interessi.

Il ricorso avverso gli atti di attribuzione o di modificazione delle rendite che si siano resi definitivi per mancanza di impugnazione diviene nuovamente possibile entro l'11 marzo (ovvero entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge).

Sempre a proposito delle attribuzioni o modifiche di rendite adottate entro il 31 dicembre 1999, è fatto onere agli Uffici Finanziari e agli enti locali di recepire i nuovi valori in atti impositivi e di provvedere, entro i termini di prescrizione o di decadenza delle diverse imposte, alla liquidazione o all'accertamento della maggiore imposta dovuta. Va tenuto presente che in tali casi la notifica di tali atti costituisce anche notifica della rendita catastale attribuita o modificata, con la conseguenza che da tale data decorrono i 60 giorni di tempo utili per proporre ricorso.

9. RIVALUTAZIONE DEI BENI D'IMPRESA

Gli articoli da 10 a 16 della L. 342 introducono la possibilità di rivalutare i beni delle imprese.

Si tratta di un'operazione che consente di rappresentare con maggiore realismo i valori di bilancio e che è destinata a produrre effetti sia sul piano civile che su quello fiscale.

La disposizione può interessare le parrocchie e gli altri enti non commerciali ma solo relativamente ai beni relativi alle attività commerciali eventualmente esercitate.

Dal momento che la legge rinvia ad un apposito decreto ministeriale le modalità di attuazione, in questa sede ci limitiamo a segnalare l'argomento che sarà più estesamente trattato nei prossimi numeri.

10. ALIQUOTA IRPEG

L'articolo 4 della L. 388/2000 dispone la graduale riduzione dell'IRPEG. È previsto che l'aliquota passi, dal 37% del periodo d'imposta 2000:

- al 36%, a decorrere dal periodo d'imposta 2001;
- al 35%, a decorrere dal periodo d'imposta 2003.

Si tenga presente che la parrocchia beneficia sempre della riduzione al 50% (art. 6, D.P.R. 601/72) e pertanto l'aliquota risulta:

- al 18% da gennaio 2001;
- al 17,5% da gennaio 2003.

11. CREDITO D'IMPOSTA SULLE NUOVE ASSUNZIONI

Tra le disposizioni della Finanziaria destinate a combattere la disoccupazione ve n'è una che può interessare le parrocchie e gli enti non commerciali in genere ed anche i sacerdoti intesi come persone fisiche. L'articolo 7, infatti, prevede il riconoscimento di un *credito d'imposta* ai datori di lavoro che, nel periodo compreso tra il 1° ottobre 2000 e il 31 dicembre 2003, incrementano il numero dei lavoratori dipendenti con contratto a tempo indeterminato, sia a tempo pieno che a tempo parziale.

Possono beneficiare dell'agevolazione tutti i *datori di lavoro*, indipendentemente dalla circostanza che il lavoratore assunto sia adibito allo svolgimento di attività qualificate come commerciali: il credito d'imposta compete quindi agli enti non commerciali *anche con riferimento ai dipendenti in carico all'attività istituzionale* (es.: il sacrista di una parrocchia, il personale adibito alla gestione di una mensa per indigenti, ecc.). Non solo. La C.M. 3/2001 precisa che rientrano nella categoria dei datori di lavoro *anche le persone fisiche* che non esercitano attività d'impresa o di lavoro autonomo e che assumono dipendenti in relazione ai quali non rivestono la qualifica di sostituti d'imposta: si tratta, ad esempio, del rapporto di lavoro che si instaura con i collaboratori domestici. Per espressa previsione normativa sono esclusi dall'agevolazione gli enti pubblici di cui all'art. 88 del D.P.R. 917/86.

Il beneficio è inoltre subordinato alla circostanza che i nuovi assunti abbiano almeno 25 anni di età e non abbiano svolto attività di lavoro dipendente a tempo indeterminato nei 24 mesi antecedenti la data di assunzione oppure che siano portatori di handicap individuati ai sensi della L. 104/92.

Il credito d'imposta è pari a lire 800 mila mensili per ciascun lavoratore assunto a tempo pieno. Nel caso di assunzioni a tempo parziale, il credito spetta in misura proporzionale alle ore prestate rispetto a quelle ordinarie previste dai contratti nazionali.

La Circolare, con evidente riferimento al contributo percepito nell'ambito del reddito d'impresa, puntualizza che il credito d'imposta, pur configurandosi come contributo in conto esercizio, non concorre – per esplicita esclusione normativa - alla formazione del reddito complessivo ai fini IRPEG e IRPEF. Non concorre altresì alla formazione della base imponibile IRAP, in quanto si tratta di un contributo correlato a componenti negativi non ammessi in deduzione ai fini di tale imposta. Dell'ammontare del credito, infine, non dovrà tenersi conto nella determinazione del rapporto di cui all'art. 63, c. 1 del D.P.R. 917/86, riguardante la deducibilità degli interessi passivi.

Il credito d'imposta è utilizzabile esclusivamente in compensazione, a decorrere dal 1° gennaio 2001.

12. ALIQUOTA IVA AGEVOLATA SULLE MANUTENZIONI AGLI IMMOBILI

L'agevolazione introdotta dalla Finanziaria dello scorso anno per le prestazioni di servizio aventi ad oggetto interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria realizzati su fabbricati a prevalente destinazione abitativa privata è prorogata per tutto il 2001. In tal senso, infatti, dispone il 3° comma dell'articolo 30 della Finanziaria 2001. Dal momento che la disposizione si limita a modificare il termine finale dell'agevolazione, la normativa applicabile resta in tutto quella già illustrata nei precedenti numeri 1 e 2 di *Ex lege* a cui si rinvia il lettore.

SPETTACOLI E INTRATTENIMENTI

di Patrizia Clementi

Nel corso degli ultimi mesi sono stati emanati ben tre provvedimenti che interessano le attività di spettacolo e quelle di intrattenimento (per la distinzione tra le due categorie rinviamo alle pagg. 14,15 e 20 dello scorso numero di *Ex Lege*): è stato promulgato il regolamento che disciplina il credito d'imposta spettante ai gestori delle sale cinematografiche; è stata disposta una nuova proroga in relazione ai misuratori fiscali per l'emissione dei titoli di accesso alle attività di spettacolo e intrattenimento; è stata, infine, approvata la convenzione tra il Ministero delle finanze e la SIAE, relativa al controllo delle attività spettacolistiche.

1. IL CREDITO D'IMPOSTA PER LE SALE CINEMATOGRAFICHE

Come stabilito dall'art. 20 del D.Lgs. 60/99, ai soggetti che gestiscono sale cinematografiche è riconosciuto un *credito d'imposta* in sostituzione degli abbuoni previsti dalla precedente normativa ai fini del versamento dell'imposta sugli spettacoli, imposta ormai soppressa già dall'inizio dello scorso anno.

La norma rinviava ad un successivo decreto le disposizioni di carattere attuativo, in particolare la definizione dell'ammontare del credito, delle condizioni e dei criteri per la sua concessione e le modalità dei controlli. Il provvedimento in questione è il D.M. 22 settembre 2000, n. 310 che è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 254 del 30 ottobre 2000.

⇒ **Natura e decorrenza del credito**

Essendo destinato a "risarcire" la perdita dell'abbuono sull'imposta sugli spettacoli, il credito d'imposta è riconosciuto con effetto dal *1° gennaio 2000*.

Esso non concorre alla formazione del reddito imponibile e può essere utilizzato in sede di liquidazione e versamento IVA o in compensazione di imposte e contributi in sede di versamento unitario.

Si precisa che il codice tributo (stabilito con la R.M. 97/2000) è "6604: Credito d'imposta per esercenti sale cinematografiche – art. 20, D.Lgs. 60/99".

⇒ **Misura del credito**

Come era già stato anticipato dalla C.M. 165/2000, il credito d'imposta è commisurato ai corrispettivi incassati nel periodo di riferimento, al netto dell'IVA, attraverso l'applicazione di un'aliquota. La percentuale varia in funzione dello specifico settore di attività:

- a) esercenti sale cinematografiche in genere: 1%;
- b) esercenti sale cinematografiche d'essai e delle *comunità religiose*: 7%;
- c) esercenti sale cinematografiche che effettuano programmazioni di film di produzione nazionale e dell'Unione europea: 3,5%;
- d) esercenti sale cinematografiche che effettuano programmazioni di film d'interesse culturale nazionale: 7%;
- e) esercenti sale cinematografiche che effettuano programmazioni di soli cortometraggi: 7% e di cortometraggi abbinati a lungometraggi come completamento di programma: 0,5%;
- f) esercenti sale cinematografiche che effettuano programmazione di film per ragazzi nazionali e/o dell'Unione europea: 6,5% e di qualunque nazionalità: 1%.

Viene stabilito che il credito per gli esercenti delle sale d'essai e delle comunità religiose *non è cumulabile* con quello previsto per le altre categorie.

⇒ **Adempimenti**

La concessione del beneficio è subordinata:

- all'annotazione dei corrispettivi nell'apposito registro;
- all'emissione del titolo di accesso mediante misuratori fiscali o biglietterie automatizzate oppure, per i contribuenti minori, al rilascio dello scontrino manuale o prestampato a tagli fissi o della ricevuta fiscale;
- all'effettiva esecuzione dello spettacolo.

⇒ **Modalità di esecuzione dei controlli**

I controlli, che vengono effettuati sulla base di criteri selettivi stabiliti annualmente, consistono nella rilevazione periodica dei dati relativi agli incassi e al numero dei titoli di accesso rilasciati. Sono eseguiti dagli Uffici dell'Amministrazione Finanziaria, dalla Guardia di Finanza e dal personale autorizzato della SIAE; gli esaminatori hanno diritto di accedere nei locali in cui avvengono le proiezioni anche contestualmente allo svolgimento dello spettacolo.

2. MISURATORI FISCALI E BIGLIETTERIE AUTOMATIZZATE

Gli incassi derivanti dalle attività di spettacolo e da quelle di intrattenimento devono essere certificati attraverso titoli di accesso emessi da appositi misuratori fiscali o da biglietterie automatizzate. Questo obbligo era sancito dal D.Lgs. 60 del 1999 a far data dal 1° gennaio 2000.

Com'è noto, però, la scadenza è stata rinviata due volte, prima al 30 giugno 2000, poi al 1° gennaio 2001. Nel frattempo è stato emanato il provvedimento con cui il Ministero delle finanze ha stabilito le caratteristiche degli apparecchi, le modalità di emissione e il contenuto dei titoli. Nonostante ciò, queste macchine ancora non sono state prodotte e, in una riunione dello scorso 28 dicembre, il Consiglio dei Ministri, preso atto delle *“nuove esigenze tecniche sopravvenute in fase di realizzazione e di collaudo delle predette macchine”*, ha approvato un regolamento contenente una ulteriore proroga al 1° ottobre 2001. Il provvedimento è stato per ora solo anticipato in una conferenza stampa e dovrebbe approdare alla Gazzetta Ufficiale nei prossimi giorni.

Va segnalato che, l'art. 33, c. 13 della Finanziaria 2001 (L. 388/2000) esonera dall'obbligo di utilizzare i misuratori fiscali le associazioni che hanno optato per il regime forfetario della L. 398/91 e le associazioni di promozione sociale riconosciute dal Ministero dell'interno, limitatamente alle attività di intrattenimento svolte a favore dei soci.

3. I POTERI DI CONTROLLO DEGLI ISPETTORI SIAE

Una delle disposizioni contenute nel D.Lgs. 60/99, confermava la facoltà del Ministero delle finanze di affidare alla SIAE le attività di controllo e di ispezione allo scopo di reperire elementi utili alla repressione delle violazioni e all'accertamento dei tributi nell'ambito delle attività di spettacolo e di intrattenimento. La facoltà è stata esercitata con la Convenzione stipulata il 24 marzo 2000 e approvata il 7 giugno dello stesso anno. Con la Circolare dello scorso 5 dicembre, n. 224, infine, il Ministero ha fornito istruzioni e chiarimenti in materia, tenendo conto che, anche a causa del diverso quadro normativo, i compiti demandati alla SIAE sono parzialmente diversi da quelli già ad essa attribuiti fino al 31 dicembre 1999.

In particolare può essere utile sottolineare che l'*ambito* in cui si esplica la collaborazione tra la SIAE e l'Amministrazione Finanziaria riguarda le attività spettacolistiche, quelle di intrattenimento e quelle che, seppur diverse da spettacolo o intrattenimento, sono svolte da associazioni che hanno optato per l'applicazione del regime forfetario di cui alla L. 398/91.

Va tenuto presente che *rientra tra i poteri* del personale della SIAE:

- il controllo delle modalità di svolgimento delle manifestazioni (controllo contestuale), compresa l'emissione e la prevendita dei titoli di accesso e delle prestazioni di servizi accessori;
- l'ispezione di libri, registri, scritture contabili, documenti, inerenti l'attività o presenti nei locali in cui si svolge l'attività (controllo documentale);
- la redazione dei processi verbali relativi all'attività di controllo.

Utilmente la Circolare precisa che tra le facoltà demandate alla SIAE *non rientrano* quelle previste dall'art. 51 del D.P.R. 633/72, con la conseguenza che essa, ad esempio, non può:

- invitare i contribuenti a comparire presso i propri uffici per esibire documenti o scritture, o per fornire dati, notizie e chiarimenti;
- inviare questionari relativi a dati e notizie di carattere specifico rilevanti ai fini dell'accertamento, con l'invito a restituirli compilati e firmati;
- invitare qualsiasi soggetto ad esibire o trasmettere documenti e fatture relativi a determinate cessioni di beni o prestazioni di servizi ricevute;
- richiedere ai contribuenti il rilascio di una dichiarazione contenente l'indicazione dei rapporti intrattenuti con banche, poste, società fiduciarie o altri intermediari finanziari.

Le attività di controllo, sia documentali che contestuali, devono svolgersi nel *rispetto dei diritti dei contribuenti* e con il massimo della trasparenza. A questo fine la Circolare ricorda che i funzionari incaricati delle verifiche devono esibire la propria tessera di riconoscimento, invitando il contribuente a prendere nota dei propri nomi. Inoltre, nel caso in cui la verifica non sia effettuata dal titolare dell'Ufficio, il verificatore è tenuto ad esibire la lettera d'incarico dell'Ufficio che ha disposto il controllo. Il contribuente deve essere informato delle ragioni che hanno giustificato la verifica e dell'oggetto che la riguarda e deve essere invitato ad assistervi o a farsi rappresentare o affiancare nel corso della stessa, previo rilascio di delega scritta, purché ciò non comporti ritardo alle operazioni di controllo.

ASSOCIAZIONI SPORTIVE DILETTANTISTICHE

di Patrizia Clementi

Ancora novità nel trattamento agevolato riservato alle associazioni sportive dilettantistiche: l'articolo 37 della L. 21 novembre 2000, che costituisce il collegato fiscale alla finanziaria dello scorso anno, ha modificato le novità che erano state introdotte con l'art. 25 della L. 133 del 1999 (di cui avevamo dato notizia nei numeri 3/99 e 1/2000 di *Ex lege*).

Prima di esaminare le nuove disposizioni, occorre precisare che, con una scelta che non agevola certo la chiarezza circa la normativa applicabile, il c. 4 dell'art. 37 stabilisce che esse entrano in vigore retroattivamente, a decorrere dal 1° gennaio 2000. Restano, ovviamente, salvi tutti gli atti adottati prima dell'entrata in vigore della L. 342 (10 dicembre 2000) e non si fa luogo a recuperi, rimborsi d'imposta o applicazioni di sanzioni nei confronti di coloro che hanno assunto comportamenti conformi alle precedenti disposizioni normative.

Va inoltre tenuto presente che, a conferma della confusione di norme che riguardano questo settore, anche la Finanziaria per il 2001 (promulgata con un solo mese di distanza dal "collegato") si occupa delle associazioni sportive dilettantistiche.

1. EROGAZIONI LIBERALI

La prima novità riguarda le erogazioni liberali effettuate a favore delle associazioni sportive dilettantistiche, che vengono ulteriormente agevolate rispetto a quanto previsto dalla L. 133.

Con il primo comma dell'articolo 37 vengono infatti apportate delle modifiche al Testo Unico delle Imposte sui Redditi, D.P.R. 917/86, e precisamente:

- all'art. 13-bis, che riguarda le *persone fisiche* e concerne gli oneri per i quali è riconosciuta una *detrazione di imposta pari al 19%*; la nuova previsione stabilisce che l'importo massimo dell'offerta su cui calcolare la detrazione è di *lire 2 milioni* (il limite precedente era di un milione);
- all'art. 91-bis, che riguarda gli *enti* e le *società commerciali* e che concerne anche in questo caso gli oneri a fronte dei quali si ha diritto ad una *detrazione di imposta del 19%*; il nuovo tetto dell'oblazione è fissato in *lire 2 milioni* (invece delle precedenti 500 mila lire);

- all'art. 65, che riguarda i soggetti *titolari di reddito d'impresa* (società, enti o persone fisiche) e che concerne gli oneri ammessi in *deduzione* dal reddito d'impresa stesso; si tratta di un'ipotesi del tutto nuova e consente di dedurre le liberalità nel limite di *2 milioni o del 2% del reddito d'impresa dichiarato*. A proposito del doppio limite la C.M. del 16 novembre 2000, n. 207 precisa che *“detta disposizione consente, qualora le erogazioni liberali siano effettuate per un importo superiore a 2 milioni di lire, di calcolare l'ammontare deducibile nella misura corrispondente al 2% del reddito d'impresa dichiarato (al netto delle erogazioni stesse). Qualora il calcolo della percentuale dia luogo ad un importo inferiore a 2 milioni, la deduzione sarà consentita fino al limite di 2 milioni”*. In pratica, facendo l'esempio di un'offerta di 4 milioni effettuata da un soggetto con reddito d'impresa di 150 milioni, la deduzione sarà ammessa per i 3 milioni (ovvero fino al 2% del reddito); se invece la stessa offerta è fatta da un soggetto con reddito di 50 milioni, la deducibilità è di 2 milioni (che, in questo caso, è maggiore del 2% del reddito).

Si tenga presente che, come già precisato nella C.M. 43/2000 e ribadito nella successiva C.M. 207, le erogazioni liberali saranno fiscalmente riconosciute come oneri *solo se il versamento transita per il canale postale o bancario*: versamento in c/c postale o bancario; bonifico bancario; assegno non trasferibile; bancomat o carta di credito. Queste modalità devono essere rispettate indipendentemente dall'importo della liberalità.

2. COMPENSI E RIMBORSI SPESE

In questo ambito le modifiche sono più incisive e cambiano radicalmente il quadro di riferimento. Rinviano alle pagg. 27-29 del primo numero di *Ex lege* di quest'anno per le indicazioni sulla normativa introdotta dalla L. 133 (che, lo ricordiamo, era quella che andava seguita fino al 10 dicembre scorso), riassumiamo di seguito le nuove disposizioni sottolineando che seppure entrate in vigore retroattivamente dal 1° gennaio 2000, non possono comportare né rimborsi, né recuperi di imposte liquidate e versate secondo la precedente normativa.

In primo luogo va precisato che la nuova disciplina si applica alle indennità di trasferta, rimborsi forfetari di spesa, premi e compensi erogati nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche dai seguenti soggetti:

- il CONI;
- le federazioni sportive nazionali;
- l'unione nazionale per l'incremento delle razze equine (UNIRE);
- gli enti di promozione sportiva;

- qualunque organismo, comunque denominato che persegua finalità sportive dilettantistiche e che sia riconosciuto da uno dei soggetti indicati sopra.

Nella nuova formulazione i compensi citati entrano a far parte dei redditi diversi (l'art. 37, infatti, modifica gli artt. 81 e 83 del D.P.R. 917/86) e viene loro attribuito uno specifico regime impositivo:

- *non concorrono a formare il reddito imponibile IRPEF* del percipiente:
 - i compensi per un importo non superiore, complessivamente nel periodo d'imposta, a 10 milioni di lire;
 - i rimborsi di spese documentate relative a viaggio, vitto, alloggio e trasporto, sostenute per prestazioni effettuate fuori dal territorio comunale di residenza dello sportivo;
- la parte di compenso imponibile (quella che eccede la franchigia di 10 milioni) è assoggettata ad una *ritenuta alla fonte* pari all'aliquota del 1° scaglione dell'IRPEF maggiorata delle addizionali dovute agli enti locali (nella maggior parte dei casi pari al 19%); la ritenuta sarà:
 - a *titolo d'imposta*, per la parte imponibile dei redditi in questione (calcolata al netto dei primi 10 milioni) non superiore a 40 milioni;
 - a *titolo di acconto*, per la parte di imponibile che eccede i 40 milioni.

Va sottolineato che la nuova normativa riserva il trattamento fiscale sopra descritto solo ai compensi corrisposti nell'esercizio *diretto* di attività sportive dilettantistiche (ad atleti, allenatori, istruttori, arbitri, preparatori atletici, giudici di gara, ecc). Contrariamente a quanto indicato con la C.M. 43/2000, quindi, non è utilizzabile per i compensi corrisposti a fronte di attività amministrativa o di gestione seppur dirette alla promozione della pratica sportiva dilettantistica.

Un'importante conseguenza che deriva dalla classificazione dei compensi tra i redditi diversi, è *l'esclusione degli stessi dalla contribuzione ai fini INPS*. Sarebbe però utile che i rapporti che sono oggi contrattualmente regolati nella forma di collaborazioni coordinate e continuative venissero modificati. La nuova forma potrebbe essere una lettera d'incarico, sottoscritta dallo sportivo, per le "*prestazioni di cui all'art. 81, c. 1, lett. m, del D.P.R. 22.12.1986, n. 917*".

3. RACCOLTE DI FONDI

In questo caso le modifiche apportate dal collegato fiscale sono poco più che formali. Come si ricorderà la L. 133 prevedeva che fossero esclusi da IRPEG i proventi delle attività commerciali conseguiti in via *occasionale e saltuaria* nello svolgimento di attività commerciali o connesse agli scopi istituzionali e quelli conseguiti tramite raccolte di fondi effettuate con *qual-*

siasi modalità; l'esclusione dal reddito era limitata ad un importo massimo di lire 100 milioni (indicizzabile) e a due eventi complessivamente per ciascun anno.

Nella nuova formulazione non viene più richiesto che le attività commerciali siano occasionali e saltuarie (ma resta il limite dei due eventi complessivi) e viene stabilito che le raccolte di fondi debbano essere effettuate con le modalità stabilite dall'art. 108 del D.P.R. 917/86, per tutti gli enti non commerciali: *“raccolte pubbliche effettuate occasionalmente, anche mediante offerte di beni di modico valore o di servizi ai sovventori, in concomitanza di celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione”*.

L'ambito soggettivo di applicazione dell'agevolazione riguarda le associazioni sportive dilettantistiche, comprese quelle non riconosciute dal CONI o dalle Federazioni sportive nazionali, purché riconosciute da enti di promozione sportiva, che si avvalgono dell'opzione di cui alla L. 398/91 e, con un'aggiunta operata dall'articolo 33 dalla Finanziaria 2001, anche le associazioni pro-loco.

4. OBBLIGHI AMMINISTRATIVI

Allo scopo di evitare abusi e comportamenti elusivi, la L. 133 aveva imposto agli enti l'obbligo di far transitare per il canale bancario o postale ogni entrata ed uscita di importo pari o superiore a 100 mila lire. Il secondo comma dell'articolo 37 innalza ad un milione tale limite, semplificando significativamente gli adempimenti richiesti.

Va sottolineato che, come chiarisce la C.M. 207, per le erogazioni liberali in denaro a favore delle società sportive dilettantistiche, l'obbligo di effettuazione i versamenti tramite banca o ufficio postale (secondo le altre modalità illustrate al punto 1) sussiste anche per offerte di importo inferiore al milione di lire.

5. CERTIFICAZIONE DEI CORRISPETTIVI

L'incrocio di norme che ha riguardato, anche indirettamente, le associazioni sportive dilettantistiche (primo tra tutti il D.Lgs. 60/99 relativo alle attività di spettacolo e intrattenimento), ha comportato un aggravio di obblighi in relazione alla certificazione dei compensi che, vi è da presumere, non era voluto dal legislatore. La Finanziaria 2001 dispone perciò, all'articolo 32, che entro la fine di giugno dovrà essere emanato uno specifico regolamento per dettare, a beneficio di questa associazioni, modalità semplificate di certificazione dei corrispettivi.

LE SPEDIZIONI POSTALI AGEVOLATE

di Patrizia Clementi

Nello scorso numero di *Ex lege* abbiamo segnalato il D.L. 266/2000 che prorogava al 1° gennaio 2000 il trattamento agevolato per le spedizioni in abbonamento postale delle pubblicazioni edite dagli enti non commerciali che perseguono finalità sindacali, religiose, di interesse scientifico, sociale, sanitario, ambientale, assistenziale, politico o culturale. La riduzione tariffaria è pari al 75% di quella ordinaria ed è concessa a condizione che le pubblicazioni non contengano inserzioni pubblicitarie per un'area superiore al 40% rispetto all'intero stampato, limite calcolato su base annua e con riferimento all'anno precedente.

La tariffa agevolata doveva venire soppressa già all'inizio dello scorso anno ed essere sostituita dall'erogazione di contributi diretti volti ad agevolare lo stesso tipo di spedizioni.

La scadenza, che era stata inizialmente prorogata al 1° ottobre 2000, è stata poi, con il D.L. 266, fissata al 1° gennaio 2001. In sede di conversione del decreto, però, la L. 23 novembre 2001, n. 344 ha spostato ancora in avanti il termine che adesso è stabilito al *1° gennaio 2002*.

La stessa L. 344 fissa al 1° settembre 2001 il termine entro cui devono essere emanati i decreti che dovranno definire il nuovo sistema: requisiti dei soggetti beneficiari, caratteristiche dei prodotti, entità e modalità di fruizione del contributo.

LO STATUTO DEL CONTRIBUENTE E LA “TRASPARENZA” NEL CONTENZIOSO FISCALE

di Franco Mastrantonio

GLI ARTICOLI DA 6 A 10

L'**articolo 6** dello Statuto del contribuente, L. 27 luglio 2000, n. 212, affronta il problema della effettiva conoscenza da parte del contribuente degli atti a lui destinati.

Da una parte ribadisce quanto già previsto dalle norme sulle comunicazioni e notificazioni secondo cui gli atti ed i provvedimenti devono essere comunicati nel luogo di effettivo domicilio del destinatario ovvero nel luogo in cui lo stesso ha eletto domicilio speciale in vista di un particolare specifico procedimento (amministrativo, contenzioso, ecc.).

Dall'altra introduce nel campo tributario il principio, previsto dalle norme sulla riservatezza e sul trattamento dei dati sensibili, che gli atti devono essere comunicati con mezzi e modalità idonei a garantire che il contenuto degli stessi sia conosciuto esclusivamente dal destinatario.

La norma inoltre prevede, a modifica della prassi utilizzata dall'Amministrazione fino ad un recente passato, che il contribuente debba essere preventivamente informato tutte le volte che i fatti e le circostanze conosciute dall'Amministrazione comportino il mancato riconoscimento di un credito ovvero l'irrogazione di una sanzione.

In tal modo il contribuente può integrare o correggere atti già prodotti o comunque fornire prove o documentazioni che permettano il riconoscimento dei suoi diritti ed impediscano l'emissione di provvedimenti infondati (c. 2).

L'Amministrazione a tale scopo può anche espressamente richiedere informazioni e documentazioni allo stesso contribuente, salvo che tali documenti o informazioni siano già in possesso dell'Amministrazione finanziaria o di altre amministrazioni perché in tal caso devono essere acquisiti direttamente, ad iniziativa della stessa Amministrazione richiedente, ai sensi dell'art. 18, commi 2 e 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Inoltre il contribuente deve essere invitato a fornire chiarimenti tutte le volte che nella liquidazione della dichiarazione sussistano incertezze su aspetti rilevanti della stessa e si debba procedere ad un'iscrizione a ruolo di tributi per i quali è previsto il versamento diretto (commi 4 e 5).

I modelli delle dichiarazioni, le istruzioni e in generale ogni altra comunicazione proveniente dall'Amministrazione devono essere messi a di-

sposizione dei contribuenti ed essere comprensibili anche da parte di coloro che sono sforniti di conoscenze in materia tributaria (c. 3).

Come sappiamo, la necessità di motivazione degli atti e dei provvedimenti amministrativi “autoritativi” (emessi cioè d’autorità, prescindendo dalla volontà dei destinatari, e capaci di produrre effetti restrittivi nella sfera giuridico-economica degli stessi) è principio costruito a suo tempo da dottrina e giurisprudenza e applicato di volta in volta da singole leggi, anche tributarie.

Attualmente l’obbligo di motivazione è stato introdotto, come principio generale dell’ordinamento giuridico, dalla legge 7 agosto 1990, n. 241. Pertanto tutti i provvedimenti dell’Amministrazione finanziaria devono essere motivati indicando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell’Ufficio in relazione alle risultanze dell’istruttoria.

Secondo la citata legge 241/90 se le ragioni della decisione risultano da un altro atto dell’Amministrazione, richiamato nella motivazione, questo deve essere indicato e reso disponibile per il contribuente.

Detto principio, è stato ribadito nell’**articolo 7** dello Statuto dei diritti del contribuente nel senso che l’atto richiamato “*deve essere allegato all’atto che lo richiama*”. La disposizione, ad una lettura non ponderata, può essere intesa nel senso che tutti gli atti, anche quelli già notificati o comunicati al contribuente, devono essere allegati all’atto che li richiama. Il problema è stato affrontato dalla Circolare 1° agosto 2000, n. 150/E: si è fatto rilevare che, in base alle disposizioni vigenti e all’ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, l’allegazione - ad esempio - all’accertamento di atti già notificati al contribuente (Processo Verbale della Guardia di Finanza) non sarebbe necessaria per la legittimità della motivazione.

Tuttavia in attesa della emanazione da parte del Governo dei decreti legislativi di coordinamento previsti dall’art. 16 della L. 212/2000, la Circolare citata ha invitato gli Uffici ad allegare agli atti di accertamento e di irrogazione delle sanzioni copia degli atti richiamati nelle motivazioni, anche se gli stessi siano già stati notificati al contribuente.

Finalmente in questi giorni è stato pubblicato lo schema del decreto legislativo previsto ed in via di approvazione: se il testo pubblicato dovesse essere confermato verrebbe previsto l’obbligo di allegare, al provvedimento da motivare, solo quegli atti richiamati nella motivazione, ma non già conosciuti dal contribuente ovvero non riprodotti, nel loro contenuto essenziale, nella motivazione. In tal modo sarebbe comunque assicurata la conoscenza da parte del destinatario dell’atto di tutti gli elementi posti a base del provvedimento anche a mezzo di una motivazione *per relationem*.

È essenziale che il contribuente possa comprendere quale sia stato il presupposto di fatto ed il ragionamento logico-giuridico che abbiano determinato l’Amministrazione a pervenire alle proprie conclusioni.

Poiché un atto motivato non è necessariamente anche fondato, nell'atto stesso devono essere tassativamente indicati:

1. l'Ufficio presso il quale si possono chiedere informazioni e delucidazioni in merito all'atto notificato;
2. il responsabile del procedimento al quale fare riferimento (anche per le informazioni citate);
3. l'organo o l'autorità amministrativa ai quali è possibile chiedere un riesame (ad esempio per autotutela, totale o parziale);
4. le modalità di proposizione di eventuale ricorso giurisdizionale, i termini e l'indicazione del giudice competente.

Inoltre sugli atti che costituiscono titolo esecutivo (es. cartelle esattoriali) deve essere indicato il riferimento al precedente avviso di accertamento dal quale traggono legittimità, ovvero la motivazione della pretesa tributaria. È prevista infine la possibilità di utilizzare anche il ricorso straordinario al Capo dello Stato quando ne ricorrano i presupposti.

Non è esperibile il ricorso gerarchico nella previsione della prossima costituzione delle agenzie fiscali.

Lo Statuto si premura anche di stabilire i criteri di estinzione dell'obbligazione tributaria che comportino il sacrificio minimo possibile per il contribuente.

È previsto, dall'**articolo 8**, che l'obbligazione tributaria possa essere assolta anche per compensazione con eventuali crediti nei confronti del fisco. L'attuazione di questo principio dovrebbe consentire, a regime, la compensazione del debito con qualsiasi credito vantato dal contribuente – debitore nei confronti del fisco (c. 1).

A tal fine il comma 8 stabilisce che in via transitoria restano in vigore le disposizioni vigenti in materia di compensazione, in attesa dell'emanazione di regolamenti atti a disciplinare l'istituto della compensazione ed estenderlo, a decorrere dall'anno 2002, anche ai tributi per i quali attualmente non è previsto (c. 8).

Inoltre l'assolvimento dell'obbligazione tributaria può avvenire anche ad opera di un terzo che si sia accollato il debito del contribuente. L'accollo tuttavia non libera il debitore originario, se non quando sia avvenuta l'estinzione dell'obbligazione ad opera dell'accollante.

L'articolo in esame prevede anche che, in caso venga disposto il rimborso dell'imposta che risulti definitivamente non dovuta, in tutto o in parte, rispetto a quella accertata, l'Amministrazione debba rimborsare anche il costo delle fidejussioni che il contribuente ha dovuto richiedere per ottenere la sospensione o la rateizzazione o il rimborso (c. 4).

L'obbligo posto a carico dal contribuente di conservazione di atti e documenti ai fini fiscali, non può eccedere il termine ordinario di dieci anni dalla loro formazione o emanazione (c. 5).

Accanto a questa norma l'articolo prevede anche che le disposizioni tributarie non possono stabilire né prorogare termini di prescrizione oltre il limite ordinario previsto dal codice civile (c. 3).

Le ultime due regole sembrano dirette innanzitutto al legislatore che deve tenerne conto ogni volta che emana norme in campo tributario.

L'**articolo 9** contiene una vera e propria delega, fatta dal legislatore al Ministro delle finanze: nei casi in cui cause di forza maggiore impediscano il tempestivo adempimento di obblighi tributari, il Ministro può rimettere nei termini i contribuenti interessati mediante semplice decreto da pubblicare sulla Gazzetta Ufficiale; parimenti nel caso di eventi eccezionali ed imprevedibili può sospendere o differire i termini per gli adempimenti, con le stesse modalità. In tal modo si permette all'Amministrazione finanziaria di intervenire agilmente in situazioni particolari nelle quali non sarebbe possibile attendere i tempi lunghi del legislatore.

Infine, **l'articolo 10**, ha un contenuto di indirizzo generale che prevede importanti disposizioni di principio: la collaborazione e la buona fede devono informare i rapporti tra l'Amministrazione finanziaria e il contribuente (1° comma).

Tali criteri si traducono in pratica nel divieto di irrogare sanzioni o applicare interessi al contribuente che si sia uniformato ad indicazioni contenute in atti dell'Amministrazione, successivamente modificate; ovvero quando il comportamento del contribuente sia stato determinato da ritardi, omissioni od errori dell'amministrazione stessa (commi 1 e 2).

Inoltre l'articolo ribadisce una regola già presente nella disciplina tributaria dell'accertamento (art. 55, c. 6, D.P.R. 600/73) secondo la quale non sono comunque irrogate le sanzioni quando la violazione dipende da obiettive condizioni d'incertezza sulla portata e sull'ambito di applicazione della norma tributaria.

Nel citato D.P.R. 600/73 questa regola era applicabile solo dagli organi del contenzioso tributario: ora trattandosi di un principio generale, può e deve essere osservata anche dall'Amministrazione finanziaria.

La stessa regola si applica quando il comportamento del contribuente costituisce una mera violazione formale e non comporta alcun debito d'imposta. Anche qui si tratterà di vedere come verrà realizzato nella pratica tale principio (ad esempio nei casi di omissione di presentazione della dichiarazione in assenza di una imposta dovuta).

Infine la norma stabilisce che le violazioni di disposizioni di rilievo esclusivamente tributario non possono valere come causa di nullità del contratto (ad esempio nei trasferimenti di proprietà degli immobili).

LO STATUTO DEL CONTRIBUENTE E LA TUTELA DEI CONTRIBUENTI

di Luigi Corbella

La parte conclusiva dello Statuto del contribuente (L. 212/2000) definisce, seppur per linee generali, alcuni strumenti finalizzati ad attribuire maggiore certezza ai rapporti giuridici in ambito tributario. Tali strumenti, nel contesto del corpo normativo in commento, costituiscono alcune delle regole di funzionamento del "patto sociale" che lo Statuto esplicitamente rappresenta.

L'articolo 12 sancisce diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali, il successivo articolo 15 prevede l'emanazione di un codice di comportamento per il personale addetto alle verifiche fiscali.

Per capire la valenza di tali affermazioni normative occorre ricordare le regole che caratterizzano il nostro sistema tributario.

A esito della radicale riforma dei primi anni settanta, il sistema di determinazione del reddito che caratterizza i rapporti erariali nel nostro paese è di tipo analitico-contabile. Sono, cioè, gli stessi contribuenti, nel rispetto di regole predefinite e nell'osservanza di particolari obblighi di tipo contabile ed amministrativo, a dire al fisco quale sia l'ammontare del proprio reddito imponibile e a liquidare e versare le relative imposte.

Evidentemente, mi riferisco perlopiù al caso della determinazione di redditi diversi da quello di lavoro dipendente e all'applicazione delle imposte dirette e dell'IVA.

In estrema sintesi può dirsi che, in tale contesto, il sistema sia costruito su tre livelli: ad un primo livello sono individuate come cogenti una serie di prescrizioni contabili ed amministrative (vidimazione e tenuta di libri e registri, certificazione dei corrispettivi e obblighi di conservazione documentale, per esempio); al secondo livello è lasciato ai contribuenti di osservare le prescrizioni contabili e amministrative date e, secondo le relative risultanze, di dichiarare il proprio reddito imponibile e di versare in autoliquidazione le conseguenti imposte; al terzo livello sono previsti una serie di controlli di tipo formale e sostanziale tesi ad accertare e verificare il puntuale e veritiero adempimento dei contribuenti agli obblighi fiscali che ad essi sono imposti dalla legge.

Il sistema descritto ha rivelato negli ultimi anni talune debolezze che sono da imputarsi al diffuso livello di evasione stimato nel medesimo periodo dall'Amministrazione finanziaria e alla conseguente volontà di porvi rimedio.

In tale contesto, dapprima si è assistito ad un progressivo aumento degli adempimenti contabili con frequenti duplicazioni a carico dei contribuenti e, dal 1989 in poi, sono stati introdotti strumenti di determinazione pre-

suntiva del reddito che, almeno in via teorica, stridono con quelle modalità di determinazione analitico contabile che giustificano un severo ed articolato complesso di adempimenti.

Vi è anche da dire che una articolazione di adempimenti così complessa e talvolta astrusa, aldilà delle difficoltà pratiche che comporta per i contribuenti, genera presso il sistema un livello di potenziale irregolarità. Circo- stanza, quella citata, che pone il cittadino contribuente in una situazione di generale timore delle verifiche fiscali e l'autore delle verifiche stesse in una posizione di particolare forza e potere.

Devo certamente riconoscere che almeno dal 1997, cioè da quando sono a regime strumenti di determinazione presuntiva del reddito, assistiamo ad una progressiva semplificazione degli adempimenti formali in ambito fi- scale, e devo anche rilevare che il *trend* di crescita delle entrate tributarie do- vrebbe essere anche espressione di una certa riduzione del sommerso.

Ma tornando a quanto si diceva prima in ordine agli effetti sui rappor- ti tra i contribuenti e gli esponenti dell'Amministrazione finanziaria, occorre avere il coraggio di dire che probabilmente molta parte degli episodi di cor- ruzione e di concussione di cui abbiamo avuto notizia negli anni passati ha trovato possibilità di esistere anche grazie all'incertezza delle regole dei re- lativi rapporti. I sistemi più evoluti e liberi, in tutti gli ambiti della vita sociale, sono quelli caratterizzati dalla certezza dei rapporti. Al contrario, i sistemi me- no liberi sono caratterizzati, di solito per volontà di chi esercita il potere, da una incertezza delle regole che crea inevitabile disparità di forza tra chi deve rispettare tali regole e chi, invece, deve farle rispettare, disparità che, credo sia inutile farlo rilevare, va a vantaggio di quest'ultimo soggetto.

Fatto questo ragionamento dovrei, allora, avere anche il coraggio di dubitare del fatto che il nostro legislatore in ambito tributario abbia voluta- mente abbondato nell'emanazione normativa, senza preoccuparsi molto del necessario coordinamento, anche allo scopo di crearsi una posizione di for- za nei confronti del tanto temuto evasore.

Ho già detto nel lavoro riportato sul precedente numero di questa ri- vista che è possibile che il nostro sistema sia stato costruito più temendo i di- sonesti che non nel rispetto degli onesti, ma è questione che riguarda il pro- filo etico e culturale del complesso rapporto di ciascuno con l'obbligo di con- correre alla spesa pubblica che giustifica l'imposizione tributaria, e non mi di- lungherei ulteriormente in argomento.

Ciò che conta è che, se a garanzia del contribuente sottoposto a veri- fiche fiscali sono poste delle regole di buon senso, cioè rispettose delle esi- genze di verifica ma anche di quelle di esercizio dell'attività del contribuente, si realizza quella maggiore certezza dei rapporti tra verificato e verificatori che dovrebbe bastare ad escludere molti dei possibili equivoci e dei conseguenti casi di corruzione e concussione cui abbiamo assistito negli anni passati.

Merita, ancora, un accenno in questa premessa l'istituzione, fatta con l'articolo 13, della figura del Garante del contribuente.

Il Garante del contribuente è un organismo autonomo che dovrà assolvere alla funzione di tutore del rispetto delle disposizioni e dei principi sanciti con lo Statuto del contribuente e, più in generale, dovrà porsi a tutela dei rapporti tra i contribuenti e l'Amministrazione finanziaria.

La *ratio* del legislatore sembra essere quella di creare un soggetto equidistante tra cittadini ed erario allo scopo di rendere effettive le dichiarazioni di buon senso che sono contenute nello Statuto.

Da un punto di vista metodologico tale istituzione è in sintonia con la costituzione di Organismi e Autorità, attività in voga negli ultimi anni nel nostro Paese in tutti i settori dove la composizione dei possibili conflitti tra le parti corrisponde ad un interesse generale.

E, così dicendo, torniamo ad affermare la valenza di patto sociale rappresentata dallo Statuto in commento.

Un siffatto approccio metodologico presuppone l'inidoneità delle strutture della pubblica amministrazione esistenti, da sole, a rappresentare una controparte equidistante tra le ragioni dello Stato e quelle dei cittadini.

Tale affermazione è in realtà di grandissimo rilievo perché in un paese civile le norme dovrebbero garantire il rispetto dei principi di chiarezza, trasparenza e buona fede che sono sanciti dallo Statuto. E in un Paese civile le leggi dovrebbero essere rigorosamente applicate da coloro che sono deputati a farlo.

Voglio dire che, una volta in vigore i principi dello Statuto, il cittadino avrebbe dovuto trovare automaticamente nella Pubblica Amministrazione una controparte leale e libera da *disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli o qualunque altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini ed Amministrazione finanziaria*, per citare l'ambito di operatività del Garante qual è letteralmente indicato nella norma.

Mi sia consentita un battuta: a me pare che il Garante sia istituito per ripristinare il rapporto di fiducia tra cittadini ed Amministrazione finanziaria, prima ancora che per tutelarlo.

Diversamente, a mio parere, non ce ne sarebbe stato bisogno. Il cittadino avrebbe dovuto trovare nella stessa Amministrazione finanziaria la propria tutela di fronte a qualsiasi possibile scorrettezza o disfunzione e, ove non l'avesse trovata lì, avrebbe potuto trovarla negli organi della giurisdizione.

È chiaro, peraltro, che un approccio così rigoroso rispetto alla situazione di fatto che caratterizza il nostro sistema appare utopistica. Ecco allora che l'istituzione del Garante, organo pur ibrido e dalla difficile collocazione istituzionale rispetto agli interessi tutelati, può davvero contribuire a ripristinare e, poi, a tutelare il necessario rapporto di fiducia tra i cittadini e l'Amministrazione finanziaria.

GLI ARTICOLI DA 12 A 18

L'**articolo 12** statuisce una serie di garanzie a favore del contribuente sottoposto a verifica fiscale: le verifiche devono svolgersi con modalità tali da arrecare minore turbativa possibile alle attività ed alle relazioni dei contribuenti; i medesimi contribuenti hanno diritto di conoscere le circostanze che giustificano la verifica, di essere informati dei diritti e degli obblighi che ad essi competono in relazione alla verifica stessa e di farsi assistere da un professionista abilitato alla difesa avanti gli organi della giustizia tributaria. Su richiesta dei contribuenti, l'esame degli atti e dei documenti amministrativi e contabili può essere effettuato nell'ufficio dei verificatori o presso il professionista nominato, anziché presso la sede del contribuente sottoposto a verifica. La presenza dei verificatori non può superare i 30 giorni lavorativi, prorogabili motivatamente di ulteriori trenta solo nei casi più complessi. Ricevuta copia del verbale di verifica, il contribuente, nei trenta giorni successivi alla relativa chiusura, può formulare osservazioni e richieste agli Uffici incaricati dell'emanazione degli avvisi di accertamento.

L'**articolo 13** istituisce un organismo autonomo, il Garante del contribuente, a valere quale tutore del rispetto delle disposizioni dello Statuto del contribuente e, più in generale, del rapporto tra contribuenti ed Amministrazione finanziaria. Composto di tre membri, scelti in modo da garantire autonomia ed indipendenza, ed ubicato presso le Direzioni Regionali delle Entrate, gli ex uffici dell'Intendenza di finanza, il Garante avrà poteri ed attribuzioni idonei a supportare il delicato ruolo ad esso assegnato.

I tre componenti del Garante sono scelti, uno per ciascuna, tra le seguenti categorie professionali:

- magistrati, professori universitari in materie giuridiche ed economiche e notai (membro che assolve alle funzioni di Presidente);
- dirigenti dell'Amministrazione finanziaria e ufficiali generali e superiori dell'Amministrazione finanziaria, a riposo;
- avvocati, dottori commercialisti e ragionieri collegiati, in pensione.

Il Garante, sulla base delle segnalazioni ricevute ma anche di propria iniziativa, rivolge richieste di documenti o di chiarimenti agli uffici competenti, che sono tenuti a rispondere entro trenta giorni dalla richiesta, e attiva le procedure di autotutela per l'annullamento o la rettifica degli atti amministrativi, di accertamento o di riscossione notificati al contribuente.

Il Garante, ancora, ha libero accesso agli Uffici Finanziari, rivolge raccomandazioni ai relativi dirigenti ai fini della tutela del contribuente e della migliore organizzazione dei servizi. In tale attività il Garante controlla la funzionalità dei servizi di assistenza e di informazione al contribuente, nonché l'agibilità degli spazi aperti al pubblico.

Di particolare rilievo, seppur non ne sia chiarita la valenza, è la capacità del Garante di richiamare gli Uffici al rispetto dei principi dello Statuto e dei termini previsti per il rimborso d'imposta. Ogni sei mesi il Garante presenta una relazione sull'attività svolta al Ministro delle finanze che ne riferisce alle competenti Commissioni parlamentari.

I componenti del Garante del contribuente, per disposizione del comma 2 dell'articolo 18 che segue, devono essere nominati entro il 31 gennaio p.v.

L'**articolo 15** prevede l'emanazione da parte del Ministero delle finanze e del Comandante generale della Guardia di Finanza di un codice di comportamento, periodicamente aggiornato, che regoli le attività del personale addetto alle verifiche tributarie. La norma è succinta ma di rilievo in quanto evidenzia la necessità di ridurre, almeno parzialmente, il margine di discrezionalità che esiste oggi nell'esercizio delle attività di verifica tributaria.

In tale emanazione è auspicabile che siano conciliate le necessità di ridurre il margine di discrezionalità degli operatori con quella di evitare una eccessiva burocratizzazione delle relative attività.

L'**articolo 16** contiene una delega al Governo ad emanare, entro il 31 gennaio p.v. uno o più decreti legislativi atti ad apportare alle leggi tributarie vigenti le correzioni strettamente necessarie al recepimento dello Statuto e ad abrogarne le norme incompatibili. Entro il termine citato, a norma del successivo **articolo 18**, dovranno essere altresì emanati gli ulteriori regolamenti attuativi previsti dallo Statuto in commento così, come già detto, dovranno essere nominati i componenti del Garante del contribuente.

Per espressa previsione normativa recata all'**articolo 17**, le disposizioni dello Statuto del contribuente devono trovare applicazione, per quanto di competenza, anche nei confronti dei concessionari della riscossione e degli altri organi indiretti dell'Amministrazione finanziaria.

COLLABORAZIONI COORDINATE E CONTINUATIVE

di Davide Maggi

Dal 1° gennaio 2001 cambia la qualificazione dei compensi pagati ai collaboratori coordinati e continuativi. L'art. 34 del "collegato" fiscale alla legge finanziaria 2000 prevede infatti importanti modifiche alla disciplina fiscale dei redditi derivanti da rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, trasferendoli dall'ambito del lavoro autonomo a quello di assimilazione al lavoro dipendente. Questo mutamento determina per il sostituto d'imposta una serie di adempimenti di una certa gravosità. Per meglio illustrare la portata normativa in oggetto, il Ministero delle finanze ha emanato la Circolare n. 207/E del 16 novembre 2000 avente ad oggetto tutto il collegato fiscale alla legge finanziaria; in particolare, al punto 1.5.5, vengono forniti alcuni chiarimenti circa l'applicazione delle nuove disposizioni in materia di redditi di collaborazione coordinata e continuativa.

Le principali *novità* introdotte dal collegato fiscale in argomento possono essere così sintetizzate:

- viene abrogato l'art. 49 c. 2 lett. a) del Testo Unico delle Imposte sui Redditi, D.P.R. 917/86 (TUIR), che qualificava i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa come altri redditi di lavoro autonomo;
- di conseguenza viene eliminata la distinzione tra le c.d. collaborazioni tipiche (ad esempio, quelle di amministratore, sindaco, revisore di società ed enti) e quelle atipiche (contratti continuativi caratterizzati dalla mancanza del vincolo di subordinazione e dall'assenza di un'organizzazione personale di mezzi) passando tutti dall'alveo del lavoro autonomo a quello di lavoro dipendente assimilato, previsto dalla novella lett. *c-bis*, c. 1, dell'art. 47 del TUIR;
- viene eliminata la condizione che l'oggetto delle collaborazioni deve riguardare solo attività intrinsecamente artistiche o professionali, permettendo così di concludere contratti di collaborazione che possono riguardare anche attività manuali ed operative;
- se le attività svolte dal contribuente rientrano nell'oggetto dell'arte o della professione oppure nei compiti istituzionali compresi nell'attività di lavoro dipendente, i relativi redditi vengono attratti, rispettivamente, nell'ambito dei redditi di lavoro autonomo professionale (art. 49 c. 1 TUIR) o tra quelli di lavoro dipendente (art. 46 c. 1 TUIR).

Si possono pertanto configurare, come precisa anche la Circolare, situazioni nelle quali il professionista effettua collaborazioni che non rientrano nell'oggetto della professione esercitata (ad esempio, un medico che, ol-

tre alla propria professione, svolge attività di formatore nell'ambito di corsi organizzati da un ente). Tali attività non costituiscono reddito di lavoro autonomo in quanto esulano dalla professione tipica del medico, ma rientrano tra i redditi assimilati al lavoro dipendente ai sensi del nuovo art. 47 del TUIR. Sempre la Circolare chiarisce che, ai fini IVA, tali prestazioni non risultano imponibili in quanto, sulla base dei principi generali in materia di imposta sul valore aggiunto, un'attività di lavoro dipendente o assimilata non rientra nell'ambito soggettivo di applicazione del tributo. Pertanto restano da assoggettare ad IVA solo le collaborazioni coordinate e continuative che rientrano nell'oggetto tipico dell'attività svolta per professione abituale.

1. REDDITI ASSIMILATI AL LAVORO DIPENDENTE: DETERMINAZIONE

Per effetto della nuova classificazione come redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente, i redditi da collaborazione coordinata e continuativa vengono determinati secondo le regole dell'art. 48-bis del TUIR che richiama, salvo alcune deroghe, quanto previsto dal precedente art. 48 in materia di determinazione del reddito di lavoro dipendente.

Questo cambiamento di regole comporta una serie di *conseguenze* di rilievo. In particolare:

- viene meno la deduzione forfetaria delle spese del 5-6%, fino ad un massimo di 100 milioni di compensi; in sua vece risultano ora applicabili le detrazioni previste per il lavoro dipendente, che vanno calcolate in proporzione alla durata del contratto. Tali detrazioni sono effettuate solo se il collaboratore dichiara al sostituto di avervi diritto, indica le condizioni di spettanza (es. coniuge o altri familiari a carico), si impegna a comunicare tempestivamente le eventuali variazioni;
- vengono sottoposti a tassazione, di regola, tutte le somme e i valori a qualunque titolo percepiti dai collaboratori, anche sotto forma di erogazioni liberali, ad eccezione di quelle percepite in occasione di festività o ricorrenze e per un importo non superiore a lire 500mila;
- si applicano le disposizioni dell'art. 48 in relazione alle componenti che non concorrono a formare il reddito, in particolare la disciplina dei c.d. fringe benefits (es. concessione di auto aziendali, prestiti, ticket restaurant, ecc.); a tal proposito si rimanda alla C.M. 23 dicembre 1997, n. 326/E che ha chiarito le modalità applicative della riforma dei redditi di lavoro dipendente a seguito del D.Lgs. 2 settembre 1997, n. 314;
- per i rimborsi spese non si fa più riferimento alla residenza del collaboratore, ma alla sede naturale di lavoro, comportando non pochi problemi per coloro che risiedono fuori dal luogo dove ha sede l'attività. Pertanto le spese sostenute per raggiungere il luogo di lavoro dall'abitazione del collaboratore e rimborsate dal committente costituiscono reddito tassabile.

Circa il momento impositivo dei redditi assimilati al lavoro dipendente si applica il principio di cassa, cioè rileva il percepimento delle somme e dei valori avvenuto nel periodo di imposta (anno solare). Tuttavia, per effetto dell'art. 48 c. 1 secondo periodo del TUIR, devono considerarsi percepiti nel periodo di imposta (anno solare) anche le somme e i valori in genere, corrisposti dal committente entro il 12 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento.

2. CONTRIBUTI PREVIDENZIALI E ASSISTENZIALI - PREMIO INAIL

Il collegato fiscale non modifica l'obbligo per i collaboratori coordinati e continuativi all'iscrizione presso l'apposita gestione separata tenuta dall'INPS. Pertanto i collaboratori sono soggetti, come nella previgente normativa, al contributo previdenziale nella misura del 10%, se già iscritti ad altra forma previdenziale obbligatoria o se pensionati, oppure del 13% (per gli anni 2000-2001) per tutti gli altri.

Relativamente alla determinazione della base imponibile, l'art. 2 c. 29 della L. 335/95 istitutiva del contributo INPS in oggetto stabilisce che *“è applicato sul reddito delle attività determinato con gli stessi criteri stabiliti ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche”*. Pertanto la base imponibile deve essere computata tenendo conto delle esclusioni stabilite dall'art. 48, cc. 2-8 del TUIR. La quota così determinata è per 1/3 a carico del collaboratore, mentre la restante parte (2/3) grava sul committente.

Stesse considerazioni valgono per l'iscrizione all'INAIL prevista dal D.Lgs. 23 febbraio 2000 n. 38, che ha esteso questo obbligo ai collaboratori coordinati e continuativi a partire dal 16 marzo 2000.

3. RITENUTE FISCALI

Le ritenute a titolo di acconto da applicare ai redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente sono disciplinate dall'art. 24 del D.P.R. 600/73; in particolare la ritenuta si applica solo sulla parte imponibile dei redditi, secondo quanto previsto dall'art. 48-bis del TUIR. L'aliquota da applicare al reddito imponibile *non è più del 20%* come nella precedente situazione; tale aliquota rimane ora valida solo per i redditi erogati a causa della cessazione del rapporto. Ai redditi assimilati al lavoro dipendente si applicano le aliquote IRPEF in base agli scaglioni annui di reddito previsti dall'art. 11 del TUIR, ragguagliati ad anno. Se si suppone che il collaboratore riceva i compensi mensilmente e che il rapporto prosegua tutto l'anno, il sostituto di imposta deve, ogni mese:

1. calcolare 1/12 degli scaglioni IRPEF applicabili in relazione all'ammontare annuo previsto dei compensi;
2. determinare l'IRPEF dovuta;
3. scomputare da essa 1/12 delle detrazioni d'imposta applicabili.

Il problema diventa più complesso quando lo stesso soggetto intrattiene più rapporti con diversi committenti. In questo caso, non raro nella realtà, per permettere l'applicazione delle ritenute e delle detrazioni in base agli effettivi scaglioni di reddito, sarebbe opportuno un sistema di comunicazione ai vari sostituti dei redditi percepiti, con evidenti difficoltà pratiche.

La gestione contabile delle collaborazioni coordinate e continuative si inserisce, di fatto, nella gestione generale delle buste paga dei lavoratori dipendenti, in quanto, operativamente, sono a queste ultime del tutto simili. Infatti la stessa Circolare 207/E precisa che il committente che effettua le ritenute deve entro il 28 febbraio dell'anno successivo, ovvero alla data di cessazione del rapporto, effettuare il conguaglio tra le ritenute operate e l'imposta dovuta sull'ammontare complessivo dei compensi, tenendo conto delle detrazioni spettanti. Egli deve quindi rilasciare una certificazione (CUD) recante, tra l'altro, l'indicazione delle detrazioni applicate sulla base della durata del rapporto di collaborazione.

Il collegato fiscale alla legge finanziaria si occupa anche delle collaborazioni rese da non residenti in Italia, che ricevono compensi corrisposti dallo Stato, da soggetti residenti nel territorio dello Stato e da stabili organizzazioni nel territorio stesso di soggetti non residenti. Per questi soggetti l'aliquota applicabile rimane pari al 30%; cambia, invece, la base imponibile della stessa, che ora non è più l'intero ammontare dei compensi e delle altre somme corrisposte, ma solo la loro parte imponibile, al netto delle detrazioni in base a quanto previsto dagli artt. 48 e 48-bis del TUIR.

Come già accennato sopra, alle indennità per la cessazione del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, se risultanti da atto di data certa anteriore all'inizio del rapporto, si applica la ritenuta a titolo di acconto nella misura del 20%, come dispone il nuovo ultimo periodo dell'art. 24, c. 1 del D.P.R. 600/73.

La legge n. 68 del 12 marzo 1999 ha introdotto nuove norme in materia di diritto al lavoro dei soggetti disabili che rilevano sotto un triplice profilo: quello prettamente sociale (introduzione del “collocamento mirato”), quello privatistico, relativo allo specifico rapporto di lavoro e quello pubblicistico, attinente all'intervento pubblico nel mercato del lavoro.

La novella legislativa, superando l'abrogata pregressa disciplina di cui alla legge n. 482 del 1968, tende a realizzare pienamente il dettato costituzionale di cui agli artt. 4 e 38, terzo comma, della Costituzione. Non di poco rilievo è il fatto che nella nuova legge il disabile è soggetto a pieno titolo del diritto al lavoro, contrariamente alla precedente normativa nella quale risultava oggetto del sistema di assunzione obbligatoria: una disciplina che riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto tenuto conto delle possibilità concrete del cittadino disabile affinché anch'egli possa concorrere al progresso materiale o spirituale della società.

La citata legge n. 68 rileva, inoltre, anche sotto il profilo comunitario poiché è rivolta ad attuare i principi dettati dalla Carta sociale europea del 3 maggio 1996, ratificata dall'Italia con legge 9 febbraio 1999, n. 30, che riconosce alle persone portatrici di handicap il diritto all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità.

1. I SOGGETTI PROTETTI

La legge precisando la finalità di promozione dell'inserimento e della integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato, non definisce il soggetto “disabile” ma individua una serie di soggetti ai quali si applica la disciplina dettata dalla legge stessa.

In particolare l'art. 1, commi primo e secondo, individua quattro categorie di soggetti:

- a) le persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e ai portatori di *handicap* intellettivo, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%, riconosciuta dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile. La novella legislativa recepisce l'indirizzo già espresso dalla Corte Costituzionale

con sentenza n. 50 del 1990 che ha asserito il diritto al lavoro anche per i pazienti psichiatrici (comprendendo anche gli *handicappati* intellettivi) precedentemente esclusi dal mondo del lavoro in quanto ritenuti incollocabili;

- b) le persone invalide del lavoro con grado di invalidità superiore al 33%, accertata dall'INAIL;
- c) le persone non vedenti o sordomute, intendendo per non vedenti coloro che sono colpiti da cecità assoluta o hanno un residuo visivo non superiore ad un decimo ad entrambi gli occhi, con eventuale correzione. Si intendono per sordomuti coloro che sono colpiti da sordità dalla nascita o prima dell'apprendimento della lingua parlata;
- d) le persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria con riferimento alle tabelle applicate in materia di pensioni di guerra.

La disciplina dettata dalla legge si applica in termini generali a tutte le diverse categorie suindicate senza alcuna specificazione particolare, fatte salve due esprese deroghe per soggetti ciechi e sordomuti relativamente ai quali restano ferme le norme particolari in vigore (art. 1, comma terzo) e per i disabili psichici in ordine al riconoscimento delle agevolazioni per le assunzioni di cui all'art. 13.

Mentre viene definita la misura minima dello stato invalidante per il riconoscimento dello stato di disabile, nulla la legge dice in ordine al limite massimo di invalidità ai fini della collocabilità quale soggetto protetto; contrariamente, la precedente legge n. 482/68 escludeva espressamente dal sistema di collocamento obbligatorio i soggetti che abbiano perso ogni capacità lavorativa. La questione non è priva di rilievi pratici al fine di verificare l'estensione dei benefici di cui alla legge n. 68 anche ai soggetti totalmente invalidi, questione che dovrà necessariamente trovare una soluzione anche in considerazione delle differenti previsioni normative di incapacità al lavoro previste a secondo del tipo di invalidità (invalidità civile, infortunio sul lavoro).

Infine, seppur non espressamente previsto dalla novella normativa, nulla osta che i lavoratori extracomunitari possano acquisire lo *status* di disabile ai sensi della legge n. 68 del 1999, in quanto il Testo unico sulla disciplina degli stranieri approvato con D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, riconosce al lavoratore extracomunitario regolarmente soggiornante in Italia (titolare pertanto di permesso) tutti i diritti spettanti al lavoratore italiano.

2. ACCERTAMENTO DELLE CONDIZIONI DI DISABILITÀ

Il sistema di accertamento dello stato di disabile previsto dall'art. 1, commi 4, 5 e 6, della legge n. 68, non introduce una forma di accertamento

unico ma rimanda alle specifiche modalità e procedure previste dalle singole specifiche normative di riferimento delle diverse forme di invalidità.

Con riferimento alle persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e ai portatori di *handicap* intellettuale l'accertamento delle condizioni di disabilità è effettuato dalle commissioni mediche costituite presso le Aziende sanitarie locali di cui all'art. 4 della legge n. 104 del 1992. I criteri per l'accertamento finalizzato al riconoscimento dello *status* di disabile ai sensi della legge n. 68 sono stati definiti con D.P.C.M. del 13 gennaio 2000.

La commissione di accertamento dovrà formulare una diagnosi funzionale della persona disabile, volta ad individuarne la capacità globale per il collocamento lavorativo della persona disabile. Per diagnosi funzionale deve intendersi la descrizione analitica della compromissione funzionale dello stato psicofisico e sensoriale della persona disabile; detta diagnosi che deve basarsi sui dati anamnestico-clinici, sulla valutazione della documentazione medica preesistente e sulle notizie utili per individuare la posizione della persona disabile nel suo ambiente, la sua situazione familiare, di scolarità e di lavoro. Per l'acquisizione di quest'ultime informazioni di carattere sociale e formativo la commissione presso la A.S.L. si avvale di un comitato tecnico.

Per le persone invalide del lavoro è sufficiente la presentazione di certificazione rilasciata dall'INAIL che ha preventivamente provveduto a svolgere la valutazione e la verifica della residua capacità lavorativa derivante da infortunio o malattia professionale secondo le disposizioni del Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali approvato con D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124.

Quanto alle persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio l'accertamento è affidato alle Commissioni mediche ospedaliere previste dagli artt. da 105 a 111 del Testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra approvato con D.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, e successive modificazioni.

3. IL COLLOCAMENTO MIRATO

L'art. 2 della legge n. 68 del 2000 dispone che per collocamento mirato si intende quelle serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione.

Il collocamento mirato è ritenuto la novità di maggior rilievo introdotta dal legislatore al fine di garantire in termini effettivi l'inserimento del disa-

bile nel mondo del lavoro attraverso l'adozione di misure idonee a permettere la rimozione degli ostacoli che impediscono al portatore di *handicap* lo svolgimento di un proficuo e sereno lavoro. Il collocamento mirato dovrebbe così superare l'inconveniente che spesso si verificava nella vigenza della legge n. 482/1968 di avviamento obbligatorio al lavoro di persona non idonea alla mansione richiesta dall'azienda.

La previsione di un collocamento mirato è così rivolta a dare attuazione al precetto costituzionale di cui all'art. 38, terzo comma, secondo il quale gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

4. ASSUNZIONI OBBLIGATORIE. LE QUOTE DI RISERVA

I datori di lavoro sono tenuti ad avere alle loro dipendenze disabili in misura crescente a secondo del livello occupazionale dell'impresa. In particolare i lavoratori disabili dovranno ricoprire la misura:

- a) del 7% dei lavoratori occupati in presenza di oltre 50 dipendenti;
- b) di due lavoratori qualora l'azienda occupi da 36 a 50 dipendenti;
- c) di un lavoratore qualora l'azienda occupi da 15 a 35 dipendenti; per i datori privati, in questo caso, l'obbligo si applica solo in caso di nuove assunzioni.

Particolare disciplina è dettata per le organizzazioni che, senza scopo di lucro, operano nel campo della solidarietà sociale, dell'assistenza e della riabilitazione: in tale ipotesi, la quota di riserva si computa esclusivamente con riferimento al personale tecnico-esecutivo e svolgente funzioni amministrative e l'obbligo di assunzione di soggetti disabili insorge solo in caso di nuova assunzione.

In fase transitoria la legge n. 68 dispone che i soggetti già assunti ai sensi delle norme sul collocamento obbligatorio sono mantenuti in servizio anche se superano il numero di unità da occupare in base alle aliquote stabilite dalla stessa legge e sono computati ai fini dell'adempimento dell'obbligo stabilito.

Il decreto del Ministro del lavoro 7 luglio 2000 pubblicato sulla G.U. dello scorso 4 dicembre ha disciplinato le procedure per ottenere, per un periodo di tempo determinato, l'esonero parziale dall'obbligo di assunzioni obbligatorie fino alla misura massima del 60 per cento da parte di datori di lavoro privati che, per le speciali condizioni di faticosità e pericolosità dell'attività svolta, non possono occupare l'intera quota di lavoratori disabili prevista dalla legge n. 68/1999.

5. CONVENZIONI PER L'INSERIMENTO LAVORATIVO TEMPORANEO

L'art. 11 della legge n. 68, al fine di favorire l'inserimento lavorativo dei disabili, stabilisce che gli uffici competenti possono stipulare con il datore di lavoro convenzioni aventi ad oggetto la determinazione di un programma mirante al conseguimento degli obiettivi occupazionali di cui alla stessa legge. Nella convenzione sono stabiliti i tempi e le modalità delle assunzioni che il datore di lavoro si impegna ad effettuare.

È bene precisare che la convenzione può essere stipulata anche con datori di lavoro che non sono obbligati alle assunzioni non essendo ad essi attribuita una quota di riserva.

Accanto alla convenzione "ordinaria" è altresì prevista la possibilità di stipulazione di convenzioni tra uffici competenti e datori di lavoro rivolte all'integrazione lavorativa per l'avviamento di disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, convenzioni in particolare finalizzate a realizzare il collocamento mirato.

L'art. 12 della legge n. 68, offre l'opportunità agli uffici competenti di stipulare con i datori di lavoro privati soggetti agli obblighi di quote di riserva, con le cooperative sociali e con i disabili liberi professionisti, apposite convenzioni finalizzate all'inserimento temporaneo dei disabili presso le cooperative sociali stesse, ovvero presso detti liberi professionisti, ai quali i datori di lavoro si impegnano ad affidare commesse di lavoro.

La norma riconosce così il ruolo sociale svolto dagli enti *no profit* nei servizi di sostegno per le categorie svantaggiate al fine di realizzare quel collocamento mirato dei disabili quale elemento portante della riforma in esame.

La convenzione è tuttavia subordinata alla sussistenza di requisiti minimali quali:

- la contestuale assunzione a tempo indeterminato del disabile da parte del datore di lavoro;
- la copertura dell'aliquota d'obbligo attraverso l'assunzione del disabile dislocato presso la cooperativa sociale;
- l'impiego del disabile presso la cooperativa sociale ovvero presso il disabile libero professionista, con oneri retributivi, previdenziali e assistenziali a carico di quest'ultimi, per tutta la durata della convenzione, che non può eccedere i dodici mesi, prorogabili di ulteriori dodici mesi da parte degli uffici competenti;
- l'indicazione dell'ammontare delle commesse che il datore di lavoro si impegna ad affidare alla cooperativa ovvero al libero professionista;
- l'indicazione dei nominativi dei soggetti da inserire;
- l'indicazione del percorso formativo personalizzato.

Relativamente a tale innovativo rapporto trilaterale si è aperto un dibattito in ordine alla relazione contrattuale sussistente tra il disabile e il "sog-

getto ospitante” (cooperativa sociale o disabile libero professionista) che sembra in prima analisi individuare nell’inserimento temporaneo del disabile una ipotesi di cessione del contratto di lavoro. Non mancheranno, tuttavia, ulteriori approfondimenti ed analisi della fattispecie anche al fine di individuare correttamente i titolari di diritti ed obblighi nell’ambito del rapporto di lavoro formatosi a seguito della convenzione.

6. AGEVOLAZIONI PER LE ASSUNZIONI DEI DISABILI

La legge n. 68 all’art. 13 ha previsto peraltro agevolazioni a favore dei datori di lavoro privati per le assunzioni di lavoratori disabili, agevolazioni estese anche ai datori di lavoro che, pur non essendo soggetti obbligati ai sensi della legge, procedono comunque all’assunzione di soggetti riconosciuti disabili.

I datori di lavoro, sulla base dei programmi presentati e nei limiti delle disponibilità del neo-costituito Fondo per il diritto al lavoro dei disabili presso il Ministero del lavoro, possono beneficiare:

- a) della fiscalizzazione totale, per la durata massima di otto anni, dei contributi previdenziali ed assistenziali relativi ad ogni lavoratore disabile che, assunto in base alla legge n. 68, abbia una riduzione della capacità lavorativa superiore al 79% o minorazioni ascritte dalla prima alla terza categoria di cui alle tabelle per le pensioni di guerra;
- b) della fiscalizzazione totale, sempre per la durata massima di otto anni, dei contributi previdenziali ed assistenziali relativamente ad ogni lavoratore con *handicap* intellettuale e psichico, assunti in base alla legge n. 68, indipendentemente dalle percentuali di invalidità, agevolazione concessa nell’ambito di criteri generali definiti da ogni regione;
- c) della fiscalizzazione nella misura del 50%, per la durata massima di cinque anni, dei contributi previdenziali e assistenziali relativi ad ogni lavoratore disabile che, assunto in base alla legge n. 68, abbia una riduzione della capacità lavorativa compresa tra il 67% e il 79% o minorazioni ascritte dalla quarta alla sesta categoria di cui alle tabelle per le pensioni di guerra.

La fiscalizzazione riguarda, indistintamente, tutti i contributi previdenziali ed assistenziali, rientranti così quelli dovuti sia all’INPS, che all’INAIL o ad altri enti di previdenza ed assistenza.

Ulteriori agevolazioni sono previste per i datori di lavoro che, attraverso le convenzioni stipulate, assicurano ai soggetti disabili la possibilità di svolgere attività di tirocinio finalizzata all’assunzione, per un periodo fino ad un massimo di dodici mesi, rinnovabili per una sola volta. I datori di lavoro sono tenuti ad assicurare i tirocinanti contro gli infortuni sul lavoro, mediante

convenzioni con l'INAIL, e per la responsabilità civile. I relativi oneri sono posti a carico del Fondo istituito presso il Ministero del lavoro.

La legge in termini innovativi riconosce la possibilità di far svolgere ai disabili tirocini finalizzati all'assunzione senza che si instauri un rapporto qualificabile come lavoro subordinato, con conseguente inapplicabilità del regime previdenziale, limitando l'obbligo solo all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e per la responsabilità civile.

Infine, è previsto il rimborso forfetario parziale delle spese necessarie alla trasformazione del posto di lavoro per renderlo adeguato alle possibilità operative dei disabili con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50% o per l'apprestamento di tecnologie di telelavoro ovvero per la rimozione delle barriere architettoniche che limitano in qualsiasi modo l'integrazione lavorativa del disabile.

Le agevolazioni sono concesse previa domanda da parte del datore di lavoro, domanda che verrà selezionata sulla base del merito del programma presentato, nonché sulla base di valutazioni comparative e nei limiti delle disponibilità del Fondo nazionale.

UN "RUOLO" PER GLI INSEGNANTI DI RELIGIONE

di Alberto Fedeli

È in discussione in Parlamento una proposta di legge sullo stato giuridico e sul reclutamento degli insegnanti di religione cattolica¹, che introduce rilevanti novità, le quali, se approvate, definiranno molte delle questioni aperte sulla loro posizione giuridica, prima tra tutte la questione della loro perenne precarietà. Si prevede infatti:

- a) l'estensione agli insegnanti di religione cattolica delle norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico previste per tutti gli altri insegnanti;
- b) l'istituzione di due ruoli provinciali, uno per la scuola dell'infanzia e per la costituenda scuola di base, l'altro per la scuola secondaria;
- c) dotazioni organiche pari al 60% dei posti corrispondenti alle classi prevedibilmente funzionanti nel territorio di pertinenza di ciascuna diocesi;
- d) l'accesso ai ruoli tramite concorso, per il quale è richiesto non solo il possesso di almeno uno dei titoli di qualificazione professionale stabiliti dal punto 4 dell'Intesa Ministero P.I. e Presidenza C.E.I.² nonché il riconoscimento dell'idoneità da parte dell'Ordinario diocesano³, ma anche un diploma di laurea valido per l'ammissione ai concorsi per posti di insegnamento;
- e) l'assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato, disposta dal dirigente dell'ufficio scolastico periferico d'intesa con l'Ordinario diocesano, ai sensi del numero 5, lett. a, del Protocollo addizionale e del punto 2.5 dell'Intesa;
- f) l'aggiunta della revoca dell'idoneità da parte dell'Autorità ecclesiastica agli ordinari motivi di risoluzione del rapporto, salvo la possibilità di fruire della mobilità verso altri insegnamenti;

¹ La proposta di legge dal 20 luglio 2000 è all'esame della Camera (p.d.l. n. 7238) con un testo parzialmente diverso da quello già approvato dal Senato il 19 luglio (d.d.l. n. 662).

² L'Intesa, resa esecutiva con D.P.R. n. 751/1985, prevede quali titoli per l'insegnamento della religione cattolica: a) il baccalaureato, la licenza o il dottorato in teologia o nelle altre discipline ecclesiastiche, conferiti da una facoltà approvata dalla Santa Sede; b) l'attestato di compimento del regolare corso di studi teologici in un Seminario maggiore; c) il diploma accademico di magistero in scienze religiose, rilasciato da un Istituto di scienze religiose approvato dalla Santa Sede; d) un diploma di laurea valido nell'ordinamento italiano, unitamente a un diploma rilasciato da un Istituto di scienze religiose riconosciuto dalla C.E.I.

³ Cfr. numero 5, lett. a, del Protocollo addizionale all'Accordo di revisione del Concordato Lateranense, reso esecutivo con L. 25 marzo 1985 n. 121.

- g) la possibilità di passare all'insegnamento di altre materie, dopo cinque anni di effettivo insegnamento della religione;
- h) l'indizione di un primo concorso riservato agli insegnanti di religione che abbiano prestato servizio per almeno quattro anni, per un orario settimanale non inferiore a dodici ore e tuttora in servizio, purché in possesso dei nuovi requisiti di ammissione, salvo per la scuola dell'infanzia e quella di base, dove si prescinde dal possesso del diploma di laurea.

Queste le nuove norme ancora in attesa di approvazione. Accanto a indubbi passi in avanti vi sono ancora aspetti non del tutto convincenti come, ad esempio, la previsione del diploma di laurea quale requisito di ammissione ai concorsi di ruolo. Si tratta di una soluzione che svilisce i titoli che in base all'Intesa erano stati considerati sufficienti per l'insegnamento della religione cattolica⁴ e che potrebbe agevolare chi intendesse tale insegnamento come un mero lasciapassare per entrare in ruolo e poi chiedere la mobilità verso altri insegnamenti.

Lasciando ulteriori commenti e approfondimenti al momento della definitiva approvazione del testo legislativo, ci sembra utile in questa sede fare il punto della situazione circa la posizione giuridica dell'insegnante di religione, così come è andata a configurarsi, nella legislazione vigente, per opera della giurisprudenza.

È opportuno partire dalla nota sentenza della Corte Costituzionale 22 ottobre 1999 n. 390⁵, la quale, chiamata a giudicare la legittimità delle norme che prevedono l'annualità dell'incarico⁶, ha espresso i seguenti principi:

- a) la disciplina dello stato giuridico degli insegnanti di religione è rimessa alla competenza del legislatore statale, *"il quale, nel rispetto degli impegni*

⁴ Vi è chi, con una punta di irriverenza, ha sottolineato che, a questa stregua, nemmeno il card. Martini potrebbe insegnare religione nelle scuole statali! Tale affermazione non è del tutto vera, dato che chi possiede i titoli rilasciati da una Pontificia Università può ottenerne l'equipollenza (nel nostro caso, della licenza rispetto alla laurea) e così, se vuole, potrebbe concorrere per un posto di ruolo di insegnante di religione. Ma la *boutade* vale per mettere in luce provocatoriamente il vero problema, che investe la maggioranza degli insegnanti di religione, ossia quello dell'impossibilità di immettersi in ruolo di chi possiede solo un diploma rilasciato da un Istituto di scienze religiose o un attestato di studi teologici presso un Seminario Maggiore, i quali non hanno alcun riconoscimento legale. Tuttavia, secondo le nuove previsioni, tali titoli basterebbero per partecipare al primo concorso riservato per le sole scuole dell'infanzia e di base e a condizione che si abbia alle spalle quattro anni di insegnamento, nonché per insegnare religione con contratto a tempo determinato, in caso di posti non coperti da personale in ruolo, continuando così ad essere precari.

⁵ In *Giur. cost.*, 1999, 3019, con nota di Guazzarotti.

⁶ Artt. 5, c. 1, e 6 della legge 5 giugno 1930 n. 824 (*Insegnamento religioso negli istituti medi d'istruzione classica, scientifica, magistrale, tecnica e artistica*); art. 9, n. 2, della legge 25 marzo 1985 n. 121 (*Ratifica ed esecuzione dell'Accordo, con protocollo addizionale*), art. 309, c. 2, del D.Lgs. 16 aprile 1994 n. 297 (*Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*).

pattizi, può discrezionalmente stabilire una regolamentazione coerente con il sistema scolastico e adeguata alle particolari caratteristiche di questo insegnamento". Da qui il via libera al Parlamento ad adottare unilateralmente la nuova disciplina sullo stato giuridico, come sopra abbiamo per sommi capi illustrato;

- b) la previsione dell'incarico annuale non comporta una disparità di trattamento rispetto agli altri insegnanti, in quanto:
- il conferimento dell'insegnamento per incarico si inquadra nel sistema delle assunzioni a tempo determinato, sempre previste dalla comune disciplina scolastica (artt. 18 e 47 del CCNL);
 - proprio tale disciplina prevede che l'incarico annuale degli insegnanti di religione si intende confermato qualora permangano le condizioni e i requisiti prescritti⁷, *"assimilando questo incarico, con le specificità ad esso proprie, al rapporto di lavoro a tempo indeterminato, anche quanto alla progressione economica e di carriera (art. 53 della legge 11 luglio 1980 n. 312)"*⁸;
- c) la scelta dell'incarico quale strumento di provvista di questo personale docente non si manifesta come scelta arbitraria o palesemente irragionevole, attesa la "peculiarità" dell'insegnamento della religione cattolica.

Sempre sul presupposto della riconosciuta *"peculiarità"* dell'insegnamento in questione, la Corte Costituzionale, con sentenza di poco precedente (22 luglio 1999 n. 343⁹), aveva giudicato costituzionalmente legittimi gli artt. 2 e 11 del D.L. 6 novembre 1989 n. 357, convertito dalla L. 27 dicembre 1989 n. 417, nella parte in cui, ai fini del reclutamento in ruolo, con concorso per titoli, dei professori precari, non assimilavano al restante personale gli insegnanti di religione, e ciò in quanto *"la relativa prestazione è avvenuta sulla base di profili di qualificazione professionale non costituenti titolo di ac-*

⁷ Si ricordi che con il D.P.R. 23 giugno 1990 n. 202, esecutivo di una nuova Intesa tra Ministero e C.E.I., si è stabilito che il riconoscimento dell'idoneità all'insegnamento della religione ha effetto permanente, salvo revoca da parte dell'Ordinario diocesano. Si veda però, per quanto riguarda l'intesa-designazione preordinata alla nomina, Tribunale Firenze, 3 dicembre 1999, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2000, I, 182, secondo il quale *"deve escludersi il rinnovo automatico del contratto a tempo determinato per l'insegnamento della religione cattolica che prescinde dall'intesa con l'autorità ecclesiastica"*, così anche T.A.R. Piemonte, sez. I, 19 ottobre 1994 n. 482, in *Foro amm.*, 1994, 2886.

⁸ Nel senso dell'equiparazione dei docenti di religione agli altri insegnanti, quanto a retribuzione e progressione in carriera, si era già espresso il Consiglio di Stato, sez. II, con sentenza 16 ottobre 1996 n. 1931, in *Cons. Stato*, 1997, I, 1305. Cfr. anche Cons. Stato, sez. VI, 10 novembre 1993 n. 809, in *Dir. eccl.*, 1994, II, 423, il quale ha riconosciuto altresì il diritto alla retribuzione anche durante le vacanze estive (così anche T.A.R. Liguria, sez. I, 21 maggio 1991 n. 368, in *Foro amm.*, 1992, 139; Corte di Conti, sez. giur. Sardegna 2 febbraio 1989 n. 1, in *Riv. corte conti*, 1989, fasc. 1, 159).

⁹ In *Giur. cost.*, 1999, 2694.

cesso ad altri insegnamenti¹⁰. Tuttavia, come si è visto, la questione dell'immissione in ruolo è in via di risoluzione con la prevista nuova legge.

Una prima interessante applicazione dei principi espressi dalla Corte Costituzionale, con la citata sentenza n. 390/1999, è data dalla decisione del Consiglio di Stato, sez. VI, 9 ottobre 2000 n. 5397. La controversia riguardava la decisione del Comune di Milano di assimilare gli insegnanti di religione ai docenti assunti a tempo determinato, nel quadro della disciplina prevista dal CCNL dei dipendenti degli Enti Locali, fissandone conseguentemente il termine di durata del rapporto in maniera difforme a quello applicato ai docenti di religione in servizio presso le scuole statali.

Il giudice d'appello, confermando la sentenza del T.A.R. Lombardia, Sez. II, 17 giugno 1999 n. 2184, ha ricordato che la *precarietà* dei docenti di religione non può dirsi *assoluta*, dato che l'incarico annuale si intende confermato se permangono i requisiti prescritti¹¹. Inoltre, ha rilevato che la particolare configurazione dello *status* del docente di religione cattolica deve ritenersi connessa alla peculiarità dell'insegnamento e non al tipo di scuola (statale o comunale) presso il quale è svolto.

Il Consiglio di Stato ha così concluso che i Comuni non possono applicare agli insegnanti di religione delle scuole civiche – come ha illegittimamente fatto il Comune di Milano – il contratto di lavoro a tempo determinato, secondo lo schema di cui all'art. 16 del CCNL degli enti locali, in quanto ciò contrasta con la peculiare configurazione dello *status* dell'insegnante di reli-

¹⁰ Occorre tuttavia rilevare che tale pronuncia riguardava concorsi abilitanti riservati (quelli del 1989), per i quali l'unico servizio valutabile era quello prestato nella stessa classe di concorso per cui si chiedeva l'abilitazione. Non è detto che il principio espresso dalla Corte valga anche per i corsi-concorsi abilitanti del 1999-2000 (previsti dall'art. 2, c. 4, della legge 3 maggio 1999 n. 124 e indetti con Ord. Min. 15 giugno 1999 n. 153, integrata dall'Ord. Min. 7 febbraio 2000 n. 33), per i quali invece non si richiede più la coincidenza tra insegnamento precario e insegnamento oggetto del concorso. In altri termini, la legittimità dell'esclusione dei docenti di religione dalla partecipazione a concorsi riservati dichiarata dalla Corte non ha portata di principio generale, dovendosi ritenere circoscritta solo ai concorsi del 1989 non assimilabili per disciplina agli attuali.

Sulla non equiparabilità dei docenti di religione agli insegnanti precari, al fine della partecipazione a concorsi riservati vedi: Cons. Stato, sez. VI, 27 aprile 1999 n. 530, in *Foro amm.*, 1999, 812; Cons. Stato, sez. VI, 24 luglio 1996 n. 974, in *Foro amm.*, 1996, 974; Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 1989 n. 78, in *Foro amm.*, 1989, 189 e in *Giust. civ.*, 1989, I, 2228; T.A.R. Toscana, sez. II, 25 gennaio 1996 n. 13, in *I T.A.R.*, 1996, 947; T.A.R. Lazio, sez. III, 15 giugno 1984 n. 313, in *Foro amm.*, 1984, 11. Ammette la partecipazione dei docenti di religione all'abilitazione e ai concorsi ordinari relativi alla disciplina alla quale si riferisce il diploma di laurea o altro titolo di studio posseduto (evidentemente con efficacia legale nell'ordinamento statale): T.A.R. Lazio, sez. Latina, 21 dicembre 1992 n. 1237, in *I T.A.R.*, 1993, 43.

¹¹ Vi è chi ha definito la particolare posizione giuridica del docente di religione come "*incaricato annuale stabilizzato*": così Cons. giust. amm. Sicilia, 18 maggio 1996 n. 151, in *Cons. Stato*, 1996, 1026

gione, che, così come è emersa nella comune disciplina scolastica, è assimilabile al rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Un'altra questione affrontata dalla giurisprudenza è costituita dal rapporto tra l'Autorità scolastica e quella ecclesiastica nel procedimento di nomina. Il caso più ricorrente è quello del rifiuto da parte di presidi di nominare come insegnante di religione la persona designata dall'Ordinario diocesano.

Tale diniego è già stato giudicato illegittimo dalla sentenza del T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 5 marzo 1991 n. 55¹². La decisione si fonda sull'art. 5, lett. a) del Protocollo addizionale all'Accordo tra Santa Sede e Repubblica Italiana del 18 febbraio 1984 e sull'art. 2, punto 5, del D.P.R. 16 dicembre 1985 n. 751 (Esecuzione dell'intesa tra Autorità scolastica italiana e CEI per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche), i quali dispongono che le persone riconosciute idonee dall'Ordinario diocesano a impartire l'insegnamento della religione cattolica sono "*nominati, d'intesa con l'ordinario diocesano dalle competenti Autorità scolastiche*". L'interpretazione di tale norma fornita dal Tribunale è la seguente:

- l'intesa si raggiunge nel momento in cui l'Autorità ecclesiastica propone il nominativo dell'insegnante ritenuto idoneo;
- raggiunta in tal modo l'intesa, la nomina da parte dell'Autorità scolastica della persona indicata dall'Ordinario diocesano costituisce atto dovuto.

Se, invece, si dovesse riconoscere in capo al preside un potere discrezionale nella scelta di nominare o no l'insegnante, ciò si tradurrebbe, secondo il giudice, in un'inammissibile ingerenza dell'Autorità statale nella valutazione dell'idoneità dell'insegnante di religione designato dall'Autorità ecclesiastica, con conseguente violazione dei principi di indipendenza e di autonomia dei due ordinamenti, sanciti dall'art. 7 Cost. e puntualizzati dalla normativa pattizia in materia di insegnamento della religione cattolica¹³.

Tale normativa, così come interpretata dalla giurisprudenza amministrativa, è destinata a permanere anche ove fosse approvata la proposta di legge sullo stato giuridico e sul reclutamento degli insegnanti di religione cattolica. Infatti, la nuova disciplina, come si è visto, prevede ancora la necessità del possesso dell'idoneità conferita dall'Ordinario diocesano (che diviene requisito per la partecipazione ai concorsi di ruolo) e dell'intesa-designazione dell'Ordinario medesimo per la successiva assunzione da parte del di-

¹² In *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 1991-1992, pp. 243 ss. Vedi anche la più recente sentenza del T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 8 luglio 1999 n. 795, in *I T.A.R.*, 1999, 3583, secondo la quale "è illegittimo il provvedimento col quale il preside di una scuola media statale procede all'annullamento d'ufficio del contratto individuale di lavoro a tempo determinato stipulato con un insegnante di religione in conseguenza del rifiuto da parte dell'ordinario ecclesiastico di aderire alla sua richiesta di revoca dell'attestato di idoneità all'insegnamento di religione cattolica rilasciato a detto docente".

¹³ Sentenza citata, motivazione in diritto, 244.

rigente scolastico (cfr. art. 3, cc. 3 e 5): assunzione non più nomina, essendosi privatizzato il rapporto di pubblico impiego, ma pur sempre atto dovuto, alla luce dei principi costituzionali e concordatari.

Per altro verso, compete esclusivamente all'Autorità scolastica statale determinare, in base alle ore di insegnamento concretamente disponibili, il numero di insegnanti di religione da nominare, purché si tratti di persone indicate come idonee dall'ordinario diocesano¹⁴.

Riguardo alle decisioni dell'Autorità ecclesiastica relative all'idoneità all'insegnamento della religione, non si può non segnalare l'ordinanza del T.A.R. Lombardia, sez. I, 22 dicembre 1994 n. 3953, la quale, seppur in sede cautelare¹⁵, ha espresso il seguente principio: "*il giudizio di idoneità all'insegnamento della religione cattolica non pare possa essere sindacato da alcun giudice dell'ordinamento italiano, trattandosi di valutazione rimessa all'Autorità ecclesiastica secondo le norme del diverso ordinamento canonico, nel cui ambito vanno esperiti eventuali rimedi*". Si afferma così la carenza di giurisdizione del giudice italiano rispetto alle decisioni delle Autorità ecclesiastiche sull'idoneità all'insegnamento della religione, lasciando la tutela degli interessi dell'insegnante ai ricorsi avanti i Tribunali ecclesiastici, le cui decisioni, a loro volta, non potranno però essere sindacate dal giudice italiano¹⁶.

Va dato conto, da ultimo, della sentenza del 15 settembre 2000, pronunciata dal T.A.R. Lazio, il quale ha respinto il ricorso avverso l'ordinanza ministeriale del maggio 1999, impugnata nella parte in cui prevede la valutazione dell'insegnamento della religione cattolica per la determinazione del credito scolastico. Il Tribunale ha infatti giudicato che, se lo studente decide di avvalersi dell'ora di religione, questa diviene materia curricolare e il docente contribuisce alla valutazione dell'alunno. Sulla questione della partecipazione del docente di religione alla valutazione dell'alunno si segnala anche T.A.R. Lombardia, Sez. III, 27 settembre 1999 n. 3064¹⁷, secondo il quale "*l'omessa considerazione dell'avviso dell'insegnante di religione ai fini del computo dei docenti favorevoli alla promozione... contrasta direttamente con il disposto dell'art. 309 del D.Lgs. n. 297 del 1994, secondo cui i docenti incaricati dell'insegnamento della religione cattolica fanno parte della componente docente negli organi scolastici e partecipano alle valutazioni periodi-*

¹⁴ T.A.R. Abruzzo, sez. Pescara, 30 marzo 1991 n. 237, in *Foro amm.*, 1992, 2066

¹⁵ Purtroppo non vi sarà una pronuncia di merito, in quanto l'interessato non ha coltivato ulteriormente il ricorso presentato, che è così caduto in perenzione.

¹⁶ Non è questa la sede per approfondire i delicati problemi di diritto ecclesiastico, amministrativo e costituzionale che suscita tale soluzione (peraltro coerente con il sistema e ineccepibile in punto di diritto, alla luce della normativa pattizia e statale vigente), problemi che pur andranno affrontati se non si vuole lasciare una sfera di insindacabilità nel procedimento volto alla nomina dell'insegnante di religione.

¹⁷ In *I T.A.R.*, 1999, 4321, solo massima.

che e finali per gli alunni che si sono avvalsi di tale insegnamento". Tale normativa, si legge in motivazione, non può considerarsi discriminatoria nei confronti di chi non può avvalersi del voto favorevole del docente di religione, in quanto la ratio è quella di "rimettere il giudizio finale sul singolo studente circa l'ammissione alla classe successiva ai docenti che, nel corso dell'anno scolastico, hanno avuto modo di valutarne il grado di preparazione e di maturazione complessiva"¹⁸.

¹⁸ Si veda però T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I., 5 gennaio 1994 n. 5, in *Riv. giur. scuola*, 1995, 300, il quale afferma sì la partecipazione a pieno titolo dell'insegnante di religione alla votazione per la promozione dell'alunno, ma aggiunge che "ove il suo voto sia determinante, occorre che esso sia sorretto da un giudizio motivato".

DICHIARAZIONI SOSTITUTIVE E MATRIMONIO CONCORDATARIO

di Alberto Fedeli

Lo spunto per questa nota ci è dato dalle richieste di chiarimenti che hanno iniziato a pervenire dalle Parrocchie circa le conseguenze della disciplina riguardante le cd. autocertificazioni¹ sull'istruttoria previa alla celebrazione del matrimonio canonico con effetti civili. Infatti, le norme canoniche prescrivono, nella fase istruttoria, l'acquisizione da parte del Parroco di elementi certi, in particolare in merito alla libertà di stato dei nubendi, che si ottiene, secondo quanto dispone la Conferenza Episcopale Italiana² attraverso l'acquisizione del certificato contestuale di cittadinanza, residenza e stato civile (non più richiesto, come si vedrà, nella fase "civile" del procedimento matrimoniale). Nel trattare questa tematica non possiamo prescindere dal nuovo "Regolamento per la revisione e semplificazione dell'ordinamento dello stato civile", di recente approvato e in corso di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale³. Tale regolamento, in attuazione dell'art. 2, c. 12, L. n. 127/97, ha dettato una nuova organica disciplina dello stato civile, sostituendo e abrogando la vecchia normativa, di cui al R.D. 9 luglio 1939 n. 1238.

Prima di procedere, è forse opportuno illustrare brevemente la disciplina delle autocertificazioni.

¹ La legge fondamentale in materia è la n. 15 del 4 gennaio 1968 (*Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme*), più volte in questi anni integrata e modificata: vedi l'art. 18 della L. 7 agosto 1990 n. 241 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto d'accesso ai documenti amministrativi*), gli artt. 1-3 della L. 15 maggio 1997 n. 127 (*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrative e dei procedimenti di decisione e di controllo* – nota come "Bassanini bis" –), e, da ultimo, il D.P.R. 20 ottobre 1998 n. 403 (*Regolamento di attuazione degli artt. 1, 2 e 3 della L. 15 maggio 1997 n. 127 in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative*).

² Cfr. il n. 6 del *Decreto generale C.E.I. sul matrimonio canonico* nonché la nota della Presidenza della C.E.I. 15 maggio 1999 n. 6, *Istruttorie matrimoniali e disposizioni sull'autocertificazione*.

³ In questa sede considereremo solo gli aspetti che più interessano il tema qui trattato. Ci riserviamo di illustrare e commentare più approfonditamente la riforma nei prossimi numeri di *Ex lege*, anche alla luce delle prime esperienze applicative.

1. LE DICHIARAZIONI SOSTITUTIVE

La disciplina sulla semplificazione amministrativa è volta a eliminare tutti gli oneri gravanti sui cittadini di provare nel corso di procedimenti amministrativi stati, fatti e qualità altrimenti noti, già acquisiti o comunque verificabili dalla Pubblica Amministrazione, sostituendoli con auto dichiarazioni. Gli strumenti introdotti sono due: a) le dichiarazioni sostitutive di certificazioni (sono queste le autocertificazioni propriamente dette); b) le dichiarazioni sostitutive di atti di notorietà.

a) Dichiarazioni sostitutive di certificazioni, c.d. autocertificazioni (art. 2, L. 15/68)

Sono semplici dichiarazioni firmate dal cittadino, senza firma autenticata e senza bollo, che sostituiscono le normali certificazioni richieste dalle amministrazioni pubbliche e dai gestori dei servizi pubblici. Possono essere presentate anche da un'altra persona o essere inviate per posta o via fax.

Le autocertificazioni sostituiscono in particolare tutti i certificati riportanti *dati anagrafici e di stato civile*, ossia nascita, residenza, cittadinanza, godimento dei diritti politici, stato civile, esistenza in vita, nascita dei figli, morte del coniuge, del genitore, del nonno, del figlio e nipote, maternità, paternità, separazione o comunione dei beni, stato di famiglia (vedi art. 2 L. 15/68 e art. 1, D.P.R. 403/98, il quale ha, tra l'altro, definitivamente statuito che sono oggetto di autocertificazione "*tutti i dati a diretta conoscenza dell'interessato contenuti nei registri dello stato civile*").

È possibile autocertificare anche *i titoli di studio e le qualifiche professionali* (titolo di studio, qualifica professionale, esami sostenuti, titoli di specializzazione, abilitazione, aggiornamento, qualificazione tecnica, formazione); *la situazione economica-fiscale e reddituale* (reddito, situazione economica, assolvimento di obblighi contributivi, possesso e numero di codice fiscale e partita Iva, tutti i dati contenuti nell'anagrafe tributaria, vivere a carico); *la posizione giuridica* (legale rappresentante, tutore, curatore, non aver riportato condanne penali); *altri dati* (iscrizione in albi o elenchi tenuti dalle Pubbliche amministrazioni; posizione agli effetti degli obblighi militari; stato di disoccupazione; qualità di pensionato e categoria di pensione; qualità di casalinga, di studente; iscrizione ad associazioni o formazioni sociali).

Non possono essere invece sostituiti con una propria dichiarazione i certificati sanitari e veterinari, di conformità CE, di marchi e brevetti.

b) Dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà (art. 4, L. 15/68)

Tali dichiarazioni sostituiscono gli atti di notorietà concernenti tutti i fatti, stati o qualità personali non compresi negli elenchi dei dati che possono essere oggetto di autocertificazioni (cfr. *supra*, *sub a*). Inoltre, possono riguardare anche stati, fatti e qualità personali relativi ad altri soggetti di cui si abbia diretta conoscenza, nonché la conoscenza del fatto che la copia di una pubblicazione è conforme all'originale.

A differenza delle autocertificazioni, la sottoscrizione della dichiarazione sostitutiva di atto notorio deve essere autenticata (dal funzionario competente a ricevere la documentazione, da un notaio, da un cancelliere, dal segretario comunale o altro funzionario incaricato dal sindaco) e bollata. Può poi essere inviata per posta o tramite altra persona.

L'autenticazione (e la marca da bollo) non è necessaria se la dichiarazione è collegata a una istanza, anche se presentata in un momento successivo. In questo caso, la dichiarazione deve essere sottoscritta dall'interessato davanti al dipendente addetto a ricevere la documentazione o inviata per posta o per fax insieme alla fotocopia del documento di identità di colui che firma.

Si ricordi, poi, che, ai sensi dell'art. 18 della L. 241/90, se l'interessato dichiara fatti, stati e qualità attestati in documenti già in possesso alla Pubblica Amministrazione, il responsabile del procedimento è tenuto a provvedere d'ufficio all'acquisizione dei documenti, mentre sono accertati d'ufficio fatti, stati e qualità che la Pubblica Amministrazione è tenuta ad accertare (ulteriori semplificazioni sono introdotte dalla L. n. 127/97⁴).

Giova precisare altresì che la disciplina delle dichiarazioni sostitutive si applica solo nei rapporti tra cittadino e Pubblica Amministrazione (amministrazioni dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni, enti pubblici funzionali quali ordini professionali, Inps, scuole, università, etc.) nonché tra cittadino e gestori di servizi pubblici (Enel, aziende di trasporto, F.S., Poste, con esclusione dei servizi di bancoposta, etc.). Nei rapporti tra privati l'applicazione di tale normativa non ha carattere obbligatorio, ma eventualmente solo pattizio. Le banche, gli avvocati e i commercialisti sono tenuti all'osservanza di detta normativa solo allorché svolgono un'attività nella quale la Pubblica Amministrazione è parte.

Infine, si deve tener presente che la mancata accettazione di un'autocertificazione da parte di un funzionario o dipendente della Pubblica Amministrazione costituisce violazione dei doveri d'ufficio (art. 3, c. 4, L. n.

⁴ Sulla Legge "Bassanini *bis*" vedi *Ex lege*, n. 3, 1998.

127/1997). Invece, chi rende dichiarazioni false è soggetto alle sanzioni penali previste dal codice penale e dalle leggi speciali in materia (art. 26, L. n. 15/1968). Le amministrazioni sono tenute a effettuare i controlli sulla veridicità delle autocertificazioni presentate dall'interessato.

2. LE CERTIFICAZIONI NEL MATRIMONIO E IN SPECIE IN QUELLO CONCORDATARIO

La normativa sopra citata si applica anche nel procedimento relativo al matrimonio civile (e alle fasi civili del matrimonio concordatario), sia per quanto riguarda i certificati sia per gli estratti degli atti di stato civile.

Per questi ultimi la disciplina è posta dall'art. 9 del D.P.R. 403/98. Gli estratti degli atti di stato civile non possono più essere chiesti ai cittadini, quando gli atti sono formati o tenuti dalla Pubblica Amministrazione (qualsiasi amministrazione, non solo quella precedente).

Solo in caso di cambiamento di stato (è il caso della richiesta di pubblicazioni per il matrimonio) gli estratti possono essere acquisiti, ma esclusivamente d'ufficio.

Il *nuovo Regolamento dello stato civile*, attuativo della L. 127/97 (pubblicato nel S.O. n. 223 alla Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 2000, n. 303), all'art. 51, precisa che, in sede di richiesta di pubblicazioni, è sufficiente l'autodichiarazione relativa al prenome, cognome, data e luogo di nascita, cittadinanza, residenza, e libertà di stato, eventuali impedimenti di parentela, se gli sposi hanno già contratto precedente matrimonio e se ricorrono le condizioni indicate dagli artt. 85 e 88 c.c.. La dichiarazione può essere resa, oltre che dagli sposi, anche da chi richiede la pubblicazione, ossia le persone a ciò specificamente incaricate dagli sposi (ivi compreso, se del caso, il parroco).

Si segnala, peraltro, che, con Circolare ministeriale n. 139/E del 6 luglio 2000, il Ministero delle finanze ha precisato che le pubblicazioni di matrimonio sono soggette all'imposta di bollo nella misura di Lire 20.000 e se effettuata in più comuni devono essere corrisposte tante imposte quanti sono i comuni nei quali deve farsi l'affissione. Con successiva Circolare in data 4 dicembre 2000, si è chiarito che la richiesta di pubblicazione può essere trasmessa dall'ufficiale di stato civile ad altro comune anche a mezzo fax o con altri sistemi di trasmissione a distanza e che in tal caso l'imposta di bollo deve considerarsi assolta anche se corrisposta per l'intero ammontare (Lire 20.000 per ogni affissione) sull'atto affisso nel comune presso cui il procedimento è stato avviato.

Come si è visto, dunque, ai fini della richiesta delle pubblicazioni di matrimonio (civile e concordatario) non è più necessaria la presentazione di alcuna certificazione civile.

Resta però il problema che la normativa canonica non ammette l'autocertificazione, in sede di istruttoria matrimoniale. Quindi, come si è anticipato in premessa, nel caso di matrimoni concordatari, i nubendi devono tuttora procurarsi e consegnare al parroco il *certificato contestuale di cittadinanza – residenza – stato civile*.

Vi sono stati purtroppo casi in cui, per troppo zelo semplificadorio, i funzionari hanno frapposto resistenze al rilascio di detto certificato ovvero lo hanno rilasciato ma previo pagamento dell'imposta di bollo.

A tal proposito, occorre rilevare:

- a) che non vi è più obbligo di richiedere certificati ma permane il diritto di ottenerli: non è stato infatti abrogato l'art. 33 del D.P.R. 30 maggio 1989 n. 223 (*Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente*), il quale dispone che *"l'ufficiale di anagrafe rilascia a chiunque ne faccia richiesta, fatte salve le limitazioni di legge, i certificati concernenti la residenza e lo stato famiglia"* nonché *"ogni altra posizione desumibile dagli atti anagrafici"*, salvo gravi o particolari esigenze di pubblico interesse;
- b) che anche le norme che prevedono il certificato in forma contestuale non sono state abrogate: è ancora in vigore l'art. 11, L. 15/68, secondo il quale *"Le certificazioni da rilasciarsi da uno stesso ufficio in ordine a fatti, stati e qualità personali concernenti la stessa persona debbono essere contenute in un unico documento"*;
- c) che le domande per ottenere i certificati contestuali e i certificati stessi possono essere in carta semplice. Non si richiede infatti alcun bollo ma solo il pagamento di diritti di segreteria. Così infatti dispone:
 - la tabella di cui all'all. B del D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 642 (*Disciplina dell'imposta di bollo*), recante l'elenco degli atti, documenti e registri esenti dall'imposta di bollo, la quale ricomprende, al n. 14 le *"domande per ottenere il rilascio di copie e estratti dei registri di anagrafe e di stato civile"*;
 - l'art. 7, c. 5, della Legge 29 dicembre 1990 n. 405 (Legge finanziaria 1991), il quale dispone che *"sono esenti dall'imposta di bollo... i certificati, le copie e gli estratti dei registri dello stato civile"*. Tale disposto della legge finanziaria non è intervenuto a modificare e a integrare la tabella contenente l'elencazione degli atti esenti da imposta di bollo, così come hanno fatto precedenti modifiche in materia. Tuttavia rispetto al decreto recante tale tabella (D.P.R. n. 642/72), la legge n. 405/90 è legge successiva e speciale, sicché le sue disposizioni debbono intendersi integrative della tabella, in forza dei noti principi della successione delle leggi.

ACCETTAZIONE DI EREDITÀ E LEGATI

di Luca De Gani

È stata pubblicata sulla G.U. del 12 luglio 2000 la legge 22 giugno 2000, n. 192. Tale legge, come riporta il titolo della norma, disciplina la: *“modifica dell’art.13 della legge 15 maggio 1997 n. 127 e dell’articolo 473 del codice civile”*.

Già dallo stesso titolo della legge è chiaro che, per comprendere l’esatto significato del recente intervento normativo, non si possa far altro che ripercorrere le diverse disposizioni che si sono rincorse nell’ultimo biennio a modificare la disciplina delle associazioni, delle fondazioni e degli altri enti diversi dalle società, presenti nel primo libro del codice civile. Tale serie di normative comprende complessivamente quattro leggi. Di queste, tre concernono l’argomento oggetto di questo breve articolo, ossia la disciplina sull’autorizzazione agli acquisti di beni immobili e sull’accettazione di lasciti testamentari e donazioni. La quarta, la più recente - il D.P.R. 10 febbraio 2000 n. 361 che reca il nuovo regolamento per la semplificazione del riconoscimento delle persone giuridiche private e che innova anche la disciplina delle modificazioni statutarie e lo scioglimento degli stessi - è approfondita in altro articolo su questo stesso numero, ma la richiameremo per necessità sistematica e per dare il senso di una complessiva ridefinizione normativa di tali enti.

1. CONTENUTO NORMATIVO DELLA NUOVA DISCIPLINA

Di seguito la successione delle tre leggi oggetto del nostro interesse.

⇒ **L. 127/97 art.13**

In tale provvedimento, nel più ampio contesto della seconda legge del cd. pacchetto Bassanini che riforma in un’ottica di sussidiarietà orizzontale la dignità degli enti del cd. *Terzo Settore* come elementi costitutivi dello Stato, veniva prevista l’abrogazione dell’art. 17 del codice civile e della L. 218 del 1896. Venivano, quindi, abrogate le disposizioni che non permettevano alle persone giuridiche private diverse dalle Società di acquistare beni immobili, accettare donazioni o eredità piuttosto che conseguire legati, senza l’autorizzazione dell’Autorità governativa (art.17 c.c.).

Tale stessa disposizione abrogativa veniva prevista nei medesimi termini per gli atti delle Province, dei Comuni e delle Ipab (L. 218/1896).

⇒ **L. 191/1998**

Tale norma prevedeva la modificazione del già citato art. 13 della L. 127/97 esplicitando che erano da intendersi abrogate tutte le altre disposizioni che prescrivevano autorizzazioni, non solo per l'acquisto, ma anche per l'alienazione di beni immobili o per l'accettazione di donazioni eredità e legati da parte di persone giuridiche, associazioni e fondazioni.

⇒ **L. 192/2000**

Tale legge sceglie anch'essa, come la precedente, la tecnica normativa di modificare espressamente l'art. 13 della L. 127/97.

Per alcuni autori essa è ritenuta per alcune sue parti non necessaria in quanto considerata dagli stessi portatrice di contenuti normativi già presenti nei precedenti due interventi legislativi.

Questo soprattutto in relazione al fatto che, in una visione ermeneutica improntata all'esame dei fini dell'art. 13 della L. 127/97, già si poteva ritenere superata l'obbligatorietà del riconoscimento giuridico agli enti non riconosciuti destinatari di lasciti testamentari o donazioni, intenzionati all'acquisto di un bene immobile. Tale asserzione veniva motivata soprattutto dalla volontà della riforma Bassanini di superare il disamore per quelli che, nella visione degli autori del codice civile, erano "gli enti intermedi" tra lo Stato ed il mercato - le società commerciali -, ossia gli enti associativi e fondativi, considerati allora pericolosi sia per la loro potenziale ideologizzazione che per gli effetti anti-economici della concentrazione di beni in loro possesso.

Infatti è presente nella riforma Bassanini una nuova e diversa considerazione del ruolo di questi enti all'interno della concezione della società civile. Infatti sono considerati principi informatori della disciplina del diritto pubblico (si veda ad es. anche il nuovo T.U. sulle Autonomie Locali L. 267/2000), e perciò del rapporto tra Società e Stato, la sussidiarietà e la partecipazione, rafforzando, in questo contesto, il contenuto già previsto nel nostro testo costituzionale di valorizzazione delle formazioni sociali in cui la persona esprime la propria personalità.

Nello specifico il dettato legislativo della 192/2000 è sostanzialmente portatore delle seguenti novità normative che si vanno ad assommare a quanto già previsto dalla prima versione dell'art. 13 della L.127/97:

1. l'abrogazione esplicita degli artt. 600, 786 e 782 IV° comma del codice civile; in tali articoli era prevista la necessità per gli enti non riconosciuti di fare istanza di riconoscimento entro l'anno a partire dal giorno in cui il testamento, recante disposizioni a loro favore, fosse

- eseguita o di notificare, sempre entro l'anno, l'istanza di riconoscimento al donante;
2. la modifica dell'art. 473 del codice civile, prevedendo che anche gli enti non riconosciuti siano assoggettati alla disciplina dell'accettazione con beneficio d'inventario dei lasciti testamentari, prima prevista per i soli enti riconosciuti;
 3. la previsione dell'abrogazione di "*qualsiasi altra disposizione che prescriva autorizzazioni per l'acquisto di immobili o per l'accettazione di donazioni, eredità, legati da parte di persone giuridiche ovvero il riconoscimento o autorizzazioni per l'acquisto di beni immobili o per accettazione di donazioni, eredità e legati da parte delle associazioni, fondazioni e di ogni altro ente non riconosciuto*";
 4. la previsione di disposizioni specifiche per la determinazione della disciplina applicabile agli acquisti, donazioni o lasciti testamentari verificatesi precedentemente all'entrata in vigore di questa terza legge.

2. PROBLEMA DELLA RETROATTIVITÀ

Abbiamo visto, al punto 4 del precedente paragrafo, che l'art. 1, c. 2 della L. 192/2000, novellando l'art. 13 della L. 127/97, disciplina in sostanza che gli effetti derivanti dall'eliminazione sia della necessità delle autorizzazioni per gli enti riconosciuti che del riconoscimento degli enti non riconosciuti, si producono anche in relazione all'acquisizione di beni immobili o all'accettazione di lasciti testamentari o donazioni verificatesi in data anteriore all'entrata in vigore della legge stessa (13 luglio 2000).

L'applicazione di tale norma è semplice e di immediata efficacia rispetto all'acquisizione di beni immobili ed all'accettazione di donazioni, laddove la caduta delle diverse prescrizioni procedurali, al fine del perfezionamento dell'atto, rende di immediata efficacia i relativi atti una volta assunti dagli organi degli enti competenti.

Di ben diversa portata invece la difficoltà interpretativa ed applicativa relativamente alla problematica dei lasciti testamentari.

In tale contesto si potrebbe arrivare all'avverarsi di situazioni paradossali laddove, trascorso l'anno di tempo precedentemente previsto al fine della presentazione dell'istanza di riconoscimento della personalità giuridica da parte degli enti non riconosciuti destinatari di lasciti testamentari, si arrivasse a ridare efficacia a situazioni ormai definite costitutive per di più di potenziali diritti quesiti di terzi chiamati all'eredità in subordine all'ente.

In quest'ottica pare accettabile l'interpretazione data recentemente da alcuni commentatori, che giudicano la norma applicabile solamente a quelle situazioni che non si fossero, alla data di entrata in vigore della norma,

già definitivamente consolidate con il decorso del termine previsto dal già vigente art. 600 del codice civile senza la presentazione dell'istanza di riconoscimento giuridico.

3. CONCLUSIONI

In conclusione la norma ha la chiara positività di uniformare, all'interno del, comunque eccessivamente variegato mondo dei soggetti del *Terzo Settore*, la disciplina civilistica in tema di acquisti di beni immobili e di accettazione di lasciti testamentari e donazioni. Si pensi ad esempio alle difficoltà che si erano venute a creare con l'introduzione della L. 266/91 in tema di organizzazioni di volontariato che aveva anticipato per tali soggetti i contenuti di massima della L. 192/2000 senza però una sufficiente presenza di riferimenti normativi civilistici (si pensi alla chiara esplicitazione, solo ora presente, dell'obbligatorietà del beneficio di inventario).

Certamente interessante anche la possibilità di una patrimonializzazione di soggetti, quali gli enti non riconosciuti, attraverso la caduta dell'obbligatorietà del riconoscimento giuridico al fine del perfezionamento degli atti di acquisto o accettazione.

Obiettivamente tale modificata considerazione del legislatore per associazioni riconosciute e non, fondazioni e comitati si inserisce in un più ampio disegno legislativo di cui però sta cominciando a diventare difficile seguire il filo conduttore. Infatti questa ampia azione di libertà, che certo sottende il riconoscimento del valore di impresa sociale di una gran parte dei soggetti interessati al fenomeno degli enti del *Terzo Settore*, dovrebbe da un'altra prospettiva, anche e soprattutto a tutela dei terzi, indirizzarsi verso una semplificazione dei procedimenti di riconoscimento giuridico ed in ogni caso ad una organica riforma del libro primo del codice civile che, riconosciuta la portata socio-economica di questa realtà, garantisca una disciplina più chiara e meno aleatoria.

Tali auspici non sembrano, oggi, ancora essere completamente riconosciuti. È esemplificativo il caso della recentissima normativa sul riconoscimento delle persone giuridiche citata in premessa. In questa infatti viene mantenuto in capo all'Autorità pubblica (Prefettura o Regione in ragione delle materie esercitate e dell'ambito territoriale di intervento) il potere di riconoscere, attraverso l'iscrizione in un istituendo registro, le associazioni e le fondazioni che intendano acquisire la personalità giuridica. Tale scelta di un organo politico piuttosto che privilegiare, come da molti commentatori proposto, l'Autorità giudiziaria oppure le stesse Camere di Commercio come organi titolari della tenuta dei registri e dell'esercizio del controllo amministrativo, è infatti potenzialmente pericolosa per il possibile uso distorto del potere discrezionale della Pubblica Amministrazione.

IL NUOVO REGOLAMENTO PER IL RICONOSCIMENTO DELLE PERSONE GIURIDICHE PRIVATE

di don Carlo Azzimonti

Dopo una non facile navigazione è giunto finalmente in porto il nuovo Regolamento per il riconoscimento delle persone giuridiche private, contenuto nel D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 7 dicembre 2000, n. 286 ed entrato in vigore il 22 dicembre 2000 (vedi il testo nella sezione *Documentazione* di questo numero).

Come recita il titolo del provvedimento: *“Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento delle persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell’atto costitutivo e dello statuto”*, si tratta di un ulteriore passo compiuto nella direzione della semplificazione delle procedure, secondo le regole fissate dalla c.d. legge Bassanini 59/1997.

Oggetto della nuova normativa è il riconoscimento di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato, ad eccezione degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, in base alla legge 20 maggio 1985, n. 222, nonché degli enti civilmente riconosciuti in base alle leggi di approvazione di intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica secondo l’art 8, c. 3 della Costituzione.

Nulla è innovato quindi circa il riconoscimento degli enti ecclesiastici, mentre le nuove norme regolamentari sono applicabili alle associazioni private di fedeli o anche a quelle pubbliche non riconoscibili dallo Stato come enti ecclesiastici, fatto salvo quanto disposto dall’art. 10, L. 222/1985. Resta chiaro però che quando la nuova disciplina introdotta dal regolamento andrà pienamente a regime, con la scomparsa del registro delle persone giuridiche presso la cancelleria del tribunale, anche i nostri enti ecclesiastici saranno registrati presso i nuovi registri tenuti presso le Prefetture.

Il Regolamento, abrogando diverse norme del codice civile e delle disposizioni di attuazione del codice civile stesso (cfr., nel dettaglio, l’art. 11), stabilisce che *“le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento determinato dall’iscrizione nel registro delle persone giuridiche, istituito presso le prefetture”* (art. 1). L’art. 7 però prevede che *“il riconoscimento delle persone giuridiche private che operano nelle materie attribuite alla competenza delle Regioni dall’art. 14 del D.P.R. 616/1977 [per esempio, nei settori: servizi sociali, sviluppo economico, assetto e utilizzazione del territorio, cfr. art. 117 della Costituzione], e le cui finalità statutarie si esauriscono nell’ambito*

di una sola Regione, è determinato dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche istituito presso la stessa Regione". Pertanto mentre nel sistema previgente il riconoscimento veniva concesso dall'Autorità statale o regionale e ad esso seguiva l'iscrizione nell'unico registro delle persone giuridiche tenuto dal Tribunale, oggi il riconoscimento coincide con l'iscrizione nel registro, di modo che il decreto del Prefetto (o del Presidente della Regione) non sarà più un decreto di riconoscimento, ma un ordine di iscrizione nel registro delle persone giuridiche. In tal modo viene soppresso il registro delle persone giuridiche tenuto dai Tribunali ma (e questo non è certo una semplificazione), al suo posto, ne vengono istituiti due nuovi, uno regionale ed uno prefettizio. In tema di registri poi si tenga presente che altre leggi statali e regionali (ad es. la 266/1991 sulle organizzazioni di volontariato e la più recente 383/2000 sulle associazioni di promozione sociale) prevedono l'istituzione, a livello regionale, di specifici registri. Assistiamo così ad una vera e propria "fioritura" di registri regionali per associazioni ed enti di diverso tipo, con il rischio di non poche confusioni.

Ad ogni modo nel registro (prefettizio o regionale) *"devono essere indicati la data dell'atto costitutivo, la denominazione, lo scopo, il patrimonio, la durata, qualora sia stata determinata, la sede della persona giuridica e il cognome, il nome e il codice fiscale degli amministratori, con menzione di quelli ai quali è attribuita la rappresentanza"* (art. 4, c. 1). Nel registro devono inoltre essere iscritte *"le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto, il trasferimento della sede e l'istituzione di sedi secondarie, la sostituzione degli amministratori, con indicazione di quelli ai quali è attribuita la rappresentanza, le deliberazioni di scioglimento, i provvedimenti che ordinano lo scioglimento o accertano l'estinzione, il cognome e nome di tutti i liquidatori"* (art. 4, c. 2). Devono altresì essere iscritti tutti gli altri atti e fatti per i quali disposizioni legislative o regolamentari dispongono espressamente l'iscrizione.

Condizione per ottenere il riconoscimento, oltre al ricorrere di tutte *"le condizioni previste da norme di legge o di regolamento per la costituzione dell'ente"* è che *"lo scopo sia possibile e lecito"* e che *"il patrimonio risulti adeguato alla realizzazione dello scopo"* (art. 1, c. 3). A tal proposito, la nuova normativa dispone che *"la consistenza del patrimonio deve essere dimostrata da idonea documentazione allegata alla domanda"* (art. 1, c. 4).

Circa gli enti che operano nel settore dei beni e delle attività culturali è altresì previsto che *"con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, sentito il Ministro dell'interno, sono determinati i casi in cui il riconoscimento"* delle persone giuridiche sopra considerate *"è subordinato al preventivo parere della stessa amministrazione"* (art. 1, c. 10).

Quanto ai tempi per il riconoscimento, in linea generale, l'art. 1, c. 5 stabilisce che *“entro il termine di centoventi giorni dalla data di presentazione della domanda il prefetto provvede all'iscrizione”*.

Tutte le funzioni amministrative già attribuite all'Autorità governativa dalle norme del codice civile sono ora esercitate dalle Prefetture o dalle Regioni o dalle Province autonome competenti (cfr. art 5).

Da ultimo il D.P.R. si preoccupa di raccordare le nuove norme con le procedure in corso e, comunque, con il sistema previgente. Così il decreto dispone che *“le amministrazioni dello Stato provvedono, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento [22 dicembre 2000], a trasmettere alle prefetture competenti per territorio gli atti relativi ai procedimenti pendenti, nonché quelli concernenti le persone giuridiche private che hanno conseguito il riconoscimento nel vigore della precedente disciplina”* (art. 10, c. 2); entro lo stesso termine le cancellerie dei tribunali devono trasmettere alle Prefetture, alle Regioni o alla Province autonome, gli atti relativi alle persone giuridiche iscritte nel registro (cfr. art. 10, c. 3). Non resta quindi che augurarsi che le amministrazioni statali siano sollecite nell'adempire quanto è da loro dovuto, rispettando i tempi previsti dal Regolamento. Ad ogni buon conto il legislatore ha già previsto che *“fino al momento dell'effettivo trasferimento dei registri e dei relativi atti alle prefetture, ovvero alle Regioni o Province autonome, al rilascio dei certificati concernenti le persone giuridiche provvede la cancelleria del tribunale”* (art 10, c. 5).

In conclusione, riteniamo che, quando il nuovo regime sarà divenuto effettivamente operativo, la riforma realizzerà, anche in quest'ambito, un sostanziale progresso nella semplificazione delle procedure e nel decentramento amministrativo.

ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE

di Stefano Piazza e Lorenzo Pilon

1. LE FINALITÀ DELLA LEGGE

Il testo recentemente approvato dal Senato, recante disposizioni di disciplina delle associazioni di promozione sociale, presenta un disegno normativo tanto complesso ed articolato, quanto rilevante e non più rimandabile.

Tra le norme del Capo primo che riguardano, in generale, l'ambito di intervento del nuovo disposto legislativo, spiccano quelle dell'art. 1 dalle quali emerge la *ratio* teleologica del legislatore. L'intento della legge è infatti quello di riconoscere e di promuovere lo sviluppo dell'associazionismo e delle molteplici attività da questo realizzate, come espressione di partecipazione, di solidarietà, di pluralismo, negli ambiti sociale, civile, culturale, di ricerca etica e spirituale (art. 1, c. 1). Con questa finalità, la legge dà attuazione al dettato programmatico di cui agli artt. 2, 3, secondo comma, 4, secondo comma, 9 e 18 della Costituzione, e si configura anche come "legge quadro" alla quale devono attenersi le Regioni e le due Province autonome "nel disciplinare i rapporti fra le istituzioni e le associazioni di promozione sociale" (art. 1, c. 2, ma in tal senso anche art. 29).

2. I DESTINATARI

Con la denominazione di "associazioni di promozione sociale" il legislatore vuole indicare tutte le associazioni riconosciute e non riconosciute, i movimenti, i gruppi, i coordinamenti e le federazioni di tali movimenti o gruppi che senza fine di lucro e nel rispetto della libertà degli associati, svolgono attività di utilità sociale a favore di associati e terzi (art. 2, c. 1). Dalla categoria delle "associazioni di promozione sociale" sono esclusi:

- i partiti;
- i sindacati;
- le associazioni di parte datoriale;
- le associazioni professionali di categoria;
- tutte le associazioni esclusivamente funzionali alla tutela degli interessi economici degli associati;
- i circoli privati;
- le associazioni che dispongono limitazioni, di qualsiasi natura all'ammissi-

sione;

- tutte le associazioni che prevedono il diritto al trasferimento della quota associativa;
- tutte le associazioni che collegano la partecipazione sociale alla titolarità di azioni o a quote di natura patrimoniale (art. 2, cc. 2 e 3).

Rientrano nelle “associazioni di promozione sociale” solo quelle associazioni costituite con atto scritto indicante la sede legale e con uno statuto nel quale devono essere espressamente previsti, ai sensi dell’art. 3:

- l’oggetto sociale;
- la rappresentanza legale dell’associazione;
- l’assenza di fini di lucro;
- il divieto di distribuzione tra gli associati degli eventuali proventi delle attività associative;
- l’obbligo di reinvestire l’eventuale avanzo di gestione a favore di attività istituzionali statutariamente previste;
- i criteri per l’ammissione e l’esclusione degli associati ed i loro diritti ed obblighi;
- l’obbligo di redazione di rendiconti economico-finanziari;
- le modalità di approvazione dei rendiconti economici-finanziari da parte degli organi statutari;
- le modalità di scioglimento dell’associazione;
- l’obbligo di devoluzione del patrimonio residuo in caso di scioglimento, cessazione o estinzione, dopo la liquidazione, a fini di utilità sociale.

Ai sensi poi dell’art. 4 vengono considerate associazioni di promozione sociale quelle associazioni che traggono il sostentamento delle attività da:

- contributi degli associati;
- eredità, donazioni, legati;
- contributi dello Stato, delle Regioni, degli enti locali, di enti ed istituzioni pubbliche;
- contributi dell’UE e di organismi internazionali;
- erogazioni liberali;
- entrate derivanti da iniziative promozionali;
- proventi delle cessioni di beni e servizi agli associati e a terzi, anche attraverso lo svolgimento di attività svolte in forma sussidiaria e finalizzata al raggiungimento degli obiettivi istituzionali;
- entrate derivanti da prestazioni di servizi convenzionati;
- altre entrate compatibili con le finalità dell’associazione.

Sotto il profilo della responsabilità patrimoniale, l’art. 6 prevede che i terzi creditori possono far valere i loro diritti sul patrimonio dell’associazione e solo in via sussidiaria nei confronti delle persone che hanno agito in nome

e per conto dell'associazione.

3. L'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO DELLE ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE

Il Capo secondo del testo normativo in esame reca norme riguardanti il trattamento amministrativo delle associazioni oggetto della legge. L'art. 7 al primo comma, infatti, prevede che presso il Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri sia istituito un **registro nazionale** nel quale possono iscriversi le associazioni di promozione sociale a carattere nazionale (ovvero quelle associazioni che svolgono attività in almeno cinque regioni ed in almeno 20 province), costituite ed operanti da almeno un anno. Le associazioni di promozione sociale vengono iscritte o cancellate dal registro nazionale di cui all'art. 7, primo comma, secondo le procedure previste da un apposito regolamento emanato dal Ministro per la solidarietà sociale entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge (art. 8, c. 1). È anche prevista l'istituzione di registri regionali e di registri delle due province autonome disciplinati dalla legislazione regionale ripartita/concorrente anche in ordine alle procedure di iscrizione e di cancellazione dai registri regionali o provinciali medesimi (art. 8, c. 2). La copia aggiornata dei registri regionali e di quelli delle Province autonome va trasmessa all'Osservatorio nazionale dell'associazionismo disciplinato dall'art. 11.

Sotto il profilo dell'eventuale contenzioso, l'art. 10 del testo in analisi prevede, al primo comma, che avverso i provvedimenti di rifiuto di iscrizione e avverso i provvedimenti di cancellazione dal registro nazionale è ammesso ricorso in via amministrativa da parte delle associazioni di livello nazionale al Ministro per la solidarietà sociale che decide previa acquisizione del parere obbligatorio e vincolante dell'Osservatorio nazionale dell'associazionismo di cui all'art. 11. Nel caso delle associazioni operanti in ambito regionale o nell'ambito delle due province autonome, il ricorso in via amministrativa deve essere presentato al Presidente della Giunta regionale o provinciale, previa acquisizione del parere obbligatorio e vincolante dell'Osservatorio regionale previsto dall'art. 14. In ogni caso, ai sensi del secondo comma dello stesso art. 10, avverso i provvedimenti di rifiuto di iscrizione e avverso i provvedimenti di cancellazione è ammesso, in ogni caso, entro sessanta giorni, ricorso al TAR competente che decide, in camera di consiglio, nel termine di trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, sentiti i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. La decisione del TAR è appellabile, entro trenta giorni dalla sua notifica, al Consiglio di Stato, il quale decide con le stesse modalità entro sessanta giorni.

Sempre con riguardo all'ordinamento amministrativo delle associazioni di promozione sociale, l'art. 11, primo comma, dispone che con

D.P.C.M. su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, venga istituito l'Osservatorio nazionale dell'associazionismo, presieduto dal Ministro per la solidarietà sociale e composto da 26 membri, di cui 10 rappresentanti delle associazioni a carattere nazionale maggiormente rappresentative, 10 rappresentanti estratti a sorte tra i nominativi indicati da altre associazioni e 6 esperti. Ai sensi, poi, del sesto comma dello stesso articolo, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della legge, il Ministro per la solidarietà sociale, sentite le Commissioni parlamentari competenti, emana un regolamento per disciplinare le modalità di elezione dei membri dell'Osservatorio nazionale da parte delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionali e regionali.

Per quanto concerne, invece, il funzionamento e le attribuzioni dell'Osservatorio nazionale dell'associazionismo, l'art. 12, c. 1 prevede che entro sessanta giorni dal suo insediamento l'Osservatorio adotti un apposito regolamento, mentre, il secondo comma del medesimo articolo, dispone che con regolamento approvato con D.P.C.M. ai sensi della legge n. 400/1988 entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, venga data disciplina alle procedure per la gestione delle risorse assegnate all'Osservatorio e vengano altresì regolati i rapporti tra l'Osservatorio e il Dipartimento per gli affari sociali.

Ai sensi del terzo comma dell'art. 12, all'Osservatorio sono assegnate le seguenti attribuzioni:

1. l'assistenza al Dipartimento per gli affari sociali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per la tenuta e per l'aggiornamento del Registro Nazionale delle associazioni di promozione sociale;
2. la promozione di studi e ricerche sull'associazionismo in Italia;
3. la pubblicazione di un rapporto biennale sull'andamento del fenomeno associativo e sullo stato di attuazione della normativa europea, nazionale e regionale sull'associazionismo;
4. il sostegno delle iniziative di formazione e di aggiornamento per lo svolgimento delle attività associative nonché di progetti di informatizzazione nel settore dell'associazionismo di promozione umana e sociale;
5. la pubblicazione di un bollettino periodico di informazione e promozione di iniziative volte alla diffusione della conoscenza dell'associazionismo;
6. l'approvazione di progetti sperimentali elaborati, anche in collaborazione con gli enti locali, dalle associazioni di promozione sociale iscritte nel registro nazionale e nei registri regionali e delle province autonome;
7. la promozione di scambi di conoscenze e forme di collaborazione fra le associazioni di promozione sociale italiane e fra queste e le analoghe associazioni straniere;
8. l'organizzazione, con cadenza triennale, di una conferenza nazionale sull'associazionismo;

9. l'esame dei messaggi di utilità sociale redatti dalle associazioni iscritte nei registri e la loro trasmissione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nello svolgimento di queste funzioni, laddove la materia sia di comune interesse, l'Osservatorio nazionale dell'associazionismo svolge la sua attività in collaborazione con l'Osservatorio nazionale per il volontariato di cui all'art. 12 della legge 11 agosto 1991, n. 266; entrambi gli Osservatori, poi, si riuniscono in seduta comune almeno una volta all'anno sotto la Presidenza del Ministro per la solidarietà sociale.

Ai sensi poi dell'art. 17 del testo normativo, l'Osservatorio nazionale dell'associazionismo unitamente all'Osservatorio nazionale per il volontariato designano dieci membri del CNEL, scelti fra le persone indicate dalle associazioni di promozione sociale e dalle organizzazioni di volontariato maggiormente rappresentative.

4. DIRITTO TRIBUTARIO E COMMERCIALE DELLE ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE

Il Capo Terzo del testo considerato riguarda il tema delle prestazioni degli associati e della disciplina fiscale delle associazioni. Sotto il primo profilo, l'art. 18 prevede che le associazioni di promozione sociale si avvalgano prevalentemente delle attività prestate in forma volontaria, libera, gratuita dai propri associati per il perseguimento dei fini istituzionali o possano assumere, in casi di particolare necessità, lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo, anche ricorrendo ai propri associati.

Con riguardo al secondo profilo l'art. 21 prevede, in deroga all'art. 3, c. 3, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 460 come modificato dal D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 60, che le quote e i contributi corrisposti alle associazioni di promozione sociale non concorrono alla formazione della base imponibile, ai fini dell'imposta sugli intrattenimenti, mentre il successivo art. 22 opera una serie di modifiche all'art. 13-bis, all'art. 65, c. 2, all'art. 110-bis, c. 1, all'art. 113, c. 2-bis, all'art. 114, c. 1-bis del T.U. delle imposte sui redditi approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

Va inoltre segnalato che, ai sensi dell'art. 30, primo comma, lo Stato, le Regioni, le due Province autonome, le Province, i Comuni e gli altri enti pubblici possono stipulare convenzioni con le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nei registri, per lo svolgimento delle attività previste dallo statuto verso terzi; in tal caso, per effetto dell'art. 24, le associazioni di promozione sociale, come pure le organizzazioni di volontariato, iscritte nei rispettivi registri, possono godere delle provvidenze creditizie e fideiussorie previste per le cooperative e per i loro consorzi. Oltre a queste provvidenze, l'art. 28 dispone che il Governo, d'intesa con le Regioni e le

Province autonome, promuova ogni iniziativa per favorire l'accesso delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato ai finanziamenti del Fondo sociale europeo per progetti finalizzati al raggiungimento degli obiettivi istituzionali, nonché, in collaborazione con la Commissione delle comunità europee, per facilitare l'accesso ai finanziamenti comunitari, inclusi i prefinanziamenti da parte degli Stati membri e di finanziamenti sotto forma di sovvenzioni globali.

5. NORME SULLA PUBBLICITÀ E SUL DIRITTO DI ACCESSO

Ai sensi del primo comma dell'art. 25, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, secondo quanto previsto dall'art. 3 della legge 7 giugno 2000, n. 150, trasmette alla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo i messaggi di utilità sociale ricevuti dall'Osservatorio dell'associazionismo.

Come disposto, inoltre, dall'art. 25, alle associazioni di promozione sociale è riconosciuto il diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 22, c. 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Come noto questa disposizione riconosce il diritto di accesso ai documenti amministrativi a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridiche rilevanti ed è per questo motivo che il secondo comma dell'art. 25 del testo in esame opportunamente puntualizza che sono considerate giuridicamente rilevanti quelle situazioni attinenti al perseguimento degli scopi statutari delle associazioni di promozione sociale.

6. NORME PROCESSUALI

Secondo la previsione dell'art. 27, le associazioni di promozione sociale sono legittimate a promuovere azioni giurisdizionali e ad intervenire nei giudizi promossi da terzi, a tutela dell'interesse dell'associazione, ad intervenire in giudizi civile e penali per il risarcimento dei danni derivanti dalla lesione di interessi collettivi concernenti le finalità generali perseguite dall'associazione, a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi lesivi degli interessi collettivi relativi alle finalità generali perseguite dall'associazione. Per effetto del secondo comma dell'art. 27, le associazioni di promozione sociale sono anche legittimate ad intervenire nei procedimenti amministrativi ai sensi dell'art. 9 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

7. LOGISTICA

Come previsto dall'art. 32, lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni possono concedere beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utiliz-

zati per fini istituzionali, alle associazioni di promozione sociale ed alle organizzazioni di volontariato previste dalla legge n. 266/1991. Le sedi delle associazioni di promozione sociale ed i locali nei quali si svolgono le relative attività sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal D.M. LL. PP. 2 aprile 1968 (G.U. n. 97 del 16 aprile 1968) indipendentemente dalla destinazione urbanistica.

Ai sensi del quinto comma dell'art. 32, per concorrere al finanziamento di programmi di costruzione, di recupero, di restauro, di adattamento, di adeguamento alle norme di sicurezza e di straordinaria manutenzione di strutture o edifici da utilizzare per le loro finalità istituzionali, e per la dotazione delle relative attrezzature e per la loro gestione, le associazioni di promozione sociale sono ammesse ad usufruire, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, di tutte le facilitazioni o agevolazioni previste per i privati, in particolare per quanto attiene all'accesso al credito agevolato.

8. LE PROSPETTIVE EMERGENTI DALL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE

Per cogliere appieno le potenzialità insite nel provvedimento legislativo appena esaminato occorre inserirlo in un più generale contesto normativo recentemente disegnato dal legislatore ordinario. Si tratta, in particolare, di procedere ad una lettura della legge di disciplina delle associazioni di promozione sociale in combinato disposto con la recente legge 8 novembre 2000, n. 328 ("legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"). Già all'art. 1, cc. 4 e 5, la legge 328 dispone che gli Enti Locali, le Regioni, lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscano ed agevolino il ruolo delle associazioni e degli enti di promozione sociale, nonché delle fondazioni, degli enti di patronato e delle organizzazioni di volontariato, nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e di servizi sociali. Così come viene previsto che le associazioni e gli enti di promozione sociale provvedano direttamente alla gestione ed alla offerta dei servizi. Si pensi poi, sempre sotto il profilo del nuovo e decisivo protagonismo delle associazioni di promozione sociale nel riformato sistema dell'assistenza sociale (locuzione, quest'ultima, superata dal legislatore che preferisce parlare di "sistema integrato di servizi sociali") alla norma di cui all'art. 3, c. 2, lett. b) della legge 8 novembre 2000, n. 328 che indica come principi della programmazione degli interventi e della gestione delle risorse da destinare al sistema integrato dei servizi sociali, quelli della concertazione e della cooperazione, non solo tra diversi livelli istituzionali, ma anche tra questi ed i soggetti di cui all'art. 1, c. 4 della legge, ovvero appunto, tra gli altri, le associazioni di promozione sociale.

Non può poi essere sottaciuto, in questo quadro, l'insieme delle previsioni contenute nell'art. 5 della legge 328, laddove il legislatore ordinario

opta per un riconoscimento – forte ed in qualche modo imprescindibile – del ruolo del *Terzo Settore* anche in funzione della promozione, nelle fasi attuative della legge, del principio di sussidiarietà, come uno dei principi fondanti il sistema integrato dei servizi. Del resto si prevede un coinvolgimento del *Terzo Settore* nell'erogazione delle prestazioni sociali anche nei commi 2, 3 e 4 dello stesso art. 5. Il secondo comma di tale norma prevede ad esempio, che gli enti pubblici promuovano azioni per favorire il ricorso a forme di aggiudicazione o a forme negoziali che consentano ai soggetti operanti nel *Terzo Settore* la piena espressione della propria progettualità; e non vi è dubbio che le associazioni di promozione sociale possano essere considerate soggetti del *Terzo Settore* nel senso più largo del termine. Il ruolo del *Terzo Settore*, peraltro, configurato nel terzo comma dell'art. 5 della legge 328/2000 si ispira ad un altro principio fondamentale per tutto l'impianto normativo della 328, il principio di pluralismo nell'offerta di servizi, perché nel terzo comma dell'art. 5 viene richiamata la norma di cui all'art. 3, c. 4 secondo la quale i Comuni, le Province, le Regioni e lo Stato, promuovono azioni atte a favorire la pluralità dell'offerta dei servizi, garantendo agli utenti il diritto di scelta fra gli stessi.

Da queste e da altre indicazioni, enucleabili dalla legge 328/2000, è possibile quindi desumere una prima prospettiva di declinazione attuativa della legge sulle associazioni di promozione sociale, si tratta della possibilità per le associazioni di promozione sociale di diventare, accanto ai soggetti istituzionali competenti e ai soggetti operanti secondo logiche di mercato, componente costitutiva del terzo pilastro sul quale si basa l'attuale sistema di servizi garantiti dallo Stato sociale.

Ma questa, ovviamente non è l'unica prospettiva operativa di cui la legge in parola si dimostra latrice. In realtà la disciplina delle associazioni di promozione sociale si palesa quale esito normativo recente di una vera e propria trama evolutiva profonda del nostro ordinamento che, come ha rilevato autorevole dottrina, ha portato alla moltiplicazione di figure soggettive che, pur conservando natura privata, assumono, tuttavia, in considerazione degli interessi generali che si connettono alla loro azione, una particolare rilevanza pubblicistica¹, quando non assumono proprio, come ha evidenziato Mario Nigro, direttamente rilievo di pubblici poteri². Qui se si vuole, il ruolo delle associazioni di promozione sociale si fa giuridicamente e socialmente ancora più ampio ed inevitabilmente complesso, perché non si tratta più dell'apporto delle associazioni di promozione umana e sociale al passaggio, pe-

¹ Sul punto vedasi l'importante opera in due volumi di LEONDI GABRIELE, *Associazioni private di interesse generale e libertà di associazione* (profili costituzionalistici, Vol. I, profili amministrativi, Vol. II), CEDAM, Padova, 1998.

² NIGRO MARIO, *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell'Amministrazione pubblica)*, in Enciclopedia giuridica, vol. II, Roma, 1988.

raltro poderoso ed in certa misura epocale, dal *Welfare State* alla *Welfare Society* per il tramite dell'assunzione, più o meno graduale, di meccanismi di *Welfare mix*, sul quale insiste una oramai inesauribile dottrina, evidenziando il ruolo decisivo, in questa trasformazione, del "Terzo Settore"³. Qui si tratta di un fenomeno di vera e propria trasformazione ordinamentale che ad esempio Sandulli, in tempi oramai remoti, osservava con lungimiranza, sostenendo che "l'ordinamento, pur senza inserirli nell'organizzazione dei pubblici poteri, segue e cura in modo particolarmente intenso – in relazione all'interesse collettivo che la loro azione presenta – determinati soggetti, sì da realizzare, attraverso il modo differenziato del regime cui li sottopone, finalità analoghe a quelle che potrebbero essere conseguite attraverso la loro pubblicizzazione⁴. Si trattava di una tendenza – secondo Sandulli – connessa all'ampliarsi della sfera dell'intervento pubblico ovvero all'ampliarsi della dimensione degli interessi dei pubblici poteri, ma soprattutto legata alla "deticizzazione" dei sistemi di intervento dei medesimi.

Non appare implausibile, quindi, far rientrare la *ratio* ispiratrice del provvedimento legislativo di disciplina delle associazioni di promozione sociale in questo tipo di evoluzione normativa preannunciata da Sandulli e pienamente inserita in quel binomio riguardante i contemporanei fenomeni di privatizzazione del pubblico e di pubblicizzazione del privato che fin dagli anni settanta ha segnato il dibattito in dottrina.

Sintomi normativi inequivoci del riconoscimento della presa in carico da parte delle associazioni di promozione sociale della cura di interessi generali sono, ad esempio, il dettato di cui all'art. 27 della legge ora esaminata, laddove alla lettera b) del primo comma dell'articolo si dispone che le associazioni di promozione sociale sono legittimate "ad intervenire in giudizi civili e penali per il risarcimento dei danni derivanti dalla lesione di interessi collettivi concernenti le finalità generali perseguite dall'associazione", come pure il disposto della successiva lettera c) che legittima le associazioni di promozione sociale a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento degli atti illegittimi lesivi degli interessi collettivi che le finalità as-

³ Si pensi, in tal senso, all'evoluzione normativa recata dal complesso disegno normativo che si apre sostanzialmente con la legge 11 agosto 1991, n. 266 (legge quadro sul volontariato); prosegue con la Disciplina delle cooperative sociali recata dalla legge 8 novembre 1991, n. 381 e si dipana fino al decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 di riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Sul tema, ITALIA VITTORIO, ZUCCHETTI ALBERTO, *Le organizzazioni di volontariato, seconda edizione*, Giuffrè, Milano, 1998. ROSSI G., *Le non profit organizations nel diritto pubblico italiano*, in Ponzanelli G., *Gli enti "non profit" in Italia, Associazioni Fondazioni Volontariato Trust Fondi Pensione*, CEDAM, Padova, 1994, pp.221 ss.; anche CAPUTI JAMBRENGHI, *Profili dell'organizzazione pubblica del volontariato. Parte generale*. Giuffrè, Milano, 1997.

⁴ SANDULLI A.M., *Enti pubblici ed enti privati di interesse pubblico*, in *Giustizia civile*, 1958, i, pp. 1943-1944.

sociative contribuiscono a proteggere. Per non parlare della norma di cui al secondo comma dello stesso articolo 27 che, sulla scia dei nuovi principi di “amministrazione condivisa” e di “amministrazione partecipata” elaborati in dottrina dopo l'avvento della legge 241 del 1990, statuisce come le associazioni di promozione sociale siano legittimate ad intervenire nei procedimenti amministrativi ai sensi dell'art. 9 della legge n. 241/1990⁵.

Vi è poi una terza prospettiva di ricaduta realizzativa del dettato della legge. Si tratta dell'ampia gamma dei destinatari del disposto legislativo considerato, ma soprattutto della diversificata tipologia dei settori coinvolti dall'impianto normativo il settore lato *sensu* sociale e civile, quello culturale e della ricerca etica e spirituale. La legge insomma sembra rivolgersi alla molteplicità dei “soggetti di società civile” non operanti nei mondi della produzione e del mercato, chiamandoli ad un'opera che potremmo definire di “rivitalizzazione della società civile” e di presa in carico da parte di questa di problemi che la sfera pubblica, oramai, non può, essa sola, non diciamo risolvere, ma nemmeno affrontare. In termini più direttamente giuridici, si potrebbe affermare di trovarsi di fronte ad un testo legislativo nel quale il corpo sociale, come parte costitutiva dello Stato-comunità, viene investito, secondo forme propulsive e non impositive, ad intervenire nello sforzo di superamento delle inefficienze o anche solo delle inettitudini dello Stato-apparato.

Mai prima d'ora il legislatore aveva osato tanto, essendosi prevalentemente orientato ad interventi, seppur organici, ma mirati a singole realtà societarie (il volontariato, le cooperative sociali, ecc.); qui l'ambito di ricaduta sembra essere quello più ampio e generale della promozione umana e sociale, in linea con il dettato costituzionale dell'art. 3, secondo comma, nel quale, peraltro, i precedenti interventi legislativi perfettamente rientravano.

Ma il progetto del legislatore appare qui più ambizioso e per questo più problematico, allorquando si abbia riguardo del ruolo particolare che i soggetti direttamente ecclesiastici o comunque legati ai mondi parrocchiali e diocesani possono svolgere come destinatari delle disposizioni normative contenute nella legge.

Su questo punto si può inquadrare, in conclusione, la problematica specifica degli effetti attuativi di questo disposto legislativo per i complessi sistemi ecclesiastici. Se è vero infatti che il preminente *telos* soggiacente al disegno normativo esaminato appare, in fondo, quello del perseguimento della tutela di interessi pubblici, attraverso l'attivazione dei “soggetti di società civile”, la potenziale valorizzazione delle realtà organizzative ecclesiali, pur emergente dalla legge, potrà essere assicurata tanto in quanto queste realtà si di-

⁵ Sul punto, MANTINI, *Associazioni ambientaliste e interessi diffusi nel procedimento amministrativo. Contributo allo studio della disciplina legale del procedimento amministrativo*. CEDAM, Padova, 1990. Anche PUBUSA, *Procedimento amministrativo ed interessi sociali*, Giapichelli, Torino, 1988.

LEGGE QUADRO PER LA REALIZZAZIONE DEI SERVIZI SOCIALI

mostreranno in grado di farsi carico della tutela di interessi, diffusi, collettivi,

od anche solo comunitari, comunque meritevoli di essere definiti pubblici.

Attesa, auspicata, richiesta (da Caritas Italiana, prioritariamente all'approvazione delle pur importanti leggi di settore: L. 266/91, sul volontariato; L. 381/91, sulla cooperazione; D.Lgs. 460/97 sulle ONLUS), è giunta, finalmente in porto (approvata dalla Camera il 31 maggio 2000 e dal Senato il 18 ottobre 2000) la legge 8 novembre 2000, n. 328. Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (in *Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale" n. 265 del 13 novembre 2000 – Serie generale*).

Il faticoso iter di approvazione della legge quadro si iscrive in un lungo percorso: decenni di proposte, soprattutto in parallelo al costituirsi delle Regioni a statuto ordinario (con riferimento al D.P.R. 9/72 e al D.P.R. 616/77) e alle tre riforme della sanità (L. 833/78; D.Lgs. 502/92 e s.m.; D.Lgs. 229/99 e s.m.). Il testo approvato nasce dalla sintesi tra ben 15 progetti di legge e un disegno di legge del Governo Prodi: approvato, in via definitiva, al Senato il 18.10.2000 (con il ritiro di numerosissimi emendamenti, a seguito di diversi ordini del giorno: in particolare il 9.4641.900, del 12.10.2000, relativamente alla definizione di livelli minimi essenziali di assistenza, al principio di sussidiarietà, con particolare riferimento al ruolo delle Regioni, all'esclusione dalla riforma delle IPAB, che non svolgano funzioni socioassistenziali).

1. I PERCORSI STORICI E LE TAPPE DELL'ASSISTENZA: PROFILO RETROSPETTIVO

Uno sguardo, seppur molto sintetico, consente di cogliere il significato "storico" dell'approvazione della legge quadro, che compie, sia pur tra qualche profilo di incertezza e contraddittorietà, il quadro del *welfare* italiano, dentro le numerose fasi che ne hanno contrassegnato lo sviluppo (dal *welfare* residuale, iniziale, istituzionale, totale al *welfare* municipale), ne hanno definito il volto (con le differenziate transizioni: tra *welfare society*, *welfare community*, *community care*), ne hanno stabilito i confini (con i differenziali non solo semantici: tra *welfare* e *well being*), ne hanno strutturato le competenze (in termini di responsabilità: statuali, regionali, locali, del terzo e del quarto settore; di sussidiarietà, verticale e orizzontale; di solidarietà, con l'accesso prioritario, ma con funzioni di universalismo selettivo).

Seppur sinteticamente, vale la pena di ripercorrere le tappe della storia dell'assistenza (beneficenza pubblica, secondo il dettato costituzionale), individuando, in via molto approssimativa e semplificatoria cinque fasi precedenti e cinque fasi susseguenti la carta costituzionale.

Cinque fasi che precedono la Costituzione

La prima fase si riferisce alla seconda metà dell'ottocento e vede

consolidarsi le congregazioni di carità ed altri istituti di cura e di beneficenza, settoriali e categoriali.

La seconda fase vede compiersi il disegno di pubblicizzazione delle opere pie con la troppo nota legge Crispi sulle IPAB (L. 6972/1890 e s.m.) e successivamente la riforma, altamente innovativa per quel tempo, che istituisce gli ospedali per i malati mentali (L. 36/1904).

La terza fase vede nascere e consolidarsi un gruppo di leggi di settore o di area (la protezione della maternità e dell'infanzia, la cura e l'assistenza per i fanciulli illegittimi abbandonati o esposti all'abbandono, l'assistenza per i disabili sensoriali).

La quarta fase struttura e coordina i differenziati interventi: potremmo definirla la fase dei testi unici sulla pubblica sicurezza (R.D. 773/31); sulle leggi sanitarie (R.D. 1265/34); sulla protezione della maternità e dell'infanzia (R.D.L. 2316/34); sulle leggi dei comuni e delle province (R.D. 383/34).

La quinta fase coagula attorno al Comune l'esigenza di attribuzione delle competenze assistenziali. Nasce l'Ente Comunale di Assistenza (ECA) (L. 847/37); si rivedono molte norme precedentemente approvate e si dà forma a nuovi regolamenti oltre che ad altri significativi interventi (consigli di patronato, ricovero dei poliomielitici, assistenza ai carcerati e alle loro famiglie).

La Costituzione repubblicana

Il profilo dell'intervento non può essere che evocato attraverso gli articoli più importanti: art. 2 (diritti inviolabili e dovere inderogabile della solidarietà); art. 3 (diritti civili, politici e sociali); art. 32 (salute); art. 38 (assistenza); art. 117 e 118 (competenze delle Regioni). Giova ricordare come gli ultimi articoli citati siano oggetto, in questi mesi, di legge costituzionale di revisione.

Cinque fasi successive alla Costituzione

La prima fase vede il periodo postbellico della ricostruzione, del consolidamento di molti interventi sanitari e sociali (assistenza ai mutilati e invalidi, ai profughi, ai bambini discinetici) con l'istituzione di diversi enti, tra cui l'Amministrazione Aiuti Internazionali (AAI).

La seconda fase si riferisce all'avvio effettivo delle Regioni a statuto ordinario, con il primo, incerto e frammentato trasferimento delle funzioni statali alle Regioni (D.P.R. 9/72) ed il successivo riordino con un approccio globale, integrato e correlato di funzioni (L. 382/75 e conseguente D.P.R. 616/77: che definisce l'assistenza – art. 22, ne attribuisce le funzioni al Comune – art. 25).

La terza fase concerne il riordino della sanità con l'istituzione del

servizio sanitario nazionale (L. 833/78 e s.m.). Unico soggetto, a livello locale, deputato alla tutela della salute, diventa il Comune (singolo, associato, già precedentemente e per altre funzioni associato, frazione di Comune metropolitano), con lo strumento operativo che è l'Unità sanitaria Locale (USL), titolare di tutte le funzioni sanitarie, già di competenza di diversi enti (Comune, provincia, mutue, ospedali ecc.). Dunque una possibile e virtuosa integrazione istituzionale dei servizi sanitari e assistenziali, in capo ad un unico soggetto (il Comune, associato per ambiti omogenei secondo l'indicazione dell'art. 25 del D.P.R. 616/77). Si avvia il processo di approvazione (che interesserà anche le successive fasi) di leggi quadro di settore (malati mentali – L. 180/78; disabili – L. 104/92; immigrati extracomunitari - L. 40/98; tossicodipendenti – D.P.R. 309/90 e L. 45/99; minori L. 216/91 e L. 285/97, ecc.) e la definizione della legge sulle autonomie locali (L. 142/1990 e s.m.: testo ora abrogato, in quanto ri-assunto nel testo unico – D.Lgs. 267/2000).

La quarta fase segna la revisione della prima riforma sanitaria, con una legge delega (L.421/92), che si riferisce anche alla finanza locale, al sistema pensionistico e al pubblico impiego. Per quanto riguarda la sanità il problema appare legato all'inefficienza delle USL e all'incremento della spesa. I D.Lgs. 502/92 e 517/93 modificando radicalmente (?) la prima riforma, istituiscono l'Azienda Sanitaria Locale (ASL), la cui natura pubblica regionale distanzia i rapporti istituzionali con l'altro soggetto, il Comune, esponendo l'integrazione sociosanitaria a un grande *vulnus*. Anche la remunerazione non fa riferimento al costo dei fattori produttivi, bensì al costo delle prestazioni (tramite i troppo oramai noti DRG o Raggruppamenti Omogenei per Diagnosi).

La quinta fase riassume i grandi mutamenti segnati dalle leggi Basanini (e per quanto riguarda il nostro argomento si segnala il D.Lgs. 112/1998), accanto alla riforma ter della sanità, oggetto di un'ulteriore legge delega (L. 419/1998). Il conseguente decreto legislativo (n. 229/99 e s.m.) pone in essere molti correttivi, ridefinendo i compiti dei comuni (a livello di programmazione regionale e di programmazione nel distretto sociosanitario), articola correttamente la differenziata tipologia dell'integrazione sociosanitaria, precisa e struttura la programmazione nazionale e regionale (vincolando l'autorizzazione al funzionamento e l'accreditamento dei soggetti gestori e i conseguenti accordi contrattuali). Mancava dunque la legge quadro sull'assistenza a dar compiutezza al disegno programmatico e organizzativo dei servizi alla persona: la citata L. 328/2000, della quale esamineremo contenuti, livelli, articolazioni organizzative e funzionali, insieme con l'ultima legge quadro, approvata in via definitiva al Senato il giorno 8 novembre 2000, recante "*Disciplina delle associazioni di promozione sociale*" (L. 7 dicembre 2000, n. 383, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 300 del 27 dicembre 2000).

2. POSSIBILI E DIFFERENZIATI PARADIGMI DI LETTURA: PROFILO INTERPRETATIVO

Come si è accennato più sopra, la legge quadro compie un itinerario e delinea un percorso. Resta altrettanto vero che possono essere differenziati i paradigmi ermeneutici, che – legittimamente – portano ad esiti valutativi differenziati. Per cogliere la complessità del testo e insieme la multidimensionalità dello stesso contesto, si suggeriscono possibili approcci di lettura, con i conseguenti paradigmi ermeneutici.

- La legge suppone e in qualche modo esprime una concezione di *politica sociale*. Tra le molte forme, quale essa privilegia? Essa si avvicina di più ad una concezione assistenziale, ad una concezione con fini di controllo sociale, ad una propria di riproduzione sociale allargata, ad una concezione propria della forma di realizzazione dei diritti sociali di cittadinanza? Risponde ai bisogni dei più poveri o si espone alla garanzia di servizi per tutti, sia pure nella forma di quell'ossimoro, che oggi viene riassunto nella formula di un "universalismo selettivo"?
- La legge assume qualche forma del cosiddetto Stato sociale? Si può parlare di stato minimo, di stato assistenziale o di "stato limitato", quale forma riflessiva societaria (Zamagni)?
- La legge quadro può essere interpretata anche a partire dai possibili *modelli teorici* sottesi, quasi alla ricerca di possibili
 - *tipologie normative*: dal modello residuale al modello acquisitivo-performativo; dal modello istituzionale-retributivo al modello totale di welfare;
 - *tipologie operative*: dai programmi condizionali a quelli evolutivi-incrementali e a quelli relazionali.
- Altre voci potrebbero arricchire il panorama ermeneutico dei diversi paradigmi: solo in via indicativa ed esemplificativa, si potrebbe fare riferimento a: quali *diritti di cittadinanza*, quali *livelli di integrazione*, quali i *soggetti gestori*, quali *criteri di inclusione o di esclusione*, quale *correlazione tra solidarietà, responsabilità e sussidiarietà*, quali le *forme dell'accessibilità*, quali i *modelli organizzativi* previsti, quali forme di *valutazione qualitativa dell'integrazione* degli interventi e dei servizi alla persona?
- Ancora, e ulteriormente, ci si può chiedere:
 - quali sono i *principi* in base ai quali sono individuati i fruitori dei servizi previsti?
 - Quali sono i *tipi di prestazioni* e interventi, di servizi e di presidi, che devono essere predisposti e dunque garantiti?
 - Quali le *strategie programmatiche, organizzative e valutative* per l'erogazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali?

– Quali le *metodologie individuate* e quali le strade percorse per finanziare gli interventi previsti?

L'analisi e lo sguardo contenutistico della legge, che si esplicita nel paragrafo successivo, cercherà di dare risposta, soprattutto, a questi ultimi interrogativi.

3. L'ANALISI DELLA LEGGE QUADRO: PROFILO CONTENUTISTICO

L'articolato della legge si suddivide in sei Capi e si compone di trenta articoli.

Capo I – Principi generali del sistema integrato di interventi e servizi sociali (*artt. 1-5*)

Capo II – Assetto istituzionale e organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (*artt. 6-13*)

Capo III – Disposizioni per la realizzazione di particolari interventi di integrazione e di sostegno sociale (*artt. 14-17*)

Capo IV – Strumenti per favorire il riordino del sistema integrato di interventi e servizi sociali (*artt. 18-21*)

Capo V – Interventi, servizi ed emolumenti economici del sistema integrato di interventi e servizi sociali (*artt. 22-26*)

Sezione I – Disposizioni generali (*art. 22*)

Sezione II – Misure di contrasto alla povertà e riordino degli emolumenti economici assistenziali (*artt. 23-26*)

Capo VI – Disposizioni finali (*artt. 27-30*)

Cercando di analizzare i profili essenziali del testo legislativo, si farà cenno esplicito ai principi generali, che si riferiscono alla risposta ai bisogni del cittadino e alla titolarità dei soggetti gestori, con particolare attenzione a coloro, che a qualunque titolo fanno riferimento al terzo (volontariato, cooperazione sociale, associazionismo, ONLUS) e al quarto settore (mutuo e auto aiuto, responsabilità familiari).

⇒ Nell'ambito dei principi generali e delle finalità, la Repubblica *assicura* (un sistema integrato), *promuove* (qualità della vita, pari opportunità, diritti di cittadinanza e non esclusione), *previene, elimina o riduce* (condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da reddi-

to inadeguato, difficoltà sociali, condizioni di non autonomia). Contenutivamente si fa riferimento al *D.Lgs. 112/98*.

- ⇒ *Soggetti* della programmazione e dell'organizzazione dei servizi alla persona sono gli *Enti Locali*, le *Regioni* e lo *Stato* (l'ordine è sempre quello che esibisce maggior vicinanza al cittadino): essi, operando secondo i principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali, *riconoscono* ed *agevolano* il ruolo delle ONLUS, delle organizzazioni della cooperazione, delle associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni ed enti di patronato, organizzazioni di volontariato, enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese (*art. 1, c. 4*).
- ⇒ Gli stessi soggetti (anche se l'enumerazione è un poco differente e sono non citati gli enti riconosciuti delle confessioni religiose, ancorché ricompresi e ricomprendibili nella dizione "e altri soggetti privati": *art. 1, c. 5*), insieme con i soggetti pubblici, *provvedono alla gestione e all'offerta* dei servizi, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi. Il sistema integrato ha tra i suoi scopi quello della *promozione della solidarietà sociale*, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità della solidarietà organizzata (*art. 1, c. 5*). Viene altresì garantita la partecipazione attiva dei cittadini (con il contributo delle organizzazioni sindacali e delle associazioni sociali di tutela degli utenti).
- ⇒ Le disposizioni della legge quadro costituiscono *principi fondamentali* ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e pertanto le Regioni debbono adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni contenute nella legge.
- ⇒ I *soggetti portatori del diritto* alle prestazioni sono i cittadini italiani, i cittadini appartenenti all'Unione Europea, i cittadini stranieri, individuati secondo l'art. 41 del Testo unico sulla disciplina dell'immigrazione (*D.Lgs. 286/98*). Ai profughi, agli stranieri e agli apolidi sono garantite le misure di prima assistenza. Il Sistema Integrato Di Interventi e Servizi Sociali (d'ora in poi SIDISS) ha *carattere di universalità* e i soggetti gestori (pubblici) *sono tenuti* a realizzare il sistema che garantisce i livelli essenziali e uniformi (di cui *all'art. 22*) e a consentire l'esercizio del diritto soggettivo a beneficiare delle prestazioni economiche (di cui *all'art. 24*): con *accesso prioritario* ai soggetti in condizione di povertà, con limitato reddito, con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze, ai soggetti sottoposti a provvedimento dell'Autorità giudiziaria. Occorrono parametri di valutazione, stabiliti dai Comuni, in base ai criteri del Piano nazionale (di cui *all'art. 18*); i soggetti erogatori hanno l'obbligo di informare i destinatari sulle prestazioni, di cui possono fruire, sui requisiti di accesso e sul-

le modalità di erogazione.

- ⇒ La legge stabilisce i *principi* (coordinamento e integrazione, concertazione cooperazione) *per la programmazione* degli interventi e delle risorse del SIDISS; si fa riferimento, in particolare alle molteplici forme di accordo: programmazione negoziata, intesa istituzionale di programma, accordi di programma-quadro, patto territoriale, contratto di programma, contratto d'area. I soggetti pubblici promuovono azioni per favorire la *pluralità di offerta* dei servizi, garantendo il *diritto di scelta* fra gli stessi.
- ⇒ La realizzazione del SIDISS si avvale di un *finanziamento plurimo* a cui concorrono, nell'ambito delle rispettive competenze e funzioni assegnate dalla legge, soggetti diversi: Enti Locali, Regioni e Stato.
- ⇒ Di particolare rilievo è il compito attribuito agli stessi soggetti per la promozione di azioni finalizzate al *sostegno* e alla *qualificazione dei soggetti operanti nel Terzo Settore* (politiche formative e interventi per l'accesso agevolato al credito e ai fondi dell'Unione europea). Le Regioni, in particolare, sulla base di un atto di indirizzo e coordinamento del Governo (da emanarsi entro 120 giorni dall'entrata in vigore della presente legge) adottano *specifici indirizzi* per regolamentare i rapporti tra enti locali e *Terzo Settore*, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi, così come gli enti pubblici promuovono azioni per favorire trasparenza e il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali, che consentano ai soggetti del *Terzo Settore* piena espressività della propria progettualità. Gli stessi criteri valgono per la valorizzazione del volontariato (art. 5).
- ⇒ La legge esplicita, ulteriormente, le *funzioni dei Comuni* (art. 6), con particolare riferimento alla titolarità, all'elenco delle attività (programmazione, progettazione, realizzazione del sistema dei servizi, erogazione, autorizzazione, accreditamento e vigilanza, partecipazione alla definizione degli ambiti territoriali, definizione dei parametri di valutazione), ai compiti cui provvedere (promuovere, adottare, effettuare, garantire). Il Comune assume altresì gli obblighi connessi all'eventuale integrazione economica, laddove si renda necessario il ricovero in struttura residenziale, per colui che ha la residenza, prima del ricovero. Sono individuate le *funzioni della Provincia* (art. 7) e *della Regione* (art. 8), con particolare attenzione per le funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo e di promozione. La Regione esercita le funzioni, tra cui le più rilevanti sono riconducibili a: determinazione degli ambiti territoriali, definizione di criteri per l'autorizzazione, l'accreditamento e la vigilanza, l'istituzione di registri dei soggetti autorizzati, i criteri per la concessione dei "titoli" per i servizi e per la determinazione del concorso dell'utente al costo delle prestazioni, la determinazione dei criteri per la definizione delle tariffe, che i Comuni debbono ai soggetti erogatori accreditati, l'esercizio del potere sostitutivo, le procedure per i reclami e la possibile istituzione degli uffici di tutela e il trasferi-

mento, con legge, delle residue funzioni socio-assistenziali della Provincia (di cui all'art. 5 della L. 67/93). Infine vengono individuate le *funzioni dello Stato* (art. 9), riconducibili alla determinazione dei principi e obiettivi della politica sociale, attraverso il Piano nazionale, l'individuazione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza e della fissazione di requisiti minimi per l'autorizzazione (da sottoporre alla Conferenza unificata), determinazione dei requisiti e dei profili professionali per le professioni sociali, esercizio dei poteri sostitutivi.

- ⇒ L'art. 10 della legge tratta della *disciplina relativa alle IPAB*, delegando il Governo ad emanare un D.Lgs., entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, sulla base di principi e criteri direttivi, esplicitati e riferibili all'inserimento delle IPAB nella programmazione regionale, alla trasformazione della forma giuridica con l'applicazione, nel caso, di un regime giuridico del personale di tipo privatistico e di forme di controllo relative all'approvazione degli statuti, bilanci, spese di gestione del patrimonio, investimenti, alienazioni ecc., alla previsione della possibilità di trasformazione delle IPAB in associazioni o in fondazioni di diritto privato, all'adeguazione (entro due anni dall'entrata in vigore del D.Lgs.) degli statuti per le IPAB che svolgono esclusivamente attività di amministrazione del proprio patrimonio, alla previsione di linee di indirizzo e criteri per l'accorpamento e fusione di IPAB, di separazione della gestione dei servizi da quella dei patrimoni, di scioglimento delle IPAB in casi particolari. Le Regioni dovranno adeguare la propria disciplina ai principi del D.Lgs., entro 180 giorni dalla sua entrata in vigore.
- ⇒ L'assetto istituzionale tratta altresì tre problemi di particolare interesse: l'*autorizzazione* e l'*accreditamento* (rilasciati dai Comuni, su indicazione regionale, che fa riferimento, per l'autorizzazione, agli indirizzi nazionali e a condizioni particolari per i servizi sperimentali), le *figure professionali sociali* (con riferimento alla definizione di profili e alle modalità di accesso alla dirigenza), la *Carta dei servizi sociali* (il cui schema è da adottarsi dai soggetti erogatori entro sei mesi dall'emanazione del D.P.C.M. – entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge – che definisce lo schema generale di riferimento). La carta dei servizi definisce i criteri per l'accesso, le modalità di funzionamento, le condizioni per facilitare le valutazioni, le procedure per assicurare la tutela degli utenti.
- ⇒ Tra le disposizioni per la realizzazione di particolari interventi, giova ricordare l'attenzione rivolta dalla legge ai *progetti individuali per le persone disabili* (art. 14), al *sostegno per le persone anziane non autosufficienti* (art. 15), alla *valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari* (art. 16), con particolare riferimento al ruolo della famiglia, al riferimento familiare dei livelli essenziali delle prestazioni, all'individuazione delle priorità, tra cui: erogazione dell'assegno di cura e altri interventi, politiche di concilia-

zione tra tempo di cura e di lavoro, servizi formativi e informativi per la genitorialità, aiuto e sostegno domiciliare, servizi di sollievo, per l'affido familiare, con particolare riferimento ai prestiti sull'onore, consistenti in finanziamenti a tasso zero, alle possibili agevolazioni fiscali e tariffarie, riduzioni dell'ICI per la prima casa, misure di agevolazioni fiscali per spese sostenute per persone non autosufficienti o disabili (nella Finanziaria 2001); ai *titoli per l'acquisto di servizi sociali* (da regolamentarsi da parte delle Regioni (art. 17).

- ⇒ Gli strumenti per favorire il riordino del sistema sono individuati essenzialmente nel *Piano nazionale* e nei *Piani regionali* degli interventi e dei servizi sociali (art. 18), per i quali, in maniera molto analitica si identificano i contenuti: dai requisiti delle prestazioni proprie dei livelli essenziali alle priorità degli interventi, dagli indicatori di verifica ai criteri per la disciplina del concorso al costo dei servizi. Il primo piano nazionale è adottato entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge e quelli regionali entro 120 giorni dall'adozione del Piano nazionale; nel *Piano di zona* (art. 19), nel *Fondo nazionale per le politiche sociali* (art. 20), nel *Sistema informativo dei servizi sociali* (art. 21).
- ⇒ Di particolare interesse e di importanza strategica appare la *definizione del SIDISS* (art. 22), al punto che i contenuti dell'articolo in oggetto avrebbero trovato sistemazione più idonea all'architettura della legge, tra i primi articoli, laddove si tratta dei principi generali del SIDISS. Viene definito il sistema integrato e si individuano *gli interventi costituenti il livello essenziale delle prestazioni sociali*: misure di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, misure economiche per favorire vita autonoma in persone totalmente dipendenti, interventi di sostegno per minori, misure per il sostegno delle responsabilità familiari, misure di sostegno alle donne in difficoltà, interventi per la piena integrazione dei disabili, interventi per anziani e disabili, a livello domiciliare e residenziale, prestazioni integrate di tipo socioeducativo per contrastare le dipendenze, informazione e consulenza alle famiglie. Si definiscono altresì le indicazioni normative per gli interventi per minori e le prestazioni comunque dovute dalle Regioni (servizio sociale professionale, servizio di pronto intervento, assistenza domiciliare, strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali, centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario).
- ⇒ Altri interventi sono relativi alla definizione del *Reddito minimo di inserimento*, già sperimentato (D.Lgs. 237/98), nel senso di una sua estensione e generalizzazione e di un suo inserimento nei livelli uniformi ed essenziali per quanto attiene, in particolare, le misure di contrasto delle povertà, di sostegno al reddito e servizio di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora; alla delega al Governo

(180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge) per il *riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo*. Contenu- ti e criteri del D.Lgs. sono riferibili: alla riclassificazione delle indennità, con la previsione di specifiche forme di sostegno economico (reddito mi- nimo per la disabilità totale, reddito minimo per la disabilità parziale, in- dennità per favorire la vita autonoma e la comunicazione), alla cumulabi- lità, alla fissazione dei requisiti psicofisici e reddituali individuali per la con- cessione degli emolumenti, alla corresponsione di nuovi trattamenti, all'e- quiparazione, alla disciplina del regime transitorio, alla revisione e snelli- mento delle procedure (sportello unico), alla procedura di approvazione del Decreto legislativo; all'*accertamento della condizione economica del richiedente* (il cosiddetto redditometro di cui al *D.Lgs. 109/98* e s.m.), al- l'*utilizzo dei fondi integrativi per prestazioni sociali*.

⇒ Le disposizioni finali si riferiscono all'istituzione della *Commissione di in- dagine sull'esclusione sociale* (istituzione, funzioni, relazione al Governo ogni anno, composizione e oneri derivanti dal suo funzionamento) (*art. 27*); agli *interventi urgenti per le situazione di povertà estrema* (*art. 28*), al- le *disposizioni sul personale* (assunzione di 100 unità di personale per l'at- tuazione della legge e di particolari adempimenti) (*art. 29*). Conclude la legge l'*art. 30*, relativo alle abrogazioni (riferite al domicilio di soccorso, al- la normativa sulle IPAB e a tutte le norme sulle provvidenze economiche per i disabili).

Il forse troppo veloce e sintetico quadro descrittivo consente di co- gliere l'ampiezza e l'articolazione sufficientemente organica, anche se talvol- ta non esente da squilibri propositivi (eccedenti) ed espositivi (non sempre chiarissimi).

4. LE TRANSIZIONI DALLA LEGGE QUADRO: PROFILO PROSPETTICO

Ci chiediamo, in questa quasi conclusiva riflessione sulla legge, quali transizioni potranno e dovranno essere attese ed insieme propiziate, per una virtuosa implementazione dei principi e dei criteri *sottesi al* e *intesi dal* testo legislativo. In estrema sintesi e quasi per slogan, capaci di evocare e di alludere precise transizioni, si può forse tracciare il seguente percorso:

- da un controllo sistemico a forme di azione sociale;
- da una selezione piramidale e verticistica (o matriciale) ad una “composi- zione reticolare”;
- da una centralità dello Stato (legittimante e gestore) ad una pluralità di at- tori (regioni, enti locali, terzo e quarto settore);
- da una delega ad apparati verticali e verticistici ad un'autonomizzazione delle istituzioni, per un welfare municipale;

- da una concezione di “politiche pubbliche” alle forme istitutive ed espressive della *community care*;
- da un approccio normativo unicentrico ad un approccio configurativo policentrico;
- da interventi categoriali a progetti individuali e personalizzati;
- da interventi riparativi ad interventi promozionali e preventivi;
- da interventi disomogenei e discrezionali ad interventi uniformi ed essenziali;
- dalla separazione e dalla separatezza dei servizi all’integrazione sociosanitaria (interistituzionale, funzionale e professionale);
- dalla somma delle prestazioni alla garanzia dell’appropriatezza;
- dal territorio disarticolato (del comune singolo) alla forme della *community care* (del comune associato, per la gestione di funzioni sociali);
- dalla frammentazione delle risposte alla rete integrata delle opportunità;
- dall’attenzione all’individuo alla promozione della persona, dentro le responsabilità familiari e nelle formazioni sociali.

5. ESPlicitAZIONE DEI NODI CRITICI: PROFILO PROBLEMATICO

In sede introduttiva al presente contributo, avevamo accennato ad alcuni nodi problematici, correlati alla composizione plurima e plurale (dai diversi profili contenutistici e ideologici) delle sedici proposte di legge, che andavano unificate, plasmate e ricondotte ad unità ispirativa e ad architettura coerente. Lo sforzo è sostanzialmente riuscito, anche se si ritrovano qua e là nodi e snodi critici, talora problematici. Ne accenniamo a qualcuno, senza pretese esaustive e conclusioni esaurienti.

- Resta problematico il rapporto con la sanità, anche se il testo della legge assume molti paradigmi simili e paralleli (livelli uniformi ed essenziali, autorizzazione e accreditamento, piano nazionale, regionale e zonale ecc.): non si parla qui di accordi contrattuali, il rimando all’integrazione è al *D.Lgs. 229/99, art. 3 septies*, che a sua volta rinvia ad un atto di indirizzo e coordinamento: quali delle prestazione proprie dell’integrazione sociosanitaria saranno sottoposte ad autorizzazione, accreditamento da parte delle ASL e quali da parte del Comune? Resta ancora irrisolto il problema dell’integrazione istituzionale (essendo separati i due soggetti gestori); non avendo accolto la proposta di Caritas Italiana e della Fondazione Zancan, di un’unica azienda per i servizi alla persona, ai sensi del *D.Lgs. 267/2000*.
- Non sempre appare chiara la posizione soggettiva del cittadino (*art. 3, c. 4*); quali i criteri della pluralità di offerta, per garantire il diritto di scelta, anche in alternativa alle prestazioni economiche?

- Il diritto soggettivo del cittadino appare limitato, nell'espressione dell'*art. 2, c. 2*, al beneficio delle provvidenze economiche, anche se si afferma in più occasioni l'universalità delle prestazioni (livelli uniformi ed essenziali) (*art. 2, c. 2*), il diritto alle prestazioni (*art. 2, c. 1*), l'obbligo degli enti ad erogare i servizi essenziali (*art. 22*).
- Possibile conflittualità nella definizione dell'autorizzazione al funzionamento, dell'accreditamento e della vigilanza (per le Regioni: *art. 8, c. 3, lett. f*): si fa riferimento ai requisiti minimi fissati dallo Stato; ma in effetti all'*art. 9, c. 1, lettera c*) i requisiti stabiliti dallo Stato sono riferiti alla sola autorizzazione.
- Possibile interpretazione restrittiva del dovere del Comune di provvedere al pagamento delle tariffe, almeno per i servizi residenziali: l'*art. 6, c. 4* fa riferimento agli obblighi connessi all'eventuale integrazione economica; in verità all'*art. 8, c. 3, lett. n*) la Regione determina i criteri per le tariffe che i Comuni sono tenuti a corrispondere ai soggetti accreditati; e all'*art. 11, c. 3* "I comuni... corrispondono ai soggetti accreditati tariffe per le prestazioni erogate". L'interpretazione potrebbe riferirsi all'obbligo del Comune di intervento, quando il cittadino scelga un servizio residenziale qualunque; ci sarebbe l'obbligo del pagamento delle tariffe per i servizi accreditati, con la possibilità di rivalersi, secondi i criteri di cui all'*art. 25*.
- Disparità di trattamento per gli enti religiosi (cfr. *art. 1, c. 4*), di cui gli enti pubblici riconoscono e agevolano il ruolo, ma che sembrano essere esclusi dalla possibilità di gestione e offerta dei servizi (*art. 1, c. 5*), anche se forse ricompresi nella dizione "e altri soggetti sociali".
- Possibile frammentazione nell'identificazione di alcune tipologie di persone portatrici di bisogno: perché solo disabili e anziani non autosufficienti? Forse valeva la pena di lasciare la categorizzazione propria dell'universalismo (*art. 2*).
- L'affermazione dell'universalismo (seppur selettivo) (*art. 2, c. 2*) appare in contraddizione con l'accesso prioritario di alcune categorie (*art. 2, c. 3*).
- Appare incerta la definizione dei "titoli di servizio". La scelta è da riferirsi ai servizi accreditati, come sostitutivi delle prestazioni economiche (con esclusione di quelle proprie dell'*art. 24, c. 1, lett. a*), *nn. 1 e 2* e delle pensioni).
- Forse è discutibile anche la scelta dell'abrogazione di alcuni, limitatissimi testi (domicilio di soccorso, normativa sulle IPAB e interventi economici per le disabilità).
- Quale rapporto tra la normativa quadro della presente legge e le numerose leggi di settore, più sopra citate (e non abrogate)?
- I riferimenti alla Carta dei servizi sembrano eccessivi e forse impropri, laddove si afferma che "al fine di tutelare le posizioni soggettive e di rendere immediatamente esigibili i diritti soggettivi riconosciuti, la carta dei servi-

Publicit Cariplo Pag. 1
come numero prec.
gi in vostro possesso

Publicit Cariplo Pag. 2
come numero prec.
gi in vostro possesso

Pubblicità Cariplo Pag. 3
come numero prec.
già in vostro possesso

Publicit Cariplo Pag. 4
come numero prec.
gi in vostro possesso

zi... prevede per gli utenti al possibilità di attivare ricorsi...” (art. 13, c. 2).

- Il riferimento alla titolarità del Comune per i soggetti residenti si trova solo all'*art. 6, c. 4*; vale solo per l'integrazione economica di persona per la quale si renda necessario il ricovero in struttura residenziale? Sarebbe stato utile almeno richiamare quanto affermato dal *D.Lgs. 128/98 (art. 128, c. 2)* che tra l'altro non fa riferimento alla residenza, ma alla persona umana (essendo stata, tra l'altro, abrogata, dalla legge quadro, la norma del domicilio di soccorso).

Si potrebbero forse fare altre annotazioni (il finanziamento insufficiente, ecc.). Forse giova ricordare che, evocando M. Weber, la cultura non si fa per decreto. Non vorremmo però, che, un poco italicamente, ci si lamenti di una legge, quando non c'è e la si critichi solo, e talvolta anche ingiustamente oltre che polemicamente, quando c'è.

Se si avrà voglia di dare attuazione al complesso quadro delle norme qui menzionate, sarà possibile dare compimento, se non a tutte, almeno a molte delle transizioni virtuose, sempre in questo contributo, forse troppo sinteticamente evocate.

DOCUMENTAZIONE

SCUOLE PARITARIE ED EQUIPARAZIONE AL TRATTAMENTO FISCALE DELLE ONLUS

Indicazioni elaborate da un gruppo di esperti su incarico del Comitato per gli Enti e i Beni ecclesiastici e dell'Ufficio Nazionale per l'educazione, la scuola e l'università della CEI

Premesse

1. L'attività scolastica "privata", in quanto prestazione di servizi verso corrispettivo, è stata ricondotta finora alle attività "commerciali", che danno origine a reddito di impresa indipendentemente dalla finalità, di lucro o meno, perseguita dal gestore.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione (sent. 9529/1999) ha ritenuto "commerciale" anche l'attività di una scuola materna parrocchiale, dovendosi escludere che la "funzione educativa e di istruzione svolta dall'asilo, corrisponda alle finalità istituzionali della parrocchia".

2. Il D.Lgs. n. 460/1997 prevede l'attività di "istruzione" tra quelle esercitabili da ONLUS (organizzazioni non lucrative di utilità sociale) (art. 10, c. 1, lett. a), richiedendo, però, per la sussistenza del requisito dell'esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale, necessaria per la decommercializzazione ai fini fiscali dell'attività medesima, che lo svolgimento dell'attività avvenga a favore di persone in condizioni di svantaggio o di stranieri per finalità di aiuto umanitario (c. 2 dello stesso art. 10 e art. 12).

3. La legge 62 del 10 marzo 2000 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione) al c. 8 dell'art. 1 afferma che "alle scuole paritarie, **senza fini di lucro**, che abbiano i requisiti di cui all'articolo 10 del **decreto legislativo n. 460 del 1997**, è riconosciuto il trattamento fiscale previsto dal suddetto decreto e successive modificazioni".

Poiché le scuole paritarie, svolgendo un servizio pubblico, devono accogliere chiunque, accettandone il progetto educativo, richieda di iscriversi, non può ritenersi compreso, tra i requisiti di cui al predetto art. 10 del D.Lgs. n. 460, quello che limita l'attività di istruzione a favore di persone svantaggiate o, limitatamente agli aiuti umanitari, di stranieri, perché sarebbe in contrasto con la nozione stessa di scuola paritaria. In tal senso si è espresso anche lo specifico ordine del giorno "legislativo", presentato alla Camera dei Deputati, formulato in senso impegnativo per il Governo e da questo accettato in sede di approvazione della legge 62/2000.

4. Per scuola non deve intendersi il complesso dei beni organizzato per la prestazione del servizio dell'istruzione, ma il *soggetto giuridico che ha la titolarità della gestione* della scuola.

1. Raccordo tra legge 62 e D.Lgs. 460

I presupposti per l'inserimento delle scuole nel trattamento fiscale agevolato proprio delle ONLUS **sono due**:

a) la scuola deve avere ottenuto il **riconoscimento di scuola "paritaria"**, come dispone l'art. 4 della legge 62/2000 e alle condizioni ivi stabilite (v. comunque *infra* al § 3.4);

b) la scuola, o più esattamente il soggetto gestore, **non deve avere finalità lucrativa**, vale a dire la distribuzione degli utili agli associati, agli amministratori, ai fondatori o ai dipendenti; gli utili vanno reinvestiti nell'attività oppure destinati agli scopi propri della scuola, tra i quali certamente vi è quello di favorire la frequenza della medesima attraverso il contenimento delle rette.

Devono considerarsi enti privi di finalità lucrativa gli enti privati aventi personalità giuridica quali le fondazioni e le associazioni riconosciute, le IPAB privatizzate e gli enti senza personalità giuridica (associazioni non riconosciute).

Anche gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti ai sensi della legge del 20 maggio 1985, n. 222 (istituti religiosi, parrocchie, ecc...) possono essere trattati fiscalmente alla stregua delle ONLUS quanto all'attività di istruzione eventualmente svolta sotto forma di scuola paritaria.

Sono escluse dal trattamento fiscale previsto per le ONLUS le società che gestiscono scuole paritarie, in quanto soggetti aventi istituzionalmente finalità lucrative.

Rimane dubbio se le richiamate agevolazioni siano estensibili alle IPAB, non risultando chiaro il rapporto tra c. 8 dell'art. 1 della legge 62 e c. 10 dell'art. 10 del D.Lgs. 460.

2. Requisiti per usufruire del trattamento fiscale ONLUS

2.1 I requisiti individuati in generale per le ONLUS dal c. 1 dell'art. 10 sono:

- *esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale* (art. 10, c. 1, lett. b);
- *divieto di svolgere attività diverse*, ad eccezione di quelle ad esse direttamente connesse (lett. c). Con riferimento a queste ultime v. *infra* al § 3.3;
- *divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione* nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'organizzazione, a meno che la destinazione o la distribuzione non siano imposte per legge o siano effettuate a favore di altre ONLUS che per legge, statuto o regolamento fanno parte della medesima ed unitaria struttura (lett. d);
- *obbligo di impiegare gli utili* o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse (lett. e);
- *obbligo di devolvere il patrimonio*, in caso di scioglimento dell'organizzazione per qualunque causa, al altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale o a fini di pubblica utilità, sentito l'organismo di controllo, salvo diversa destinazione imposta dalla legge (lett. f);
- *obbligo di redigere il bilancio o rendiconto annuale* (lett. g);

- *disciplina uniforme del rapporto associativo* e delle modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati o partecipanti maggiori d'età il diritto di voto per l'approvazione e modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione (lett. h);
- *uso dell'acronimo "ONLUS"* (o della locuzione "organizzazione non lucrativa di utilità sociale") nella denominazione e in qualsivoglia segno distintivo o comunicazione rivolta al pubblico (lett. i).

2.2 I requisiti riguardanti le scuole paritarie

Come afferma il c. 8 dell'art. 1 della L. 62/2000, per vedersi riconosciuto il trattamento fiscale delle ONLUS le scuole devono avere i **requisiti** previsti per queste dal D.Lgs. 460.

Tuttavia, data la loro finalità (istruzione):

- a) quale che sia il gestore della scuola**, non è richiesto "*l'esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale*" previsto dai commi 2 e 3 del medesimo art. 10 del D.Lgs. 460. Tale interpretazione è confermata peraltro dall'O.d.G. fatto proprio dal Governo, di cui si è detto;
- b) se il gestore della scuola è un ente ecclesiastico**, non si dà l'obbligo di usare la denominazione ONLUS, prevista dalla lett. i) del c. 1 dell'art. 10, accanto a quella specifica della scuola (cfr. c. 7, art. 10, D.Lgs. 460);
- c) se il gestore è un ente ecclesiastico o una fondazione**, ai sensi del c. 7, dell'art. 10, del D.Lgs. 460 non si applica il requisito del c. 1, lett. h).

La disposizione della lett. h) riguarda l'organizzazione interna dell'ente gestore. Essa deve essere ordinariamente improntata al principio della "*democraticità*" e della "*non temporaneità*" della qualità di socio. La deroga prevista espressamente per le fondazioni e per gli enti ecclesiastici è apprezzabile e va riconnessa alla loro peculiare natura.

Tale deroga riguarda **anche enti gestori semplicemente "riconosciuti"** dalla Chiesa Cattolica senza che abbiano la qualifica di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto.

2.3. Ferme le esclusioni di cui al § 2.2, i requisiti richiesti per le ONLUS, indicati dalle lettere da c) ad i) dell'art. 10 del D.Lgs. 460, impongono di procedere a quanto segue:

- per quanto riguarda la lett. c), è opportuno che il P.O.F. (piano dell'offerta formativa) individui la gamma di attività, ad evitare equivoci circa le attività "*connesse*";
- per quanto riguarda la lett. d), e), f): occorre inserire nello statuto del soggetto gestore, o nel regolamento dell'attività d'istruzione per quanto concerne gli enti ecclesiastici, quanto ivi previsto;
- per quanto riguarda la lett. g), va fatto riferimento al bilancio della "*scuola*", che deve essere separato, per esempio, da quello dell'istituto religioso o dell'ente parrocchia.

AGEVOLAZIONE	SOGGETTI INTERESSATI	NOTE
<p>Decommercializzazione dell'attività di istruzione quale scuola paritaria. L'esercizio di attività di istruzione da parte delle scuole paritarie non costituisce, ai fini delle imposte sui redditi, esercizio di attività commerciale (1); ne consegue che l'ente gestore mantiene, anche se non ente ecclesiale, la qualifica di ente non commerciale.</p>	Tutti i soggetti gestori senza fini di lucro diversi dalle cooperative.	<i>(1) Si evidenzia che – secondo il Ministero delle finanze – per effetto della decommercializzazione dell'attività di istruzione quale scuola paritaria, i fabbricati strumentali da queste posseduti a titolo di proprietà o altro diritto reale e adibiti alla predetta attività, acquistano autonomia reddituale e sono produttivi di reddito fondiario (cfr. circolare del predetto Ministero, n. 244 del 20/12/1999, relativa anche agli immobili delle ONLUS)</i>
<p>Non concorso delle attività connesse alla formazione del reddito imponibile, pur mantenendo le stesse la natura di attività commerciale.</p>	Tutti i soggetti gestori senza fini di lucro diversi dalle cooperative.	
<p>Ritenute alla fonte. Non si applica la ritenuta d'acconto del quattro per cento sui contributi corrisposti dagli enti pubblici.</p>	Tutti i soggetti gestori senza fini di lucro comprese le cooperative.	
<p>Detrazione delle liberalità in favore delle scuole paritarie. Le erogazioni liberali in denaro, fino a 4 milioni, sono detraibili dall'imposta lorda nella misura del 19%.</p>	Persone fisiche, enti non commerciali.	
<p>Deduzione delle liberalità in favore delle scuole paritarie. Le erogazioni liberali in denaro sono deducibili dal reddito d'impresa per un importo non superiore a 4 milioni o al 2% del reddito d'impresa dichiarato.</p>	Imprese commerciali.	

<p>Erogazioni liberali in natura fatte dalle imprese in favore delle scuole paritarie.</p> <p>a) È riconosciuta alle imprese la possibilità di "prestare" i propri dipendenti ad una scuola paritaria beneficiando della deduzione prevista dalla legge, entro i limiti e con le condizioni da essa disposti (cfr. art. 65, c. 2, c-septies, TUIR);</p> <p>b) è consentito alle imprese di cedere alle scuole paritarie, gratuitamente o senza alcun limite, derrate alimentari e prodotti farmaceutici utilizzabili, destinati ad essere eliminati dal circuito commerciale, alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa stessa.</p> <p>Per tutti gli altri prodotti è, invece, fissato un limite al beneficio fiscale (cfr. art. 13, commi 2-3-4, del D.Lgs. 460/97).</p>	<p>Imprese commerciali.</p>	
<p>Imposta fissa di registro sulle cessioni a titolo oneroso di immobili in favore delle scuole paritarie.</p> <p>Gli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di immobili e gli atti traslativi o costitutivi di diritti reali di godimento in favore delle scuole paritarie scontano l'imposta di registro in misura fissa (lire 250.000), a condizione che sia dichiarato nell'atto che si intende utilizzare direttamente il bene acquistato per lo svolgimento della propria attività di istruzione quale scuola paritaria; il detto utilizzo deve realizzarsi entro due anni dalla data di acquisto.</p>	<p>Tutti i soggetti gestori.</p>	
<p>Agevolazioni ai fini delle altre imposte indirette.</p> <p>Alle scuole paritarie saranno altresì applicabili le agevolazioni previste dalla normativa sulle ONLUS in materia di:</p> <ul style="list-style-type: none"> - IVA, - imposta di bollo, - tassa sulle concessioni governative, - imposta sulle successioni e donazioni, - INVM o relativa imposta sostitutiva - imposta sugli spettacoli, - lotterie, tombole, pesche, ecc., - tributi locali. 	<p>Tutti i soggetti gestori.</p>	

<p>Obblighi contabili per l'attività di istruzione quale scuola paritaria.</p> <p>- Se nel periodo di imposta precedente i proventi complessivi sono stati maggiori di 100 milioni, obbligo di tenuta di libro giornale e libro inventari,</p> <p>- se nel periodo di imposta precedente i proventi complessivi sono stati inferiori di 100 milioni, obbligo di rendiconto delle entrate e delle spese complessivo.</p>	<p>Tutti i soggetti gestori, ad eccezione delle cooperative (1).</p>	<p>(1) Le cooperative sono in ogni caso obbligate alla tenuta della contabilità ordinaria.</p>
<p>Obblighi contabili per le attività "connesse".</p> <p>- Se, con riferimento alle attività connesse, i ricavi annuali sono superiori a 360 milioni per prestazioni di servizi, applicazione del regime di contabilità ordinaria.</p> <p>- Se, con riferimento alle attività connesse, i ricavi annuali sono inferiori a 360 milioni per prestazioni di servizi, applicazione del regime di contabilità semplificata.</p> <p>- Se, con riferimento alle attività connesse, i ricavi annuali sono inferiori a 30 milioni per prestazioni di servizi, applicazione del regime di contabilità supersemplificata.</p>	<p>Tutti i soggetti gestori, ad eccezione delle cooperative (1).</p>	<p>(1) Le cooperative sono in ogni caso obbligate alla tenuta della contabilità ordinaria.</p>

2.4. Come è agevole a questo punto rilevare, i requisiti per gli *enti ecclesiastici* si riducono sostanzialmente ai seguenti:

- svolgimento delle attività diverse dall'istruzione e da quelle ad essa direttamente connesse separato dalla scuola paritaria;
- divieto di destinazione o distribuzione, anche indiretta, degli utili e avanzi di gestione, nonché di fondi, riserve o capitale, ad altre attività dell'ente diverse da quelle afferenti la scuola paritaria;
- obbligo di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività scolastiche e di quelle ad esse direttamente connesse;
- obbligo di redigere il bilancio;
- obbligo di devolvere il patrimonio proprio della scuola paritaria, in caso di cessazione dell'attività della stessa, ad altre scuole paritarie o a fini di pubblica utilità, sentita l'Autorità di controllo.

3. Il trattamento fiscale

3.1. Per "trattamento fiscale" pare doversi intendere la sottoposizione all'*integrale regime previsto dal D.Lgs. n. 460/1997*, compreso quindi l'onere di comunicazione alla Direzione regionale delle entrate del Ministero delle finanze, nel cui am-

bito territoriale si trova il domicilio fiscale, istituito dall'art. 11 del decreto.

La *comunicazione* va effettuata utilizzando il modello approvato con decreto ministeriale; il termine di 30 gg. per effettuare la comunicazione dovrebbe decorrere da quello della comunicazione del riconoscimento di *scuola paritaria*, che è il presupposto per essere trattati fiscalmente come ONLUS.

Il trattamento fiscale previsto dal D.Lgs. n. 460/1997 può essere invocato dall'esercizio in cui viene effettuata la comunicazione.

La comunicazione comporta:

- l'iscrizione nell'*Anagrafe Unica* delle ONLUS;
- la sottoposizione all'istituendo *organismo di controllo* (art. 3, commi 190 e 191, L. n. 662/1996) che, sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle finanze, dovrà garantire l'uniforme applicazione della normativa sui requisiti soggettivi e sull'ambito di operatività rilevante per le ONLUS.

3.2. Principali benefici fiscali derivanti dal riconoscimento alle scuole paritarie del trattamento previsto per le ONLUS

Si riassumono nella seguente tabella sinottica i principali benefici e gli adempimenti fiscali connessi al riconoscimento alle scuole paritarie, che abbiano i requisiti di cui all'art. 10 del D.Lgs. 460/97, del trattamento fiscale delle ONLUS.

3.3. Attività connesse

Oltre all'attività di istruzione quale scuola paritaria può accadere che il soggetto gestore svolga altre attività "connesse". Tali potrebbero essere considerate le attività integrative e parascolastiche nonché i servizi di mensa e trasporto. In tal caso esse non devono superare il 66% del costo complessivo sostenuto per l'attività scolastica ordinaria (cfr. art. 10, c. 5).

È opportuno che nella redazione del piano dell'offerta formativa (P.O.F.) siano specificate le attività svolte dalla scuola, ricomprendendovi quelle sopra indicate. Infatti le attività "connesse" cui corrispondere il pagamento di un compenso danno luogo ad una speciale previsione contabile (cfr. art. 10, c. 5).

Nel caso delle scuole materne, le attività "connesse" non dovrebbero sussistere.

3.4. Sanzioni

Può essere opportuno ricordare che i rappresentanti legali e i membri degli organi amministrativi di una scuola paritaria, che si avvalga del trattamento fiscale previsto per le ONLUS senza averne in effetti i requisiti, saranno puniti con sanzione amministrativa pecuniaria, che è pure disposta per l'omessa comunicazione alla anagrafe delle ONLUS e per l'abusiva utilizzazione di tale qualifica (art. 28, D.Lgs. 460/1997).

4. Considerazioni conclusive

I vantaggi fiscali conseguibili con il riconoscimento del trattamento ONLUS sono evidenti in particolare per le "piccole strutture" con entrate inferiori ai 100 milioni, quali sono le scuole materne di una o due sezioni, tenendo conto anche che l'apprezzabile contributo statale, previsto dalla legge 62/2000, non costituisce reddito, così come gli altri contributi "pubblici".

È altrettanto evidente una certa "gravosità", peraltro meramente formale, delle necessarie modifiche statutarie degli enti gestori (diversi dagli "enti ecclesiastici").

5. Tempi per gli adempimenti

Dopo avere avviata la domanda per il riconoscimento di scuola paritaria, è bene predisporre le necessarie modifiche statutarie o, nel caso di enti ecclesiastici, quelle regolamentari, conseguendo anche le autorizzazioni eventualmente prescritte.

Ottenuto il riconoscimento della parità, occorre procedere alla comunicazione di cui all'art. 11 del D.Lgs. 460.

**“REGOLAMENTO RECANTE NORME PER LA SEMPLIFICAZIONE
DEI PROCEDIMENTI DI RICONOSCIMENTO DI PERSONE GIURIDICHE PRIVATE
E DI APPROVAZIONE DELLE MODIFICHE DELL’ATTO COSTITUTIVO E DELLO STATUTO
(N. 17 DELL’ALLEGATO 1 DELLA LEGGE 15 MARZO 1997, N. 59)”**

pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 286 del 7 dicembre 2000

Articolo 1

Procedimento per l’acquisto della personalità giuridica

1. Salvo quanto previsto dagli articoli 7 e 9, le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento determinato dall’iscrizione nel registro delle persone giuridiche, istituito presso le prefetture.

2. La domanda per il riconoscimento di una persona giuridica, sottoscritta dal fondatore ovvero da coloro ai quali è conferita la rappresentanza dell’ente, è presentata alla prefettura nella cui Provincia è stabilita la sede dell’ente. Alla domanda i richiedenti allegano copia autentica dell’atto costitutivo e dello statuto. La prefettura rilascia una ricevuta che attesta la data di presentazione della domanda.

3. Ai fini del riconoscimento è necessario che siano state soddisfatte le condizioni previste da norme di legge o di regolamento per la costituzione dell’ente, che lo scopo sia possibile e lecito e che il patrimonio risulti adeguato alla realizzazione dello scopo.

4. La consistenza del patrimonio deve essere dimostrata da idonea documentazione allegata alla domanda.

5. Entro il termine di centoventi giorni dalla data di presentazione della domanda il prefetto provvede all’iscrizione.

6. Qualora la prefettura ravvisi ragioni ostative all’iscrizione ovvero la necessità di integrare la documentazione presentata, entro il termine di cui al comma 5, ne dà motivata comunicazione ai richiedenti, i quali, nei successivi trenta giorni, possono presentare memorie e documenti. Se, nell’ulteriore termine di trenta giorni, il prefetto non comunica ai richiedenti il motivato diniego ovvero non provvede all’iscrizione, questa si intende negata.

7. Il riconoscimento delle fondazioni istituite per testamento può essere concesso dal prefetto, d’ufficio, in caso di ingiustificata inerzia del soggetto abilitato alla presentazione della domanda.

8. Le prefetture istituiscono il registro di cui al comma 1, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento.

9. Le prefetture e le Regioni provvedono, ai sensi dell’articolo 6 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ad attivare collegamenti telematici per lo scambio dei dati e delle informazioni.

10. Con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, sentito il Ministro dell’interno, sono determinati i casi in cui il riconoscimento delle persone

giuridiche che operano nelle materie di competenza del Ministero per i Beni e le attività culturali è subordinato al preventivo parere della stessa amministrazione, da esprimersi nel termine di sessanta giorni dalla richiesta del prefetto. In mancanza del parere il prefetto procede ai sensi dei commi 5 e 6.

Articolo 2

Modificazioni dello statuto e dell'atto costitutivo

1. Le modificazioni dello statuto e dell'atto costitutivo sono approvate con le modalità e nei termini previsti per l'acquisto della personalità giuridica dall'articolo 1, salvo i casi di riconoscimento della personalità giuridica per atto legislativo.

2. Alla domanda sono allegati i documenti idonei a dimostrare la sussistenza dei requisiti previsti dall'articolo 21, secondo comma, del codice civile.

3. Per le fondazioni, alla domanda è allegata la documentazione necessaria a comprovare il rispetto delle disposizioni statutarie inerenti al procedimento di modifica dello statuto.

Articolo 3

Registro delle persone giuridiche

1. Il registro di cui all'art. 1, c. 1, consta di due parti, l'una generale e l'altra analitica.

2. Nella prima parte del registro sono iscritte le persone giuridiche con la sola indicazione della loro denominazione.

3. L'iscrizione è contrassegnata da un numero d'ordine ed è accompagnata dall'indicazione della data, del nome del richiedente, delle pagine riservate nella parte analitica alla stessa persona giuridica e del volume in cui sono contenuti lo statuto e l'atto costitutivo e di quello dove sono raccolte le copie delle deliberazioni e dei provvedimenti iscritti nel registro. Alla fine della parte generale il registro è munito di una rubrica alfabetica contenente il nome della persona giuridica, il numero della pagina in cui la stessa è iscritta e il riferimento alla parte analitica del registro.

4. Nella seconda parte del registro, distintamente per ogni persona giuridica, sono iscritti tutti gli elementi e i fatti indicati nell'articolo 4.

5. A ogni persona giuridica è riservato nella seconda parte del registro un intero foglio costituito da due pagine contrapposte. Le iscrizioni successive si fanno nello stesso foglio. Quando il foglio riservato a una persona giuridica è esaurito, le iscrizioni sono fatte in un foglio successivo. La continuazione deve risultare chiaramente dalla pagina esaurita.

6. Il registro, prima di essere posto in uso, deve essere numerato e vidimato in ciascun foglio dal prefetto ovvero da un funzionario da questi delegato con decreto da iscriversi nella prima pagina del registro. Nell'ultima pagina il prefetto indica il numero dei fogli di cui è composto il registro.

7. Per ottenere l'iscrizione dei fatti indicati nell'art. 4, c. 2, il richiedente deve presentare copia autentica in carta libera della deliberazione o del provvedimento da iscrivere. Tali copie restano depositate in prefettura e sono ordinate in volumi muniti di rubrica alfabetica.

8. Il registro e i documenti relativi possono essere esaminati da chiunque ne fa richiesta. La prefettura deve rilasciare gli estratti e i certificati che sono richiesti.

9. Agli adempimenti di cui al presente regolamento è data attuazione, ove possibile, mediante l'utilizzo dei mezzi telematici previsti dalle norme vigenti.

Articolo 4

Iscrizioni nel registro

1. Nel registro devono essere indicati la data dell'atto costitutivo, la denominazione, lo scopo, il patrimonio, la durata, qualora sia stata determinata, la sede della persona giuridica e il cognome, il nome e il codice fiscale degli amministratori, con menzione di quelli ai quali è attribuita la rappresentanza.

2. Nel registro devono altresì essere iscritte le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto, il trasferimento della sede e l'istituzione di sedi secondarie, la sostituzione degli amministratori, con indicazione di quelli ai quali è attribuita la rappresentanza, le deliberazioni di scioglimento, i provvedimenti che ordinano lo scioglimento o accertano l'estinzione, il cognome e nome dei liquidatori e tutti gli altri atti e fatti la cui iscrizione è espressamente prevista da norme di legge o di regolamento.

Articolo 5

Decentramento amministrativo

1. Le funzioni amministrative già attribuite all'Autorità governativa dalle norme del capo II, titolo II, libro I del codice civile, sono esercitate dalle prefetture ovvero dalle Regioni o dalle Province autonome competenti.

Articolo 6

Estinzione della persona giuridica

1. La prefettura, la Regione ovvero la Provincia autonoma competente accerta, su istanza di qualunque interessato o anche d'ufficio, l'esistenza di una delle cause di estinzione della persona giuridica previste dall'articolo 27 del codice civile e dà comunicazione della dichiarazione di estinzione agli amministratori e al presidente del tribunale ai fini di cui all'articolo 11 delle disposizioni di attuazione del codice civile.

2. Chiusa la procedura di liquidazione, il presidente del tribunale provvede che ne sia data comunicazione ai competenti uffici per la conseguente cancellazione dell'ente dal registro delle persone giuridiche.

Articolo 7

Competenze delle Regioni e delle Province autonome

1. Il riconoscimento delle persone giuridiche private che operano nelle materie attribuite alla competenza delle Regioni dall'articolo 14 del decreto del presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e le cui finalità statutarie si esauriscono nell'ambito di una sola Regione, è determinato dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche istituito presso la stessa Regione.

2. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento le Regioni a statuto ordinario istituiscono il registro delle persone giuridiche di cui al comma 1. Fino a quando non abbiano provveduto, le Regioni applicano le norme del presente regolamento.

3. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti.

Articolo 8

Coordinamento con il codice civile e con le norme di attuazione

1. I richiami a norme abrogate dal presente regolamento contenuti nel codice civile e nelle leggi speciali s'intendono riferiti alle corrispondenti disposizioni del regolamento medesimo. Ogni riferimento a competenze dell'Autorità giudiziaria in tema di acquisto della personalità giuridica, di tenuta del registro delle persone giuridiche e di iscrizioni nello stesso s'intende fatto alla prefettura ovvero alla Regione o Provincia autonoma competenti.

2. Le sanzioni di cui all'articolo 35 del codice civile si applicano alle ipotesi di mancata richiesta di iscrizione nei termini e secondo le modalità previste nel presente regolamento.

Articolo 9

Norme speciali

1. Le norme del presente regolamento sono applicabili ai procedimenti di riconoscimento delle associazioni previste dall'articolo 10 della legge 20 maggio 1985, n. 222, fatto salvo quanto disposto dal secondo e terzo comma del medesimo articolo.

2. Nulla è innovato nella disciplina degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, in base alla legge 20 maggio 1985, n. 222, nonché degli enti civilmente riconosciuti in base alle leggi di approvazione di intese con le confessioni religiose ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione. Nei confronti di tali enti trovano applicazione le disposizioni contenute negli articoli 3 e 4.

3. Sono fatte comunque salve le altre norme speciali derogatorie rispetto alla disciplina delle persone giuridiche di cui al libro I, titolo II, del codice civile, alle relative disposizioni di attuazione e alle norme del presente regolamento.

Articolo 10

Norme finali e transitorie

1. I compiti spettanti in base alle disposizioni del presente regolamento al prefetto e alle prefetture si intendono riferiti, per le Province autonome di Trento e di Bolzano ai commissari di Governo e ai rispettivi uffici, e per la Regione Valle d'Aosta al presidente della commissione di coordinamento e al suo ufficio.

2. Le amministrazioni dello Stato provvedono, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, a trasmettere alle prefetture competenti per territorio gli atti relativi ai procedimenti pendenti, nonché quelli concernenti le persone giuridiche private che hanno conseguito il riconoscimento nel vigore della precedente disciplina.

3. Entro il medesimo termine, le cancellerie dei tribunali trasmettono alle prefetture, alle Regioni ovvero alle Province autonome, secondo le rispettive competenze, gli atti relativi alle persone giuridiche iscritte nel registro.

4. I termini di conclusione di tutti i procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del presente regolamento, nonché di quelli relativi a domande presentate nelle more dell'istituzione del registro decorrono dalla data di istituzione del medesimo.

5. Fino al momento dell'effettivo trasferimento dei registri e dei relativi atti alle prefetture, ovvero alle Regioni o Province autonome, al rilascio dei certificati concernenti le persone giuridiche provvede la cancelleria del tribunale.

Articolo 11

Abrogazioni

1. Al sensi dell'art. 20, c. 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, sono abrogate le seguenti disposizioni:

- a) articolo 12 del codice civile;
- b) articolo 16, terzo comma, del codice civile;
- c) articolo 27, terzo comma, del codice civile;
- d) articoli 33 e 34, del codice civile;
- e) articolo 35, limitatamente alle parole: "dagli articoli 33 e 34, nel termine e secondo le modalità stabilite dalle norme di attuazione del Codice";
- f) articoli 1, 2, 4, 10, 20, secondo comma, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 e 30 delle disposizioni di attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, approvate con regio decreto 30 marzo 1942, n. 318.

Articolo 12

Entrata in vigore

1. Il presente regolamento entra in vigore il quindicesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella "Gazzetta Ufficiale" della Repubblica italiana.

NOTA CEI CIRCA L'ISTALLAZIONE DI ANTENNE SU IMMOBILI PARROCCHIALI

prot. n. 1447/00

Roma, 4 dicembre 2000

Agli E.mi Membri
della
Conferenza Episcopale
Italiana
Loro Sedi

Con lettera del 29 aprile 1999, prot. n. 511/99, mi sono permesso di richiamare l'attenzione sulla richiesta crescente, rivolta a parroci e rettori di chiese, concernente l'installazione di antenne per la telefonia mobile, allegando copia di un articolo pubblicato da Don Carlo Redaelli, Avvocato generale della Curia di Milano, ne "L'Amico del Clero". In quella circostanza suggerivo di trattare la questione con le dovute cautele, valutando a fronte di eventuali vantaggi economici, di solito piuttosto modesti, rischi e inconvenienti connessi; nello stesso tempo lasciavo intendere che era preferibile assumere un orientamento di rifiuto, piuttosto che mostrare una disponibilità illimitata alla concessione di autorizzazioni.

Negli ultimi mesi il problema si è reso più complesso, anche per l'intervento di taluni amministratori locali, preoccupati di tutelare adeguatamente i cittadini dalle fonti di inquinamento ambientale. Nello stesso tempo diversi Confratelli hanno sollecitato un riesame degli indirizzi offerti, chiedendo indicazioni aggiornate, perché, all'opposto, pressati a favorire le installazioni.

Avendo richiesto un ulteriore approfondimento della questione al Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici - Sezione I, trasmetto volentieri le conclusioni motivate dello stesso.

1. Edifici di culto e relative pertinenze

Il Comitato ritiene che occorre rifiutare l'installazione di ripetitori per telefonia mobile sugli **edifici di culto** e sulle **relative pertinenze** e che si deve procedere allo smontaggio di quelli eventualmente collocati; e ciò per due ordini di ragioni.

a) Ragioni connesse con la peculiare condizione giuridica dell'edificio sacro

L'edificio di culto, vista la sua importanza per la vita dei credenti, è soggetto a una specifica normativa all'interno dell'ordinamento canonico (cfr. cann. 1205ss.), finalizzata anche a tutelarne l'esclusività di destinazione. In particolare, il can. 1210, considerando il fatto che il luogo sacro è destinato "a quanto serve all'esercizio e alla promozione del culto, della pietà, della religione", vieta "qualunque cosa sia aliena alla santità del luogo" e permette eccezionalmente "altri usi, purché non contrari alla santità del luogo", solo con un'autorizzazione da parte dell'Ordinario di carattere temporaneo ("per modum actus"). La peculiarità della destinazione dell'edificio di culto è riconosciuta anche nell'ordinamento civile italiano, che nell'art. 831,

2° c. del codice civile stabilisce: “Gli edifici destinati all’esercizio pubblico del culto cattolico, anche se appartengono a privati, non possono essere sottratti alla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità alle leggi che li riguardano [quelle concordatarie e canoniche]”. Un utilizzo, sia pure parziale, ma permanente dell’edificio di culto per scopi alieni dalla sua destinazione non solo sarebbe contrario alla normativa canonica, ma potrebbe mettere in discussione la permanenza della tutela speciale civile. Tra l’altro, in un contesto sociale che sarà sempre più multiculturale e multireligioso, la compromissione dell’univocità e visibilità dei segni cristiani potrebbe risultare poco prudente.

L’installazione di antenne per la telefonia mobile dietro percezione di compenso in forma continuata e prolungata nel tempo è un’attività **produttiva di reddito** (si tratta di una locazione). Per tale motivo, oltre al fatto del venir meno dell’esclusività di destinazione, pregiudicherebbe la generalizzata **esenzione fiscale** riconosciuta all’edificio di culto in quanto considerato per definizione non produttivo di reddito (cfr. l’art. 33, D.P.R. 917/86: “Non si considerano produttive di reddito, **se non sono oggetto di locazione**, le unità immobiliari destinate **esclusivamente** all’esercizio del culto ...”).

L’edificio di culto che fosse nello stesso tempo un **bene culturale ecclesiastico** (come nella gran parte dei casi) deve essere salvaguardato da ogni rischio che ne possa **compromettere l’integrità**, che ne possa **deturpare l’aspetto**, che ne possa **pregiudicare la fruizione**.

b) Ragioni di opportunità e convenienza

Lo sviluppo relativamente recente delle antenne per telefonini non consente ancora di avere riscontri sicuri circa l’**impatto ambientale** delle irradiazioni magnetiche delle radiofrequenze e circa l’eventuale **pregiudizio per la salute** dei cittadini. Merita perciò rispetto l’opinione “garantista” che, nel dubbio, preferisce eliminare ogni rischio alla fonte.

L’installazione di un ripetitore crea certamente una **dipendenza**, quando non addirittura una **servitù**, per quanto attiene l’accesso all’immobile a fini di verifica e di manutenzione dell’impianto.

Pur in presenza di **idonee clausole contrattuali**, il più delle volte, alla scadenza del contratto, è **difficile rientrare senza oneri** nel libero possesso dell’immobile.

Queste motivazioni - a giudizio del Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici - devono essere ritenute **prevalenti** rispetto ad altre, pur legittime, aspettative. Pertanto, al fine di salvaguardare una certa **uniformità di indirizzo**, si invitano gli Ordinari diocesani a voler dare disposizioni pertinenti ai parroci e ai rettori di chiesa nel senso prospettato e a vigilare sulla loro esecuzione.

2. Altri immobili di proprietà di enti ecclesiastici

Quanto all’installazione su **altri immobili** di proprietà di enti ecclesiastici va innanzitutto segnalata l’opportunità di evitare concessioni in relazione a quelli destinati al prolungato soggiorno di categorie “a rischio”, come i bambini e gli anziani (può

essere il caso degli edifici scolastici o dei fabbricati destinati a casa di riposo, ecc.).

L'installazione su immobili di altro tipo può essere consentita, dopo aver valutato le ragioni di opportunità e di convenienza e attenendosi in ogni caso ai seguenti criteri.

a) L'installazione di antenne per telefonia mobile si configura come contratto di locazione; in quanto atto di straordinaria amministrazione, ai sensi del can. 1297, della delibera della C.E.I. n. 38, c. 1 e dell'art. 60 dell'*Istruzione in materia amministrativa*, esso deve essere autorizzato, ai fini della validità, con licenza scritta dell'Ordinario diocesano.

b) Il gestore di telefonia cellulare si deve impegnare a redigere a propria cura e a proprie spese un progetto per l'installazione degli impianti e a inoltrare alle autorità competenti (amministrazione sanitaria, soprintendenza per i beni culturali e ambientali, uffici preposti alla tutela ambientale) le istanze per ottenere le autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto (a proposito di tali autorizzazioni si vedano le recenti pronunce giurisprudenziali che si riportano in allegato).

c) Il contratto potrà essere stipulato solo dopo che saranno concesse le prescritte autorizzazioni civili, di cui alla lett. b), e dopo aver ottenuto la licenza canonica, di cui alla lett. a).

Al fine di non impegnare per un tempo troppo prolungato la disponibilità dell'immobile il contratto di locazione dovrebbe avere una durata massima di 5 o di 7 anni, anche se l'ente proprietario potrà rinunciare alla facoltà di disdire il contratto alla prima scadenza, se ciò fosse richiesto dal gestore come condizione di salvaguardia per l'investimento effettuato.

Il contratto deve contenere la clausola che nell'esecuzione delle opere necessarie per la realizzazione dell'impianto saranno adottate tutte le misure idonee a salvaguardare le caratteristiche originarie della proprietà dell'ente e che in ogni caso il gestore, alla scadenza del contratto, è tenuto al ripristino degli spazi occupati secondo la sistemazione originale.

d) Se l'installazione deve essere effettuata su un terreno è necessario verificarne preventivamente la destinazione urbanistica.

Se si tratta di un terreno edificabile, o che in futuro potrebbe essere dichiarato edificabile a motivo della sua collocazione, bisogna sconsigliarne la locazione in quanto il canone che si può acquisire è certamente inferiore al guadagno che si potrà ricavare dalla vendita eventuale del terreno privo di vincoli contrattuali, cioè liberamente e immediatamente commerciabile.

Nella speranza di aver offerto orientamenti e indicazioni utili per una adeguata soluzione dei casi ancora pendenti, mi valgo volentieri della circostanza per porgere un saluto fraterno

† Ennio Antonelli
Segretario Generale

ARCIDIOCESI DI MILANO

Incontro di aggiornamento per
consiglieri degli affari economici
delle Parrocchie

Sport e parrocchia:
problematiche pastorali, giuridiche e fisca-
li

giovedì 22 febbraio 2001
ore 20.45 - 23

Collegio Arcivescovile A. Volta
Sala S. Carlo
via Marco d'Oggiono
LECCO

venerdì 23 febbraio 2001
ore 20.45 - 23

Collegio Arcivescovile De Filippi
via Brambilla, 15
VARESE

sabato 24 febbraio 2001
ore 9.30 - 12.30

Collegio Arcivescovile S. Carlo
via Morozzo della Rocca, 12

PRONUNCE GIURISPRUDENZIALI

- ❑ L'installazione delle antenne di radiotelefonìa mobile non può avvenire con semplice presentazione di una denuncia di inizio attività (c.d. d.i.a.), occorrendo invece il rilascio di una concessione edilizia (in tal senso si pronuncia, tra i tanti, T.A.R. Emilia Romagna, sez. II, 4 aprile 2000 n. 423; T.A.R. Lombardia, sez. II, 8 ottobre 1992 n. 613; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 31 agosto 1999 n. 1024; T.A.R. Lombardia, sez. I, Milano, 7 aprile 1997, n. 430; T.A.R. Lazio, sez. II, 16 novembre 1993 n. 406; T.A.R. Veneto, 21 giugno 1982 n. 503).

- ❑ Oltre al parere della competente Azienda sanitaria locale circa il rispetto dei limiti di esposizione alle radiazioni elettromagnetiche posti dal D.M. n. 381/98, la giurisprudenza ha di recente giudicato che occorre altresì l'avvio del procedimento di valutazione di impatto ambientale (c.d. V.I.A.) e la sua conclusione in senso positivo (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, ord. 28 luglio 2000 n. 3960, che ha confermato l'orientamento già espresso dal T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, con ben cinque ordinanze cautelari del 6 aprile 2000, nn. dal 542 al 546).