
**RELAZIONI DEGLI INCONTRI
DI AGGIORNAMENTO
PER I CAEP**

COMPITI E RESPONSABILITA' DEL CAEP

Il Sinodo diocesano 47° della nostra Chiesa ambrosiana stabilisce che: *“Il consiglio per gli affari economici [CAEP] è lo strumento di partecipazione per la cura pastorale dei beni e delle attività parrocchiali. È obbligatorio in ogni parrocchia [cf can. 537], come aiuto al parroco per la sua responsabilità amministrativa”* (cost. 148, § 1).

1. LA NATURA DEL CAEP

Commentiamo brevemente questa definizione. Anzitutto va richiamata la funzione consultiva, di organismo di partecipazione propria del CAEP. Non si tratta di un consiglio di amministrazione di una società o di una fondazione, ossia di un organo collegiale di governo dell'ente. Solo il parroco infatti è canonicamente e civilmente *legale rappresentante* della parrocchia, in quanto dotata di personalità giuridica canonica e civile, come ente ecclesiastico civilmente riconosciuto e ne è l'*amministratore unico* anche nell'ordinamento giuridico statale. Spetta quindi al parroco la responsabilità prima in ordine alla guida della parrocchia, ma non si tratta di una responsabilità esclusiva, essa poi è a servizio della comunità (stabile), che gli è affidata invece pro-tempore. Per questo va dato rilievo ai consigli parrocchiali: pastorale e per gli affari economici, che, secondo il rinnovato Direttorio per i consigli parrocchiali¹ (2006) restano in carica pur con il mutare del parroco.

Ciò vale anche nel caso della comunità pastorale² ove la titolarità delle strutture resta delle singole parrocchie, come pure quella delle attività proprie di ciascuna di esse³.

¹Cf Direttorio per i consigli parrocchiali, in *Diocesi Insieme* 5/2006, pp. 25-45.

²Si intende per comunità pastorale *“una forma di unità pastorale tra più parrocchie (di solito di una città o di un comune con almeno due parrocchie o anche di un'area omogenea comprendente parrocchie distribuite in più comuni) che hanno una cura pastorale unitaria e sono chiamate a un cammino unitario e coordinato. La denominazione indica un progetto forte di comunione e di condivisione tra le parrocchie implicate”* (D. TETTAMANZI, *Verso una nuova strategia pastorale per la Chiesa ambrosiana*, 2006).

³Ne consegue che *“gli interventi di natura straordinaria sugli immobili dovranno essere comunque decisi a livello di comunità pastorale. L'utilizzo di strutture e la realizzazione di attività concernenti l'intera*

La responsabilità amministrativa del parroco è sempre sotto l'autorità del vescovo diocesano (cf Istruzione circa gli atti amministrativi soggetti ad autorizzazione)⁴. Si tratta però sempre di una responsabilità personale, alla quale il parroco non può rinunciare (cf can. 1289) e che non può demandare ad altri, limitandosi, ad esempio, a ratificare le decisioni prese dal CAEP e globale, nel senso che abbraccia tutte le attività di cui la parrocchia è titolare, anche se organizzate in modo autonomo (per esempio l'oratorio, la scuola materna, eccetera).

Circa la natura di organismo consultivo del CAEP essa va compresa alla luce dell'identità propria e del tutto singolare della Chiesa che è una realtà umano-divina e quindi solo in senso analogico può definirsi un "corpo sociale", meglio qualificabile in termini teologici quale una "comunità gerarchicamente organizzata".

Ancora il Sinodo 47° così afferma: *"La Chiesa, in quanto 'è in Cristo come sacramento, cioè segno e strumento dell'intima unione con Dio e dell'unità di tutto il genere umano' [LG 1], è realtà di comunione. Ciò caratterizza essenzialmente la vita e missione del popolo di Dio nel suo insieme, ma anche la condizione e l'azione di ciascun fedele (cost. 132, § 1). La Chiesa è popolo di Dio in cui tutti i fedeli, in virtù del battesimo, hanno la stessa uguaglianza nella dignità e nell'agire, partecipando all'edificazione del Corpo di Cristo secondo la condizione e i compiti di ciascuno. Esiste, quindi, una reale corresponsabilità di tutti i fedeli nella vita e nella missione della Chiesa, perché ognuno partecipa nel modo che gli è proprio dell'ufficio sacerdotale, profetico e regale di Cristo"* (cost. 132, § 2).

Pertanto la Chiesa popolo di Dio è costituita dai battezzati, che hanno tutti la stessa dignità di figli di Dio e tutti la stessa universale vocazione alla santità, ma ognuno secondo la propria specifica vocazione e, quindi, con il proprio compito nella comunità cristiana.

comunità pastorale dovranno essere finanziati con il concorso di tutte le parrocchie, secondo criteri di equità individuati in sede locale. Le offerte raccolte presso ciascuna parrocchia, salvo diversa indicazione, restano di pertinenza di ognuna di esse; dovranno inoltre essere rispettate le destinazioni legittimamente determinate dagli offerenti. Sarà poi necessario avviare progressivamente forme di condivisione e di cassa comune, che esprimano una reale comunione all'interno della comunità pastorale e permettano un uso razionale delle risorse". Il discorso non cambia anche qualora, "al fine di favorire una amministrazione puntuale e competente di beni e di attività della comunità pastorale nel suo insieme e delle parrocchie che la compongono", sia nominato un "economo" della comunità pastorale, che, "sotto l'autorità del responsabile della comunità pastorale e del direttivo e secondo le indicazioni del consiglio per gli affari economici della comunità pastorale, segua - anche con l'aiuto di collaboratori - una serie di adempimenti quali, ad esempio, la manutenzione e gestione ordinaria, la contabilità degli enti e delle attività, i rapporti con fornitori e terzi, la vigilanza sull'attuazione degli interventi previsti anche di natura straordinaria. A tale scopo potranno essere delegati all'economo, con le necessarie autorizzazioni e in forme civilmente valide, determinati poteri da parte del responsabile della comunità pastorale" (D. TETTAMANZI, Verso una nuova strategia pastorale per la Chiesa ambrosiana, 2006). Anche la nomina dell'eventuale economo non fa venir meno la legale rappresentanza e la responsabilità amministrativa ultima in capo al responsabile della comunità pastorale.

⁴Promulgata con Decreto Arcivescovile 25 luglio 2001, in *ex Lege 3/2001*, prot. gen. n. 2585/2001, inserita centrale pp. I-XVI.

1.1 La consultività ecclesiale

Nei consigli parrocchiali occorre saper coniugare sapientemente il "consigliare" e il "presiedere". Questi due verbi designano sinteticamente due atteggiamenti fondamentali per una efficace operatività dei consigli parrocchiali. Si tratta di due modi di porsi che non sono in parallelo o in contrasto tra loro, ma che devono trovare una sintesi armonica soprattutto nel consiglio pastorale. In questo senso va evitato l'errore di considerare che quanto più in una comunità parrocchiale è ampio il ruolo del consigliare, tanto più è ridotto lo spazio per il presiedere o viceversa. È vero l'opposto: un consigliare ecclesialmente autentico esige un punto di convergenza e di responsabilità ultima nel presiedere; un presiedere esercitato correttamente stimola il consigliare e lo fa nascere e crescere dove non esiste o è carente (cf Direttorio per i consigli parrocchiali, 1.6).

In concreto, il Sinodo 47° definisce il consigliare in riferimento ai due consigli parrocchiali nel § 1 della cost. 147: *"un momento significativo della partecipazione all'azione pastorale della parrocchia si realizza anche mediante il 'consigliare nella Chiesa', in vista del comune discernimento per il servizio al Vangelo. Il consigliare nella Chiesa non è facoltativo, ma è necessario per il cammino da compiere e per le scelte pastorali da fare. Il consiglio pastorale parrocchiale e, nel suo settore e con la sua specificità, il consiglio parrocchiale per gli affari economici, sono un ambito della collaborazione tra presbiteri, diaconi, consacrati e laici e uno strumento tipicamente ecclesiale, la cui natura è qualificata dal diritto-dovere di tutti i battezzati alla partecipazione corresponsabile e dall'ecclesiologia di comunione"*.

Tenendo presente il giusto rapporto tra presiedere e consigliare è possibile comprendere come il consiglio pastorale parrocchiale e quindi, per la sua parte, anche il CAEP possa essere definito solo in termini analogici come "consultivo", mentre la sua prima definizione è quella, offerta dalla cost. 147, § 2, di *"soggetto unitario delle deliberazioni per la vita della comunità, sia pure con la presenza diversificata del parroco e degli altri fedeli"*.

Il progetto pastorale parrocchiale poi costituisce il contesto in cui il consiglio per gli affari economici deve inserire le decisioni relative agli aspetti economici della parrocchia. Le risorse della parrocchia sono infatti primariamente a servizio della sua vita e della sua azione pastorale, che si articolano secondo le scelte del progetto pastorale.

A questo proposito occorre ricordare che non vanno separati, anche se sono logicamente distinguibili, i diversi aspetti della vita e dell'azione della parrocchia: ad esempio, un problema economico o giuridico è sempre anche pastorale; una scelta pastorale implica comunque aspetti giuridici e, spesso, economici. Il Sinodo 47°, ripreso dal Direttorio per i consigli parrocchiali, ha cercato di articolare l'intervento dei due consigli tenendo conto dell'intersecarsi degli aspetti pastorali ed economici. Così nel § 2

della cost. 148 si legge che: *“in generale l’opera del CAEP deve iscriversi negli orientamenti tracciati dal consiglio pastorale, al quale renderà conto mediante una relazione annuale sul bilancio; le scelte di natura economica che hanno un forte rilievo pastorale, la saggia determinazione di quali beni siano necessari alla vita futura della comunità, la decisione di alienare alcuni beni che fossero di aggravio per la loro gestione, esigono di acquisire un parere previo del CPP”.*

2. I BENI ECONOMICI COME STRUMENTI A SERVIZIO DELLA PASTORALE E LA RESPONSABILITÀ DEI CONSIGLI PARROCCHIALI

I beni, le strutture e le risorse che ogni parrocchia, in modo più o meno sufficiente, ha a disposizione provengono per la maggior parte dalle libere offerte dei fedeli. Essi si definiscono giuridicamente *beni ecclesiastici*, il che significa che sono beni della Chiesa come tale, indipendentemente dal soggetto di dominio che è nel caso concreto la singola parrocchia.

Il possesso di tali beni si giustifica in ragione delle finalità cui sono destinati; le finalità per le quali la Chiesa *“utilizza i beni temporali sono principalmente:*

- a) provvedere alle necessità del culto divino;*
- b) fare opera di evangelizzazione, con particolare attenzione all’educazione cristiana di giovani e adulti, alla cooperazione missionaria e alla promozione culturale;*
- c) realizzare opere di carità, specialmente a servizio dei poveri;*
- d) provvedere all’onesto sostentamento del clero e degli altri ministri;*
- e) promuovere forme di solidarietà tra comunità ecclesiali, all’interno della Chiesa cattolica e con le altre Chiese cristiane” (cost. 323).*

I beni economici sono, pertanto, ecclesialmente importanti. Non sono una realtà neutra rispetto alla vita della comunità e alle sue scelte pastorali, ma strumenti da utilizzare con grande discernimento, verificando continuamente la fedeltà al Vangelo.

Solo la convinzione della rilevanza e insieme della delicatezza di tutto l’ambito dei beni può portare una parrocchia a dare il giusto rilievo al consiglio per gli affari economici e alle responsabilità che il Sinodo affida al consiglio pastorale a tale riguardo⁵.

2.1 Responsabilità comuni dei due consigli parrocchiali in materia economica

Risulta opportuno richiamare e sottolineare le indicazioni chiaramente espresse nel § 2 della cost. 148: *“Tra il consiglio pastorale e il consiglio*

per gli affari economici vanno mantenuti stretti rapporti. In particolare:

- a) un terzo dei suoi membri viene nominato su indicazione del consiglio pastorale, mentre gli altri due terzi vengono nominati direttamente dal parroco, sentiti gli altri presbiteri addetti alla parrocchia;*
- b) in generale l’opera del consiglio per gli affari economici deve iscriversi negli orientamenti tracciati dal consiglio pastorale, al quale renderà conto mediante una relazione annuale sul bilancio;*
- c) le scelte di natura economica che hanno un forte rilievo pastorale, la saggia determinazione di quali beni siano necessari alla vita futura della comunità, la decisione di alienare alcuni beni che fossero di aggravio per la loro gestione, esigono di acquisire un parere previo del consiglio pastorale parrocchiale”.*

3. AMBITO DI COMPETENZA E COMPITI DEL CAEP

Il Direttorio per i consigli parrocchiali definisce i compiti del consiglio per gli affari economici della parrocchia nei seguenti termini:

- *“coadiuvare il parroco nel predisporre il bilancio preventivo dell’amministrazione ordinaria e straordinaria della parrocchia, elencando le voci di spesa prevedibili per i vari settori di attività e individuando i relativi mezzi di copertura;*
- *stabilire, in accordo con il consiglio pastorale, quale quota percentuale delle entrate ordinarie del bilancio della parrocchia vada destinata ad attività caritative, oltre a quanto viene raccolto per iniziative straordinarie (cf cost. 331);*
- *approvare alla fine di ciascun esercizio, previo esame dei libri contabili e della relativa documentazione, il rendiconto consuntivo generale e dei vari settori di attività; il parere del consiglio va allegato alla presentazione del rendiconto da parte del parroco all’Ordinario (cf cost. 346, § 3; in caso di parere totalmente positivo può essere sufficiente la firma dei consiglieri per approvazione);*
- *rendere conto al consiglio pastorale della situazione economica della parrocchia “mediante una relazione annuale sul bilancio” (cost. 148, § 2, lett. b);*
- *verificare periodicamente la corretta attuazione delle previsioni di bilancio;*
- *esprimere il parere sugli atti di straordinaria amministrazione; tale parere dovrà essere allegato alle domande di autorizzazione presentate all’Ordinario (cf cost. 346, § 3);*
- *curare l’aggiornamento annuale dello stato patrimoniale della parrocchia, il deposito dei relativi atti e documenti presso la Curia diocesana (can. 1284, § 2, n. 9) e l’ordinata archiviazione delle copie negli uffici parrocchiali;*
- *consigliare il parroco in ordine all’opportunità della designazione di un*

⁵Cf Direttorio per i consigli parrocchiali, in *Diocesi Insieme* 5/2006, p. 30.

economista parrocchiale e, nel caso, fornire adeguati suggerimenti sulle caratteristiche e sulle competenze da attribuire allo stesso: la scelta di designare l'economista, con la proposta del nominativo, andrà poi assunta dal parroco, che presenterà richiesta in tal senso all'Ordinario diocesano e si atterrà alle sue indicazioni;

- collaborare con il parroco nell'attuazione di tutte le altre normative e indicazioni circa i beni economici della parrocchia, contenute nella normativa canonica (come precisata nel capitolo 18 del Sinodo 47°), concordataria e civile;
- mantenere il debito contatto con le attività promosse dal Servizio diocesano per la promozione del sostengo economico alla chiesa, incaricando in particolare un componente di seguire questo ambito".⁶

I consigli per gli affari economici delle parrocchie affidate a istituti religiosi faranno riferimento anche alle convenzioni stipulate tra la Diocesi e gli istituti religiosi stessi a norma del can. 520.

Quando il consiglio deve trattare argomenti relativi a specifici ambiti di pastorale, seguiti da appositi organismi, è opportuno che questi vengano interpellati e che una loro rappresentanza venga invitata alla riunione del consiglio (n.b.: nel caso dell'oratorio la cost. 239, § 2 stabilisce che "il consiglio d'oratorio [...] venga interpellato dal consiglio per gli affari economici quando si affrontano problemi di competenza di quest'ultimo riguardanti l'oratorio").

3.1 Poteri e responsabilità del consiglio

Il Direttorio ricorda che "ferma restando, in ogni caso, la legale rappresentanza della parrocchia che in tutti i negozi giuridici spetta al parroco, il quale è amministratore di tutti i beni parrocchiali a norma del can. 532, "il consiglio per gli affari economici è moralmente responsabile con il parroco davanti alla comunità parrocchiale del corretto e puntuale assolvimento di tutti gli adempimenti e delle obbligazioni che, per diritto canonico o norma civile, sono poste a capo della parrocchia"(cost. 148, § 3)".⁷

Solo in caso di grave divergenza fra il parroco e la maggioranza dei membri del consiglio, la questione sarà sottoposta all'esame dell'Ordinario diocesano, a cui il consiglio ha diritto di ricorrere presentando un proprio motivato parere.

3.2 Organismi operativi ed esperti⁸

Gli organismi operativi sono il presidente e il segretario.
Il presidente è il parroco, cui spetta in particolare:

⁶Direttorio per i consigli parrocchiali, in *Diocesi Insieme 5/2006*, pp. 39-40.

⁷Direttorio per i consigli parrocchiali, in *Diocesi Insieme 5/2006*, p. 40.

⁸Si riportano, nel paragrafo presente e in quelli che seguono, le determinazioni contenute nel Direttorio per i consigli parrocchiali ai nn. 5.2.4; 5.2.5 (1-4), in *Diocesi Insieme 5/2006*, p. 41.

- a) la convocazione del consiglio;
- b) la fissazione dell'ordine del giorno di ciascuna sessione;
- c) la presidenza delle sessioni;
- d) la cura per il coordinamento tra il consiglio per gli affari economici e il consiglio pastorale.

Il segretario, scelto dal parroco all'interno dei membri del consiglio, ha il compito di redigere il verbale delle riunioni e tenere aggiornato l'archivio del consiglio, da depositarsi presso l'archivio parrocchiale.

L'eventuale economista parrocchiale non è membro del consiglio e pertanto non ha diritto di voto, ma è tenuto a presenziare a tutte le riunioni, relazionando in merito alla sua attività e fornendo gli elementi necessari per il discernimento comune.

Il parroco può invitare alle riunioni del consiglio anche esperti, al fine di ottenere un loro parere, e anche persone incaricate, a titolo professionale o volontario, della gestione economica della parrocchia, per avere indicazioni illustrative della situazione o dare loro istruzioni, oltre che i rappresentanti degli organismi pastorali.

3.3 Convocazione e ordine del giorno

Il consiglio parrocchiale per gli affari economici si riunisce almeno tre volte all'anno (cf cost. 346, § 1), nonché ogni volta che il parroco lo ritenga opportuno, o che ne sia fatta a quest'ultimo richiesta da almeno due membri del consiglio con motivazione e proposta dell'ordine del giorno. Almeno una delle riunioni deve essere dedicata allo studio e all'approvazione del rendiconto e del bilancio preventivo della parrocchia.

La convocazione deve essere fatta, anche verbalmente, almeno otto giorni prima della sessione.

Le sessioni del consiglio non sono pubbliche e i consiglieri sono tenuti alla riservatezza sulle questioni trattate.

3.4 Validità delle sessioni

Per la validità delle sessioni del consiglio è necessaria la presenza della maggioranza assoluta dei consiglieri.

3.5 Verbale

I verbali del consiglio, conservati in apposito registro, devono portare la sottoscrizione del parroco e del segretario del consiglio stesso e debbono essere approvati nella seduta successiva.

Ogni consigliere ha facoltà di chiedere che siano messe a verbale tutte le osservazioni che ritiene opportuno fare.

3.6 Informazione della comunità parrocchiale e sua sensibilizzazione

Il consiglio parrocchiale per gli affari economici informa la comunità parrocchiale circa *“l’ammontare e l’utilizzo delle offerte ricevute per particolari destinazioni”* (cf cost. 337, § 2) e sui dati del rendiconto parrocchiale esposti in maniera completa, eventualmente anche raggruppati per voci omogenee (cf cost. 337, § 1), indicando anche le opportune iniziative per l’incremento delle risorse necessarie per la realizzazione delle attività pastorali e per il sostentamento del clero parrocchiale.

È necessario che il consiglio per gli affari economici coadiuvi il parroco anche nella sensibilizzazione della comunità parrocchiale circa le iniziative di solidarietà: collette annuali, contribuzioni per il funzionamento degli organismi diocesani, fondo comune diocesano, forme particolari di solidarietà come gemellaggi con altre parrocchie (cf cost. 328-330), sostegno all’Istituto centrale per il sostentamento del clero.

4. ALCUNE ATTENZIONI DA AVERE PER UN BUON FUNZIONAMENTO DEL CONSIGLIO

Perché il consiglio per gli affari economici possa lavorare con efficacia, vanno tenuti presenti alcuni aspetti, spesso trascurati⁹.

✓ L’atteggiamento pastorale: i criteri di natura economica non devono essere i prevalenti nel determinare le decisioni del consiglio; piuttosto la precedenza spetta alle scelte di natura pastorale connesse con le finalità specifiche dei beni ecclesiali, sono queste a dover guidare le determinazioni suggerite al parroco dal consiglio per gli affari economici; la finalità non è solo la giustificazione ultima, ma coinvolge con la sua logica anche tutto il campo dell’amministrazione dei beni: scelte, strategie, modalità di acquisto e di utilizzo, stile di gestione e di condivisione, ecc.

✓ La correttezza giuridico-tecnica: l’appello alle finalità della Chiesa nell’uso dei beni non può assolutamente giustificare pressappochismi e adempimenti imprecisi e approssimativi; talvolta con la scusa che non si mette in tasca niente e che, anzi, si fa sicuramente del bene in modo disinteressato, si rischia di essere meno attenti ad adempimenti, normative, obblighi, ecc. verso l’ordinamento civile (ma anche canonico...) e, a volte, anche verso la comunità e i singoli fedeli; gli adempimenti canonici hanno un preciso senso di comunione; quelli richiesti dall’ordinamento italiano, presuppongono un atteggiamento di lealtà e di corretta collaborazione e devono essere attuati, nonostante una certa onerosità. Anzitutto gli adempimenti volti alla sicurezza, alla tutela di persone e

cose, ecc. Ma anche quelli contabili e fiscali. È giusto domandare una ancor maggiore attenzione allo Stato e agli altri enti pubblici per le nostre realtà (anche sotto il profilo agevolativo), ma non bisogna dimenticare quanto già ci viene riconosciuto.

✓ Particolarmente delicata è l’assunzione di atti di straordinaria amministrazione (acquisti, costruzioni, restauri, ecc.): qui gli interventi del Vescovo, dell’Ordinario (Vicari) e dei loro collaboratori (consigli diocesani - CAED e CO.CO - e uffici di Curia) non hanno lo scopo di sostituirsi alla volontà (e responsabilità) della persona giuridica (parrocchia) che si esprime attraverso chi la amministra e rappresenta (parroco con la collaborazione del suo consiglio), ma hanno una triplice finalità:

- vigilare sulla correttezza dell’amministrazione;
- sostenere con consigli e orientamenti;
- garantire e favorire la logica comunionale (tasse e contributo diocesano).

Un buon dialogo tra parrocchia (parroco con consiglio per gli affari economici ed esperti) e uffici di Curia, garantisce anche una certa “oggettività”, non sempre facilmente raggiungibile in sede locale (per intreccio di rapporti, di interessi, di vicinanze, ecc.).

✓ L’assoluta distinzione tra attività del consiglio e attività operativa a favore della parrocchia: qualora un consigliere entri in rapporti di natura economica con la parrocchia, dovrà correttamente dimettersi; è infatti necessario, anche in presenza di attività resa assolutamente a titolo di volontariato, che il consiglio si riservi la funzione di controllo.

✓ La fiducia reciproca tra parroco e consiglieri e la consapevolezza da parte di tutti di essere a servizio della comunità parrocchiale.

⁹Cf Direttorio per i consigli parrocchiali, in *Diocesi Insieme* 5/2006, p. 42.

AMMINISTRAZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ PARROCCHIALI: NOZIONI FONDAMENTALI ED ELEMENTI DI GIUDIZIO

È abbastanza difficile nell'arco di trenta minuti riuscire a trattare un argomento così vasto come quello relativo all'amministrazione ordinaria e straordinaria della parrocchia.

Una prima difficoltà è proprio quella di distinguere l'amministrazione ordinaria da quella straordinaria.

A questo riguardo è bene precisare subito che l'ambito nel quale ci muoviamo è quello canonico e che la distinzione assume rilevanza in ordine alla possibilità delle parrocchie di operare in piena autonomia oppure alla necessità di ottenere una specifica autorizzazione ad agire da parte dell'Ordinario.

La distinzione tra i due ordini di amministrazione viene definita dalla normativa canonica: in primo luogo dal codice di diritto canonico, poi dall'Istruzione della CEI dedicata proprio a questa materia e da ultimo dalle disposizioni diocesane.

1. L'AMMINISTRAZIONE ORDINARIA

Per quanto riguarda l'*amministrazione ordinaria*, prima di specificarne il limite, si possono sottolineare alcuni aspetti che meritano una particolare attenzione da parte del Consiglio per gli Affari Economici (CAEP).

In primo luogo si tratta di prendere conoscenza della realtà in cui si deve operare a cominciare dalla "mappatura" delle risorse disponibili per il conseguimento dei fini propri dell'ente. Di norma la parrocchia è dotata di beni di natura finanziario-economica e di beni immobili; occorre conoscerne la consistenza, lo stato, la situazione giuridica.

1.1 La situazione finanziaria

In riferimento alla situazione finanziaria della parrocchia occorre innanzitutto distinguere tra le entrate *stabili* od *ordinarie* e le entrate

straordinarie che si sono verificate in passato o che possono ragionevolmente presumersi per il futuro.

Le entrate ordinarie sono costituite dalle collette settimanali, dalle rendite finanziarie stabili o immobiliari costanti: in base ad esse si possono valutare gli oneri della gestione ordinaria e le possibilità di risparmio annuale della comunità parrocchiale.

Le entrate straordinarie rappresentano quelle iniziative eccezionali di raccolta fondi, destinate a finanziare specifiche iniziative o interventi: una loro analisi permetterà di riflettere sulle potenzialità della parrocchia.

Risulta poi indispensabile una conoscenza della situazione finanziaria, soprattutto in riferimento all'esistenza di risparmi che la parrocchia ha accantonato nel tempo, in vista di futuri interventi di manutenzione straordinaria o di nuove costruzioni.

Al riguardo è opportuno verificare come siano gestite tali disponibilità. Per esempio, un dato emerso dall'analisi dei rendiconti delle parrocchie che veniva fatto oggetto di attenzione anche nell'ultimo consiglio per gli affari economici della diocesi, mostrava che oltre il 60% delle somme a disposizione delle parrocchie risultano semplicemente depositate in conto corrente: c'è da chiedersi se questa sia la modalità di gestione del risparmio più adeguata o se non siano possibili altre forme di investimento più redditizie, seppure con un moderato profilo di rischio.

1.2 Il rendiconto della parrocchia

La predisposizione del rendiconto costituisce uno dei principali adempimenti a carico del CAEP. Lo scopo di questo documento è quello di conoscere le entrate e le uscite della parrocchia: per questo motivo si parla di rendiconto e non di bilancio.

Premessa necessaria per la redazione del rendiconto è un'ordinata e corretta registrazione e archiviazione di tutti i documenti contabili. Si raccomanda in modo particolare di curare la documentazione dei pagamenti ai fornitori ricordando che è sempre obbligatorio richiedere fatture, scontrini e ricevute fiscali.

Acquisizione, registrazione, conservazione e ordinata archiviazione costituiscono per la parrocchia un obbligo su cui il consiglio è tenuto a vigilare.

1.3 L'inventario dei beni culturali (mobili e immobili)

Per i membri del CAEP un particolare ambito di attenzione è quello relativo ai beni di valore *storico-culturale* che la parrocchia ha a disposizione.

In ogni parrocchia dovrebbe esistere un inventario dei beni culturali con tutta la relativa documentazione fotografica. Purtroppo, molto spesso capita di rilevare che questo documento è stato predisposto in modo molto

approssimativo o è del tutto assente.

L'inventariazione di questi beni di pregio è importante anche ai fini della loro salvaguardia: se non si ha consapevolezza del loro valore, ad esempio, non si è in grado di procedere alla loro tutela e custodia. Addirittura qualcuno può ritenere di poterne disporre liberamente ignorando che questi beni non possono essere ceduti senza le necessarie autorizzazioni civili e canoniche, ed anche la loro semplice circolazione è rigidamente regolata da apposite leggi di entrambi gli ordinamenti.

1.4 Il patrimonio immobiliare

Il patrimonio immobiliare costituisce un ambito che richiede al consiglio per gli affari economici particolare attenzione sotto molteplici aspetti.

Innanzitutto occorre conoscerne la situazione *giuridica*: sapere quali sono i beni in possesso della parrocchia, a quale titolo (proprietà, comodato, locazione, eccetera), quale provenienza (compravendita, donazione, eredità, contratto o convenzione, eccetera), come sono accatastati, quale è la loro destinazione dal punto di vista urbanistico.

È opportuno che ogni parrocchia abbia un professionista (geometra, ingegnere, architetto) che collabora ordinariamente alla gestione degli aspetti tecnici e che consenta il costante aggiornamento dei dati relativi a ciascun immobile, comprese le eventuali modifiche catastali. Si tenga presente che la situazione catastale richiede di essere modificata non solo in esito agli interventi edilizi (ad esempio la sopraelevazione di un piano, la divisione di una unità immobiliare, eccetera), ma anche a seguito di modifiche di destinazione (ad esempio se un'ala dell'oratorio identificato con un'unica particella catastale viene ceduta a terzi in affitto o comodato, deve essere stralciata e accatastata autonomamente).

Un altro rilevante aspetto della conoscenza del patrimonio immobiliare è quello relativo al suo *stato fisico*: è importante verificare in quale stato versano gli immobili sia sotto il profilo della manutenzione che dal punto di vista della loro accessibilità a tutti i potenziali fruitori.

Mantenere gli immobili in buono stato di manutenzione li rende idonei ad assolvere alla loro finalità che è quella di poter ospitare le attività della parrocchia in maniera dignitosa e assolutamente adeguata. Va evitata ogni trascuratezza e superficialità nella gestione di tutti gli immobili parrocchiali; tutti gli spazi devono essere custoditi in maniera esemplare: la chiesa come l'oratorio, la canonica come il campo sportivo.

Una prioritaria attenzione deve essere riservata alle condizioni dell'impiantistica (impianti elettrici, riscaldamento, condizionamento, eccetera) che deve essere mantenuta in buono stato e rispondente alle prescrizioni della normativa in materia.

Inoltre le parrocchie devono dimostrare una particolare sensibilità nel garantire a tutti l'accessibilità alle proprie strutture. Ne consegue che l'*abbattimento delle barriere architettoniche* deve essere un impegno prioritario.

rio tenendo conto che non si tratta soltanto di consentire l'accesso ai portatori di handicap. L'accessibilità agli ambienti parrocchiali deve essere infatti consentita agevolmente anche a tutte le persone che hanno difficoltà di deambulazione, magari solo a causa dell'età.

Di fondamentale importanza è poi la verifica della *destinazione dei beni* a disposizione della parrocchia, ricordando che essi devono servire prioritariamente alle finalità istituzionali: il culto, la pastorale, la carità e tutte le attività che la parrocchia svolge direttamente. Sarà necessario pertanto valutare che siano sufficienti e adeguati rispetto agli scopi e non invece eccessivi o sovradimensionati.

Qualora esistano immobili che la parrocchia non utilizza direttamente, questi potranno essere concessi a terzi. Fondamentale compito dei CAEP è fare in modo che questi utilizzi siano correttamente formalizzati, tenendo conto che la cessione di beni immobili costituisce sempre un atto di straordinaria amministrazione, soggetto ad autorizzazione da parte dell'Ordinario. La stipula di adeguati contratti non serve soltanto per definire tipologie e modalità di utilizzo (a titolo gratuito o a titolo oneroso, a tempo parziale o a tempo pieno, per uso abitativo o per uso diverso) ma anche per garantire la parrocchia dalle responsabilità relative alle attività che vengano svolte da terzi in quegli immobili. Ad esempio, in caso di attività sportiva svolta da una associazione all'interno della parrocchia, in assenza di un regolare contratto di messa a disposizione degli spazi, qualunque problema derivante dall'attività svolta ricade sulla parrocchia e di conseguenza sul parroco che ne è il legale rappresentante.

Infine la sottoscrizione di adeguati contratti per l'utilizzo degli immobili per lo svolgimento di attività consente alla parrocchia di vincolare l'utilizzatore a sottoscrivere specifiche coperture assicurative.

1.5 Le assicurazioni

Un altro delicato ed importante ambito è quello dei contratti assicurativi. È indispensabile che ogni parrocchia si preoccupi di stipulare polizze assicurative a copertura dei rischi riguardanti gli immobili e le attività.

Relativamente ai primi ci si deve garantire contro il loro perimento o la loro distruzione (per esempio a causa di incendi o calamità naturali); le seconde invece hanno il principale scopo di consentire gli eventuali risarcimenti nell'ipotesi di danni occorsi a terzi durante lo svolgimento delle attività sia sotto il versante della responsabilità che quello degli infortuni.

Gli uffici di Curia, oltre ad offrire un servizio di assistenza, vigilano anche sull'adeguatezza delle polizze esistenti nelle parrocchie. A questo scopo viene richiesta la periodica trasmissione dei contratti per verificarne non soltanto la congruità della parte economica, ma anche la correttezza della parte normativa.

Le disposizioni previste dai contratti assicurativi (che per la maggior parte costituiscono testi standard) sono certamente testi giuridici di diffici-

le lettura che richiedono un approccio professionale. Il personale a disposizione presso gli uffici di Curia è in grado di verificare la copertura, l'adeguatezza, la consistenza dei volumi che vengono assicurati, il numero di persone, le condizioni applicate ed eventualmente i problemi che possono insorgere nel momento in cui, di fronte ad un sinistro, occorre attivare le procedure per il risarcimento.

Un altro vantaggio dei controlli diocesani è quello di acquisire consapevolezza delle coperture esistenti: capita molto spesso che le parrocchie siano assicurate contro determinati eventi senza saperlo. Al verificarsi del sinistro, quindi, non si avviano neppure le procedure per i risarcimenti dovuti, con evidente spreco di risorse.

2. L'AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA

Come si accennava all'inizio la definizione degli atti di straordinaria amministrazione si desume dal codice di diritto canonico, dall'Istruzione della CEI e dalla normativa diocesana. La scelta operata dal Vescovo per la nostra diocesi è stata quella di ampliare considerevolmente le fattispecie oggetto di autorizzazione. Tale decisione, che non deve essere letta come una mancanza di fiducia nei confronti delle parrocchie e dei loro collaboratori, manifesta piuttosto la volontà di fornire la massima assistenza possibile, attraverso la collaborazione degli uffici di Curia, alle parrocchie in tutti gli atti di particolare rilievo, che sono chiamate a porre in essere.

L'esperienza ha dimostrato che è utile che i vari passaggi delle operazioni più significative siano assistiti e condivisi anche dagli uffici di Curia: spesso anche questioni all'apparenza semplici, possono implicare problemi complessi (pastorali o tecnici) e richiedere soluzioni particolarmente ponderate e qualificate.

2.1 I contratti

In maniera sintetica si può affermare che per porre validamente ogni tipo di contratto (comodato, locazione, cessione o affitto di azienda, compravendita, permuta, eccetera) è richiesta l'autorizzazione. Fanno eccezione i contratti relativi alle utenze e quelli assicurativi.

Un discorso a sé riguarda i contratti di lavoro: per l'assunzione di personale dipendente fino ad oggi non è richiesta alcuna autorizzazione, ma la CEI, considerati la complessità della materia e il notevole impegno economico che comportano questi rapporti suggerisce ai Vescovi di includere anche questi contratti tra quelli soggetti ad autorizzazione.

Tornando al tema dei contratti in generale, mi permetto di segnalare – soprattutto a beneficio di coloro che fanno parte per la prima volta del CAEP – che presso l'Ufficio Amministrativo Diocesano è disponibile una serie di testi contrattuali, predisposti insieme con l'Ufficio Avvocatura, che

tentano di coprire l'intero panorama delle operazioni di norma poste in essere dalle parrocchie.

Avere a disposizione una vasta gamma di tipologie contrattuali ci consente di applicare quello più adatto alla situazione che si deve regolare. Se, ad esempio, si vuole cedere a titolo gratuito uno spazio ad un'associazione perché lo utilizzi un paio di giorni la settimana sarà certamente necessario stipulare un contratto di comodato, ma non sarebbe corretto utilizzare la formula della concessione a tempo pieno; è molto più idoneo sottoscrivere una concessione a tempo parziale.

Ci si potrebbe chiedere allora per quale motivo tutti questi contratti non vengano messi in rete, in modo che si possa scegliere comodamente da casa una bozza, la si possa compilare con la controparte e poi si possa chiedere che venga autorizzata. Una lunga esperienza maturata sul campo dimostra che è molto facile partire da una bozza corretta e apportare poi una serie di modifiche che finiscono per vanificare tutto lo sforzo di tutelare la parrocchia. Per questo chiediamo sempre che prima di predisporre un contratto ci si rivolga agli uffici di Curia; questo semplice accorgimento consente in molti casi di evitare problemi e difficoltà future. Spesso lo spirito del "fai da te" ha favorito la creazioni di situazioni pasticciate.

Ogni anno in Diocesi vengono autorizzati circa 300 contratti di concessione a terzi di beni immobili di proprietà delle parrocchie; sappiamo però che il numero di quelli stipulati è più elevato. L'esperienza dice che una buona parte di quelli che non "passano" per gli uffici di Curia in sede di autorizzazione, poi vi arrivano ugualmente perché originano contenziosi, con tutto il corollario di fatiche che questo comporta: problemi di immagine, tensioni tra le persone, esborsi di natura economica. Il tempo dedicato al rapporto e al confronto con gli uffici di Curia viene sicuramente ripagato dalla tranquillità e dalla consapevolezza di aver fatto tutto il possibile per evitare problemi futuri.

2.2 Le compravendite

Ricordando che ogni operazione relativa agli immobili è da considerarsi soggetta ad autorizzazione, mi permetto di sottolineare come soprattutto nel caso delle cessioni immobiliari è bene muoversi con molta attenzione e cautela.

Ogni istanza di autorizzazione ad alienare deve essere accompagnata da una perizia, da un certificato di destinazione urbanistica del bene e dall'offerta scritta dell'acquirente. A questo proposito nessun preliminare deve essere sottoscritto tra le parti senza autorizzazione e, laddove questa sia intervenuta, è possibile farlo utilizzando le bozze a disposizione presso l'Ufficio Amministrativo Diocesano.

Il tema delle vendite si presta a molte possibili puntualizzazioni, ma purtroppo il tempo a disposizione non ci consente di soffermarci più a

lungo come sarebbe necessario.

Mi permetto di rimarcare soltanto che è sempre opportuno verificare la provenienza del bene e, soprattutto se questo è pervenuto per donazione, legato o eredità, se esistano o meno dei vincoli imposti dal benefattore. Nel caso esistano degli oneri è preciso dovere della parrocchia assolverli conformemente alla volontà manifestata, e pertanto non è possibile distrarre il ricavato della vendita, laddove questa sia possibile, dal fine indicato dal benefattore (per esempio: il ricavato della vendita di un bene lasciato per assistere gli anziani, non può essere destinato per il restauro del pavimento del presbiterio).

2.3 I lavori edilizi

Veniamo ora ad un nuovo argomento particolarmente impegnativo.

Prima o poi tutte le parrocchie, in maniera più o meno onerosa, si misurano con l'impresa di eseguire dei *lavori edilizi*. Anche questa attività in molti casi rientra tra gli atti di straordinaria amministrazione e il procedimento previsto per l'autorizzazione, se da un lato presenta una qualche complessità, dall'altro consente di affrontare anche questo tipo di situazioni con il necessario rigore, il giusto rispetto dei ruoli e delle competenze, l'attenzione al risultato e ai costi.

In estrema sintesi rientrano nell'ambito dell'amministrazione straordinaria:

- le *nuove costruzioni*,
- i *lavori il cui costo è superiore a 85 mila euro*,
- gli *interventi sugli immobili storici*.

A proposito di quest'ultima ipotesi va ricordato che buona parte degli immobili appartenenti alle parrocchie rientra tra i beni soggetti a tutela da parte della normativa sui beni culturali. Infatti, se di proprietà delle parrocchie, sono considerati *beni culturali* non solo gli immobili esplicitamente vincolati, ma anche tutti gli immobili aventi più di 50 anni e il cui autore sia deceduto. Ciò significa in pratica che quasi tutti gli edifici delle parrocchie rientrano in quell'insieme di beni che lo Stato tutela. Di conseguenza, ogni intervento su questi immobili è fatto oggetto di esplicite autorizzazioni da parte della Soprintendenza; analogamente sono previste particolari procedure anche in caso di cessione della detenzione e di vendita.

Dal momento che è la legge che identifica quali sono i beni tutelati, non è possibile affidarsi al buon senso ("si tratta di un deposito di legname, non può certo essere un bene culturale") o al buon gusto ("è evidentemente un fabbricato senza alcun pregio e, magari, anche oggettivamente brutto e mal costruito"): anche l'immobile più brutto o anonimo di proprietà della parrocchia se rientra nella previsione di legge è presuntivamente un bene culturale e non rispettare i vincoli imposti comporta sanzioni penali in capo al parroco.

Questo non significa che non c'è alcuna possibilità di sottrarre alla

tutela dello Stato quegli immobili del tutto “normali”, ma per ottenere l’esclusione di un fabbricato dall’ambito dei beni culturali occorre rispettare una specifica, complessa e onerosa procedura con la Soprintendenza che potrebbe concludersi con la formale dichiarazione di esclusione di quel singolo immobile dall’ambito di quelli soggetti a tutela; fino a quel momento, però, anche il fabbricato di più improbabile valore storico-artistico, deve essere trattato come bene tutelato.

Così per tutti gli immobili soggetti a tutela occorre chiedere l’autorizzazione alla Soprintendenza tenendo presente che, in virtù di un accordo tra la Conferenza Episcopale Italiana e il Ministero per i beni culturali, tutte queste richieste devono essere inoltrate per il tramite degli uffici di Curia.

Si approfitta dell’occasione per ricordare che la procedura autorizzativa riguarda tutti i beni culturali, sia immobili che mobili, indipendentemente dal valore dell’intervento. Dovrà quindi essere autorizzato, ad esempio, sia il costosissimo restauro del campanile del Duomo di Monza che la pulitura di un candelabro del 1700 che comporta una spesa di 200 euro.

Il mancato rispetto degli adempimenti richiesti provoca ogni anno denunce a carico dei parroci titolari di questi beni. Tra l’altro molto spesso i lavori, non autorizzati, vengono affidati a personale incompetente o a professionisti che si autoproclamano restauratori di beni artistici senza esserlo realmente. I soli restauratori “autorizzati” ad operare sui beni vincolati sono quelli segnalati dalla Soprintendenza in occasione del rilascio delle autorizzazioni.

3. I LAVORI EDILIZI: ALCUNE PRECISAZIONI

Come già detto sopra l’ambito degli interventi edili sugli immobili è particolarmente significativo e necessita di speciali attenzioni anche da parte dei membri del CAEP.

Naturalmente le procedure autorizzative tengono conto di questa rilevanza; le parrocchie, che lo richiedono, sono accompagnate in queste attività ancora prima dell’avvio della progettazione. Gli uffici di Curia infatti sono in grado di fornire un’analitica modulistica costituita da: bozze di disciplinari d’incarico, documenti necessari per l’espletamento della gara d’appalto, bozze di contratti d’appalto a misura o a corpo, eccetera.

L’assistenza degli uffici, collegata alle autorizzazioni, vigilando sulle varie fasi dell’intervento (dalla progettazione, all’esecuzione dei lavori, fino al collaudo) comporta spesso, come ulteriore beneficio, un più serrato controllo della spesa che frequentemente comporta il rispetto dei preventivi di spesa sia che si tratti di nuove costruzioni, ma anche di restauri e ristrutturazioni.

3.1 La progettazione

Innanzitutto occorre che il CAEP, d’accordo con il consiglio pastorale, identifichi correttamente quali lavori si intendono eseguire e poi conferisca in maniera esplicita e formale l’incarico ad un professionista.

Si tenga presente che il lavoro di progettazione può costituire l’oggetto di un contratto autonomo rispetto all’esecuzione dei lavori progettati e comporta comunque uno specifico costo. Ciò è vero tanto nel caso in cui al progetto seguano i lavori, quanto nell’ipotesi in cui il progetto non venga realizzato (o perché si decide di non eseguire i lavori previsti o perché si utilizza un contratto diverso). È evidente quindi che evitare il conferimento dell’incarico per la progettazione non serve a ridurre i costi.

Il disciplinare di incarico relativo alla progettazione può essere predisposto considerando a seconda dei casi se si tratti di interventi di notevole entità, di una nuova costruzione o di una ristrutturazione radicale; può prevedere che il professionista si limiti al solo progetto di massima oppure che esegua il progetto definitivo senza giungere a quello esecutivo.

La formalizzazione contrattuale della sola fase di progettazione consente anche alla parrocchia di riservarsi la possibilità di affidare la direzione dei lavori ad un altro professionista.

A proposito del *progetto esecutivo* è utile ricordare che si tratta di un fondamentale strumento anche ai fini dell’esatta quantificazione dell’ammontare dei costi. Capita spesso che i professionisti predispongano il loro progetto definitivo e lascino alle imprese edili il compito di elaborare il progetto esecutivo con la relativa determinazione dei costi. È evidente che far stabilire i prezzi all’impresa non è una scelta avveduta; questo rientra tra i compiti del professionista.

Il formale incarico deve sussistere anche qualora la progettazione venga offerta gratuitamente alla parrocchia; in questo caso nel contratto dovrà essere esplicitata la gratuità della prestazione e dovranno essere stabiliti i criteri per il rimborso delle spese vive sostenute. Capita a volte che la progettazione risulti a titolo gratuito, ma che venga poi richiesto dal professionista un rimborso spese forfetario particolarmente oneroso: a questo riguardo mi permetto di suggerire rimborsi solo su spese puntualmente documentate a piè di lista.

3.2 Il responsabile per la sicurezza

Un’altra importante responsabilità da assolvere e non derogabile è quella di nominare un *responsabile per la sicurezza*. Questo ruolo, che deve essere assunto da un professionista, ha il prioritario compito di tutelare la sicurezza e l’incolumità dei lavoratori addetti al cantiere.

Come è bene che il direttore lavori non sia nominato dall’impresa, ma sia un professionista scelto dal committente, così è bene che il responsabile per la sicurezza non sia dello stesso studio di chi si svolge la direzione dei lavori. Le due figure infatti sarebbero in conflitto di interessi e ciò

senza nulla togliere alla serietà e alla professionalità degli interessati. Questa scelta è tanto più importante quanto più sono rilevanti i lavori da eseguire.

Una situazione di potenziale rischio per la sicurezza è certamente quella in cui i lavori vengono sub-appaltati più volte: è facile in questi casi che le responsabilità nei confronti della sicurezza dei lavoratori siano parcellizzate con la conseguente carenza di vigilanza.

3.3 Le gare d'appalto

Per l'assegnazione dei lavori ritengo sempre opportuno indire una *gara d'appalto*, anche se si è già fortemente orientati circa l'impresa da scegliere. Infatti fare la gara d'appalto consente di:

- verificare se il progetto è stato realizzato correttamente: nel caso di opere particolarmente impegnative è bene selezionare imprese di una certa consistenza, magari supportate da un proprio ufficio tecnico;
- valutare ulteriormente i preventivi e i costi dei lavori, dei materiali, delle finiture, eccetera.

4. I FINANZIAMENTI

Il tema dei *finanziamenti*, che di certo è fondamentale, deve, però, essere correttamente affrontato.

Innanzitutto per ribadire che quando le opere proposte corrispondono a reali necessità e sono condivise dalla comunità, la mancanza di fondi non è un ostacolo insormontabile.

In secondo luogo per ricordare che, al contrario, la disponibilità finanziaria non giustifica qualsiasi tipo di intervento; non dobbiamo, tra l'altro, dimenticare che pur appartenendo ad una diocesi che nel panorama mondiale può certamente essere definita "benestante", non siamo sottratti all'onere di mantenere ogni intervento nei canoni dell'eticità della spesa e pertanto non possiamo trascurare valori importanti come la sobrietà e la proporzionalità. Al riguardo mi permetto di ricordare che stili di vita o strutture eccessivamente appariscenti e sontuose finiscono per vanificare il vero scopo di ogni comunità che è quello di annunciare il Vangelo.

4.1 Il credito bancario

Tutte le attività di accesso al credito bancario sono soggette ad autorizzazione, nonché le operazioni di gestione del risparmio che possono comportare una qualche alea (acquisto di azioni, quote in fondi di investimento, eccetera).

Mi permetto di segnalare che l'attività svolta dall'Ufficio Amministrativo Diocesano consente alle parrocchie di poter accedere ad

alcuni rapporti convenzionati con gli istituti di credito. Evidentemente la diocesi non "raccomanda" nessuna banca, ma certamente, tenuto conto anche della forza contrattuale costituita dal numero di enti rappresentati, è in grado di ottenere condizioni contrattuali di favore per le parrocchie e gli altri enti ecclesiastici. In questo senso particolarmente preziosa risulta la collaborazione delle parrocchie nel segnalare inadempienze o comportamenti non lineari da parte degli stessi istituti di credito.

4.2 I finanziamenti pubblici

Un breve accenno ora al tema dei finanziamenti pubblici.

Di particolare rilievo nel nostro ambito i finanziamenti regionali: la Regione Lombardia emana bandi per finanziamenti, i cosiddetti FRISL o fondi a rotazione, che vengono concessi annualmente per opere diversificate, (strutture sportive, scuole materne, strutture degli edifici, eccetera).

Si tratta di finanziamenti in parte a fondo perso e in parte da rimborsare; solitamente i fondi a rotazione sono finanziamenti a rimborso senza interessi con scadenza decennale o quindicennale.

Per accedere a questi bandi occorre il visto degli uffici di Curia o, comunque, dell'Autorità ecclesiastica (in alcuni casi il delegato regionale ai beni culturali).

Questa procedura può rappresentare un'opportunità per l'ente richiedente perché consente di interpretare correttamente le previsioni del bando sia sotto il profilo normativo (condizioni da rispettare, obblighi che vengono assunti, vincoli all'immobile e/o all'attività finanziati, eccetera) che per quanto concerne l'aspetto economico (entità dei finanziamenti, percentuale massima di contributo rispetto al costo totale dei lavori, eccetera).

4.3 Altre forme di finanziamento

Tra le altre forme di finanziamento, cui accedere attraverso la collaborazione con l'Ordinario, vanno ricordati quelli erogati dalla CEI e quelli concessi da alcune fondazioni, che solitamente finanziano due tipi di intervento: quelli di carattere sociale e quelli sui beni culturali.

Mentre i finanziamenti CEI sono specificamente regolati e prevedono ordinariamente anche l'intervento degli uffici di Curia, quelli erogati dalle fondazioni possono essere richiesti direttamente dalle parrocchie. In molti casi le parrocchie preferiscono avvalersi degli uffici di Curia per una corretta redazione o compilazione delle richieste di contributo. In altri casi la collaborazione degli uffici di Curia diventa indispensabile per acquisire la dichiarazione di congruità o di regolare esecuzione dei lavori da parte della Soprintendenza, documenti questi esigiti da alcune fondazioni prima dell'erogazione dei contributi stanziati.

INQUADRAMENTO TRIBUTARIO DELLA PARROCCHIA E DELLE SUE ATTIVITÀ

Lo scopo di questo intervento è quello di offrire ai membri dei Consigli per gli affari economici delle parrocchie – soprattutto a quel 50% circa tra voi che assumono per la prima volta questo incarico – qualche strumento che possa risultare utile per inquadrare la parrocchia nell'intricato mondo del fisco.

Nell'universo tributario, infatti, la categoria degli enti non commerciali – tra i quali va annoverata la parrocchia e ogni altro ente ecclesiastico – costituisce una specie di “nicchia” che si colloca tra le persone fisiche e gli enti societari; il regime ad essi applicabile deve essere desunto da un insieme di norme vasto e frammentato spesso poco conosciute anche dagli addetti ai lavori, a meno che non si occupino specificamente di questi enti. A rendere più complesso l'argomento si aggiungono una serie di specificità, spesso di derivazione concordataria, che riguardano la categoria degli enti ecclesiastici che, possiamo dire, costituiscono “una nicchia nella nicchia”.

Evidentemente in questa sede non possiamo affrontare in modo sistematico il tema del rapporto tra fisco e parrocchia; ci limiteremo ad alcune considerazioni di carattere generale su quattro ambiti o, se preferite, esamineremo la parrocchia da quattro diversi punti di osservazione:

- quello delle attività istituzionali;
- quello degli immobili;
- quello delle attività commerciali;
- quello delle collaborazioni retribuite.

1. LE ATTIVITÀ ISTITUZIONALI

Le attività istituzionali della parrocchia (e di tutti gli altri enti ecclesiastici) sono quelle di *religione e di culto*; si tratta di attività *essenziali e costitutive* nel senso che un ente ecclesiastico è tale in quanto svolge queste attività.

Le attività di religione o di culto sono tutte e solo quelle definite tali dalla legge 20 maggio 1985, n. 222¹; si tratta delle attività “*dirette all’esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all’educazione cristiana*” (art. 16, lett. a).

È abbastanza evidente che quelle di religione e di culto sono attività che, sotto il profilo fiscale, non hanno alcun rilievo. Infatti in riferimento a tutte le attività *istituzionali* la parrocchia non ha obblighi di tipo tributario, anche nel caso in cui si verificano “movimenti di denaro”: si pensi alle offerte durante la Messa, a quelle per la celebrazione dei Sacramenti, alle raccolte di contributi in occasione delle visite alle famiglie, alle iscrizioni al catechismo, eccetera.

Nonostante l’irrelevanza fiscale delle attività di religione e di culto suggerirebbe di passare subito al successivo argomento della scaletta che ci siamo proposti, può essere utile invece soffermarci brevemente su due argomenti collegati a questo ambito: *il regime dei costi sostenuti e il trattamento fiscale dei contributi pubblici*.

1.1 I costi relativi alle attività istituzionali

Dal momento che gli “incassi” derivanti dalle attività istituzionali non costituiscono materia di interesse per il fisco, anche i costi relativi a tali attività sono fiscalmente neutri. Ne consegue che, salvo alcune eccezioni espressamente previste dalla normativa², le spese sostenute per l’ordinaria gestione delle attività parrocchiali sono costi indeducibili dalle imposte dirette; analogamente in ambito IVA, l’imposta pagata sui medesimi costi non può essere recuperata, nemmeno se la parrocchia è dotata di un numero di partita IVA³.

Per fare un esempio, il costo del riscaldamento dell’edificio di culto, dell’oratorio e delle abitazioni dei sacerdoti non può essere inserito nella dichiarazione dei redditi, né è possibile “scaricare” l’IVA di queste fatture dal momento che in relazione a questa tipologia di costi la parrocchia è “consumatore finale”.

1.2 I contributi ricevuti dagli enti pubblici

Capita che un ente pubblico – di solito il comune – eroghi alla parrocchia un “contributo”. Il trattamento fiscale previsto per queste erogazioni è molto diverso a seconda del tipo di contributo; quelli che qui ci interes-

sano, cioè quelli riguardanti la sfera istituzionale, non rilevano in alcun modo sotto il profilo fiscale. Dal momento, però, che con la stessa denominazione sono indicate ipotesi contrattuali molto diverse è importante essere molto precisi circa la natura di ogni contributo⁴.

Possiamo suddividere i contributi in quattro categorie:

- *i contributi a fondo perso* (che possono riguardare sia l’attività istituzionale che quella commerciale) sono quelli a fronte dei quali non sorge altro obbligo che quello di utilizzarli per l’attività alla quale sono stati destinati dall’ente erogatore;
- *i contributi corrispettivi* sono quelli a fronte dei quali la parrocchia assume una obbligazione a favore del comune (o del diverso ente pubblico erogante) o a favore di un soggetto terzo;
- *i contributi in conto esercizio previsti dalla legge* sono quelli che spettano alla parrocchia in quanto svolge una certa attività per la quale esiste una norma che ne prevede il finanziamento (si tratta, ad esempio, dei contributi erogati dal comune alla scuola materna in ossequio alle norme sul diritto allo studio);
- *i contributi per l’acquisto di beni strumentali* relativi alle attività commerciali esercitate.

Dall’elencazione sembrerebbe molto facile distinguere i contributi relativi alle attività istituzionali da quelli riguardanti le attività commerciali, ma in realtà, spesso la parrocchia riceve contributi che rientrano nella categoria di quelli *corrispettivi* senza esserne consapevole.

Afferiscono alla sfera istituzionale solo le erogazioni (in denaro e/o in beni) che la parrocchia riceve in quanto viene riconosciuta l’utilità sociale della propria attività; tali sono ad esempio – per citare i più frequenti – i contributi per l’oratorio estivo e quelli derivanti dall’8% degli oneri di urbanizzazione per l’edilizia di culto. In questi casi, infatti, non vi è da parte della parrocchia alcun impegno a fornire una controprestazione a favore dell’ente pubblico erogante.

Diversamente non possono essere considerati come destinati all’attività istituzionale della parrocchia i contributi che le vengono assegnati a fronte di un impegno ad effettuare una prestazione, generalmente di servizio, come ad esempio, la gestione di un *centro diurno* o di un *CAG* (centro di aggregazione giovanile).

Accade di frequente che all’ente ecclesiastico sia richiesto di sottoscrivere una *convenzione* o un più generico *accordo* per poter ricevere un contributo destinato alle attività istituzionali. Tale richiesta, motivata dall’esigenza che resti traccia documentale idonea ad attestare il motivo per cui l’ente pubblico eroga unilateralmente denaro o beni, è certamente condivisibile, ma occorre prestare molta attenzione circa il contenuto giuridico che viene dedotto nell’atto.

Talvolta, infatti, vengono proposti formulari poco trasparenti che con-

⁴Il tema dei contributi pubblici alle parrocchie è stato affrontato nella *Guida operativa* allegata a *ex Lege* 3/2006.

tengono un contratto a prestazioni corrispettive: l'ente pubblico eroga il contributo e l'ente ecclesiastico si impegna ad una prestazione di servizi.

Il caso più frequente è l'impegno richiesto alle parrocchie di svolgere una attività di oratorio estivo per poter ricevere una determinata somma, solitamente proporzionale ai tempi di svolgimento e ai ragazzi coinvolti.

Questa prassi produce esiti assolutamente illegittimi, poiché trasforma l'attività di oratorio estivo – che è chiaramente istituzionale per la parrocchia – in una prestazione commerciale.

Dunque, quando è coinvolta l'attività istituzionale dell'ente ecclesiastico (ed è solo il medesimo ente a dichiarare tale l'attività in oggetto, nel rispetto dei suoi propri scopi e fini) il contenuto giuridico di qualsiasi tipo di accordo deve evidenziare l'unilateralità del contributo; il medesimo è infatti giustificato non da una prestazione corrispettiva, ma dal valore sociale dell'opera svolta dall'ente.

2. I FABBRICATI

Un altro ambito nel quale sono coinvolte pressoché tutte le parrocchie è quello che ruota intorno agli immobili; di norma, infatti, esse sono proprietarie di fabbricati e di terreni. Il possesso di immobili costituisce presupposto impositivo per due diverse imposte: l'IRES e l'ICI, fatti salvi i casi di esenzione, come vedremo di seguito.

Può essere utile ricordare che quando la parrocchia cede un diritto reale su un proprio immobile (i casi più frequenti sono la cessione del diritto di superficie e del diritto di uso, ma il discorso è analogo nell'ipotesi della cessione dell'usufrutto o del diritto di abitazione) il soggetto tenuto al pagamento delle imposte e ai collegati obblighi dichiarativi non è più la parrocchia, ma il titolare del diritto costituito sull'immobile. Evidentemente lo stesso, ma a parti invertite, avviene quando la parrocchia acquisisce un diritto reale su immobili di terzi.

2.1 L'IRES

La principale caratteristica degli immobili ai fini delle imposte sui redditi è che essi *producono un reddito tassabile indipendentemente dalla percezione di importi*. In linea di massima possiamo affermare che gli immobili sono produttivi di reddito, e quindi assoggettati ad IRES, sia quando vengono ceduti in locazione, ma anche se vengono concessi a terzi in uso gratuito oppure quando vengono utilizzati direttamente.

Questo principio generale conosce delle *eccezioni* tali per cui non sempre dalla titolarità di un diritto reale su fabbricato deriva l'obbligo di versare l'imposta sui redditi. Vi sono infatti una serie di ipotesi di *non imponibilità* disciplinate dagli articoli 36, 42 e 45 del D.P.R. 917 del 1986 (TUIR). Oltre agli immobili *strumentali* per l'esercizio di attività commerciali, che

non producono reddito fondiario in quanto concorrono alla formazione del reddito d'impresa (cf art. 43), non sono da assoggettare a tassazione nemmeno le *costruzioni rurali* e le relative pertinenze che siano appartenenti al possessore o all'affittuario dei terreni cui servono e siano destinate all'abitazione delle persone addette alla coltivazione della terra, al ricovero degli animali, alla custodia delle macchine e degli attrezzi occorrenti per la coltivazione, alla protezione delle piante, alla conservazione dei prodotti agricoli e alle attività di manipolazione e trasformazione degli stessi (cf art. 42). Le unità immobiliari di *proprietà condominiale* (come i locali di portineria o l'alloggio del portiere) alle quali è attribuita una rendita autonoma devono essere dichiarate soltanto se la rendita catastale, proporzionata ai millesimi e ai giorni di possesso, è superiore a 25,82 euro; se però le proprietà comuni sono costituite da negozi o se sono concesse in locazione devono essere dichiarate indipendentemente dall'ammontare del reddito (cf art. 36, c. 3-bis).

➤ L'esenzione per edifici di culto e pertinenze

Un'altra eccezione al principio generale riguarda in particolare le parrocchie ed è costituita dall'*esenzione* prevista per gli immobili nei quali la parrocchia svolge le proprie attività istituzionali.

L'agevolazione spetta per le unità immobiliari destinate esclusivamente all'esercizio del culto⁵ e per le loro pertinenze, a condizione che non siano oggetto di locazione⁶. Si osservi che la norma di esenzione prescinde dalla categoria catastale attribuita al fabbricato: se di norma gli edifici di culto sono classificati nella categoria E, ciò non esclude che l'esenzione possa spettare anche per altri immobili non inseriti in questa categoria, ma di fatto destinati all'esercizio del culto (ad esempio un capannone che una parrocchia, non ancora dotata dell'edificio chiesa, utilizza per il culto).

Le *pertinenze* a cui applicare il regime di esenzione spettante per l'edificio di culto sono da intendere in senso civilistico, quindi nel senso più ampio possibile: vi sono comprese le abitazioni del parroco, degli altri sacerdoti addetti alla parrocchia, l'oratorio, le altre strutture del complesso parrocchiale dove si svolgono attività istituzionali, direttamente da parte dell'ente proprietario dell'edificio di culto. A confermare questa interpretazione è più volte intervenuta l'Amministrazione finanziaria, precisando che rientrano tra le pertinenze: *"l'oratorio e l'abitazione del parroco"*, *"il cinema parrocchiale [a condizione che] nello stesso non siano esercitate attività commerciali"*⁷. Circa la natura di pertinenza degli *oratori* in particolare e delle *strutture parrocchiali* in generale si veda

⁵Cf art. 36, c. 3, TUIR.

⁶L'esenzione, inizialmente prevista solo per gli edifici di culto e le relative pertinenze, è stata estesa anche ai monasteri, ma solo quelli di clausura comprese, anche in questo caso, le pertinenze (cf L. 28/1999, art. 6).

⁷Risoluzione 9/1178 del 12.12.1992.

⁸Risposta del Ministero delle finanze pubblicata su *Il Sole-24 Ore* del 26.9.1992.

anche l'interessante Risoluzione del Ministero dell'economia e delle finanze n. 1 del 3 marzo 2004⁹ che, emanata a proposito dell'ICI, è però del tutto riferibile anche all'IRES.

➤ **L'esenzione per i fabbricati oggetto di lavori**

Un'ipotesi di esenzione poco conosciuta, ma che può ricorrere più di quanto si immagini, è quella che riguarda le unità immobiliari interessate da lavori di restauro, ristrutturazione o risanamento conservativo per le quali sono state rilasciate licenze, concessioni o autorizzazioni. Tali fabbricati non si considerano produttivi di reddito per tutto il periodo di validità del provvedimento, a condizione, però, che non siano stati effettivamente utilizzati (cf art. 36, c. 3).

➤ **I fabbricati soggetti a tassazione**

I fabbricati diversi dagli edifici di culto e loro pertinenze dai quali la parrocchia non trae alcun reddito in quanto li cede in *uso gratuito* a soggetti terzi oppure perché li utilizza direttamente devono essere assoggettati a tassazione sulla base della rendita catastale, rivalutata del 5%. Se i fabbricati sono invece concessi in *locazione*, il reddito è – di norma – costituito dal maggiore importo tra la rendita catastale rivalutata e il canone annuo di affitto.

A decorrere dal periodo d'imposta 2005 la disciplina relativa alla tassazione dei redditi da locazione degli enti non profit (e quindi anche delle parrocchie) è stata modificata, rendendo più oneroso il carico fiscale¹⁰. La nuova norma prevede infatti che il canone di locazione possa essere ridotto, *“fino a un massimo del 15% del canone medesimo, dell'importo delle spese documentate sostenute ed effettivamente rimaste a carico per la realizzazione degli interventi di cui alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 3 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380”*. In pratica la novità consiste nell'eliminazione dell'abbattimento forfetario, sostituito da una riduzione che non può essere superiore al 15%¹¹, ma che è subordinata al verificarsi contestuale di tre circostanze:

- che sull'immobile siano stati effettuati lavori di manutenzione ordinaria come definiti dal D.P.R. 380/2001 (opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie a integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici);
- che tali lavori siano regolarmente documentati;
- che il loro costo sia rimasto a carico dell'ente proprietario.

Tenendo conto di quest'ultima condizione, si può concludere che nella maggior parte dei casi le parrocchie dovranno tassare l'intero ammontare del canone di locazione senza poter applicare alcuna riduzione, dal

momento che le opere di manutenzione ordinaria di norma sono contrattualmente poste a carico del conduttore.

Fatta questa premessa, occorre poi tenere presente che i fabbricati concessi in locazione sono assoggettati a *diversi regimi di tassazione* a seconda della tipologia di contratto stipulato. Per le locazioni commerciali e per quelle stipulate secondo i cosiddetti “patti in deroga” e con il canale “libero” previsto dalla legge di riforma delle locazioni abitative (L. 431/1998), il reddito è costituito dal maggiore importo tra la rendita catastale rivalutata e il canone annuo di affitto eventualmente ridotto delle spese di manutenzione ordinaria documentate e rimaste a carico; per i residui contratti ancora soggetti all'equo canone, l'imponibile è costituito dal canone annuo eventualmente ridotto come indicato sopra, anche se è inferiore alla rendita catastale rivalutata. Un'agevolazione, volta a calmierare gli affitti delle abitazioni, è prevista per i fabbricati locati con i contratti stipulati secondo il “canale convenzionato” in relazione ai quali si ha diritto ad una ulteriore riduzione del reddito imponibile pari al 30% da applicare sul maggiore ammontare tra l'importo della rendita catastale rivalutata e quello del canone annuo di affitto eventualmente ridotto; si ricorda la necessità che il comune in cui è ubicato l'immobile rientri tra quelli definiti ad “alta tensione abitativa” o comunque esplicitamente individuati; si tratta dei comuni di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino e Venezia, nonché dei comuni confinanti con gli stessi e degli altri comuni capoluogo di provincia, i comuni indicati nella delibera CIPE 13 novembre 2003 e quelli della Campania e della Basilicata colpiti dagli eventi sismici dei primi anni ottanta.

Ormai da qualche anno è stato esteso anche all'accertamento dei redditi fondiari derivanti da locazione il meccanismo di *valutazione automatica* già utilizzato nell'ambito dell'imposta di registro; in questo caso lo scopo è quello di stabilire una sorta di presunzione di “canone minimo”. Infatti, l'ammontare annuo che il fisco presume venga ricavato da un immobile locato è pari al 10% del valore automatico ai fini del registro (rendita catastale rivalutata moltiplicata per lo specifico coefficiente che varia a seconda delle categorie catastali); se l'importo dichiarato raggiunge almeno quella cifra gli Uffici finanziari non potranno procedere all'accertamento, in caso contrario lo faranno e il contribuente dovrà difendere la propria dichiarazione.

È bene considerare che la norma prevede la disapplicazione di questo meccanismo se il fabbricato è un'abitazione ceduta con un contratto convenzionato. Potrebbe essere allora opportuno che le parrocchie, magari coadiuvate dagli uffici di Curia, verifichino se i canoni praticati rientrano in quelli convenzionati anche se i contratti non sono stati stipulati in questa forma (sappiamo, infatti, che spesso gli enti concedono comunque in affitto le abitazioni a canoni contenuti); in tal caso potrebbe essere valutata l'opportunità di modificare i contratti trasformandoli

⁹La Risoluzione è stata pubblicata integralmente su *ex Lege* 4/2005, pagg. 67-70.

¹⁰Cf art. 7, D.P.R. 203/2005 (conv. L. 248/2005).

¹¹Anche per Venezia, Murano e Burano, che nella precedente normativa godevano della riduzione del 25%.

da locazioni “libere” in locazioni “convenzionate”. Ciò permetterebbe agli enti di mettersi al riparo da questa presunzione del fisco che, seppure non assoluta (la norma consente la difesa), comporta comunque un’alta probabilità di accertamento con la conseguente necessità di instaurare un contenzioso tributario.

Sempre a proposito dei fabbricati in affitto, ma in relazione a quelli per i quali *non siano stati incassati i canoni spettanti*, si ricorda che non devono essere tassati i canoni derivanti da contratti di locazione ad uso abitativo che risultino non riscossi attraverso un *procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità*; la base imponibile sarà costituita in questo caso dalla rendita catastale rivalutata. Sugli eventuali canoni già dichiarati è riconosciuto il diritto ad un credito d’imposta di ammontare pari a quello accertato nel procedimento giurisdizionale.

2.2 L’ICI

L’ICI è, tra le imposte locali, quella certamente più importante e più “costosa”. Per fortuna le parrocchie sono esenti da questa imposta in relazione a tutti gli immobili che utilizzano direttamente per le loro attività istituzionali. Tra le ipotesi di esenzione elencate dall’articolo 7 del D.Lgs. 504 del 1992 sono infatti inclusi *gli edifici di culto e le loro pertinenze* (lett. d) e gli immobili destinati esclusivamente allo svolgimento delle *attività di religione e di culto* (lett. i). Le pertinenze sono da intendere nell’ampia accezione già vista a proposito dell’IRES.

Inoltre gli enti ecclesiastici possono avere diritto all’esenzione anche in altri casi, in ragione dell’utilizzo dell’immobile o delle sue caratteristiche. Il più ricorrente tra questi casi è quello relativo agli immobili *“utilizzati da enti non commerciali, destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive”*; gli enti ecclesiastici in questo caso sono destinatari della norma agevolativa in quanto enti non commerciali (l’esenzione riguarda infatti tutti gli immobili degli enti non commerciali che rispondono ai requisiti richiesti), ma solo in relazione agli immobili in cui svolgono, in maniera esclusiva una o più delle otto attività indicate dalla legge.

Questa ipotesi di esenzione, dopo l’emanazione di una sentenza della Corte di Cassazione che – a nostro avviso immotivatamente – ne ha messo in discussione l’applicazione nei casi in cui l’attività esercitata sia fiscalmente da qualificare come attività commerciale, è da qualche anno al centro di polemiche strumentali e di interventi normativi non propriamente ben congegnati.

In un primo momento, infatti, il legislatore aveva provveduto con una norma di interpretazione autentica¹² a ribadire che l’esenzione disposta dall’art. 7, c. 1, lett. i) del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, *“si intende*

applicabile alle attività indicate nella medesima lettera a prescindere dalla natura eventualmente commerciale delle stesse”. Inoltre, per evitare l’insorgere di eventuali controversie nell’ipotesi che gli enti, a partire dalla interpretazione della Corte di Cassazione, avessero deciso di pagare l’imposta su immobili che non venivano più considerati esenti, il legislatore aveva ritenuto opportuno aggiungere al comma 2-bis la previsione che per questi eventuali pagamenti effettuati prima dell’entrata in vigore della legge di conversione non si facesse comunque luogo a rimborsi e restituzioni di imposta¹³.

Questa norma interpretativa, che di fatto riportava il dato normativo all’applicazione sostanzialmente condivisa per oltre 15 anni, è stata però ritenuta da alcuni commentatori non idonea a risolvere definitivamente la questione: si temeva infatti che la disposizione travalicasse le intenzioni del legislatore del 1992 finendo per ampliare la sfera di esenzione al di là dei limiti stabiliti con la disciplina istitutiva dell’ICI e favorendo così lo svolgimento di attività la cui tutela non era in realtà motivata. Tale obiezione è anche a fondamento della denuncia presentata in sede europea affinché i competenti organi comunitari verificassero se detta esenzione costituisca una forma di aiuto di Stato che falsi la concorrenza e gli scambi comunitari, in violazione dell’art. 87 del Trattato CEE. Va poi considerato che molti comuni, avendo già preventivato maggiori entrate tributarie a seguito della limitazione dei casi di esenzione sulla base delle sentenze della Cassazione, segnalavano che detta norma interpretativa avrebbe comportato una perdita di gettito talvolta davvero notevole¹⁴.

A fronte di queste obiezioni, il legislatore interveniva ancora una volta¹⁵ con la disposizione secondo cui l’esenzione di cui all’art. 7, c. 1, lett. i) del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, *“si intende applicabile alle attività indicate nella medesima lettera che non abbiano esclusivamente natura commerciale”*. Quindi, mentre la prima versione del comma 2-bis riconosceva l’esenzione ICI a prescindere dalla natura commerciale delle attività svolte (sempre all’interno dell’elenco tassativo di cui all’art. 7, lettera i), ora, l’ultima formulazione, riconosce l’esenzione a condizione che l’attività svolta non abbia *natura esclusivamente commerciale*.

Anche la nuova stesura del testo comporta però la necessità di un’attenta analisi per comprendere quali siano le ipotesi tassative cui riconoscere l’esenzione ICI. Le attività che possono dar luogo all’esenzione restano quelle elencate dall’art. 7, c. 1, lett. i), D.Lgs. n. 504/1992, ma è necessario ora definire quando esse siano svolte in maniera non esclusivamente commerciale e, quindi l’immobile utilizzato da un ente non commerciale, abbia titolo all’esenzione.

Dal momento che il sistema tributario non consente di individuare attività che possano essere qualificate non esclusivamente di natura com-

¹²Cf art. 1, c. 133, L. 23.12.2005, n. 266.

¹³Il tema è stato sviluppato in *ex Lege 3/2005*, pagg. 9-18.

¹⁴Cf art. 39, D.L. 4.7.2006, n. 223, convertito con L. 4.8.2006, n. 248 che sostituisce l’art. 7, c. 2-bis del D.L. 30.9.2005, n. 203.

merciale (un'attività o viene qualificata commerciale, oppure no: non esistono attività "parzialmente commerciali") occorre trovare una soluzione interpretativa che consenta di dare un contenuto razionale alla norma di esenzione. Un'apposita commissione ministeriale sta lavorando per tentare di identificare una serie di criteri che consentano di individuare modalità di gestione delle attività qualificabili come non esclusivamente di natura commerciale.

Sarà nostra cura informare le parrocchie sugli sviluppi della situazione; nel frattempo si colga l'occasione per valutare se le esenzioni utilizzate fino ad ora sono state applicate con il rigore necessario; là dove la verifica sia positiva, è bene non cambiare posizione.

La polemica innescata da questa vicenda ha messo in evidenza la rilevanza di una *facoltà concessa ai comuni* dal decreto legislativo 446 del 1997: essi possono, adottando un formale regolamento, rendere meno ampia questa agevolazione, nel senso che possono modificarla sotto due aspetti. In primo luogo possono disporre che l'esenzione non riguardi più "gli immobili", ma solo "i fabbricati"; inoltre – ed è una scelta con conseguenze di certo più onerose per gli enti – *possono limitare l'esenzione solo agli immobili che sono "utilizzati" e "posseduti" dall'ente non commerciale*. In pratica questo vuol dire che un immobile della parrocchia concesso in comodato ad un'associazione sportiva (che è un ente non commerciale) per svolgerci le sue attività sportive (una delle otto agevolate) è esente solo se il comune non ha introdotto la limitazione cui abbiamo fatto cenno. Ne consegue che, se la parrocchia concede un proprio immobile in uso ad un ente non commerciale che lo utilizza per attività agevolate, tutti gli anni in sede di calcolo dell'ICI deve verificare se esiste il regolamento comunale e cosa stabilisce (il comune può adottarlo o modificarlo ogni anno).

Guardando i regolamenti già adottati dai comuni si può notare che molti applicano la facoltà di limitare l'esenzione con una specie di graduatoria: in alcuni casi la mancata coincidenza tra proprietario e utilizzatore non fa perdere l'esenzione se l'uno e l'altro sono enti non commerciali e/o se l'immobile è ceduto in uso a titolo gratuito.

2.3 Le agevolazioni per i fabbricati storico-artistici

Qualora il fabbricato soggetto a tassazione (non importa se in quanto locato, utilizzato direttamente o concesso gratuitamente a terzi) rientri tra quelli *riconosciuti di interesse storico o artistico*, l'imponibile ai fini IRES non è costituito dal canone di locazione e nemmeno dalla rendita catastale attribuita all'immobile, ma da quella che risulta dall'applicazione della *minore tra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni* della zona censuaria nella quale è collocato il fabbricato¹⁶.

¹⁶Cf L. 413/1991, art. 11, c. 5. Si veda anche la Circolare n. 2 del 17.1.2006 con la quale l'Amministrazione finanziaria ammette che l'agevolazione si applica agli immobili di qualunque categoria e qualunque sia la loro destinazione (uso diretto, cessione a terzi a titolo gratuito o oneroso).

Anche ai fini ICI il valore degli immobili di interesse storico-artistico si ottiene partendo dalla rendita catastale costruita con le stesse modalità viste sopra¹⁷.

Le agevolazioni in argomento sono di particolare rilievo per le parrocchie (e per le altre persone giuridiche senza fine di lucro) i cui immobili risultano in gran parte tutelati ai sensi del Codice sui beni culturali e ambientali secondo il quale sono soggetti a tutela gli immobili appartenenti alle *"persone giuridiche private senza fine di lucro che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etno-antropologico"* che non siano *"opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni"* (rispettivamente: art. 10, c. 1 e c. 5 del D.Lgs. 42 del 2004).

Infine, sempre con riferimento agli immobili soggetti a tutela può essere utile ricordare che le *spese per la conservazione* del patrimonio storico-artistico sostenute dai soggetti obbligati alla manutenzione, protezione e restauro costituiscono un onere detraibile. La detrazione spetta solo sulla somma effettivamente rimasta a carico dell'ente e a condizione che venga seguito l'iter richiesto dalla Soprintendenza competente ai fini dell'attestazione della congruità e conformità dei lavori eseguiti.

2.4 Gli immobili ceduti in comodato

Capita frequentemente che la parrocchia metta gratuitamente a disposizione di terzi alcuni dei suoi immobili. Rinviamo alla *Guida operativa* allegata ad *ex Lege 2/2006* per tutto quanto riguarda il contratto di comodato (che può essere a tempo definito o precario, può consentire l'utilizzo esclusivo o a tempo, può riguardare un'unità abitativa o un fabbricato destinato ad usi diversi) e i riflessi fiscali della cessione a titolo gratuito (soprattutto sul regime di esenzione da ICI e da IRES per le pertinenze degli edifici di culto).

In questa sede ci interessa soltanto sottolineare che:

- la *gratuità* è elemento essenziale: non si possono prevedere compensi neppure in forma di interventi o di prestazioni lavorative;
- il comodatario non può effettuare *lavori* diversi da quelli di manutenzione ordinaria;
- la *forma scritta* del contratto è necessaria anche se non obbligatoria per legge;
- la registrazione è *obbligatoria* ed è assoggettata a tassa fissa (168 euro);
- la cessione costituisce un atto di straordinaria amministrazione soggetto ad *autorizzazione* da parte dell'Ordinario.

¹⁶Cf L. 413/1991, art. 11, c. 5. Si veda anche la Circolare n. 2 del 17.1.2006 con la quale l'Amministrazione finanziaria ammette che l'agevolazione si applica agli immobili di qualunque categoria e qualunque sia la loro destinazione (uso diretto, cessione a terzi a titolo gratuito o oneroso).

¹⁷In questo caso, però, la norma di riferimento è l'art. 2 del D.L. 16/1993 (conv. L. 75/1993). La norma agevolativa si riferisce agli immobili delle persone fisiche ma la Sentenza della Corte Costituzionale n. 345/2003 ha sancito il diritto alla medesima agevolazione anche per gli enti senza fine di lucro e la Cassazione, con Sentenza 24167/2004 ne ha fatto conseguire l'applicabilità anche agli enti non commerciali.

2.5 Le agevolazioni sugli immobili ricevuti in eredità o per donazione

Dopo una serie di interventi legislativi¹⁸ che hanno modificato il regime di tassazione delle successioni (sopprimendo una parte dell'imposizione collegata ai trasferimenti *mortis causa*) e delle donazioni (di fatto cambiando nome all'imposta preesistente) è stata "riesumata"¹⁹ la previgente normativa con alcune variazioni che, però, non riguardano le parrocchie. Infatti in tutte le differenti modalità di tassazione che si sono succedute nel tempo, è sempre stata confermata l'esenzione a favore delle parrocchie.

Secondo la normativa attualmente in vigore le acquisizioni a titolo di eredità, legato, donazione e, in generale tutti i trasferimenti a titolo gratuito sono esenti:

- dall'imposta di successione e donazione (cf art. 3, D.Lgs. 346/1990);
- dall'imposta di registro (cf art. 55, D.Lgs. 346/1990);
- dall'imposta ipotecaria e catastale, applicabile nel caso di trasferimenti di immobili (cf artt. 1 e 10, D.Lgs. 347/1990).

2.6 L'aliquota IVA sulle manutenzioni degli immobili

Tra le tematiche legate agli immobili quella dell'aliquota IVA da applicare alle spese di manutenzione è certo tra le più rilevanti anche perché – come abbiamo visto sopra – di norma gli interventi vengono effettuati su immobili appartenenti alla sfera istituzionale, quella nella quale l'ente agisce come consumatore finale, senza possibilità quindi di "scaricare" l'IVA. Rinviando al numero 3/2006 di questa rivista per una più analitica esposizione, in questa sede ci limitiamo a ricordare che l'imposta si applica con l'aliquota ordinaria (20%) salvo i casi di seguito indicati.

➤ L'aliquota ridotta senza termine

Gli interventi qualificati urbanisticamente come "restauro e risanamento conservativo" e "ristrutturazione edilizia" scontano l'*aliquota agevolata al 10%*, indipendentemente dal soggetto proprietario dell'immobile, dalla tipologia di immobile e dalla sua destinazione d'uso. La tipologia degli interventi deve essere desunta dall'articolo 31, comma 1, lettera c) e lettera d) della legge 457 del 1978 che ne dà una precisa definizione. L'aliquota ridotta si applica alle cessioni di beni, escluse le materie prime e i semilavorati, e alle prestazioni di servizi dipendenti da contratti di appalto (cf, rispettivamente, D.P.R. 633/1972, Tabella A, Parte III, nn. 127-terdecies e 127-quaterdecies).

Le prestazioni professionali (di ingegneri, architetti, geometri) scontano l'aliquota del 20%, anche se sono relative ai lavori di cui sopra.

➤ L'aliquota ridotta temporanea

Fino al 31 dicembre 2007 anche le spese relative ai lavori di grado inferiore a quelli visti sopra, cioè gli interventi di manutenzione ordinaria e quelli di manutenzione straordinaria, sono assoggettate all'*aliquota ridotta del 10%* a condizione che siano effettuate su fabbricati di categoria A (con esclusione degli immobili classificati in A/10), oppure su fabbricati destinati a residenze collettive. La stessa agevolazione spetta se gli interventi riguardano parti comuni di immobili a prevalente destinazione abitativa.

Anche in questo caso la tipologia di lavori va identificata riferendosi all'articolo 31 della legge 457 del 1978, rispettivamente la lettera a) e la lettera b).

A differenza dell'agevolazione per le opere di restauro e di risanamento conservativo, questa agevolazione riguarda solo le prestazioni di servizi e non si estende alle cessioni di beni. Anche in questo caso non si applica alle parcelle dei professionisti.

➤ L'aliquota ridotta per l'abbattimento di barriere architettoniche

Un discorso a sé va fatto per gli interventi realizzati al fine di eliminare le barriere architettoniche; in questo caso, qualunque sia il tipo di immobile interessato dai lavori, si ha diritto all'*aliquota agevolata al 4%*, come stabilito dal D.P.R. 633/1972, Tabella A, parte II, n. 41-ter.

Occorre però fare due precisazioni. La prima è relativa all'oggetto dell'agevolazione che riguarda "le prestazioni di servizi dipendenti da contratti di appalto aventi ad oggetto la realizzazione delle opere direttamente finalizzate al superamento o alla eliminazione delle barriere architettoniche" (n. 41-ter); dal momento che non vi è una norma analoga che riguardi le cessioni di beni, per usufruire della riduzione di aliquota occorre necessariamente stipulare un contratto di appalto (o d'opera). La seconda è relativa alla tipologia dei lavori: come l'Amministrazione finanziaria ha avuto modo di chiarire²⁰, l'agevolazione spetta anche se i lavori consistono in interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria, purché direttamente finalizzati al superamento o all'eliminazione delle barriere architettoniche. Il Ministero delle finanze ha inoltre precisato che rientrano in questa tipologia di interventi sia le opere realizzate sulle parti comuni che quelle effettuate sulle singole unità immobiliari e che sono da includere negli interventi di abbattimento della barriere architettoniche "diverse categorie di lavori: la sostituzione di finiture (pavimenti, porte, infissi esterni, terminali degli impianti), il rifacimento o l'adeguamento di impianti tecnologici (servizi igienici, impianti elettrici, citofonici, impianti di ascensori), gli interventi di natura edilizia più rilevante, quali il rifacimento di scale ed ascensori, l'inserimento di rampe interne ed esterne agli edifici e di

¹⁸Le prime modifiche sono intervenute all'opera della L. 388/2000 a cui hanno fatto seguito il D.L. 3.10.2006, n. 262, conv. L. 24.11.2006, n. 286.

¹⁹Cf L. 27.12.2006, n. 296.

²⁰Cf C.M. 2.3.1994, n. 2/E.

*servoscala o piattaforme elevatrici*²¹.

È importante ricordare che quando gli interventi di abbattimento delle barriere architettoniche sono realizzati nell'ambito di lavori più ampi è necessario che nel contratto di appalto siano discriminati i corrispettivi relativi agli interventi di abbattimento delle barriere architettoniche e essi vengano distintamente fatturati.

2.7 Le plusvalenze immobiliari

Ci resta da affrontare un ultimo aspetto collegato agli immobili, quello delle conseguenze fiscali derivanti dalla loro alienazione. In alcuni casi, infatti, queste operazioni danno origine alla formazione di plusvalenze imponibili ai fini delle imposte dirette.

In estrema sintesi – e piuttosto grossolanamente – possiamo dire che la plusvalenza immobiliare è costituita dalla differenza tra il prezzo di vendita dell'immobile e il costo sostenuto per il suo acquisto (aumentato di alcuni costi identificati dalla norma fiscale)²².

Va però precisato che non costituiscono presupposto per la tassazione delle plusvalenze la vendita di immobili:

- ricevuti in eredità o per legato;
- comprati da oltre 5 anni (o costruiti da oltre 5 anni dal soggetto che li vende);
- ricevuti per donazione se tra la data di acquisto da parte del donante e quello di vendita da parte della parrocchia sono passati oltre 5 anni.

Fanno eccezione le vendite di aree edificabili che sono sempre da assoggettare ad imposta indipendentemente dal modo di acquisizione (acquisto, eredità, legato, donazione, permuta, assegnazione, eccetera) e indipendentemente dal tempo di permanenza nel patrimonio della parrocchia.

In alternativa alle ordinarie modalità di tassazione (compilazione del quadro RL della dichiarazione dei redditi e assoggettamento ad IRES) è possibile optare per l'imposta sostitutiva, da applicare alla medesima base imponibile e da corrispondere al notaio rogante che provvederà poi al versamento e ai relativi obblighi dichiarativi. Occorre però tenere presente che questa modalità non è mai conveniente per le parrocchie dal momento che l'aliquota IRES è il 16,5%²³ e quella dell'imposta sostitutiva è il 20%.

3. LE ATTIVITÀ COMMERCIALI

Il terzo ambito sul quale dobbiamo soffermarci brevemente è quello delle attività commerciali svolte dalla parrocchia o, per dir meglio, delle attività svolte dalla parrocchia che sono fiscalmente qualificabili come attività commerciali, anche se a volte questa definizione ci sembra “fuori misura” rispetto alla tipologia delle attività e alle modalità con cui vengono effettuate. Va però considerato che la nozione fiscale di attività commerciale (che è più ampia rispetto a quella civilistica di “attività d'impresa”) include tutte le attività in qualche modo organizzate al fine di effettuare in maniera non occasionale cessioni beni o prestazioni di servizi verso corrispettivi. Sono pertanto da comprendere in questa categoria anche le attività, evidentemente diverse da quelle di religione e di culto, ma in qualche modo di natura pastorale nel senso che sono gestite con finalità educative, ricreative, assistenziali (si pensi alla scuola materna parrocchiale, al bar dell'oratorio, alle sale cinematografiche degli enti ecclesiastici che sono talmente legate alla natura degli enti da essere definiti, per legge, “sale delle comunità religiose”, eccetera).

L'esercizio di attività commerciali comporta innanzitutto l'obbligo di richiedere il numero di partita IVA, di iscriversi al REA, di adottare una contabilità fiscale separata da quella istituzionale, di adempiere agli obblighi dichiarativi e di versare le imposte dovute.

La richiesta del numero di partita IVA e l'iscrizione al REA devono essere effettuate entro 30 giorni dall'inizio dell'attività.

A proposito del numero di partita IVA occorre evitare di incorrere in un errore piuttosto frequente: quello compilare il modello per la richiesta del numero di partita IVA senza segnalare di essere già in possesso del codice fiscale. Così facendo gli Uffici finanziari attribuiscono un numero di partita IVA che assolve anche alla funzione di codice fiscale. Questa situazione – che è quella tipica degli enti societari – è per la parrocchia fortemente irregolare e potenzialmente pericolosa (perché, ad esempio, il possessore di un numero di partita IVA deve sempre tenere una contabilità fiscale e deve sempre presentare una dichiarazione dei redditi). Se, invece, nel richiedere il numero di partita IVA la parrocchia indica il codice fiscale già posseduto, l'ente verrà correttamente inquadrato come un ente non commerciale (dotato di codice fiscale, che sarà usato per tutte le attività istituzionali) che esercita un'attività commerciale (evidenziata dal numero di partita IVA, che sarà usato solo per le attività commerciali). Si tenga inoltre presente che il numero di partita IVA è obbligatorio anche se l'attività commerciale svolta dall'ente è esente da IVA (è, ad esempio, il caso della scuola materna) perché le attività commerciali anche se esenti dall'imposta rientrano comunque nel campo di applicazione del tributo; esenzione, infatti, non vuol dire esclusione dagli obblighi contabili, docu-

²¹C.M. 24.2.1998, n. 57/E.

²²Cf artt. 67 e 68, D.P.R. 917/1986.

²³Cf art. 6, c. 1, lett. c), D.P.R. 601/1973.

mentali e dichiarativi, né dalle norme relative riguardanti accertamenti e sanzioni.

A proposito dell'iscrizione al REA (sigla che sta per Repertorio Economico Amministrativo) occorre precisare che si tratta di un obbligo che riguarda tutti gli enti non commerciali che svolgono attività commerciali in maniera non occasionale. Il REA è tenuto dalle Camere di commercio ed ha scopi di carattere statistico. Dopo l'iscrizione iniziale, occorre effettuare le eventuali comunicazioni di variazione dei dati tutte le volte che le notizie che sono state iscritte variano (la più frequente è quella del cambio del parroco e, di conseguenza, del legale rappresentante della parrocchia). Si tenga presente che mentre la norma istitutiva del REA non contempla sanzioni, limitandosi a disporre l'obbligo dell'iscrizione iniziale e quello delle comunicazioni delle variazioni entro 30 giorni dal loro verificarsi, la finanziaria 2006²⁴ prevede che dovrà essere emanato un regolamento con il quale, tra le altre cose, si istituiscono le sanzioni per i ritardi e le omissioni delle comunicazioni al REA. Può allora essere opportuno "giocare d'anticipo" e verificare se ci sono situazioni da regolarizzare prima dell'introduzione delle sanzioni.

Ai fini delle imposte dirette la base imponibile derivante da queste attività si calcola applicando le disposizioni genericamente previste per i redditi di impresa, con alcune particolarità che riguardano gli enti non commerciali. In particolare, si può ricordare che la parrocchia, come ogni altro ente non commerciale, può calcolare l'imponibile con il metodo ordinario, cioè contrapponendo i costi ai ricavi, oppure con il metodo forfetario, cioè applicando un coefficiente di redditività ai ricavi²⁵.

Un'altra importante specificità propria degli enti non commerciali che svolgono attività commerciali è l'obbligo della tenuta della contabilità separata per le attività commerciali, rispetto a quella riguardante le attività istituzionali²⁶.

Naturalmente l'esercizio di attività commerciali comporta l'obbligo di presentare la dichiarazione dei redditi e quello di effettuare il versamento dell'IRES sul reddito prodotto, con il solito meccanismo degli acconti e del saldo.

Un'altra imposta collegata alle attività commerciali è l'IRAP; anche in questo caso l'imposta viene autoliquidata in sede di dichiarazione e per i versamenti devono essere rispettati i meccanismi degli acconti e del saldo previsti per l'IRES²⁷.

4. LE COLLABORAZIONI RETRIBUITE

La parrocchia svolge le sue attività contando sul lavoro gratuito e

²⁴Cf art 1, c. 1-bis, D.L. 2003/2005, conv. L. 248/2005.

²⁵Cf art. 145, D.P.R. 917/1986.

²⁶Cf art. 145, D.P.R. 917/1986.

²⁷In realtà l'IRAP può riguardare anche la parte istituzionale se la parrocchia si avvale, per il suo svolgimento, di dipendenti e/o collaboratori (es. il sacrista).

volontario dei fedeli (si pensi ai catechisti, ai lettori, agli animatori del coro e agli educatori, eccetera). In alcuni casi, però, si avvale anche di personale retribuito: può trattarsi di dipendenti, collaboratori occasionali, collaboratori coordinati e continuativi con progetto (co.co.pro.) o senza (co.co.co.), professionisti e, tipologia introdotta di recente²⁸, contribuenti in franchigia IVA.

Tralasciando gli aspetti lavoristici²⁹, ci soffermiamo qui solo sui soli risvolti fiscali, in particolare sugli obblighi della parrocchia in quanto sostituto d'imposta (cf artt. 23-30, D.P.R. 600/1973), precisando che tale qualifica prescinde dalla circostanza che l'ente eserciti attività commerciali, con la conseguenza che gli obblighi scattano anche in riferimento alla sfera istituzionale ogni qualvolta ricorrano le condizioni previste.

4.1 Gli obblighi del sostituto d'imposta

Vediamo, seppure in modo estremamente sintetico quali sono gli obblighi del sostituto d'imposta:

- la trattenuta: la parrocchia che corrisponda somme e valori assoggettati a ritenuta deve trattenerne l'importo al momento dell'erogazione;
- il versamento: entro il giorno 16 del mese successivo a quello del pagamento la parrocchia deve effettuare il versamento delle somme trattenu- te utilizzando il modello unico di versamento, mod. F24;
- la certificazione: l'ente deve rilasciare, entro il 28 febbraio, un'apposita certificazione unica, anche ai fini dei contributi dovuti all'INPS, attestante l'ammontare complessivo delle somme e valori corrisposti, l'ammontare delle ritenute operate, delle detrazioni d'imposta effettuate, e dei contributi previdenziali e assistenziali (per i dipendenti e i soggetti assimilati come i co.co.co e i co.co.pro il documento da rilasciare è il CUD);
- la dichiarazione: nell'anno successivo a quello nel quale sono state operate ritenute d'acconto la parrocchia deve presentare, entro il 31 marzo, l'apposita dichiarazione, il mod. 770-semplificato;
- la documentazione: la parrocchia deve conservare le attestazioni comprovanti i versamenti delle ritenute e le dichiarazioni per tutto il periodo previsto dall'articolo 43 del decreto; tali documenti devono essere esibiti o trasmessi, su richiesta, all'Ufficio competente.

4.2 I sostituti "minimi"

Per i sostituti d'imposta che effettuano ritenute alla fonte sui redditi di lavoro autonomo di ammontare non significativo sono previste alcune semplificazioni negli adempimenti³⁰. Le semplificazioni sono subordinate alla circostanza che durante l'anno l'ente:

²⁸Si veda *ex Lege 4/2006*, pagg. 29-37.

²⁹Per i quali rinviamo ad *ex Lege 2/2006*, pagg 11-25.

³⁰D.P.R. 10.11.1997, n. 445.

- non abbia lavoratori dipendenti;
- abbia corrisposto compensi di lavoro autonomo a non più di tre soggetti (si ricordano i casi più frequenti: pagamento di parcelle a professionisti, di compensi per collaborazioni coordinate e continuative o per collaborazioni occasionali);
- non abbia versato più di 1.033 euro di ritenute.

In questi casi le ritenute non dovranno più essere versate nel mese successivo a quello di pagamento dei compensi; si eseguiranno invece i versamenti al momento di pagare gli acconti e i saldi delle imposte sui redditi secondo le seguenti scadenze:

- le ritenute operate da gennaio ad aprile: con il versamento del primo acconto;
- le ritenute operate da maggio ad ottobre: con il versamento del secondo acconto;
- le ritenute di novembre e dicembre: con il versamento a saldo per il periodo d'imposta.

Qualora, però, nel corso dell'anno uno dei tre limiti sopra ricordati sia superato, le semplificazioni vengono meno, sin dalla prima scadenza di versamento della ritenuta, che andrà eseguito entro il giorno 16 del mese successivo a quello di pagamento al percettore dei compensi o degli stipendi.

4.3 Le sanzioni

Il mancato rispetto degli obblighi, sia formali che sostanziali, di sostituto d'imposta comporta l'applicazione di pesanti sanzioni amministrative che possono essere schematizzate come segue:

- omessa trattenuta delle ritenute: sanzione pari al 20% della trattenuta non effettuata;
- omesso o tardivo versamento di ritenute: sanzione pari al 30% dell'importo non versato;
- tardiva presentazione della dichiarazione (presentata entro 90 giorni dalla scadenza): sanzione da 258 a 2065 euro;
- omessa dichiarazione: sanzione dal 120 al 240% delle ritenute non versate (con un minimo di 258 euro), a cui si aggiunge l'ulteriore sanzione di 51 euro per ogni percipiente non indicato;
- dichiarazione infedele: sanzione dal 100 al 200% dell'importo delle ritenute non versate (con un minimo di 258 euro) a cui si aggiunge l'ulteriore sanzione di 51 euro per ogni percipiente non indicato;
- omessa dichiarazione di trattenute versate: sanzione da 258 a 2.065 euro a cui si aggiunge l'ulteriore sanzione di 51,65 euro per ogni percipiente non indicato.

4.4 Il ravvedimento operoso

Va tenuto presente che le irregolarità commesse possono essere

sanate facendo ricorso al cosiddetto "ravvedimento operoso"³¹, a cui è possibile aderire a condizione che le violazioni non siano state già contestate e comunque non siano iniziati accessi, ispezioni, verifiche o altre attività amministrative di accertamento. Con questo strumento è possibile usufruire di significativi "sconti" delle sanzioni che vengono ridotte:

- a *un ottavo del minimo*: se il pagamento della ritenuta viene eseguito entro 30 giorni dalla data dovuta;
- a *un quinto del minimo*: se la regolarizzazione avviene entro il termine per la presentazione della dichiarazione relativa all'anno nel corso del quale è stata commessa la violazione;
- a *un ottavo del minimo* se la presentazione delle dichiarazioni avviene con un ritardo non superiore a 30 giorni e a *un quinto del minimo* se il ritardo è superiore a 30 giorni ma non superiore a 90 giorni.

³¹Cf D.Lgs. 472/1997.

AGGIORNAMENTI NORMATIVI

QUALIFICA DI ONLUS PER ENTI CHE SVOLGONO ATTIVITÀ DI GESTIONE DI CASE DI RIPOSO PER ANZIANI

L'Agenzia delle entrate si è recentemente espressa, con Risoluzione n. 146/E del 21 dicembre 2006, in merito alla delicata questione circa la possibilità per gli enti che gestiscono RSA (residenze sanitario-assistenziali) per anziani, di ottenere e mantenere la qualifica di Onlus.

In precedenza l'Agenzia ha affrontato più volte tale problematica attraverso provvedimenti che, come si vedrà, addirittura hanno interpretato in via restrittiva il dettato del decreto legislativo 460/1997, la nota normativa che ha riorganizzato la disciplina degli enti commerciali ed istituito la qualifica fiscale di Onlus.

1. I PRECEDENTI INTERVENTI DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

Gli interventi precedenti sono riconducibili alle Risoluzioni n. 189/E del 2000 e n. 75/E del 2001 e alla Circolare n. 48/E del 2004, mediante i quali l'Agenzia delle entrate ha ammesso la possibilità di acquisto della qualifica di Onlus (in particolare Ris. n. 189/E del 2000 e n. 75/E del 2001) solo in capo a quegli enti che gestiscono case di riposo per anziani che richiedono "*rette poco più che simboliche*" da parte degli ospiti ovvero integrate da contributi di enti pubblici. Si trattava invero di una discutibile scelta, in contrasto con il dettato normativo di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 460/1997, in quanto l'Agenzia ha collegato il principio di *immanenza del fine solidaristico* nelle attività di assistenza sociale e socio-sanitaria al fatto che tali attività debbano essere esercitate a favore di persone svantaggiate, con una condizione di svantaggio esclusivamente connessa a specifiche condizioni di bisogno: un bisogno di tipo economico. In tal senso la richiesta di una specifica situazione di svantaggio esclusivamente economico in capo ai beneficiari di un'attività socio-assistenziale e socio-sanitaria, non tiene conto dell'articolo 10 del decreto legislativo 460/1997 laddove è presunto che proprio per la tipologia di attività la situa-

zione di svantaggio sia insita nell'attività stessa (oltre all'assistenza sociale e sociosanitaria, basti pensare che in egual modo è considerata la beneficenza).

Alla base di questa impostazione il Ministero delle finanze pone probabilmente una concezione residuale di assistenza, collegandosi ad una interpretazione letterale dell'articolo 38 della Costituzione dove l'assistenza sociale era riferita ad "ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere". Con tale interpretazione si limita così solo quindi al mero stato di *indigenza* il concetto di persona svantaggiata, per cui la persona anziana non autosufficiente di per sé non apparirebbe idonea a qualificarsi quale soggetto svantaggiato.

Conseguenza di tale impostazione era la possibilità per gli enti gestori di case di riposo di assumere la qualifica di Onlus solo laddove si facciano carico di situazioni personali marginali e disagiate anche sotto l'aspetto del bisogno economico.

Ad integrare il quadro sin qui delineato è poi intervenuta la Circolare 48/2004 rilevando che l'attività della casa di riposo con qualifica di Onlus – attività di assistenza sociale e socio-sanitaria svolta nei confronti di soggetti che versano in condizioni personali disagiate anche sotto l'aspetto economico – è da considerarsi "istituzionale" solo ed esclusivamente nel caso in cui la retta di ricovero praticata dalla Onlus non venga fatta gravare sull'ospite ovvero venga fatta gravare su quest'ultimo in misura inferiore alla metà del suo ammontare.

Si è profilata dunque una situazione per la quale le prestazioni di un ente che gestisce una casa di riposo per anziani rientrano nell'ambito dell'attività istituzionale¹ "quando quest'ultima, autonomamente o in concorso con enti pubblici (che provvedano alla integrazione della predetta retta di ricovero), si faccia carico della prevalente copertura economica della retta di ricovero" con la specificazione che "l'eventuale corrispettivo in denaro e/o in natura pagato dall'ospite non esclude, pertanto, la finalità solidaristica della prestazione, purché il relativo ammontare sia inferiore al 50 per cento della retta".

Il medesimo provvedimento ha evidenziato che per corrispettivo a carico dell'assistito si intende anche quello pagato dai familiari o da altri soggetti diversi dagli enti pubblici che intervengono a favore dell'anziano.

2. LA POSIZIONE DELL'AGENZIA DELLE ONLUS

A fronte del quadro delineato dall'Amministrazione finanziaria,

¹Ai sensi dell'art. 10, c. 1, lett. c) del D.Lgs. 460/1997 le ONLUS non possono svolgere attività diverse da quelle istituzionali nei settori tassativamente individuati, ad eccezione di quelle direttamente connesse, come definite dalla norma. Dette attività, come precisato nella relazione illustrativa del D.Lgs. 460/1997, sono finalizzate al "reperimento di fondi necessari per finanziare le attività istituzionali" dell'organizzazione.

l'Agenzia delle Onlus, contestando in particolare la Risoluzione dell'Agenzia delle entrate del 189/2000, ha sottolineato principalmente due aspetti: innanzitutto, superando una concezione dell'assistenza sociale residuale, ne fornisce una definizione attuale desunta anche dalla legge 328/2000, così come ripresa dalla Legge Bassanini, nella quale per servizi sociali si devono intendere "tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita", in un contesto di universalismo selettivo; ulteriormente rafforzata dal fatto che l'intervento a favore di persone anziane in strutture residenziali è previsto tra i livelli essenziali dell'assistenza sociale. In secondo luogo è totalmente contestata la presunta incompatibilità con il fine solidaristico di una Onlus dello svolgimento di attività dietro pagamento di corrispettivi monetari da parte dei destinatari, in quanto tale previsione non è prevista in alcun punto del decreto legislativo n. 460/1997. A ciò aggiungendo che la qualifica costitutiva delle attività dell'ente di solidarismo immanente si impone indipendentemente dalle condizioni di svantaggio riscontrate nei beneficiari degli interventi dell'ente.

Tra l'altro la questione ha investito molti soggetti, come in Lombardia, interessati dalla trasformazione delle IPAB, per i quali si è mossa la Regione Lombardia sia con alcuni ordini del giorno finalizzati a sollecitare la problematica in questione (Ordine del giorno del Consiglio Regionale ODG/0622 del 3.12.2002), sia con una nota del Direttore generale – famiglia e solidarietà sociale al Presidente dell'Agenzia delle Onlus (nota del 4.08.2003).

Infine giova sottolineare che l'Agenzia delle entrate, in relazione al criterio del disagio economico, ai fini della determinazione del *quantum* della retta a carico dell'ospite, ha espressamente affermato che "l'indennità di accompagnamento eventualmente corrisposta ai sensi della legge 11 febbraio 1980, n. 18 non rientra, invece, nel computo del corrispettivo a carico dell'assistito".

3. LA RISOLUZIONE N. 146/E DEL 21.12.2006 DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

Ultimo intervento in ordine di tempo configurante una importante novità è la Risoluzione n. 146/E del 21 dicembre 2006 dell'Agenzia delle entrate, che mostra un'apertura dell'Agenzia stessa rispetto alla precedente e costante rigida posizione sull'argomento, come sopra visto sino ad oggi tenuta.

Il nuovo provvedimento che interviene sulla discussa questione della finalità di solidarietà sociale superando la tesi per cui si riscontra solo nel momento in cui la retta di ricovero a carico dell'ospite si sostanzia in misu-

ra inferiore alla metà del suo ammontare, non mette però in discussione l'assunto dell'Agenzia per cui il principio di immanenza del fine solidaristico debba essere inteso nel senso che le attività assistenziali e socio-sanitarie *“devono necessariamente essere rivolte nei confronti di categorie particolarmente vulnerabili al fine di assicurarne la protezione sociale”*.

L'indice di vulnerabilità piuttosto che di svantaggio è rinvenuto in maniera ora diversa atteso che il criterio di individuazione del disagio economico *“può concorrere con altri criteri volti a cogliere ulteriori aspetti di disagio parimenti tutelati dal D.Lgs. n. 460 del 1997 in quanto riferibili ai soggetti che beneficiano dell'attività istituzionale delle Onlus”*.

Gli “altri criteri” ai quali genericamente la Risoluzione accenna sono ricondotti di fatto ad un unico criterio, corrispondente al carattere di anziani *“non autosufficienti per i quali sussista una situazione di gravità, riconosciuta e documentata dalle Aziende Unità sanitarie locali che abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale e in quella di relazione”*.

In tal senso rientrano nell'attività istituzionale – e quindi non in quella connessa con i noti rischi della prevalenza e del limite di non superamento dei proventi del 66 per cento delle spese complessive dell'organizzazione – le prestazioni che l'ente Onlus fornisce a persone anziane che versino in condizioni di non autosufficienza riconosciuta e documentata come grave.

Atteso il fatto che, come ribadito anche dall'Agenzia delle Onlus, nell'attuale sistema ordinamentale dei servizi alla persona la non autosufficienza è riconosciuta quale fase della vita di per sé grave, sia in chiave sanitaria che sociale, è possibile affermare che la non autosufficienza riconosciuta e documentata come grave, possa evincersi dal sistema di accreditamento delle RSA, normato ad oggi dal legislatore regionale, nel sistema di competenze definito costituzionalmente.

In particolare nella Regione Lombardia la non autosufficienza riconosciuta e documentata come grave può indubbiamente evincersi dalla classificazione S.OS.I.A. (scheda di osservazione intermedia assistenza) ad oggi richiesta dal sistema regionale lombardo di tariffazione e remunerazione delle prestazioni di RSA per anziani non autosufficienti (si vedano in particolare le dd.gg.rr. n. 12618/2003 e n. 12904/2003). In tale contesto senza dubbio l'inserimento dell'anziano in una delle prime classi del sistema S.OS.I.A. garantisce il criterio della gravità, e lo stesso può affermarsi con alto grado di certezza anche per le classi successive; infatti lo stesso inserimento nelle classi che “accertano” lo stato psico-fisico dell'anziano è già un'evidente rappresentazione dello stato di non autosufficienza.

Questo sistema di classificazione e remunerazione si basa sulla valutazione da parte della ASL della sussistenza dei parametri della *mobilità, cognitività e comorbilità* determinati in classi sulla base della gravità: tali parametri riferiti alla persona anziana ne confermano lo stato di inca-

pacità di poter autonomamente badare a se stesso (non autosufficienza) così come previsto dalla legge regionale n. 1/1986 di riorganizzazione dell'assistenza, che individua proprio nell' *“accertata impossibilità di ricorso ad altre forme di assistenza che consentano la permanenza nel proprio domicilio”*, una condizione per accedere al regime di residenzialità delle case di riposo.

DAL "DECRETO BERSANI" ALLA "FINANZIARIA 2007": BREVI ANNOTAZIONI SULLE NUOVE DISPOSIZIONI IN TEMA DI COMPRAVENDITE IMMOBILIARI

Com'è noto, a partire dall'entrata in vigore del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 (il c.d. decreto Bersani), successivamente convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248¹, il legislatore ha inteso realizzare una forte azione di contrasto ai fenomeni dell'elusione e dell'evasione fiscale, nonché di recupero di base imponibile, con norme orientate ad esplicitare i propri effetti soprattutto nel campo delle compravendite immobiliari.

Tali norme, peraltro, nel breve volgere di qualche mese, sono state oggetto di emendamenti, aggiunte e ripensamenti, che hanno finito per complicare il quadro di riferimento e la sua intelligibilità, creando anche qualche dubbio interpretativo legato al regime transitorio di applicazione.

Appare, quindi, opportuno, prima di addentrarsi in un breve commento della nuova regolamentazione, riassumere i passaggi fondamentali del suo *iter* legislativo.

L'articolo 35, comma 22, del predetto D.L. 223/2006, nella sua originaria formulazione, disponeva testualmente quanto segue: *"All'atto della cessione dell'immobile, anche se assoggettata ad IVA, le parti hanno l'obbligo di rendere apposita dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà recante l'indicazione analitica delle modalità di pagamento del corrispettivo. Con le medesime modalità ciascuna delle parti ha l'obbligo di dichiarare se si è avvalsa di un mediatore; nell'ipotesi affermativa, ha l'obbligo di dichiarare l'ammontare della spesa sostenuta per la mediazione, le analitiche modalità di pagamento della stessa, con l'indicazione del numero di partita IVA o del codice fiscale dell'agente immobiliare. In caso di omessa, incompleta o mendace indicazione dei predetti dati si applica la sanzione amministrativa da euro 500 a euro 10.000 e, ai fini dell'imposta di registro, i beni trasferiti sono assoggettati ad accertamento di valore ai sensi dell'articolo 52, comma 1, del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131"*.

¹Publicata nel S.O. n. 183 alla G.U. n. 186 dell'11.8.2006.

Qualche mese più tardi, con l'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296², il comma 22 dell'articolo 35 del D.L. 223/2006 veniva riformulato e sostituito dal seguente testo: *“All'atto della cessione dell'immobile, anche se assoggettata ad IVA, le parti hanno l'obbligo di rendere apposita dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà recante l'indicazione analitica delle modalità di pagamento del corrispettivo. Con le medesime modalità, ciascuna delle parti ha l'obbligo di dichiarare:*

- a) se si è avvalsa di un mediatore e, nell'ipotesi affermativa, di fornire i dati identificativi del titolare, se persona fisica, o la denominazione, la ragione sociale ed i dati identificativi del legale rappresentante, se soggetto diverso da persona fisica, ovvero del mediatore non legale rappresentante che ha operato per la stessa società;*
- b) il codice fiscale o la partita IVA;*
- c) il numero di iscrizione al ruolo degli agenti di affari in mediazione e della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di riferimento per il titolare ovvero per il legale rappresentante o mediatore che ha operato per la stessa società;*
- d) l'ammontare della spesa sostenuta per tale attività e le analitiche modalità di pagamento della stessa.”*

L'articolo unico della legge finanziaria del 2007, inoltre, introduceva un ulteriore “comma” all'articolo 35 del D.L. 223/2006 (il comma 22.1), recante la seguente disposizione: *“In caso di assenza dell'iscrizione al ruolo di agenti di affari in mediazione ai sensi della legge 3 febbraio 1989, n. 39, e successive modificazioni, il notaio è obbligato ad effettuare specifica segnalazione all'Agenzia delle entrate di competenza. In caso di omessa, incompleta o mendace indicazione dei dati di cui al comma 22, si applica la sanzione amministrativa da 500 euro a 10.000 euro e, ai fini dell'imposta di registro, i beni trasferiti sono assoggettati a rettifica di valore ai sensi dell'articolo 52, comma 1, del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, e successive modificazioni”*.

Infine, la legge finanziaria del 2007, con disposizione di carattere transitorio, stabiliva che: *“Le disposizioni di cui al comma 22 dell'articolo 35 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della presente legge, trovano applicazione con riferimento ai pagamenti effettuati a decorrere dal 4 luglio 2006”*.

Volendo, ora, sintetizzare la complessa e tormentata vicenda legislativa e tradurre le richiamate disposizioni in un linguaggio più semplice, si può dire che, allo stato dell'arte, gli obblighi gravanti sui soggetti di una compravendita immobiliare possono essere riassunti come segue.

1. OBBLIGO DICHIARATIVO CIRCA LE MODALITÀ DI PAGAMENTO

In primo luogo, sussiste un preciso dovere di *dichiarare analiticamente le modalità di pagamento del prezzo stabilito per l'alienazione del bene*.

Ciò significa che le parti dovranno attestare, sotto la propria personale responsabilità, attraverso quali modalità sia stata effettivamente corrisposta la somma pattuita (in contanti, tramite assegno bancario o circolare, tramite bonifico), in guisa tale da consentire di “rintracciare” il pagamento effettuato senza eccessivi impacci.

Per la particolare ipotesi del pagamento “in contanti” (che pure è possibile, anche se improbabile in un simile contesto), si dovrà tenere in debita considerazione l'effetto della concorrente normativa “antiriciclaggio”, che, notoriamente, limita l'utilizzo di tale mezzo di pagamento ad una somma non eccedente euro 12.500 (pena la possibile applicazione di una sanzione pecuniaria, compresa tra l'1% ed il 40% dell'importo versato). Quindi, in caso di utilizzo del contante, sarà necessario evitare tale “sconfinamento”, verificando, tra l'altro, che gli importi eventualmente corrisposti a titolo di caparra confirmatoria, o, ancora, di semplice “acconto”, sommati a quelli da corrispondersi all'atto della stipulazione del contratto definitivo (o, comunque, successivamente) non superino il predetto tetto di euro 12.500.

Se, al contrario, il pagamento è avvenuto tramite altri strumenti, le indicazioni oggetto dell'obbligo di dichiarazione *de quo* dovranno essere, comunque, tali da soddisfare il requisito della analiticità e quindi, ad esempio, nel caso specifico di pagamento tramite assegno bancario dovranno essere indicati il traente (soggetto che emette l'assegno), la banca trattaria, il numero dell'assegno, la data ed il luogo di emissione, il nominativo del beneficiario, nonché (se v'è stata) l'apposizione della clausola “non trasferibile” (comunque imposta dalla legge, per importi oltre il tetto di euro 12.500). Uguali indicazioni valgono per l'assegno circolare.

Ovviamente, l'obbligo di dichiarazione si estende a tutti i pagamenti che si riferiscono alla medesima compravendita e non solo a quelli che vengono effettuati in sede di rogito notarile: ne deriva, che le parti dovranno rilasciare la dichiarazione in parola anche con riferimento alle somme eventualmente corrisposte *prima* della stipulazione del rogito (per acconti, caparre ecc.).

Può essere interessante osservare che in sede di primo commento della normativa che si sta analizzando, è stato sostenuto che nell'ipotesi in cui l'acquirente si sia impegnato, in sede di rogito, a pagare il prezzo di vendita *successivamente* (entro un certo termine o in via dilazionata), l'obbligo dichiarativo in parola – viceversa – non sussisterebbe.

Riguardo a tale conclusione, peraltro, sia consentito avanzare qualche dubbio, poiché, stando così le cose, sarebbe evidente la disparità di trattamento tra chi ha corrisposto il prezzo in sede di rogito e chi, al con-

²Legge finanziaria per il 2007, pubblicata nel S.O. n. 244 alla G.U. n. 299 del 27.12.2006.

trario, si è impegnato a farlo solo in un secondo tempo. Difatti, mentre i compratori rientranti nella prima categoria sono assoggettati alle gravi conseguenze tributarie, amministrative e penali connesse ad una dichiarazione rivelatasi falsa (sulle quali conseguenze si veda *infra*), coloro che acquistano con l'obbligo di pagare successivamente risulterebbero totalmente immuni da ogni responsabilità e correlata sanzione, stante l'assenza della dichiarazione relativa agli strumenti di pagamento utilizzati. Sarebbe, quindi, opportuno interpretare la normativa nel senso della sussistenza dell'obbligo di dichiarazione anche per coloro che corrispondono il prezzo di vendita del bene in un secondo momento, con l'ovvia precisazione che, in tale fattispecie, la dichiarazione non potrà che essere resa solo quando il pagamento verrà effettivamente posto in essere.

Come già sottolineato in precedenza, la complessa normativa che si sta analizzando ha creato anche qualche perplessità riguardante il regime transitorio e ciò proprio con riferimento all'obbligo di dichiarazione relativo agli strumenti di pagamento utilizzati.

Alcuni commentatori, infatti, si sono posti il problema dei pagamenti effettuati, (sempre in relazione ad una compravendita immobiliare), *prima* dell'entrata in vigore del D.L. 223/2006, domandandosi, all'uopo, se l'obbligo dichiarativo potesse estendersi anche ad essi.

Il dubbio era di non poco conto, giacché, optando per l'estensione dell'obbligo anche ai pagamenti avvenuti *prima* del 6 luglio 2006 (data di entrata in vigore del D.L. 223/2006), le difficoltà pratiche per i contribuenti sarebbero state notevolissime (stante la necessità di attestare, in maniera analitica, operazioni magari assai risalenti nel tempo).

Fortunatamente, il legislatore stesso ha dato una risposta a tale quesito, con la legge finanziaria per il 2007, che, come già ricordato, mediante la norma di cui all'articolo 1, comma 49, ha stabilito l'obbligo di dichiarazione solo per i pagamenti posti in essere a decorrere dal 4 luglio 2006.

Peraltro, nemmeno questo autorevole intervento sembra aver fugato ogni perplessità al riguardo: difatti, taluni commentatori si sono ulteriormente chiesti se la citata norma racchiusa nel comma 49 dell'articolo 1 della finanziaria 2007 abbia semplicemente stabilito una sanatoria per i pagamenti effettuati *prima* dell'entrata in vigore del D.L. 223/2006 ma inerenti ai *soliti* contratti conclusi sino a tutto il 31 dicembre 2006 (ovvero sino alle modifiche introdotte dalla legge finanziaria stessa), o se, al contrario, con essa il legislatore abbia inteso esentare *comunque* i contribuenti dall'obbligo di rendere la dichiarazione *de qua* con riferimento a *tutti* i pagamenti posti antecedenti al 4 luglio 2007 e, quindi, anche a pagamenti correlati a contratti di compravendita immobiliare rogati dal 1° gennaio 2007 in poi, sotto la vigenza della legge finanziaria 2007.

In attesa di conoscere il parere dell'Amministrazione finanziaria sul punto, appare – in ogni caso – preferibile aderire alla seconda delle tesi qui prospettate, giacché la *ratio* che ha ispirato l'articolo 1, comma 49, della finanziaria 2007 sembrerebbe quella di sollevare i contribuenti da

adempimenti che risulterebbero particolarmente gravosi (si pensi alle difficoltà di dover “documentare” in maniera analitica pagamenti risalenti nel tempo) e che, per di più, si riferirebbero ad un periodo nel quale l'obbligo dichiarativo non era ancora previsto dalla legge.

Rimane, ora, solo da aggiungere che la dichiarazione in parola deve rivestire la particolare forma della “dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà”, di cui all'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Trattasi di una dichiarazione che concerne stati, qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato, resa e sottoscritta dal medesimo con l'osservanza delle modalità prescritte dalla legge.

La genuinità di tale atto è garantita dall'articolo 76 del citato D.P.R. 445/2000, il quale prevede che “*chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso [...] è punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia*”.

Ciò significa, in altre parole, che le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà che si rivelino false, mendaci e reticenti costituiscono reato e che, in quanto tali, possono essere punite, a titolo di falsità ideologica commessa da privato in atto pubblico, a norma dell'articolo 483 cod. pen., con la pena della reclusione fino a due anni.

2. OBBLIGO DICHIARATIVO CIRCA (L'EVENTUALE) OPERA PRESTATATA DA MEDIATORI

Un ulteriore obbligo incombente sui soggetti che pongono in essere una compravendita immobiliare riguarda la *dichiarazione circa l'eventuale ricorso all'opera di un mediatore, per la conclusione dell'affare*.

In caso affermativo, le parti, sempre per il tramite dello strumento della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, dovranno fornire alcuni dati che consentano di identificare il mediatore stesso. In particolare, la legge³ richiede che vengano indicati:

- a) i dati identificativi del titolare, se persona fisica, o la denominazione, la ragione sociale ed i dati identificativi del legale rappresentante, se soggetto diverso da persona fisica, ovvero del mediatore non legale rappresentante che ha operato per la stessa società;
- b) il codice fiscale o la partita IVA;
- c) il numero di iscrizione al ruolo degli agenti di affari in mediazione e della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di riferimento per il titolare ovvero per il legale rappresentante o mediatore che ha operato per la stessa società;
- d) l'ammontare della spesa sostenuta per tale attività e le analitiche modalità di pagamento della stessa.

³D.L. 223/2006, art. 35, c. 22.

A tale obbligo, già previsto dal D.L. 223/2006 e rafforzato dalla legge finanziaria 2007, si aggiunge una particolare prescrizione per il notaio rogante, sul quale – parallelamente – incombe il dovere di segnalare alla competente Agenzia delle entrate il nominativo del mediatore indicato dalle parti, ma solo nel caso in cui questi *non risulti iscritto nel ruolo degli agenti in affari di mediazione*, di cui alla L. 39/1989.

Va, infatti, opportunamente sottolineato che l'attività di mediazione nel settore immobiliare (anche se di carattere occasionale o saltuario) è *riservata ai soggetti che risultino regolarmente iscritti in un apposito "ruolo"*, tenuto dalla Camera di Commercio, al quale si può accedere solo previo esame ed unicamente se in possesso degli ulteriori requisiti "moralì" e "professionali" prescritti dalla legge, con la conseguenza – fra l'altro – che *solo i mediatori che abbiano preso regolare* iscrizione al detto ruolo possano pretendere dalle parti il pagamento della provvigione pattuita per la conclusione dell'affare.

L'insieme degli obblighi di segnalazione qui riassunti, quindi, appare chiaramente finalizzato a realizzare un'azione di contrasto al fenomeno dell'esercizio abusivo dell'attività di intermediazione immobiliare e – contestualmente – di lotta all'evasione fiscale, in un settore considerato particolarmente a rischio dal legislatore tributario.

Peraltro, a fronte di tali appesantimenti burocratici, la legge riconosce, quale contropartita, un piccolo beneficio di carattere fiscale: il comma 22-bis dell'articolo 35 del D.L. 223/2006, infatti, prevede che le sole *persone fisiche* che abbiano acquistato un immobile da adibire ad *abitazione principale* possano detrarre, ai fini IRPEF, il 19% del costo sostenuto per corrispettivi a mediatori immobiliari, sino ad un massimo di euro 1.000 (con effetto a partire dal 2007).

3. LE SANZIONI

Così riassunti gli obblighi imposti dalla nuova normativa, conviene ora soffermarsi brevemente sulle conseguenze della loro trasgressione, che sono, invero, di non poco conto.

A tale riguardo, l'articolo 35 del D.L. 223/2006 stabilisce che *"in caso di omessa, incompleta o mendace indicazione dei dati [...] si applica la sanzione amministrativa da euro 500 a euro 10.000 e, ai fini dell'imposta di registro, i beni trasferiti sono assoggettati a rettifica di valore"*.

Premesso che i "dati" di cui parla la norma testé riportata non possono che essere quelli contenuti nelle dichiarazioni che le parti del negozio di alienazione immobiliare debbono rilasciare e che – come appena visto – riguardano essenzialmente i mezzi di pagamento utilizzati e l'intervento (eventuale) del mediatore, si osserva che le conseguenze della loro omissione, incompletezza o falsità sono di duplice natura:

a) da un lato, è prevista l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecu-

niaria, da un minimo di euro 500 ad un massimo di euro 10.000 a carico del trasgressore;

b) all'altro, si prevede la facoltà dell'Amministrazione finanziaria di procedere alla rettifica del valore dichiarato in contratto ed assoggettato ad imposta di registro, basandosi sul valore di mercato del bene, e ciò anche nel caso in cui le parti abbiano indicato un prezzo di vendita rientrante nella c.d. soglia di non rettificabilità, di cui all'articolo 52 del D.P.R. 131/1986.

Orbene, mentre con riferimento alla sanzione pecuniaria non v'è molto da aggiungere, qualche chiarimento si impone per la seconda sanzione prevista, assai meno intuitiva.

In generale, il D.P.R. 131/1986 prevede che l'Amministrazione finanziaria non possa rettificare (aumentare) d'ufficio il valore dichiarato dalle parti in sede di rogito e, conseguentemente, applicare ed esigere la maggior imposta di registro, sempre che il valore dichiarato *non* sia inferiore ad un minimo che la legge considera "congruo" ed accettabile e che costituisca, appunto, la c.d. "soglia di non rettificabilità".

Stabilisce, infatti, il comma 4 dell'articolo 52 del D.P.R. 131/1986 che: *"Non sono sottoposti a rettifica il valore o il corrispettivo degli immobili, iscritti in catasto con attribuzione di rendita, dichiarato in misura non inferiore, per i terreni, a settantacinque volte il reddito dominicale risultante in catasto e, per i fabbricati, a cento volte il reddito risultante in catasto, aggiornati con i coefficienti stabiliti per le imposte sul reddito"*.

Ora, nell'ipotesi in cui le dichiarazioni richieste dalla finanziaria 2007 (di cui abbiamo appena parlato) si rivelino infedeli, incomplete o del tutto omesse, la soglia di non rettificabilità non potrà trovare applicazione, con la conseguenza che *anche qualora le parti abbiano dichiarato un corrispettivo di compravendita dell'immobile pari o superiore a detta soglia* (e, come detto, legato alla rendita catastale), l'Amministrazione finanziaria *potrà*, comunque, operare *la rettifica d'ufficio dello stesso corrispettivo* (basandosi sul valore di mercato del bene, sovente di gran lunga superiore) ed, in definitiva, *aumentarlo*, con inevitabili conseguenze sull'ammontare dell'imposta da versare allo stato.

Per completare il quadro relativo a questa seconda sanzione, può essere interessante notare come la soglia di non rettificabilità, in generale, possa, comunque, trovare applicazione (e per l'effetto inibire il potere di rettifica d'ufficio del corrispettivo dichiarato dalle parti) *solo* qualora ricorrano due condizioni:

a) che l'immobile oggetto della compravendita abbia destinazione abitativa;

b) che il compratore sia una persona fisica che agisce a titolo personale, ovvero che non acquisti nell'ambito di una attività di impresa, professione od arte.

In difetto di *entrambi* questi requisiti, il comma 309, dell'articolo 1 della legge finanziaria 2007 facoltizza l'Amministrazione finanziaria a procedere alla rettifica, con le conseguenze appena viste.

VIDEOSORVEGLIANZA E PRIVACY

OBBLIGO (D.L. 223/2006 E L. 296/2006)	SOGGETTO OBBLIGATO	SANZIONE
Dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà relativa all'indicazione analitica dei mezzi di pagamento utilizzati	Parti della compravendita	1) sanzione amministrativa pecuniaria da € 500 ad € 10.000 2) rettifica del valore dell'immobile ai fini della determinazione dell'imposta di registro, anche in deroga alle disposizioni sulla "soglia di non rettificabilità" (art. 52, cc. 4 e 5, D.P.R. 131/1986) 3) eventuale sanzione penale per falsità ideologica commessa da privato in atto pubblico (reclusione sino a 2 anni)
Dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà relativa all'intervento di mediatori	Parti della compravendita	1) sanzione amministrativa pecuniaria da € 500 ad € 10.000 2) rettifica del valore dell'immobile ai fini della determinazione dell'imposta di registro, anche in deroga alle disposizioni sulla "soglia di non rettificabilità" (art. 52, cc. 4 e 5, D.P.R. 131/1986) 3) eventuale sanzione penale per falsità ideologica commessa da privato in atto pubblico (reclusione sino a 2 anni)
Segnalazione del nominativo del mediatore immobiliare abusivo (non iscritto al ruolo di cui alla L. 39/1989) alla competente Agenzia delle entrate	Notaio	

La videosorveglianza dei luoghi e degli spazi parrocchiali (intesa sia come registrazione di immagini che come visione *in diretta* delle medesime senza registrazione) è uno strumento che sempre più frequentemente viene adottato per dissuadere e per accertare la commissione di azioni dannose. Il favore che incontra questo sistema si spiega con l'incontestabilità delle rilevazioni e l'indipendenza della sua funzionalità rispetto a qualsiasi opera umana; nonché per il costo complessivo delle attrezzature e del loro funzionamento che è sicuramente inferiore rispetto a quello di un eventuale servizio svolto da personale addetto alla vigilanza.

Non è tuttavia uno strumento privo di controindicazioni, tant'è che il legislatore ha precisato i limiti e le modalità da adottare ogniqualvolta si allestiscono questi impianti di ripresa video o video/audio.

Per chiarire ulteriormente la normativa vigente il Garante per la protezione dei dati personali ha redatto un dossier (Provvedimento generale 29 aprile 2004), al fine di precisare meglio le direttive essenziali e comuni e di introdurre indicazioni speciali a partire dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali).

La lettura di questo documento e delle norme precettive ivi contenute è la fonte primaria per inquadrare correttamente le questioni che emergono qualora si intenda installare questi sistemi all'interno delle chiese e delle strutture parrocchiali, oltre che in prossimità degli ingressi e degli spazi aperti (cortili, piazze, porticati, ecc.).

1. PRINCIPI ESSENZIALI

1.1 Le garanzie "extra" privacy

In premessa il documento del Garante sottolinea come l'uso legittimo di questi strumenti non debba attenersi solo alle norme relative alla

protezione dei dati personali, ma implica anche altri profili e altre disposizioni che impediscono o almeno condizionano la legittimità delle riprese video/audio delle persone. In sintesi il dossier ricorda:

- il divieto civile e penale circa le interferenze illecite nella vita privata; si veda ad esempio il codice civile: art. 7 (tutela del diritto al nome) e art. 10 (abuso dell'immagine altrui) e il titolo XII del libro II del codice penale dei delitti contro la persona;
- la tutela riconosciuta alla dignità, all'immagine, al domicilio delle persone;
- la tutela dei lavoratori e il conseguente divieto di controllo a distanza dell'attività lavorativa (L. 300/1970 e D.Lgs. 165/2001).

1.2 I vincoli previsti dalla normativa privacy

Per quanto riguarda la normativa privacy di cui al D.Lgs. 196/2003, l'acquisizione e il trattamento dei dati protetti mediante apparati di videosorveglianza sono ammessi solo quando vengono rispettati quattro principi generali che il dossier del Garante illustra all'articolo 2.

➤ Principio di liceità

Per trattare un dato personale è necessario che sia previamente acquisito il consenso del titolare oppure, in alcune ipotesi, vi sia un Provvedimento del Garante di "bilanciamento degli interessi" (D.Lgs. 196/2003, artt. 23-27). Proprio questo dossier è inteso dal Garante come uno di questi "provvedimenti di bilanciamento" laddove al § 6.2.1 così si esprime: *"Un'ideonea alternativa all'esplicito consenso va ravvisata nell'istituto del bilanciamento di interessi (art. 24, c. 1, lett. g). Il presente provvedimento dà attuazione a tale istituto, individuando i casi in cui la rilevazione delle immagini può avvenire senza consenso, qualora, con le modalità stabilite in questo stesso provvedimento, sia effettuata nell'intento di perseguire un legittimo interesse del titolare o di un terzo attraverso mezzi di prova o perseguendo fini di tutela di persone e beni rispetto a possibili aggressioni, furti, rapine, danneggiamenti, atti di vandalismo, o finalità di prevenzione di incendi o di sicurezza del lavoro"*.

➤ Principio di necessità

È stabilito che *"... va escluso ogni uso superfluo ed evitati eccessi e ridondanze"* (§ 2.2). Poiché la ripresa video e/o audio comporta un condizionamento della persona nei suoi comportamenti, questa è ammessa solo quando è necessaria per tutelare altri beni giuridici. Tale principio impedisce che si utilizzino questi impianti in situazioni e con modalità la cui utilità è minima.

➤ Principio di proporzionalità

"Gli impianti di videosorveglianza possono essere attivati solo quando altre misure siano ponderatamente valutate insufficienti o inattuabili" (§

2.3). Questo principio intende comparare i benefici garantiti con l'invasività nella vita privata che essi richiedono; pertanto è ammesso l'utilizzo di questo strumento solo quando non è possibile raggiungere il risultato desiderato e necessario attraverso altri accorgimenti.

➤ Principio di finalità

"Gli scopi perseguiti devono essere determinati, espliciti e legittimi. Ciò comporta che il titolare possa perseguire solo finalità di sua pertinenza" (§ 2.4). Deve pertanto sussistere un interesse in capo a chi acquisisce le immagini di consistenza tale da giustificare il trattamento; nel caso in specie si tratta di aumentare la sicurezza in senso lato, sia permettendo il riconoscimento di coloro che commettono azioni particolarmente dannose (non certo gettare carte a terra), sia dissuadendo da tali azioni mediante l'avvertimento che il luogo è videosorvegliato.

2. DISPOSIZIONI PARTICOLARI

2.1 Il consenso

Il Codice pur fissando la regola generale che senza *consenso* espresso (art. 23) non possono essere trattati i dati personali, permette in forza di un Provvedimento generale del Garante (art. 24, c. 1, lett. g) che in determinate situazioni, caratterizzate dalla eccessiva difficoltà ad acquisire detto consenso, i dati possano essere ugualmente trattati. In tal senso il dossier stabilisce che: *"In caso di impiego di strumenti di videosorveglianza da parte di privati ed enti pubblici economici, la possibilità di raccogliere lecitamente il consenso può risultare, in concreto, fortemente limitata dalle caratteristiche e dalle modalità di funzionamento dei sistemi di rilevazione, i quali riguardano spesso una cerchia non circoscritta di persone che non è agevole o non è possibile contattare prima del trattamento. Ciò anche in relazione a finalità (ad es. di sicurezza o di deterrenza) che non si conciliano con richieste di esplicita accettazione da chi intende accedere a determinati luoghi o usufruire di taluni servizi."* (§ 6.1) *"Un'ideonea alternativa all'esplicito consenso va ravvisata nell'istituto del bilanciamento di interessi. Il presente provvedimento dà attuazione a tale istituto, individuando i casi in cui la rilevazione delle immagini può avvenire senza consenso, qualora, con le modalità stabilite in questo stesso provvedimento, sia effettuata nell'intento di perseguire un legittimo interesse del titolare o di un terzo attraverso mezzi di prova o perseguendo fini di tutela di persone e beni rispetto a possibili aggressioni, furti, rapine, danneggiamenti, atti di vandalismo, o finalità di prevenzione di incendi o di sicurezza del lavoro"* (§ 6.2.1).

Si deve pertanto concludere che la videosorveglianza è legittima anche se non vi è acquisizione del consenso esplicito del titolare del dato

(colui che è ripreso), sempre che tale strumento sia *necessario, proporzionato e risponda ad un interesse proprio* di colui che è titolare della ripresa video.

2.2 L'informativa

Benché sussista detto esonero, rimane necessario dare l'*informativa* ex art. 13 del Codice così da avvertire gli interessati che stanno per accedere ad un'area sorvegliata. Considerate le circostanze è evidente che questo dovere non possa essere adempiuto consegnando materialmente ad ogni persona un modulo cartaceo; pertanto il Garante ha predisposto un modello semplificato di informativa "minima" (art. 13, c. 3) che consiste in un avviso da affiggere nei pressi di dette aree, in posizione tale che sia sufficientemente visibile.

2.3 Scopo e modalità della videoregistrazione

Un ulteriore passo è la *precisazione dello scopo*, e quindi la *definizione delle modalità* mediante le quali acquisire le immagini.

Nella maggior parte dei casi si vuole evitare che siano commessi furti, danneggiamenti o atti di vandalismo; proprio in applicazione del principio di *necessità* e di *proporzionalità* sono legittime solo quelle riprese che permettono la semplice e sola identificazione dell'autore del gesto, mentre vanno escluse le riprese eccessivamente particolareggiate.

Anche il numero delle videocamere e il loro posizionamento deve rispondere alla misura "minima" della necessità e dunque non possono essere posizionate in tutti gli ambienti quasi a voler garantire una sorveglianza a 360 gradi. Merita di essere annotata la precisazione del Garante in relazione alla videosorveglianza senza registrazione, laddove esemplifica un caso di sproporzione "*quando sono già adottati altri efficaci dispositivi di controllo o di vigilanza oppure quando vi è la presenza di personale addetto alla protezione*" (§ 6.2.3).

Riguardo le modalità delle riprese il Garante chiede che il titolare del trattamento valuti preventivamente "*se sia sufficiente, ai fini della sicurezza, rilevare immagini che non rendono identificabili i singoli cittadini, anche tramite ingrandimenti; se sia realmente essenziale ai fini prefissi raccogliere immagini dettagliate; la dislocazione, l'angolo di visuale, l'uso di zoom automatici e le tipologie – fisse o mobili – delle apparecchiature; quali dati rilevare, se registrarli o meno, se avvalersi di una rete di comunicazione o creare una banca dati; indicizzarla, utilizzare funzioni di fermo-immagine o tecnologie digitali, abbinare altre informazioni o interconnettere il sistema con altri gestiti dallo stesso titolare o da terzi; la durata dell'eventuale conservazione (che, comunque, deve essere sempre temporanea)*" (§ 2.3). L'esito di questa valutazione previa deve essere documentato adeguatamente sia ai fini di un'eventuale

visita ispettiva, sia per rispondere all'esercizio dei diritti dell'interessato (cf § 3.5).

2.4 I luoghi di culto

Il Garante nel Provvedimento generale dedica anche un paragrafo ai *luoghi di culto* e di sepoltura (§ 4.4) raccomandando che una cautela ancora maggiore deve essere prestata dal momento che si deve tutelare il dato sensibile della appartenenza religiosa. Pertanto all'interno di questi ambienti le riprese devono essere davvero limitate e sono comunque lecite solo quando vi sia un rischio concreto e non altrimenti evitabile di atti vandalici.

2.5 La registrazione delle immagini

Tra le decisioni previe che devono essere assunte (§ 2.3) vi è, come visto sopra, la scelta di *registrazione o meno delle immagini* assunte, poiché per regola generale il trattamento dei dati deve rispondere al criterio di necessità fissato dall'articolo 3 del Codice "*I sistemi informativi sono configurati riducendo al minimo l'utilizzazione dei dati personali e dei dati identificativi ...*". Non è dunque una facoltà del titolare del trattamento registrare le immagini se la finalità per cui sono installate le videocamere non lo richiedono.

Se non vi è il personale cui compete di monitorare in tempo reale quanto viene ripreso è evidente che si debba procedere alla registrazione, anche per poter documentare la commissione di atti illeciti. In questa ipotesi il Garante intende innanzitutto evitare che si creino degli archivi inutili e dunque illegittimi e quindi limitare a particolari soggetti la visione del materiale registrato.

Quanto al profilo relativo alla conservazione delle immagini il Provvedimento, richiamando l'articolo 11 del Codice, prescrive che "*la conservazione temporanea dei dati deve essere commisurata al grado di indispensabilità e per il tempo necessario e predeterminato a raggiungere la finalità perseguita*" (§ 3.4), e comunque, non deve essere eccedente le 24 ore successive anche mediante sistemi automatici di cancellazione o sovraregistrazione. Questo limite può essere superato solo in caso di festività o chiusura settimanale degli ambienti e quando, avendo rilevato la commissione di un atto illecito, il materiale video deve essere utilizzato dall'autorità giudiziaria: "*Un eventuale allungamento dei tempi di conservazione deve essere valutato come eccezionale e comunque in relazione alla necessità derivante da un evento già accaduto o realmente imminente, oppure alla necessità di custodire consegnare una copia specificamente richiesta dall'autorità giudiziaria o di polizia giudiziaria in relazione ad un'attività investigativa in corso*" (§ 3.4).

2.6 La visione delle registrazioni

Infine per quanto riguarda i soggetti abilitati a visionare il materiale registrato, il Garante ha prescritto che siano in numero ristretto e designati per iscritto; la scelta alternativa di nominare un responsabile esterno è lecita solo se *“l'organismo esterno svolge prestazioni strumentali e subordinate alle scelte del titolare del trattamento”* (§ 3.3). Al fine di garantire che solo gli autorizzati visionino il materiale è richiesta la predisposizione di misure di sicurezza che utilizzano una doppia chiave fisica o logica al fine di permettere la visione integrale sono in caso di necessità.

Per quanto riguarda infine la tutela degli interessati che sono identificabili (restano esclusi tutti coloro che attraversano il campo visivo delle videocamere senza che dalle immagini sia però possibile riconoscere la persona) il Garante ribadisce il libero esercizio dei diritti riconosciuti dall'articolo 7 del Codice, sia per poter conoscere le modalità, le finalità e la logica del trattamento, sia per ottenerne l'interruzione se non avviene nei limiti della liceità (cf § 3.6).

DOCUMENTAZIONE

IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Nella riunione odierna, in presenza del prof. Stefano Rodotà, presidente, del prof. Giuseppe Santaniello, vice presidente, del prof. Gaetano Rasi e del dott. Mauro Paissan, componenti e del dott. Giovanni Buttarelli, segretario generale;

Visti gli atti d'ufficio e le osservazioni formulate ai sensi dell'art. 15 del regolamento n. 1/2000;

Relatore il prof. Gaetano Rasi;

RILEVATO

1. PREMESSA

Il Garante ritiene opportuno aggiornare e integrare il provvedimento del 29 novembre 2000 (c.d. "decalogo" pubblicato sul Bollettino del Garante n. 14/15, p. 28), anche per conformare i trattamenti di dati personali mediante videosorveglianza al Codice entrato in vigore il 1° gennaio 2004 e ad altre disposizioni vigenti (art. 154, c. 1, lett. c), D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante il Codice in materia di protezione dei dati personali) che hanno rafforzato le garanzie per i cittadini. Per altro verso va evidenziato che nel triennio di applicazione del predetto provvedimento sono stati sottoposti all'esame dell'Autorità numerosi casi, attraverso reclami, segnalazioni e richieste di parere, i quali evidenziano un utilizzo crescente, spesso non conforme alla legge, di apparecchiature audiovisive che rilevano in modo continuativo immagini, eventualmente associate a suoni, relative a persone identificabili, spesso anche con registrazione e conservazione dei dati.

Con riferimento alle menzionate garanzie, il presente provvedimento (§ 2 e 3) richiama taluni principi e illustra le prescrizioni generali relative a tutti i sistemi di videosorveglianza; nei paragrafi 4, 5 e 6 vengono invece individuate prescrizioni riguardanti specifici trattamenti di dati. Ovviamente, per casi particolari l'Autorità si riserva di intervenire di volta in volta con atti ad hoc.

Le prescrizioni del presente provvedimento hanno come presupposto il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini e della dignità delle persone con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità ed alla protezione dei dati personali (art. 2, c. 1, del Codice).

Il Garante ha posto doverosa attenzione al nuovo diritto alla protezione dei dati personali (art. 1 del Codice) consapevole che un'ideale tutela dei diritti dei singoli, oggetto del bilanciamento effettuato con il presente provvedimento, non pregiudica l'adozione di misure efficaci per garantire la sicurezza dei cittadini e l'accertamento degli illeciti.

Si è avuto riguardo pertanto anche alla libertà di circolazione nei luoghi pubblici o aperti al pubblico. In tali ambiti, non si possono privare gli interessati del diritto di circolare senza subire ingerenze incompatibili con una libera società democratica (art. 8 Conv. europea diritti uomo ratificata con L. n. 848/1955), derivanti da rilevazioni invadenti ed oppressive riguardanti presenze, tracce di passaggi e spostamenti, facilitate dalla crescente interazione dei sistemi via Internet ed Intranet.

Il Garante si è infine ispirato alle indicazioni espresse in varie sedi internazionali e comunitarie: in particolare alle linee-guida del Consiglio d'Europa del 20-23 maggio 2003 (v. Relazioni annuali del Garante per il 2002 e per il 2003, in www.garanteprivacy.it), nonché agli indirizzi formulati dalle autorità europee di protezione dei dati riunite nel Gruppo istituito dalla direttiva n. 95/46/CE (11 febbraio 2004, n. 4/2004, in Relaz. annuale 2003 e http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/workinggroup/wp2004/wpdocs04_en.htm).

2. PRINCIPI GENERALI

2.1 Principio di liceità

Il trattamento dei dati attraverso sistemi di videosorveglianza è possibile solo se è fondato su uno dei presupposti di liceità che il Codice prevede espressamente per gli organi pubblici da un lato (svolgimento di funzioni istituzionali: artt. 18-22) e, dall'altro, per soggetti privati ed enti pubblici economici (adempimento ad un obbligo di legge, provvedimento del Garante di c.d. "bilanciamento di interessi" o consenso libero ed espresso: artt. 23-27). Si tratta di presupposti operanti in settori diversi e che sono pertanto richiamati separatamente nei successivi paragrafi del presente provvedimento relativi, rispettivamente, all'ambito pubblico e a quello privato.

La videosorveglianza deve avvenire nel rispetto, oltre che della disciplina in materia di protezione dei dati, di quanto prescritto da altre disposizioni di legge da osservare in caso di installazione di apparecchi audiovisivi.

Vanno richiamate al riguardo le vigenti norme dell'ordinamento civile e penale in materia di interferenze illecite nella vita privata, di tutela della dignità, dell'immagine, del domicilio e degli altri luoghi cui è riconosciuta analogia tutela (*toilette*, stanze d'albergo, cabine, spogliatoi, ecc.). Vanno tenute presenti, inoltre, le norme riguardanti la tutela dei lavoratori, con

particolare riferimento alla legge 300/1970 (Statuto dei lavoratori).

Specifici limiti possono derivare da altre speciali disposizioni di legge o di regolamento che prevedono o ipotizzano la possibilità di installare apparecchiature di ripresa locale, aerea o satellitare (D.L. 24 febbraio 2003, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2003, n. 88), disposizioni che, quando sono trattati dati relativi a persone identificate o identificabili, vanno applicate nel rispetto dei principi affermati dal Codice, in tema per esempio di sicurezza presso stadi e impianti sportivi, oppure musei, biblioteche statali e archivi di Stato (D.L. 14 novembre 1992, n. 433, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1993, n. 4) e, ancora, relativi a impianti di ripresa sulle navi da passeggeri adibite a viaggi nazionali (D.Lgs. 4 febbraio 2000, n. 45).

Appare inoltre evidente la necessità del rispetto delle norme del codice penale che vietano le intercettazioni di comunicazioni e conversazioni.

2.2. Principio di necessità

Poiché l'installazione di un sistema di videosorveglianza comporta in sostanza l'introduzione di un vincolo per il cittadino, ovvero di una limitazione e comunque di un condizionamento, va applicato il principio di necessità e, quindi, va escluso ogni uso superfluo ed evitati eccessi e ridondanze.

Ciascun sistema informativo e il relativo programma informatico vanno conformati già in origine in modo da non utilizzare dati relativi a persone identificabili quando le finalità del trattamento possono essere realizzate impiegando solo dati anonimi (es., programma configurato in modo da consentire, per monitorare il traffico, solo riprese generali che escludano la possibilità di ingrandire le immagini). Il *software* va configurato anche in modo da cancellare periodicamente e automaticamente i dati eventualmente registrati.

Se non è osservato il principio di necessità riguardante le installazioni delle apparecchiature e l'attività di videosorveglianza non sono lecite (artt. 3 e 11, c. 1, lett. a), del Codice).

2.3. Principio di proporzionalità

Nel commisurare la necessità di un sistema al grado di rischio presente in concreto, va evitata la rilevazione di dati in aree o attività che non sono soggette a concreti pericoli, o per le quali non ricorre un'effettiva esigenza di deterrenza, come quando, ad esempio, le telecamere vengono installate solo per meri fini di apparenza o di "prestigio".

Gli impianti di videosorveglianza possono essere attivati solo quando altre misure siano ponderatamente valutate insufficienti o inattuabili. Se la loro installazione è finalizzata alla protezione di beni, anche in relazione ad atti di vandalismo, devono risultare parimenti inefficaci altri idonei

accorgimenti quali controlli da parte di addetti, sistemi di allarme, misure di protezione degli ingressi, abilitazioni agli ingressi.

Non va adottata la scelta semplicemente meno costosa, o meno complicata, o di più rapida attuazione, che potrebbe non tener conto dell'impatto sui diritti degli altri cittadini o di chi abbia diversi legittimi interessi.

Non risulta di regola giustificata un'attività di sorveglianza rivolta non al controllo di eventi, situazioni e avvenimenti, ma a fini promozionali-turistici o pubblicitari, attraverso *web cam* o *cameras-on-line* che rendano identificabili i soggetti ripresi.

Anche l'installazione meramente dimostrativa o artefatta di telecamere non funzionanti o per finzione, anche se non comporta trattamento di dati personali, può determinare forme di condizionamento nei movimenti e nei comportamenti delle persone in luoghi pubblici e privati e pertanto può essere legittimamente oggetto di contestazione.

La videosorveglianza è, quindi, lecita solo se è rispettato il c.d. principio di proporzionalità, sia nella scelta se e quali apparecchiature di ripresa installare, sia nelle varie fasi del trattamento (art. 11, c. 1, lett. *d* del Codice).

Il principio di proporzionalità consente, ovviamente, margini di libertà nella valutazione da parte del titolare del trattamento, ma non comporta scelte del tutto discrezionali e insindacabili.

Il titolare del trattamento, prima di installare un impianto di videosorveglianza, deve valutare, obiettivamente e con un approccio selettivo, se l'utilizzazione ipotizzata sia in concreto realmente proporzionata agli scopi prefissi e legittimamente perseguibili.

Si evita così un'ingerenza ingiustificata nei diritti e nelle libertà fondamentali degli altri interessati.

Come si è detto, la proporzionalità va valutata in ogni fase o modalità del trattamento, per esempio quando si deve stabilire:

- se sia sufficiente, ai fini della sicurezza, rilevare immagini che non rendono identificabili i singoli cittadini, anche tramite ingrandimenti;
- se sia realmente essenziale ai fini prefissi raccogliere immagini dettagliate;
- la dislocazione, l'angolo visuale, l'uso di *zoom* automatici e le tipologie - fisse o mobili - delle apparecchiature;
- quali dati rilevare, se registrarli o meno, se avvalersi di una rete di comunicazione o creare una banca di dati, indicizzarla, utilizzare funzioni di fermo-immagine o tecnologie digitali, abbinare altre informazioni o interconnettere il sistema con altri gestiti dallo stesso titolare o da terzi;
- la durata dell'eventuale conservazione (che, comunque, deve essere sempre temporanea).

In applicazione del predetto principio va altresì delimitata rigorosamente:

- anche presso luoghi pubblici o aperti al pubblico, quando sia di legittimo

ed effettivo interesse per particolari finalità, la ripresa di luoghi privati o di accessi a edifici;

- l'utilizzazione di specifiche soluzioni quali il collegamento ad appositi "centri" cui inviare segnali di allarme sonoro o visivo, oppure l'adozione di interventi automatici per effetto di meccanismi o sistemi automatizzati d'allarme (chiusura accessi, afflusso di personale di vigilanza, ecc.), tenendo anche conto che in caso di trattamenti volti a definire profili o personalità degli interessati il Codice prevede ulteriori garanzie (art. 14, c. 1, del Codice);
- l'eventuale duplicazione delle immagini registrate;
- la creazione di una banca di dati quando, per le finalità perseguite, è sufficiente installare un sistema a circuito chiuso di sola visione delle immagini, senza registrazione (es. per il monitoraggio del traffico o per il controllo del flusso ad uno sportello pubblico).

2.4. Principio di finalità

Gli scopi perseguiti devono essere determinati, espliciti e legittimi (art. 11, c. 1, lett. *b* del Codice). Ciò comporta che il titolare possa perseguire solo finalità di sua pertinenza.

Si è invece constatato che taluni soggetti pubblici e privati si propongono abusivamente, quale scopo della videosorveglianza, finalità di sicurezza pubblica, prevenzione o accertamento dei reati che invece competono solo ad organi giudiziari o di polizia giudiziaria oppure a forze armate o di polizia.

Sono invece diversi i casi in cui i sistemi di videosorveglianza sono in realtà introdotti come misura complementare volta a migliorare la sicurezza all'interno o all'esterno di edifici o impianti ove si svolgono attività produttive, industriali, commerciali o di servizi, o che hanno lo scopo di agevolare l'eventuale esercizio, in sede di giudizio civile o penale, del diritto di difesa del titolare del trattamento o di terzi sulla base di immagini utili in caso di fatti illeciti.

In ogni caso, possono essere perseguite solo finalità determinate e rese trasparenti, ossia direttamente conoscibili attraverso adeguate comunicazioni e/o cartelli di avvertimento al pubblico (fatta salva l'eventuale attività di acquisizione di dati disposta da organi giudiziari o di polizia giudiziaria), e non finalità generiche o indeterminate, tanto più quando esse siano incompatibili con gli scopi che vanno esplicitamente dichiarati e legittimamente perseguiti (art. 11, c. 1, lett. *b* del Codice). Le finalità così individuate devono essere correttamente riportate nell'informativa.

3. ADEMPIMENTI

3.1. Informativa

Gli interessati devono essere informati che stanno per accedere o

che si trovano in una zona videosorvegliata e dell'eventuale registrazione; ciò anche nei casi di eventi e in occasione di spettacoli pubblici (concerti, manifestazioni sportive) o di attività pubblicitarie (attraverso *web cam*).

L'informativa deve fornire gli elementi previsti dal Codice (art. 13) anche con formule sintetiche, ma chiare e senza ambiguità.

Tuttavia il Garante ha individuato ai sensi dell'art. 13, comma 3, del Codice un modello semplificato di informativa "minima", riportato in facsimile in allegato al presente provvedimento e che può essere utilizzato in particolare in aree esterne, fuori dei casi di verifica preliminare indicati nel punto successivo. Il modello è ovviamente adattabile a varie circostanze. In presenza di più telecamere, in relazione alla vastità dell'area e alle modalità delle riprese, vanno installati più cartelli.

In luoghi diversi dalle aree esterne il modello va integrato con almeno un avviso circostanziato che riporti gli elementi del predetto art. 13 con particolare riguardo alle finalità e all'eventuale conservazione.

Il supporto con l'informativa:

- deve essere collocato nei luoghi ripresi o nelle immediate vicinanze, non necessariamente a contatto con la telecamera;
- deve avere un formato ed un posizionamento tale da essere chiaramente visibile;
- può inglobare un simbolo o una stilizzazione di esplicita e immediata comprensione, eventualmente diversificati se le immagini sono solo visionate o anche registrate.

3.2. Prescrizioni specifiche

3.2.1. Verifica preliminare

I trattamenti di dati personali nell'ambito di una attività di videosorveglianza devono essere effettuati rispettando le misure e gli accorgimenti prescritti da questa Autorità, anche con un provvedimento generale, come esito di una verifica preliminare attivata d'ufficio o a seguito di un interpellato del titolare (art. 17 del Codice), quando vi sono rischi specifici per i diritti e le libertà fondamentali, nonché per la dignità degli interessati.

A questo fine, con il presente provvedimento il Garante prescrive a tutti i titolari del trattamento, quale misura opportuna per favorire il rispetto delle previsioni di legge (art. 143, c. 1, lett. c del Codice), di sottoporre alla verifica preliminare di questa Autorità (anche in tal caso, con eventuali provvedimenti di carattere generale) i sistemi di videosorveglianza che prevedono una raccolta delle immagini collegata e/o incrociata e/o confrontata con altri particolari dati personali (ad es. biometrici), oppure con codici identificativi di carte elettroniche o con dispositivi che rendono identificabile la voce.

La verifica preliminare del Garante occorre anche in caso di digitalizzazione o indicizzazione delle immagini (che rendono possibile una ricerca automatizzata o nominativa) e in caso di videosorveglianza c.d. dinamico-preventiva che non si limiti a riprendere staticamente un luogo, ma rilevi per-

corsi o caratteristiche fisionomiche (es. riconoscimento facciale) o eventi improvvisi, oppure comportamenti anche non previamente classificati.

3.2.2. Autorizzazioni

I predetti trattamenti devono essere autorizzati preventivamente dal Garante, anche attraverso autorizzazioni generali, quando riguardano dati sensibili o giudiziari, ad esempio in caso di riprese di persone malate o di detenuti (artt. 26 e 27 del Codice).

3.2.3. Altri esami preventivi

Non devono essere sottoposti all'esame preventivo del Garante, a meno che l'Autorità lo abbia disposto, i trattamenti di dati a mezzo videosorveglianza, fuori dei casi indicati nei precedenti punti 3.2.1. e 3.2.2. Non può desumersi alcuna approvazione implicita dal semplice inoltro al Garante di documenti relativi a progetti di videosorveglianza (spesso generici e non valutabili a distanza) cui non segua un esplicito riscontro dell'Autorità, in quanto non si applica il principio del silenzio/assenso.

3.2.4. Notificazione

Gli stessi trattamenti devono essere notificati al Garante solo se rientrano in casi specificamente previsti (art. 37 del Codice). A tale riguardo l'Autorità ha disposto che non vanno comunque notificati i trattamenti relativi a comportamenti illeciti o fraudolenti, quando riguardano immagini o suoni conservati temporaneamente per esclusive finalità di sicurezza o di tutela delle persone o del patrimonio (prov. n. 1/2004 del 31 marzo 2004, in G.U. 6 aprile 2004, n. 81 e in www.garanteprivacy.it; v. anche, sullo stesso sito, i chiarimenti forniti con nota n. 9654/33365 del 23 aprile 2004 relativamente alla posizione geografica delle persone).

3.3. Soggetti preposti e misure di sicurezza

3.3.1. Responsabili e incaricati

Si devono designare per iscritto tutte le persone fisiche, incaricate del trattamento, autorizzate ad utilizzare gli impianti e, nei casi in cui è indispensabile per gli scopi perseguiti, a visionare le registrazioni (art. 30 del Codice). Deve trattarsi di un numero molto ristretto di soggetti, in particolare quando ci si avvale di una collaborazione esterna.

Vanno osservate le regole ordinarie anche per ciò che attiene all'eventuale designazione di responsabili del trattamento, avendo particolare cura al caso in cui il titolare si avvalga di un organismo esterno anche di vigilanza privata (art. 29 del Codice).

La designazione di eventuali responsabili ed incaricati "esterni" può essere effettuata solo se l'organismo esterno svolge prestazioni strumentali e subordinate alle scelte del titolare del trattamento. Questo non deve, ovviamente, essere un espediente per eludere la normativa in materia di protezione dei dati personali, come può accadere, per esempio, nel caso

in cui la designazione dell'incaricato "esterno" mascheri una comunicazione di dati a terzi senza consenso degli interessati, oppure nel caso di diversità o incompatibilità tra le finalità perseguite dai soggetti che si scambiano i dati.

Quando i dati vengono conservati – naturalmente per un tempo limitato in applicazione del principio di proporzionalità – devono essere previsti diversi livelli di accesso al sistema e di utilizzo delle informazioni, avendo riguardo anche ad eventuali interventi per esigenze di manutenzione. Occorre prevenire possibili abusi attraverso opportune misure basate in particolare su una "doppia chiave" fisica o logica che consentano una immediata ed integrale visione delle immagini solo in caso di necessità (da parte di addetti alla manutenzione o per l'estrazione dei dati ai fini della difesa di un diritto o del riscontro ad una istanza di accesso, oppure per assistere la competente autorità giudiziaria o di polizia giudiziaria). Va infatti tenuto conto che l'accessibilità regolamentata alle immagini registrate da parte degli addetti è fattore di sicurezza.

Sono infine opportune iniziative periodiche di formazione degli incaricati sui doveri, sulle garanzie e sulle responsabilità, sia all'atto dell'introduzione del sistema di videosorveglianza, sia in sede di modifiche delle modalità di utilizzo (cf Allegato B) al Codice, regola n. 19.6).

3.3.2. Misure di sicurezza

I dati devono essere protetti da idonee e preventive misure di sicurezza, riducendo al minimo i rischi di distruzione, perdita, anche accidentale, di accesso non autorizzato o trattamento non consentito o non conforme alle finalità della raccolta (art. 31 del Codice).

Alcune misure, c.d. "misure minime", sono obbligatorie anche sul piano penale. Il titolare del trattamento che si avvale di un soggetto esterno deve ricevere dall'installatore una descrizione scritta dell'intervento effettuato che ne attesti la conformità alle regole in materia (artt. 33-36 e 169, nonché Allegato B) del Codice, in particolare punto 25; v. anche i chiarimenti forniti con nota n. 6588/31884 del 22 marzo 2004, in www.garanteprivacy.it).

3.4. Durata dell'eventuale conservazione

In applicazione del principio di proporzionalità (v. anche art. 11, c. 1, lett. e del Codice), anche l'eventuale conservazione temporanea dei dati deve essere commisurata al grado di indispensabilità e per il solo tempo necessario – e predeterminato – a raggiungere la finalità perseguita.

La conservazione deve essere limitata a poche ore o, al massimo, alle ventiquattro ore successive alla rilevazione, fatte salve speciali esigenze di ulteriore conservazione in relazione a festività o chiusura di uffici o esercizi, nonché nel caso in cui si deve aderire ad una specifica richiesta investigativa dell'autorità giudiziaria o di polizia giudiziaria.

Solo in alcuni specifici casi, per peculiari esigenze tecniche (mezzi di

trasporto) o per la particolare rischiosità dell'attività svolta dal titolare del trattamento (ad esempio, per alcuni luoghi come le banche può risultare giustificata l'esigenza di identificare gli autori di un sopralluogo nei giorni precedenti una rapina), è ammesso un tempo più ampio di conservazione dei dati, che non può comunque superare la settimana.

Un eventuale allungamento dei tempi di conservazione deve essere valutato come eccezionale e comunque in relazione alla necessità derivante da un evento già accaduto o realmente incombente, oppure alla necessità di custodire o consegnare una copia specificamente richiesta dall'autorità giudiziaria o di polizia giudiziaria in relazione ad un'attività investigativa in corso.

Il sistema impiegato deve essere programmato in modo da operare al momento prefissato – ove tecnicamente possibile – la cancellazione automatica da ogni supporto, anche mediante sovra-registrazione, con modalità tali da rendere non riutilizzabili i dati cancellati.

3.5. Documentazione delle scelte

Le ragioni delle scelte, cui si è fatto richiamo, devono essere adeguatamente documentate in un atto autonomo conservato presso il titolare e il responsabile del trattamento e ciò anche ai fini dell'eventuale esibizione in occasione di visite ispettive, oppure dell'esercizio dei diritti dell'interessato o di contenzioso.

3.6. Diritti degli interessati

Deve essere assicurato agli interessati identificabili l'effettivo esercizio dei propri diritti in conformità al Codice, in particolare quello di accedere ai dati che li riguardano, di verificare le finalità, le modalità e la logica del trattamento e di ottenere l'interruzione di un trattamento illecito, in specie quando non sono adottate idonee misure di sicurezza o il sistema è utilizzato da persone non debitamente autorizzate (art. 7 del Codice).

La risposta ad una richiesta di accesso a dati conservati deve riguardare tutti quelli attinenti alla persona istante identificabile e può comprendere eventuali dati riferiti a terzi solo nei limiti previsti dal Codice (art. 10, c. 3 e ss., del Codice). A tal fine può essere opportuno che la verifica dell'identità del richiedente avvenga mediante esibizione o allegazione di un documento di riconoscimento che evidenzii un'immagine riconoscibile dell'interessato.

4. SETTORI SPECIFICI

4.1. Rapporti di lavoro

Nelle attività di sorveglianza occorre rispettare il divieto di controllo a

distanza dell'attività lavorativa e ciò anche in caso di erogazione di servizi per via telematica mediante c.d. "web contact center". Vanno poi osservate le garanzie previste in materia di lavoro quando la videosorveglianza è impiegata per esigenze organizzative e dei processi produttivi, ovvero è richiesta per la sicurezza del lavoro (art. 4 L. n. 300/1970; art. 2 D.Lgs. n. 165/2001).

Queste garanzie vanno osservate sia all'interno degli edifici, sia in altri luoghi di prestazione di lavoro, così come, ad esempio, si è rilevato in precedenti provvedimenti dell'Autorità a proposito di telecamere installate su autobus (le quali non devono riprendere in modo stabile la postazione di guida, e le cui immagini, raccolte per finalità di sicurezza e di eventuale accertamento di illeciti, non possono essere utilizzate per controlli, anche indiretti, sull'attività lavorativa degli addetti).

È inammissibile l'installazione di sistemi di videosorveglianza in luoghi riservati esclusivamente ai lavoratori o non destinati all'attività lavorativa (ad es. bagni, spogliatoi, docce, armadietti e luoghi ricreativi).

Eventuali riprese televisive sui luoghi di lavoro per documentare attività od operazioni solo per scopi divulgativi o di comunicazione istituzionale o aziendale, e che vedano coinvolto il personale dipendente, possono essere assimilati ai trattamenti temporanei finalizzati alla pubblicazione occasionale di articoli, saggi ed altre manifestazioni del pensiero. In tal caso, alle stesse si applicano le disposizioni sull'attività giornalistica contenute nel Codice, fermi restando, comunque, i limiti al diritto di cronaca posti a tutela della riservatezza, nonché l'osservanza del codice deontologico per l'attività giornalistica ed il diritto del lavoratore a tutelare la propria immagine opponendosi anche, per motivi legittimi, alla sua diffusione.

4.2. Ospedali e luoghi di cura

L'eventuale controllo di ambienti sanitari e il monitoraggio di pazienti ricoverati in particolari reparti o ambienti (ad es. unità di rianimazione), stante la natura sensibile di molti dati che possono essere in tal modo raccolti, devono essere limitati ai casi di stretta indispensabilità e circoscrivendo le riprese solo a determinati locali e a precise fasce orarie; devono essere inoltre adottati tutti gli ulteriori accorgimenti necessari per garantire un elevato livello di tutela della riservatezza e della dignità delle persone malate, anche in attuazione delle doverose misure che il Codice prescrive per le strutture sanitarie (art. 83).

Il titolare deve garantire che possano accedere alle immagini solo i soggetti specificamente autorizzati (es. personale medico ed infermieristico) e che le stesse non possano essere visionate da estranei (ad es. visitatori). Particolare attenzione deve essere riservata alle modalità di accesso alle riprese video da parte di familiari di ricoverati in reparti dove non sia consentito agli stessi di recarsi personalmente (es. rianimazione), ai quali può essere consentita, con gli adeguati accorgimenti tecnici, la visione dell'immagine solo del proprio congiunto.

Le immagini idonee a rivelare lo stato di salute non devono essere comunque diffuse, a pena di sanzione penale (artt. 22, c. 8, e 167 del Codice). Va assolutamente evitato il rischio di diffusione delle immagini di persone malate su monitor collocati in locali liberamente accessibili al pubblico.

Nei casi in cui l'impiego di un sistema di videosorveglianza all'interno di una struttura sanitaria non sia finalizzato alla cura del paziente, bensì solo a finalità amministrative o di sicurezza (quali, ad esempio, il controllo dell'edificio o di alcuni locali), e sia possibile che attraverso lo stesso siano raccolte immagini idonee a rivelare lo stato di salute, il soggetto pubblico titolare deve menzionare tale trattamento nell'atto regolamentare sui dati sensibili da adottare in base al Codice (art. 20).

4.3. Istituti scolastici

L'eventuale installazione di sistemi di videosorveglianza presso istituti scolastici deve garantire "il diritto dello studente alla riservatezza" (art. 2, c. 2, D.P.R. n. 249/1998) e tenere conto della delicatezza dell'eventuale trattamento di dati relativi a minori.

A tal fine, se può risultare ammissibile il loro utilizzo in casi di stretta indispensabilità (ad esempio, a causa del protrarsi di atti vandalici), gli stessi devono essere circoscritti alle sole aree interessate ed attivati negli orari di chiusura degli istituti, regolando rigorosamente l'eventuale accesso ai dati.

Restano di competenza dell'autorità giudiziaria o di polizia le iniziative intraprese a fini di tutela dell'ordine pubblico o di individuazione di autori di atti criminali (per es. spacciatori di stupefacenti, adescatori, ecc.).

4.4. Luoghi di culto e di sepoltura

L'installazione di sistemi di videosorveglianza presso chiese o altri luoghi di culto o di ritrovo di fedeli deve essere oggetto di elevate cautele, in funzione dei rischi di un utilizzo discriminatorio delle immagini raccolte e del carattere sensibile delle informazioni relative all'appartenenza ad una determinata confessione religiosa.

Al fine di garantire il rispetto dei luoghi di sepoltura, l'installazione di sistemi di videosorveglianza deve ritenersi ammissibile all'interno di tali aree solo quando si intenda tutelarle dal concreto rischio di atti vandalici.

5. SOGGETTI PUBBLICI

5.1. Svolgimento di funzioni istituzionali

Un soggetto pubblico può effettuare attività di videosorveglianza solo ed esclusivamente per svolgere funzioni istituzionali che deve individuare ed esplicitare con esattezza e di cui sia realmente titolare in base all'ordinamento di riferimento (art. 18, c. 2, del Codice). Diversamente, il trattamento dei dati non è lecito, anche se l'ente designa esponenti delle forze

dell'ordine in qualità di responsabili del trattamento, oppure utilizza un collegamento telematico in violazione del Codice (art. 19, c. 2 del Codice).

Tale circostanza si è ad esempio verificata presso alcuni enti locali che dichiarano di perseguire direttamente, in via amministrativa, finalità di prevenzione e accertamento dei reati che competono alle autorità giudiziarie e alle forze di polizia. Vanno richiamate quindi in questa sede le riflessioni già suggerite in passato a proposito di talune ordinanze comunali in tema di prostituzione in luoghi pubblici (v. provv. 26 ottobre 1998, in Bollettino del Garante n. 6/1998, p. 131).

Benché effettuata per la cura di un interesse pubblico, la videosorveglianza deve rispettare i principi già richiamati.

Quando il soggetto è realmente titolare di un compito attribuito dalla legge in materia di sicurezza pubblica o di accertamento, prevenzione e repressione di reati, per procedere ad una videosorveglianza di soggetti identificabili deve ricorrere un'esigenza effettiva e proporzionata di prevenzione o repressione di pericoli concreti e specifici di lesione di un bene (ad esempio, in luoghi esposti a reale rischio o in caso di manifestazioni che siano ragionevolmente fonte di eventi pregiudizievoli).

Non risulta quindi lecito procedere, senza le corrette valutazioni richiamate in premessa, ad una videosorveglianza capillare di intere aree cittadine "cablate", riprese integralmente e costantemente e senza adeguate esigenze. Del pari è vietato il collegamento telematico tra più soggetti, a volte raccordati ad un "centro" elettronico, che possa registrare un numero elevato di dati personali e ricostruire interi percorsi effettuati in un determinato arco di tempo.

Risulta parimenti priva di giustificazione l'installazione di impianti di videosorveglianza al solo fine (come risulta da casi sottoposti al Garante), di controllare il rispetto del divieto di fumare o gettare mozziconi, di calpestare aiuole, di affiggere o di fotografare, o di altri divieti relativi alle modalità nel depositare i sacchetti di immondizia entro gli appositi contenitori.

Le specifiche norme di legge o di regolamento e le funzioni legittimamente individuate dall'ente costituiscono l'ambito operativo entro il quale il trattamento dei dati si intende consentito. Come prescritto dal Codice, l'eventuale comunicazione a terzi è lecita solo se espressamente prevista da una norma di legge o di regolamento (art. 19, c. 3 del Codice).

Il Codice individua poi specifiche regole volte invece a consentire, in un quadro di garanzie, riprese audio-video a fini di documentazione dell'attività istituzionale di organi pubblici (artt. 20-22 e 65 del Codice).

Salvo i casi previsti per le professioni sanitarie e gli organismi sanitari, il soggetto pubblico non deve richiedere la manifestazione del consenso degli interessati (art. 18, c. 4 del Codice).

5.2. Informativa

Contrariamente a quanto prospettato da alcuni enti locali, l'informativa agli interessati deve essere fornita nei termini illustrati nel paragrafo

3.1. e non solo mediante pubblicazione sull'albo dell'ente, oppure attraverso una temporanea affissione di manifesti. Tali soluzioni possono concorrere ad assicurare trasparenza in materia, ma non sono di per sé sufficienti per l'informativa che deve aver luogo nei punti e nelle aree in cui si svolge la videosorveglianza.

5.3 Accessi a centri storici

Qualora introducano sistemi di rilevazione degli accessi dei veicoli ai centri storici e alle zone a traffico limitato, i comuni dovranno rispettare quanto dettato dal D.P.R. 22 giugno 1999, n. 250. Tale normativa impone ai comuni di richiedere una specifica autorizzazione amministrativa, nonché di limitare la raccolta dei dati sugli accessi rilevando le immagini solo in caso di infrazione (art. 3, D.P.R. n. 250/1999).

I dati trattati possono essere conservati solo per il periodo necessario per contestare le infrazioni e definire il relativo contenzioso e si può accedere ad essi solo a fini di polizia giudiziaria o di indagine penale.

5.4. Sicurezza nel trasporto urbano

Alcune situazioni di particolare rischio fanno ritenere lecita l'installazione su mezzi di trasporto pubblici di sistemi di videosorveglianza. Tali sistemi di rilevazione sono leciti anche presso talune fermate di mezzi urbani specie in aree periferiche che spesso sono interessate da episodi di criminalità (aggressioni, borseggi, ecc.).

Valgono, anche in questi casi, le considerazioni già espresse a proposito della titolarità in capo alle sole forze di polizia dei compiti di accertamento, prevenzione ed accertamento di reati, nonché del diritto di accesso alle immagini conservate per alcune ore, cui si dovrebbe accedere solo in caso di illeciti compiuti.

Negli stessi casi, deve osservarsi particolare cura anche per ciò che riguarda l'angolo visuale delle apparecchiature di ripresa, nella collocazione di idonee informative a bordo dei veicoli pubblici e nelle aree di fermata – presso cui possono transitare anche soggetti estranei – e per quanto attiene alla ripresa sistematica di dettagli o di particolari non rilevanti riguardanti i passeggeri.

5.5. Deposito dei rifiuti

In applicazione dei principi richiamati, il controllo video di aree abusivamente impiegate come discariche di materiali e di sostanze pericolose è lecito se risultano inefficaci o inattuabili altre misure. Come già osservato, il medesimo controllo non è invece lecito – e va effettuato in altra forma – se è volto ad accertare solo infrazioni amministrative rispetto a disposizioni concernenti modalità e orario di deposito dei rifiuti urbani.

6. PRIVATI ED ENTI PUBBLICI ECONOMICI

6.1. Consenso

A differenza dei soggetti pubblici, i privati e gli enti pubblici economici possono trattare dati personali solo se vi è il consenso preventivo espresso dall'interessato, oppure uno dei presupposti di liceità previsti in alternativa al consenso (artt. 23 e 24 del Codice).

In caso di impiego di strumenti di videosorveglianza da parte di privati ed enti pubblici economici, la possibilità di raccogliere lecitamente il consenso può risultare, in concreto, fortemente limitata dalle caratteristiche e dalle modalità di funzionamento dei sistemi di rilevazione, i quali riguardano spesso una cerchia non circoscritta di persone che non è agevole o non è possibile contattare prima del trattamento. Ciò anche in relazione a finalità (ad es. di sicurezza o di deterrenza) che non si conciliano con richieste di esplicita accettazione da chi intende accedere a determinati luoghi o usufruire di taluni servizi.

Il consenso, oltre alla presenza di un'informativa preventiva e idonea, è valido solo se espresso e documentato per iscritto. Non è pertanto valido un consenso presunto o tacito, oppure manifestato solo per atti o comportamenti concludenti, consistenti ad esempio nell'implicita accettazione delle riprese in conseguenza dell'avvenuto accesso a determinati luoghi.

Nel settore privato, fuori dei casi in cui sia possibile ottenere un esplicito consenso libero, espresso e documentato, vi può essere la necessità di verificare se esista un altro presupposto di liceità utilizzabile in alternativa al consenso, come indicato nel paragrafo successivo.

6.2. Bilanciamento degli interessi

6.2.1. Profili generali

Un'idonea alternativa all'esplicito consenso va ravvisata nell'istituto del bilanciamento di interessi (art. 24, c. 1, lett. g del Codice). Il presente provvedimento dà attuazione a tale istituto, individuando i casi in cui la rilevazione delle immagini può avvenire senza consenso, qualora, con le modalità stabilite in questo stesso provvedimento, sia effettuata nell'intento di perseguire un legittimo interesse del titolare o di un terzo attraverso mezzi di prova o perseguendo fini di tutela di persone e beni rispetto a possibili aggressioni, furti, rapine, danneggiamenti, atti di vandalismo, o finalità di prevenzione di incendi o di sicurezza del lavoro.

Considerata l'ampia serie di garanzie e condizioni sopra indicate, non appare necessario che il Garante, per alcuni trattamenti in ambito privato di seguito indicati, prescriva ulteriori condizioni e limiti oltre quelli già richiamati in premessa.

6.2.2. Registrazione delle immagini

I trattamenti di dati possono essere più invasivi rispetto alla semplice rilevazione, qualora siano registrati su supporti oppure abbinati ad altre fonti o conservati in banche di dati, talora solo per effetto di un dispositivo di allarme programmato. E ciò in considerazione delle molteplici attività di elaborazione cui i dati, possono essere sottoposti anche ad altri fini.

In presenza di concrete ed effettive situazioni di rischio tali registrazioni sono consentite a protezione delle persone, della proprietà o del patrimonio aziendale (ad esempio, rispetto a beni già oggetto di ripetuti e gravi illeciti), relativamente all'erogazione di particolari servizi pubblici (si pensi alle varie forme di trasporto) o a specifiche attività (che si svolgono ad esempio in luoghi pubblici o aperti al pubblico, o che comportano la presenza di denaro o beni di valore, o la salvaguardia del segreto aziendale od industriale in relazione a particolari tipi di attività).

6.2.3. Videosorveglianza senza registrazione

Nei casi in cui le immagini sono unicamente visionate in tempo reale, oppure conservate solo per poche ore mediante impianti a circuito chiuso (Cctv), possono essere tutelati legittimi interessi rispetto a concrete ed effettive situazioni di pericolo per la sicurezza di persone e beni, anche quando si tratta di esercizi commerciali esposti ai rischi di attività criminali in ragione della detenzione di denaro, valori o altri beni (es., gioiellerie, supermercati, filiali di banche, uffici postali). La videosorveglianza può risultare eccedente e sproporzionata quando sono già adottati altri efficaci dispositivi di controllo o di vigilanza oppure quando vi è la presenza di personale addetto alla protezione.

Nell'uso delle apparecchiature volte a riprendere, per i legittimi interessi indicati, aree esterne ad edifici e immobili (perimetrali, adibite a parcheggi o a carico/scarico merci, accessi, uscite di emergenza), il trattamento deve essere effettuato con modalità tali da limitare l'angolo visuale all'area effettivamente da proteggere, evitando la ripresa di luoghi circostanti e di particolari non rilevanti (vie, edifici, esercizi commerciali, istituzioni ecc.).

6.2.4. Videocitofoni

Sono ammissibili per identificare coloro che si accingono ad entrare in luoghi privati videocitofoni o altre apparecchiature che rilevano immagini o suoni senza registrazione. Tali apparecchiature sono dislocate abitualmente all'ingresso di edifici o immobili in corrispondenza di campanelli o citofoni, appunto per finalità di controllo dei visitatori che si accingono ad entrare. La loro esistenza deve essere conosciuta attraverso una informativa agevolmente rilevabile, quando non sono utilizzati per fini esclusivamente personali (art. 5, comma 3 del Codice).

Altri dispositivi di rilevazione e controllo, invece, spesso non sono facilmente individuabili anche per mancanza di informativa, né la loro collocazione è altrimenti segnalata. In alcuni casi, poi, più telecamere collo-

cate anche all'interno di un edificio (pianerottoli, corridoi, scale) si attivano contemporaneamente e, sia pure per un tempo limitato, riprendono le persone fino all'ingresso negli appartamenti. Anche in questi casi è necessaria una adeguata informativa.

6.2.5. Riprese nelle aree comuni

L'installazione degli strumenti descritti nel paragrafo precedente, se effettuata nei pressi di immobili privati e all'interno di condomini e loro pertinenze (es. posti auto, box), benché non sia soggetta al Codice quando i dati non sono comunicati sistematicamente o diffusi, richiede comunque l'adozione di cautele a tutela dei terzi (art. 5, c. 3 del Codice). Al fine di evitare di incorrere nel reato di interferenze illecite nella vita privata (art. 615-bis c.p.), l'angolo visuale delle riprese deve essere limitato ai soli spazi di propria esclusiva pertinenza, ad esempio antistanti l'accesso alla propria abitazione, escludendo ogni forma di ripresa anche senza registrazione di immagini relative ad aree comuni (cortili, pianerottoli, scale, *garage* comuni) o antistanti l'abitazione di altri condomini.

Il Codice trova invece applicazione in caso di utilizzazione di un sistema di ripresa di aree condominiali da parte di più proprietari o condomini, oppure da un condominio, dalla relativa amministrazione (comprese le amministrazioni di *residence* o multiproprietà), da studi professionali, società o da enti *no-profit*.

L'installazione di questi impianti è ammissibile esclusivamente in relazione all'esigenza di preservare la sicurezza di persone e la tutela di beni da concrete situazioni di pericolo, di regola costituite da illeciti già verificatisi, oppure nel caso di attività che comportano, ad esempio, la custodia di denaro, valori o altri beni (recupero crediti, commercio di preziosi o di monete aventi valore numismatico).

La valutazione di proporzionalità va effettuata anche nei casi di utilizzazione di sistemi di videosorveglianza che non prevedano la registrazione dei dati, in rapporto ad altre misure già adottate o da adottare (es. sistemi comuni di allarme, blindatura o protezione rinforzata di porte e portoni, cancelli automatici, abilitazione degli accessi).

7. PRESCRIZIONI E SANZIONI

Il Garante invita tutti gli operatori interessati ad attenersi alle prescrizioni illustrate e a quelle definite opportune parimenti indicate nel presente provvedimento, in attesa dei più specifici interventi che potranno derivare in materia da un c.d. provvedimento di verifica preliminare di questa Autorità (art. 17 del Codice), oppure dal codice deontologico che il Garante ha promosso per disciplinare in dettaglio altri aspetti del trattamento dei dati personali effettuato "con strumenti elettronici di rilevamento di immagini" (art. 134 del Codice).

Le misure necessarie prescritte con il presente provvedimento devono

essere osservate da tutti i titolari di trattamento. In caso contrario il trattamento dei dati è, a seconda dei casi, illecito oppure non corretto, ed espone:

- all'inutilizzabilità dei dati personali trattati in violazione della relativa disciplina (art. 11, c. 2 del Codice);
- all'adozione di provvedimenti di blocco o di divieto del trattamento disposti dal Garante (art. 143, c. 1, lett. c del Codice), e di analoghe decisioni adottate dall'autorità giudiziaria civile e penale;
- all'applicazione delle pertinenti sanzioni amministrative o penali (artt. 161 e ss. del Codice).

TUTTO CIÒ PREMESSO IL GARANTE:

1. prescrive ai titolari del trattamento nei settori interessati, ai sensi dell'art. 154, comma 1, lett. c) del Codice, le misure necessarie ed opportune indicate nel presente provvedimento al fine di rendere il trattamento conforme alle disposizioni vigenti;
2. individua, nei termini di cui in motivazione, ai sensi dell'art. 24, comma 1, lett. f) del Codice, i casi nei quali il trattamento dei dati personali mediante videosorveglianza può essere effettuato da soggetti privati ed enti pubblici economici, nei limiti e alle condizioni indicate, per perseguire legittimi interessi e senza richiedere il consenso degli interessati;
3. individua in allegato un modello semplificato di informativa utilizzabile alle condizioni indicate in motivazione.

Roma, 29 aprile 2004

IL PRESIDENTE
Rodotà

IL RELATORE
Rasi

IL SEGRETARIO GENERALE
Buttarelli