
AGGIORNAMENTI NORMATIVI

IL CONTRATTO DI SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO A TEMPO INDETERMINATO: UNA NUOVA OPPORTUNITÀ PER GLI ENTI ECCLESIASTICI¹

Il decreto legislativo n. 276 del 10 settembre 2003 (cosiddetta Legge Biagi) ha introdotto una serie di novità, relative al mercato del lavoro, al fine di «*aumentare, nel rispetto delle disposizioni relative alla libertà e dignità del lavoratore di cui alla legge 20 maggio 1970, n. 300, [...] i tassi di occupazione e a promuovere la qualità e la stabilità del lavoro, anche attraverso contratti a contenuto formativo e contratti a orario modulato compatibili con le esigenze delle aziende e le aspirazioni dei lavoratori*».

Una di queste novità è il contratto di “somministrazione di lavoro” (artt. 20-28) che permette ad un *utilizzatore* di avvalersi delle prestazioni rese da un *lavoratore* assunto da un altro soggetto, denominato *somministratore*².

Questa relazione coinvolge tre soggetti e si costituisce in forza di due contratti indipendenti ma – di fatto – correlati: il primo è il contratto di lavoro (rispondente alle ordinarie norme di diritto del lavoro) concluso tra il *somministratore* e il *dipendente*, il secondo è il cosiddetto *contratto di somministrazione* tra l'*utilizzatore* e il *somministratore*.

La peculiarità del contratto di somministrazione è rappresentata proprio dalla possibilità di scindere il soggetto che assume formalmente il lavoratore dal soggetto cui invece si riconosce il potere di dirigere e controllare il suo lavoro (art. 20, c. 2).

Questa novità è anche ciò che differenzia radicalmente tale contratto da altre figure giuridiche solo apparentemente analoghe, ovvero il *contratto di appalto* e il *distacco*.

¹ Questo articolo fa seguito ed integra *I limiti all'utilizzazione dell'appalto e della somministrazione di lavoro* in *exLege* n. 2/2009, 17-37.

² Considerate le giuste garanzie che devono essere assicurate al dipendente, l'art. 5, D.Lgs. 276/2003 elenca i requisiti che deve avere l'impresa che intende assumere il ruolo di somministratore. Inoltre l'art. 21, c. 1, lett. a) del D.Lgs. 276/2003 impone che nel contratto di somministrazione concluso con l'utilizzatore siano riportati gli estremi dell'autorizzazione ministeriale.

Nel contratto di *appalto*³, infatti, anche se è un terzo soggetto *commit-tente* ad avvalersi e beneficiare del lavoro dei dipendenti dell'appaltatore (ricevendo l'opera o il servizio oggetto dell'appalto), il potere di direzione e controllo su di essi è riservato esclusivamente all'appaltatore, tant'è che il committente non può assolutamente intervenire nell'organizzazione del lavoro e nella realizzazione dell'opera, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 1662⁴. Proprio per evitare che il contratto di appalto sia utilizzato per dissimulare una somministrazione illecita, il legislatore ha prestato una crescente attenzione alle circostanze che accompagnano tale contratto così da impedirne ogni uso che trasferisca al committente⁵ il controllo e l'organizzazione del lavoro dei dipendenti dell'appaltatore.

La somministrazione è diversa anche dalla fattispecie del *distacco*, disciplinata dall'articolo 30 del decreto legislativo n. 276/2003: «1. *L'ipotesi del distacco si configura quando un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa*». Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con la Circolare n. 3 del 15 gennaio 2004, ha così precisato tale differenza: «*I requisiti di legittimità del distacco ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. n. 276 del 2003 sono: a) la temporaneità del distacco; b) l'interesse del distaccante. Il concetto di temporaneità coincide con quello di non definitività indipendentemente dalla entità della durata del periodo di distacco, fermo restando che tale durata sia funzionale*

³ Art. 1655 c.c.: «*L'appalto è il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro*».

⁴ Art. 1662 c.c.: «*Il committente ha diritto di controllare lo svolgimento dei lavori e di verificarne a proprie spese lo stato. Quando, nel corso dell'opera, si accerta che la sua esecuzione non procede secondo le condizioni stabilite dal contratto e a regola d'arte, il committente può fissare un congruo termine entro il quale l'appaltatore si deve conformare a tali condizioni; trascorso inutilmente il termine stabilito, il contratto è risolto, salvo il diritto del committente al risarcimento del danno*». Aver escluso il potere di intervento del committente sui dipendenti è coerente con la natura del contratto di appalto nel quale è previsto che la gestione e il rischio dell'opera sono attribuiti e riservati all'appaltatore, il quale può esserne responsabile, tra l'altro, esercitando la direzione e il controllo sui dipendenti.

⁵ Eloquente è l'art. 1 della L. 1369 del 23.10.1960 «*Divieto di intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro e nuova disciplina dell'impiego di mano d'opera negli appalti di opere e di servizi*»: «1. *È vietato all'imprenditore di affidare in appalto o in subappalto o in qualsiasi altra forma, anche a società cooperative, l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante impiego di manodopera assunta e retribuita dall'appaltatore o dall'intermediario, qualunque sia la natura dell'opera o del servizio cui le prestazioni si riferiscono. [...] I prestatori di lavoro, occupati in violazione dei divieti posti dal presente articolo, sono considerati, a tutti gli effetti, alle dipendenze dell'imprenditore che effettivamente abbia utilizzato le loro prestazioni*».

alla persistenza dell'interesse del distaccante. Quanto al profilo dell'interesse, l'art. 30 del D.Lgs. n. 276 del 2003 ne consente una interpretazione piuttosto ampia, tale che il distacco può essere legittimato da qualsiasi interesse produttivo del distaccante che non coincida con quello alla mera somministrazione di lavoro altrui. [...] Ciò che differenzia il distacco dalla somministrazione, infatti, è solo l'interesse del distaccante. Mentre il somministratore realizza il solo interesse produttivo della somministrazione a fini di lucro, il distaccante soddisfa un interesse produttivo diversamente qualificato, come l'interesse al buon andamento della società controllata o partecipata».

Infine è di particolare rilevanza per gli enti ecclesiastici quanto precisato dalla Circolare n. 7/2005: «*per il ricorso alla somministrazione di lavoro non è necessaria la qualifica di imprenditore*»; pertanto il contratto di somministrazione può essere utilizzato anche per le attività istituzionali e non solo per quelle commerciali (scuola, RSA, ospedale, ricettività complementare).

1. LA SOMMINISTRAZIONE A TEMPO INDETERMINATO. ATTIVITÀ E SERVIZI AMMESSI

Mentre la versione originaria dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 276/2003 ammetteva sia la somministrazione a tempo determinato che quella a tempo indeterminato, a far data dal 1° gennaio 2008 quest'ultima ipotesi era stata cancellata⁶. Il legislatore è però tornato su questa scelta e ha reintrodotto la somministrazione a tempo indeterminato a decorrere dal 1° gennaio 2010⁷.

Tale possibilità è però ammessa solo nei casi e nelle situazioni elencate al comma 3 dell'articolo 20:

- a) *per servizi di consulenza e assistenza nel settore informatico, compresa la progettazione e manutenzione di reti intranet e extranet, siti internet, sistemi informatici, sviluppo di software applicativo, caricamento dati;*
- b) *per servizi di pulizia, custodia, portineria;*
- c) *per servizi, da e per lo stabilimento, di trasporto di persone e di trasporto e movimentazione di macchinari e merci;*
- d) *per la gestione di biblioteche, parchi, musei, archivi, magazzini, nonché servizi di economato;*
- e) *per attività di consulenza direzionale, assistenza alla certificazione, programmazione delle risorse, sviluppo organizzativo e cambiamento, gestione del personale, ricerca e selezione del personale;*
- f) *per attività di marketing, analisi di mercato, organizzazione della funzione commerciale;*

⁶ Cf c. 46, art. 1, L. 247 del 24.12.2007.

⁷ Cf c. 143, art. 2, L. 191 del 23.12.2009.

- g) *per la gestione di call-center, nonché per l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali nelle aree Obiettivo 1 di cui al regolamento (CE) n. 1260/1999 del 21 giugno 1999 del Consiglio, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali;*
- h) *per costruzioni edilizie all'interno degli stabilimenti, per installazioni o smontaggio di impianti e macchinari, per particolari attività produttive, con specifico riferimento all'edilizia e alla cantieristica navale, le quali richiedano più fasi successive di lavorazione, l'impiego di manodopera diversa per specializzazione da quella normalmente impiegata nell'impresa;*
- i) *in tutti gli altri casi previsti dai contratti collettivi di lavoro nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative;*
- i-bis) *in tutti i settori produttivi, pubblici e privati, per l'esecuzione di servizi di cura e assistenza alla persona e di sostegno alla famiglia».*

Un significativo chiarimento in ordine alla corretta interpretazione delle voci di questo elenco è stato dato dalla Circolare n. 7/2005 che ha precisato come *«l'attività di somministrazione a tempo indeterminato si estende a tutte le professionalità necessarie per la gestione dell'attività o del servizio indicato dal legislatore»*. Pertanto l'uso di tale contratto dovrebbe essere ammesso non solo per le figure professionali tipiche (per esempio, addetto ai percorsi culturali in un museo o contabile in un servizio di economato), ma anche per le figure più generiche (segretario, autista) applicate a tali attività e servizi.

2. FORME E CONTENUTI DEL CONTRATTO DI SOMMINISTRAZIONE

Al fine di evitarne un uso distorto, il legislatore ha dato precise indicazioni circa la *forma* e il *contenuto* del contratto di somministrazione.

Innanzitutto è richiesta la forma scritta a *pena di nullità* (art. 21, cc. 1 e 4); qualora il contratto sia nullo per difetto di forma è inoltre previsto che il lavoratore sia considerato a tutti gli effetti alle dipendenze dell'utilizzatore, anche qualora il rapporto sia stato gestito come contratto di somministrazione⁸. Accanto a questo caso esplicito di nullità del contratto, la Circolare n.

⁸ La Circ. n. 7/2005 ha esteso anche al caso di somministrazione nulla quanto previsto dall'art. 27, c. 2, ovvero che *«[...] tutti i pagamenti effettuati dal somministratore, a titolo retributivo o di contribuzione previdenziale, valgono a liberare il soggetto che ne ha effettivamente utilizzato la prestazione dal debito corrispondente fino a concorrenza della somma effettivamente pagata. Tutti gli atti compiuti dal somministratore per la costituzione o la gestione del rapporto, per il periodo durante il quale la somministrazione ha avuto luogo, si intendono come compiuti dal soggetto che ne ha effettivamente utilizzato la prestazione»*.

7/2005 ha precisato che la medesima sanzione debba essere applicata anche in caso di contratto in frode alla legge (disciplinata dall'art. 28)⁹. In quest'ultima ipotesi è altresì prevista l'ammenda di «20 euro per ciascun lavoratore coinvolto e ciascun giorno di somministrazione» (art. 28).

In secondo luogo l'articolo 21 prevede che nel contratto di somministrazione siano esplicitati i seguenti dati e obblighi:

- a) gli estremi dell'autorizzazione rilasciata al somministratore;
- b) il numero dei lavoratori da somministrare;
- c) i casi e le ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 20;
- d) l'indicazione della presenza di eventuali rischi per l'integrità e la salute del lavoratore e delle misure di prevenzione adottate;
- e) la data di inizio e la durata prevista del contratto di somministrazione;
- f) le mansioni alle quali saranno adibiti i lavoratori e il loro inquadramento;
- g) il luogo, l'orario e il trattamento economico e normativo delle prestazioni lavorative;
- h) assunzione da parte del somministratore della obbligazione del pagamento diretto al lavoratore del trattamento economico, nonché del versamento dei contributi previdenziali;
- i) assunzione dell'obbligo dell'utilizzatore di rimborsare al somministratore gli oneri retributivi e previdenziali da questa effettivamente sostenuti in favore dei prestatori di lavoro;
- j) assunzione dell'obbligo dell'utilizzatore di comunicare al somministratore i trattamenti retributivi applicabili ai lavoratori comparabili;
- k) assunzione da parte dell'utilizzatore, in caso di inadempimento del somministratore, dell'obbligo del pagamento diretto al lavoratore del trattamento economico nonché del versamento dei contributi previdenziali, fatto salvo il diritto di rivalsa verso il somministratore».

L'utilizzatore deve prestare particolare attenzione agli elementi indicati alle lettere f) e g). È infatti necessario che abbia ben chiare le mansioni che intende affidare al lavoratore somministrato in quanto da esse dipendono sia l'inquadramento contrattuale (per es. mansioni, livello), sia la determinazione della retribuzione dovuta. È pure necessario precisare la distribuzione dell'orario giornaliero lungo la giornata¹⁰.

Sempre in relazione alla necessità di precisare le mansioni, occorre

⁹ «Indipendentemente dal fatto che il soggetto sia o meno autorizzato (infra somministrazione irregolare) se il contratto di somministrazione di lavoro è posto in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicato al lavoratore, il contratto, concluso in frode alla legge, è nullo e, per analogia rispetto all'ipotesi precedente, i lavoratori sono considerati a tutti gli effetti alle dipendenze dell'utilizzatore».

¹⁰ Può essere opportuno che in sede di definizione del contratto di somministrazione siano precisati gli eventuali modi e forme per permettere all'utilizzatore di ampliare l'orario (per es. il lavoro straordinario) e di variare la sede di lavoro.

però sottolineare che il legislatore permette all'utilizzatore di variarle purché ne dia immediata comunicazione al somministratore¹¹; in difetto di tale comunicazione rimangono a suo esclusivo carico sia le differenze retributive, sia gli eventuali danni per l'assegnazione del lavoratore a mansioni inferiori.

Per quanto riguarda la sicurezza dei luoghi di lavoro occorre distinguere due circostanze:

- a) qualora l'utilizzatore non sia già tenuto ad applicare il decreto legislativo n. 81/2008, *Tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, prima di sottoscrivere il contratto di somministrazione è tenuto a rilevare gli eventuali rischi per l'integrità e la salute del lavoratore e prevedere le misure di prevenzione che devono essere adottate. Questo caso si verifica quando l'utilizzatore non impiega già alcun lavoratore (o figure assimilate)¹²;
- b) qualora l'utilizzatore sia un'impresa può avvalersi del contratto di somministrazione solo se ha già effettuato «*la valutazione dei rischi ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626*¹³, e successive modifiche»¹⁴.

Il contratto di somministrazione concluso nell'inosservanza di quanto previsto dall'articolo 20 e dall'articolo 21, comma 1, lettere a), b), c), d) ed e), si considera *irregolare* e il lavoratore può chiedere «*mediante ricorso giudiziale a norma dell'articolo 414 del codice di procedura civile, notificato anche soltanto al soggetto che ne ha utilizzato la prestazione, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo, con effetto dall'inizio della somministrazione*» (art. 27).

È di tutta evidenza l'incisività di questa sanzione e la sua capacità dissuasiva!

¹¹ « *Nel caso in cui adibisca il lavoratore a mansioni superiori o comunque a mansioni non equivalenti a quelle dedotte in contratto, l'utilizzatore deve darne immediata comunicazione scritta al somministratore consegnandone copia al lavoratore medesimo. Ove non abbia adempiuto all'obbligo di informazione, l'utilizzatore risponde in via esclusiva per le differenze retributive spettanti al lavoratore occupato in mansioni superiori e per l'eventuale risarcimento del danno derivante dalla assegnazione a mansioni inferiori*» (art. 23, c. 6).

¹² Cf. art. 21, c. 1, lett. d).

¹³ Il riferimento, oggi, è al D.Lgs. n. 81/2008.

¹⁴ Cf. art. 20, c. 5, lett. c). L'utilizzo del contratto di somministrazione pur in assenza del documento di valutazione dei rischi potrebbe essere configurato come "contratto in frode alla legge" (Circ. 7/2005).

3. IL POTERE DIRETTIVO E DI CONTROLLO. IL POTERE DISCIPLINARE

Coma già anticipato il contratto di somministrazione suddivide i poteri *direttivi, di controllo e disciplinari* – ordinariamente concentrati nella figura del datore di lavoro – tra il somministratore e l'utilizzatore: al primo compete la direzione e il controllo (art. 20, c. 2), al secondo il potere disciplinare (art. 23, c. 7).

La ragione di questa eccezione nell'attribuzione dei poteri si fonda proprio sulla speciale funzione del contratto di somministrazione: l'utilizzatore, in quanto si avvale delle prestazioni del lavoratore, deve poterlo dirigere e controllare; il somministratore, in quanto datore di lavoro del dipendente, conserva il potere disciplinare.

Al fine di permettere al somministratore di esercitare il potere disciplinare, il comma 7 dell'articolo 23 fa onere all'utilizzatore di comunicare «*al somministratore gli elementi che formeranno oggetto della contestazione ai sensi dell'articolo 7 della legge 20 maggio 1970, n. 300*». Pertanto nessun provvedimento disciplinare (richiamo verbale, ammonizione scritta, multa, sospensione dal lavoro e dalla retribuzione, licenziamento cosiddetto disciplinare) può essere immediatamente disposto dall'utilizzatore, ma qualora si verifichi un fatto riconducibile a quelli che possono giustificare l'adozione, l'utilizzatore deve informare il somministratore.

Infine va segnalato che il legislatore non ha vietato la possibilità di inserire nel contratto di somministrazione una clausola che riconosce all'utilizzatore una sorta di facoltà "di gradimento" del lavoratore somministrato.

4. LA TUTELA DEL LAVORATORE IN RELAZIONE AL D.Lgs. n. 81/2008

In analogia alla distinzione tra il soggetto titolare del potere di direzione e controllo e quello titolare del potere disciplinare, il legislatore ha ripartito gli obblighi relativi alla tutela della salute e sicurezza sul posto di lavoro.

Premesso che l'utilizzatore deve informare il somministratore degli eventuali rischi presenti e delle misure adottate per limitare il pericolo (art. 21, c. 1, lett. *d*), l'articolo 23, comma 5 provvede ad assegnare l'adempimento degli obblighi di cui al decreto legislativo 81/2008:

- il somministratore «*informa i lavoratori sui rischi per la sicurezza e la salute connessi alle attività produttive in generale e li forma e addestra all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento della attività lavorativa per la quale essi vengono assunti*»; quest'obbligo può però essere assegnato, in sede di contratto di somministrazione, all'utilizzatore;
- l'utilizzatore, nel caso in cui le mansioni cui è adibito il lavoratore richiedano una sorveglianza medica speciale o comportino rischi specifici, deve informare il lavoratore medesimo in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo n. 81/2008; è inoltre responsabile delle violazioni degli obblighi di protezione previsti per i propri dipendenti.

5. IL CONTRATTO DI LAVORO TRA IL SOMMINISTRATORE E IL LAVORATORE

Se in forza del *contratto di somministrazione* il somministratore si impegna a mettere a disposizione dell'utilizzatore un lavoratore in grado di svolgere le mansioni precisate nel medesimo contratto, attraverso il *contratto di lavoro* acquisisce il diritto alle prestazioni del lavoratore.

La Circolare n. 7/2005 ribadisce che ai sensi dell'articolo 22, comma 1 del decreto legislativo n. 276/2003 «*i rapporti di lavoro tra somministratore e prestatore di lavoro sono soggetti alla disciplina generale dei rapporti di lavoro di cui al codice civile e alle leggi speciali. La forma scritta – vuoi per la prova vuoi per la validità sostanziale del contratto – sarà pertanto richiesta solo nei casi in cui tale requisito è stabilito dalla tipologia contrattuale utilizzata*». Chiarisce, inoltre, che possono essere utilizzati diversi schemi negoziali (contratti a tempo indeterminato, a termine, a coppia, a tempo parziale, intermittente) e, in presenza di una somministrazione a tempo indeterminato, anche il contratto di apprendistato e di inserimento purché siano consentiti dalle esigenze dell'utilizzatore.

Inoltre, in riferimento alla somministrazione a tempo indeterminato, il legislatore non chiede che il corrispondente contratto di lavoro sia a tempo indeterminato ma ammette anche l'utilizzo del contratto a tempo determinato, qualora ricorrano tutti i presupposti previsti della legge n. 368 del 6 settembre 2001. È tuttavia probabile che ad un contratto di somministrazione a tempo indeterminato corrisponda (anche se non immediatamente) un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Per questo motivo l'articolo 22, comma 3, si preoccupa di chiarire cosa può accadere alla conclusione del contratto di somministrazione.

Innanzitutto si esclude che il venir meno della somministrazione comporti automaticamente la risoluzione del contratto di lavoro in quanto l'articolo 20, comma 2 precisa che se «*i lavoratori vengono assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato essi rimangono a disposizione del somministratore per i periodi in cui non svolgono la prestazione lavorativa presso un utilizzatore, salvo che esista una giusta causa o un giustificato motivo di risoluzione del contratto di lavoro*».

Che il lavoratore conservi il posto di lavoro anche alla conclusione del contratto di somministrazione è ribadito dall'articolo 23, comma 3 che riconosce al lavoratore un'*indennità* (al posto della normale retribuzione) per i tempi in cui rimane in attesa di ulteriore assegnazione.

Il successivo comma 4 precisa però che il somministratore può procedere, se ne ricorrono gli ordinari motivi, ai licenziamenti individuali ex articolo 3, legge n. 604/1966: «*Il licenziamento per giustificato motivo con preavviso è determinato da un notevole inadempimento degli obblighi contrattuali del prestatore di lavoro ovvero da ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa*». La Circolare n. 7/2005 così commenta e spiega questo rinvio: «*In tal caso, dunque, i lavoratori assunti dall'agenzia a tempo indeterminato potranno essere licen-*

ziati per giusta causa, per giustificato motivo soggettivo o per giustificato motivo oggettivo. Quanto al giustificato motivo oggettivo, esso non può coincidere con il venir meno del contratto di somministrazione, essendo configurabile solo allorquando risulti l'impossibilità di avviare ad altra missione il lavoratore, tenuto conto anche dell'infruttuoso decorso di un congruo periodo in disponibilità. Attesa, inoltre, la peculiarità del lavoro in somministrazione e il consenso da questi prestato al momento della stipulazione del contratto di lavoro ad essere assegnato alle mansioni di volta in volta necessarie con riferimento alla singola missione deve ritenersi che il lavoratore in disponibilità potrà essere assegnato a mansioni coerenti con il proprio patrimonio professionale e compatibili con l'inquadramento contrattuale presso il somministratore».

Se dunque il contratto di lavoro permette al somministratore di dare esecuzione al contratto di somministrazione, è necessario che vi sia corrispondenza tra il contratto di somministrazione e il contratto di lavoro relativamente alle mansioni, all'orario e alle capacità professionali del lavoratore nonché alla retribuzione.

In questa prospettiva si comprende l'attenzione prestata dal legislatore all'effettivo pagamento della retribuzione al lavoratore, laddove, all'articolo 23, comma 1, dispone che «I lavoratori dipendenti dal somministratore hanno diritto a un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte»¹⁵.

6. LE IPOTESI DI UTILIZZO PER GLI ENTI ECCLESIASTICI

Innanzitutto, come già accennato, la Circolare n. 7/2005 permette¹⁶ anche all'ente ecclesiastico (per esempio, regione ecclesiastica, diocesi, parrocchia, istituto di vita consacrata, fondazione di culto, associazione pubblica di fedeli, seminario) di utilizzare il contratto di somministrazione oltre che per le attività commerciali (per esempio, scuola, RSA, attività sanitaria, sala della comunità) anche per quelle non commerciali (per esempio, ramo *Onlus* di beneficenza), nonché per quelle di religione e culto (ex art. 16, lett. a, L. 222/1985).

Tra le mansioni e i servizi che possono essere svolti attraverso il lavoratore somministrato risultano di particolare interesse per l'ente ecclesiastico:

- l'addetto all'amministrazione (economato) e alla segreteria della parrocchia, del Seminario o di una Fondazione di religione e culto;
- il responsabile di alcuni uffici della curia diocesana¹⁷;

¹⁵ Connesse con il trattamento economico, vi sono le disposizioni dell'art. 23, c. 3 e dell'art. 21, c. 1. lett. k), che prevedono la solidarietà tra utilizzatore e somministratore in riferimento al pagamento della retribuzione e degli oneri contributivi.

¹⁶ Laddove esclude che l'utilizzatore debba necessariamente essere un imprenditore.

¹⁷ Questi incarichi, infatti, sono generalmente affidati in forza di una nomina a tempo

- il responsabile organizzativo o del personale e l'economista di una fondazione di culto che gestisce un museo o una biblioteca;
- il collaboratore di un museo o di una biblioteca diocesana.

In prima battuta pare infatti che queste mansioni e servizi possano essere ricondotti ad una delle fattispecie elencate all'articolo 20, comma 3.

7. IL COSTO DEL CONTRATTO DI SOMMINISTRAZIONE E LA SUA OPPORTUNITÀ PER GLI ENTI ECCLESIASTICI

Il legislatore impone che nel contratto di somministrazione sia previsto l'obbligo per l'utilizzatore di «*rimborsare al somministratore gli oneri retributivi e previdenziali da questi effettivamente sostenuti in favore dei prestatori di lavoro*»¹⁸ (art. 21, c. 1, lett. i).

In forza di questa disposizione è evidente che il contratto di somministrazione non può essere considerato uno strumento che consente all'utilizzatore un risparmio economico rispetto ai costi che dovrebbe invece sostenere nel caso di assunzione diretta. Ciò è ancor più vero se si considera che a tale costo deve aggiungersi la remunerazione del servizio reso dal somministratore¹⁹.

D'altro canto l'utilizzatore non deve però sostenere né i costi connessi all'amministrazione del contratto di lavoro (elaborazione della busta paga, della dichiarazione 770, del modello F24, preparazione e spedizione del CUD), né quelli che emergono solitamente all'atto della (eventuale) risoluzione unilaterale del contratto di lavoro subordinato²⁰.

Ciò nonostante si deve riconoscere che questo contratto è significati-

determinato, la cui durata eccede però il triennio ammesso per il contratto a tempo determinato.

¹⁸ Tale disposizione è perfettamente coerente con il fatto che il lavoro reso dal dipendente del somministratore è «*nell'interesse dell'utilizzatore*» (art. 20, c. 2).

¹⁹ Questa voce costituisce un'operazione soggetta ad IVA (aliquota 20%). Inoltre, al fine di contenere questa voce di costo, si potrebbe convenire che al momento della conclusione del contratto l'utilizzatore debba al somministratore un'*una tantum*, il cui importo è decrescente in relazione alla durata del contratto stesso, quale penale per il recesso. Questo importo sostituisce la parte del costo del servizio annuale relativo al "rischio di ricollocamento" del dipendente che deve essere sostenuto dal somministratore al momento della conclusione del contratto di somministrazione.

²⁰ Al momento della risoluzione unilaterale del contratto di lavoro (licenziamento) è piuttosto frequente che i costi maggiori non siano economici ma emotivi e/o relazionali (ciò è però meno vero quando il datore di lavoro non ha provveduto, anno dopo anno, ad accantonare la quota di Trattamento di Fine Rapporto maturata; in questo caso all'atto della conclusione del rapporto di lavoro emerge un costo ulteriore che può anche essere assai significativo). Inoltre si deve anche considerare che un licenziamento può appesantire l'azione pastorale per le polemiche che si possono generare all'interno della comunità parrocchiale.

vamente più oneroso rispetto all'equivalente contratto di lavoro a tempo indeterminato. Tuttavia, l'opportunità del contratto di somministrazione non può essere valutata solo con riferimento al profilo economico.

In particolare deve essere considerato il fatto che già all'atto della sottoscrizione tutte le parti coinvolte sono consapevoli che il contratto potrà aver termine in qualsiasi momento, pur in assenza di giusta causa o giustificato motivo²¹. La possibilità di interrompere unilateralmente il contratto di somministrazione è per l'ente ecclesiastico un elemento essenziale per poter gestire con tranquillità e correttezza *alcune specifiche collaborazioni*.

Il contratto di somministrazione, infatti, può essere uno strumento opportuno per regolare quei servizi-mansioni che sono altamente sensibili al variare delle condizioni pastorali. Il riferimento è, per esempio, alla figura dell'econo-segretario di una parrocchia in quanto la sua collaborazione con il parroco è caratterizzata essenzialmente da *intuitu personae*²²; è infatti inimmaginabile che tra il parroco e tale collaboratore non vi sia un rapporto di radicale fiducia²³.

Per questo motivo le parrocchie si avvalgono assai raramente del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato in riferimento a queste mansioni; infatti la risoluzione unilaterale del contratto di lavoro a tempo indeterminato nel momento in cui il parroco viene sostituito risulta davvero complessa da gestire²⁴, mentre l'estinzione del contratto di somministrazione può essere lecitamente già "messa in conto" all'atto della sottoscrizione del medesimo. Dunque è doveroso che l'ente ecclesiastico espliciti anche al lavoratore somministrato che la collaborazione potrebbe concludersi nel momento in cui si verificassero radicali mutamenti del contesto pastorale

²¹ Tale possibilità non è invece riconosciuta in presenza del contratto di lavoro a tempo indeterminato, la cui risoluzione unilaterale da parte del datore di lavoro è subordinata ad una giusta causa o ad un giustificato motivo.

²² Probabilmente la caratteristica dell'*intuitu personae* non è una delle ragioni che hanno motivato l'introduzione nell'ordinamento della fattispecie del contratto di somministrazione, tuttavia la sua rilevanza non è esclusa dalla norma e non è vietato che la scelta del dipendente cosiddetto "somministrato" avvenga anche considerando questa legittima esigenza (per es. nel caso del servizio di economo previsto dall'art. 20, c. 3, lett. d).

²³ In tal caso la parrocchia verrebbe a trovarsi in una situazione di paralisi o, almeno, di diarchia assolutamente non ammissibile.

²⁴ In questa ipotesi la casistica rivela che al licenziamento segue frequentemente una controversia di lavoro. Inoltre altrettanto frequentemente né il parroco trasferito si sente in condizione di procedere al licenziamento, né può procedervi il nuovo parroco in quanto tale gesto è ritenuto una scelta capace di segnare negativamente e radicalmente la sua azione pastorale. Una conferma di tali difficoltà è data dal fatto che fino alla legge Biagi le parrocchie che avevano l'esigenza di assumere un dipendente a tempo indeterminato preferivano sceglierlo tra coloro che avevano un'età ormai prossima alla pensione.

(per es. sostituzione del parroco o nuove forme di collaborazione pastorale tra le parrocchie vicine).

È evidente che questa esigenza non ricorre per altre figure di lavoratori per le quali gli enti ecclesiastici si avvalgono direttamente del contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Da ultimo si può aggiungere una considerazione: il fatto che il soggetto somministratore sia un ente di rilevanti dimensioni, presente su un vasto territorio, potrebbe permettere al dipendente che ha terminato la sua prestazione lavorativa presso il primo utilizzatore, di essere destinato ad altri utilizzatori, anche restando nell'ambito degli enti ecclesiastici, mettendo così a frutto l'esperienza e le competenze maturate.

L'articolo integra quanto riportato in
"La gestione e l'amministrazione della parrocchia" al capitolo 8

OBBLIGO DELLA GRATUITÀ PER LE CARICHE IN ORGANI COLLEGIALI. UNA LETTURA CRITICA

La gratuità per la partecipazione agli organi collegiali è stata introdotta dal decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*¹, con lo scopo di ridurre i costi degli apparati amministrativi. In particolare il comma 2 stabilisce che

«A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera. La violazione di quanto previsto dal presente comma determina responsabilità erariale e gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli. Gli enti privati che non si adeguano a quanto disposto dal presente comma non possono ricevere, neanche indirettamente, contributi o utilità a carico delle pubbliche finanze, salva l'eventuale devoluzione, in base alla vigente normativa, del 5 per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. La disposizione del presente comma non si applica agli enti previsti nominativamente dal decreto legislativo n. 300 del 1999 e dal decreto legislativo n. 165 del 2001, e comunque alle università, enti e fondazioni di ricerca e organismi equiparati, alle camere di commercio, agli enti del Servizio sanitario nazionale, agli enti indicati nella tabella C della legge finanziaria ed agli enti previdenziali ed assistenziali nazionali, alle ONLUS, alle associazioni di promozione sociale, agli enti pubblici economici individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze su proposta del Ministero vigilante, nonché alle società».

Gli enti che «ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche», quindi, non possono erogare compensi ai membri degli «organi collegiali, anche di amministrazione»: le uniche erogazioni ammesse sono i rimborsi

¹ Art. 6, cc. 1-2.

delle spese sostenute dai partecipanti e, se previsti, i gettoni di presenza non superiori a 30 euro per ogni seduta giornaliera.

Il legislatore ha reso cogente l'obbligo della gratuità attraverso due diverse "sanzioni": in riferimento agli enti e agli organismi pubblici ha disposto la nullità degli atti adottati da organi collegiali "non gratuiti" (in aggiunta alla responsabilità erariale dei loro membri), per quanto riguarda, invece, gli enti privati prevede il divieto di ricevere, anche indirettamente, «*contributi o utilità a carico delle pubbliche finanze, salva l'eventuale devoluzione, in base alla vigente normativa, del 5 per mille*».

Queste disposizioni, certamente innovative e con un significativo impatto sull'autonomia organizzativa e gestionale degli enti, hanno però un'efficacia piuttosto contenuta in quanto il legislatore ne ha limitato l'ambito di applicazione introducendo una serie di esclusioni soggettive; quelle di interesse degli enti *non profit*, sono indicate al comma 2:

- gli organismi previsti dal decreto legislativo n. 300 del 1999 (Governo della Repubblica) e dal decreto legislativo n. 165 del 2001 (pubbliche amministrazioni);
- le università;
- le camere di commercio;
- gli enti del Servizio sanitario nazionale;
- gli enti indicati nella tabella C della legge finanziaria;
- gli enti previdenziali ed assistenziali nazionali.

Se come detto l'efficacia della norma è stata limitata già all'atto della emanazione del decreto legge, il dubbio circa la sua effettiva capacità di contenere i costi amministrativi è ancor più cresciuto in sede di conversione in legge² in quanto l'elenco dei soggetti esclusi è stato significativamente arricchito, ricomprendendo anche:

- gli enti e fondazioni di ricerca e organismi equiparati;
- le Onlus;
- le associazioni di promozione sociale;
- gli enti pubblici economici individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze su proposta del Ministero vigilante;
- le società.

Alla luce della norma ora vigente si deve, dunque, rilevare che l'ambito di applicazione dovrebbe essere ormai limitato ad alcune fondazioni e associazioni (diverse da quelle di ricerca e dalle Onlus).

E gli enti ecclesiastici? Se da un lato si deve ammettere che né i documenti che hanno accompagnato il decreto legge n. 78/2010 né quelli pubblicati in occasione della conversione in legge presentano alcun riferimento ad essi³, la loro esclusione dal novero dei soggetti tenuti ad osservare la

² Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, L. 30.7.2010, n.122.

³ Relazione al disegno di legge: «*Misure sanzionatorie sono stabilite anche per gli enti privati che non si adeguano a quanto disposto dal comma, prevedendo che essi non possono ricevere, neanche indirettamente, contributi o utilità a carico delle*

norma non pare potersi fondare su alcun esplicito riferimento normativo, considerando che il legislatore fa riferimento agli enti privati in genere⁴.

Si deve però anche considerare che il principio concordatario per cui l'ordinamento civile è tenuto al «rispetto della struttura e della finalità di tali enti» (art. 7, c. 2, Accordo di revisione del Concordato Lateranense)⁵ potrebbe – o dovrebbe – indurre ad approfondire la questione, al fine di verificare se l'eventuale decisione di remunerare i membri degli organi collegiali non sia una esplicitazione dell'originaria autonomia riconosciuta all'ordinamento canonico. In tal caso, infatti, si dovrebbe concludere che anche gli enti ecclesiastici – nonostante il silenzio della norma – sono da includere tra gli enti privati non soggetti alla previsione del comma 2 dell'articolo 6.

Vi è però anche un altro elemento che concorre a mantenere ancora aperta la questione: il riferimento è al documento del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e dei Revisori Contabili, pubblicato il 16 febbraio 2011, relativo a «*Il controllo indipendente negli enti non profit e il contributo professionale del dottore commercialista e dell'esperto contabile*». Trattando della funzione di controllo negli enti *non profit*, la Commissione ha infatti affrontato anche la questione della gratuità delle cariche e ha concluso che tale previsione non possa applicarsi agli organi che svolgono funzione di vigilanza e revisione contabile in quanto «*nuocerebbe all'autonomia e all'indipendenza dei soggetti che svolgono il controllo, inficiando l'attività svolta. In tale caso, l'incarico assume palesemente un profilo professionale e non onorifico. Il CNDCEC ha formulato un parere in merito all'applicazione del sopra richiamato art. 6, c. 2, della L. n. 122/2010, affermando che gli organi di controllo non devono essere ricompresi nell'asserzione organi collegiali, anche di amministrazione, in quanto, tra le altre cose, svolgono un'imprescindibile funzione di tutela degli interessi pubblici*»⁶.

Vanno però evidenziati altri due elementi certamente significativi: da un lato la difficoltà di individuare la *ratio* che ha guidato la scelta degli enti

pubbliche finanze, salva l'eventuale devoluzione, in base alla vigente normativa, del 5 per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Rimangono esclusi dal campo di applicazione della disposizione gli enti previsti nominativamente dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le università, le camere di commercio, gli enti del servizio sanitario nazionale, gli enti indicati nella tabella C della legge finanziaria e gli enti previdenziali ed assistenziali nazionali».

⁴ Per individuare l'ambito soggettivo il legislatore ha infatti scelto di includere tutti gli enti privati, salvo quelli nominativamente esclusi.

⁵ Si riconosce a tale disposizione anche la funzione di principio interpretativo idoneo a verificare l'applicabilità delle diverse norme dell'ordinamento civile agli enti ecclesiastici.

⁶ La rilevanza di tale documento in riferimento all'individuazione delle situazioni soggettive tenute alla gratuità, dipende dal fatto che l'esclusione proposta dalla Commissione non si appoggia ad alcun dato normativo ma ad un elemento non testuale (la *ratio* della funzione di vigilanza).

da escludere dall'obbligo di gratuità⁷, dall'altro il dubbio che l'aver imposto la gratuità a prescindere dal diverso impegno richiesto ai membri degli organi collegiali dalle dimensioni e dal tipo di attività gestita da tali enti, sia una norma dalla razionalità un po' fragile⁸.

In attesa che sia fatta maggior chiarezza è prudente che i titolari degli uffici canonici cui compete la vigilanza sugli enti ecclesiastici siano debitamente informati circa il regime di gratuità o di retribuzione riconosciuto ai membri degli organi collegiali di amministrazione.

⁷ Non può infatti negarsi che rispetto alla norma originale il numero assoluto degli enti cui il divieto di applica si sia notevolmente ridotto (almeno per l'esclusione di tutte le società commerciali e le Onlus)... e con ciò anche l'oggettiva capacità della norma di ottenere un effettivo risparmio.

⁸ Non sono infatti rari i casi di enti che esigono dai membri dei loro organi collegiali una competenza professionale ed una dedizione di tempo difficilmente compatibili con la gratuità (in altri termini, non sempre il compenso attribuito ai membri dei consigli di amministrazione può essere ritenuto uno spreco di risorse, non solo pubbliche). D'altro canto non si può negare che qualche caso presentato all'opinione pubblica dai mass-media sia la prova provata che il costo degli organi collegiali non apporta alcuna utilità all'attività dell'ente. Queste situazioni tanto differenti dovrebbero però indurre a ricordare una regola aurea del diritto: è sommamente ingiusto trattare in modo uguale situazioni diverse. Infine si deve considerare che in sede di conversione del decreto legge sono stati esclusi la maggioranza degli enti privati, ovvero tutte le società e una buona parte del mondo *non profit*. questa scelta del legislatore vanifica l'intento di ridurre i costi degli apparati amministrativi e suscita un dubbio circa la legittimità dell'obbligo ormai imposto solo ad un numero limitato di enti privati.

IL 5 PER MILLE 2011

Il 5‰ – come sinteticamente viene definita la possibilità di destinare una quota delle proprie imposte a favore di un ente o di una categoria di enti scelti tra quelli ammessi alla ripartizione dell'IRPEF – è ormai arrivato alla sua sesta versione, ma vive ancora nella precarietà dovuta all'assenza di una norma che lo disciplini in via continuativa, che lo "stabilizzi". Ogni anno, quindi, occorre attendere una legge che ne disponga le modalità, i termini e, soprattutto, la copertura finanziaria.

Per quanto riguarda l'esercizio finanziario 2011 il meccanismo del 5‰ ha seriamente rischiato di restare poco più che un simbolo: la legge di stabilità¹ aveva ridotto i fondi disponibili del 75% rispetto a quelli messi a disposizione nell'anno precedente, fissandoli a soli 100 milioni di euro. A rimediare è stato qualche giorno dopo il decreto milleproroghe² che ha ripristinato l'entità dello stanziamento riportandolo a 400 milioni, di cui 100 sono però finalizzati ad interventi in tema di sclerosi laterale amiotrofica.

Va infatti tenuto presente che, nonostante la denominazione e malgrado la convinzione della maggior parte di coloro che utilizzano la facoltà di dirottare una percentuale delle proprie tasse a favore di soggetti ritenuti meritevoli, i contributi che vengono assegnati ai diversi enti non raggiungono realmente il 5‰ dell'IRPEF incamerata dallo Stato nell'anno di riferimento perché ogni anno viene fissato un tetto³; qualora, come è regolarmente successo ogni anno, le scelte dei contribuenti superano il limite fissato, i contributi teoricamente assegnati con le scelte vengono proporzionalmente ridotti e la parte eccedente resta nelle casse dello Stato.

Un altro effetto della mancata stabilizzazione del 5‰ è il variare dei termini per la definizione degli elenchi contenenti gli enti ammessi alla ripartizione e, soprattutto, della tipologia dei soggetti che possono accedervi.

¹ L. 13.12.2010, n. 220. La legge di stabilità è il provvedimento che, da quest'anno, dovrebbe sostituire la legge finanziaria.

² Cf art. 2, c. 1, D.L. 23.12.2010, n. 225, conv. L. 26.2.2011, n. 10.

³ Solo la prima edizione del 5‰, quella a valere sull'esercizio finanziario 2006, non prevedeva alcun tetto di spesa.

Infatti, a fronte di un'impostazione che vede sempre presenti tre ambiti, quello definito del volontariato, quello della ricerca scientifica e universitaria e quello della ricerca sanitaria, nel corso degli anni alcune volte è stato inserito un quarto settore, costituito da enti pubblici, nello specifico dai comuni di residenza dei contribuenti, ed altre volte no. Inoltre la tipologia di enti rientranti nel "sostegno del volontariato" è stata identificata di anno in anno in modo differente: accanto ad alcune categorie sempre contemplate (le Onlus e le associazioni di promozione sociale), altre erano presenti solo in alcuni anni (ad esempio le fondazioni). Per non parlare delle associazioni sportive dilettantistiche, spesso incluse tra gli enti beneficiari solo grazie a provvedimenti di sanatoria.

A complicare ancor più il quadro, concorre la circostanza che la tipologia dei soggetti ammessi in un certo anno è stata modificata successivamente, quando gli elenchi erano già stati definiti e le scelte operate. Esempio a questo proposito è la normativa sulle fondazioni in riferimento al 5% del 2007: inizialmente escluse dalla norma istitutiva del 2006⁴, sono state incluse nell'anno successivo limitatamente a quelle «nazionali di carattere culturale»⁵ e, due anni dopo, l'ambito è stato ampliato fino a comprendervi tutte quelle che operano nei settori propri delle Onlus⁶.

1. DISPOSIZIONI PER IL 2011

Il decreto milleprogge, oltre ad innalzare il tetto destinato al 5% per l'esercizio finanziario 2011, ha stabilito che varrà anche per quest'anno quanto previsto per il 2010.

Il riferimento normativo è quindi ancora il D.P.C.M. 23 aprile 2010, di cui vengono semplicemente aggiornate di un anno le scadenze fissate per i diversi *step* necessari al completamento delle procedure necessarie; l'Agenzia delle entrate con la Circolare n. 9/E dello scorso 3 marzo ha riassunto la disciplina: i soggetti ammessi, i termini degli adempimenti richiesti, la formazione degli elenchi dei soggetti ammessi, l'obbligo di rendicontazione.

Va inoltre tenuta presente anche la Circolare n. 56/E del 10 dicembre 2010 che offre «*Chiarimenti in merito ai soggetti destinatari della quota del cinque per mille dell'IRPEF*» per tutti gli anni dal 2006 al 2010, chiarimenti quanto mai utili considerando che condizioni richieste per l'accesso agli elenchi sono state ridefinite ogni anno e che in molti casi modificate quando i giochi erano ormai fatti, come nell'esempio delle fondazioni riportato sopra.

⁴ Art. 1, cc. 1234-1237, L. 269/2006.

⁵ Art. 45, c. 1-*bis*, D.L. 248/2007, conv. L. 31/2008.

⁶ Art. 2, c. 4-*quinquies*, D.L. 40/2010, conv. L. 73/2010.

2. I SOGGETTI DESTINATARI

Le quote di 5% dell'IRPEF sono destinate al sostegno e finanziamento di cinque categorie di soggetti; più precisamente:

- a) gli "enti del volontariato";
- b) gli enti della ricerca scientifica e dell'università;
- c) gli enti della ricerca sanitaria;
- d) i comuni di residenza del contribuente per lo svolgimento di attività sociali;
- e) le associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal CONI che svolgono una rilevante attività di interesse sociale.

In riferimento alle diverse categorie occorre innanzitutto individuare le tipologie di enti che vi rientrano e precisare le condizioni richieste per l'ammissione alla ripartizione.

2.1 Gli enti del volontariato

Rientrano nel cosiddetto ambito degli enti del volontariato:

- a) le Onlus di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460:
 - quelle *totali*, «*le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica*» che svolgono, nelle modalità e alle condizioni previste, esclusivamente attività nei settori dell'assistenza sociale e socio-sanitaria, dell'assistenza sanitaria, della beneficenza⁷, dell'istruzione, della formazione, dello sport dilettantistico, della tutela, promozione e valorizzazione delle cose di interesse artistico e storico soggette a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al D.Lgs. 42/2004, della tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi, della promozione della cultura e dell'arte, della tutela dei diritti civili, della ricerca scientifica di particolare interesse sociale svolta direttamente da fondazioni o da esse affidata ad università, enti di ricerca ed altre fondazioni che la svolgono direttamente, in ambiti e secondo modalità definite con il D.P.R. 20 marzo 2003, n. 135 (cf art. 10, c. 1, lett. a);
 - quelle *di diritto*, «*gli organismi di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, iscritti nei registri istituiti dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano*», le organizzazioni non governati-

⁷ Compresa la cosiddetta "beneficenza indiretta" come definita dal c. 2-bis dell'art. 10 del D.Lgs. 460/1997: «*la concessione di erogazioni gratuite in denaro con utilizzo di somme provenienti dalla gestione patrimoniale o da donazioni appositamente raccolte, a favore di enti senza scopo di lucro che operano prevalentemente nei settori di cui al medesimo comma 1, lett. a), per la realizzazione diretta di progetti di utilità sociale*».

⁸ Si tenga presente che la qualifica di Onlus di diritto si applica alle organizzazioni di

ve riconosciute idonee ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49 e le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, nonché i consorzi di cui all'articolo 8 della predetta legge 381 del 1991 che abbiano la base sociale formata per il cento per cento da cooperative sociali» (art. 10, c. 8);

- *quelle parziali, «gli enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo stato ha stipulato patti, accordi o intese e le associazioni di promozione sociale [...] le cui finalità assistenziali siano riconosciute dal Ministero degli interni» che hanno istituito un “ramo Onlus”⁹, per lo svolgimento, alle condizioni previste, di una o più attività tra quelle indicate dalla lettera a) dell'articolo 10 (cf art. 10, c. 9);*
- b) le associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionali, regionali e provinciali previsti dall'articolo 7, commi 1, 2, 3 e 4, della legge 7 dicembre 2000, n. 383;
- c) le associazioni e le fondazioni riconosciute che operano nei settori delle Onlus di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), del citato decreto legislativo n. 460 del 1997.

Circa quest'ultima tipologia di soggetti (associazioni e fondazioni non Onlus) la Circolare 56/E del 10 dicembre 2010 precisa che:

- il “riconoscimento” richiesto è quello della personalità giuridica, attestato dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche;
- il requisito della personalità giuridica deve intendersi riferito solo ai soggetti con personalità giuridica di diritto privato, con esclusione, quindi, degli enti dotati di personalità giuridica di diritto pubblico;
- è necessario *«che tra i fini istituzionali sia previsto lo svolgimento di attività nei settori indicati nel comma 1, lettera a), dell'articolo 10 del D.Lgs. 460 del 1997»* e che gli enti *«operino concretamente in uno dei settori previsti dal richiamato articolo 10»*, ma che non occorre che tali attività siano svolte in maniera esclusiva o prevalente.

2.2 Gli enti della ricerca scientifica e dell'università

Rientrano tra gli enti della ricerca scientifica e dell'università gli enti senza scopo di lucro, quali università e istituti universitari, statali e non statali legalmente riconosciuti, consorzi interuniversitari, istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, statali e non statali legalmente riconosciute, ovvero enti ed istituzioni di ricerca, indipendentemente dallo *status* giuridico e dalla fonte di finanziamento, la cui finalità principale consiste nello svolgere o promuovere attività di ricerca scientifica.

volontariato a condizione *«che non svolgano attività commerciali diverse da quelle marginali individuate con decreto del Ministro delle finanze 25 maggio 1995»* (art. 30, c. 5, D.L. 185/2008, conv. L. 2/2009).

⁹ Circa le condizioni da rispettare per l'istituzione e la gestione di un “ramo onlus” si veda la Ris. 79/E del 31.3.2003.

2.3 Gli enti della ricerca sanitaria

Rientrano tra gli enti della ricerca sanitaria:

- a) gli enti destinatari dei finanziamenti pubblici riservati alla ricerca sanitaria, di cui agli articoli 12 e 12-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502;
- b) le fondazioni o enti istituiti per legge e vigilati dal Ministero della salute;
- c) le associazioni senza fini di lucro e le fondazioni che svolgono attività di ricerca traslazionale, in collaborazione con le altre due tipologie di enti e che contribuiscano con proprie risorse finanziarie, umane e strumentali, ai programmi di ricerca sanitaria determinati dal Ministero della salute.

2.4 Le associazioni sportive dilettantistiche

Le associazioni sportive dilettantistiche ammesse alla ripartizione sono state identificate con il Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 2 aprile 2009; si tratta delle «*associazioni sportive dilettantistiche, in possesso del riconoscimento ai fini sportivi rilasciato dal CONI, nella cui organizzazione è presente il settore giovanile, affiliate agli enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI, che svolgono prevalentemente attività di avviamento e formazione allo sport dei giovani di età inferiore a 18 anni, ovvero di avviamento alla pratica sportiva in favore di persone di età non inferiore a 60 anni, o nei confronti di soggetti svantaggiati in ragione delle condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari*».

3. LA SPECIFICITÀ DEGLI ENTI ECCLESIASTICI

Anche gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti possono accedere alla ripartizione dei fondi del 5‰ ma solo a specifiche condizioni: se hanno formalmente istituito un “ramo Onlus” oppure, nel caso delle associazioni e fondazioni, se svolgono attività nei settori previsti per le Onlus¹⁰.

Pertanto la domanda di iscrizione nell'elenco può essere inoltrata:

- da qualunque ente ecclesiastico (parrocchia, diocesi, istituto religioso, fondazione, ecc.), ma solo se svolge attività di solidarietà sociale nell'ambito di un ramo Onlus, formalmente attivato (costituzione del ramo con regolamento registrato e iscrizione all'anagrafe delle Onlus);
- dalle associazioni e fondazioni canoniche civilmente riconosciute come enti ecclesiastici che non hanno un ramo Onlus ma operano in uno o più degli ambiti previsti per le Onlus (beneficenza, sanità, istruzione, ecc.).

In tutti gli altri casi gli enti ecclesiastici non possono concorrere alla ripartizione del 5 per mille.

¹⁰ La categoria di appartenenza è, quindi, quella del volontariato.

3.1 Il ramo Onlus

Si ricorda innanzitutto che l'ente ecclesiastico in quanto tale non può mai assumere la qualifica di Onlus dal momento che esse debbono svolgere in via esclusiva una o più attività tra quelle tassativamente previste dal decreto legislativo 460/1997, attività tra le quali non rientra quella di religione e culto. Nel caso in cui però l'ente ecclesiastico svolga una o più delle attività tipiche delle Onlus, può gestirla utilizzando il regime fiscale delle Onlus, sempre che lo ritenga preferibile¹¹.

Infatti il legislatore ha tenuto presente che, come naturale sviluppo degli ideali di natura religiosa e come concretizzazione dell'annuncio evangelico, gli enti ecclesiastici offrono spesso servizi sociali ai cittadini, in particolare a quelli svantaggiati, collaborando così attivamente con le istituzioni pubbliche e con tutti gli altri soggetti impegnati nel mondo del terzo settore.

Per questo motivo ha previsto la possibilità per questi enti di essere considerati Onlus, ma solo limitatamente all'effettivo esercizio di una o più delle attività rientranti tra i settori tipici delle Onlus, assoggettando alle specifiche disposizioni, agevolative e prescrittive, la sola attività interessata e non il soggetto ente ecclesiastico in quanto tale¹².

Di conseguenza l'ente ecclesiastico che svolge una delle attività Onlus deve assoggettare alle norme Onlus solo quello specifico "ramo" delle sue attività, non invece le altre attività esercitate – anzitutto quella di religione o di culto: attività liturgica, di catechesi, di educazione cristiana, eccetera –, che restano regolate dalle disposizioni loro specifiche (di natura canonica), e neppure se stesso in quanto "soggetto" che trova la sua regolamentazione nelle norme sugli enti ecclesiastici e in quelle sugli enti non commerciali.

In relazione alle attività Onlus l'ente ecclesiastico deve osservare tutte le condizioni previste dalla legge; in particolare:

- tenere separatamente le scritture contabili previste all'articolo 20-*bis* del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600;
- rispettare i requisiti statutarî e i vincoli sostanziali imposti dall'articolo 10¹³ (ferme restando le deroghe previste dal c. 7), nonché l'onere della comunicazione imposto dall'articolo 11.

¹¹ Va infatti precisato che l'ente ecclesiastico che svolge un'attività "di solidarietà sociale" come definita dal D.Lgs. 460/1997 non è obbligato ad inquadrarla come ramo Onlus.

¹² «*Gli enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese [...] sono considerati Onlus limitatamente all'esercizio delle attività elencate alla lettera a) del comma 1; fatta eccezione per la prescrizione di cui alla lettera c) del comma 1, agli stessi enti [...] si applicano le disposizioni anche agevolative del presente decreto, a condizione che per tali attività siano tenute separatamente le scritture contabili previste all'articolo 20-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, introdotto dall'articolo 25, comma 1*» (D.Lgs. 460/1997, art. 10, c. 9).

¹³ Ai fini dell'applicazione di tali vincoli, appare utile segnalare quanto precisato dal

In pratica, per istituire un ramo Onlus l'ente deve adottare un formale regolamento, che dovrà essere registrato, e iscriversi all'anagrafe delle Onlus.

Il regolamento dovrà indicare i seguenti elementi:

- *i settori di attività*: l'attività esercitata deve essere compresa negli undici settori elencati nella lettera a) del primo comma;
- *la finalità esclusiva di solidarietà sociale*: tale finalità è considerata intrinsecamente connessa con alcuni settori di attività (ad esempio, quello della beneficenza in cui rientra la gestione di una mensa per i poveri), mentre per altri settori (ad esempio, quello dell'istruzione e quello sanitario) la finalità di solidarietà sociale risulta perseguita solo se l'attività è svolta a favore dei soggetti svantaggiati;
- *lo svolgimento esclusivo di attività Onlus*: il divieto di svolgere attività diverse da quelle Onlus, salvo quelle connesse¹⁴;
- *il divieto di distribuzione degli utili o avanzi di gestione anche in modo indiretto*;
- *l'obbligo di reimpiego degli utili*;
- *gli obblighi in caso di estinzione*: l'obbligo di devolvere il patrimonio ad altre Onlus o a fini di pubblica utilità, sentita l'Agenzia per le Onlus.

Si sottolinea infine che l'istituzione di un ramo Onlus potrebbe essere assoggettato all'autorizzazione da parte della competente autorità ecclesiastica in quanto qualificato, ai fini canonici, come atto di straordinaria amministrazione¹⁵.

4. L'ISCRIZIONE NEGLI ELENCHI

Per poter essere scelti dai contribuenti i soggetti appartenenti alle categorie sopra indicate devono iscriversi in un apposito elenco tenuto dall'A-

Ministero delle finanze nella Circ. n. 168 del 26.6.1998: «con riferimento agli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica, va tenuto presente il documento conclusivo della Commissione paritetica italo-vaticana, pubblicato nel supplemento ordinario n. 210 alla Gazzetta Ufficiale del 15 ottobre 1997, n. 241 con il quale è stato stabilito che agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti "non sono... applicabili... le norme, dettate dal codice civile in tema di costituzione, struttura, amministrazione ed estinzione delle persone giuridiche private. Non può dunque richiedersi ad essi ad esempio, la costituzione per atto pubblico, il possesso in ogni caso dello statuto, né la conformità del medesimo, ove l'ente ne sia dotato, alle prescrizioni riguardanti le persone giuridiche private". Tali enti, tuttavia, hanno l'obbligo di predisporre un regolamento, nella forma della scrittura privata registrata, che recepisca le clausole dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 460 del 1997».

¹⁴Le attività connesse possono essere svolte a condizione che non siano prevalenti rispetto a quelle istituzionali e che i proventi derivanti dal loro svolgimento non superino il 66% delle spese complessive dell'organizzazione.

¹⁵Le conseguenze della qualifica Onlus del ramo di attività, infatti, sono tali da poter recare pregiudizio all'assetto patrimoniale dell'ente (ad es. la destinazione del resi-

genza delle entrate. Nessun elenco viene formato per i comuni in quanto la legge stabilisce che debba essere quello di residenza del contribuente che sceglie questa categoria di enti.

Le modalità di iscrizione sono differenti a seconda della categoria di appartenenza dell'ente.

4.1 Gli enti del volontariato e le associazioni sportive dilettantistiche

Gli enti appartenenti all'ambito definito del volontariato e le associazioni sportive dilettantistiche devono iscriversi, entro il 7 maggio, nell'apposito elenco tenuto dall'Agenzia delle entrate. L'iscrizione si effettua esclusivamente in via telematica, anche per il tramite di intermediari, utilizzando il modello reso disponibile all'indirizzo www.agenziaentrate.gov.it (si veda il fac-simile a pag. 40).

Entro il 14 maggio l'Agenzia delle entrate pubblica sul proprio sito l'elenco dei soggetti che hanno chiesto l'iscrizione indicando, per ciascun ente, denominazione, sede, tipologia di appartenenza e codice fiscale. Eventuali errori di iscrizione nell'elenco devono essere segnalati, entro il 20 maggio, alla Direzione regionale dell'Agenzia delle entrate nel cui ambito territoriale si trova la sede dell'ente. L'elenco corretto viene pubblicato entro il 25 maggio 2011.

4.2 Gli enti della ricerca

Gli elenchi degli enti della ricerca si formano presso il Ministero competente che li trasmette all'Agenzia delle entrate entro il 7 maggio 2011 e che li pubblica, insieme agli altri, entro il 14 maggio.

Gli enti della ricerca scientifica e dell'università devono effettuare l'iscrizione, entro il 30 aprile 2011, esclusivamente in via telematica, anche attraverso un intermediario, utilizzando il modello reso disponibile sul sito del Ministero all'indirizzo: <http://cinquepermille.miur.it>.

L'elenco degli enti della ricerca sanitaria sono tenuti dal Ministero della salute. Gli enti appartenenti a questa categoria, però, devono effettuare l'iscrizione solo se non sono già compresi nell'elenco dello scorso anno.

Le richieste di iscrizione dei nuovi enti devono essere inviate al Ministero della salute – Direzione generale per la ricerca scientifica e tecnologica, cui devono pervenire entro il 30 aprile 2011.

5. PRESENTAZIONE DELLA DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA

Gli enti che risultano iscritti negli elenchi (ad eccezione di quelli della ricerca sanitaria) devono trasmettere, entro il 30 giugno 2011, a pena di decadenza, una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà attestante la persistenza dei requisiti previsti dalla legge ai fini dell'iscrizione. Questo adempimento è condizione necessaria per l'ammissione al riparto del 5‰.

Le dichiarazioni devono essere rese utilizzando il modello previsto per ciascuna categoria di ente (si vedano i fac-simili alle pagg. 41-42) e devono essere inviate, a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento:

- dagli enti del volontariato, alla Direzione regionale dell’Agenzia delle entrate nel cui ambito territoriale si trova la sede dell’ente;
- dalle associazioni sportive dilettantistiche, all’Ufficio del CONI nel cui ambito territoriale si trova la sede dell’ente;
- dagli enti della ricerca scientifica e dell’università, al Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca (MIUR).

La dichiarazione deve essere sottoscritta dal legale rappresentante dell’ente che deve allegare una copia del suo documento di identità.

La veridicità delle dichiarazioni sostitutive inviate sarà controllata, entro il 31 dicembre 2011, da ciascuno dei soggetti destinatari: dalle Direzioni regionali dell’Agenzia delle entrate per gli enti del volontariato, dal CONI per le associazioni sportive dilettantistiche, dal MIUR per gli enti di ricerca.

Entro il 15 marzo 2012 il CONI e il MIUR trasmetteranno all’Agenzia delle entrate l’elenco degli enti ammessi e quello degli enti esclusi.

Entro il 31 marzo 2012 l’Agenzia delle entrate pubblicherà gli elenchi definitivi dei soggetti ammessi e di quelli esclusi.

6. LA RENDICONTAZIONE

Ricordiamo infine che con la finanziaria 2008¹⁶ è stato introdotto, per gli enti che hanno ricevuto il contributo del 5%, l’obbligo di rendiconto per i fondi ricevuti, documento attraverso il quale l’Amministrazione finanziaria si propone di monitorare l’effettiva destinazione dei contributi in modo da avere la garanzia che siano utilizzati per il perseguimento delle finalità istituzionali.

L’adempimento riguarda le somme relative all’anno 2008 e successivi¹⁷, indipendentemente dall’anno in cui è avvenuta la corresponsione (le quote relative al 2008 sono state liquidate nel 2010).

Fanno eccezione le associazioni sportive dilettantistiche, per le quali l’obbligo decorre già a partire dalle somme relative al 2006; a proposito di questi enti, infatti, il decreto ministeriale 2 aprile 2009 stabilisce che «*i soggetti destinatari delle somme relative agli anni finanziari 2006, 2007, 2008 e 2009 redigono, entro un anno, dalla ricezione delle stesse, un apposito e separato rendiconto...*».

duo patrimoniale attivo in caso di cessazione del ramo Onlus non è nella disponibilità della parrocchia ma è riservata alla decisione della Autorità delle Onlus).

¹⁶ L. 24.12.2007, n. 244, art. 3, cc. 6 e 7.

¹⁷ Cf: per il 2009, l’art. 63-*bis*, c. 3 del D.L. 112/2008, conv. L. 133/2008; per il 2010, l’art. 2, c. 4-*undecies* del D.L. 40/2010, conv. 73/2010; per il 2011, l’art. 2, c. 1 del D.L. 225/2010, conv. 10/2011.

Il rendiconto deve essere redatto entro un anno dalla ricezione delle somme e deve essere completato da una relazione illustrativa dalla quale risulti, in modo chiaro e trasparente, la destinazione dei contributi.

Come precisato dal D.P.C.M. 19 marzo 2008, i rendiconti e le relazioni dovranno essere trasmessi al Ministero che ha erogato gli importi¹⁸, ma solo se sono stati percepiti importi a partire dai 15.000 euro (per l'anno 2008)¹⁹ o da 20.000 euro (per gli anni successivi)²⁰. Negli altri casi i documenti vanno solo predisposti. Il rendiconto e gli allegati devono essere conservati, unitamente ai giustificativi di spesa, per almeno dieci anni (presso la sede legale o presso altra sede da notificare) ed essere messi a disposizione del personale amministrativo incaricato di ispezionarlo.

Il decreto stabilisce inoltre che nel caso in cui i contributi siano stati ricevuti da federazioni o da soggetti con articolazioni territoriali e poi da questi girati alle proprie strutture locali, il rendiconto deve essere unico ed elaborato dall'organismo che ha presentato la domanda di ammissione e ricevuto le somme.

L'articolo 12 del D.P.C.M. chiarisce che il rendiconto deve essere redatto utilizzando il modello reso disponibile da ciascuna delle amministrazioni competenti all'erogazione delle somme.

Di seguito si esamina il rendiconto degli enti del volontariato e delle associazioni sportive dilettantistiche.

6.1 Le *Linee guida* per gli enti del volontariato

Per gli enti del volontariato il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha emanato le *Linee guida per la predisposizione del rendiconto* e ha predisposto un fac-simile di rendiconto.

L'utilizzo di questo modello non è obbligatorio: nel caso in cui l'ente abbia redatto il bilancio di esercizio secondo le *Linee guida e schemi per la redazione dei bilanci di esercizio degli enti non profit* elaborate dall'Agenzia per le Onlus, l'obbligo di predisporre il rendiconto è assolto con la compilazione dello stesso bilancio di esercizio, che deve essere corredato dalla delibera di approvazione dell'organo di amministrazione. Nel bilancio dovrà risultare in modo chiaro ed inequivocabile la destinazione del 5%, eventualmente anche per mezzo di una relazione che illustri dettagliatamente le attività svolte e i corrispondenti costi sostenuti. Le *Linee guida* ministeriali precisano inoltre che «*in considerazione del fatto che la riscossione della devoluzione del "5% dell'IRPEF" può cadere in prossimità della chiusura della*

¹⁸ Per gli enti del volontariato la competenza è del Ministero del lavoro e della solidarietà sociale, per le associazioni sportive dilettantistiche è l'Ufficio per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, per gli enti della ricerca il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministero della salute.

¹⁹ Cf art. 8, c. 3, D.P.C.M. 19.3.2008.

²⁰ Cf per il 2009: art. 11, c. 4, D.P.C.M. 3.4.2009; per il 2010 e il 2011: art. 12, c. 4, D.P.C.M. 23.4.2010.

gestione sociale e che, pertanto, il bilancio di esercizio può non rendere conto dell'utilizzo dell'intero ammontare della quota percepita, l'obbligo è assolto integrando il documento contabile in questione con il bilancio di esercizio dell'anno successivo».

Il modello ministeriale, che adotta il criterio di cassa per l'imputazione delle voci, è costituito da due parti: la prima di carattere anagrafico, che accoglie le informazioni relative all'ente e al suo legale rappresentante; la seconda propriamente destinata alla rendicontazione nella quale vanno inseriti i costi sostenuti.

Il D.P.C.M. del 23 aprile 2010, contenente la disciplina per la presentazione delle domande di ammissione all'assegnazione delle quote del 5% IRPEF per l'anno finanziario 2010, stabilisce che a partire da questa annualità «*le somme erogate quali contributo del cinque per mille non possono essere utilizzate per coprire le spese di pubblicità sostenute per fare campagna di sensibilizzazione sulla destinazione della quota del cinque per mille dell'imposta sui redditi delle persone fisiche, trattandosi di importi erogati per finalità di utilità sociale*» (art. 12).

Le spese da indicare nel modello sono tutte quelle sostenute con riferimento ai fondi del 5%, a prescindere dal fatto che le stesse siano state sostenute prima o dopo la materiale erogazione del contributo²¹.

Il rendiconto è costruito con il sistema a scalare: all'ammontare del contributo percepito devono essere sottratte le diverse spese, distribuite per natura, in cinque macro classi:

- *risorse umane*: questa voce comprende i costi sostenuti per il personale che, a titolo oneroso o gratuitamente, svolge attività in modo continuativo presso l'ente (per es. la retribuzione per il personale dipendente a tempo determinato o a tempo indeterminato; i rimborsi per le spese riconosciute ai volontari o da altro personale; i costi per l'assicurazione dei collaboratori);
- *costi di funzionamento*: questa voce include sia i costi per la gestione della/e struttura/e dell'ente (canone di locazione; corrispettivi per la fornitura di acqua, gas e luce; spese per le pulizie) sia le spese per lo svolgimento delle attività;
- *acquisto beni e servizi*: a questa voce si riconducono le spese per l'acquisto di beni (apparecchiature informatiche, macchinari) e servizi (affitto locali per eventi; noleggio attrezzature; compensi per occasionali prestazioni di lavoro);
- *erogazioni ai sensi della propria finalità istituzionale*: in questa voce vanno indicate le erogazioni che vengono effettuate da quegli enti che svolgono tale attività di sostegno a favore di altri soggetti secondo il proprio scopo istituzionale, anche non esclusivo;
- *altre voci di spesa riconducibili al raggiungimento dello scopo sociale*: è una voce di carattere residuale da utilizzare per inserire tutti quei costi

²¹ Il materiale è disponibile sul sito del Ministero del lavoro, quello dell'Agenzia per le Onlus e quello del forum del terzo settore.

che non possono essere ricompresi nelle voci precedenti (per esempio per indicare la spesa sostenuta per realizzare progetti o programmi).

Le *Linee guida* precisano che ne caso di inserimento di costi alla voce: *erogazioni ai sensi della propria finalità istituzionale* oppure *altre voci di spesa riconducibili al raggiungimento dello scopo sociale* la relazione illustrativa è obbligatoria.

6.2 Il rendiconto delle associazioni sportive dilettantistiche

La Circolare 3 marzo 2011, n. 9/E ricorda che «*per quanto riguarda le associazioni sportive dilettantistiche, la rendicontazione deve essere effettuata secondo i criteri fissati dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2009...*».

Il decreto citato, però, si limita a stabilire che le associazioni destinatarie «*delle somme relative agli anni finanziari 2006, 2007, 2008 e 2009 redigono, entro un anno dalla ricezione delle stesse, un apposito e separato rendiconto nel quale è rappresentato in modo chiaro e trasparente l'effettivo impiego delle somme percepite ed una relazione che illustri in maniera dettagliata la destinazione delle somme attribuite, nonché le attività di interesse sociale effettivamente svolte...*» (art. 3) e che «*il controllo sui rendiconti, di cui all'art. 3, verrà effettuato secondo le modalità previste nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 63-bis, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*» (art. 4). Quest'ultima norma, a sua volta, rinvia ad un ulteriore decreto, non ancora emanato (cf c. 6).

In attesa di un modello specifico le associazioni sportive dilettantistiche dovranno utilizzare quello predisposto per gli enti del volontariato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, come esplicitamente dispongono le *Linee guida*: «*le associazioni sportive dilettantistiche, comprese per ragioni di carattere organizzativo nel settore "enti del volontariato" per le annualità 2006 e 2007, dovranno adempiere l'obbligo di redigere il rendiconto secondo le presenti Linee guida per le annualità 2006 e 2007*».

7. IL RECUPERO DELLE SOMME EROGATE

Le somme erogate possono essere recuperate dall'Amministrazione finanziaria nelle ipotesi previste dai decreti emanati di anno in anno per disciplinare il contributo²²; si tratta dei casi in cui:

- l'erogazione delle somme sia stata determinata sulla base di dichiarazioni mendaci o basate su false attestazioni anche documentali;

²² La precisazione è contenuta nelle *Linee guida*: «*I costi che devono comparire nel rendiconto sono unicamente quelli sostenuti con la quota del "5% dell'IRPEF" e possono derivare anche da obbligazioni che il soggetto beneficiario abbia assunto prima di aver riscosso il beneficio*».

- le somme erogate non siano state oggetto di rendicontazione;
- gli enti che hanno percepito contributi di importo pari o superiore a 15.000 euro (per l'anno 2008) e a 20.000 euro (per gli anni successivi) non invii-
no il rendiconto e la relazione;
- a seguito dei controlli l'ente beneficiario sia risultato non in possesso dei
requisiti che danno titolo all'ammissione al beneficio²³;
- gli enti che hanno percepito contributi di importo inferiore a 15.000 euro
(per l'anno 2008) e a 20.000 euro (per gli anni successivi) non ottemperi-
no alla richiesta di trasmettere, ai fini del controllo, il rendiconto, la rela-
zione illustrativa e la ulteriore documentazione eventualmente richiesta.

Il Ministero competente previa contestazione, provvede a recuperare il contributo in esito a un procedimento in contraddittorio. Qualora il recupe-
ro avvenga perché l'ente ha ottenuto le somme sulla base di dichiarazioni
mendaci o basate su false attestazioni, il Ministero trasmette gli atti all'Auto-
rità giudiziaria.

Il recupero del contributo comporta l'obbligo a carico del beneficiario
di restituire all'erario, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del
provvedimento contestativo, l'intero ammontare percepito, rivalutato secon-
do gli indici ufficiali ISTAT e maggiorato degli interessi corrispettivi al tasso
legale.

²³ Il recupero dei contributi erogati è disciplinato, con riferimento alle diverse annua-
lità, nei D.P.C.M. 19.3.2008, 3.4.2009 e 23.4.2010.

²⁴ Questa ipotesi è contemplata solo nel D.P.C.M. 23.4.2010.

MODELLO DA UTILIZZARE PER L'ISCRIZIONE AL 5 PER MILLE 2011

ELENCO DEGLI ENTI DEL VOLONTARIATO [ART. 1, COMMA 1, LETTERA A)]
 ED ELENCO DELLE ASSOCIAZIONI SPORTIVE DILETTANTISTICHE [ART. 1, COMMA 1, LETTERA E)]
 DEL DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 23 APRILE 2010

TIPO DI COMUNICAZIONE	Domanda di iscrizione nell'elenco degli enti del volontariato		
	Domanda di iscrizione nell'elenco delle Associazioni Sportive dilettantistiche		
DATI DELL'ENTE	Codice fiscale <input type="text"/>		
	Denominazione <input type="text"/>	Comune <input type="text"/>	Provincia (sigla) <input type="text"/> C.a.p. <input type="text"/>
	Tipologia (via, piazza, ecc.) Indirizzo <input type="text"/>		Numero civico <input type="text"/>
SEZIONE I	ORGANIZZAZIONE NON LUCRATIVA DI UTILITÀ SOCIALE (D.Lgs. 460/97)		
Riservata a:	COOPERATIVA SOCIALE E CONSORZI DI COOPERATIVE SOCIALI (legge 381/91)		
Onlus ed enti del volontariato	ORGANIZZAZIONE DI VOLONTARIATO (legge 266/91)		
	ORGANIZZAZIONE NON GOVERNATIVA (legge 49/87)		
	ENTI ECCLESIASTICI delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti accordi o intese (art. 10, comma 9, D.Lgs. 460/97)		
	ASSOCIAZIONE DI PROMOZIONE SOCIALE (art. 10, comma 9, D.Lgs. 460/97)		
	ASSOCIAZIONE DI PROMOZIONE SOCIALE di cui alla legge n. 383 del 2000, iscritte nei registri di cui all'art. 7, commi 1, 2, 3 e 4		
	ASSOCIAZIONE RICONOSCIUTA che opera nei settori di cui all'art. 10, comma 1, lett a), del D.Lgs. 460 del 1997		
	FONDAZIONE RICONOSCIUTA che opera nei settori di cui all'art. 10, comma 1, lett a), del D.Lgs. 460 del 1997		
	Il legale rappresentante firmatario dichiara che l'ente identificato dal codice fiscale sopra indicato possiede i requisiti previsti dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 aprile 2010		
	FIRMA <input type="text"/>		
SEZIONE II	Il legale rappresentante firmatario dichiara che:		
Riservata a:	<ul style="list-style-type: none"> • l'associazione rappresentata è costituita ai sensi dell'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 • l'associazione possiede il riconoscimento ai fini sportivi rilasciato dal CONI ed è iscritta al registro del CONI n. <input type="text"/> • l'associazione è affiliata ad una Federazione sportiva nazionale/Disciplina sportiva associata/ente di promozione sportiva riconosciuto dal CONI; • nell'organizzazione dell'associazione è presente il settore giovanile • l'associazione svolge in via prevalente attività: <ul style="list-style-type: none"> - di avviamento e formazione allo sport dei giovani di età inferiore a 18 anni <input type="checkbox"/> - di avviamento alla pratica sportiva in favore di persone di età non inferiore a 60 anni <input type="checkbox"/> - nei confronti di soggetti svantaggiati in ragione delle condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari <input type="checkbox"/> 		
Associazioni Sportive Dilettantistiche	FIRMA <input type="text"/>		
DATI RELATIVI AL LEGALE RAPPRESENTANTE FIRMATARIO	Codice fiscale <input type="text"/>		
	Cognome <input type="text"/>	Nome <input type="text"/>	Sesso (barrare la casella) M <input type="checkbox"/> F <input type="checkbox"/>
	Data di nascita <input type="text"/>	Comune (o Stato estero) di nascita <input type="text"/>	Provincia (sigla) <input type="text"/>
	Residenza anagrafica o (se diverso) Domicilio fiscale <input type="text"/>	Comune <input type="text"/>	Provincia (sigla) <input type="text"/>
		Frazione, via e numero civico <input type="text"/>	C.a.p. <input type="text"/>
RECAPITI FACOLTATIVI DELL'ENTE	Indirizzo di posta elettronica <input type="text"/>		Telefono <input type="text"/> Fax <input type="text"/>
			È possibile indicare l'indirizzo di posta elettronica, il numero di telefono e/o il numero di fax presso cui si desiderano ricevere eventuali comunicazioni inerenti gli adempimenti relativi al 5 per mille.
IMPEGNO ALLA PRESENTAZIONE TELEMATICA	Codice fiscale dell'intermediario <input type="text"/>		Data dell'impegno <input type="text"/>
Riservato all'intermediario	FIRMA DELL'INTERMEDIARIO <input type="text"/>		

**CINQUE PER MILLE ESERCIZIO FINANZIARIO 2011
ONLUS ED ENTI DEL VOLONTARIATO**

MODELLO DI DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA DELL'ATTO DI NOTORIETÀ

(ai sensi dell'articolo 47 del Decreto del Presidente della Repubblica DPR 28 dicembre 2000, n. 445)

Modello da inviare alla competente Direzione regionale dell'Agenzia delle entrate entro il 30 giugno 2011

Il/la sottoscritto/a nato/a a prov.
il/...../....., Codice fiscale, nella sua qualità di legale rappresentante
dell'ente denominato " "
avente sede in, prov.,
alla via/piazza n.
Codice fiscale

consapevole che l'articolo 75 del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000 n. 445 punisce la non veridicità delle dichiarazioni rese con la decadenza dai benefici goduti e che in base all'articolo 76 del medesimo decreto le dichiarazioni mendaci, la falsità negli atti e l'uso di atti falsi sono puniti ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia,

DICHIARA

- che per l'ente suddetto continuano a sussistere le condizioni previste dall'articolo 1, comma 1, lettera a), del Decreto del Presidente del consiglio dei Ministri 23 aprile 2010, per essere ammesso al beneficio del 5 per mille dell'IRPEF per l'esercizio finanziario 2011;
- che l'ente suddetto risulta iscritto, a far data dal al n. del Registro/Albo..... tenuto da ai sensi della normativa che disciplina il settore di attività cui l'ente appartiene.

Luogo e data
...../...../.....

Firma
.....

Allega copia del documento di riconoscimento.

**CINQUE PER MILLE ESERCIZIO FINANZIARIO 2011
ASSOCIAZIONI SPORTIVE DILETTANTISTICHE**

MODELLO DI DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA DELL'ATTO DI NOTORIETÀ

(ai sensi dell'articolo 47 del Decreto del Presidente della Repubblica DPR 28 dicembre 2000, n. 445)

Modello da inviare al competente Ufficio territoriale del CONI entro il 30 giugno 2011

Il/la sottoscritto/a nato/a a prov.
il/...../....., Codice fiscale, nella sua qualità di legale rappresentante
dell'ente denominato " "
avente sede in, prov.,
alla via/piazza n.
Codice fiscale

consapevole che l'articolo 75 del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, punisce la non veridicità delle dichiarazioni rese con la decadenza dai benefici goduti e che in base all'articolo 76 del medesimo decreto le dichiarazioni mendaci, la falsità negli atti e l'uso di atti falsi sono puniti ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia,

DICHIARA

- che per l'ente suddetto continuano a sussistere le condizioni previste dall'articolo 1, comma 1, lettera e), del Decreto del Presidente del consiglio dei Ministri 23 aprile 2010 per essere ammesso al beneficio del 5 per mille dell'IRPEF per l'esercizio finanziario 2011;
- che, ai sensi dell'art. 6, comma 3, del citato DPCM:
 - che l'associazione rappresentata è costituita ai sensi dell'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289;
 - che l'associazione possiede il riconoscimento ai fini sportivi rilasciato dal CONI ed è iscritta al registro del CONI al n.;
 - che l'associazione è affiliata alla seguente Federazione sportiva nazionale / alla seguente Disciplina sportiva associata / al seguente Ente di promozione sportiva, riconosciuta/o dal CONI:
 - che nell'organizzazione dell'associazione è presente il settore giovanile;
 - che l'associazione svolge in via prevalente:
 - attività di avviamento e formazione allo sport dei giovani di età inferiore a 18 anni
 - attività di avviamento alla pratica sportiva in favore di persone di età non inferiore a 60 anni
 - attività nei confronti di soggetti svantaggiati in ragione delle condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari

Luogo e data
...../...../.....

Firma
.....

Allega copia del documento di riconoscimento.



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazione e le Formazioni Sociali

MODELLO PER IL RENDICONTO DELLE SOMME PERCEPITE IN VIRTU' DEL BENEFICIO DEL "5 PER MILLE DELL'IRPEF" DAGLI AVENTI DIRITTO

ANAGRAFICA

Denominazione sociale (eventuale acronimo e nome esteso)	
C.F. del soggetto beneficiario	
Indirizzo	
Città	
N. Telefono	
N. Fax	
Indirizzo e-mail	
Nome del rappresentante legale	
C.F. del rappresentante legale	

RENDICONTO DEI COSTI SOSTENUTI

Anno finanziario	
IMPORTO PERCEPITO	€
1. Risorse umane (dettagliare i costi a seconda della causale, per esempio: compensi per personale; rimborsi spesa a favore di volontari e/o del personale)	
	€
2. Costi di funzionamento (dettagliare i costi a seconda della causale, per esempio: spese di acqua, gas, elettricità, pulizia; materiale di cancelleria; spese per affitto delle sedi; ecc...)	
	€
3. Acquisto beni e servizi (dettagliare i costi a seconda della causale, per esempio: acquisto e/o noleggio apparecchiature informatiche; acquisto beni immobili; prestazioni eseguite da soggetti esterni all'ente; affitto locali per eventi; ecc...)	
	€
4. Erogazioni ai sensi della propria finalità istituzionale	
	€
5. Altre voci di spesa riconducibili al raggiungimento dello scopo sociale	
TOTALE SPESE	€

Data,

Firma del rappresentante legale

Il rappresentante legale, sottoscrittore del rendiconto, certifica che le informazioni contenute nel presente documento sono autentiche e veritiere, nella consapevolezza che, ai sensi degli artt. 47 e 76 del DPR 445/2000, chiunque rilasci dichiarazioni mendaci, formi atti falsi o ne faccia uso è punito ai sensi del codice penale e dalle leggi speciali in materia.

Il rendiconto, inoltre, ai sensi dell'art. 46 del DPR 445/2000, deve essere corredato da copia semplice di un documento di identità in corso di validità del sottoscrittore.

Firma del rappresentante legale

Si precisa che il trattamento di dati personali è eseguito senza il consenso dell'interessato in quanto trattasi di consenso obbligatorio previsto da norma di legge.



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Direzione Generale per il Volontariato, l'Associazionismo e le Formazioni Sociali Divisione I

Linee guida per la predisposizione del rendiconto circa la destinazione delle quote del "5‰ dell'Irpef"

Fonti normative dell'obbligo di rendiconto

Nel pieno rispetto della volontà del legislatore che:

- ha riconosciuto al contribuente la facoltà di destinare una parte dell'imposta sul reddito per le persone fisiche, pari al 5‰, a favore di soggetti che svolgano attività socialmente o eticamente meritorie;
- ha affidato all'Amministrazione il compito di vigilare sia sulla qualità dei soggetti beneficiari sia sulla effettiva destinazione di tali devoluzioni, che devono essere impiegate per il perseguimento delle finalità istituzionali degli enti percettori;

i soggetti beneficiari del "5‰ dell'Irpef" sono tenuti a dimostrare, in modo chiaro e dettagliato, l'impiego delle somme percepite redigendo un apposito documento contabile, di seguito chiamato "rendiconto".

L'obbligo di predisporre il rendiconto è stato introdotto per la prima volta dalla legge del 24 dicembre 2007 n. 244 (finanziaria 2008), che lo prevede espressamente all'art. 3, comma 6, ed è stato ribadito all'art. 8 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 marzo 2008 che regola le modalità di ammissione al beneficio per l'anno 2008.

Le leggi e gli atti normativi che hanno confermato la devoluzione del "5‰ dell'Irpef" e la disciplina circa le modalità di presentazione delle domande e di assegnazione delle quote negli anni successivi al 2008 hanno reiterato, ciascuna per l'annualità di riferimento, l'obbligo per i soggetti percettori di rendere conto della destinazione del beneficio ricevuto.

Pertanto, l'obbligo di redigere il rendiconto decorre a partire dall'anno finanziario 2008.

N.B.: fanno eccezione le **associazioni sportive dilettantistiche** che, così come stabilito dal decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 2 aprile 2009, all'articolo 3, sono tenute ad assolvere all'obbligo a partire dall'anno finanziario 2006.

Soggetti tenuti a redigere il rendiconto

Tutti i soggetti che abbiano percepito quote del "5‰ dell'Irpef" ai sensi delle leggi e dei successivi atti normativi sono tenuti ad assolvere all'obbligo ed a predisporre distinti rendiconti per ciascuna delle annualità di riferimento (rendiconto della quota del "5‰ dell'Irpef" per l'anno 2008, per l'anno 2009,...).

Nel novero di tali soggetti sono da comprendere anche quelli che abbiano percepito il beneficio di cui trattasi a seguito della proroga dei termini per la presentazione della domanda di ammissione al beneficio (per esempio, gli enti risultanti beneficiari del "5‰ dell'Irpef" per l'anno 2008 a seguito della riapertura dei termini disposta dalla legge del 26 febbraio 2010 n. 25 di conversione del decreto-legge del 30 dicembre 2009 n. 194).

Nel caso di federazioni o di soggetti con articolazioni territoriali di cui la sola struttura centrale abbia ricevuto la quota del "5‰ dell'Irpef" provvedendo, in seguito, a disporre a favore degli enti federati/affiliati/articolati, il rendiconto deve essere unico ed elaborato dall'organismo che ha presentato la domanda di ammissione e ricevuto la somma erogata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Ambito di applicazione delle *Linee guida*

Il presente documento è predisposto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per i soggetti percettori di quote del "5% dell'Irpef" che, secondo le annuali disposizioni di legge, rientrino nel proprio settore di competenza. Tale settore è indicato, ormai per consuetudine, con l'espressione generica di "enti del volontariato".

Associazioni sportive dilettantistiche - Le associazioni sportive dilettantistiche, comprese per ragioni di carattere organizzativo nel settore "enti del volontariato" per le annualità 2006 e 2007, dovranno adempiere l'obbligo di redigere il rendiconto secondo le presenti *Linee guida* per le annualità 2006 e 2007.

Fac-simile di rendiconto

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha elaborato un modello di rendiconto per supportare i soggetti nell'assolvimento del proprio obbligo.

Il *fac-simile* è composto di due parti:

- nella prima tabella intitolata "Anagrafica" devono essere inserite le informazioni che permettono l'individuazione del soggetto beneficiario ed ulteriori dati che rendono l'ente raggiungibile da parte delle Amministrazioni competenti (numero di telefono, indirizzo di posta elettronica, numero di fax);
- nella seconda tabella intitolata "Rendiconto delle spese sostenute" vanno inseriti gli importi dei costi che sono stati coperti con la quota percepita; in questa griglia sono già riportate alcune voci di spesa a titolo esemplificativo (si veda *infra* per una sintetica esplicitazione circa le modalità di compilazione).

Dove trovare il *fac-simile*

Il modello di rendiconto è scaricabile sia dal sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (<http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaSociale/CinquePerMille/>), dal sito dell'Agenzia delle Entrate (www.agenziaentrate.gov.it-no profit>5 per mille), dal sito dell'Agenzia per le Onlus (www.agenziaperleonus.it) e dal sito del Forum del Terzo Settore (www.forumterzosettore.it), che hanno condiviso il documento.

Allegati al rendiconto

Il rendiconto, debitamente firmato dal legale rappresentante, deve essere corredato dalla copia semplice di un valido documento di identità del rappresentante legale e dalla eventuale relazione di cui al punto successivo.

Relazione descrittiva

Qualora l'ente rediga il rendiconto secondo il modello predisposto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed inserisca importi

- al punto 4 (*Erogazioni ai sensi della propria finalità istituzionale*) e/o
- al punto 5 (*Altre voci di spesa riconducibili al raggiungimento dello scopo sociale*)

dovrà predisporre una relazione descrittiva per illustrare nel dettaglio gli interventi realizzati ed indicare, per ciascuno di essi, il costo, suddiviso nelle principali voci di spesa (per esempio, esposizione dei progetti realizzati; elenco degli enti a cui sia stata trasferita parte della quota e relativo ammontare).

Resta ferma la facoltà per tutti i soggetti di corredare il documento contabile con una relazione descrittiva al fine di fornire informazioni chiare e dettagliate circa l'impiego dell'importo ricevuto.

Modalità di elaborazione del rendiconto

Il rendiconto può essere predisposto utilizzando il modello messo a disposizione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ovvero elaborando un proprio documento in cui siano esposte in modo chiaro le spese che sono state sostenute con la quota del "5% dell'Irpef".

Nel caso si intenda usare il modello ministeriale, si raccomanda di scaricarlo e di procedere alla compilazione nel formato elettronico.

Di seguito viene fornito un **esempio** di rendiconto:

ANAGRAFICA

Denominazione sociale (eventuale acronimo e nome esteso)	ASSOCIAZIONE XXXYYY
C.F. del soggetto beneficiario	XXXXXXXXXX
Indirizzo	Via del fosso, 2
Città	00198 Roma
N. Telefono	06-xxxxxxx
N. Fax	06-xxxxxxx
Indirizzo e-mail	xxx@gmail.com
Nome del rappresentante legale	Mario Rossi
C.F. del rappresentante legale	XXXXXXXXXX

RENDICONTO DEI COSTI SOSTENUTI

Anno finanziario	2008
IMPORTO PERCEPITO	€ 18.000,00
1. Risorse umane (dettagliare i costi a seconda della causale, per esempio: compensi per personale; rimborsi spesa a favore di volontari e/o del personale)	
Assicurazione volontari	€ 5.000,00
Rimborsi spese volontari	€ 8.500,00
2. Costi di funzionamento (dettagliare i costi a seconda della causale, per esempio: spese di acqua, gas, elettricità, pulizia; materiale di cancelleria; spese per affitto delle sedi; ecc...)	
Pulizia sede	€ 1.000,00
Cartoleria	€ 500,00
3. Acquisto beni e servizi (dettagliare i costi a seconda della causale, per esempio: acquisto e/o noleggio apparecchiature informatiche; acquisto beni immobili; prestazioni eseguite da soggetti esterni all'ente; affitto locali per eventi; ecc.)	
Acquisto computer	€ 3.000,00
4. Erogazioni ai sensi della propria finalità istituzionale	€
5. Altre voci di spesa riconducibili al raggiungimento dello scopo sociale	€
TOTALE SPESE	€ 18.000,00
FIRMA LEGALE RAPPRESENTANTE	Mario Rossi

Ricorrendo alla apposita funzione del programma *Word* o di altro programma utilizzato dall'ente, è possibile inserire sotto ogni voce di spesa ulteriori righe al fine di fornire informazioni di dettaglio, così come illustrato dalle due righe evidenziate in giallo che sono state aggiunte sotto la voce "Risorse umane" e sotto la voce "Costi di funzionamento".

Voci di spesa del fac-simile di rendiconto

I costi che devono comparire nel rendiconto sono unicamente quelli sostenuti con la quota del "5% dell'Irpef" e possono derivare anche da obbligazioni che il soggetto beneficiario abbia assunto prima di aver riscosso il beneficio.

Nella tabella intitolata "Rendiconto dei costi sostenuti" sono state inserite alcune voci di spesa con una breve *esemplificazione* del tipo di costi da ricondurvi:

- **risorse umane** a questa voce corrispondono i costi sostenuti per il personale che, a titolo oneroso o gratuitamente, svolge attività in modo continuativo presso l'ente (per esempio, retribuzione per personale dipendente a tempo determinato o a tempo indeterminato; i rimborsi per le spese di viaggio sostenute dai volontari o da altro personale; i costi per l'assicurazione dei volontari);
- **costi di funzionamento**: a questa voce si riconducono sia le spese per la gestione della/e struttura/e dell'ente (per esempio, canone di locazione; canoni per la fornitura di acqua, gas e luce; spese per le pulizie) sia i costi per lo svolgimento delle attività (per esempio, le spese di cartoleria; le spese per la circolazione di autoveicoli);
- **acquisto beni e servizi**: a questa voce si riconducono le spese per l'acquisto di beni (per esempio, beni immobili; macchinari; apparecchiature informatiche) e servizi (per esempio, affitto locali per eventi; noleggio attrezzature; compensi per occasionali prestazioni di lavoro);
- **erogazioni ai sensi della propria finalità istituzionale**: questa voce di costo permette di rendicontare le erogazioni che vengono effettuate da quegli enti che svolgono tale attività di sostegno a favore di altri soggetti secondo il proprio scopo istituzionale, anche non esclusivo (per esempio, può essere inserito il trasferimento di parte o di tutta la quota del 5% dell'Irpef ad una articolazione locale o ad un soggetto affiliato);
- **altre voci di spesa riconducibili al raggiungimento dello scopo sociale**: questa voce ha carattere residuale e vi devono essere inseriti tutti quei costi che non possono essere ricompresi nelle voci precedenti (per esempio, in questa casella potrà essere indicata la spesa sostenuta dall'ente per realizzare progetti o programmi).

Così come disposto all'articolo 12 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 2010, contenente la disciplina per la presentazione delle domande di ammissione all'assegnazione delle quote del "5% dell'Irpef" per l'anno finanziario 2010, a partire da questa annualità non sarà possibile utilizzare la somma percepita per coprire, in tutto o in parte, le spese di pubblicità sostenute per fare campagna di sensibilizzazione sulla destinazione della quota.

N.B. : nel caso di inserimento di costi alla voce:

- *Erogazioni ai sensi della propria finalità istituzionale;*
- *Altre voci di spesa riconducibili al raggiungimento dello scopo sociale*

deve essere elaborata una relazione descrittiva che illustri nel dettaglio le attività svolte e le spese sostenute.

Alternativa alla presentazione del rendiconto

Solo nel caso in cui il soggetto beneficiario abbia redatto il bilancio di esercizio secondo le "Linee guida e schemi per la redazione dei bilanci di esercizio degli enti *non profit* fornite dall'Agenzia per le Onlus (www.agenziaiperleonus.it>atti di indirizzo), l'obbligo di predisporre il rendiconto è assolto con la compilazione dello stesso bilancio di esercizio, che deve essere corredato dalla delibera di approvazione dell'organo di amministrazione.

Nel bilancio di esercizio, comunque, dovrà risultare in modo chiaro ed inequivocabile la destinazione della quota del "5% dell'Irpef" percepita, eventualmente anche per mezzo di una relazione che descriva nel dettaglio le attività svolte ed i costi sostenuti.

Il bilancio di esercizio potrà essere corredato dal bilancio sociale qualora anche questo documento sia stato redatto secondo le "Linee Guida per la Redazione del Bilancio Sociale delle Organizzazioni Non Profit" fornite dall'Agenzia per le Onlus.

N.B.: in considerazione del fatto che la riscossione della devoluzione del "5% dell'Irpef" può cadere in prossimità della chiusura della gestione sociale e che, pertanto, il bilancio di esercizio può non rendere conto dell'utilizzo dell'intero ammontare della quota percepita, l'obbligo è assolto integrando il documento contabile in questione con il bilancio di esercizio dell'anno successivo.

Trattamento dati personali

Il trattamento dei dati personali è eseguito senza il consenso dell'interessato in quanto si tratta di consenso obbligatorio previsto da norma di legge.

Obbligo di invio del rendiconto e modalità di trasmissione¹

Fermo restando l'obbligo per tutti i soggetti beneficiari di redigere il rendiconto, quelli che abbiano percepito:

- per l'anno 2008 un importo **pari o superiore ad € 15.000,00**
- per gli anni successivi un importo **pari o superiore ad € 20.000,00**

sono tenuti a trasmettere il resoconto e la documentazione da allegare al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Si raccomanda la trasmissione per posta elettronica che deve avvenire dall'indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) del rappresentante legale al seguente indirizzo: **dgvolontariato@mailcert.lavoro.gov.it**

Al messaggio di posta elettronica certificata sarà allegato, alternativamente:

- il modello predisposto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e gli allegati, salvati in formato *.pdf*, (farà fede la firma della posta elettronica certificata);
- altro documento salvato in formato *.pdf* riportante la firma del rappresentante legale (per esempio, il bilancio di esercizio redatto secondo le indicazioni fornite dall'Agenzia per le Onlus).

L'eventuale documentazione cartacea deve essere trasmessa per posta raccomandata, apponendo sulla busta la dicitura "Rendiconto 5%o dell'Irpef", al seguente indirizzo:

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
D.G. per il Volontariato, l'Associazionismo e le Formazioni Sociali - Divisione I
Via Fornovo n.8
00192 Roma

NB: la documentazione contabile non dovrà essere inviata neppure in copia, ma dovrà essere conservata presso la sede legale dell'organizzazione ed esibita qualora il Ministero ne faccia richiesta.

Termini per la redazione e la trasmissione del rendiconto

Il rendiconto della destinazione delle quote del 5%o dell'Irpef deve essere redatto **entro un anno** dall'effettiva percezione dell'importo spettante e, ai fini del calcolo del termine, si fa riferimento al mese di accreditamento dell'importo registrato dalla competente Tesoreria. (Per esempio, se la somma è stata accreditata sul conto corrente dell'ente nel mese di ottobre del 2010 il rendiconto dovrà essere redatto entro il 31 ottobre 2011).

La trasmissione del rendiconto e degli eventuali allegati da parte dei soggetti che vi sono tenuti deve avvenire al più tardi nei trenta giorni successivi al compimento dell'anno di riscossione dell'importo. (Continuando l'esempio di cui sopra, la ricezione della documentazione da parte dell'Amministrazione competente dovrà avvenire entro il 30 novembre 2011).

Ulteriori adempimenti

I documenti giustificativi devono essere annullati da apposita dicitura attestante che la spesa è stata sostenuta con la quota del "5%o dell'Irpef" percepita per l'anno di riferimento. (Secondo il nostro esempio l'anno è il 2008).

Il rendiconto e gli allegati devono essere conservati, unitamente ai giustificativi di spesa, **per almeno dieci anni** presso la sede legale o presso altra sede da notificare ed essere messi a disposizione del personale amministrativo incaricato di ispezionarlo.

¹ Quanto qui esposto si applica alle associazioni sportive dilettantistiche per le quote del "5%o dell'Irpef" percepite per gli anni 2006 e 2007.

Controlli

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si riserva la facoltà di

- chiedere la trasmissione del rendiconto e di eventuali allegati ai soggetti beneficiari tenuti al solo obbligo di redazione del rendiconto (per importo inferiore ad € 15.000,00 per l'anno 2008; inferiore ad € 20.000,00 per le annualità successive);
- acquisire ulteriore documentazione da parte dei soggetti tenuti all'invio del rendiconto e degli eventuali allegati;
- compiere ispezioni sulla documentazione contabile in oggetto presso la sede dell'organizzazione in cui sia conservata.

Sanzioni

Ai sensi dell'articolo 9 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 marzo 2008 i contributi erogati sono oggetto di recupero, tra gli altri casi, quando:

- le somme erogate non siano state oggetto di rendiconto nei termini prescritti;
- i soggetti tenuti ad inviare il rendiconto al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali non abbiano provveduto nei termini prescritti;
- a seguito di controlli l'ente beneficiario non sia risultato in possesso dei requisiti che danno titolo all'ammissione al beneficio;
- gli enti che hanno percepito contributi di importo inferiore ad € 15.000 per l'anno finanziario 2008 ed inferiore ad € 20.000,00 per le annualità successive non ottemperino alla richiesta di trasmettere, ai fini del controllo, il rendiconto, l'eventuale relazione illustrativa o l'ulteriore documentazione richiesta;
- in caso di dichiarazioni mendaci.

Procedura di recupero delle erogazioni

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, previa contestazione, dà luogo ad un procedimento in contraddittorio e, in caso di esito sfavorevole per il soggetto beneficiario, provvede al recupero del beneficio; nell'ipotesi di dichiarazioni mendaci, inoltre, trasmette gli atti all'autorità giudiziaria.

Il beneficiario è tenuto a riversare all'erario, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del provvedimento contestativo, l'intero ammontare percepito, rivalutato secondo gli indici ufficiali Istat di inflazione in rapporto ai "prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati", e maggiorato degli interessi corrispettivi al tasso legale.

Qualora l'obbligato non ottemperi al versamento nel termine dei sessanta giorni, viene disposto il recupero coattivo dei contributi e degli accessori al beneficio stesso, rivalutazione ed interessi, secondo le modalità previste dalla normativa vigente, maturati dalla data della indebita percezione delle somme.

LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA: I PIANI ATTUATIVI

1. TRA IL DIRE E IL FARE... LA PIANIFICAZIONE ATTUATIVA

L'articolo 12 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12¹ stabilisce che: «L'attuazione degli interventi di trasformazione e sviluppo indicati nel Documento di Piano avviene attraverso i piani attuativi comunali, costituiti da tutti gli strumenti attuativi previsti dalla legislazione statale e regionale».

Poiché il Documento di Piano (DdP)² – parte fondamentale del Piano di Governo del Territorio – pianifica lo sviluppo urbano e definisce il quadro generale della programmazione urbanistica, è chiaro che debba essere *attuato*; anzi, l'attuazione del DdP costituisce obiettivo di politica urbanistica comunale da realizzare, potenzialmente, nel quinquennio successivo alla sua approvazione.

La citata norma chiarisce che l'attuazione avviene «attraverso i piani attuativi comunali» senza però esplicitamente definire cosa si intenda per piani attuativi, limitandosi ad un rinvio a «tutti gli strumenti attuativi previsti dalla legislazione statale e regionale» ovvero ad una pluralità di tipologie di piani, variamente articolata dalla disciplina sia statale che regionale.

Stante la mancanza di una definizione generale di piani attuativi, la dottrina³ ha provato ad individuarla cercando di astrarre da «tutti gli strumenti attuativi previsti dalla legislazione statale e regionale» gli elementi che li accomunano.

* Avvocato.

¹ Fulcro centrale del presente scritto, come di quelli precedentemente pubblicati su questa *Rivista*, è la L.R. della Lombardia n. 12/2005, modificata innumerevoli volte con le L.R. n. 20/2005, n. 6/2006, n. 12/2006, n. 4/2009, n. 5/2009, n. 12/2010.

² Sui contenuti e le funzioni del DdP, e più in generale del Piano di Governo del Territorio si rinvia a quanto illustrato in *exLege* 1-2/2010, pp. 71-80.

³ Per una definizione di "Piani attuativi" si veda: M. FRANCINI – M.F. VIAPIANA, *Elementi per il governo del territorio*, Milano, 2009, 306.

Tali elementi comuni sono:

- essere conforme (o meno) alla Pianificazione generale⁴;
- precisare gli interventi edilizi da realizzare in un determinato territorio⁵;
- organizzare e regolamentare gli interventi edilizi di attuazione.

Così enucleati gli elementi che qualificano la tipologia in commento, possiamo affermare che tra *il dire* (la Pianificazione Generale) e *il fare* (l'attività edilizia) *c'è di mezzo...* proprio la pianificazione attuativa.

2. **IN PRINCIPIO FU... IL PIANO PARTICOLAREGGIATO**

Nella legge 17 agosto 1942, n. 1150 (c.d. *Legge Urbanistica* – L.U.) – dalla quale ha avuto inizio un sistema organico di pianificazione dello sviluppo urbanistico ed edilizio del territorio nel nostro ordinamento – la disciplina della pianificazione era basata sulla “centralità” del Piano Regolatore Generale (PRG), quale strumento di pianificazione complessiva a livello comunale, e del Piano Particolareggiato (PP), quale strumento, invece, di pianificazione di dettaglio.

La Legge Urbanistica⁶, si occupa dei PP di esecuzione definendoli gli strumenti di attuazione di iniziativa pubblica del PRG, contenenti la disciplina dettagliata della singola zona e con valore di dichiarazione di pubblica utilità delle opere di urbanizzazione previste.

In particolare l'articolo 13 (*Contenuto dei piani particolareggiati*) stabilisce che nei PP di esecuzione debbano essere indicate in modo puntuale:

- le reti stradali e i principali dati altimetrici di ciascuna zona;
- le masse e le altezze delle costruzioni lungo le principali strade e piazze;

⁴ Gli strumenti attuativi “in variante” sono stati lo strumento maggiormente usato per modificare la Pianificazione generale per le parti del territorio considerate. Come criticamente osservato questo fenomeno determina due ordini di problemi: «*Anzi tutto il pericolo di un asservimento eccessivo dell'interesse pubblico all'interesse dei privati che finanziano e attuano l'intervento. In secondo luogo la perdita della visione pianificatoria di più ampio respiro, con il rischio di una inadeguata valutazione delle esternalità negative rispetto alla zona di intervento*» (P. STELLA RICHTER, *Diritto Urbanistico*, Milano, 2010, 59).

⁵ Alla pianificazione attuativa, nella Regione Lombardia, si riconosce un ruolo non di mera “precisazione”, ma di vera e propria “definizione” delle potenzialità edificatorie dell'area interessata e di vincolo sul regime dei suoli. In particolare: «*Nei piani attuativi vengono fissati in via definitiva, in coerenza con le indicazioni contenute nel documento di piano, gli indici urbanistico-edilizi necessari alla attuazione delle previsioni dello stesso*» (art. 12, c. 3) e «*Le previsioni contenute nei piani attuativi e loro varianti hanno carattere vincolante e producono effetti diretti sul regime giuridico dei suoli*» (art. 12, c. 5).

⁶ L. 1150/1942. Per una panoramica sulla legislazione urbanistica del 1942 e delle sue successive modificazioni: S. BELLOMIA, *Evoluzione e tendenze della normativa statale e regionale in materia di pianificazione urbanistica*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2003, 125 e ss.

- gli spazi riservati ad opere od impianti di interesse pubblico;
- gli edifici destinati a demolizione o ricostruzione ovvero soggetti a restauro o a bonifica edilizia;
- le suddivisioni degli isolati in lotti fabbricabili secondo la tipologia indicata nel piano;
- gli elenchi catastali delle proprietà da espropriare o da vincolare;
- la profondità delle zone laterali a opere pubbliche, la cui occupazione serva ad integrare le finalità delle opere stesse ed a soddisfare prevedibili esigenze future.

Il PP deve inoltre rispondere ad una serie di caratteristiche non solo progettuali ma anche finanziarie ed amministrative. In particolare, deve essere corredato «*dalla relazione illustrativa e dal piano finanziario*», a garanzia della copertura finanziaria delle spese occorrenti per le opere previste.

Dal punto di vista teorico i PP dovevano permettere di raggiungere un contemperamento degli interessi dei diversi componenti della collettività, soprattutto nella fase di acquisizione delle aree necessarie per gli interventi di recupero urbano ed ambientale.

Nella pratica, invece, i PP si sono dimostrati particolarmente onerosi per le casse dei Comuni che non sono state in grado di sostenere gli ingenti costi delle espropriazioni e per la realizzazione delle opere urbanistiche necessarie.

I PP, più di frequente, sono stati attivati ad iniziativa privata – con assunzione da parte dei promotori dei costi di esecuzione – e successivamente adottati/approvati dal Comune.

3. ... MA SOPRATTUTTO: IL PIANO DI LOTTIZZAZIONE

A partire dal 1967, a seguito della modifica della L.U., un nuovo strumento – alternativo al piano particolareggiato – diviene il *trait d'union* tra la Pianificazione generale e l'attività edilizia: la «*lottizzazione dei terreni a scopo edilizio*» (art. 28 L.U.).

La lottizzazione – in precedenza semplice strumento di eventuale ulteriore specificazione delle previsioni del piano particolareggiato – nella prassi amministrativa, è stata utilizzata enormemente per lo sviluppo urbanistico in ambito comunale.

Il piano di lottizzazione (PdL) si attua necessariamente mediante una convenzione, da trascriversi a cura del proprietario dell'area da lottizzare, all'esito di un'istruttoria condotta dall'Amministrazione comunale, Amministrazione che spesso vi apporta necessarie modifiche, concordate con il privato, prima di procedere all'approvazione da parte del Consiglio Comunale.

Contenuto indefettibile della convenzione⁷, assieme a tutti gli elabora-

⁷ Si tratta solo del contenuto "minimo" delle convenzioni, che nella prassi si sono arricchite di una serie ulteriore di previsioni, obblighi ed impegni finalizzati alla migliore esecuzione ed implementazione dell'attività edilizia ed ogni ulteriore insediamento.

ti progettuali plano-volumetrici necessari, e alla descrizione degli interventi infrastrutturali, è l'assunzione da parte del privato di precise obbligazioni:

- cedere al Comune le aree dove dovranno sorgere le opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- assumersi gli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria, e una quota parte di quelli relativi alle opere di urbanizzazione secondaria;
- prestare una garanzia finanziaria per il mancato completamento delle opere suddette.

Questo strumento ha permesso all'iniziativa privata di integrarsi nel processo di pianificazione urbanistica, nel rispetto di alcune regole fondamentali: i privati "promotori" del PdL devono assicurare che nell'area dove attueranno la lottizzazione, ovvero su un territorio già parzialmente urbanizzato o non urbanizzato affatto, vengano realizzate, assieme agli interventi edificatori di interesse dei privati - insediamenti residenziali o produttivi - le c.d. *opere di urbanizzazione primaria e secondaria*⁸.

Tali "opere"⁹ costituiscono l'insieme dei lavori necessari a rendere un'area idonea all'utilizzazione e a soddisfare le più elementari esigenze della collettività. La realizzazione delle opere di urbanizzazione, infatti, è strettamente collegata al concetto di "carico urbanistico", ovvero alla domanda di strutture ed opere di interesse collettivo prodotta (e variabile in base a) dal numero di soggetti che si insediano in un dato territorio.

Lo strumento urbanistico generale individua le aree soggette all'obbligo di lottizzazione, le aree dove la lottizzazione è vietata, e le aree dove la lottizzazione è opportuna, ma non obbligatoria. La lottizzazione si configura necessaria non solo quando si tratta di urbanizzare un'area per la prima volta, ma anche quando in presenza di un'area, parzialmente urbanizzata, non sono state adeguatamente realizzate le necessarie opere di urbanizzazione.

4. ED OGGI: I PROGRAMMI INTEGRATI DI INTERVENTO

Il sostanziale buon funzionamento della lottizzazione "convenzionata" ha portato, nel tempo, il legislatore – sia nazionale che regionale¹⁰ – a pre-

⁸ Per un approfondimento sul tema delle convenzioni di lottizzazione, si veda: G. PAGLIARI, *Gli accordi urbanistici tra P.A. e privati*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2008, 449 e ss.

⁹ Nelle opere primarie rientrano quelle che rendono possibile l'utilizzo del suolo e degli edifici, come strade, spazi di parcheggio, fognature, rete idrica, rete elettrica e del gas e illuminazione pubblica, mentre fanno parte delle opere di urbanizzazione secondaria quelle che consentono di vivere ad una comunità in una data zona, come scuole, mercati, chiese ed altri edifici religiosi, aree verdi, centri sociali ed attrezzature culturali e sanitarie.

¹⁰ Sulla competenza legislativa concorrente la materia di "governo del territorio" si rinvia a: A. LOPEZ, *La pianificazione urbanistica. Introduzione*, in *exLege* 4/2009, 45 e ss.

vedere e disciplinare un'ampia gamma di strumenti attuativi ulteriori basati sulla collaborazione e sulla negoziazione dei contenuti tra la pubblica amministrazione ed i privati¹¹.

Lo strumento che ha maggiormente riscosso successo negli ultimi anni è il Programma Integrato di Intervento (PII) che la legge regionale della Lombardia disciplina agli articoli 87 e seguenti¹².

Nell'ambito delle previsioni del DdP, i Comuni *promuovono* la formazione di PII per riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale del proprio territorio, con particolare riferimento ai centri storici, alle aree periferiche e alle aree produttive da risanare.

La peculiarità del PII – che in questi anni ne ha decretato il successo rispetto ad altri strumenti di pianificazione – sta proprio nell'ampiezza di funzioni e di contenuti che con esso possono raggiungersi, in quanto persegue «*obiettivi di riqualificazione dei tessuti urbani, anche con riguardo all'aspetto ambientale, mediante un insieme coordinato di interventi e risorse, pubblici e privati, incidenti anche sulle opere di urbanizzazione e sulla dotazione degli standard*»¹³. Con esso si mira a conciliare l'interesse pubblico alla riqualificazione di vaste aree con l'interesse del privato alla valorizzazione e remunerazione dell'investimento.

Il PII si caratterizza per la presenza contemporanea di almeno due di questi elementi:

- a) previsione di una pluralità di destinazioni e di funzioni¹⁴, comprese quelle inerenti alle infrastrutture pubbliche e d'interesse pubblico, alla riqualificazione ambientale naturalistica e paesaggistica¹⁵;

¹¹ Come osservato «*È questo il diffuso fenomeno dell'urbanistica consensuale o "per accordi", le cui motivazioni risiedono dunque per un verso nell'esigenza di raggiungere, attraverso la partecipazione del privato interessato dalle trasformazioni previste dal piano, il migliore assetto degli usi del territorio e per altro verso nella possibilità di soddisfare così, contemporaneamente alle trasformazioni, la domanda di opere di urbanizzazione che le amministrazioni locali non sono in grado di finanziare totalmente con capitale pubblico*» (P. STELLA RICHTER. *Op.cit.*, 59).

¹² Per una disamina sul tema dei PII si rimanda a: G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto Urbanistico*, Milano, 2009, 439 e ss. e M. MILONE *Una riflessione sui programmi integrati di intervento*, in *Vita Not.*, 2008, 118 e ss.

¹³ In giurisprudenza: Consiglio Stato, sez. IV, 22.6.2006, n. 3889, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁴ Per pluralità di destinazioni si intende la compresenza nel Programma di interventi destinati ad usi diversi, mentre per pluralità di funzioni l'insieme degli obiettivi che il PII deve perseguire.

¹⁵ Gli obiettivi perseguibili dal PII potranno spaziare da quelli destinati alla residenza, al commercio, alle funzioni terziarie e alle attività produttive, a quelli legati alla realizzazione e al potenziamento delle infrastrutture pubbliche e di interesse pubblico (come servizi scolastici o sanitari), finanche a quelli attinenti alla riqualificazione ambientale o naturalistica o paesistica.

- b) compresenza di tipologie e modalità d'intervento integrate¹⁶, anche con riferimento alla realizzazione ed al potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- c) rilevanza territoriale tale da incidere sulla riorganizzazione dell'ambito urbano¹⁷.

La legge regionale lombarda non manca di specificare che il PII deve garantire, in corrispondenza dei miglioramenti del contesto urbano ed ambientale previsti sul territorio in conseguenza della sua attuazione, una dotazione globale di aree e di attrezzature pubbliche, calibrata ai carichi di utenza che le nuove funzioni indurranno sull'insieme delle attrezzature esistenti nel territorio comunale.

Soggetti pubblici e privati, sia singolarmente che riuniti in consorzi, e rappresentanti la maggioranza assoluta del valore degli immobili, possono presentare al Comune proposte di PII qualora abbiano nella propria disponibilità aree o immobili compresi nell'ambito individuato dal Comune.

Anche per l'attuazione del PII i privati e il Comune sottoscrivono una convenzione, dai contenuti analoghi a quelli necessari per la convenzione di lottizzazione. Con la medesima convenzione, o con un atto ulteriore *ad hoc*, sono disciplinate le modalità di gestione delle attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale realizzate e gestite dai soggetti privati, in particolare prevedendo gli obblighi a carico del gestore e le relative sanzioni, e le modalità di trasferimento a terzi delle attrezzature.

5. CONSIDERAZIONI

Il panorama completo di «*tutti gli strumenti attuativi previsti dalla legislazione statale e regionale*» ovviamente supera gli orizzonti di questo scritto, cionondimeno non si può nascondere che spesso gli strumenti attuativi hanno assunto – e sempre più assumeranno – un ruolo centrale nella pianificazione urbanistica.

Attraverso l'adozione ed approvazione di piani attuativi "in variante" rispetto alle previsioni della pianificazione generale, si è giunti ad un vero e proprio capovolgimento del rapporto tra pianificazione generale e quella attuativa, «*nel senso che non è più il piano regolatore a vincolare la fase attuativa, ma l'attuazione a modificare, per quanto occorrente il piano*»¹⁸ generale.

¹⁶ Il PII potrà ricomprendere organicamente tutte le tipologie edilizie e tutte le modalità di intervento ammesse in base alla legislazione vigente (demolizione e ricostruzione, ristrutturazione edilizia ed urbanistica, nuova edificazione).

¹⁷ Il PII acquista rilevanza territoriale non necessariamente sulla base della sua estensione, ma soprattutto per la significatività degli interventi che comprende, tali da incidere sulla riqualificazione di un intero ambito urbano; ciò può accadere in esito al recupero di una situazione di degrado, di carenza di servizi, oppure per il carattere strategico dell'area di intervento.

¹⁸ P. STELLA RICHTER. *Op.cit.*, 59.

Detto in altre parole il potere amministrativo in ambito urbanistico – finalizzato alla cura dell'interesse generale – è sempre più esposto ad una logica di *urbanistica contrattata* che spesso si fonda sul puro scambio tra maggiori potenzialità edificatorie, concesse al privato “in variante” alla pianificazione generale, ed una migliore urbanizzazione dell'area, con costi a carico del privato proponente¹⁹.

Le ormai scarse “casse” pubbliche – incapaci di far fronte all'esigenza di nuovi e/o migliori servizi – spingono, infatti, l'Amministrazione ad accettare, o addirittura incentivare, accordi sulla modifica delle prescrizioni urbanistiche, con scambi di “beni” che – senza voler minimamente generalizzare – possono comportare un pregiudizio dell'interesse pubblico generale.

¹⁹ Sull'argomento si veda: P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Torino, 2007, 186.

LE NOVITÀ DELLA RISCOSSIONE

Nell'intento dichiarato di potenziare l'attività di contrasto all'evasione, anche in adeguamento alla normativa comunitaria, il legislatore¹ ha introdotto, tra le altre misure, importanti novità nel procedimento della riscossione, razionalizzando e semplificando la relativa procedura e rendendo così più celere ed efficiente l'esazione dei tributi non versati dal contribuente.

Le novità, di indubbio rilievo, riguardanti principalmente i tributi richiesti mediante avvisi di accertamento ai fini delle imposte dirette e dell'IVA, suggeriscono di fare il punto sull'argomento, tracciando le linee essenziali dell'attuale sistema della riscossione e mettendo in evidenza le modifiche contenute nella disciplina che entrerà in vigore nel corso del 2011.

1. LA RISCOSSIONE NEL SISTEMA ATTUALMENTE IN VIGORE

La riscossione dei tributi dovuti all'erario viene effettuata:

- *mediante versamento spontaneo*, come per le imposte dichiarate dai contribuenti o comunicate dall'Amministrazione, a seguito di controllo formale o liquidazione;
- *mediante ritenuta alla fonte*, ad esempio dal datore di lavoro sui redditi di lavoro dipendente;
- *mediante lo strumento del ruolo*, in via ordinaria, per i tributi che non sono o non possono essere versati spontaneamente dai soggetti obbligati.

Alla conclusione di controlli formali o di semplici liquidazioni, l'Amministrazione invita il contribuente a versare i tributi dovuti e, in caso di inadempimento, recupera gli stessi, con relative sanzioni ed interessi ove dovuti, mediante il ruolo.

A seguito della notifica di un accertamento, il contribuente che voglia

* Avvocato, esperto nel contenzioso tributario.

¹ Le modifiche sono state apportate con il D.L. 25.3.2010, n. 40, conv. L. 22.3.2010, n. 73 e, successivamente, con il D.L. 31.5.2010, n. 78, conv. L. 30.7.2010, n. 122.

versare le imposte richieste deve attendere la formazione del ruolo e la notifica della cartella esattoriale.

1.1 Accertamento definitivo

Più precisamente, nel caso in cui l'accertamento diventi definitivo per la mancata presentazione del ricorso entro i termini previsti per l'impugnazione², l'Ufficio provvede a formare il ruolo per l'intero importo delle somme accertate, delle sanzioni e degli interessi ed a consegnarlo all'esattore.

Quest'ultimo lo porta a conoscenza del contribuente mediante la cartella esattoriale che deve essere notificata, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in cui l'accertamento è divenuto definitivo³.

La cartella esattoriale può essere impugnata solo per vizi formali propri o di notifica oppure per vizi di notifica dell'atto presupposto (ad es. accertamento) e non per far valere eventuali vizi dell'accertamento che devono essere eccepiti in sede di impugnazione di quest'ultimo.

Su richiesta del contribuente, che si trovi in temporanea situazione di obiettiva difficoltà, l'agente della riscossione può concedere la ripartizione del pagamento delle somme iscritte a ruolo fino ad un massimo di settantadue rate mensili⁴.

1.2 Accertamento non definitivo

Anche nel caso in cui il contribuente abbia impugnato l'accertamento l'Ufficio procede alla formazione del ruolo che riporta l'iscrizione dei tributi accertati, con i relativi interessi, in forma frazionata nel tempo, in funzione del grado di giudizio, nel modo seguente:

- per la metà degli importi accertati, subito dopo la notifica del ricorso da parte del contribuente⁵;
- fino ai due terzi degli importi accertati, dopo la sentenza della Commissione Tributaria Provinciale che respinge il ricorso;
- fino all'intero ammontare deciso dalla sentenza della Commissione Tributaria Provinciale, che accoglie in parte il ricorso, e comunque non oltre i due terzi di quanto accertato;
- per l'intero ammontare deciso dalla Commissione Tributaria Regionale⁶.

Se l'importo dovuto dal contribuente, in forza di una sentenza di primo o di secondo grado, è superiore a quanto dallo stesso già versato, l'ecce-

² Sessanta giorni dalla data di notifica o centocinquanta giorni (60+90) in caso di accertamento con adesione tentato ma non perfezionato.

³ Art. 25, D.P.R. 29.9.1973, n. 602.

⁴ Art. 19, D.P.R. 29.9.1973, n. 602.

⁵ Art. 15, D.P.R. 29.9.1973, n. 602.

⁶ Art. 68, c. 1, D.Lgs. 31.12.1992, n. 546.

denza deve essere rimborsata d'ufficio, con i relativi interessi previsti dalle leggi fiscali, entro novanta giorni dalla notificazione della sentenza⁷.

Per la riscossione delle sanzioni bisogna attendere la sentenza di primo grado:

- se la stessa respinge il ricorso, le sanzioni possono essere iscritte a ruolo nella misura di due terzi di quelle accertate;
- se accoglie parzialmente il ricorso, per l'importo deciso dalla Commissione, ma non oltre i due terzi dell'accertato;
- per l'intero ammontare deciso, dopo la sentenza di secondo grado⁸.

In caso di accertamenti eseguiti sulla base della "clausola antielusiva" l'articolo 37-*bis* del D.P.R. 600/1973 prevede che le imposte e le relative sanzioni possono essere riscosse solo dopo la sentenza di primo grado sfavorevole al contribuente.

Sotto il profilo cautelare, secondo la maggior parte della dottrina e della giurisprudenza, non è ammessa la sospensione dell'efficacia degli accertamenti nel corso del processo tributario, in quanto gli stessi sono provvedimenti privi di efficacia esecutiva e, quindi, non sono in grado di arrecare un pregiudizio immediato nella sfera personale e patrimoniale del contribuente.

1.3 Sospensione della cartella

Per la cartella esattoriale, che costituisce titolo esecutivo ed è quindi in grado di determinare nell'immediato un danno grave ed irreparabile, in quanto può dar corso ad espropriazione forzata sui beni del contribuente, è prevista invece la tutela cautelare.

Il contribuente, infatti, può chiedere alla Commissione Tributaria Provinciale, davanti alla quale ha impugnato l'accertamento e in attesa della sentenza, la sospensione della cartella che gli è stata notificata, quando sussistono i seguenti requisiti:

- il ricorso avverso l'accertamento appare fondato ad un primo sommario esame da parte della Commissione, che lo valuterà in modo approfondito in sede processuale (*fumus boni iuris*);
- esiste il pericolo di un danno grave ed irreparabile, in caso di pagamento della cartella prima della pronuncia della Commissione (*periculum in mora*).

L'eventuale sospensione viene assorbita dalla pronuncia sul ricorso che decide nel merito.

Sulla base degli stessi presupposti, riferiti all'atto sul quale si basa il ruolo, è anche possibile chiedere la sospensione amministrativa della cartella esattoriale, ai sensi dell'articolo 39 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602. Tale facoltà dell'Amministrazione non riguarda tanto le somme iscritte a ruolo a seguito di un atto di accertamento, ma attiene, piuttosto, alla più ampia potestà di autotutela che le viene conferita dalla legge e deve essere

⁷ Art. 68, c. 2, D.Lgs. 31.12.1992, n. 546.

⁸ Art. 19, D.Lgs. 18.12.1997, n. 472, che richiama l'art. 68 del D.Lgs. 31.12.1992, n. 546.

assoggettata alle regole dettate dall'articolo 2-*quater* del D.L. 30 settembre 1994, n. 564 e dal D.M. 11 febbraio 1997, n. 37.

L'Agenzia delle entrate, in merito, ha precisato che «*Il potere di sospendere l'efficacia dell'atto è, però, strumentale a quello di annullamento e dunque prima di accordare la sospensione della riscossione, che deve essere richiesta nell'ambito della procedura di autotutela, gli Uffici sono tenuti a valutare le concrete possibilità che l'atto che ha dato origine all'iscrizione al ruolo sia revocato o annullato in via amministrativa o contenziosa (valutazione del c.d. fumus boni juris). Inoltre occorre valutare il pericolo per il contribuente di subire un danno grave ed irreparabile a seguito della riscossione coattiva (c.d. periculum in mora)*»⁹.

1.4 Effetti del ruolo

Decorsi sessanta giorni dalla notifica della cartella l'Agente della riscossione può:

- disporre il fermo amministrativo dei beni mobili registrati;
- iscrivere ipoteca sugli immobili;
- promuovere misure cautelari e conservative (azione revocatoria ed azione surrogatoria);
- procedere al pignoramento dei beni del contribuente debitore e dei coobbligati, iniziando così l'esecuzione vera e propria sulla base del ruolo.

In questo sistema, pertanto, l'atto di accertamento, il controllo formale e la liquidazione arrivano a determinare le somme da pagare, mentre il ruolo, portato dalla cartella esattoriale notificata, costituisce titolo esecutivo sul quale si basa la successiva riscossione coattiva.

2. LA RISCOSSIONE IN VIGORE DAL 1° LUGLIO 2011

2.1 Esecutività dell'accertamento e degli atti successivi

Secondo la riforma introdotta dal D.L. 31 maggio 2010, n. 78, gli accertamenti emessi ai fini delle imposte dirette e dell'IVA ed i connessi provvedimenti di irrogazione delle sanzioni, relativi ai periodi d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2007 e successivi, notificati a partire dal 1° luglio 2011, assumeranno la valenza di titoli esecutivi, decorsi sessanta giorni dalla notifica¹⁰. In pratica gli accertamenti citati incorporeranno le funzioni attualmente tipiche del ruolo e pertanto permetteranno all'esattore di avviare la procedura esecutiva di riscossione senza dovere attendere la formazione e la notifica del ruolo.

Il legislatore, in relazione agli atti indicati, introduce un nuovo procedimento di riscossione che non prevede l'emissione della cartella esattoriale.

⁹ Ris. 7.2.2007, n. 21/E.

¹⁰ Art. 29, lett. b), D.L. 31.5.2010, n. 78.

La futura disciplina, dunque, accelera i tempi della riscossione dei tributi accertati, concentrandola nel procedimento di accertamento, pur facendo salve le disposizioni sulla riscossione frazionata delle imposte e delle sanzioni derivanti dall'atto impugnato, prevista nel sistema attuale e descritta nel precedente paragrafo.

A tal fine i distinti provvedimenti di accertamento e di irrogazione delle sanzioni, contenuti negli avvisi di accertamento relativi alle imposte dirette ed all'IVA, dovranno riportare anche l'intimazione ad adempiere, entro i termini di proposizione del ricorso¹¹, all'obbligo di pagamento degli importi indicati e, per il caso di tempestiva presentazione del ricorso, l'indicazione degli importi previsti dall'articolo 15 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, ai fini della riscossione frazionata¹². Dovranno contenere, inoltre, l'avvertimento che, decorsi ulteriori trenta giorni dal termine ultimo di pagamento, la riscossione dei tributi accertati verrà affidata agli agenti della riscossione ai fini dell'esecuzione forzata, in deroga alle disposizioni in materia di iscrizione a ruolo.

L'intimazione ad adempiere al pagamento deve essere contenuta pure negli atti successivi da notificare al contribuente, anche mediante raccomandata con avviso di ricevimento, in tutti i casi in cui siano rideterminati gli importi originariamente comunicati mediante gli avvisi di accertamento ed i connessi provvedimenti di irrogazione delle sanzioni¹³.

La norma fa esplicito riferimento a quei casi in cui attualmente l'Ufficio provvede con una iscrizione a ruolo: nel sistema prossimo venturo il ruolo non sarà più utilizzato e sarà sostituito appunto da un atto di intimazione ad adempiere. Pertanto il contribuente che abbia perfezionato un accertamento con adesione con il versamento della prima rata ed abbia omesso anche una sola delle rate successive, riceverà dall'Ufficio non più la cartella con il ruolo¹⁴, ma un atto contenente l'intimazione ad adempiere al pagamento delle residue somme dovute, come previsto dall'articolo 29 del D.L. 78/2010.

Parimenti in caso di pendenza di processo tributario su un accertamento relativo ad imposte dirette e/o ad IVA, il contribuente riceverà dall'Ufficio, unitamente alla notifica della sentenza che potrà essere effettuata anche mediante raccomandata con avviso di ricevimento¹⁵, un atto di intima-

¹¹ I termini per ricorrere avverso un accertamento sono di sessanta giorni dalla data di notifica dell'atto; in caso di presentazione dell'istanza di adesione quei termini sono sospesi per novanta giorni.

¹² Art. 29, lett. a), D.L. 31.5.2010, n. 78 che richiama l'art. 15 del D.P.R. 602/1973.

¹³ Art. 29, c. 1, lett. a) del D.L. 78/2010.

¹⁴ Come previsto dall'art. 8, c. 3-*bis*, D.Lgs. 19.06.1997, n. 218.

¹⁵ Secondo l'art. 38, c. 2, D.Lgs. 31.12.1992, n. 546, come modificato dall'art. 3, D.L. 25.03.2010, n. 40, la notifica della sentenza, oltre che per mano dell'ufficiale giudiziario, può essere effettuata dall'Ufficio a mezzo posta, con plico raccomandato senza busta con avviso di ricevimento o avvalendosi dei messi comunali o dei messi speciali autorizzati dall'Amministrazione stessa e, dal contribuente anche

zione ad adempiere contenente l'indicazione delle somme dovute per imposte, sanzioni ed interessi, in base alle regole sulla riscossione frazionata prevista dall'articolo 68 del decreto legislativo 546/1992, per le imposte e gli interessi, e dall'articolo 19 del decreto legislativo 472/1997, per le sanzioni.

Ai fini della nuova procedura di riscossione, pertanto, i riferimenti contenuti in norme vigenti al ruolo e alla cartella di pagamento si devono intendere effettuati a tutti gli atti che assumono la veste di titoli esecutivi¹⁶ ed i riferimenti alle somme iscritte a ruolo si intendono effettuati alle somme affidate agli agenti della riscossione.

2.2 Versamenti

Il versamento degli importi dovuti dovrà esser fatto entro i termini per la presentazione del ricorso (sessanta giorni dalla notifica dell'accertamento), salvo la concessione della sospensione dell'atto; il termine per il versamento rimarrà sospeso per novanta giorni anche nel caso di presentazione di istanza di adesione, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo del 19 giugno 1997, n. 218.

Poiché l'obbligo per il versamento è legato al "termine per la presentazione del ricorso", come precisa la norma, si ritiene sia applicabile anche la sospensione del termine durante il periodo feriale (dal 1° agosto al 15 settembre), sospensione che riguarda, appunto, anche il termine per la presentazione del ricorso oltre che per l'acquiescenza¹⁷ e per la definizione agevolata delle sanzioni¹⁸.

I versamenti da eseguire in pendenza di giudizio, a seguito di sentenza, andranno effettuati entro sessanta giorni dalla intimazione ad adempiere allegata alla notifica della sentenza, fatta a cura dell'Ufficio, secondo le modalità sopra descritte.

D'altra parte, in base alla disciplina in vigore, non modificata dalla nuova normativa, qualora gli importi già versati risultino superiori a quelli dovuti sulla base delle sentenze emesse, le somme eccedenti dovranno essere rimborsate d'ufficio entro novanta giorni dalla notificazione della sentenza: ciò significa che non è necessaria la presentazione di una istanza ed il rimborso spetta anche se la sentenza favorevole dovesse essere impugnata dall'Ufficio.

per posta, come previsto per l'Ufficio, o per consegna diretta dell'atto all'impiegato addetto che ne rilascia ricevuta sulla copia: una indubbia semplificazione sia per l'Agenzia delle entrate che per il contribuente.

¹⁶ Art. 29, lett. g), D.L. n. 78/2010, che fa riferimento agli atti indicati nella lett. a) dello stesso articolo: provvedimenti di accertamento, atti di irrogazione delle sanzioni ed atti successivi di rideterminazione degli importi previsti negli accertamenti, a seguito di atti di adesione, atti di autotutela, sentenze delle Commissioni Tributarie, ecc.

¹⁷ Art. 15, D.Lgs. 218/1997; C.M. 8.8.1997, n. 235/E, capitolo IV, punto 1.

¹⁸ Artt. 16 e 17, D.Lgs. 18.12.1997, n. 472; C.M. 5.7.2000, n. 138/E.

Unitamente ai versamenti dei tributi dovuti, il contribuente dovrà versare gli interessi per “ritardata iscrizione”, previsti dall’articolo 20 del D.P.R. 602/1973 nella attuale misura del 4% annuo, conteggiati per il periodo che va dal giorno in cui il versamento avrebbe dovuto essere eseguito al giorno di notifica dell’accertamento. Se il pagamento viene effettuato entro i sessanta giorni dalla notifica dell’accertamento, secondo la nuova normativa non sono dovuti aggi di riscossione.

In caso di pagamento effettuato dopo i sessanta giorni dalla notifica dell’accertamento, oltre agli interessi sopra indicati, sono dovuti anche:

- gli interessi di mora, nella misura del 6,8358% annuo, a partire dalla data di notifica dell’accertamento;
- gli aggi esattoriali nella misura del 9% delle somme da riscuotere;
- le eventuali spese relative alle procedure esecutive.

2.3 Fondato pericolo per la riscossione

Si è visto sopra che l’accertamento e gli atti successivi devono contenere l’intimazione ad effettuare il versamento entro sessanta giorni dalla notifica e l’avvertimento che, decorsi ulteriori trenta giorni dal termine ultimo per il pagamento, la riscossione delle somme richieste sarà affidata agli agenti della riscossione, anche ai fini dell’esecuzione forzata.

Orbene, quando si verifica un fondato pericolo per la riscossione e, cioè, quando l’Amministrazione finanziaria abbia un giustificato timore di perdere il credito erariale, può affidare l’esazione dei tributi agli agenti della riscossione anche prima che decorra l’ulteriore termine dei trenta giorni¹⁹.

Ciò può accadere, ad esempio, nei casi in cui la situazione economica e finanziaria del contribuente non offra garanzie idonee e adeguate a soddisfare la pretesa fiscale, o nel caso in cui il contribuente sia sottoposto a procedura fallimentare o a concordato preventivo ovvero, anche, quando si verifica una sproporzione fra il credito vantato dall’Amministrazione finanziaria e il valore dei beni facenti parte del patrimonio del contribuente e, inoltre, ricorra l’eventualità che quest’ultimo possa disperderli o sottrarli alla garanzia prima di avere soddisfatto la pretesa dell’erario.

La disposizione riproduce quella prevista per il ruolo straordinario dagli articoli 11 e 15-*bis* del D.P.R. 602/1973.

2.4 Dilazione di pagamento

Secondo la nuova disciplina²⁰ il contribuente può chiedere agli agenti della riscossione la dilazione di pagamento prevista dall’articolo 19 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602. In base a questa norma, l’agente della riscossione, su richiesta del contribuente, può concedere, nelle ipotesi di

¹⁹ Art. 29, c. 1, lett. c), D.L. 78/2010.

²⁰ Art. 29, c. 1, lett. g), D.L. 78/2010.

temporanea situazione di obiettiva difficoltà dello stesso, la ripartizione del pagamento delle somme dovute fino ad un massimo di settantadue rate mensili. Al riguardo Equitalia ha emanato una direttiva per fissare regole semplici ed omogenee per tutti i contribuenti che – trovandosi in una temporanea situazione di difficoltà economica – non sono in grado di pagare in un'unica soluzione il debito verso l'erario.

Nello specifico, se l'importo da rateizzare è:

- inferiore a cinquemila euro, è sufficiente la semplice richiesta motivata;
- superiore a tale soglia, vengono fissati parametri di accesso e modalità di calcolo differenziate a seconda che i richiedenti siano:
 - persone fisiche e titolari di ditte individuali di limitate dimensioni (si utilizzerà la certificazione ISEE – Indicatore della Situazione Economica Equivalente – del nucleo familiare);
 - società (si farà riferimento a determinati indici di bilancio).

Gli Agenti della riscossione possono accordare la rateazione alle domande dei contribuenti giustificate da:

- motivi non prevedibili (per esempio, la cessazione del rapporto di lavoro per un lavoratore dipendente);
- l'insorgenza, nel nucleo familiare, di una grave patologia con cure costose, purché idoneamente documentate.

2.5 Esecuzione

Gli agenti della riscossione, trascorsi i termini concessi per i versamenti, potranno procedere ad espropriazione forzata senza la necessità di una preventiva notifica della cartella esattoriale.

L'espropriazione dovrà essere avviata, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in cui l'accertamento sarà divenuto definitivo. Tuttavia decorso un anno dalla notifica dell'accertamento, l'espropriazione forzata dovrà essere preceduta da un avviso contenente l'intimazione ad adempiere entro cinque giorni, ai sensi dell'articolo 50 del D.P.R. 602/1973: detto avviso può essere impugnato per vizi suoi propri davanti alla competente Commissione Tributaria e perderà efficacia dopo centottanta giorni dalla notifica, trascorsi i quali dovrà essere rinnovato.

Ai fini dell'avvio dell'espropriazione rimangono tuttavia fermi i citati termini di decadenza²¹ che, in quanto tali, non possono essere interrotti o sospesi da atti di esercizio del potere come l'intimazione ad adempiere o la costituzione in mora.

Secondo la normativa in vigore, rimasta invariata, l'Agente della riscossione in procinto di avviare l'esecuzione ha la facoltà di esercitare i poteri previsti dagli articoli 77 e 86 del D.P.R. 602/1973, e cioè iscrivere ipoteca sugli immobili del contribuente, per crediti non inferiori ad ottomila euro, e disporre il fermo dei beni mobili registrati.

²¹ Art. 29, c. 1, lett. e), D.L. 78/2010.

2.6 Sospensione dell'atto impugnato

La nuova qualifica di titolo esecutivo che assumerà l'accertamento relativo ad imposte dirette e/o ad IVA comporterà, sotto il profilo cautelare, la sicura applicabilità dell'articolo 47 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, negata invece per gli attuali atti di accertamento: pertanto il contribuente che avrà proposto ricorso avverso l'accertamento, potrà chiedere alla Commissione provinciale competente la sospensione dell'atto impugnato se dall'esecuzione dello stesso potrà derivargli un danno grave ed irreparabile. Il contribuente dovrà presentare apposita domanda da inserire nel ricorso o in un atto separato da notificare alle altre parti e da depositare in segreteria. Come per la richiesta di sospensione della cartella esattoriale, la Commissione tributaria per poter concedere la sospensione dell'accertamento, procederà ad una deliberazione di merito circa la fondatezza del ricorso (*fumus boni iuris*) ed alla verifica della sussistenza del danno grave ed irreparabile, in caso di esecuzione dell'atto prima della sentenza (*periculum in mora*).

Anche l'Amministrazione ha la facoltà di concedere, su istanza del contribuente, la sospensione dell'atto, in applicazione dell'articolo 39 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, espressamente richiamato dall'articolo 29, lettera g), del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78.

Detta sospensione presuppone la presentazione del ricorso e l'assenza di pericolo per la riscossione; anche l'Amministrazione, dal canto suo, per concederla, risconterà l'esistenza del *fumus boni iuris*, con riferimento alla fondatezza delle ragioni addotte dal contribuente, e del *periculum in mora*.

Per gli accertamenti antielusivi, previsti dall'articolo 37-*bis* del D.P.R. 600/1973, la disciplina della riscossione è rimasta invariata: le somme dovute sulla base di detti accertamenti sia a titolo di imposta che a titolo di sanzione possono essere riscosse solo dopo la sentenza di primo grado favorevole all'Amministrazione, secondo i criteri di cui all'articolo 68 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, concernente il pagamento dei tributi e delle sanzioni pecuniarie in pendenza di giudizio.

3. LA RISCOSSIONE DEI CREDITI CONTRIBUTIVI

Il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 oltre ad occuparsi della riscossione delle imposte dirette e dell'IVA, ha disposto anche una nuova disciplina del procedimento di esazione dei crediti contributivi da parte dell'INPS, in vigore dal 1° gennaio 2011.

Secondo la normativa vigente fino al 31 dicembre 2010, l'INPS si avvaleva dello strumento del ruolo sia per i crediti derivanti da omessi o ritardati pagamenti, sia per i crediti derivanti da accertamenti d'ufficio.

3.1 L'avviso di addebito sostituisce il ruolo

L'articolo 30 del decreto legge 78/2010 è intervenuto sulla relativa procedura di riscossione ed ha disposto diverse modalità e termini per «*il recupero delle somme a qualunque titolo dovute all'INPS*».

Non è più prevista l'iscrizione a ruolo, ma l'emissione di un *avviso di addebito*, con valore di titolo esecutivo, da notificare al debitore.

L'avviso di addebito può essere notificato direttamente dall'INPS, tramite posta elettronica certificata o mediante invio di raccomandata con avviso di ricevimento, ovvero dai messi comunali o dagli agenti della polizia municipale.

Deve contenere a pena di nullità:

- il codice fiscale del soggetto tenuto al versamento;
- il periodo di riferimento del credito;
- la causale del credito;
- gli importi addebitati ripartiti tra quota capitale, sanzioni e interessi, ove dovuti;
- l'indicazione dell'agente della riscossione competente in base al domicilio fiscale presente nell'anagrafe tributaria alla data di formazione dell'avviso;
- l'intimazione ad *adempiere* l'obbligo di pagamento degli importi nello stesso indicati, entro il termine di *sessanta giorni dalla notifica*;
- l'avviso che, in mancanza del pagamento, l'agente della riscossione procederà ad espropriazione forzata, con i poteri, le facoltà e le modalità che disciplinano la riscossione a mezzo ruolo;
- la sottoscrizione del responsabile dell'Ufficio che ha emesso l'atto.

L'Ente previdenziale, dopo averlo notificato, consegna l'avviso di addebito all'agente della riscossione che, decorsi sessanta giorni senza che venga effettuato il pagamento, può procedere ad esecuzione forzata.

Ai fini del recupero delle somme dovute a qualsiasi titolo all'INPS, i riferimenti contenuti in norme vigenti al ruolo, alle somme iscritte a ruolo e alla cartella di pagamento si devono intendere effettuati al titolo esecutivo emesso dallo stesso istituto, costituito appunto dall'avviso di addebito²².

In base a tale rinvio, non essendo stata modificata la disciplina dei ricorsi, le aziende possono impugnare, in via amministrativa, l'avviso di addebito davanti al Comitato amministratore centrale dell'INPS, entro 90 giorni dalla notifica.

Possono anche ricorrere, in via giudiziaria, entro 40 giorni dalla notifica, al Giudice del lavoro²³, che nel corso del giudizio di primo grado ed in attesa della emanazione della sentenza, può sospendere l'esecuzione per gravi motivi²⁴.

²² Art. 30, c. 14, D.L. 78/2010.

²³ Il giudizio di opposizione contro il ruolo per i motivi inerenti il merito della pretesa contributiva è regolato dagli artt. 442 e seguenti del codice di procedura civile.

²⁴ Art. 24, c. 6, D.Lgs. 26.2.1999, n. 46.

3.2 Rateazione del debito contributivo

Rimane, inoltre, valida la possibilità da parte dell'azienda di sanare il debito INPS mediante la richiesta di rateazione.

Infatti, con la Circolare 3 agosto 2010, n. 106, l'INPS ha ribadito che il datore di lavoro, in quanto unico ed esclusivo responsabile dell'adempimento dell'obbligazione contributiva, può assolvere, anche in forma rateale, l'obbligo del versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali operate sulle retribuzioni corrisposte ai lavoratori. Tuttavia, anche in presenza di domanda di dilazione definitiva con l'accoglimento, qualora sussistano le condizioni previste dalla legge, sarà inevitabile la denuncia di reato all'Autorità Giudiziaria competente.

Il contribuente per ottenere il pagamento in forma dilazionata della propria esposizione debitoria, anteriormente alla notifica dell'avviso di addebito, deve presentare un'istanza all'INPS che comprenda tutti i crediti contributivi in fase amministrativa, accertati alla data di presentazione dell'istanza stessa. Il pagamento della prima delle rate accordate, dovrà essere effettuato entro la data di sottoscrizione, per accettazione, del piano di ammortamento.

La rateazione delle somme dovute, dopo la notifica dell'avviso di addebito, invece, dovrà essere chiesta esclusivamente all'Agente della riscossione che dovrà valutarne le condizioni per l'accoglimento e per il numero di rate, che potranno arrivare fino ad un massimo di settantadue.

3.3 Sospensione della riscossione dei contributi

Dopo l'abrogazione dell'articolo 25, comma 2, del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, non è più consentito, invece, all'INPS, come agli altri enti previdenziali, di disporre la sospensione del titolo esecutivo e quindi dell'esecuzione del credito contributivo, in pendenza di gravame amministrativo avverso il titolo esecutivo stesso. In merito l'INPS ha precisato, con la Circolare 9 agosto 2010, n. 108, che *«l'Istituto non può più disporre provvedimenti di sospensione derivanti dalla presentazione di un ricorso amministrativo, ovvero riguardanti ricorsi amministrativi ancora pendenti.*

Al contrario, continueranno ad essere gestite con le consuete modalità le comunicazioni agli Agenti della Riscossione dei provvedimenti di sospensione dell'attività di recupero dei crediti relativi a causali contabili (es. pagamenti già effettuati e non ancora contabilizzati, etc.), amministrative (es. crediti in dilazione iscritti a ruolo e non ancora cartellati e/o notificati, etc.) o giudiziarie (es. ordinanze di sospensione dell'esecutività della cartella etc.)».

Se il ricorso è stato, invece, proposto avverso l'accertamento, secondo l'articolo 24, comma 4, del decreto legge 46/1999, la richiesta di assolvimento dell'obbligo contributivo (mediante appunto la notifica dell'avviso di addebito che sostituisce il ruolo) può essere effettuata solo dopo la decisio-

ne dell'organo amministrativo al quale il ricorso è stato presentato, comitato regionale o centrale, fatta salva la necessità di garantire il rispetto dei termini di decadenza per l'iscrizione a ruolo dei crediti previdenziali, fissati dal comma 1 dell'articolo 25 dello stesso decreto legge.

DOCUMENTAZIONE

GLI STUDI DEL NOTARIATO

Per gentile concessione del *Consiglio Nazionale del Notariato* la Rivista intende pubblicare gli *studi* che interessano le attività e la gestione dei beni degli enti ecclesiastici.

La diffusione della conoscenza di tali *studi*, anche tra gli amministratori e i professionisti che curano la gestione degli enti ecclesiastici, favorisce la corretta impostazione degli atti giuridici per i quali è richiesto o è opportuno l'intervento di un notaio; inoltre permette una corretta impostazione delle operazioni di gestione e dei relativi atti giuridici sin dal momento iniziale.

Infine va anche considerato che gli istituti giuridici possono essere adeguati alla nuova realtà non solo da novità legislative ma anche dalla riflessione dottrinale, come è stato per esempio per le fondazioni in partecipazione e il *trust*.

Il Quesito n. 643-2010/C riveste uno speciale interesse in quanto, pur riguardando il caso del trasferimento di un bene immobile di proprietà di un istituto di vita consacrata, presenta in modo succinto e preciso, l'intero sistema delle autorizzazioni canoniche richieste per l'alienazione dei beni ecclesiastici (cann. 634-640 per gli istituti di vita consacrata, 1281, 1291-1295 per le altre persone giuridiche canoniche pubbliche).

In particolare considera poi la fattispecie dell'alienazione dei beni costituenti il *patrimonio stabile* di un ente canonico, di cui tratta il can. 1291. La riconducibilità di un bene a tale parte del patrimonio ecclesiastico è infatti decisiva in quanto il suddetto canone prevede la necessità della licenza dell'autorità competente, che – in rapporto al fatto che il valore del bene superi un importo minimo o massimo – è il Vescovo diocesano (o altro soggetto previsto dagli statuti) oppure anche la Santa Sede.

Infine il Quesito tratta della rilevanza civile della licenza canonica (art. 18, L. 222/1985) e dei possibili rimedi giuridici qualora l'amministratore dell'ente ecclesiastico abbia sottoscritto un'alienazione senza aver previamente ottenuto la suddetta licenza.

Il Direttore Responsabile

Per un'essenziale conoscenza dell'istituto del patrimonio stabile si veda il n. 53 dell'Istruzione in Materia Amministrativa 2005 della Conferenza Episcopale Italiana:

«L'insieme dei beni immobili e mobili, dei diritti e dei rapporti attivi e passivi della persona giuridica, unitariamente considerato, ne costituisce il patrimonio.

Particolarmente rilevante è la nozione di patrimonio stabile, che il codice non definisce espressamente, presupponendo la conferma del concetto classico, elaborato dalla dottrina canonistica, di «beni legittimamente assegnati» (cfr can. 1291) alla persona giuridica come dote permanente – siano essi beni strumentali o beni redditizi – per agevolare il conseguimento dei fini istituzionali e garantirne l'autosufficienza economica.

Patrimonio stabile tuttavia non significa patrimonio perennemente immobilizzato, in quanto lo stesso diritto ne prevede, a determinate condizioni e cautele, l'eventuale trasformazione e persino l'alienazione.

D'altra parte, anche le economie di gestione, quando ci fossero motivi particolari, potrebbero essere dichiarate patrimonio stabile.

In genere si considerano patrimonio stabile:

- i beni facenti parte della dote fondazionale dell'ente;*
- quelli pervenuti all'ente stesso, se l'autore della liberalità ha così stabilito;*
- quelli destinati a patrimonio stabile dall'organo di amministrazione dell'ente;*
- i beni mobili donati ex voto alla persona giuridica.*

Non sono invece configurabili come patrimonio stabile – a meno che vi sia una legittima assegnazione – i frutti della terra, del lavoro o di altre attività imprenditoriali, le rendite dei capitali e del patrimonio immobiliare, le somme capitalizzate temporaneamente per goderne un rendimento più elevato, gli stessi immobili destinati, per volontà del donante, a smobilizzo per l'immediata riutilizzazione del ricavato.

Si sottolinea la rilevanza di una "legittima assegnazione" (cfr can. 1291) perché un bene possa far parte del patrimonio stabile di una persona giuridica. È perciò opportuno che ogni persona giuridica disponga dell'elenco dei beni costituenti il proprio patrimonio stabile».

Per approfondire l'argomento si veda, invece:

- DE PAOLIS V., *I beni temporali della Chiesa*, EDB, 2001, 185-188
- GRAZIAN F., *Patrimonio stabile: istituto dimenticato?*, in *Quaderni di diritto ecclesiale* (16) 2003, Milano

Siti utili:

<http://www.notariato.it/it/primo-piano/studi-materiali>

http://www.chiesacattolica.it/cc_i_new_v3/s2magazine/index1.jsp?idPagina=26

<http://www.quadernididirittoecclesiale.org/>

VENDITA E ATTI DI STRAORDINARIA AMMINISTRAZIONE DI BENI ECCLESIASTICI: DUE CASI CONCRETI*

Quesito n. 643-2010/C

Si descrive le seguenti fattispecie:

- a) preliminare di vendita di proprietà di immobili di vario genere (fabbricati e terreni) tra cui vi sono beni oggetto di verifica in corso ex art. 12, comma 1, D.Lgs. n. 42/2004, nel quale parte promittente venditrice è un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto avente la natura di istituto religioso di diritto pontificio. Il prezzo concordato è di euro 13.000.000.

Si chiede a codesto Ufficio Studi conferma circa il fatto che:

1. ai sensi del can. 638 § 3, siano necessarie la licenza del Superiore – con il consenso del Consiglio – e della Santa Sede (data la suddetta qualità di taluno dei beni in questione e dato il valore eccedente 1 milione di euro fissato dalla delibera CEI n. 20);
 2. tali licenze debbano essere precedenti al contratto preliminare;
 3. quest'ultimo non possa condizionarsi sospensivamente al rilascio delle dette licenze;
- b) vendita al prezzo di euro 271.000, avente ad oggetto beni immobili pervenuti all'attuale venditore da ente ecclesiastico civilmente riconosciuto avente la natura di istituto religioso di diritto pontificio.

Si chiede a codesto Ufficio Studi conferma del fatto che:

1. ai sensi del can. 638 § 3, fossero necessarie la licenza del Superiore con il consenso del Consiglio;
2. in mancanza di tali licenze la vendita precedente sia invalida, richiamando a sostegno le Istruzioni in Materia Amministrativa della CEI del 2005. Lei, quindi, avanza dubbi sulla sanzione dell'annullabilità, perché la norma (can. 638, § 2) richiede la licenza per la "validità" e perché ritiene che l'annullabilità debba essere espressa.

Individuazione dei concetti rilevanti

Prima di procedere oltre, è bene fissare alcuni concetti utili per poter fornire, infine, le dovute risposte.

Nel diritto canonico assume un rilevante ruolo la distinzione tra *persona giuridica canonica pubblica* e *persona giuridica canonica privata* (cfr. can. 116 § 1), nonché il concetto di *patrimonio stabile*; ciò, allo scopo di individuare il regime giuridico delle alienazioni dei beni degli enti in questione.

Entrambi i concetti – "persona giuridica pubblica" e "patrimonio stabile" – sono richiamati, tra gli altri, nel can. 1291, secondo cui: «*Per alienare validamente i beni che costituiscono per legittima assegnazione il patrimonio stabile di una persona giuridica pubblica, e il cui valore ecceda la somma fissata dal diritto, si richiede la licenza dell'Autorità competente a norma del diritto*».

Tuttavia, distinguere se l'ente possa essere qualificato come "persona giuridica pubblica" o, piuttosto, come "persona giuridica privata" si dimostra essere ope-

* Pubblicato in *Rivista CNN Studi e Materiali*, n. 1/2011.

razione necessaria, ma non sufficiente, per comprendere se lo stesso ente possa perciò stesso disporre dei suoi beni, rispettivamente, soltanto previa "autorizzazione" o, invece, in maniera anche del tutto libera. Infatti, dopo aver accertato che ci si trova davanti ad una "persona giuridica pubblica", occorre ulteriormente valutare se i beni di cui intende disporre fanno parte del suo "patrimonio stabile".

Inoltre, secondo la Istruzione in Materia Amministrativa (IMA) della CEI del 2005: «*Per la validità dei medesimi atti [alienazioni dei beni costituenti il patrimonio stabile (cfr. can. 1291) e dei negozi che possono peggiorare lo stato patrimoniale della persona giuridica (cfr. can. 1295)] di valore inferiore alla somma minima stabilita dalla Conferenza Episcopale, il codice, di per sé, non prevede alcun tipo di controllo canonico. Tali atti, tuttavia, come anche l'alienazione di beni che non rientrano nel patrimonio stabile dell'ente, possono essere soggetti a licenze previste da fonti normative diverse, quali il decreto generale del Vescovo diocesano, ai sensi del can. 1281 § 2, o le norme statutarie della persona giuridica stessa*».

Persone giuridiche canoniche pubbliche e persone giuridiche canoniche private

Le persone giuridiche pubbliche sono costituite dalla competente autorità ecclesiastica per i fini propri della Chiesa; le persone giuridiche private sono individuate per esclusione, ossia sono tutte private le persone giuridiche che non sono pubbliche. Detto altrimenti, sono persone giuridiche pubbliche quelle previste come tali dallo stesso codice di diritto canonico, quelle costituite come tali con speciale decreto dell'autorità ecclesiastica competente, o quelle riconosciute successivamente come tali, sempre in virtù di speciale decreto dell'autorità ecclesiastica competente (cfr. can. 116 § 2). Ai sensi dei cann. 607 § 2 e 634 sono persone giuridiche pubbliche gli istituti di vita consacrata (sia di diritto pontificio che di diritto diocesano), le loro Province e le loro case religiose.

Dal n. 11 della IMA è dato evincere che la Santa Sede, la CEI (limitatamente alle associazioni pubbliche di fedeli di rilevanza nazionale), i Vescovi diocesani (limitatamente alla propria giurisdizione) e i Superiori Maggiori (limitatamente alle case e province religiose) hanno la competenza ed il potere di erigere persone giuridiche specificandosi, tuttavia, che: «*è conveniente che l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto sia persona giuridica pubblica nell'ordinamento canonico, anche se tale requisito non è esplicitamente prescritto dall'art. 1 della legge n. 222/1985*».

Pertanto, le persone giuridiche erette da altri organi devono ascrivere sicuramente a quelle "private", ma possono ottenere successivamente dai menzionati organi il riconoscimento della natura pubblica.

Patrimonio stabile

Su questo concetto non è dato riscontrare nel diritto canonico una vera e propria definizione: si accoglie ancora quella data dal can. 1530 del Codice del 1917 per il quale si tratta dei beni «*quae servando servari possunt*». Gli studiosi della materia parlano di «beni che, in forza della loro natura o della loro funzione o destinazione, possono e devono essere conservati» (cfr. V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, Città del Vaticano, 1999, 186). Si tratta, ci pare di comprendere, di una dotazione permanente necessaria per poter conseguire i fini istituzionali del soggetto canonico.

Del "patrimonio stabile" possono far parte anche beni diversi dagli immobili, quali somme di denaro o prodotti finanziari (cfr. L. SIMONELLI, *L'alienazione dei beni*

immobili degli istituti religiosi: valutazione ecclesiale e prassi canonica, in *Ex lege*, 2009, 3, 13).

Dal can. 1291 si desume che sono beni del “patrimonio stabile” solo quelli oggetto di “legittima assegnazione”, cioè quelli identificati mediante un atto giuridico, quale, ad esempio, il decreto dell’Autorità con il quale si erige l’Istituto e lo si dota dei beni costituenti il suo patrimonio iniziale, o quelli che risultano tali sulla base di una volontà implicita, come, ad esempio, nel caso di acquisto di un edificio da destinare a sede della casa religiosa (cfr. L. SIMONELLI, *op. cit.*, 14).

Al n. 53 dell’IMA si legge, tra l’altro, che: «*Patrimonio stabile tuttavia non significa patrimonio perennemente immobilizzato, in quanto lo stesso diritto ne prevede, a determinate condizioni e cautele, l’eventuale trasformazione e persino l’alienazione. D’altra parte, anche le economie di gestione, quando ci fossero motivi particolari, potrebbero essere dichiarate patrimonio stabile. In genere si considerano patrimonio stabile:*

- *i beni facenti parte della dote fondazionale dell’ente;*
- *quelli pervenuti all’ente stesso, se l’autore della liberalità ha così stabilito;*
- *quelli destinati a patrimonio stabile dall’organo di amministrazione dell’ente;*
- *i beni mobili donati ex voto alla persona giuridica.*

Non sono invece configurabili come patrimonio stabile – a meno che vi sia una legittima assegnazione – i frutti della terra, del lavoro o di altre attività imprenditoriali, le rendite dei capitali e del patrimonio immobiliare, le somme capitalizzate temporaneamente per goderne un rendimento più elevato, gli stessi immobili destinati, per volontà del donante, a smobilizzo per l’immediata riutilizzazione del ricavato», concludendosi con la raccomandazione seguente: «*È perciò opportuno che ogni persona giuridica disponga dell’elenco dei beni costituenti il proprio patrimonio stabile».*

Dal n. 51 dell’IMA si evince che:

- «*I beni posseduti dalle persone giuridiche canoniche pubbliche sono beni ecclesiastici (cfr. can. 1257 § 1). La Chiesa ha il diritto nativo di acquistare, possedere e alienare beni temporali per perseguire i fini che le sono propri (cfr. can. 1254 § 1). [...] I beni ecclesiastici sono disciplinati dal diritto universale (specialmente dal libro V del codice di diritto canonico), dal diritto particolare nonché dagli statuti delle singole persone giuridiche proprietarie (cfr. can. 1257 § 1)»;*
- «*I beni delle persone giuridiche private sono disciplinati dai propri statuti e non dal libro V del codice, con le eccezioni espressamente previste (cfr. can. 1257 § 2) e fatto salvo il diritto della competente autorità ecclesiastica di vigilare affinché i beni medesimi siano utilizzati per i fini dell’ente e siano adempite le pie volontà (cfr. can. 325)».*

Ente ecclesiastico, regime delle autorizzazioni e ruolo della licentia

Come detto, per il diritto canonico non tutti gli enti ecclesiastici sono “persone giuridiche pubbliche” (alle quali soltanto si applica il Libro V del codice canonico). È, quindi, possibile trovarsi innanzi ad un ente ecclesiastico senza, però, che ciò implichi il suo assoggettamento alla disciplina delle autorizzazioni canoniche preventive; le uniche autorizzazioni eventualmente richieste potrebbero risultare dallo statuto dell’ente che, quindi, è opportuno venga (preventivamente) consultato dal notaio rogante.

L’art. 18 della Legge n. 222/1985, *Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in*

Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi, dispone che: «*Ai fini dell'invalidità o inefficacia di negozi giuridici posti in essere da enti ecclesiastici non possono essere opposte a terzi, che non ne fossero a conoscenza, le limitazioni dei poteri di rappresentanza o l'omissione di controlli canonici che non risultino dal codice di diritto canonico o dal registro delle persone giuridiche*». In mancanza del rispetto di tale onere, al terzo di buona fede non sono opponibili le limitazioni di origine statutaria, al contrario di quelle derivanti dal *codex* che non deve essere pubblicizzato (cfr. TOZZI, *La disciplina degli enti ecclesiastici nel nuovo assetto concordatario*, in AA.VV., *Enti ecclesiastici e attività notarile*, a cura di Tozzi, Napoli, 1989, 58 ss.).

Il can. 1292 distingue tra una somma minima e una somma massima (su cui v. *infra*); tale distinzione non ha però rilievo per gli Istituti religiosi (cfr. *incipit* dal can. 1292 «*Salvo il disposto del can. 638, § 3...*») in quanto per essi, ai sensi del can. 638 § 3, rileva solo la somma fissata dalla Santa Sede.

Per la puntuale individuazione di quest'ultima – non avendo la Santa Sede emanato un provvedimento *ad hoc* – occorre ancora riferirsi al rescritto pontificio *Cum Admotae* n. 9 (cfr. J.B. BEYER, *Il diritto della vita consacrata*, Milano, 1989, 283), che rinvia a quanto stabilito *ex* can. 1292 § 2 dalle diverse Conferenze Episcopali nazionali (per l'Italia attualmente la somma oltre la quale occorre la licenza della Santa Sede è pari ad 1 milione di euro).

Inoltre si deve anche considerare che il can. 638 § 3, pur non facendo riferimento al concetto di patrimonio stabile, è ritenuto applicabile soltanto agli immobili del patrimonio stabile, ritenendosi il corrispondente del can. 1291.

Schematicamente, ciò significa che:

- *per gli enti soggetti al Vescovo diocesano*, oltre ad aver rilievo il fatto di essere *un* bene immobile riconducibile al patrimonio stabile, rileva anche la somma minima fissata dalla CEI. Pertanto:
 - a) fino a euro 250.000 non serve la licenza del Vescovo (o dell'autorità determinata negli Statuti);
 - b) tra i 250.000 e 1.000.000 serve la licenza del Vescovo (o dell'autorità determinata negli Statuti);
 - c) oltre 1.000.000 serve anche la licenza della Santa Sede.
- In via incidentale, occorre però precisare che le alienazioni che ai sensi dei cann. 1291-1295 non sono soggette a licenza del Vescovo (in quanto relative a beni non appartenenti al patrimonio stabile o di valore inferiore alla somma minima) potrebbero essere inserite dal Vescovo diocesano nel decreto di cui al can. 1281 – atti di straordinaria amministrazione – e dunque richiedere la licenza dell'Ordinario.
- *Per gli Istituti religiosi, i livelli dei controlli sono i seguenti*:
 - a) necessità della licenza del superiore competente (ai sensi delle Costituzioni) se l'immobile appartiene al patrimonio stabile, a prescindere dal valore (can. 638, § 3);
 - b) necessità anche della licenza della Santa Sede – ai sensi del can. 638 § 3 – se l'immobile appartiene al patrimonio stabile ed è di valore superiore ad euro 1 milione;
 - c) *non è richiesta alcuna licenza se il bene immobile non appartiene al patrimonio stabile* (qualsiasi valore abbia), salvo che le Costituzioni/Statuti considerino queste alienazioni atti di straordinaria amministrazione.

Le Costituzioni o un loro estratto dovrebbero essere presenti nel fascicolo del Registro Persone Giuridiche.

Perciò, il notaio, a tal fine, deve far riferimento alle norme di diritto canonico e al registro delle persone giuridiche (cfr. PICCOLI, *La rappresentanza negli enti ecclesiastici*, in *Riv. not.*, 2000, 27).

La dottrina si è anche soffermata sul ruolo che tale *licentia* assume nella formazione del contratto. Tale elemento è stato ritenuto necessario ai fini della validità del contratto: la mancanza ne determinerebbe l'annullabilità (cfr. PICCOLI, *op. cit.*, 33) e l'ente ecclesiastico sarà l'unico legittimato all'impugnazione del negozio concluso in assenza di *licentia*.

Non è chiaro, invece, se possa estendersi al negozio invalido in questione l'istituto della convalida. In senso favorevole si è espresso FUCILLO, *Diritto ecclesiastico*, Torino, 2000, 58, che ha affermato come «l'ente ecclesiastico sarà l'unico legittimato all'impugnazione del negozio concluso, e di conseguenza l'unico abilitato alla convalida, che dovrà intervenire con le modalità di cui all'art. 1444 c.c., e con regolare e preventiva *licentia canonica* che autorizzi l'ente medesimo al negozio di convalida».

Occorre valutare come tale atto possa incidere sulle funzioni svolte dal notaio.

Se la *licentia* attiene alla capacità negoziale degli enti ecclesiastici e, in particolare, integra i poteri di rappresentanza degli amministratori (in tal senso, cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 385), ne consegue che è fatto divieto al notaio di ricevere il negozio in assenza della *licentia*, ancorché l'assenza di tale atto non renda applicabile l'art. 28 legge notarile che si riferisce soltanto agli atti affetti da nullità (cfr. CASU, *Dizionario giuridico del notariato*, Milano, 2006, 336, che ha sottolineato che tutte le fattispecie disciplinate dall'art. 54 del regolamento notarile restano fuori dalla portata dell'art. 28 legge not. In ogni caso il notaio che viola l'art. 54 del regolamento ne risponde sul piano del risarcimento danni conseguente a violazione del contratto d'opera professionale).

Conseguenze e conclusioni

Alla luce di quanto sopra, si può affermare che, per individuare la disciplina da applicare in ipotesi di alienazione di beni appartenenti a detti enti ecclesiastici, si deve accertare, innanzitutto, se si tratta di una persona giuridica pubblica o privata. Nel primo caso, si dovrà poi verificare se i beni da alienare rientrano nel suo "patrimonio stabile". Infatti, il can. 1291 – e, si ritiene, il can. 638 § 3 – dispone l'acquisizione dell'autorizzazione (*rectius: licentia*) ai soli fini dell'alienazione di beni *del* patrimonio stabile *della* persona giuridica pubblica.

Perciò, là dove si tratti di bene in quel patrimonio non rientrante, sarà possibile alienarlo senza necessità di autorizzazione, qualunque sia il suo valore, fatta però salva l'ipotesi che le Costituzioni/Statuti o – per gli enti soggetti al Vescovo diocesano – il decreto vescovile *ex can.* 1281, non comprendano queste alienazioni tra gli atti di straordinaria amministrazione.

La validità delle alienazioni da parte di persone giuridiche canoniche pubbliche di beni costituenti il loro patrimonio stabile (cfr. can. 1291 e can. 638 § 3) e dei negozi che possono peggiorare la loro situazione patrimoniale (cfr. can. 1295) è dunque collegata, in forza del canone 1292, all'esistenza della *licentia* da rilasciarsi da parte del Vescovo diocesano o dell'autorità competente determinata nelle norme statutarie (cfr. can. 1292 § 1) o del superiore competente ai sensi delle Costituzioni.

Può, al contrario, affermarsi che non è necessaria alcuna autorizzazione an-

che se il bene rientra nella fascia di valore 250.000/1 milione di euro, quando il cedente è un ente ecclesiastico canonicamente qualificabile come “persona giuridica privata”.

Parimenti, non è necessaria alcuna licenza quando il cedente è “persona giuridica pubblica”, ma aliena beni non rientranti nel suo “patrimonio stabile”, sempre che tali alienazioni non siano fatte rientrare tra gli atti di amministrazione straordinaria.

Stante quanto sopra:

- nel caso *sub A*, stabilito che l’ente sia una persona giuridica pubblica ai sensi del diritto canonico, bisognerebbe capire se i beni di cui si intende disporre fanno parte del suo “patrimonio stabile”. In caso negativo, non è richiesta alcuna autorizzazione ai sensi del can. 638 § 3 (salvo però che l’alienazione di tali beni sia considerata dalle Costituzioni/Statuti atto di amministrazione straordinaria); in caso positivo, l’autorità ecclesiastica competente a concedere la licenza è indicata dalle Costituzioni/Statuto. Per ciò che concerne il tempo entro il quale ottenere l’autorizzazione, si è detto che deve essere precedente al negozio da concludere, mentre è stato affermato che «*non sono nemmeno configurabili clausole che condizionino sospensivamente il negozio al suo rilascio*» anche in presenza di contratto preliminare (cfr. PICCOLI, *op. cit.*, 33-34). Peraltro, sul punto, l’IMA n. 68, lett. c), precisa chiaramente che «*il contratto preliminare può essere sottoscritto senza licenza purché sia espressamente condizionato alla concessione della licenza da parte dell’autorità competente*»;
- nel caso *sub B*, inteso che l’istituto religioso di diritto pontificio sia una persona giuridica pubblica bisognerebbe capire se i beni di cui ha disposto facevano parte del suo “patrimonio stabile”. In quest’ultimo caso, là dove il valore abbia superato il limite previsto dal codice di diritto canonico (come pare essere avvenuto), la licenza sarebbe stata necessaria. La sanzione dovrebbe essere quella dell’annullabilità, perché i controlli incidono sulla capacità dell’ente (cfr. FINOCCHIARO *op. cit.*, 385; nello stesso senso, CAVANA, *Attività negoziale degli enti ecclesiastici e regime dei controlli canonici*, in *Dir. fam.*, 2007, 1372 ss. che esclude che possa parlarsi di nullità) che potrà essere fatta valere dall’ente stesso nel termine quinquennale (cfr. can. 197) di prescrizione decorrente dal giorno della conclusione del contratto. Le norme in materia di annullabilità (artt. 1425, 1431, 1441 c.c.) risultano “canonizzate”, nel diritto della Chiesa vigente in Italia, perché il diritto canonico non dispone nulla in contrario e le norme civilistiche citate non sono in contrasto con il diritto divino (cfr. can. 1290) (cfr. FINOCCHIARO *op. cit.*, 385). Gli Autori, sopra citati, che si sono occupati del tema hanno affermato che si possa applicare anche la norma contenuta nell’art. 1444 c.c. relativa all’istituto della convalida.

Nel caso concreto, quindi, si tratta di compiere tutte le necessarie verifiche, non ultima quella dell’eventuale prescrizione del termine quinquennale per l’annullamento. In caso contrario – ossia qualora il termine non fosse ancora trascorso – aderendo alla dottrina sopra richiamata, si potrebbe procedere alla convalida oppure, in alternativa, si potrebbe far intervenire in atto l’ente ecclesiastico, debitamente autorizzato, per prestare ogni più opportuno consenso alla rivendita del bene.

Nunzio Attilio Toscano

ATTI CONVEGNI

SEMINARIO AMBROSIANEUM

**L'ente ecclesiastico a 25 anni
dalla riforma concordataria**

12 novembre 2010

Le caratteristiche proprie dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto accolte dalla legge n. 222 del 20 maggio 1985 e la loro "ratio" nell'orizzonte della libertà religiosa

Prof. Giuseppe Dalla Torre *

1. Annotazioni preliminari

È noto che il Concordato del 1929, se venne ad innovare profondamente in diversi ambiti – come quello matrimoniale – la precedente disciplina, per quanto riguarda la complessa materia degli enti ecclesiastici si limitò sostanzialmente ad apportare degli aggiustamenti alla disciplina giuridica ereditata dall'età liberale. Viceversa l'Accordo di Villa Madama del 1984, che mentre nella generalità delle materie già oggetto di disciplina concordataria si limitò in sostanza ad una mera armonizzazione costituzionale – si pensi, ancora, in materia matrimoniale, o di insegnamento della religione nelle scuole pubbliche –, per quanto riguarda gli enti, pose le basi per un definitivo superamento della situazione ereditata dall'età risorgimentale e post-risorgimentale. Su tali basi poi, la Commissione paritetica istituita grazie all'articolo 7 comma 6 dell'Accordo di revisione venne ad elaborare una normativa dettagliata ed assai innovativa, tradotta poi nella legge 20 maggio 1985, n. 222¹, recante *Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*.

Dunque solo con questa legge si raggiunse un obiettivo invano perseguito dalla Legge delle Guarentigie (art. 18), dalla Commissione Mattei-Gentili del 1925, dallo stesso Concordato fascista che se da un lato tendeva a congelare la normativa vigente, dall'altro lato apriva prospettive di riforme da perseguire attraverso nuovi accordi, come nel caso del sistema dei supplementi di congrua (art. 30, terzo comma).

Al fine di poter percepire con nettezza i caratteri innovativi della legge n. 222 del 1985, giova richiamare, seppure brevemente, il quadro storico che la precedette.

Storicamente la categoria degli enti ecclesiastici, come la intendiamo oggi, viene fatta tradizionalmente risalire alle disposizioni del Concordato del 1929.

In realtà il Concordato costituì una tappa importante ma non definitiva

*Ordinario di diritto canonico ed ecclesiastico Libera Università Maria SS. Assunta – LUMSA.

¹ Legge è riportata per intero a pag. 98 e ss.

di questo percorso: come s'è detto, esso guardava prevalentemente al passato con l'intento di sanare una situazione di conflitto tra lo Stato e la Chiesa cattolica.

Nella legislazione di epoca liberale quelli che noi denominiamo «enti ecclesiastici» erano qualificati come «*istituti pubblici ecclesiastici*», assimilati agli altri «*corpi morali legalmente riconosciuti*», e come tali soggetti alle «*leggi e gli usi osservati come diritto pubblico*» (art. 2, cod. civ. del 1865). Non costituivano pertanto un'autonoma categoria di enti contraddistinta da un regime peculiare ed unitario, ma risultavano sottoposti, come le altre persone morali, ad esclusione delle società commerciali, alle norme di diritto pubblico specificamente previste per ciascuna di esse, tra cui quelle risalenti agli ordinamenti degli Stati preunitari, purché non abrogate o divenute incompatibili con la nuova legislazione.

Era emblematico in tal senso il testo dell'articolo 433 del codice civile del 1865: «*I beni degli istituti civili od ecclesiastici e degli altri corpi morali appartengono ai medesimi, in quanto le leggi del regno riconoscano in essi la capacità di acquistare o di possedere*», ove era evidente l'intento del legislatore civile di conformare la capacità patrimoniale di tali enti alle norme da esso stesso poste o riconosciute, escludendo pertanto ogni residua efficacia al sistema dei controlli canonici. Del resto la legislazione eversiva dell'asse ecclesiastico (1848-1867) e la legge Crispi sulle opere pie (1890) prevedero la soppressione *ex lege*, ovvero la laicizzazione e pubblicizzazione, di tutta una serie di enti della Chiesa o comunque collegati al suo ordinamento: si salvarono solo gli enti rispondenti alle esigenze religiose della popolazione, così come discrezionalmente valutate dall'autorità statale, nonché gli enti ritenuti "socialmente utili".

Si deve notare che con il Concordato del 1929 non si dette vita ad un'autonoma categoria di enti, sottratta al diritto comune, ma ci si limitò a riconoscere la personalità giuridica – nella sola forma conosciuta all'epoca: di diritto pubblico (cod. civ. 1865, salvo le società commerciali) – di enti ecclesiastici riconosciuti come tali dalla Chiesa, con il dichiarato obiettivo di sanare gli effetti della precedente legislazione soppressiva (art. 29 Conc.).

In questa prospettiva l'articolo 4 della legge 27 maggio 1929, n. 848 disponeva: «*Gli istituti ecclesiastici di qualsiasi natura e gli enti di culto possono essere riconosciuti agli effetti civili con regio decreto, udito il parere del Consiglio di Stato. Tale riconoscimento importa la capacità di acquistare e di possedere*» (commi 1-2)²; capacità che era quella stessa conferita dallo Stato a tutti gli enti morali, soggetti come tali alle norme di diritto pubblico

² Commentando la norma R. JACUZIO, *Commento della nuova legislazione in materia ecclesiastica*, Torino, 1932, p. 219, scriveva: «*Gli enti ecclesiastici dal punto di vista sociale non sono creati dallo Stato: ma dal punto di vista giuridico sì. Come enti sociali sono un prodotto dell'attività della Chiesa: come enti giuridici, soggetti di diritto, persone giuridiche, sono un prodotto della volontà dello Stato*». E continuava: «*questi enti, che esercitano la loro azione nell'ambito del territorio nazionale,*

(art. 2, cod. civ.), come peraltro dimostravano i requisiti generali richiesti per il loro riconoscimento civile: la «*necessità o l'evidente utilità dell'ente*» e la «*sufficienza dei mezzi per il raggiungimento dei propri fini*» (art. 7, c. 2, R.D. n. 2262 del 1929).

Sulla gestione di tali enti vennero altresì riconosciuti i controlli canonici e mantenute, per alcuni di essi per i quali lo Stato interveniva a coprire le deficienze dei redditi (enti beneficiari), talune forme di controllo da parte di organi statali a tutela degli interessi finanziari dello Stato (art. 30 Conc.); forme di controllo coincidenti in sostanza con quelle già in vigore nella precedente legislazione per gli enti non soppressi.

La novità data dalla normativa concordataria e di derivazione concordataria, dunque, era rappresentata non tanto dalla creazione di un'autonoma categoria di enti, ma dal riconoscimento *ex lege* della possibilità di acquisire la personalità giuridica da parte di enti non dipendenti direttamente dallo Stato, realizzando uno strappo alla concezione statualistica del diritto allora imperante.

La materia degli enti, così come le altre materie specificamente disciplinate nel Concordato del 1929, non fu direttamente incisa dalle nuove disposizioni costituzionali in ragione della decisione, assunta dall'Assemblea costituente, di richiamare l'intero contenuto degli Accordi del 1929 nel nuovo ordinamento costituzionale mediante la menzione esplicita dei Patti lateranensi nel secondo comma dell'articolo 7. Anche se, occorre precisarlo, nella Costituzione furono affermati i principi ispiratori di una nuova disciplina del fattore religioso, potenzialmente destinati a riverberarsi pure sulla materia degli enti ecclesiastici, così come delineata dal Concordato del 1929 e disposizioni di esecuzione ed attuazione.

2. Le norme costituzionali e la loro incidenza sulla materia degli enti ecclesiastici

A prima lettura sembrerebbe che l'unica norma costituzionale che possa riguardare gli enti ecclesiastici sia quella contenuta nell'articolo 20 Cost., per il quale «*Il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività*».

Si tratta di una disposizione che normalmente viene letta come emblematica di quella comprensibile attitudine del Costituente, rilevabile in più punti del testo costituzionale, di guardare al passato onde evitare il ripetersi

sono bensì, giusta speciali pattuizioni del Concordato, esenti da tutela e da ogni altra ingerenza dello Stato sotto l'aspetto patrimoniale e amministrativo, ma non si sottraggono alle norme generali per cui la capacità civile trova la sua base giuridica in un riconoscimento da parte dello Stato italiano esplicito o implicito».

di fenomeni sostanzialmente illiberali; nel caso concreto, di porre un ostacolo costituzionale ad un eventuale, nuovo verificarsi di una legislazione eversiva dell'asse ecclesiastico. A ben vedere tuttavia la disposizione, oltre a – *negativamente* – evitare il ripetersi del passato (divieto che l'identità religiosa di un ente possa essere causa di speciali limitazioni legislative e di speciali gravami fiscali), pone *positivamente* degli elementi nuovi, potenzialmente capaci di incidere sulla disciplina dei soggetti ivi contemplati, ancorché lo faccia con una terminologia non priva di una qualche incertezza ed imprecisione.

In effetti il riferimento al “carattere ecclesiastico” ed al “fine di religione o di culto” dei soggetti ivi considerati introduce elementi nuovi di qualificazione degli stessi.

Come è noto, seguendo un criterio ermeneutico molto legato alla tradizione lessicale, la dottrina interpreta generalmente la norma nel senso che il “carattere ecclesiastico” sia diretto ad individuare quelli che storicamente si sono sempre chiamati enti “ecclesiastici”, cioè gli enti della Chiesa cattolica, mentre il “fine di religione o di culto” sarebbe residualmente chiamato ad individuare gli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Personalmente non condivido questa esegesi. Non entro in questa sede a ripetere le considerazioni fatte altrove; mi limiterò ad osservare conclusivamente che l'articolo 20 Cost., il quale interdice trattamenti sfavorevoli ma non proibisce trattamenti di favore per i soggetti ivi contemplati, individua la peculiarità dei destinatari della norma sia nel “carattere ecclesiastico”, vale a dire nell'origine e nel rapporto organico con l'istituzione ecclesiastica, cioè la confessione religiosa, cattolica o meno; sia nel “fine di religione o di culto”, vale a dire sul profilo teleologico dei soggetti in questione: profilo che ha una speculare ricaduta nelle attività. Giova notare che la disposizione costituzionale in esame, distinguendo, mostra di ritenere non necessariamente coincidenti l'elemento del carattere e l'elemento del fine, in relazione ad alcune categorie di enti. Ci possono pertanto essere enti che hanno il carattere dell'ecclesiasticità, ma non quello – almeno direttamente ed esplicitamente – di religione o di culto, e viceversa.

A ben guardare, dunque, l'articolo 20 Cost. tutela tutta l'ampia categoria di enti individuabili vuoi in relazione al loro collegamento formale con l'ordinamento confessione di appartenenza; vuoi in relazione alle loro finalità. Con ciò il Costituente sembrerebbe mettere insieme la prospettiva tipica del regime pre-concordatario, che dava peso rilevante allo scopo di religione o di culto di un ente, e la prospettiva concordataria del 1929, che dava peso soprattutto all'elemento della ecclesiasticità.

Se si guarda più in profondità il tessuto normativo della Carta costituzionale, bisogna però riconoscere che anche altre norme hanno incidenza sul terreno della disciplina degli enti.

Per limitarci alla Chiesa cattolica, si deve naturalmente richiamare innanzitutto il primo comma dell'articolo 7 Cost., secondo il quale «*Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovra-*

ni». Questa disposizione comporta, come noto, il riconoscimento del carattere originario dell'ordinamento giuridico cui dà vita la Chiesa cattolica e che riflette l'ordine suo proprio. Il che non significa che automaticamente tutte le norme del diritto canonico acquistino rilevanza civile e producano effetti nell'ordinamento dello Stato, ma significa riconoscimento della sovrana autonomia della Chiesa di determinarsi, di organizzarsi, di regolare la vita delle persone fisiche e giuridiche esistenti nel proprio ordinamento, senza interferenza alcuna da parte dello Stato.

In questa prospettiva avranno effetti nell'ordinamento statale solo le norme canoniche esplicitamente richiamate, o quantomeno implicitamente presupposte, da disposizioni di origine bilaterale (si pensi appunto, in materia di enti, l'art. 7 Conc. e la L. n. 222) od anche di origine unilaterale statale (si pensi ancora, sempre in materia di enti, all'art. 831 cod. civ.).

Sono poi da richiamare gli articoli 19 ed 8, primo comma, Cost., che nel loro combinato disposto riconoscono la libertà religiosa come diritto individuale, collettivo, istituzionale. Si tratta di un riconoscimento che ha particolare rilevanza in materia di enti ecclesiastici, sia dal punto di vista *soggettivo*, nella misura in cui postula implicitamente il riconoscimento civilistico di enti di struttura (in cui si esprime la libertà religiosa istituzionale) e di enti di libertà (in cui si esprime la libertà religiosa individuale e collettiva); sia dal punto di vista *oggettivo*, nella misura in cui gli enti ecclesiastici sono diretti al soddisfacimento dei bisogni religiosi e, dunque, sono strumentali all'effettiva fruizione del diritto in questione.

Il primo comma dell'articolo 8 Cost., d'altra parte, pone un divieto di discriminazioni tra confessioni religiose quanto a spazi di libertà effettivamente goduti. La portata della disposizione si percepisce appieno se colta nel rapporto con il secondo comma dell'articolo 7 Cost. e con il terzo comma dello stesso articolo 8 Cost., attraverso i quali è stato introdotto nell'ordinamento italiano il principio della c.d. "negoziante legislativa" per la produzione delle norme riguardanti la vita delle confessioni religiose nello Stato. Il sistema delineato dalle varie disposizioni costituzionali in sostanza contempla – ancorché non sempre e necessariamente – che a salvaguardia del diritto a veder rispettata la propria identità (o "diritto alla differenza"), le singole confessioni religiose possano ottenere dallo Stato un regime giuridico peculiare e differenziato, con il solo limite inderogabile dato dal fatto che la diversità di regime non incida sull'eguaglianza degli spazi di libertà assicurati a tutte le confessioni religiose.

Si tratta di un paradigma normativo assai rilevante in materia di enti, perché permette una diversità di disciplina fra le diverse confessioni religiose.

L'articolo 3 Cost. ha poi il più evidente rilievo nel divieto posto a discriminazioni per ragioni religiose, il che significa che la possibile diversità di disciplina degli enti che traggono vita dalle confessioni religiose non deve, anche qui, riverberarsi in spazi più o meno ampi di libertà religiosa assicurata, o in limitazioni più o meno consistenti della sua concreta fruibilità.

3. L'ente ecclesiastico nella legge n. 222

Dalla disciplina concordataria, contenuta nelle disposizioni di principio di cui all'articolo 7 del Concordato revisionato e poi soprattutto nella legge n. 222 del 1985, si desumono chiaramente alcuni caratteri distintivi dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto.

Il *primo elemento caratterizzante* è dato dal fatto che ci si trova di fronte ad entità che traggono vita in un ordinamento diverso da quello dello Stato: un ordinamento sovrano e, quindi, esterno a quello statale. Si tratta di entità distinte sia dagli enti pubblici sia dagli enti privati, che peraltro risultano anche distinte dagli enti stranieri. La diversità, che si esprime in una disciplina giuridica peculiare sia sotto il profilo soggettivo, vale a dire della disciplina dell'ente in sé, che sotto quello oggettivo, vale a dire della disciplina delle sue attività, è segnalata dalla denominazione, nuova, di "enti ecclesiastici civilmente riconosciuti". Questa denominazione, dunque, individua nell'ordinamento italiano un ente retto da una disciplina singolare.

Un *secondo elemento caratterizzante* si coglie nel fatto che il regime giuridico dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto non è prodotto in via unilaterale statale, ma in via convenzionale da parte di due soggetti indipendenti e sovrani. Anche la legge n. 222, in quanto avente contenuto identico alla legge 20 maggio 1985, n. 206, di ratifica ed esecuzione del protocollo del 15 novembre 1984, ha sostanzialmente un contenuto vincolato a quanto convenuto in sede internazionale e costituzionalmente protetto a norma dell'articolo 7, secondo comma, e 10, primo comma, della Costituzione. Ciò dovrebbe significare, tra l'altro, che le norme sugli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti non possono essere modificate o soppresse se non attraverso il medesimo procedimento attraverso il quale sono state prodotte.

Un *terzo elemento caratterizzante* è dato dal regime giuridico dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, il quale riflette, nell'ordinamento italiano, un riparto di competenze fra legislatore canonico e legislatore civile, per quanto attiene sia ai profili soggettivi che a quelli oggettivi.

Detto riparto di competenza appare con evidenza nel momento genetico. Perché gli enti in questione, pur traendo vita in un ordinamento estraneo, indipendente e sovrano rispetto all'ordinamento italiano, cioè in un ordinamento straniero, sono soggetti nel nostro ordinamento ad un riconoscimento con effetti costitutivi. Da questo punto di vista si deve registrare una diversità di trattamento con gli enti stranieri – e quindi anche con gli enti confessionali stranieri –, i quali godono nell'ordinamento italiano dello stesso trattamento giuridico fatto da questo alle persone giuridiche italiane, qualora la personalità giuridica sia stata ad essi riconosciuta dallo Stato sul cui territorio è avvenuta la costituzione dell'ente. In questo caso gli enti stranieri hanno automaticamente piena capacità giuridica e di agire.

Si deve peraltro notare che, in base all'articolo 25 della legge 31 maggio 1995 n. 218, agli enti stranieri si applicano le norme italiane se la sede dell'amministrazione è in Italia o se in Italia si trova il principale oggetto sociale.

D'altra parte, a differenza degli enti italiani, sia pubblici che privati, il riconoscimento civile di un ente ecclesiastico presuppone necessariamente la sua esistenza nell'ordinamento canonico (il c.d. "carattere ecclesiastico"), anche se talora senza il possesso in questo della personalità giuridica (cf art. 2, c. 2, L. n. 222).

Una questione interessante al riguardo è quella relativa alla configurabilità o meno di un diritto al riconoscimento.

Giova notare come alla luce dell'originaria disciplina del codice civile, non si potesse parlare di un diritto al riconoscimento della personalità giuridica (oggi la situazione sembrerebbe cambiata). La stessa cosa pare dire la legge n. 222 allorché, all'articolo 1, dice che gli enti in oggetto «*possono essere riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili*». In realtà un'attenta considerazione dell'insieme delle norme contenute nella legge parrebbe dire il contrario. Ciò vale per gli "enti di struttura", per i quali il fine di religione e di culto è presupposto *ex lege* e che non potrebbero vedere rifiutata la personalità giuridica civile una volta eretti nell'ordinamento canonico; ma ciò parrebbe anche per gli "enti di libertà", nella misura in cui il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione si rivolge all'accertamento della ricorrenza del fine suddetto e del suo carattere costitutivo ed essenziale, non essendo prevista – fatta eccezione per le fondazioni di culto (art. 12 L. n. 222) – una valutazione discrezionale della rispondenza dell'ente a obiettive esigenze religiose della popolazione.

Un *quarto elemento caratterizzante* si può cogliere nel fatto che, per disposto costituzionale, gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti sono assoggettati ad una disciplina giuridica che non può essere discriminatoria rispetto a quella prevista per le altre persone giuridiche che agiscono nell'ambito dell'ordinamento statale; ma, allo stesso tempo, la norma costituzionale non fa divieto di una loro sottoposizione ad un regime più favorevole.

In effetti gli enti in questione sono ammessi ad un regime più favorevole, in particolare dal punto di vista fiscale, per le attività qualificabili come di religione e di culto. Si tratta di un regime giuridico che rientra nella tradizione, risalente nel tempo, di equiparare le attività di religione o di culto alle attività di assistenza e beneficenza. Come è facilmente intuibile, l'equiparazione nasce dalla esigenza da un lato di non ignorare la strutturale ed ontologica differenza tra attività spirituali o direttamente connesse con lo spirituale, ed attività più propriamente secolari (quali sono quelle tipiche delle persone giuridiche italiane o straniere); dall'altro di trovare un paradigma cui attività che finalisticamente esorbitano dall'orizzonte temporale possano essere in qualche modo accostate. In altre parole, nella tipologia di tutte le

attività possibili, riconducibili a persone giuridiche pubbliche o private, italiane o straniere, quelle di assistenza e beneficenza risultano essere – pur nella loro diversità – analogicamente più prossime a quelle di religione e di culto.

È evidente che siffatta diversità di trattamento non viola il principio di eguaglianza: sia formalmente, perché non interdetta – come s'è accennato – dal disposto costituzionale; sia sostanzialmente, perché riflette l'esigenza, che di quel principio è propria, che il legislatore tratti in maniera diversa situazioni diverse.

Un *quinto elemento caratterizzante* è dato dal fatto che per potersi avere un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto debbono ricorrere due requisiti: la sua ecclesiasticità, dunque dell'origine dell'ente nell'ordinamento canonico, e la sua orientazione a finalità di religione o di culto. Il mero carattere ecclesiastico di un ente, cioè il suo collegamento organico con la istituzione ecclesiastica, non è sufficiente perché possa essere riconosciuto nella specifica categoria di enti civili. Una unica eccezione al riguardo potrebbe forse cogliersi nel caso degli Istituti per il sostentamento del clero (can. 1274 c.i.c.), che certamente hanno carattere ecclesiastico ma le cui attività più problematicamente potrebbero essere ricondotte – stando ai criteri distintivi sussistenti nell'ordinamento italiano – nella categoria della religione o del culto. Ma tali Istituti hanno *ex lege* personalità giuridica civile come enti ecclesiastici civilmente riconosciuti in base al disposto dell'articolo 22, comma 1, della legge n. 222.

D'altra parte la sola finalità di religione o di culto, in assenza del carattere ecclesiastico, interdice ad un ente il riconoscimento ai sensi della legge n. 222: si pensi da un lato al caso di formazioni sociali distaccatesi dalla Chiesa (es. le "comunità di base" o "del dissenso"); ovvero, dall'altro, alle c.d. "istituzioni cristiane" che, a differenza delle istituzioni ecclesiali (es. gli enti che fanno parte della costituzione gerarchica della Chiesa) e delle istituzioni ecclesiastiche (es. le istituzioni educativo-assistenziale con finalità apostoliche), nascono ed operano direttamente ed esclusivamente nell'ordinamento statale, sia pure nell'intento di comunicare alla società valori cristiani (es. un partito o un sindacato di ispirazione cattolica: LG § 36; GS §§ 43 e 76; AA § 7).

Un *sesto elemento caratterizzante* è nella rigorosa distinzione tra finalità di religione o di culto e finalità di carattere caritativo. Essa marca decisamente la differenza tra gli enti canonici e gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. Per il diritto canonico è costitutivo e caratterizzante di una persona giuridica la sussistenza di fini attinenti ad opere di pietà, di apostolato o di carità sia spirituale che temporale (can. 114 §§ 2-3); lo stesso dicasi per quelle entità a base associativa che non abbiano personalità giuridica, ma che comunque per poter sussistere nell'ordinamento canonico debbono perseguire, tra l'altro, opere di apostolato, tra cui quelle di pietà e di carità,

oltre che di animazione cristiana dell'ordine temporale (can. 298 § 1). Si tratta, nell'un caso come nell'altro, di fini che spesso risultano intrinsecamente connessi tra di loro, al punto da costituire una finalità unitaria. Si può dunque dire che, dal punto di vista canonistico, la finalità caritativa entra a costituire la finalità di religione.

Per il diritto italiano al contrario, e seppure anche a seguito di disposizioni concordate, la finalità caritativa è diversa dalla finalità di religione o di culto. Questa distinzione costituisce un elemento caratterizzante degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti rispetto, ad esempio, agli enti ecclesiastici valdesi, i quali possono ottenere il riconoscimento civile solo a condizione di avere congiuntamente fini di culto, di istruzione e di beneficenza (art. 12, primo comma, L. 11.8.1984, n. 449). Ma essa sta a significare che un ente il quale nascesse nell'ordinamento canonico con finalità esclusive o costitutive ed essenziali di carità non potrebbe ottenere personalità giuridica in Italia come ente ecclesiastico civilmente riconosciuto: infatti l'articolo 2, comma 3, della legge n. 222 dispone che l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto possa avere finalità caritative, fermo restando il possesso come costitutivo ed essenziale del fine di religione o di culto.

Da questa distinzione discende un altro, *settimo elemento caratterizzante* degli enti in esame, che attiene ai profili oggettivi delle attività. Nel senso che il legislatore, volendo superare le incertezze del passato al riguardo, ma anche una eccessiva discrezionalità delle competenti autorità statali, ha inteso fornire indicazioni più precise circa ciò che si intende per attività di religione o di culto ed attività diverse da queste. Al riguardo il noto disposto dell'articolo 16 della legge n. 222 pone indicazioni assai dettagliate che, pur riguardando le attività, finiscono per essere un canone ermeneutico per precisare il generico riferimento di cui al precedente articolo 2 circa i fini di religione o di culto, che come s'è veduto costituiscono requisito necessario per la riconoscibilità di un ente canonico.

Dunque la legge non deroga al principio generale sussistente nell'ordinamento italiano per il quale le persone giuridiche, quantomeno le persone giuridiche private, possano svolgere qualsivoglia attività nell'ambito di ciò che è giuridicamente lecito, a prescindere dalle qualificazioni soggettive (associazioni riconosciute, fondazioni, società, ecc.) ed dalle finalità statutariamente definite. Anche gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti possono svolgere attività le più diverse, oltre alle necessarie attività di religione o di culto; ma queste "attività diverse" sono assoggettate al medesimo regime giuridico previsto, nell'ordinamento italiano, per le varie tipologie di attività non qualificabili come di religione o di culto (art. 7, n. 3, Conc.). Ciò comporta che ogni eventuale mutamento della legislazione italiana riguardante le "attività diverse" si estende, ovviamente, anche agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, qualora le esercitassero.

Qui però si ha un ulteriore, *ottavo elemento caratterizzante* degli enti

in esame, perché l'assoggettamento alle leggi ed al regime tributario proprio delle "attività diverse" da quelle di religione o di culto non è pieno, in quanto è applicabile compatibilmente con la struttura e le finalità degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti (art. 7, n. 3, Conc.). Ciò non significa che, nel caso di disciplina di una "attività diversa" che sia oggettivamente in contrasto con la struttura e le finalità di uno degli enti in questione, a questo sia interdetto lo svolgimento di tale attività. Significa al contrario che il diritto comune per quella specifica attività si applica solo in quanto applicabile, cioè in quanto compatibile con l'identità dell'ente ecclesiastico.

Un *nono elemento caratterizzante* è, nella legge, il rapporto tra procedura di riconoscimento dell'ente ecclesiastico e registrazione dell'ente riconosciuto nel registro generale delle persone giuridiche (rapporto che ha rilievo anche per quanto attiene a mutamenti nel fine, nella destinazione dei beni, nel modo di esistenza di un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, ovvero nella sua soppressione o estinzione: artt. 19-20, L. n. 222). Perché se la nascita della persona giuridica, e quindi il sorgere della sua capacità giuridica, origina dal decreto del Presidente della Repubblica, udito il parere del Consiglio di Stato³, l'acquisto della capacità di agire è legata all'iscrizione nel registro delle persone giuridiche. Qui si coglie una differenza con le persone giuridiche private che oggi, in base al disposto dell'articolo 1, n. 1, del D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, «*acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento determinato dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche*» (a norma delle disposizioni previgenti [artt. 12, 33-35 cod. civ., e art. 22 ss. delle disposizioni di attuazione del cod. civ.] la iscrizione nel registro delle persone giuridiche aveva effetti meramente dichiarativi-pubblicità, distinguendosi tra decreto di riconoscimento e iscrizione nel registro. Non a caso l'omissione della pubblicità non comportava nullità o inefficacia dell'atto posto in essere dalla persona giuridica, ma solo l'inopponibilità dell'atto stesso a terzi, a meno che non si provasse che costoro ne fossero ugualmente a conoscenza [art. 34 c.c.]).

Nella volontà del legislatore, l'iscrizione dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto nel registro delle persone giuridiche è posta a tutela dei terzi che entrino in rapporti negoziali con l'ente; ma, a ben vedere, essa è posta anche a tutela dell'ente e della autonomia della Chiesa, perché dalla avvenuta iscrizione discende l'indiscutibilità del rilievo civilistico dei controlli canonici.

La conseguenza dunque è che la mancanza di iscrizione è generatrice di nullità – o, meglio, di annullabilità – dei negozi conclusi da parte di enti non registrati. Si deve dire però che su questo punto la letteratura non è concorde: secondo diversa posizione dottrinale, infatti, la mancata iscrizione nel registro delle persone giuridiche non inciderebbe sulla capacità di

³ Oggi si provvede con decreto del Ministro dell'interno (L. 12.1.1991, n. 13), senza obbligo di parere del Consiglio di Stato (art. 17, n. 26, L. 15.5.1997, n. 127).

agire dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, ma avrebbe solo come conseguenza la responsabilità personale e solidale degli amministratori per le obbligazioni assunte⁴.

Altro *elemento caratterizzante* è dato, infine, in materia di controlli sulla vita patrimoniale e sull'amministrazione dei beni degli enti ecclesiastici. In base alla legge n. 222, infatti, i controlli previsti dal diritto comune per le persone giuridiche private (art. 19 ss. cod. civ.) sono sostituiti dai controlli e dai limiti di rappresentanza previsti dal codice di diritto canonico (oltre che dagli statuti così come risultanti dal registro delle persone giuridiche), con la conseguenza che, nel caso della loro omissione, l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto potrà far valere nei termini di legge l'invalidità del negozio giuridico oppure, nel caso sia parte convenuta, ecceperla (art. 18 L. n. 222). Gli unici controlli civili previsti, originariamente, dalla legge n. 222 erano quelli relativi alla autorizzazione agli acquisti per tutte le persone giuridiche (art. 17 L. n. 222; ma tali controlli sono stati abrogati dall'art. 13 della L. 15.5.1997, n. 127, modificato dalla L. 22.6.2000, n. 192).

4. Conclusioni

Le prospettive aperte dal dettato costituzionale orientavano, dunque, verso la considerazione degli enti ecclesiastici come un "*tertium genus*" tra gli enti pubblici e le persone giuridiche private, o se si vuole un "*quartum genus*", se si considerano le persone giuridiche straniere operanti in Italia. Detta categoria, dopo la legge n. 222, appare regolata da una disciplina giuridica peculiare sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello oggettivo, caratterizzata da un riparto di competenze tra legislatore canonico e legislatore civile.

Le caratteristiche proprie dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, ricavabili dall'ordito originario della ricordata legge del 1985, risultano sostanzialmente in attuazione di principi costituzionali:

- a) innanzitutto il principio dualistico per cui, posta la distinzione fra ordinamenti indipendenti e sovrani ciascuno nel proprio ambito, da un lato si nega la sussistenza di una "competenza delle competenze" a favore di un ordinamento rispetto all'altro, e dall'altro lato si pone la regola della sana collaborazione per la determinazione della regolamentazione di materie di comune interesse;
- b) in secondo luogo il principio della libertà religiosa *istituzionale*, che significa libertà per la Chiesa di modellare le proprie strutture interne secondo

⁴ E ciò similmente agli enti di fatto di cui all'art. 38 cod. civ. Inoltre, nel caso di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti ma non registrati, non potrebbero essere opposte a terzi le limitazioni del potere di rappresentanza non risultanti a causa della mancata iscrizione e salva prova contraria della loro conoscenza (art. 19 cod. civ.). In tal senso S. BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna 1992, p. 87 ss.

la propria natura e le proprie finalità, vedendole così come sono riconoscibili nell'ordinamento civile;

- c) in terzo luogo il principio della libertà religiosa *individuale e collettiva*, che se da un lato postula il riconoscimento civile delle forme aggregative e fondazionali nate per finalità religiose, con una disciplina giuridica rispettosa della loro identità; dall'altro lato postula quel riconoscimento come strumentale al soddisfacimento dei bisogni religiosi e alla rimozione degli ostacoli che, in concreto, possono impedire la fruizione delle libertà in materia religiosa.

In sostanza il legislatore del 1985, esprimendo chiaramente il processo di armonizzazione delle disposizioni concordatarie sugli enti al quadro costituzionale, si è sforzato di forgiare una disciplina peculiare, riflesso della peculiarità data dal fatto insolito della sussistenza di due sovranità sullo stesso territorio e – almeno potenzialmente – sugli stessi soggetti giuridici.

Cenni di bibliografia

Sulla genesi della legislazione piemontese-sarda e del Regno d'Italia in tema di proprietà ecclesiastica cf A.C. JEMOLO, *La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia (1848-1888)*, con premessa di F. Margiotta Broglio, Il Mulino, Bologna 1974.

Per una prima interpretazione sistematica delle norme pattizie del 1929, particolarmente rilevante perché a cura del Direttore Generale del Fondo per il culto del tempo, vedasi: R. JACUZIO, *Commento della nuova legislazione in materia ecclesiastica*, con prefazione di Alfredo Rocco, UTET, Torino 1932.

Una ampia e precisa sintesi critica della normativa pattizia del 1929 sugli enti in T. MAURO, *Enti ecclesiastici (diritto ecclesiastico)*, in *Enciclopedia del diritto*, pp. 1000-1039, con numerosi riferimenti bibliografici. Del Mauro, che fu certamente il migliore studioso degli enti ecclesiastici, si veda anche, per le necessarie correlazioni, *Enti ecclesiastici (diritto canonico)*, ivi, pp. 982-999.

Una lettura delle disposizioni costituzionali in materia ecclesiastica in G. DALLA TORRE, *Il fattore religioso nella Costituzione. Analisi e interpretazioni*, 2^a ed., Giappichelli, Torino 2003.

Per il procedimento di revisione della legislazione ecclesiastica si rinvia a G. DALLA TORRE, *La riforma della legislazione ecclesiastica. Testi e documenti per una ricostruzione storica*, Patron, Bologna 1985, in cui sono tra l'altro pubblicate le diverse bozze dei testi di revisione del Concordato del 1929.

Per il diritto vigente, oltre alla manualistica di diritto ecclesiastico e le voci delle maggiori enciclopedie, assolutamente fondamentali i contributi di

S. BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, Il Mulino, Bologna 1992; P. CAVANA, *Enti ecclesiastici e controlli confessionali*, vol. I, *Gli enti ecclesiastici nel sistema pattizio*, vol. II, *Il regime dei controlli confessionali*, Giappichelli, Torino 2002; A. BETTETINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831*, in Commentario del codice civile a cura di P. Schlesinger e F. D. Busnelli, Giuffré, Milano 2005.

Si vedano inoltre: AA.VV., *Enti ecclesiastici e attività notarile*, a cura di V. Tozzi, Novene, Napoli 1989; G. LEZIROLI, *Il riconoscimento degli enti ecclesiastici*, Giuffré, Milano 1990; P. PICCOZZA, *L'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto*, Giuffré, Milano 1992; AA.VV., *Il nuovo regime giuridico degli enti e dei beni ecclesiastici*, a cura di A. Carisaghi, Vita e Pensiero, Milano 1993; AA.VV., *L'autorizzazione agli acquisti degli enti ecclesiastici*, a cura di G. Feliciani, Vita e Pensiero, Milano 1993; P. CLEMENTI-G. COLOMBO-C. REDAELLI, *Gli enti religiosi. Natura giuridica e regime tributario. Le attività istituzionali e commerciali. La contabilità e il bilancio*, Il Sole-24 Ore, Milano 1999; A. FUCCILLO, *Le nuove frontiere dell'ecclesiasticità degli enti. Struttura e funzione delle associazioni ecclesiastiche*, Novene, Napoli 1999; P. LO IACONO, *La natura funzionale della personalità giuridica nel diritto ecclesiastico*, Novene, Napoli, 2000; P. RONZANI, *Il regime tributario degli enti ecclesiastici*, Cedam, Padova 2000; G. RIVETTI, *La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici. Profili di specialità tra attività no profit o for profit*, 2^a ed., Giuffré, Milano 2008; M.C. FOLLIERO, *Enti religiosi e non profit tra welfare state e welfare community. La transizione*, 2^a ed., Giappichelli, Torino 2010.

Con un taglio più pratico A. PANEPINTO-M. BLASI, *Manuale degli enti ecclesiastici*, Buffetti Editore, Roma 2009.

L. 20 maggio 1985, n. 222

Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi

TITOLO I

Enti ecclesiastici civilmente riconosciuti

1. Gli enti costituiti o approvati dall'autorità ecclesiastica, aventi sede in Italia, i quali abbiano fine di religione o di culto, possono essere riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili con decreto del Presidente della Repubblica, udito il parere del Consiglio di Stato.

2. Sono considerati aventi fine di religione o di culto gli enti che fanno parte della costituzione gerarchica della Chiesa, gli istituti religiosi e i seminari. Per altre persone giuridiche canoniche, per le fondazioni e in genere per gli enti ecclesiastici che non abbiano personalità giuridica nell'ordinamento della Chiesa, il fine di religione o di culto è accertato di volta in volta, in conformità alle disposizioni dell'articolo 16.

L'accertamento di cui al comma precedente è diretto a verificare che il fine di religione o di culto sia costitutivo ed essenziale dell'ente, anche se connesso a finalità di carattere caritativo previste dal diritto canonico.

3. Il riconoscimento della personalità giuridica è concesso su domanda di chi rappresenta l'ente secondo il diritto canonico, previo assenso dell'autorità ecclesiastica competente, ovvero su domanda di questa.

4. Gli enti ecclesiastici che hanno la personalità giuridica nell'ordinamento dello Stato assumono la qualifica di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti.

5. Gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti devono iscriversi nel registro delle persone giuridiche.

Nel registro, con le indicazioni prescritte dagli articoli 33 e 34 del codice civile, devono risultare le norme di funzionamento e i poteri degli organi di rappresentanza dell'ente. Agli enti ecclesiastici non può comunque essere fatto, ai fini della registrazione, un trattamento diverso da quello previsto per le persone giuridiche private.

I provvedimenti previsti dagli articoli 19 e 20 delle presenti norme sono trasmessi d'ufficio per l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche.

6. Gli enti ecclesiastici già riconosciuti devono richiedere l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche entro due anni dalla entrata in vigore delle presenti norme. La Conferenza episcopale italiana deve richiedere l'iscrizione entro il 30 settembre 1986. Gli Istituti per il sostentamento del clero, le diocesi e le parrocchie devono richiedere l'iscrizione entro il 31 dicembre 1989.

Decorsi tali termini, gli enti ecclesiastici di cui ai commi precedenti potranno concludere negozi giuridici solo previa iscrizione nel registro predetto.

7. Gli istituti religiosi e le società di vita apostolica non possono essere riconosciuti se non hanno la sede principale in Italia. Le province italiane di istituti religiosi e di società di vita apostolica non possono essere riconosciuti se non sono rappresen-

tati, giuridicamente e di fatto, da cittadini italiani aventi il domicilio in Italia. Questa disposizione non si applica alle case generalizie e alle procure degli istituti religiosi e delle società di vita apostolica.

Resta salvo quanto dispone l'articolo 9.

8. Gli istituti religiosi di diritto diocesano possono essere riconosciuti soltanto previo assenso della Santa Sede e sempre che sussistano garanzie di stabilità.

9. Le società di vita apostolica e le associazioni pubbliche di fedeli possono essere riconosciute soltanto previo assenso della Santa Sede e sempre che non abbiano carattere locale.

10. Le associazioni costituite o approvate dall'autorità ecclesiastica non riconoscibili a norma dell'articolo precedente, possono essere riconosciute alle condizioni previste dal codice civile.

Esse restano in tutto regolate dalle leggi civili, salvi la competenza dell'autorità ecclesiastica circa la loro attività di religione o di culto e i poteri della medesima in ordine agli organi statutari.

In ogni caso è applicabile l'articolo 3 delle presenti norme.

11. Il riconoscimento delle chiese è ammesso solo se aperte al culto pubblico e non annesse ad altro ente ecclesiastico, e sempre che siano fornite dei mezzi sufficienti per la manutenzione e la officatura.

12. Le fondazioni di culto possono essere riconosciute quando risultino la sufficienza dei mezzi per il raggiungimento dei fini e la rispondenza alle esigenze religiose della popolazione.

13. La Conferenza episcopale italiana acquista la personalità giuridica civile, quale ente ecclesiastico, con l'entrata in vigore delle presenti norme.

14. Dal 1° gennaio 1987, su richiesta dell'autorità ecclesiastica competente, può essere revocato il riconoscimento civile ai capitoli cattedrali o collegiali non più rispondenti a particolari esigenze o tradizioni religiose e culturali della popolazione. Nuovi capitoli possono essere civilmente riconosciuti solo a seguito di soppressione o fusione di capitoli già esistenti o di revoca del loro riconoscimento civile.

15. Gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti possono svolgere attività diverse da quelle di religione o di culto, alle condizioni previste dall'articolo 7, n. 3, secondo comma, dell'accordo del 18 febbraio 1984.

16. Agli effetti delle leggi civili si considerano comunque:

- a) attività di religione o di culto quelle 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;
- b) attività diverse da quelle di religione o di culto quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro.

17. Per gli acquisti degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti si applicano le disposizioni delle leggi civili relative alle persone giuridiche.

18. Ai fini dell'invalidità o inefficacia di negozi giuridici posti in essere da enti ec-

clesiastici non possono essere opposte a terzi, che non ne fossero a conoscenza, le limitazioni dei poteri di rappresentanza o l'omissione di controlli canonici che non risultino dal codice di diritto canonico o dal registro delle persone giuridiche.

19. Ogni mutamento sostanziale nel fine, nella destinazione dei beni e nel modo di esistenza di un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto acquista efficacia civile mediante riconoscimento con decreto del Presidente della Repubblica, udito il parere del Consiglio di Stato.

In caso di mutamento che faccia perdere all'ente uno dei requisiti prescritti per il suo riconoscimento può essere revocato il riconoscimento stesso con decreto del Presidente della Repubblica, sentita l'autorità ecclesiastica e udito il parere del Consiglio di Stato.

20. La soppressione degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e la loro estinzione per altre cause hanno efficacia civile mediante l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche del provvedimento dell'autorità ecclesiastica competente che sopprime l'ente o ne dichiara l'avvenuta estinzione.

L'autorità ecclesiastica competente trasmette il provvedimento al Ministro dell'interno che, con proprio decreto, dispone l'iscrizione di cui al primo comma e provvede alla devoluzione dei beni dell'ente soppresso o estinto.

Tale devoluzione avviene secondo quanto prevede il provvedimento ecclesiastico, salvi in ogni caso la volontà dei disponenti, i diritti dei terzi e le disposizioni statutarie, e osservate, in caso di trasferimento ad altro ente, le leggi civili relative agli acquisti delle persone giuridiche.

TITOLO II

Beni ecclesiastici e sostentamento del clero

21. In ogni diocesi viene eretto, entro il 30 settembre 1986, con decreto del Vescovo diocesano, l'Istituto per il sostentamento del clero previsto dal canone 1274 del codice di diritto canonico.

Mediante accordo tra i Vescovi interessati, possono essere costituiti Istituti a carattere interdiocesano, equiparati, ai fini delle presenti norme, a quelli diocesani.

La Conferenza episcopale italiana erige, entro lo stesso termine, l'Istituto centrale per il sostentamento del clero, che ha il fine di integrare le risorse degli Istituti di cui ai commi precedenti.

22. L'Istituto centrale e gli altri Istituti per il sostentamento del clero acquistano la personalità giuridica civile dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Ministro dell'interno, che conferisce ad essi la qualifica di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto.

Il decreto è emanato entro sessanta giorni dalla data di ricezione dei relativi provvedimenti canonici.

La procedura di cui ai commi precedenti si applica anche al riconoscimento civile dei decreti canonici di fusione di Istituti diocesani o di separazione di Istituti a carattere interdiocesano emanati entro il 30 settembre 1989.

23. Lo statuto di ciascun Istituto per il sostentamento del clero è emanato dal Vescovo diocesano in conformità alle disposizioni della Conferenza episcopale italiana.

In ogni caso, almeno un terzo dei membri del consiglio di amministrazione di ciascun Istituto è composto da rappresentanti designati dal clero diocesano su base elettiva.

24. Dal 1° gennaio 1987 ogni Istituto provvede, in conformità allo statuto, ad assicurare, nella misura periodicamente determinata dalla Conferenza episcopale italiana, il congruo e dignitoso sostentamento del clero che svolge servizio in favore della diocesi, salvo quanto previsto dall'articolo 51.

Si intende per servizio svolto in favore della diocesi, ai sensi del canone 1274, paragrafo 1, del codice di diritto canonico, l'esercizio del ministero come definito nelle disposizioni emanate dalla Conferenza episcopale italiana.

I sacerdoti che svolgono tale servizio hanno diritto a ricevere la remunerazione per il proprio sostentamento, nella misura indicata nel primo comma, da parte degli enti di cui agli articoli 33, lettera a) e 34, primo comma, per quanto da ciascuno di essi dovuto.

25. La remunerazione di cui agli articoli 24, 33, lettera a) e 34 è equiparata, ai soli fini fiscali, al reddito da lavoro dipendente.

L'Istituto centrale opera, su tale remunerazione, le ritenute fiscali e versa anche, per i sacerdoti che vi siano tenuti, i contributi previdenziali e assistenziali previsti dalle leggi vigenti.

26. Gli istituti religiosi, le loro province e case civilmente riconosciuti, possono, per ciascuno dei propri membri che prestino continuamente opera in attività commerciali svolte dall'ente, dedurre, ai fini della determinazione del reddito di impresa, se inerente alla sua produzione e in sostituzione degli altri costi e oneri relativi alla prestazione d'opera, ad eccezione di quelli previdenziali, un importo pari all'ammontare del limite minimo annuo previsto per le pensioni corrisposte dal Fondo pensioni dei lavoratori dipendenti dell'Istituto nazionale di previdenza sociale.

Con decreto del Ministro delle finanze è determinata la documentazione necessaria per il riconoscimento di tali deduzioni.

Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano dal periodo di imposta successivo a quello di entrata in vigore delle presenti norme.

27. L'Istituto centrale e gli altri Istituti per il sostentamento del clero possono svolgere anche funzioni previdenziali integrative autonome per il clero.

Gli Istituti diocesani destinano, in conformità ad apposite norme statutarie, una quota delle proprie risorse per sovvenire alle necessità che si manifestino nei casi di abbandono della vita ecclesiastica da parte di coloro che non abbiano altre fonti sufficienti di reddito.

28. Con il decreto di erezione di ciascun Istituto sono contestualmente estinti la mensa vescovile, i benefici capitolari, parrocchiali, vicariali curati o comunque denominati, esistenti nella diocesi, e i loro patrimoni sono trasferiti di diritto all'Istituto stesso, restando peraltro estinti i diritti attribuiti ai beneficiari dal canone 1473 del codice di diritto canonico del 1917.

Con il decreto predetto o con decreto integrativo sono elencati i benefici estinti a norma del comma precedente.

Il riconoscimento civile dei provvedimenti canonici di cui ai commi precedenti avviene con le modalità e nei termini previsti dall'articolo 22.

L'Istituto succede ai benefici estinti in tutti i rapporti attivi e passivi.

29. Con provvedimenti dell'autorità ecclesiastica competente, vengono determinate entro il 30 settembre 1986, la sede e la denominazione delle diocesi e delle parrocchie costituite nell'ordinamento canonico.

Tali enti acquistano la personalità giuridica civile dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Ministro dell'interno che conferisce alle singole diocesi e parrocchie la qualifica di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto.

Il decreto è emanato entro sessanta giorni dalla data di ricezione dei relativi provvedimenti canonici.

Con provvedimenti del Vescovo diocesano gli edifici di culto, gli episcopi, le case canoniche, gli immobili adibiti ad attività educative o caritative o ad altre attività pastorali, i beni destinati interamente all'adempimento di oneri di culto ed ogni altro bene o attività che non fa parte della dote redditizia del beneficio, trasferiti all'Istituto a norma dell'articolo 28, sono individuati e assegnati a diocesi, parrocchie e capitoli non soppressi.

30. Con l'acquisto, da parte della parrocchia, della personalità giuridica a norma dell'articolo 29, si estingue, ove esistente, la personalità giuridica della chiesa parrocchiale e il suo patrimonio è trasferito di diritto alla parrocchia, che succede all'ente estinto in tutti i rapporti attivi e passivi.

Con il provvedimento di cui al primo comma dell'articolo 29, l'autorità ecclesiastica competente comunica anche l'elenco delle chiese parrocchiali estinte.

Tali enti perdono la personalità giuridica civile dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Ministro dell'interno, che priva le singole chiese parrocchiali della qualifica di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto.

Il decreto è emanato entro sessanta giorni dalla data di ricezione dei relativi provvedimenti canonici.

Le disposizioni dei commi precedenti si applicano anche all'estinzione di chiese cattedrali e al trasferimento dei loro patrimoni alle rispettive diocesi qualora la autorità ecclesiastica adotti i relativi provvedimenti canonici.

31. Fino al 31 dicembre 1989 i trasferimenti di cui agli articoli 22, terzo comma, 28, 29, 30 e tutti gli atti e adempimenti necessari a norma di legge sono esenti da ogni tributo e onere.

Le trascrizioni e le volture catastali relative ai trasferimenti previsti dagli articoli 29 e 30 avvengono sulla base dei decreti ministeriali di cui ai medesimi articoli senza necessità di ulteriori atti o documentazioni, salve, per le iscrizioni tavolari, le indicazioni previste dalle leggi vigenti in materia.

Nelle diocesi per il cui territorio vige il catasto con il sistema tavolare, i decreti di cui all'articolo 28 possono provvedere alla ripartizione dei beni immobili degli enti estinti tra l'Istituto diocesano per il sostentamento del clero e gli altri enti indicati nell'articolo 29, ultimo comma, che ad essi succedono.

Analogamente si procede per i trasferimenti di cui agli articoli 55 e 69.

32. Le liberalità disposte con atto anteriore al 1° luglio 1987 a favore di un beneficio ecclesiastico sono devolute all'Istituto diocesano per il sostentamento del clero, qualora la successione si apra dopo l'estinzione del beneficio o la donazione non sia stata da questo accettata prima dell'estinzione.

Analogamente le liberalità disposte a favore di una chiesa parrocchiale o cattedrale sono devolute rispettivamente alla parrocchia o diocesi che ad essa succede a norma dell'articolo 30.

33. I sacerdoti di cui all'articolo 24 comunicano annualmente all'Istituto diocesano per il sostentamento del clero:

- a) la remunerazione che, secondo le norme stabilite dal Vescovo diocesano, sentito il Consiglio presbiterale, ricevono dagli enti ecclesiastici presso i quali esercitano il ministero;
- b) gli stipendi eventualmente ad essi corrisposti da altri soggetti.

34. L'Istituto verifica, per ciascun sacerdote, i dati ricevuti a norma dell'articolo 33. Qualora la somma dei proventi di cui al medesimo articolo non raggiunga la misura determinata dalla Conferenza episcopale italiana a norma dell'articolo 24, primo comma, l'Istituto stabilisce la integrazione spettante, dandone comunicazione all'interessato.

La Conferenza episcopale italiana stabilisce procedure accelerate di composizione o di ricorso contro i provvedimenti dell'Istituto. Tali procedure devono assicurare un'adeguata rappresentanza del clero negli organi competenti per la composizione o la definizione dei ricorsi.

Contro le decisioni di tali organi sono ammessi il ricorso gerarchico al Vescovo diocesano e gli ulteriori rimedi previsti dal diritto canonico.

I ricorsi non hanno effetto sospensivo, salvo il disposto del canone 1737, paragrafo 3, del codice di diritto canonico.

35. Gli Istituti diocesani per il sostentamento del clero provvedono all'integrazione di cui all'articolo 34 con i redditi del proprio patrimonio.

Qualora tali redditi risultino insufficienti, gli Istituti richiedono all'Istituto centrale la somma residua necessaria ad assicurare ad ogni sacerdote la remunerazione nella misura stabilita.

Parte degli eventuali avanzi di gestione è versata all'Istituto centrale nella misura periodicamente stabilita dalla Conferenza episcopale italiana.

36. Per le alienazioni e per gli altri negozi di cui al canone 1295 del codice di diritto canonico, di valore almeno tre volte superiore a quello massimo stabilito dalla Conferenza episcopale italiana ai sensi del canone 1292, paragrafi 1 e 2, l'Istituto diocesano per il sostentamento del clero dovrà produrre alla Santa Sede il parere della Conferenza episcopale italiana ai fini della prescritta autorizzazione.

37. L'Istituto per il sostentamento del clero che intende vendere, a soggetti diversi da quelli indicati nel terzo comma, un immobile per un prezzo superiore a lire 1.500 milioni, deve darne, con atto notificato, comunicazione al Prefetto della provincia nella quale è ubicato l'immobile, dichiarando il prezzo e specificando le modalità di pagamento e le altre condizioni essenziali alle quali la vendita dovrebbe essere conclusa.

Entro sei mesi dalla ricezione della proposta, il Prefetto comunica all'Istituto, con atto notificato, se e quale ente tra quelli indicati al successivo comma intende acquistare il bene per le proprie finalità istituzionali, alle condizioni previste nella proposta di vendita, trasmettendo contestualmente copia autentica della deliberazione di acquisto alle medesime condizioni da parte dell'ente pubblico.

Il Prefetto, nel caso di più enti interessati all'acquisto, sceglie secondo il seguente ordine di priorità: Stato, comune, università degli studi, regione, provincia.

Il relativo contratto di vendita è stipulato entro due mesi dalla notifica della comunicazione di cui al secondo comma.

Il pagamento del prezzo, qualora acquirente sia un ente pubblico diverso dallo Sta-

to, deve avvenire entro due mesi dalla stipulazione del contratto, salva diversa pattuizione.

Qualora acquirente sia lo Stato, il prezzo di vendita deve essere pagato, salva diversa pattuizione, nella misura del quaranta per cento entro due mesi dalla data di registrazione del decreto di approvazione del contratto, e, per la parte residua, entro quattro mesi da tale data.

Le somme pagate dall'acquirente oltre tre mesi dalla notificazione di cui al secondo comma, sono rivalutate, salva diversa pattuizione, a norma dell'articolo 38.

Qualora la comunicazione di cui al secondo comma non sia notificata entro il termine di decadenza ivi previsto, l'Istituto può vendere liberamente l'immobile a prezzo non inferiore e a condizioni non diverse rispetto a quelli comunicati al Prefetto.

Il contratto di vendita stipulato in violazione dell'obbligo di cui al primo comma, ovvero per un prezzo inferiore o a condizioni diverse rispetto a quelli comunicati al Prefetto, è nullo.

Le disposizioni precedenti non si applicano quando:

- a) acquirente del bene sia un ente ecclesiastico;
- b) esistano diritti di prelazione, sempre che i soggetti titolari li esercitino.

La comunicazione di cui al primo comma deve essere rinnovata qualora la vendita a soggetti diversi da quelli indicati al terzo comma avvenga dopo tre anni dalla data di notificazione.

38. Le somme di cui al primo e settimo comma dell'articolo precedente sono rivalutate in misura pari alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati verificate:

- a) nel caso del primo comma, tra il mese precedente l'entrata in vigore delle presenti norme e quello di comunicazione della proposta;
- b) nel caso del settimo comma, tra il mese precedente il termine ivi indicato e quello del pagamento.

39. L'Istituto centrale per il sostentamento del clero è amministrato da un consiglio composto per almeno un terzo dei suoi membri da rappresentanti designati dal clero secondo modalità che verranno stabilite dalla Conferenza episcopale italiana.

Il presidente e gli altri componenti sono designati dalla Conferenza episcopale italiana.

40. Le entrate dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero sono costituite principalmente dalle oblazioni versate a norma dell'articolo 46 e dalle somme di cui all'articolo 41, secondo comma.

41. La Conferenza episcopale italiana determina annualmente le destinazioni delle somme ricevute ai sensi dell'articolo 47 nell'ambito delle sole finalità previste dall'articolo 48.

Le somme che la Conferenza episcopale italiana destina al sostentamento del clero sono trasferite all'Istituto centrale.

42. Ogni Istituto per il sostentamento del clero, prima dell'inizio di ciascun esercizio, comunica all'Istituto centrale il proprio stato di previsione, corredato dalla richiesta di integrazione di cui all'articolo 35, secondo comma.

L'Istituto centrale, verificati i dati dello stato di previsione, provvede alle erogazioni necessarie.

43. Ogni Istituto per il sostentamento del clero, alla chiusura di ciascun esercizio, invia all'Istituto centrale una relazione consuntiva, nella quale devono essere indicati in particolare i criteri e le modalità di corresponsione ai singoli sacerdoti delle somme ricevute a norma dell'articolo 35.

44. La Conferenza episcopale italiana trasmette annualmente all'autorità statale competente un rendiconto relativo alla effettiva utilizzazione delle somme di cui agli articoli 46, 47 e 50, terzo comma, e lo pubblica sull'organo ufficiale della stessa Conferenza.

Tale rendiconto deve comunque precisare:

- a) il numero dei sacerdoti che svolgono servizio in favore delle diocesi;
- b) la somma stabilita dalla Conferenza per il loro dignitoso sostentamento;
- c) l'ammontare complessivo delle somme di cui agli articoli 46 e 47 destinate al sostentamento del clero;
- d) il numero dei sacerdoti a cui con tali somme è stata assicurata l'intera remunerazione;
- e) il numero dei sacerdoti a cui con tali somme è stata assicurata una integrazione;
- f) l'ammontare delle ritenute fiscali e dei versamenti previdenziali e assistenziali operati ai sensi dell'articolo 25;
- g) gli interventi finanziari dell'Istituto centrale a favore dei singoli Istituti per il sostentamento del clero;
- h) gli interventi operati per le altre finalità previste dall'articolo 48.

La Conferenza episcopale italiana provvede a diffondere adeguata informazione sul contenuto di tale rendiconto e sugli scopi ai quali ha destinato le somme di cui all'articolo 47.

45. Le disposizioni vigenti in materia di imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili appartenenti ai benefici ecclesiastici si applicano agli immobili appartenenti agli Istituti per il sostentamento del clero

46. A decorrere dal periodo d'imposta 1989 le persone fisiche possono dedurre dal proprio reddito complessivo le erogazioni liberali in denaro, fino all'importo di lire due milioni, a favore dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero della Chiesa cattolica italiana.

Le relative modalità sono determinate con decreto del Ministro delle finanze.

47. Le somme da corrispondere a far tempo dal 1° gennaio 1987 e sino a tutto il 1989 alla Conferenza episcopale italiana e al Fondo edifici di culto in forza delle presenti norme sono iscritte in appositi capitoli dello stato di previsione del Ministero del tesoro, verso contestuale soppressione del capitolo n. 4493 del medesimo stato di previsione, dei capitoli n. 2001, n. 2002, n. 2031 e n. 2071 dello stato di previsione del Ministero dell'interno, nonché del capitolo n. 7871 dello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici.

A decorrere dall'anno finanziario 1990 una quota pari all'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, liquidata dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali, è destinata, in parte, a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale e, in parte, a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica.

Le destinazioni di cui al comma precedente vengono stabilite sulla base delle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi. In caso di scelte non espresse da parte dei contribuenti, la destinazione si stabilisce in pro-

porzione alle scelte espresse.

Per gli anni finanziari 1990, 1991 e 1992 lo Stato corrisponde, entro il mese di marzo di ciascun anno, alla Conferenza episcopale italiana, a titolo di anticipo e salvo conguaglio complessivo entro il mese di giugno 1996, una somma pari al contributo alla stessa corrisposto nell'anno 1989, a norma dell'articolo 50.

A decorrere dall'anno finanziario 1993, lo Stato corrisponde annualmente, entro il mese di giugno, alla Conferenza episcopale italiana, a titolo di anticipo e salvo conguaglio entro il mese di gennaio del terzo periodo d'imposta successivo, una somma calcolata sull'importo liquidato dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali relative al terzo periodo d'imposta precedente con destinazione alla Chiesa cattolica.

48. Le quote di cui all'articolo 47, secondo comma, sono utilizzate: dallo Stato per interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione di beni culturali; dalla Chiesa cattolica per esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo.

49. Al termine di ogni triennio successivo al 1989, una apposita commissione paritetica, nominata dall'autorità governativa e dalla Conferenza episcopale italiana, procede alla revisione dell'importo deducibile di cui all'articolo 46 e alla valutazione del gettito della quota IRPEF di cui all'articolo 47, al fine di predisporre eventuali modifiche.

50. I contributi e concorsi nelle spese a favore delle Amministrazioni del Fondo per il culto e del Fondo di beneficenza e religione nella città di Roma di cui al capitolo n. 4493 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1984, gli assegni al personale ecclesiastico ex palatino, le spese concernenti l'inventario degli stati patrimoniali degli istituti ecclesiastici e il contributo per integrare i redditi dei Patrimoni riuniti ex economali destinati a sovvenire il clero particolarmente benemerito e bisognoso e a favorire scopi di culto, di beneficenza e di istruzione, iscritti, rispettivamente, ai capitoli n. 2001, n. 2002, n. 2031 e n. 2071 dello stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1984, nonché le spese di concorso dello Stato nella costruzione e ricostruzione di chiese di cui al capitolo n. 7871 dello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1984, sono corrisposti, per gli anni finanziari 1985 e 1986, negli stessi importi risultanti dalle previsioni finali dei predetti capitoli per l'anno 1984, al netto di eventuali riassegnazioni per il pagamento di residui passivi perenti. Lo stanziamento del suddetto capitolo n. 4493 dello stato di previsione del Ministero del tesoro sarà comunque integrato dell'importo necessario per assicurare negli anni 1985 e 1986 le maggiorazioni conseguenti alle variazioni dell'indennità integrativa speciale, di cui alla *legge 27 maggio 1959, n. 324*, e successive modificazioni e integrazioni, che si registreranno negli anni medesimi.

Per gli anni 1985 e 1986 i suddetti contributi, concorsi, assegni e spese continuano ad essere corrisposti nelle misure di cui al comma precedente, rispettivamente alle Amministrazioni del Fondo per il culto, del Fondo di beneficenza e religione nella città di Roma e dei Patrimoni riuniti ex economali, nonché al Ministero dei lavori pubblici per la costruzione e la ricostruzione di chiese.

Per ciascuno degli anni 1987, 1988 e 1989 gli stessi contributi, concorsi, assegni e spese, aumentati del 5 per cento, rispetto all'importo dell'anno precedente, sono invece corrisposti alla Conferenza episcopale italiana, ad eccezione della somma di lire 3.500 milioni annui che verrà corrisposta, a decorrere dall'anno 1987, al Fondo

edifici di culto di cui all'articolo 55 delle presenti norme.

Le erogazioni alla Conferenza episcopale italiana, da effettuarsi in unica soluzione entro il 20 gennaio di ciascun anno, avvengono secondo modalità che sono determinate con decreto del Ministro del tesoro. Tali modalità devono, comunque, consentire l'adempimento degli obblighi di cui al successivo articolo 51 e il finanziamento dell'attività per il sostentamento del clero dell'Istituto di cui all'articolo 21, terzo comma.

Resta a carico del bilancio dello Stato il pagamento delle residue annualità dei limiti di impegno iscritti, sino a tutto l'anno finanziario 1984, sul capitolo n. 7872 dello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici.

51. Le disposizioni di cui al *regio decreto 29 gennaio 1931, n. 227*, e successive modifiche e integrazioni, sono abrogate dal 1° gennaio 1985, salvo quanto stabilito nel precedente articolo 50.

Le somme liquidate per l'anno 1984 a titolo di supplemento di congrua, onorari e spese di culto continuano ad essere corrisposte, in favore dei medesimi titolari, nel medesimo ammontare e con il medesimo regime fiscale, previdenziale e assistenziale per il periodo 1° gennaio 1985-31 dicembre 1986, aumentate delle maggiorazioni di cui al primo comma del precedente articolo 50 conseguenti alle variazioni dell'indennità integrativa speciale per gli anni 1985 e 1986. Il pagamento viene effettuato in rate mensili posticipate con cadenza il giorno 25 di ciascun mese e il giorno 20 del mese di dicembre.

L'Ordinario diocesano, in caso di mutamenti della titolarità o di estinzione di uffici ecclesiastici, chiede al Prefetto della provincia competente per territorio la modifica della intestazione dei relativi titoli di spesa in favore di altro sacerdote che svolga servizio per la diocesi.

Per gli anni 1987, 1988 e 1989 la Conferenza episcopale italiana assume, in conformità al titolo II delle presenti norme, tutti gli impegni e oneri ai quali facevano fronte i contributi e concorsi che vengono ad essa corrisposti ai sensi dell'articolo 50, terzo comma; assicurando in particolare la remunerazione dei titolari degli uffici ecclesiastici congruati.

Nei medesimi anni potrà essere avviato il nuovo sistema di sostentamento del clero anche per gli altri sacerdoti che svolgono servizio in favore della diocesi, a norma dell'articolo 24.

Dal 1° gennaio 1990 le disposizioni del titolo II delle presenti norme si applicano, comunque, a tutti i sacerdoti che svolgono servizio in favore della diocesi.

52. Lo Stato continua ad esercitare fino al 31 dicembre 1986 la tutela per gli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione dei benefici ecclesiastici.

Dal 1° gennaio 1987 e fino al 31 dicembre 1989, i benefici eventualmente ancora esistenti non possono effettuare alienazioni di beni e altri atti eccedenti l'ordinaria amministrazione senza i provvedimenti canonici di autorizzazione. I contratti di vendita devono contenere gli estremi di tale autorizzazione, che determina anche le modalità di reimpiego delle somme ricavate.

53. Gli impegni finanziari per la costruzione di edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali sono determinati dalle autorità civili competenti secondo le disposizioni delle leggi 22 ottobre 1971, n. 865, e 28 gennaio 1977, n. 10, e successive modificazioni.

Gli edifici di culto e le pertinenti opere parrocchiali di cui al primo comma, costruiti con contributi regionali e comunali, non possono essere sottratti alla loro destina-

zione, neppure per effetto di alienazione, se non sono decorsi venti anni dalla erogazione del contributo.

Il vincolo è trascritto nei registri immobiliari. Esso può essere estinto prima del compimento del termine, d'intesa tra autorità ecclesiastica e autorità civile erogante, previa restituzione delle somme percepite a titolo di contributo, in proporzione alla riduzione del termine, e con rivalutazione determinata con le modalità di cui all'articolo 38.

Gli atti e i negozi che comportino violazione del vincolo sono nulli.

TITOLO III **Fondo edifici di culto**

54. Il Fondo per il culto e il Fondo di beneficenza e religione nella città di Roma sono soppressi dal 1° gennaio 1987.

Dalla stessa data sono soppresse anche le Aziende speciali di culto destinate, sotto varie denominazioni, a scopi di culto, di beneficenza e di religione, attualmente gestite dalle Prefetture della Repubblica.

Fino a tale data i predetti Fondi e Aziende continuano ad essere regolati dalle disposizioni vigenti.

55. Il patrimonio degli ex economati dei benefici vacanti e dei fondi di religione di cui all'*articolo 18 della legge 27 maggio 1929, n. 848*, del Fondo per il culto, del Fondo di beneficenza e religione nella città di Roma e delle Aziende speciali di culto, denominate Fondo clero veneto - gestione clero curato, Fondo clero veneto - gestione grande cartella, Azienda speciale di culto della Toscana, Patrimonio ecclesiastico di Grosseto, è riunito dal 1° gennaio, 1987 in patrimonio unico con la denominazione di Fondo edifici di culto.

Il Fondo edifici di culto succede in tutti i rapporti attivi e passivi degli enti, aziende e patrimoni predetti.

56. Il Fondo edifici di culto ha personalità giuridica ed è amministrato in base alle norme che regolano le gestioni patrimoniali dello Stato con i privilegi, le esenzioni e le agevolazioni fiscali ad esse riconosciuti.

57. L'amministrazione del Fondo edifici di culto è affidata al Ministero dell'interno, che la esercita a mezzo della Direzione generale degli affari dei culti e, nell'ambito provinciale, a mezzo dei prefetti.

Il Ministro dell'interno ha la rappresentanza giuridica del Fondo.

Il Ministro è coadiuvato da un consiglio di amministrazione, nominato su sua proposta dal Presidente della Repubblica, e composto da:

- il Presidente, designato dal Ministro dell'interno;
- il Direttore generale degli affari dei culti;
- 2 componenti designati dal Ministro dell'interno;
- 1 componente designato dal Ministro dei lavori pubblici;
- 1 componente designato dal Ministro per i beni culturali e ambientali;
- 3 componenti designati dalla Conferenza episcopale italiana.

Le attribuzioni del consiglio di amministrazione sono determinate con apposito regolamento.

58. I proventi del patrimonio del Fondo edifici di culto, integrati nella misura di cui

al terzo comma dell'articolo 50, sono utilizzati per la conservazione, il restauro, la tutela e la valorizzazione degli edifici di culto appartenenti al Fondo, nonché per gli altri oneri posti a carico del Fondo stesso.

La progettazione e l'esecuzione delle relative opere edilizie sono affidate, salve le competenze del Ministero per i beni culturali e ambientali, al Ministero dei lavori pubblici.

59. Il bilancio preventivo e quello consuntivo del Fondo edifici di culto sono sottoposti all'approvazione del Parlamento in allegato, rispettivamente, allo stato di previsione e al consuntivo del Ministero dell'interno.

60. Sono estinti, dal 1° gennaio 1987, i rapporti perpetui reali e personali in forza dei quali il Fondo edifici di culto, quale successore dei Fondi soppressi di cui al precedente articolo 54 e dei patrimoni di cui all'articolo 55, ha diritto di riscuotere canoni enfiteutici, censi, livelli e altre prestazioni in denaro o in derrate di ammontare non superiore a lire sessantamila annue.

L'equivalente in denaro delle prestazioni in derrate è determinato con i criteri di cui all'*articolo 1, secondo comma, della legge 22 luglio 1966, n. 607*.

Gli uffici percettori chiudono le relative partite contabili, senza oneri per i debitori, dandone comunicazione agli obbligati e agli uffici interessati.

61. Il Fondo edifici di culto, con effetto dal 1° gennaio 1987, affranca i canoni enfiteutici perpetui o temporanei la cui spesa grava sui bilanci dei Fondi, delle aziende e dei patrimoni soppressi di cui agli articoli 54 e 55, mediante il pagamento di una somma corrispondente a quindici volte il loro valore.

L'equivalente in denaro delle prestazioni in derrate è determinato con i criteri di cui all'*articolo 1, secondo comma, della legge 22 luglio 1966, n. 607*.

62. I contratti di locazione di immobili siti in Roma, Trento e Trieste a vantaggio del clero officiante, il cui onere grava sui bilanci del Fondo di beneficenza e religione nella città di Roma e dei Patrimoni riuniti ex economici, sono risolti a decorrere dal 1° gennaio 1987, salva la facoltà degli attuali beneficiari di succedere nei relativi contratti assumendone gli oneri.

In tali casi ad essi è liquidata una somma pari a cinque volte il canone annuo corrisposto aumentato del dieci per cento a titolo di contributo per le spese di volturazione e registrazione dei contratti.

63. L'affrancazione di tutte le altre prestazioni che gravano sui Fondi, aziende e patrimoni soppressi, di cui agli articoli 54 e 55, sotto qualsiasi forma determinate, si effettua mediante il pagamento di una somma pari a dieci volte la misura delle prestazioni stesse.

64. I soggetti, nei cui confronti si procede alle affrancazioni previste dagli articoli precedenti, devono comunicare, entro trenta giorni dalla notifica del relativo provvedimento, l'eventuale rifiuto dell'indennizzo.

In caso di rifiuto si applica il procedimento di cui agli *articoli 2 e seguenti della legge 22 luglio 1966, n. 607*.

65. Il Fondo edifici di culto può alienare gli immobili adibiti ad uso di civile abitazione secondo le norme che disciplinano la gestione dei beni disponibili dello Stato e degli enti ad esso assimilati, investendo il ricavato in deroga all'*articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1959, n. 2*.

TITOLO IV Disposizioni finali

66. Il clero addetto alle chiese della Santa Sindone e di Superga in Torino, del Pantheon e del Sudario in Roma, alle cappelle annesse ai palazzi ex reali di Roma, Torino, Firenze, Napoli, Genova, alla tenuta di San Rossore, all'oratorio entro il palazzo ex reale di Venezia, alle cappelle annesse ai palazzi di dimora e di villeggiatura degli ex sovrani e dell'ex famiglia reale e alle chiese parrocchiali di San Gottardo al palazzo in Milano, di San Francesco di Paola in Napoli e di San Pietro in Palermo, è nominato liberamente, secondo il diritto canonico comune, dalla autorità ecclesiastica competente.

67. Al clero di cui all'articolo 66 in servizio al momento della entrata in vigore delle presenti norme viene conservato, a titolo di assegno vitalizio personale, l'emolumento di cui attualmente fruisce, rivalutabile nella stessa misura percentuale prevista per i dipendenti dello Stato dal relativo accordo triennale.

I salariati addetti alla Basilica di San Francesco di Paola in Napoli alla data del 1° luglio 1984, e che continuino nelle proprie mansioni alla data di entrata in vigore delle presenti norme, sono mantenuti in servizio.

68. Le chiese, le cappelle e l'oratorio di cui all'articolo 66 continuano ad appartenere agli enti che ne sono attualmente proprietari.

69. I patrimoni della Basilica di San Francesco di Paola in Napoli, della cappella di San Pietro nel palazzo ex reale di Palermo e della chiesa di San Gottardo annessa al palazzo ex reale di Milano sono trasferiti, con i relativi oneri, al Fondo edifici di culto.

70. Le spese conseguenti all'attuazione degli articoli 67 e 69 gravano sul bilancio del Fondo edifici di culto, eccetto quelle attualmente a carico del bilancio della Presidenza della Repubblica.

71. Le confraternite non aventi scopo esclusivo o prevalente di culto continuano ad essere disciplinate dalla legge dello Stato, salva la competenza dell'autorità ecclesiastica per quanto riguarda le attività dirette a scopi di culto.

Per le confraternite esistenti al 7 giugno 1929, per le quali non sia stato ancora emanato il decreto previsto dal primo comma dell'articolo 77 del regolamento approvato con *regio decreto 2 dicembre 1929, n. 2262*, restano in vigore le disposizioni del medesimo articolo.

72. Le fabbricerie esistenti continuano ad essere disciplinate dagli *articoli 15 e 16 della legge 27 maggio 1929, n. 848*, e dalle altre disposizioni che le riguardano. Gli articoli da 33 a 51 e l'articolo 55 del regolamento approvato con *regio decreto 2 dicembre 1929, n. 2262*, nonché il *regio decreto 26 settembre 1935, numero 2032*, e successive modificazioni, restano applicabili fino all'entrata in vigore delle disposizioni per l'attuazione delle presenti norme.

Entro il 31 dicembre 1989, previa intesa tra la Conferenza episcopale italiana e il Ministro dell'interno, con decreto del Presidente della Repubblica, udito il parere del Consiglio di Stato, può essere disposta la soppressione di fabbricerie anche fuori dei casi previsti dalle disposizioni vigenti, ferma restando la destinazione dei beni a norma dell'*articolo 1 del regio decreto 26 settembre 1935, n. 2032*.

73. Le cessioni e ripartizioni previste dall'articolo 27 del Concordato dell'11 febbraio 1929 e dagli *articoli 6, 7 e 8 della legge 27 maggio 1929, n. 848* , in quanto non siano state ancora eseguite, continuano ad essere disciplinate dalle disposizioni vigenti.

74. Sono abrogate, se non espressamente richiamate, le disposizioni della *legge 27 maggio 1929, n. 848* , e successive modificazioni, e delle leggi 18 dicembre 1952, n. 2522 , 18 aprile 1962, n. 168 , e successive modifiche e integrazioni, e le altre disposizioni legislative e regolamentari incompatibili con le presenti norme.

75. Le presenti norme entrano in vigore nell'ordinamento dello Stato e in quello della Chiesa con la contestuale pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e negli *Acta Apostolicae Sedis*.

L'autorità statale e l'autorità ecclesiastica competenti emanano, nei rispettivi ordinamenti, le disposizioni per la loro attuazione.

Per le disposizioni di cui al precedente comma relative al titolo II delle presenti norme, l'autorità competente nell'ordinamento canonico è la Conferenza episcopale italiana.

SEMINARIO
OSSERVATORIO GIURIDICO LEGISLATIVO REGIONALE

Politiche sociali e partecipazione

12 novembre 2010

*Le relazioni sono state elaborate dai relatori
sulla base degli interventi tenuti al seminario*

Saluto introduttivo

Don Carlo Azzimonti*

L'Osservatorio Giuridico Legislativo Regionale e la Delegazione regionale delle Caritas lombarde, nell'orizzonte del nuovo piano socio-sanitario regionale, desiderano con questo Seminario offrire un proprio contributo al pubblico dibattito in una materia, quella delle politiche sociali, che sta particolarmente a cuore alle Chiese di Lombardia da sempre impegnate a servire l'uomo, soprattutto nella condizione di bisogno e di fragilità.

Con l'aiuto di qualificati relatori che ci offriranno l'apporto della loro competenza vorremmo anzitutto comprendere un po' meglio il "sistema delle regole" del *welfare* lombardo, sia quanto ai contenuti o meglio alle linee operative delineate dalla Regione sia quanto agli strumenti, garantiti dalla legge, volti a favorire la partecipazione democratica dei cittadini e degli enti nella programmazione degli interventi e nella progettazione della rete dei servizi; partecipazione democratica che trova nel principio di sussidiarietà un fondamento ineludibile, fatto proprio dalla Regione Lombardia sia nel suo Statuto (artt. 4-5) che nella vigente legislazione sui servizi sociali.

Non è compito di questa introduzione svolgere considerazioni specifiche circa la materia delle politiche sociali; qui vorrei solo rimarcare la complessità dei sistemi attuali di *welfare* che si è venuta accentuando nel tempo di pari passo con la tecnicità crescente delle risposte date ai bisogni, sia per quanto riguarda l'organizzazione e gli *standard* funzionali delle strutture, sia in ordine alla professionalità degli operatori e persino ai minutaggi delle loro prestazioni. Così, per un non addetto ai lavori, risulta sempre più difficile districarsi nel groviglio di sigle e di parametri, di *standard* e di tariffe che connotano il sistema sanitario, socio-sanitario e socio-assistenziale.

Una cosa soltanto vorrei richiamare e di questa, credo, tutti dobbiamo farci carico: la centralità della persona fragile e bisognosa. Ogni intervento di politica sociale, sia del servizio pubblico che del terzo settore, deve mettere al centro il bisogno dei più fragili: siano il minore abbandonato o affetto da disturbi comportamentali o vittima di antiche o nuove dipendenze, il malato cronico o terminale, il disabile fisico o mentale, l'anziano solo non autosufficiente.

Certo, se non ci si vuole limitare ai "buoni propositi", affinché la persona debole sia realmente al centro della cura sociale di cui abbisogna, servono consistenti risorse economiche ed oggi non è facile garantire al sistema di *welfare* adeguati finanziamenti però è dovere di tutti fare ogni sforzo perché i dolorosi e pur necessari tagli della spesa pubblica non penalizzino

*Responsabile Osservatorio Giuridico Legislativo Regionale.

proprio chi ha più bisogno. Del resto in ogni famiglia quando le possibilità economiche diminuiscono si “stringe la cinghia”, si ridefiniscono le priorità ma si fa di tutto pur di assicurare l’indispensabile a chi è più svantaggiato.

Parafrasando il cardinale Tettamanzi vorrei ricordare che i diritti delle persone deboli non sono diritti deboli, tutt’altro, e in questo tutt’altro è contenuto lo sforzo che occorre compiere da parte di tutti regione, enti locali, terzo settore, associazioni e famiglie per garantire alle persone deboli e più fragili quelle condizioni di protezione sociale indispensabili a tutelare al massimo grado la loro inviolabile dignità umana, dignità la cui salvaguardia è indice del grado di civiltà di ogni Comunità politica, nazionale o regionale.

Milano, 12 novembre 2010

Partecipazione e cittadinanza attiva nel quadro normativo vigente

Raffaele Mozzanica*

Nell'accingermi a parlare oggi di partecipazione e cittadinanza attiva del terzo settore nelle politiche sociali, credo che anche l'addetto ai lavori che studia l'assetto normativo, il giurista, debba considerare quale premessa lo *scenario socioistituzionale postmoderno*, in tema di *welfare*, alla luce delle autorevoli riflessioni svolte da sociologi ed economisti in merito.

Le criticità che hanno segnato sia il modello laburista – fondato sul principio di uguaglianza, egualitario, affidato allo Stato quale garante delle risposte al bisogno (rischi burocratizzazione della risposta, acquiescenza dell'utente, depersonalizzazione della libertà, ecc.) – con l'idea di garantire pari opportunità ai diversi soggetti, sia quello liberista radicato su una legittimazione dei diritti dei singoli (libertà affidata al mercato, ecc.), inducono oggi a pensare ad un nuovo tipo di *welfare community* o *obbligazionario* (Zamagni); ossia fondato sul presupposto della solidarietà di una condivisione solidale.

È proprio nella prospettiva di attuazione di un modello di *welfare* relazionale o obbligazionario che devono trovare una declinazione precisa valori quali: *la cittadinanza, la partecipazione, la responsabilità e la solidarietà*.

Sotto il profilo dei diritti sociali, il nuovo modello di stato sociale richiede dunque di recuperare ciò che i "vecchi" ordinamenti dell'assistenza hanno rimosso e censurato, ossia uno dei tre principi costitutivi dell'orizzonte democratico: la fraternità o la solidarietà, in considerazione del fatto che non sono certo sufficienti a garantire diritti sociali in un moderno e rinnovato *welfare* né la sola libertà, né la sola uguaglianza¹.

I diritti sociali, pur nelle affermazioni di cui agli articoli 2 e 3 della Costituzione², in tale contesto subiscono una forte deriva individualistica.

* Avvocato.

¹ Si veda MARZANATI A., MATTIONI A. (a cura di), *La fraternità come principio di diritto pubblico*, Città Nuova, Roma, 2007.

² «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (art. 2 Cost.).

«Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini,

L'analisi che qui si propone, è una lettura dell'attuale assetto normativo sulla base di questi concetti che sono diventati anche presupposti e fondamenti giuridici, anche e soprattutto in un settore come quello delle politiche sociali, con particolare attenzione a valutare gli effettivi strumenti attuativi della partecipazione del nostro modello regionale.

La partecipazione della c.d. società civile alla costruzione della sfera pubblica richiama in prima istanza il principio di sussidiarietà, ora espressamente costituzionalizzato, anche se già presupposto dal testo originario della Costituzione del 1948. Leggiamo infatti:

- l'articolo 118, primo comma della carta costituzionale (costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà istituzionale/verticale) afferma che «*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*». Evocando l'articolo 3, comma 2: «*è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando di fatto la libertà e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese...*», si può agevolmente cogliere la stretta correlazione tra l'articolo 118, ultimo comma e l'articolo 3, 2° comma;
- l'articolo 118, ultimo comma (costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà sociale/orizzontale/circolare) afferma che «*Stato, regioni, Città metropolitane, province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento d'attività d'interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*».

Tante sono le letture che di questo principio sono state date, mi permetto solo di evidenziare, in coerenza con la premessa appena svolta, per cui ritengo una lettura *personalistica* del principio di sussidiarietà quella che più si avvicina sia all'architettura costituzionale sia alla dottrina sociale della Chiesa.

Si deve dunque evidenziare che per il principio personalistico, ripreso soprattutto (ma non solo) negli articoli 2, 3 (c. 2) e 4 della Cost., l'uomo è un "essere sociale" (per riprendere Aristotele), per cui si intende la relazionalità, intesa come costante apertura all'altro da sé, è carattere antropologico strutturale ed originario, e non acquisito e successivo come nel contrattualismo dell'individualismo liberale³.

Solo grazie ad un ambiente sociale strutturato che, come spesso si ripete oggi, lo socializza e, cioè, gli conferisce un linguaggio, un costume, una cultura, un *ethos*, l'uomo costruisce e percepisce una sua identità. In questa

impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3 Cost.).

³ F. PIZZOLATO, *Partecipazione, sussidiarietà e ruolo del terzo settore*, 2005.

prospettiva, l'appartenenza ad una comunità è elemento costitutivo e strutturale dell'identità umana, non un dato accessorio o una scelta eventuale.

Dentro questa dimensione sociale, l'uomo sviluppa e costruisce la propria personalità, attraverso la partecipazione alle cosiddette "formazioni sociali" (famiglia, enti intermedi, società politica, ecc.).

Indubbiamente il terzo settore si configura *naturaliter* quale soggetto costitutivo delle formazioni sociali, teleologicamente orientato quindi allo sviluppo della personalità umana e alla ricerca di condizioni sociali idonee alla dignità umana (*il bene comune*).

Ciò detto, occorre rimarcare una prima diversità tra la logica d'azione delle formazioni sociali e quella semplicemente *lobbystica*. Le formazioni sociali non possono contentarsi di un'azione *lobbystica*, che sia cioè tesa alla rivendicazione parziale ed interessata, ma debbono assumere la responsabilità della costruzione della città comune ed assumere un'ottica coesiva e solidaristica⁴.

Sulla base di queste riflessioni mi limito ad evidenziare due caratteri, che devono essere tenuti in considerazione, nell'affrontare gli strumenti della partecipazione.

1. La sussidiarietà non si esprime in un modello rigido e chiuso di definizione delle competenze tra i diversi livelli: nel rapporto tra pubblico e privato essa è *integrativa* e non contrappositiva.
2. La declinazione della sussidiarietà appartiene all'autonoma iniziativa dei cittadini e non sono una "benevola" concessione della pubblica amministrazione. In questo senso la sussidiarietà orizzontale consente, in qualche modo, alla Repubblica di ampliare l'orizzonte delle opportunità, degli strumenti, dei soggetti con i quali essa può dare attuazione ai compiti di cui all'articolo 3, comma due; il bene comune, l'interesse generale sono il filo rosso che garantisce un rapporto di reciproca collaborazione: esplicitata dall'articolo 118, comma quarto; ma sostanzialmente e formalmente già implicito nell'articolo 3, comma 2, laddove è affidato alla Repubblica (non allo Stato) «*il compito di rimuovere gli ostacoli... per il pieno sviluppo della persona umana*»; così come i doveri inderogabili di solidarietà pertengono alla Repubblica (art. 2). Così come non va dimenticata la strutturale correlazione con l'articolo 3, comma 1, che definendo l'uguaglianza formale costituisce *un unicum* con il precitato articolo 3, comma 2, che identifica i paradigmi dell'uguaglianza sostanziale.

Affrontando ora la legislazione nazionale, mi sembra opportuno citare due norme di elevata importanza, in quanto declinano i principi di solidarietà e sussidiarietà, divenendo presupposto per modelli partecipativi su questi

⁴ *Ibidem*.

principi strutturati: la prima fa riferimento alla III Riforma Sanitaria, il decreto legislativo 229/1999, articolo 1, comma 18; nel definire alcuni soggetti privati che partecipano al SSN, li qualifica come «*Le istituzioni e gli organismi a scopo non lucrativo concorrono, con le istituzioni pubbliche e quelle equiparate di cui all'articolo 4, comma 12, alla realizzazione dei doveri costituzionali di solidarietà, dando attuazione al pluralismo etico-culturale dei servizi alla persona*».

Ancora la sussidiarietà, esprime il suo valore costituzionale se nasce dentro i percorsi della prossimità, della solidarietà, della reciprocità, configurandosi quale elemento costitutivo ed organizzativo di un tessuto civile.

In tale norma emerge dunque il carattere giuridicamente doveroso che denota la solidarietà in un ordinamento solidaristico, sulla base del cosiddetto “debito antropologico”, ossia la consapevolezza di una comune appartenenza al consorzio sociale, che spinge gli uomini ad assolvere quel debito antropologico che sentono di avere nei confronti dei loro consociati.

Ulteriore articolazione del rapporto pubblico-privato, indicatore di istituti partecipativi del III settore, nell'ottica di *welfare* delineato, emerge dal *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, decreto legge 18 agosto 2000, n. 267 – articolo 3, comma 5, *Autonomia dei comuni e delle province*, «5. *I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonomia iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali.*»

Sul punto è necessario sfatare una diffusa tendenza a contrapporre pubblico e privato che conduce ad ignorare che l'ente pubblico, con la sua organizzazione, è elemento costitutivo e spesso rafforzativo della coesione sociale (si pensi alle funzioni amministrative in tema di assistenza anche di origine storica) e non può essere semplicemente considerato un freno delle energie sociali o un concorrente sleale delle stesse.

Tale norma trova la sua *ratio* nella considerazione della *coesione del territorio* quale elemento strategico, per il *welfare* della comunità che vi risiede.

In questa prospettiva l'interpretazione della sussidiarietà è certamente in relazione con la funzione pubblica. La differenza appare sostanziale: le *lobbies* – lo abbiamo già ricordato – curano, legittimamente, interessi particolari; il terzo settore (*non profit*) cura interessi generali (e all'interesse generale fa riferimento l'art. 118, ultimo comma della costituzione, quando parla di sussidiarietà).

Addentrando sempre più, anche alla luce della regionalizzazione dei servizi sociali avvenuta in questo decennio, nel sistema delle politiche sociali e sociosanitarie della Regione Lombardia, porrei velocemente l'attenzione sullo Statuto Regione Lombardia, in particolare su quelle disposizioni che prevedono specifiche modalità attuative della partecipazione.

Legge Regionale Statutaria 30 agosto 2008, n. 1
Statuto d'autonomia della Lombardia
[stralcio]

Art. 2 (Elementi qualificativi della Regione)

3. La Regione esprime l'autonomo governo della comunità lombarda. Garantisce la partecipazione dei singoli cittadini, delle formazioni sociali ed economiche e degli enti locali all'organizzazione politica, economica e sociale della Regione, per rendere effettivi l'esercizio dei diritti e l'adempimento dei doveri.

Art. 3 (Sussidiarietà)

1. La Regione riconosce e promuove il ruolo delle autonomie locali e funzionali e ispira la sua azione legislativa e amministrativa al principio di sussidiarietà.

2. La Regione, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, riconosce e favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, delle famiglie, delle formazioni e delle istituzioni sociali, delle associazioni e degli enti civili e religiosi, garantendo il loro apporto nella programmazione e nella realizzazione dei diversi interventi e servizi pubblici, con le modalità stabilite dalla legge regionale.

3. La Regione pone a fondamento della propria attività di governo il principio della leale collaborazione con lo Stato, con gli enti locali e con le autonomie funzionali e sociali.

Art. 4 (Autonomie territoriali)

1. La Regione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, esercita esclusivamente le funzioni amministrative che richiedono un esercizio unitario.

2. Con legge regionale è conferita ai comuni, alle province e alla città metropolitana ogni funzione di interesse locale, salvo il conferimento di ulteriori funzioni.

3. La Regione, anche attraverso la valorizzazione delle comunità montane, incentiva e disciplina l'esercizio in forma associata delle funzioni di più enti, e in particolare dei comuni di piccole dimensioni e di quelli situati nelle zone montane o economicamente svantaggiate; riconosce la specificità dei territori montani e prevede politiche di intervento al fine di assicurarne le opportunità di sviluppo.

4. La legge regionale disciplina l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inattività o inadempienza degli enti locali in ordine alle funzioni loro conferite dalla Regione.

Art. 5 (Autonomie funzionali e sociali)

1. La Regione riconosce e promuove il ruolo delle autonomie funzionali come soggetti esponenziali di comunità aggregate intorno a interessi pubblici di rilevanza regionale e coordina la sua azione legislativa e amministrativa con le attività da queste svolte sul territorio.

2. La Regione riconosce e garantisce le autonomie sociali come espressione del naturale processo di aggregazione delle persone e assicura la loro partecipazione alla formazione degli indirizzi generali della politica regionale.

Art. 8 (Partecipazione)

1. La Regione:

a) promuove la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, e il partenariato con le forze sociali ed economiche per la formazione delle politiche e per l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative;

b) favorisce la più ampia diffusione tra i cittadini dei risultati delle sue attività legislative e amministrative, utilizzando adeguate risorse informative e tecnologiche.

2. Il Consiglio regionale e la Giunta, nell'ambito delle rispettive competenze, consultano le rappresentanze degli interessi sui testi normativi e sugli atti di programmazione, con particolare riguardo ai provvedimenti che comportano effetti economici.

3. La Regione promuove processi partecipativi valorizzando le iniziative autonome, quelle dei soggetti sociali organizzati e quelle delle competenze diffuse nella comunità regionale

Art. 34 (Iniziativa delle leggi regionali)

1. L'iniziativa delle leggi regionali appartiene a ciascun consigliere regionale, al Presidente della Giunta regionale, al Consiglio delle autonomie locali, ad almeno cinquemila elettori, a ciascun consiglio provinciale e ai consigli comunali in numero non inferiore a cinque o con popolazione complessiva di almeno venticinquemila elettori.

2. L'iniziativa è esercitata mediante presentazione al Presidente del Consiglio regionale di testi redatti in articoli e corredati da una relazione illustrativa.

3. I consiglieri regionali, nella stesura dei testi, si avvalgono degli uffici preposti istituiti presso il Consiglio regionale.

Art. 36 (Partecipazione al procedimento legislativo)

1. La Regione promuove, nella formazione e attuazione delle leggi, la partecipazione degli enti locali e delle forze sociali ed economiche.

2. Il regolamento generale stabilisce le modalità con le quali ciascuna commissione è tenuta ad informare dei progetti di legge ad essa assegnati gli enti e le associazioni individuati dal suo ufficio di presidenza, secondo criteri fissati nello stesso regolamento generale, nonché le modalità della loro audizione.

3. Le osservazioni e le proposte pervenute sono esaminate dalla commissione. Il mancato accoglimento deve essere motivato

Art. 51 (Referendum abrogativo)

1. È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge regionale, di un regolamento regionale o di un atto generale della Regione, quando la relativa richiesta rechi le firme autenticate di almeno trecentomila elettori del Consiglio regionale, o sia proposta da almeno quattro consigli provinciali o cinque consigli comunali che rappresentino almeno un decimo della popolazione della Regione, o centocinquanta consigli comunali quale che sia il numero di abitanti da essi rappresentati.

2. Hanno diritto di partecipare al referendum gli elettori del Consiglio regionale.

3. Non è ammesso il referendum per l'abrogazione di disposizioni riguardanti le materie di cui all'articolo 50, comma 2.

4. Non è ammesso referendum per l'abrogazione dei regolamenti in materia di legislazione esclusiva dello Stato, delegati ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione.
5. Sull'ammissibilità del referendum decide la Commissione garante dello Statuto secondo le modalità previste dalla legge.
6. La proposta sottoposta a referendum è approvata se al voto partecipano almeno due quinti del corpo elettorale ed è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.
7. In caso di esito sfavorevole non può proporsi richiesta di referendum per l'abrogazione della medesima legge, del medesimo regolamento e atto generale della Regione, prima che siano trascorsi cinque anni.
8. La legge regionale disciplina le modalità di attuazione del referendum abrogativo.

Art. 52 (Referendum consultivo)

1. Il Consiglio regionale, a maggioranza dei due terzi dei componenti, può deliberare l'indizione di referendum consultivi su questioni di interesse regionale, o su provvedimenti interessanti popolazioni determinate.
2. La legge regionale determina le modalità di attuazione del referendum consultivo.

Art. 53 (Referendum territoriale)

1. Sono sottoposte a referendum consultivo delle popolazioni interessate le proposte di legge regionale concernenti l'istituzione, nell'ambito del territorio della Regione, di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione.

Art. 54 (Consiglio delle autonomie locali)

1. Il Consiglio delle autonomie locali è costituito da un numero di componenti non superiore a quarantacinque, in rappresentanza degli enti locali e delle loro organizzazioni maggiormente rappresentative, secondo i principi della rappresentatività territoriale e della equilibrata presenza dei comuni in base alla consistenza demografica. Il Consiglio dura in carica per l'intera legislatura regionale. La composizione, l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio sono disciplinati dalla legge.
2. Il Consiglio delle autonomie locali, secondo le modalità e nei termini stabiliti dalla legge, esprime parere obbligatorio:
 - a) sui progetti di legge che disciplinano il Consiglio delle autonomie locali;
 - b) sul progetto di legge di bilancio e sul progetto di legge di coordinamento della finanza locale;
 - c) sui progetti di legge che conferiscono in via generale agli enti locali funzioni amministrative.
3. Qualora il parere non sia espresso nei termini stabiliti, si intende favorevole.
4. In caso di parere negativo sui progetti di legge il Consiglio regionale può discostarsi a maggioranza dei componenti.
5. La legge può individuare ulteriori provvedimenti di carattere generale per i quali sia previsto un previo parere obbligatorio da parte del Consiglio delle autonomie locali.

6. Il Consiglio delle autonomie locali può, informandone il Consiglio regionale, segnalare alla Giunta eventuali lesioni dell'autonomia locale da parte di leggi e regolamenti dello Stato, anche al fine della proposizione del giudizio di legittimità costituzionale di cui all'articolo 127, secondo comma, della Costituzione.

7. Il Consiglio delle autonomie locali esercita l'iniziativa legislativa, nei modi stabiliti dalla legge, relativamente al conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali.

8. Il Consiglio delle autonomie locali si riunisce in composizione integrata da un massimo di quindici rappresentanti delle autonomie funzionali e sociali, per esprimere parere sullo Statuto, sul programma regionale di sviluppo e i suoi aggiornamenti, sui piani e programmi relativi all'innovazione economica e tecnologica, all'internazionalizzazione e alla competitività. Su tali atti il Consiglio regionale e la Giunta possono discostarsi dal parere con motivazione espressa in relazione ai rilievi formulati.

9. Nel periodo intercorrente tra l'approvazione del conto consuntivo e l'approvazione del bilancio di previsione della Regione, il Consiglio delle autonomie locali si riunisce in una sessione di lavoro in composizione integrata per l'esame, l'analisi e la valutazione delle politiche regionali di cui al comma 8.

10. Il Consiglio delle autonomie locali elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'ufficio di presidenza.

Mi sembra opportuno accennare inoltre allo strumento del Consiglio delle autonomie locali della Lombardia, quale momento di partecipazione del terzo settore:

Legge Regionale 23 ottobre 2009, n. 22
Disciplina del Consiglio delle autonomie locali della Lombardia,
ai sensi dell'art. 54 dello Statuto d'autonomia
[stralcio]

Art. 1 (Oggetto)

1. In attuazione dell'articolo 123 della Costituzione e dell'articolo 54 dello Statuto d'autonomia della Lombardia, la presente legge disciplina il Consiglio delle autonomie locali della Lombardia, di seguito denominato CAL, quale organo di consultazione permanente tra la Regione e il sistema delle autonomie locali lombarde.

Art. 2 (Costituzione e composizione del CAL)

1. Il CAL è costituito con deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale che prende atto dei nominativi dei componenti di cui ai commi 2 e 3, all'inizio di ogni legislatura regionale, entro sessanta giorni dall'insediamento del Consiglio regionale. La seduta di insediamento del CAL è convocata entro dieci giorni dalla deliberazione dell'Ufficio di presidenza di costituzione del CAL.

2. Il CAL è composto da:

- a) i presidenti di ogni provincia;
- b) i sindaci dei comuni capoluogo di provincia;
- c) un presidente di comunità montana;

- d) un presidente di unione di comuni;
 - e) i presidenti dell'Unione province lombarde (UPL), dell'Associazione regionale comuni lombardi (ANCI Lombardia), della delegazione regionale dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (UNCCEM) e dell'Associazione italiana del consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa (AICCRE Lombardia);
 - f) dodici sindaci di comuni con popolazione superiore a tremila abitanti;
 - g) tre sindaci di comuni con popolazione pari o inferiore a tremila abitanti.
3. La composizione del CAL in caso di riunione per l'analisi e la valutazione delle politiche regionali, di cui all'articolo 54, commi 8 e 9, dello Statuto, è integrata da:
- a) due rappresentanti del mondo delle università, eletti dalla Conferenza regionale dei rettori con votazione a preferenza unica;
 - b) un rappresentante di centro di ricerca o di comunità tecnico-scientifica e professionale, eletto dalla Conferenza regionale dei rettori con votazione a preferenza unica;
 - c) due rappresentanti delle istituzioni scolastiche autonome e formative accreditate, nominati dal Comitato Istituzionale di Coordinamento (C.I.C.), di cui all'articolo 7 della legge regionale 28 settembre 2006, n. 22 (Il mercato del lavoro in Lombardia);
 - d) il presidente di Unioncamere Lombardia;
 - e) cinque presidenti di Camere di commercio, industria, artigianato, agricoltura (CCIAA), designati da Unioncamere Lombardia;
 - f) due rappresentanti espressi dal tavolo permanente di consultazione con i soggetti del terzo settore, istituito ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera m), della legge regionale 12 marzo 2008, n. 3 (Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario);
 - g) due rappresentanti delle organizzazioni sindacali regionali maggiormente rappresentative.
4. Il CAL dura in carica per l'intera legislatura regionale.

Art. 10 (Funzioni del CAL)

1. Il CAL:

- a) esprime parere obbligatorio sui progetti di legge di cui all'articolo 54, comma 2, dello Statuto;
- b) ai sensi dell'articolo 54, comma 5, dello Statuto su richiesta dell'ufficio di Presidenza del CAL al Presidente del Consiglio, può altresì esprimere pareri, sui Regolamenti attuativi o esecutivi delle leggi sulle quali il CAL è chiamato ad esprimere parere obbligatorio, nei tempi previsti per l'espressione del parere delle commissioni consiliari; il Presidente del Consiglio trasmette alla Giunta il parere del CAL congiuntamente a quello della commissione consiliare;
- c) può segnalare alla Giunta regionale eventuali lesioni dell'autonomia locale da parte di leggi e regolamenti dello Stato;
- d) esercita l'iniziativa legislativa relativamente al conferimento in via generale delle funzioni amministrative agli enti locali;
- e) elegge un componente della commissione garante dello Statuto, ai sensi dell'articolo 59, comma 2, dello Statuto;
- f) può richiedere alla commissione di cui alla lettera e) il parere sulla confor-

mità allo Statuto dei progetti di legge di cui alle lettere a) e d), ai sensi dell'articolo 60 dello Statuto.

2. Per la validità delle deliberazioni è necessaria la presenza della maggioranza dei membri del CAL.

3. Il parere negativo del CAL è assunto a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con decisione motivata.

4. Qualora il CAL non si esprima entro i termini previsti dall'articolo 11, si producono gli effetti di cui all'articolo 54, comma 3, dello Statuto.

5. Il CAL può, altresì, esprimere osservazioni e formulare proposte sugli atti in esame.

Art. 11 (Esercizio delle funzioni)

1. Il CAL si riunisce in almeno tre sessioni di lavoro nel corso dell'anno; si riunisce almeno due volte all'anno in composizione integrata, nella sessione di lavoro di cui all'articolo 54, comma 9, dello Statuto.

2. Una delle sessioni, da tenersi entro il 30 novembre, è dedicata all'esame del bilancio di previsione. Il parere sul progetto di bilancio è reso direttamente alla commissione consiliare competente in materia di programmazione e bilancio entro venti giorni dal ricevimento della richiesta e comunque non oltre il 30 novembre.

3. Alle sedute del CAL possono essere invitati a partecipare senza diritto di voto i consiglieri relatori nelle commissioni consiliari dei provvedimenti posti all'ordine del giorno delle sedute e il Presidente della Regione o suo delegato.

4. I pareri sono resi entro trenta giorni dalla richiesta, salvo che disposizioni di legge o il regolamento generale del Consiglio regionale prescrivano termini più brevi per l'approvazione degli atti sottoposti all'esame del CAL.

5. In caso di parità di voti in assemblea, prevale il voto del presidente del CAL.

Come si è già accennato, il profilo della sussidiarietà orizzontale è riconosciuto in più parti nella legge regionale *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario*: diversi articoli ne riconoscono la titolarità nelle forme differenziate del titolo relazionale. Vediamo come si articola la declinazione della sussidiarietà orizzontale o circolare, in chiave partecipativa.

Cerchiamo ora di analizzare le forme di partecipazione che la legge regionale ha previsto, secondo una prima classificazione in base alla qualità strutturale e funzionale del rapporto tra il livello istituzionale – P.A. – e terzo settore.

Come noto, la L.R. 3/2008 prevede che – secondo il principio di sussidiarietà – concorrono alla programmazione, progettazione e realizzazione della rete delle unità di offerta sociali e sociosanitarie, secondo gli indirizzi definiti dalla Regione:

- a) i comuni, singoli ed associati, le province, le comunità montane e gli altri enti territoriali, le aziende sanitarie locali (ASL), le aziende di servizi alla persona (ASP) e gli altri soggetti di diritto pubblico;
- b) le persone fisiche, le famiglie e i gruppi informali di reciproco aiuto e solidarietà;

- c) i soggetti del terzo settore, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e gli altri soggetti di diritto privato che operano in ambito sociale e sociosanitario;
- d) gli enti riconosciuti delle confessioni religiose, con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese, che operano in ambito sociale e socio-sanitario.

In realtà le forme e gli strumenti della partecipazione del terzo settore alla rete in cui si declina la sussidiarietà sono diverse e possono così essere definiti, per semplificazione, pur nella considerazione che si tratti di fattispecie non sempre precisate dalla norma o declinate in opportuni: *la consultazione, la collaborazione, la partecipazione, la programmazione, la progettazione, la realizzazione della rete delle unità d'offerta*. Si riportano i riferimenti normativi:

La consultazione

- La Giunta regionale individua le unità d'offerta sociale, previa consultazione dei soggetti di cui all'articolo 3, comma 1 (art. 4, c. 2).
- La Giunta regionale individua le unità d'offerta sociosanitarie, previa consultazione dei soggetti di cui all'articolo 3, comma 1 (art. 5, c. 2).
- La Giunta regionale definisce le modalità di partecipazione al costo delle prestazioni, previa consultazione dei soggetti di cui all'articolo 3 (art. 8, c. 1).
- La Giunta regionale definisce i criteri, le modalità per la concessione dei titoli sociali e le modalità di gestione ed erogazione dei titoli sociosanitari, previa consultazione dei soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, a) (la consultazione è dunque riferita ai soggetti erogatori dei titoli sociali, nell'orizzonte del Piano di zona e del tavolo del terzo settore a livello di ASL, in quanto a livello regionale il riferimento è solo per i soggetti pubblici) (art. 10, c. 3).
- La Regione definisce le modalità di consultazione in ambito regionale dei soggetti di cui all'articolo 3, comma 1 (entro 180 gg. dall'entrata in vigore della presente legge) (art. 11, c. 1, m).

La collaborazione

- I comuni, anche in collaborazione con i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, organizzano attività di segretariato sociale (art. 6, c. 4).
- Nei diritti di partecipazione dei cittadini le unità di offerta si dotano di strutture e strumenti finalizzati... al mantenimento di corrette relazioni con il pubblico e con le rappresentanze del terzo settore (art. 3, c. 3, 1).
- La Regione esercita le funzioni di indirizzo, programmazione... avvalendosi della collaborazione... e dei soggetti del terzo settore (art. 11, c. 1).
- La Regione promuove la costituzione di osservatori in collaborazione

con le province, i comuni, le ASL e i soggetti del terzo settore (art. 11, c. 1, s).

- La Giunta regionale promuove la sperimentazione di nuovi modelli gestionali e di unità di offerta innovative, comportanti forme di collaborazione tra soggetti pubblici e privati (art. 20, c. 3).
- La Regione promuove forme di collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati, in particolare appartenenti al terzo settore (art. 20, c. 1).
- La Regione promuove la sperimentazione di nuovi modelli gestionali e di unità d'offerta, comportanti forme di collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati. La Giunta regionale detta le linee guida per l'attivazione delle collaborazioni, con particolare riferimento al ricorso a forme di affidamento di servizi a soggetti del terzo settore (art. 20, c. 2).

La partecipazione

- I Comuni programmano, progettano e realizzano la rete locale... anche promuovendo la partecipazione degli organismi rappresentativi del terzo settore (art. 13, c. 1, a).
- Il piano di zona è approvato dall'assemblea dei sindaci..., secondo modalità che assicurano la più ampia partecipazione degli organismi rappresentativi del terzo settore (art. 18, c. 4).
- Gli organismi rappresentativi del terzo settore... aderiscono, su loro richiesta, all'accordo di programma (art. 18, c. 7).

La programmazione

- Concorrono alla programmazione... i gruppi informali..., i soggetti del terzo settore, gli enti riconosciuti delle confessioni religiose (art. 3, c. 1).
- La regione promuove la programmazione partecipata a livello comunale dei soggetti di cui all'articolo 3, comma 1 b), c), d) (art. 11, c. 1, d).
- I Comuni singoli o associati... (*omissis*) programmano la rete locale delle unità d'offerta sociali... anche promuovendo la partecipazione dei soggetti di cui all'articolo 3 (art. 13, c. 1, a).

La progettazione

- Concorrono alla progettazione... (*omissis*) i gruppi informali..., i soggetti del terzo settore, gli enti riconosciuti delle confessioni religiose (art. 3, c. 1).
- I Comuni singoli o associati... progettano la rete locale delle unità d'offerta sociali... anche promuovendo la partecipazione dei soggetti di cui all'articolo 3 (art. 13, c. 1, a).

La realizzazione (di unità d'offerta e di iniziative sperimentali, innovative e di formazione)

- Concorrono alla realizzazione della rete delle unità d'offerta sociali e sociosanitarie...i gruppi informali..., i soggetti del terzo settore, gli enti riconosciuti delle confessioni religiose (art. 3, c. 1).
- I Comuni singoli o associati... realizzano la rete locale delle unità d'offerta sociali... anche promovendo la partecipazione dei soggetti di cui all'articolo 3 (art. 13, c. 1, a).
- Le risorse del fondo di cui al comma 1 sono utilizzate per... realizzare iniziative sperimentali e innovative promosse dalla regione e concorrere alla realizzazione di quelle promosse dalle ASL, dai comuni, dalle province e da altri soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, c) e d) (art. 23, c. 2, f) e per realizzare interventi di formazione degli operatori anche volontari... (omissis) e concorrere alla realizzazione di quelli promossi dalle province anche tramite i comuni, le ASL e i soggetti di cui all'articolo 3 (art. 23, c. 2, g).

È da ricordare, inoltre la legge regionale n. 1/2008 *Testo unico delle leggi sul terzo settore*, che prevede importanti deroghe alla disciplina sui contratti pubblici.

In particolare si segnalano:

- l'articolo 9 che dispone, per le organizzazioni di volontariato, la possibilità di stipulare convenzioni con la Regione e gli altri enti pubblici, se iscritte nel registro da almeno sei mesi, individuando l'ambito di attività e i criteri di scelta;
- l'articolo 19 che prevede che la regione promuova forme di convenzionamento tra le associazioni e gli enti pubblici per cooperare nei servizi di utilità sociale e collettiva;
- l'articolo 29 (*Azioni regionali per la qualità dei servizi sociali*) della legge 1/2008 che ha sostituito l'articolo 11 della legge 21/2003 *Norme per la cooperazione in Lombardia*, il quale prevede che la Regione:
 - adotti indirizzi per sostenere le attività svolte dalle cooperative sociali, privilegiando la gestione di servizi aggiudicati in base all'offerta economicamente più vantaggiosa;
 - promuova intese con le associazioni rappresentative degli enti locali e degli enti gestori delle unità d'offerta sociali e sociosanitarie e delle cooperative per concordare la formulazione di bandi pubblici, relativi a gare di affidamento della gestione di servizi, che garantiscano la qualità dei servizi;
 - approvi schemi di convenzione-tipo, rispettivamente per la gestione di servizi sociali e sociosanitari, assistenziali ed educativi e per la fornitura di beni e servizi di cui all'articolo 5 della legge 381/1991.

Di estrema importanza è la legge regionale 19 maggio 1997, n. 14 che disciplina l'attività contrattuale della regione, degli enti e delle aziende dipendenti dalla stessa regione, nonché degli enti operanti nel settore della sicurezza sociale e della assistenza sanitaria.

Per effetto della legge regionale n. 30/2006, le aziende sanitarie appartengono a tutti gli effetti agli enti del sistema regionale.

Effetti della partecipazione: la capacità di influenza del terzo settore nella ricomposizione delle istituzioni regionali

Tommaso Vitale*

1. CAMBIAMENTO DEMOGRAFICO, CAMBIAMENTO DELLA PRODUZIONE E VULNERABILITÀ SOCIALE

Lo spirito con cui iniziamo questo articolo è assai preoccupato¹. Troppo spesso la politica e il giornalismo scherzano con ironia sulle fatiche del ceto medio, o ignorano le grandi difficoltà dei ceti popolari. Dobbiamo invece avere bene presente le problematicità per nulla congiunturali che affrontano gli abitanti della Lombardia (Facchini, Mingione, 2011). Al contempo, non possiamo sottovalutare i problemi dei sistemi di protezione sociale. Crisi fiscali e crisi di legittimità delle politiche di redistribuzione e supporto alle capacità delle persone sono un dato rilevante da cui partire (Andreotti, *et al.*, 2011). Entrambe segnalano una forte distanza fra il linguaggio delle politiche e il linguaggio dell'esperienza.

Molti sono i problemi che i sistemi di *welfare* locali devono fronteggiare oggi, per favorire la coesione sociale e promuovere il benessere e la centralità delle persone. Volendo però essere strettamente sintetici, potremmo dire che i due principali problemi sono rappresentati dal cambiamento demografico (invecchiamento della popolazione per riduzione delle nascite e aumento dei grandi anziani, forte pressione immigratoria, riduzio-

* Membro del Centre d'études européennes (CEE), Associate Professor di Sociologia Urbana, è direttore scientifico del master "Governing the Large Metropolis" a Sciences Po Paris, ed è membro associato di PolisLombardia (Università di Milano-Bicocca), del GSPM (EHESS, Parigi) e del Workshop in Political Theory and Policy Analysis (Indiana University). Fra le sue pubblicazioni più recenti in italiano: *Piccolo Nord* (Mondadori, 2011, con S. Tosi), *Dalla proposta alla protesta, e ritorno* (Mondadori, 2011, con N. Podestà) e *La condizione giuridica di rom e sinti in Italia* (Giuffré, 2011, con P. Bonetti e A. Simoni). Inviare ogni corrispondenza a tommaso.vitale@sciences-po.fr.

¹ Questo articolo è ampiamente ispirato a una mia precedente pubblicazione, cfr. Vitale (2011) e al programma di ricerca sulla partecipazione in Lombardia sviluppato all'interno del laboratorio PolisLombardia del Dipartimento di sociologia e ricerca sociale dell'Università di Milano-Bicocca coordinato da Roberto Biorcio: <http://polis-lombardia.wordpress.com/> nonché ai molti confronti con i colleghi del CEE e dell'OSC di Sciences Po Paris e del GSPM dell'EHESS. La bibliografia citata è riportata al termine della relazione.

ne dei componenti delle famiglie, maggiore instabilità coniugale, verticalizzazione dei rapporti di parentela, allungamento delle stagioni della dipendenza) e dal cambiamento delle modalità di organizzazione del lavoro (aumento di intensità dei ritmi di lavoro, de-standardizzazione delle carriere, precarizzazione dei contratti, aumento dell'instabilità). Tutti questi processi contribuiscono ad aumentare la vulnerabilità degli individui. Il termine vulnerabilità è particolarmente importante: il concetto non rimanda a una condizione statica di povertà o deprivazione, ma al rischio che le persone avvertano di cadere in condizioni di forte svantaggio. Il termine non si sostituisce al concetto di disuguaglianza ma vuole cogliere alcuni aspetti non rappresentabili ragionando solo in termini di diseguaglianze né solo in termini di rischi e nuovi rischi (Migliavacca, 2005). Come ricorda Costanzo Ranci (2002, p. 537):

«il passaggio dal rischio alla vulnerabilità coincide con un cambiamento non solo dei profili di rischio, ma della natura stessa dei rischi. Da eventi rari essi si sono trasformati in esperienze diffuse, quasi ineludibili. Da situazioni temporalmente circoscritte sono diventati stati indefiniti, dall'incerta origine e segnati dalla cronicità. Da situazioni relativamente stabili si sono trasformate in situazioni caratterizzate dalla precarietà e dall'indefinitezza».

La vulnerabilità non è quindi una situazione di povertà, è una condizione di persone maggiormente sottoposte ad alcuni rischi, in contesti in cui si registra un *«indebolimento della capacità dell'attività economica di fungere da meccanismo principale di integrazione sociale»*, una *«perdita graduale di densità delle reti familiari e di sociabilità primaria»* e in cui il *«welfare è rimasto infatti intrappolato dentro un modello che non è più in sintonia con il profilo dei rischi sociali»* (*ibidem*). I nuclei familiari che hanno un solo reddito non è detto che siano i più poveri, ma hanno un rischio di cadere in povertà superiore a quelli caratterizzati da due redditi, perché la precarizzazione del lavoro fa sì che se l'unico percettore di reddito perde l'occupazione, la famiglia rimane senza forme di protezione; ugualmente le madri sole, anche se hanno un reddito superiore a quello di una coppia con due redditi, sono molto più vulnerabili perché rischiano maggiormente.

La vulnerabilità è uno dei fattori principali di paura delle persone (Castel, 2004). Pone gli individui nella necessità di dover gestire continuamente l'incertezza. Non è una condizione *già* di povertà, ma attiene al fatto che le persone non riescono a darsi un progetto di vita proiettato su orizzonti di lungo periodo. L'emergere della vulnerabilità ha ridotto l'orizzonte temporale degli individui, e ha creato paura e ridotto l'autostima perché le condizioni sociali diventano facilmente instabili, ed è difficile fronteggiare l'incertezza (Castel, Haroche, 2001).

È in questo quadro che assume grande importanza il tema della solidità, della difficoltà relazionale, della socialità e dei luoghi di mutuo sostegno. Le condizioni di contrasto ai rischi sono date soprattutto dai legami, innanzitutto dal legame di coppia, e dal legame di solidarietà verticale. In que-

sto quadro laddove si creano condizioni di solitudine, la mancanza di legami diventa un problema.

Come abbiamo detto, le principali cause di vulnerabilità dei cittadini in Lombardia sono riconducibili sia alle trasformazioni economiche sia a trasformazioni demografiche. I profili della povertà mettono in luce l'estrema debolezza delle coppie giovani con figli, degli anziani soli, delle coppie mono reddito (Migliavacca, 2002). Basta poco: che uno dei due membri della coppia perda il lavoro, o che un parente (figlio o genitore) si ammali e diventi non auto-sufficiente. A fianco di questo, si registra una marcata perdita di capacità di acquisto dei salari, intensificazione dei ritmi del lavoro, disagi ambientali. In questo quadro, la difficoltà della socialità informale e quotidiana diviene un punto cruciale.

La promessa del *welfare* di ridurre i rischi e le diseguaglianze, è così sempre più difficile da mantenere, e i governi, a tutti i livelli, cercano (più o meno attivamente, a seconda dei casi) risorse aggiuntive da mobilitare, spesso tornando a ragionare sui propri fondamenti, a volte in maniera più spericolata (Beveridge, 2010 e i relativi saggi contenuti di Ascoli, Benassi e Mingione). In tutta Europa i sistemi di *welfare* stanno territorializzandosi, all'interno di un processo più complessivo di spinta regionalizzazione (Ferreira, 2005). Le Regioni cercano una propria modalità di governo delle politiche sociali, specificando a proprio modo le indicazioni comuni alla sussidiarietà.

In Lombardia, in particolare, si registra ancora una certa scarsità di servizi sociali a supporto di individui e responsabilità familiari, e di trasferimenti a protezione del reddito in caso di disoccupazione (Ghezzi, Mingione, 2007). Problematica è non solo la dotazione di servizi ma anche la modalità con cui questi sono organizzati. La logica categoriale, compartimentata per settori amministrativi, centrata su bisogni standardizzati e predefiniti e sulla fornitura di prestazioni, senza reale sostegno alle capacità degli individui, al mutualismo e alla partecipazione delle comunità locali, sembra sempre meno efficace (Vitale, Polizzi, Tajani, 2011).

Se, quindi, negli ultimi anni è maturato un problema di impianto del *welfare* locale e di inadeguatezza delle forme organizzative di supporto alle responsabilità familiari, oggi a questo si assommano anche problemi consistenti di finanziamento ai Comuni per le politiche di assistenza, a fronte di ingenti tagli al fondo nazionale per le politiche sociali da parte del Governo in tutti gli ultimi tre anni.

2. IL TERZO SETTORE NEL NUOVO ASSETTO MONOCRATICO DELLA REGIONE

Come non perdere la speranza? Ha una certa importanza guardare ai problemi, come abbiamo fatto finora, ma anche ai soggetti che sono portatori di proposte e di innovazioni sostenibili e realistiche, finalizzate ad affrontare i problemi in questione. Negli ultimi anni in Lombardia il terzo settore è

cresciuto in competenza, a livello regionale, molto meno a livello locale. La sua maturazione è avvenuta non solo nella pratica, ma anche nella riflessione auto-critica e non celebrativa sulle sue attività.

Il tema delle ruoli e delle funzioni dei cittadini organizzati nella vita civile e democratica è un argomento assai scivoloso, che rischia spesso di essere destoricizzato e affrontato in termini prescrittivi e valoriali. L'analisi puntuale delle dinamiche partecipative richiede di storicizzare e contestualizzare i processi di coinvolgimento di attori della società civile nei processi di *policy making*.

Con l'introduzione del meccanismo dell'elezione diretta del presidente di Regione, i poteri di nomina e revoca degli assessori, i nuovi strumenti a sua disposizione per coordinare l'azione di giunta, il processo di centralizzazione governativa nelle sue mani, il ricorso ai suoi decreti in nuovi campi di applicazione, a livello regionale è emersa una forma di governo incentrata sulla figura del leader (Musella, 2008, p. 215). Con esecutivi molto rafforzati, e dalla riforma del Titolo V della Costituzione anche nuove competenze e risorse, si è modificato in profondità il processo deliberativo (*ibidem*, p. 127): sono cambiati l'oggetto della produzione normativa, i margini di azione dei *policy-maker* (e più complessivamente il loro ruolo) con una forte riduzione delle funzioni del potere legislativo e un notevole ed efficace controllo della Giunta sull'agenda del Consiglio. Sono stati modificati, finanche, gli strumenti di governo che gli esecutivi hanno a disposizione (Ruggeri, 2005).

Fino al 2008, in Lombardia l'assistenza sociale e socio-sanitaria era regolata dalla L.R. 1/1986, formulata su un quadro di bisogni ben specificati, a cui corrispondevano risposte vincolanti per l'amministrazione, in termini preventivi, riparativi o promozionali. Con l'avvento della prima Giunta regionale Formigoni, nel 1995, sia il settore sanitario che quello sociale iniziarono a essere oggetto di cambiamenti intenzionali. La sussidiarietà² divenne il principio cardine su cui la Giunta immaginò forme di governo capaci di ampliare le libertà dei cittadini e, al contempo, il consenso diffuso e – benché in misura minore – quello specifico (sulle singole *policy*, su specifici strumenti e su eventuali riforme).

Nei primi quindici anni del governo Formigoni la sussidiarietà verticale (il rapporto della Regione con le Province e con i Comuni) è stata gestita in termini di centralismo regionale, con una forte asimmetria e nell'assenza di coinvolgimento degli enti locali nelle scelte di programmazione regionale; la sussidiarietà orizzontale (il rapporto fra pubblico e società civile) è stata gestita prevalentemente in termini di mercato (Bifulco, 2005, p. 193).

Nel corso degli anni il governo Formigoni ha fatto evolvere gradualmente le politiche sociali lombarde, senza soppiantare o sostituire radicalmente il quadro regolativo istituito dalla L.R. 1/1986, bensì procedendo at-

² Seguendo le utili indicazioni di Kazepov (2009, p. 25), una sussidiarietà declinata in termini essenzialmente *passivi*, e non attivi, attribuendo molte responsabilità e poche risorse per fronteggiarle.

traverso piccoli cambiamenti endogeni. Interpretando in nuovo modo il quadro di regole esistenti, selezionando quelle da implementare e quelle da trascurare, introducendo piccoli scostamenti dal quadro prestabilito, il governo Formigoni ha modificato in profondità il senso delle politiche sociali lombarde, lo schema di interessi a cui rispondevano e le relative giustificazioni. Ne è emerso un cambiamento istituzionale graduale, incrementale, che ha depotenziato gli elementi di rigidità e *lock-in* dipendenti dal sentiero istituzionale pregresso. Un cambiamento basato sull'accumulo di nuove regole (*layering*, cfr. Mahoney, Thelen, 2010) e sulla selezione di quelle precedenti minimizzando il potere di veto presente nel Consiglio regionale.

I fattori che hanno permesso questo graduale cambiamento sono stati essenzialmente la natura monocratica del governo regionale, e le modalità precipue di costruzione del consenso delle giunte Formigoni.

La formula «*sussidiarietà e mercato*» (Bifulco, Vitale, 2006), finalizzata ad incrementare la libertà di scelta dei cittadini, è stata perseguita in maniera convinta per ragioni di ipotizzata razionalizzazione della spesa, ma anche e soprattutto per motivi di convincimento ideale dei membri della Giunta regionale e come investimento ai fini di costruzione di consenso politico. Anche grazie alle politiche sociali, in Lombardia si è giocata una partita squisitamente politica che ha portato il governatore a cumulare un forte consenso diffuso che, sebbene scotomizzato dal consenso focalizzato su singole politiche, è emerso con maggior forza in materia di politiche sociali, familiari e assistenziali (ma anche sanitarie) che non in altri ambiti regolativi (ambientali, della istruzione professionale o attive del lavoro). Formigoni ha investito sulla retorica della società civile e del valore dell'autonomia del sociale per legittimare la propria azione di governo, in coerenza con un contesto in cui veniva meno il ruolo centrale dei partiti, i quali, perlomeno a livello locale, stavano perdendo il ruolo di *gate-keeper* che tradizionalmente avevano rivestito. Il Governatore lombardo ha creato dei canali diretti di interlocuzione fra la propria Giunta e la società civile organizzata (Cousin, Vitale, 2007).

È in questo quadro politico istituzionale che la partecipazione delle organizzazioni di terzo settore è divenuta un campo di tensione politica centrale. Essa è stata a un tempo promossa e ostacolata: ricercata e temuta dentro i processi di costruzione del consenso.

In un regime monocratico, fortemente orientato al consenso, le decisioni sono prese per decreto attraverso delibere, determine o circolari amministrative e non attraverso leggi o regolamenti consiliari³. Sono perciò imposte in chiave amministrativa con forte delega alla Giunta e assenza di dibattito e di conflitto. Per anni gli attori politici, sindacali e di terzo settore non hanno prestato attenzione a queste modalità di cambiamento per decreto. L'assenza di discussione ha così progressivamente atrofizzato le capacità

³ L'attribuzione del potere regolamentare alla Giunta è avvenuta nel corso della settima legislatura regionale e costituisce uno dei massimi fattori di rafforzamento degli esecutivi.

politiche del livello regionale delle reti di terzo settore (March, Olsen, 1995).

Sempre in ritardo, sempre di fronte al fatto compiuto, anche la capacità di critica, di protesta ma anche di co-programmazione del terzo settore si sono progressivamente ridotte (Gori, 2005, p. 318). Ciò non significa che non vi fossero proteste o pressioni, ma che queste erano abbastanza deboli, poco coordinate, e senza arene istituzionali in cui potersi esprimere (della Porta, 2008), in una complessiva disattenzione dei media, dovuta sia al loro stretto controllo politico sia al gergo esperto difficilmente comunicativo delle parti in conflitto. La forte tecnicizzazione del dibattito sul welfare amministrato per decreto ha indebolito la capacità di adottare un linguaggio inclusivo.

Così, dal 1995 in avanti il governo regionale lombardo ha realizzato continue innovazioni nella regolazione delle politiche sociali e socio-sanitarie, allontanandosi dal quadro legislativo precedente attraverso piccoli scostamenti, senza mai avvertire l'esigenza di mettere a regime l'insieme di questi cambiamenti attraverso una riforma compiuta. A un certo punto, però, la situazione è cambiata per ragioni esogene e relazionali, a partire da uno spostamento nella bilancia dei poteri esterni alla Regione (cfr. Mahoney, Thelen, 2010). Con l'avvento del Governo Prodi nel 2006, dentro un contesto di forte conflitto centro periferia nella Conferenza Stato-Regioni, la Giunta lombarda ha avvertito la debolezza dell'insieme di innovazioni introdotte decidendo di rinforzarle attraverso una legge complessiva di riforma dei servizi sociali e socio-sanitari.

3. IL COINVOLGIMENTO POLITICO E ISTITUZIONALE DEL TERZO SETTORE A LIVELLO REGIONALE

Il coinvolgimento del terzo settore nella disamina dei lavori preparatori del progetto di legge (pdl) ha favorito un processo di investimento politico che ha finito col caratterizzare la pratica di nuove forme di coordinamento e di riflessività politica sul proprio ruolo pubblico. Le organizzazioni tematizzavano e discutevano continuamente il rischio di cooptazione e di strumentalizzazione da parte dell'Assessorato, e al contempo mantenevano aperto uno spazio di confronto fra loro e di elaborazione sistematica sui contenuti del progetto di riforma. Nel percorso che ha portato alla formulazione del pdl e successivamente alla sua discussione e revisione nella terza commissione del Consiglio regionale, il terzo settore non sempre ha tenuto una posizione unitaria. Nell'insieme, però, con l'eccezione della Compagnia delle opere, che ha scelto un percorso separato, le altre organizzazioni, comprese quelle tradizionalmente reticenti ad aderire a reti e luoghi di coordinamento, hanno tenuto una alta intensità di incontri, una continua produzione di documenti tecnicamente affinati dai tre esperti, ma scritti nei contenuti e condivisi dall'insieme delle organizzazioni, e una progressiva capacità di fare pressione. Questi appuntamenti di coordinamento e di deliberazione su documenti condivisi hanno costituito una vera e propria arena di autogoverno del terzo settore.

Il processo di coordinamento ha favorito una vera e propria «*risalita in generalità*» (Boltanski, Thévenot, 1999) da parte delle organizzazioni del terzo settore. Singolarmente, ciascuna ha continuato a rappresentare i suoi interessi particolari e settoriali. Tuttavia, la presenza di un dispositivo esigente di coordinamento le ha spinte a ragionare non solo sulle singole esperienze e richieste, in chiave legittimamente rivendicativa, ma anche a riflettere e proporre su criteri di governo di sistema dell'insieme delle politiche sociali e socio-sanitarie lombarde, a partire da una centratura sui diritti individuali.

Il percorso partecipato di discussione e critica pubblica del pdl è durato due anni interi. La fase più “spaesante” è stata la prima, allorché le organizzazioni hanno dovuto studiare e approfondire logiche e possibili conseguenze di una serie di strumenti dell'azione pubblica che avevano spesso sottovalutato (accreditamento, privatizzazione attraverso il sostegno della domanda, ma anche amministratore di sostegno, uffici di tutela, e molti altri ancora) e su questioni su cui avevano precedentemente esercitato un'influenza senza però approfondirne le logiche di governo (fissazione di criteri generali per benefici a terzi, assegnazione di risorse, determinazione di tariffe e oneri a carico di terzi, atti di nomina, designazione e richiesta dei pareri, cfr. Lascoumes, Le Galès, 2009). In seguito, il lavoro è proseguito nel continuo confronto con le legislazioni di altre Regioni, in un esplicito tentativo di cogliere spunti e innovazioni possibili, e con la disamina dei punti di forza e di debolezza del sistema regolativo allora ancora in vigore.

Non è questa la sede per ricostruire nel dettaglio i punti di frizione e critica fra le organizzazioni di terzo settore e l'Assessorato, che hanno portato le prime a continue prese di distanza rispetto al testo di legge, e al contempo ad ingaggiarsi sempre di più nel fare pressione e cercare alleati per spostare i rapporti di forza. Semmai, è più importante segnalare che questi punti che sono stati successivamente discussi pubblicamente durante le audizioni della Terza Commissione consigliare, quando nel confronto con i partiti di maggioranza e di minoranza le organizzazioni insieme, o separate ma con una strategia condivisa, hanno potuto far valere le proprie istanze e l'*expertise* accumulata nel confronto con i dirigenti amministrativi. Hanno usato critica e proposta per minacciare la maggioranza sul piano del consenso, trovando infatti proprio nei gruppi consiliari di maggioranza degli interlocutori attenti su diverse questioni inerenti al testo in discussione. Va infatti sempre tenuto a mente il quadro istituzionale delle Regioni, in cui «*nuove forme di personalismo emergono nelle assemblee regionali proprio mentre queste sperimentano un forte ridimensionamento delle proprie competenze*» (Musella, 2009, p. 88), con continui tentativi di parte dei consiglieri regionali di ridefinire il proprio ruolo⁴. Va inoltre ricordata la debolezza e la scarsa attenzione e investimento su materie sociali dell'opposizione in Lombardia, che ha fatto sì che il

⁴ Non a caso, la vicenda della L.R. 3/2008 si è intrecciata strettamente con quella della discussione e approvazione dello Statuto d'autonomia della Regione Lombardia (pubblicato sul BURL n. 21 del 24.5.2008 - IV S.O.), in cui forte è stato il conflitto fra la Giunta e il Consiglio sulla possibilità di reintrodurre il meccanismo della fi-

terzo settore non vi cercasse alleanze strategiche e si orientasse verso un'interlocazione diretta con la Giunta e il Consiglio.

La campagna di pressione sui consiglieri regionali è stata ampia e ben visibile e il testo è stato parzialmente modificato. Sebbene non sia stata toccata l'impostazione di fondo della legge, formulata a partire da esigenze di governo della rete e non da un elenco di diritti da tutelare (Bonetti, 2011), su ciascuno dei punti avanzati dalla protesta sono stati effettuati dei cambiamenti. La capacità di influenza del terzo settore è risultata superiore non solo a quella della minoranza in Consiglio regionale, ma anche a quella del sindacato, degli ordini professionali e delle associazioni di rappresentanza di Comuni e Province.

L'efficacia degli argomenti sollevati in modo conflittuale dal terzo settore è dovuta in primo luogo alla rilevanza della frattura legislativo/esecutivo in seno alla Regione. In effetti, ai fini di comprendere gli esiti prodotti dalla mobilitazione non avremmo potuto soffermarci solo sull'analisi degli attori esterni all'amministrazione. Cruciali sono stati gli attori interni alla Regione, sia nella componente tecnico-amministrativa⁵, che nella componente politica, rappresentata dai consiglieri regionali, anche di maggioranza, e dei loro interessi ad accrescere la loro visibilità e il loro rapporto con la società civile, e/o di ridurre il potere dell'Assessore o dei dirigenti amministrativi vicini alla corrente dell'Assessore di competenza o di giocare una partita più ampia nella competizione fra Assessorati.

In secondo luogo, l'efficacia della mobilitazione può essere ricondotta anche al fatto che gli attori sono stati in grado di inserire in agenda alcuni temi attraverso l'adozione di una vera e propria *campagna*. Una volta entrati nell'agenda della Commissione consiliare di pertinenza, questi temi sono divenuti più difficilmente escludibili, perché le Commissioni consiliari tendono a funzionare incrementalmente, con una modalità continuativa e iterativa poco rilevante sul processo legislativo (Damonte, 2003), ma generativa di effetti imprevisti.

4. NON SOLO IL FARE: LE COMPETENZE CRITICHE E PROPOSITIVE DEL TERZO SETTORE

Dopo anni in cui una modalità di cambiamento continuo (*layering*, cfr. Mahoney, Thelen, 2010) aveva depotenziato le capacità di critica, reazione e proposta pubblica, le organizzazioni si sono ritrovate con un patrimonio di

ducia consiliare. Simili dinamiche di conflitto hanno caratterizzato la maggior parte delle Regioni italiane (Chiaramonte, Tarli Barbieri, 2007).

⁵ Per altro, non avulsa da forte politicizzazione stante la prevalenza di *cartel party* (Katz, Mair, 1995) nel governo regionale, e non solo in Lombardia. Sul rapporto fra attori che sfida dall'esterno una politica pubblica e attori che la sfidano dall'interno, in maniera non dichiarata, partecipandovi, anche in seno all'amministrazione, cfr. Dupuy, Halpern (2011).

empowerment politico per certi versi inedito. Vediamone i contenuti in maniera più analitica.

In primo luogo, il percorso di coordinamento fra realtà non-profit così differenti ha rinforzato e non indebolito la loro capacità di presa di parola pubblica (su dinamiche simili, cfr. Diani, 2009). Organizzazioni abituate a fare *lobby*, a negoziare individualmente e silenziosamente con i poteri interni alla Giunta regionale o all'Assessorato, coordinandosi hanno dovuto esplicitare i propri obiettivi pubblicamente, segnalare le differenze rispetto alle opzioni dell'amministrazione in carica, giustificare in piena generalità i criteri sottesi alle proprie posizioni anche di fronte a sindacati, ordini professionali, enti locali e partiti politici. Sono dovute entrare su un registro critico, e così facendo hanno elaborato argomenti di interesse generale, ampliando l'insieme di punti di vista rappresentati. Organizzazioni che avevano pressoché perso la capacità di fare pressione in piene pubblicità, hanno così riscoperto il potere che deriva da queste forme di mobilitazione quando articolate su un dispositivo di coordinamento vincolante.

In secondo luogo, il lavoro di ascolto delle elaborazioni dell'Assessorato, ricostruzione della geografia politica dei dirigenti assessorili, disamina delle poste in gioco nascoste nei codici amministrativi, confronto con organizzazioni con cui si condivideva il percorso senza premesse di fiducia reciproca, ha incrementato il coinvolgimento partecipativo, favorendo l'impegno assiduo delle organizzazioni. Trattandosi sempre di organizzazioni di terzo livello (regionali, cioè federazioni di federazioni provinciali), ciò non era scontato, e ha portato anche ad un inedito percorso di circolazione di informazioni ed *expertise* all'interno delle singole organizzazioni. Nell'insieme, il terzo settore lombardo si è ritrovato a maturare una competenza ben distribuita e non accentrata su pochi, e l'ha spesa non solo nella pressione nei confronti dell'istituzione regionale, ma anche nei confronti dell'associazione dei Comuni (Anci Lombardia), dei sindacati confederali e dei partiti di maggioranza e di opposizione, alquanto disattenti al processo di riforma in corso, sguarniti di strumenti per coglierne le poste in gioco, i rapporti di forza, gli interessi sottostanti agli aspetti tecnici discussi. Il terzo settore, in maniera diffusa, si è così accreditato come attore competente di fronte ad altri tipi di attori con maggiore tradizione di coinvolgimento nei processi politici, con effetti reputazionali d'incremento della propria credibilità.

In terzo luogo, sono emerse istanze trasformative nei rapporti fra le organizzazioni di terzo settore. Gli anni precedenti avevano visto deteriorare i rapporti fra cooperazione sociale e volontariato, fra associazioni di familiari ed enti gestori ex-ipab, e in parte fra organizzazioni di base e organizzazioni di secondo e terzo livello (Biorcio, Vitale, 2010). L'implementazione di politiche di competizione spinta fra le organizzazioni e di riduzione dei costi aveva compromesso la qualità delle relazioni nei territori, e in qualche misura anche a livello provinciale e regionale, invalidando le possibilità di coalizioni larghe a fini di pressione e presenza politica (Ranci, 2006). Il percorso intorno al pdl non ha ovviamente sanato queste linee di frattura, ma

ha creato dei luoghi di confronto in cui i conflitti sono stati nominati, riconosciuti, e per certi aspetti hanno trovato parallelamente forme di composizione e nuovi compromessi, più espliciti, più discussi.

La legge di riforma venne approvata dal Consiglio Regionale all'inizio del 2008 (L.R. 3/2008), con un articolato esigente sul piano dei decreti di attuazione. Tradizionalmente, in Italia la fase di discussione di un pdl è sempre assai esposta al conflitto e alla discussione pubblica, anche perché esistono luoghi istituzionali deputati a favorire il confronto (i tavoli preparatori negli assessorati, le audizioni in Commissione, il dibattito nell'Aula consiliare). Ben differente è il processo d'implementazione, in cui l'amministrazione riprende il controllo (mai completo) degli atti da formulare per interpretare e governare l'implementazione della legge. Si riducono gli spazi di informazione, confronto ed elaborazione, e il conflitto tende a banalizzarsi in semplice reazione di protesta tardiva a decisioni già prese.

Nonostante le tensioni fra partecipazione e rappresentanza verticale dentro organizzazioni di secondo e terzo livello, i problemi di rapporto fra enti con orientamenti politico-culturali divergenti, che competono fra loro per l'ottenimento di fondi e spazi di mercato, ed hanno repertori di azione molto differenziati, il terzo settore lombardo sembra aver trovato una propria strada di impegno comune nella cura del processo implementativo della legge regionale 3/2008.

L'esperienza del primo anno di confronto sull'attuazione della legge ha messo in luce una modesta capacità dell'Assessorato di individuare le linee di frattura che attraversano il variegato mondo del terzo settore, ed una assai maggiore capacità del terzo settore di non cedere alle logiche di cooptazione e di ricercare posizioni condivise fra le organizzazioni. Il repertorio di azione delle organizzazioni del terzo settore è stato segnato soprattutto dalla pressione e le organizzazioni hanno cominciato a ricorrere anche a strumenti espliciti di protesta non tanto attraverso il ricorso ai media ma attraverso la raccolta di firme su documenti sintetici indirizzati ai consiglieri regionali.

Ancora una volta, la partecipazione più vivace si è registrato non tanto su una delibera, ma su un pdl, il progetto di riforma della stessa legge 3/2008. Il pdl n. 10426/2009, *Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – collegato ordinamentale 2010*, all'articolo 7, a detta del terzo settore avrebbe comportato uno stravolgimento dell'assetto di governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario, così come strutturato dalla legge regionale 3/2008. Il punto in questione era relativo all'articolo sulla «partecipazione al costo delle prestazioni». L'accusa del terzo settore era che la modifica avrebbe stralciato qualsiasi riferimento al dovere dell'ente pubblico di garantire la presa in carico globale e continuativa della persona: sarebbe venuto meno per i Comuni il ruolo di garante della presa in carico anche economica.

Le diverse reti di terzo settore si sono mobilitate su un punto assai tecnico, ma di portata generale e ricco di molteplici implicazioni.

5. IL COORDINAMENTO INCLUSIVO DEL TERZO SETTORE E L'ATTENZIONE AL DETTAGLIO DEGLI STRUMENTI DELLE POLITICHE

La chiave interpretativa per comprendere la capacità di coordinamento e di azione congiunta va dunque individuata proprio nella formula partecipativa scelta dal forum del terzo settore e condivisa con le organizzazioni aderenti alla Consulta. Una formula precisa e costruita con determinazione "a piccoli passi"⁶: i processi decisionali sono stati guidati da una logica strettamente deliberativa, finalizzata al consenso unanime. Questa scelta metodologica è stata consapevolmente perseguita per ragioni di tipo inclusivo, associativo e federativo, ai fini di favorire la condivisione di criteri guida e decisioni operative e ostacolare l'opzione di *exit* di qualche organizzazione.

Un'impostazione deliberativa nel terzo settore apre margini di incertezza e introduce una logica esplorativa (March, 1991) nel processo di coordinamento fra attori con opzioni politico-ideologiche eterogenee e interessi in parte divergenti. Ebbene, l'introduzione di una logica esplorativa ha prodotto nel caso in questione due esiti importanti.

In primo luogo si è modificato parzialmente il riferimento cognitivo centrale – l'idea guida (Béland, 2009) – della proposta politica delle reti di terzo settore. Precisamente, è stata rielaborata e precisata l'idea di centralità della persona, così importante sia per le organizzazioni cattoliche e, più in generale, per le organizzazioni di assistenza sociale strutturate su un'idea di relazione duale operatore-utente e di sostegno alla capacità di tutti, anche dei più fragili. Nella tradizione del *welfare* assistenziale questa centralità della persona è stata progressivamente ridefinita in termini di rilevanza dei processi di presa in carico delle persone. Su questa ridefinizione i saperi esperti degli operatori e le proposte tecniche delle associazioni (per esempio delle associazioni di familiari di persone con disabilità) e delle comunità di accoglienza avevano sviluppato nell'arco degli anni analisi e progettualità, senza tuttavia che questo diventasse un principio di riferimento centrale della proposta del terzo settore nel suo insieme.

Nel processo di critica al pdl sul "governo delle reti" e di cura del processo di implementazione della legge regionale 3/2008 è emersa una specificazione in chiave istituzionale-organizzativa: l'importanza di un «*soggetto garante della presa in carico nei confronti della persona in modo globale e continuativo*» e la condivisione (per nulla scontata) dell'idea che questo soggetto sia il Comune. Così specificata, quest'idea guida riconosce e introduce un principio di titolarità pubblica.

Una seconda innovazione importante è emersa sul piano del repertorio di azione condiviso dalle diverse reti lombarde di terzo settore. Tradizionalmente ciascuna organizzazione multilivello attingeva ad un proprio re-

⁶ Sappiamo che la costruzione incrementale, a piccoli passi è tipica dei gruppi consapevoli dei propri interessi, e degli interessi altrui in campo, cf Lindblom (1958, p. 303).

pertorio di forme di azione privilegiate: la pressione e l'influenza in termini di lobby, la costruzione di luoghi stabili di socialità, il collateralismo, la fornitura di servizi e beni pubblici, la corruzione, il ricorso ad eventi, lo scambio clientelare, la campagna, l'azione diretta, la protesta, la testimonianza. Pur stimando e riconoscendo in parte la legittimità di altre forme di presenza e intervento pubblico, è molto difficile che un'organizzazione solita a precise forme di azione pubblica ne adotti di nuove o diverse. In questo le organizzazioni sono tendenzialmente rigide e poco adattive.

Proprio la comune mobilitazione ha fatto da terreno fertile per la condivisione e l'innovazione dei repertori di azione. Le organizzazioni maggiormente dedite alla testimonianza silenziosa, alla risposta concreta e auto sostenuta, anche di carattere mutualistico, hanno compreso le ragioni delle organizzazioni più inclini all'azione politica nella forma della pressione e della negoziazione finalizzata ad influenzare la regolazione generale. Hanno inoltre condiviso le interpretazioni di base delle modalità tattiche strumentali a garantirne l'efficacia.

Al contempo, dalla mobilitazione è emersa un'inedita attenzione selettiva verso lo strumento della campagna.

Quel che è accaduto nella mobilitazione che abbiamo descritto è frutto dell'istituzione di un luogo di riflessione deliberativa. L'arena di confronto fra le organizzazioni, proprio per il suo carattere esplorativo, ha permesso un ritorno riflessivo e critico sul repertorio di azione in uso nelle organizzazioni. Esse hanno avuto così la possibilità di apprendere, e mettere in discussione la loro attenzione esclusiva sui decisori o sugli alti funzionari assessorili. Hanno progressivamente guardato a comunità epistemiche differenziate e sempre più all'opinione pubblica. Così, via via, le reti di terzo settore – insieme, ma anche singolarmente – a fianco di processi di influenza sui decisori, hanno promosso campagne finalizzate a modificare preferenze e valori di segmenti qualificati dell'opinione pubblica: sia piccole frazioni come l'Ordine degli assistenti sociali, sia segmenti più ampi come quelli rappresentati dai sindacati dei pensionati, sia fasce più generaliste, come nel caso della campagna sui criteri di corresponsione dei singoli alla spesa.

Il rischio di *impasse* e di smobilitazione, la disattenzione dei consiglieri regionali di maggioranza e opposizione verso questi temi, la credenza che i rapporti di forza potessero rimanere immutabili – in altri termini il senso di impotenza – avrebbero potuto assai facilmente far ripiegare sui repertori più semplici e usuali basati sullo scambio legittimo (collateralismo, clientelismo) o meno (corruzione), o sul ripiego semi-privatistico, in base a una logica della coerenza che rifugge la presa di parola pubblica, perseguendo "il fare più che il dire", auspicato spesso dalle organizzazioni di volontariato nei territori, anche nel corso degli incontri di confronto e di verifica delle strategie adottate.

La presenza di un'arena deliberativa ha permesso, al contrario, di ripensare agli interlocutori della propria azione, e alle modalità della stessa. In una situazione di risorse scarse, invece di ridurre il paniere di *target* della

propria azione, e concentrarsi su quelli più importanti, la scelta è stata semmai opposta: investire, nonostante le fatiche e gli alti costi della mobilitazione; ampliare il numero di interlocutori; estendere le *policy community* di riferimento; semplificare gli argomenti e bilanciarli (Schmitt-Beck, Farrell, 2002), in modo da rivolgersi direttamente all'opinione pubblica per modificarne valori e preferenze. Con l'esito di accreditare temi e questioni, ricavandone maggiore forza nel processo di influenza, mai abbandonato.

6. **ATOUT DEL TERZO SETTORE: ARENE DELIBERATIVE E AUTORITÀ RIFLESSIVA**

Stante (a) la salienza delle fratture dentro il terzo settore, abbiamo osservato (b) una prevalenza di cooperazione, giacché le interazioni hanno alimentato (c) una certa riflessività. La varietà di posizioni e di interessi internamente rappresentati ha permesso una riflessività virtuosa che ha sostenuto l'apprendimento e la revisione critica (1) delle idee guida di valutazione delle politiche sociali e (2) delle modalità di azione principali da ottenere.

La natura riflessiva dell'autorità del terzo settore è stata infrastrutturata e permessa dalla creazione di un'arena di coordinamento fra attori assai diversi fra loro, parzialmente estranei e spesso in conflitto. Questa arena è stata un luogo in cui si è tentato innanzitutto di comprendere i problemi sociali e i problemi di governo delle politiche sociali (cosa viene governato? Cosa non viene governato e viene lasciato al solo scambio sociale/politico?)⁷. Con un'attenzione selettiva ai problemi da analizzare e comprendere, quindi, più che su pacchetti di soluzioni ereditate o acquisite dall'esterno.

Bibliografia

- ANDREOTTI A., MINGIONE E., POLIZZI E. (in via di pubblicazione), *Local welfare systems: a challenge for social cohesion*, in «Urban Studies»
- BÉLAND D. (2009), *Ideas, institutions, and policy change*, in «Journal of European Public Policy», n. 5, pp. 701-718
- BEVERIDGE W., (2010, ed. or. 1943), *Alle origini del welfare state. Il Rapporto su Assicurazioni sociali e servizi assistenziali*. Contributi e commenti di Ascoli U., Benassi D., Mingione E., Milano, FrancoAngeli
- BIFULCO L. (2005), *Geometrie dell'integrazione: le governance di Campania, Friuli-Venezia Giulia e Lombardia*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 181-201
- BIFULCO L. – VITALE T. (2006), *Contracting for welfare services in Italy*, in «Journal of Social Policy», n. 3, pp. 495-513

⁷ Sulla pertinenza politica di questi quesiti, cfr. Borraz, Le Galès (2010).

- BIORCIO R. – VITALE T. (2010), *Associazionismo e partecipazione*, in A. Magnier e G. Vicarelli (a cura di), *Lo stato dell'Italia 2010*, Milano, FrancoAngeli
- BOLTANSKI L. – THÉVENOT L. (1999; trad. it. 2009), *Verso una sociologia della capacità critica*, in M. Santoro e R. Sassatelli (a cura di), *Studiare la cultura. Nuove prospettive sociologiche*, Bologna, il Mulino
- BONETTI P. (2011), *Profili costituzionali dell'accesso ai diritti sociali nella legge regionale lombarda 3/2008*, in G. Carabelli G. e C. Facchini (a cura di), *Il modello lombardo di welfare*, Milano, FrancoAngeli
- BORRAZ O. - LE GALÈS P. (2010), *Urban governance in Europe: The government of what?*, in «Pole Sud», n. 32, pp. 137-51.
- CASTEL R. (2004), *L'insicurezza sociale. Cosa significa essere protetti?*, Torino, Einaudi
- CASTEL R., HAROCHE C. (2001), *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi*, Paris, Fayard
- CHIARAMONTE A. – TARLI BARBIERI G. (a cura di) (2007), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, il Mulino
- COUSIN B. – VITALE T. (2007), *De Porto Rotondo à Wolfeboro. Vertus et faux-semblants de la comparaison Sarkozy-Berlusconi*, in «Mouvements - Sociétés, Politique, Culture», n. 52, pp. 105-113
- DAMONTE A. (2003), *Sostanzialmente escluso. Il law-making regionale dopo le riforme degli anni novanta: riflessioni sul caso lombardo*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 1, pp. 131–162
- DELLA PORTA D. (2008), *La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberative e partecipativa*, in «Partecipazione e conflitto», n. 0, pp. 15-42
- DIANI M. (2009), *The structural bases of protest events*, in «Acta Sociologica», n. 1, pp. 63-83
- DUPUY C. – HALPERN C. (2011), *Innovazione degli strumenti e risoluzione dei conflitti aeroportuali a Parigi e Berlino*, in N. Podestà e T. Vitale (a cura di), *Dalla proposta alla protesta, e ritorno. Conflitti locali e innovazione politica*, Milano, Bruno Mondadori
- FACCHINI C., MINGIONE E. (2011), *Il cambiamento della morfologia sociale come matrice di nuovi rischi. Il caso Lombardia*, in G. Carabelli, C. Facchini (a cura di), *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassetamenti, prospettive*, Milano, FrancoAngeli
- FERRERA M. (2005), *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Solidarity*, Oxford, Oxford University Press
- GHEZZI S., MINGIONE T. (2007), *Embeddedness, path dependency and social institutions: an economic sociology approach to interpret convergence and differences in European societies*, in *Current sociology*, vol. 55, n. 1, pp. 11-23
- GORI C. (2005), *La riforma lombarda: un bilancio*, in C. Gori (a cura di), *Politiche sociali di centro-destra. La riforma del welfare lombardo*, Roma, Carocci

- KATZ S. R. – MAIR P. (1995), *Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party*, in «Party Politics», n. 1, pp. 5-28
- KAZEPOV Y. (2009), *La sussidiarizzazione delle politiche sociali in Italia*, in KAZEPOV Y. (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma, Carocci, pp. 11-38
- LASCOUMES P., LE GALÈS P. (2009), *Gli strumenti per governare*, Milano, Bruno Mondadori
- LINDBLOM C. (1958), *Policy analysis*, in «American Economic Review», n. 3, pp. 298-312
- MAHONEY J. – THELEN K. (2010), *A theory of gradual institutional change*, in J. MAHONEY E K. THELEN (a cura di), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency and power*, New York, Cambridge University Press, pp. 1-37
- MARCH J.G. (1991), *Exploration and exploitation in organizational learning*, in «Organization Science», n. 1, pp. 71-87
- MARCH J.G. – OLSEN J.P. (1995; trad. it. 1995), *Governare la democrazia*, Bologna, il Mulino
- MIGLIAVACCA M. (2002), *I lavori atipici e la precarietà lavorativa. La famiglia come chiave di lettura*, in Zucchetti E. (a cura di), *Milano 2002. Rapporto sulla città*, Milano, FrancoAngeli, pp. 23-48
- MIGLIAVACCA M. (2005), *Lavoro atipico tra famiglia e vulnerabilità sociale. Alcune riflessioni per esplorare nuovi approcci empirici*, in Rizza R., Bertolini S. (a cura di), *Atipici?*, Milano, FrancoAngeli, pp. 105-21
- MUSELLA F. (2009), *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, il Mulino
- RANCI C. (2002), «Fenomenologia della vulnerabilità sociale», in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 4, pp. 521-551
- POLIZZI E., Tajani C., Vitale T. (2011), *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*, Roma, Carocci
- RANCI C. (2006), *Welfare locale, decentramento e cittadinanza*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 127-35
- RUGGERI A. (2005), «Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti, Torino, Giappichelli
- SCHMITT-BECK R. – FARRELL D.M. (2002), *Do political campaigns matter? Yes, but it depends*, in D.-M. Farrell e R. Schmitt-Beck (a cura di), *Do political campaigns matter?*, Routledge, London, pp. 133-61
- VITALE T. (2011), *La partecipazione alle politiche sociali in Lombardia. Arene deliberative e processi di coordinamento*, in G. Carabelli e C. Facchini (a cura di), *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassetamenti, prospettive*, Milano, FrancoAngeli