
ATTI CONVEGNI

ENTI ECCLESIASTICI E TERZO SETTORE ANNOTAZIONI PROSPETTICHE

1. NUOVI ORIZZONTI

Sempre nuovi orizzonti vengono ad aprirsi all'impegno della comunità ecclesiale nella nostra società, favoritivi di quella «*promozione dell'uomo e il bene del Paese*», che costituisce obiettivo pattiziamente consacrato della collaborazione tra Chiesa e Stato (art. 1 Accordo di revisione del Concordato).

Si tratta di prospettive che hanno cominciato a dischiudersi nell'ultimo decennio del secolo che abbiamo alle spalle, ma che ora sembrano allargarsi sempre più rapidamente ed alle quali corrisponde il declino e talora la scomparsa di concezioni, configurazioni normative ed assetti istituzionali di lontana ascendenza.

Diversi sono i fattori di un cambiamento che appare talora assai sensibile, e che possono cogliersi sia sul terreno fattuale che su quello propriamente normativo e, più in generale, giuridico.

Sul primo, pare da segnalare innanzitutto la crisi del *welfare*, nel quadro di una più generale crisi dell'azione pubblica derivante dal ridursi delle disponibilità finanziarie e del parallelo espandersi dei bisogni e dei nuovi bisogni. Il paradigma dello Stato assistenziale sembra essere ormai alle nostre spalle e fino ad ora, non solo in Italia, non si sono trovate nuove concezioni e nuove formule istituzionali. D'altra parte la logica del mercato, che parrebbe occupare progressivamente gli spazi lasciati liberi dal pubblico o i nuovi spazi che il pubblico non può o non intende coprire, non sostituisce pienamente il ruolo dismesso dalle istituzioni pubbliche, sia perché esistono dei servizi che non sono economicamente interessanti, sia perché vi sono dei servizi che il privato ha interesse ad assumere, ma che in ragione delle condizioni alle quali vengono offerti sul mercato, restringono fatalmente la cerchia degli utenti a quanti hanno una adeguata capacità economica, lasciando fuori gli altri.

Sempre sul terreno fattuale, un elemento di cambiamento importante

è da segnalare a livello culturale. La legge Crispi del 1890 sulle Opere Pie, l'ultima grande legge eversiva¹, con le sue pretese di assolutizzazione dell'intervento pubblico nell'ambito della assistenza e della beneficenza, e con le coerenti pubblicizzazioni delle istituzioni nate nei secoli, prevalentemente di carattere religioso, aveva finito per sterilizzare la cultura che per secoli aveva strutturato ed alimentato una rete di opere sociali; una cultura qualificata dal farsi carico delle singole opere da parte delle comunità locali, sia con prestazioni personali sia con prestazioni patrimoniali. Dopo quella legge, erano divenute sempre più esigue le pratiche di liberalità, perché non più destinate ad istituzioni private ma a favore di enti pubblici, come si erano sostanzialmente ridotte le prestazioni personali volontarie presso strutture pubbliche, tra l'altro spesso interdette o impossibili².

Oggi si assiste ad una inversione di tendenza. La cultura della solidarietà sembra accrescersi, nonostante la temperie individualistica che segna il nostro tempo; il volontariato è valore più avvertito e pratica che si diffonde; la sensibilità per la donazione, facendosi così carico degli altri, aumenta sensibilmente. E qui bisogna dare atto che un paradigma positivo è venuto proprio dalle innovazioni introdotte, nella legislazione ecclesiastica, dopo l'Accordo di revisione del Concordato del 1984: il sistema del c.d. "otto per mille" è stato trapiantato in altri ambiti, dove al "cinque per mille", dove al "due per mille", favorendo il crescere di una cultura e di una esperienza.

Sul piano del diritto poi il venir meno della legge Crispi ha accompagnato il progressivo abbandono, nell'esperienza giuridica, della antica diffidenza dell'ordinamento nei confronti delle entità non aventi finalità di lucro, ed in particolare delle associazioni. Una diffidenza che aveva alle sue origini l'avversione propria della cultura giuridica illuministica nei confronti delle formazioni sociali, avvertite come gabbia delle libertà individuali e non come espressione della relazionalità umana e come strumenti di umanizzazione; una diffidenza che aveva avuto il suo paradigma normativo nella legge Le Chapelier approvata, nella prima fase della Rivoluzione francese, dalla Assemblea costituente il 14 giugno 1791. Di tale diffidenza era sensibile traccia nel nostro ordinamento sia nel codice civile del 1865, sia anche in quello del 1942³.

¹ Sulla legislazione eversiva cf A.C. JEMOLO, *La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia (1848-1888)*, il Mulino, Bologna, 1974.

² Sui problemi posti dalla L. 17.7.1890, n. 6972, detta Legge Crispi, alle iniziative caritative della Chiesa, rinvio a G. DALLA TORRE, *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano. Aspetti dogmatici e spunti ricostruttivi*, Giuffrè, Milano 1979.

³ Nel disegno originario del codice civile del 1942, infatti, era sottesa l'idea che l'autorità amministrativa subordinasse «il riconoscimento, non solo alla circostanza che lo statuto non contenga clausole contrarie ai principi di ordine pubblico, ma

L'esperienza giuridica ha conosciuto progressivamente il farsi spazio di iniziative nascenti dalla società civile, caratterizzate dal non avere fini di lucro, che si sono insinuate tra Stato e mercato, aprendo spazi al cosiddetto Terzo Settore. In tale processo ha sicuramente svolto un ruolo importante la riforma del Titolo V della Costituzione, con la esplicita formalizzazione del principio di sussidiarietà (art. 118), che è valso a far uscire da una sorta di "limbo" valori e principi contenuti nella prima parte della Carta, come la rivalutazione delle formazioni sociali, il solidarismo, l'eguaglianza sostanziale.

Si può dire che si assiste non al capovolgimento, ma ad una attenuazione di quel rapporto tra Stato e società civile denunciato già da Tocqueville, quando nella sua *Démocratie en Amérique* osservava che «ovunque alla testa delle iniziative nuove, allo stesso modo che in Francia troverete il governo e in Inghilterra qualche grande signore, in America troverete delle associazioni»⁴. Un rapporto, cioè, che nell'esperienza europeo-continentale ha sempre visto la società civile in una posizione di subordinazione rispetto al dominio della sovranità statale, laddove nella nuova Europa sono sempre state le istituzioni pubbliche in una posizione servente della società civile.

Giova notare al riguardo che questo spostamento di rapporti favorisce la sana laicità dello Stato e la piena espansione della libertà religiosa – come diritto individuale, collettivo ed istituzionale – intesa nel senso più ampio e congruente, quale libertà di vivere ed operare, nella *civitas* mundana, conformemente ai propri convincimenti religiosi senza schizofreniche distinzioni di ambiti e rapporti. E ciò in quanto la religione è nella società civile, non nello Stato, come invece ritenevano risalenti concezioni in definitiva ideologiche.

A ben vedere, si è dinnanzi ad un processo che, come giustamente è stato notato, appare comune a molti Paesi, in particolare quelli di tradizione cattolica, in cui si determina «*la progressiva uscita [degli enti ecclesiastici] da un regime speciale, esclusivo e privilegiato ma sempre più soffocante, e la loro graduale (e volontaria) sottoposizione a un regime di diritto comune di carattere premiale, che implica però anche accresciuti profili di responsabilità per le attività extraecclesiastiche svolte*». Si tratta di «*una linea di tendenza indotta anche dall'osservanza della normativa dell'Unione europea, cui sono tenuti a conformarsi gli ordinamenti degli Stati membri, ove il concetto di impresa e il relativo regime giuridico, fondato sul principio di*

anche ad una sorta di pubblica rilevanza dell'ente» (M. BASILE-A. FALZEA, *Persona giuridica (diritto privato)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983, p. 244); di qui – ad eccezione delle società commerciali – la discrezionalità del provvedimento di riconoscimento e la insussistenza di un diritto alla personificazione.

⁴ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, a cura di G. CANDELORO, Rizzoli, Milano 1982, p. 523.

libera concorrenza, comprende qualsiasi ente che eserciti un'attività economica – ovvero un'attività di produzione e/o scambio di beni o servizi con tendenziale copertura dei costi con i ricavi – a prescindere dal suo status soggettivo, e quindi anche l'ente ecclesiastico, ammesso a operare nel mercato come qualsiasi altro operatore economico ma destinato, per tali attività, a conformarsi alle leggi civili e a perdere una serie di benefici connessi al suo peculiare status giuridico»⁵.

Il Codice del Terzo Settore, apparso nel luglio 2017⁶, è al momento per l'Italia il frutto più evidente e maturo del processo accennato per spunti.

2. UN CASO POSITIVO DI SECOLARIZZAZIONE

La crescita del *non profit*, di cui il Codice è effetto ma al tempo stesso fattore di promozione, non può non essere guardata con compiacimento dalla Chiesa, posto che il principio di solidarietà che tale crescita anima nient'altro è, a ben vedere, che la positiva secolarizzazione del principio cristiano della carità. La radicalità evangelica dell'amore che va oltre la giustizia, infatti, quel «prestare senza nulla sperare» in cambio⁷, si è fatta *saeculum*, si è incarnata nel divenire della storia, ha prodotto frutto, divenendo

⁵ Così P. CAVANA, *Enti della Chiesa e diritto secolare*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, (rivista telematica www.statoechiese.it), n. 14 del 2018, p. 33 ss., il quale cita, per una comparazione in materia di alcuni ordinamenti europei, *European Consortium for Church-State Research, Social Welfare, Religious Organizations and the State*, Ed. I. Dübeck, F. Ole Overgaard, Proceedings of the meeting, Sandjerg, November 18-20, 1999, Giuffrè, Milano, 2003, e, per la più recente esperienza italiana, P. FLORIS, *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 3 del 2018, pp. 1-22. Per un riferimento alla giurisprudenza europea cf Corte di Giustizia, 10.1.2006, C-222/04, n. 107: «secondo costante giurisprudenza, nell'ambito del diritto della concorrenza, il concetto di impresa comprende qualsiasi ente che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento». Come è stato precisato in dottrina, «se è giurisprudenza, nell'ambito del diritto della concorrenza, il concetto di impresa comprende qualsiasi ente che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento» (cf M. MERLINI, *Evoluzione della figura dell'ente ecclesiastico in Italia. Attuali potenzialità e criticità. Strumenti civilistici e rispondenza dei beni alle finalità carismatiche*, in AA.VV., *Carismi alla prova del tempo. La gestione dei beni e delle opere degli Istituti di Vita Consacrata*, a cura dello stesso, Aracne, Roma, 2017, p. 131).

⁶ D.Lgs. 3.7.2017, n. 117.

⁷ Luca 6, 35.

valore largamente condiviso al di là della cerchia dei credenti.

Ma la crescita del *non profit* costituisce pure una sempre più evidente provocazione per la comunità ecclesiale, nel senso delle opportunità che pone ed anche delle sfide che presenta. Si tratta di cogliere il momento favorevole da un punto di vista culturale, che vede sempre più come un valore l'autonoma iniziativa dei cittadini, spinti da sentimenti altruistici, nel perseguimento del bene comune e del pieno sviluppo della persona. Un momento culturale che è perciò tendenzialmente più capace di cogliere il senso profondo dell'impegno della Chiesa nel sociale, del suo ostinato non limitarsi al pur fondamentale *munus* dell'annuncio perché, come diceva con la consueta lucidità Paolo VI, «*la liberazione dell'uomo è, in realtà, un aspetto inseparabile dalla sua salvezza integrale, quella operata da Gesù Cristo. Per questa liberazione la Chiesa s'impegna con tutte le sue forze, ma senza mai rinunciare a proclamare direttamente il Vangelo, che ne è lo scopo supremo e forma la base e la radice della sua missione*»⁸.

Per altro aspetto, la crescita del *non profit* rappresenta al contempo una sfida per le comunità ecclesiali, nella misura in cui è produttiva di nuove formulazioni normative e di nuove esperienze giuridiche.

Qui è necessario ricordare che la lunga vicenda storica che ha segnato l'iniziativa caritativa della Chiesa in Italia, dalla legislazione liberale ottocentesca fin quasi ad oggi, è stata caratterizzata da forti condizionamenti derivanti da una concezione minimalista del diritto di libertà religiosa e, conseguentemente, da una riduzione degli scopi istituzionali dei soggetti giuridici traenti vita dall'ordinamento canonico alle strette finalità di religione e di culto.

In effetti la riduzione nel numero e nell'operatività delle persone giuridiche canoniche è stato frutto puntuale delle idee prevalenti nella legislazione e nelle espressioni giurisprudenziali dei diversi momenti storici: il liberismo individualista della prima età liberale, col congruente primato del mercato; lo statalismo montante già nell'ultima fase del liberalismo e poi dominante col fascismo, col primato dello Stato. L'una e l'altra esperienza, pur diversissime, furono accomunate dalla diffidenza verso quello che oggi chiameremmo il privato-sociale, particolarmente laddove espresso da formazioni sociali⁹.

⁸ Così nel discorso del 28.2.1976 ai giornalisti della stampa estera in Italia, inedito recuperato e pubblicato da Leonardo Sapienza, con una introduzione di Marcello Semeraro, in *Paolo VI, i giornalisti e i geroglifici*, Edizioni Viverein, Monopoli 2018.

⁹ Una puntuale ed assai eloquente ricostruzione storica, tra Ottocento e Novecento, del fenomeno, con particolare riferimento alle evoluzioni giuridiche relative alle entità non personificate, è stata compiuta da E. GIACOBBE, *C'era una volta... storia "moderna" e vicende contemporanee (un cultore del diritto positivo rende omaggio allo Storico)*, in T. DI MAIO – G. MALGERI (a cura di), *Storia cultura politica e relazioni internazionali. Scritti in onore di Giuseppe Ignesti*, Rubettino, Soveria Mannelli

La legislazione eversiva dell'Ottocento liberale, dai diversi tempi e dalle molte facce, può essere facilmente letta – tra l'altro – come frutto dell'avversione verso la società civile, quando questa non si esprimeva nell'attività imprenditoriale ed economica. Le ragioni economiche delle disposizioni in materia di autorizzazione agli acquisti delle persone giuridiche private, nate proprio per gli enti ecclesiastici e poi estese a tutti gli enti privati, sono troppo note per dover essere qui ricordate.

In sostanza il legislatore eversivo conservò, in linea di principio, gli enti canonici di struttura (come le diocesi e le parrocchie), in ossequio a quel diritto di libertà religiosa strettamente inteso nel suo nucleo essenziale di libertà di culto, che non poteva comprimere senza negare i fondamenti stessi dello Stato liberale e di diritto. Fu invece assai duro nei confronti di quelle persone giuridiche canoniche definibili come enti di libertà, sia a base associativa sia a base fondazionale, che perseguivano finalità e svolgevano attività non riconducibili, negli schemi mentali dell'uomo liberale, alla libertà religiosa (come le attività caritative in senso lato), e che d'altra parte costituivano espressione non solo di una realtà ecclesiale ma anche, in ultima analisi, della società civile.

A ciò si aggiunga, bene è stato sottolineato, come più in generale *«negli ultimi secoli il diritto secolare è stato lo strumento con cui lo Stato moderno in ascesa ha cercato di condizionare l'azione della Chiesa, intesa soprattutto nella sua dimensione gerarchico-istituzionale e patrimoniale, attraverso una disciplina restrittiva dei suoi enti, sottoposti a un regime di pervasiva vigilanza che nel complesso ne limitava il riconoscimento civile, l'amministrazione interna e la stessa capacità giuridica e patrimoniale»*; con la conseguenza che siffatta *«pressione esterna indusse a sua volta il legislatore canonico universale ad avviare, in una logica difensiva, un processo di progressiva centralizzazione e di irrigidimento della disciplina degli enti, sfociata nella codificazione del 1917»*¹⁰.

La situazione consolidatasi nell'Ottocento non trova un radicale mutamento con il Concordato del 1929. A differenza di altre materie, come ad esempio quella matrimoniale, in cui gli Accordi del Laterano costituirono davvero una svolta rispetto al passato, le disposizioni concordatarie relative agli enti ed alle loro attività sembra, e seppure con alcune innegabili aperture, consolidare piuttosto l'esistente. La complessa materia del sostentamento del clero, tra sistema beneficiale e supplementi di congrua, ne è uno splendido esempio.

Del resto il carattere sostanzialmente conservativo, precario e provvisorio delle disposizioni concordatarie riguardanti gli enti ecclesiastici è chia-

2015, p. 269 ss.

¹⁰ P. CAVANA, *Enti della Chiesa e diritto secolare*, cit., p. 54 s.

ramente affermato in apertura dall'articolo 29 del Concordato, laddove si dice esplicitamente che «*Lo Stato italiano rivedrà la sua legislazione in quanto interessa la materia ecclesiastica, al fine di riformarla ed integrarla, per metterla in armonia colle direttive alle quali si ispira il Trattato stipulato colla Santa Sede ed il presente Concordato*».

Anche da questo punto di vista, se la normativa pattizia riflette il prolungarsi della diffidenza statale nei confronti di quanto viene dalla società civile, accentuata per certi aspetti dall'ideologia fascista del «*tutto nello Stato, niente al di fuori dello Stato*» (e naturalmente «*nulla contro lo Stato*»)¹¹, d'altra parte induce ad immaginare la configurazione degli enti ecclesiastici sul paradigma degli enti pubblici. Non a caso per molto tempo, ed ancora in età repubblicana, la qualificazione giuridica pubblica degli enti traenti vita dall'ordinamento canonico ha costituito in dottrina, se non un "dogma", quantomeno una opinione largamente diffusa.

Lo stesso lessico, anche tecnico, in qualche misura tradisce tale modo di pensare prolungando quasi tralaticciamente nel tempo, fino ad oggi, una terminologia dalle eloquenti radici. Si parla tuttora, infatti, di amministrazione degli enti ecclesiastici, tra l'altro senza distinzione tra enti di struttura ed enti di libertà. Ma l'amministrazione è propria dei soggetti pubblici, mentre con riferimento ai soggetti privati dovrebbe parlarsi piuttosto di gestione.

L'Accordo di revisione del 1984, e più ancora la legge n. 222 del 1985, se hanno dato un'ottima sistemazione della materia degli enti, in qualche misura – e per quanto qui interessa – rimangono ancorati ad un passato risalente nel tempo. Ciò appare evidente nella nozione ingiustificatamente ristretta delle finalità di religione o di culto, che si ricavano, in rapporto alle attività, dall'articolo 7, n. 3, secondo comma dell'Accordo e dall'articolo 16 lettera b) della legge n. 222, laddove esplicitamente si esclude la riconducibilità delle attività di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura alla finalità di religione e di culto. Si tratta di una esclusione che, se in qualche misura pare discostarsi dal disposto dell'articolo 2 n. 1 dell'Accordo di Villa Madama sulle libertà riconosciute alla Chiesa (per es. anche in materia educativa e caritativa), allontana sensibilmente gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti dal paradigma canonistico, ricavabile ora da quel canone 114 § 2 del C.I.C., secondo cui i fini delle persone giuridiche *in Ecclesia* sono da intendere quali le «*opere di pietà, di apostolato o di carità sia spirituale sia temporale*»¹².

¹¹ Così Benito Mussolini nel discorso del 28.10.1925, tenuto al teatro della Scala a Milano.

¹² Detta esclusione appare ancor più sorprendente se si confronta con il testo dell'Intesa con la Tavola Valdese del 1984, cioè con la rappresentanza di una chiesa che si radica nel medesimo messaggio evangelico della Chiesa cattolica, nella quale

In sostanza, se si eccettua la materia del sostentamento del clero, non si è riusciti ad uscire, o non si è voluto uscire, da schemi giuridici risalenti nel tempo, che mantengono ingessata e per certi aspetti ai margini la categoria degli enti ecclesiastici, rispetto alle nuove vivacità che l'esperienza giuridica esprime, nell'ordinamento italiano, anche per ciò che concerne il settore del *non profit*.

Per quanto qui interessa, si deve notare che per le ragioni accennate la vita degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti da molto tempo è, in riferimento alle attività cosiddette non ecclesiastiche ed in particolare quelle caritative, confinata in un'area di incerta e precaria disciplina, nonostante le apparenti chiarezze delle formulazioni normative, che certamente non ha favorito le attività solidaristiche. Le controversie amministrative e giurisprudenziali, alimentate anche da una dottrina giuridica tutt'altro che uniforme, come ad esempio quelle in materia di imposte sugli immobili o di procedure concorsuali, sono troppo note per essere qui richiamate, ma costituiscono un indicatore evidente di una situazione giuridicamente insoddisfacente.

Insomma: la disciplina ereditata dal passato, nonostante i progressivi miglioramenti, è la via stretta della finalità di religione e di culto, che ha condizionato e forzato in uno schema giuridico improprio le attività caritative in senso lato, ha talora indotto a vecchie o nuove forme di "frodì pie", ovvero ha spinto verso l'assunzione di forme giuridiche contemplate dall'ordinamento statale ma fino ad ora inadeguate se non addirittura sconvenienti per l'identità e le peculiari finalità dell'iniziativa ecclesiale messa in campo.

3. CODICE DEL TERZO SETTORE E INIZIATIVE CARITATIVE DELLA COMUNITÀ ECCLESIALE

Il *Codice del Terzo Settore*, dunque, riassume e sancisce quanto nei tempi più recenti si è venuto affermando.

In particolare all'articolo 4, n. 3, prevede esplicitamente che agli enti religiosi civilmente riconosciuti – quindi non solo alle persone giuridiche canoniche – si applicano le norme del *Codice*, a condizione che per le attività rientranti nella disciplina di questo adottino un apposito regolamento che, nel rispetto della struttura e della finalità di detti enti, tali norme recepisca; regolamento che deve essere depositato nel Registro unico nazionale

all'art. 12, c. 1, il culto, l'istruzione e la beneficenza sono congiuntamente considerati come fini degli enti ecclesiastici di detta confessione.

Sulle problematiche derivanti dalla distinzione tra "attività di religione e di culto" e "attività diverse" si rinvia a G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5ª ed., Giappichelli, Torino 2014, p. 229 ss.

del Terzo Settore. È disposto poi che per lo svolgimento delle accennate attività deve essere costituito un patrimonio destinato e devono essere tenute separatamente le relative scritture contabili.

Ciò significa che all'iniziativa caritativa delle comunità ecclesiali si apre l'amplissimo ventaglio di attività, considerate di interesse generale, previsto dall'articolo 5 del *Codice*. Si potrebbe rilevare così che – e verrebbe da dire: paradossalmente – proprio in una legge unilaterale dello Stato, destinata a regolamentare materia diversa da quelle tradizionalmente considerate come ecclesiastiche (le *res mixtae*), trovi ora in una dettagliata specificazione la garanzia più ampia assicurata nell'articolo 2, n. 1 dell'Accordo di Villa Madama, dove è detto che «*La Repubblica italiana riconosce alla Chiesa cattolica la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione*». Una disposizione che riflette quella *sollicitudo* della Chiesa per tutto l'uomo, secondo le ricordate espressioni di Paolo VI, e che è stata considerata da autorevole dottrina come «*il punto fondamentale dell'accordo*», tanto che «*tutto il resto potrebbe anche andare a monte*»; che è stata valutata come il «*riconoscimento grandioso della legittimità, nell'ordine profano, dell'azione religiosa della Chiesa nel suo insieme*»¹³.

Dunque la recente, organica, disciplina degli enti *non profit*, seppure dettata per una realtà fattuale diversa e comunque più ampia, dà una spalata ad una lunga tradizione di pali e paletti posti all'attività degli enti canonici civilmente riconosciuti, ancorata sull'antica distinzione tra attività ecclesiastiche ed attività non ecclesiastiche operata con criteri secolari e non considerando la solidarietà che per il diritto canonico hanno i fini «*attinenti alle opere di pietà, di apostolato o di carità sia spirituale sia temporale*» (can. 114, § 2 C.I.C.). Cade quella distinzione; più precisamente cade la diffidenza dell'ordinamento statale nei confronti delle attività degli enti ecclesiastici non strettamente rientranti nella religione e nel culto, nel contesto della più generale caduta della diffidenza – o quantomeno della indifferenza – dell'ordinamento stesso nei confronti delle entità non aventi finalità *for profit*.

Alla luce delle più recenti riforme normative sul Terzo Settore, il sistema ecclesiasticistico ancora vigente appare espressione di paradigmi superati, al punto che ci si potrebbe legittimamente domandare se la disciplina riservata agli enti *non profit* non sia – almeno tendenzialmente – più

¹³ Così S. COTTA, *Il Concordato in una società secolarizzata*, in G. DALLA TORRE, *I Concordati nel pensiero di Sergio Cotta*, Aracne, Roma 2008, p. 58 ss. L'illustre filosofo del diritto aggiungeva poi: «*Ma per ciò stesso fa cadere la responsabilità dell'evangelizzazione su chiunque si senta in qualche modo, pur imperfetto, membro del corpo mistico. E quindi su ciascuno di costoro, o di noi, incombe l'assunzione della responsabilità di fronte alla sfida della secolarizzazione*» (p. 60).

favorevole rispetto a quella riservata agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti¹⁴.

Non è qui il caso di entrare in siffatta analisi. Preme invece sottolineare come la nuova disciplina del *non profit* si presenti quale opportunità per le comunità ecclesiali, che sollecita la loro intelligenza non solo in rapporto a fini ed attività, ma anche in rapporto alla scelta degli strumenti giuridici con i quali supportare la moltitudine di attività, anche economiche, da esse poste in essere per il bene della persona umana e per l'implementazione del bene comune.

4. OPPORTUNITÀ APERTE DA UNA ALTERNATIVA

Tenuto conto delle possibilità aperte dalla più recente disciplina dell'ampia galassia del *non profit* anche per quanto riguarda le opere caritative della Chiesa, come istituzione ma pure come popolo di Dio, si impone una riflessione sul se e come utilizzare la nuova strumentazione normativa; sull'opportunità o meno di rimanere nello schema dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto; sui vantaggi di un "doppio binario": quello delineato dalla normativa concordataria e di derivazione concordataria (legge n. 222 del 1985), e quello della personalità civile nelle sue varie configurazioni, tenuto anche conto della peculiare varietà delle iniziative di solidarietà nascenti dalla realtà ecclesiale.

È da ritenere che il sistema del "doppio binario" non imponga – nonostante ciò che si potrebbe pensare – una opzione alternativa, ma costituisca una opportunità. Le possibilità aperte dal *Codice del Terzo Settore* anche per gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, sulla base di quanto discende dal combinato disposto degli articoli 4, terzo comma, e 5, consentono alle iniziative delle comunità ecclesiali disseminate nel territorio nazionale di assoggettarsi ad una disciplina più congruente con le specifiche attività da esse poste in essere di volta in volta.

Del resto la disciplina del *Codice* non forgia figure giuridiche tipiche per «*il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse*

¹⁴ Giova peraltro notare che proprio la disciplina del 1929 prima, e del 1984 poi, è venuta in qualche misura ad aprire le maglie di un sistema giuridico caratterizzato dalla diffidenza nei confronti delle iniziative ponentisi tra Stato e mercato. Per una ricognizione del problema dei limiti della riconoscibilità degli enti ecclesiastici, sia pure con riferimento alla normativa lateranense, ancora molto utile la lettura delle osservazioni di A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5^a ed., Giuffrè, Milano 1979, p. 307 ss.

generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi» (così l'art. 4, c. 1, del *Codice del Terzo Settore*, che definisce quali enti possano essere ascritti ad esso). Detta disciplina, infatti, attiene sostanzialmente ai profili oggettivi, vale a dire quelli relativi all'attività svolta, e quindi al peculiare trattamento giuridico e, soprattutto, fiscale cui sono assoggettati gli enti qualificati come pertinenti al Terzo Settore e iscritti nel relativo Registro unico nazionale (art. 45 ss.).

Il sistema del "doppio binario" impone scelte ragionevoli e motivate: in linea di principio va adottato lo strumento giuridico più rispondente al tipo di finalità che si intende perseguire ed alla tipologia di attività che si vogliono svolgere. Sotto questo profilo può risultare ancora utile il ricorso all'antico e consolidato criterio della finalità prevalente – cioè di religione e di culto, ovvero altra – per orientare la scelta verso la tradizionale tipologia degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti o delle altre figure giuridiche soggettive che il *Codice del Terzo Settore* ammette.

È evidente che necessariamente ci si dovrà orientare verso una delle figure giuridiche soggettive da esso contemplate, qualora si tratti di entità che pur traendo vita in seno all'ordinamento canonico, non potrebbero avere il riconoscimento civile come enti ecclesiastici perché non in possesso dei requisiti previsti dalla legge n. 222 del 1985. A maggior ragione sarà questa la via da seguire nel caso di iniziative nascenti direttamente nell'ordinamento giuridico statale, e comunque in quelle destinate a svolgere specificamente attività economiche, seppure con carattere *non profit*.

In alcuni casi il ricorso a figure giuridiche diverse da quella dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto può essere una precauzione comprensibile o addirittura necessaria. Si pensi ad esempio al caso di Istituti religiosi che, in ragione del proprio carisma fondazionale, svolgono attività di carattere sanitario ed alla esigenza, che diviene ogni giorno più impellente, di preservare il patrimonio dell'Istituto distinguendo e separando le attività "non ecclesiastiche" dello stesso, da quelle propriamente ecclesiastiche, attraverso la costituzione di distinte persone giuridiche civili¹⁵.

Un problema delicato che si rileva poi in materia di attività solidaristiche poste in essere dalle varie realtà ecclesiali, è quello della garanzia del mantenimento e del rispetto della "tendenza". Non si può fare a meno, infatti, di segnalare quanto, nella presente realtà, l'attività caritativa cristiana corra il rischio di trasformarsi o di essere percepita come una qualsiasi

¹⁵ Ma al riguardo si vedano le puntuali osservazioni di A. BETTETINI, *Enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e procedure concorsuali*, in *Il diritto come "Scienza di mezzo"*. Studi in onore di Mario Tedeschi, a cura di M. D'ARIENZO, I, Pellegrini Editore, Cosenza 2017, partic. p. 197 ss.

attività umanitaria tra le tante. Si tratta di un rischio che può originare da fattori diversi, come: l'affievolirsi della motivazione religiosa negli operatori; l'esigenza di ricorrere (anche) all'apporto di operatori, volontari o persino retribuiti, estranei alla identità cattolica delle opere; allo "spirito del tempo", vale a dire un fattore culturale dominante che porta a non intuire né comprendere la diversità, dal punto di vista ontologico, delle opere stesse, rispetto ad altre fattualmente del tutto simili o addirittura eguali ma mosse da spirito diverso. In particolare si deve segnalare la crescente insensibilità di una società secolarizzata e dalle molte tavole di valori etici, alle motivazioni valoriali sottese ad attività svolte anche in maniera commerciale, come quelle educative, di istruzione e di assistenza.

Vero è, come dice Benedetto XVI nella enciclica *Deus caritas est*, del 25 dicembre 2005, che «la carità [...] non deve essere un mezzo in funzione di ciò che oggi viene indicato come proselitismo», perché «l'amore è gratuito; non viene esercitato per raggiungere altri scopi»¹⁶. Ma come lo stesso Papa Benedetto precisa, il cristiano «sa che l'amore nella sua purezza e nella sua gratuità è la miglior testimonianza del Dio nel quale crediamo e dal quale siamo spinti ad amare»; egli «sa quando è tempo di parlare di Dio e quando è giusto tacere di Lui e lasciar parlare solamente l'amore»¹⁷.

Riguardata la problematica in esame sotto questo specifico angolo di visuale, è evidente che la figura dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto costituisce la migliore garanzia per la "visibilità" della identità e la salvaguardia della "tendenza" dell'ente. La denominazione dell'ente, l'erezione o il riconoscimento da parte della competente autorità ecclesiastica, la qualificazione del suo patrimonio come "patrimonio ecclesiastico" e la sua conseguente sottoposizione al regime di controlli previsti dal diritto canonico: sono tutti elementi che contribuiscono alla garanzia della tendenza.

Siffatte considerazioni possono dunque costituire un criterio non secondario nella individuazione della figura giuridica da scegliere. In questo caso si dovranno tenere presenti le disposizioni date al riguardo dal *motu proprio Intima Ecclesiae natura* dell'11 novembre 2012, con cui Benedetto XVI venne a colmare il singolare vuoto rilevabile nella vigente codificazione canonica, posto che il legislatore si è concentrato essenzialmente sulla disciplina delle attività riferibili all'esercizio del *munus docendi* e del *munus sanctificandi*, il che è del tutto comprensibile, ma con disattenzione per quel servizio della carità che, come s'è ricordato, per il canone 114 § 2 costituisce

¹⁶ Benedetto XVI, *Lettera enciclica Deus caritas est*, 25.12.2005, n. 31, lett. c).

¹⁷ *Ivi*. Per un commento al documento cf G. DALLA TORRE (a cura di), *L'archetipo dell'amore fra gli uomini. Deus caritas est: riflessioni a più voci sull'Enciclica di Benedetto XVI*, introduzione di M. BARTOLI, Edizioni Studium, Roma 2007.

pur sempre un ambito di particolare rilevanza nella vita degli enti nascenti dalla Chiesa¹⁸.

Non è detto tuttavia che la normativa di *Intima Ecclesiae natura* non possa trovare uno spazio di applicazione anche con riferimento agli enti puramente civili ma che esprimano la sollecitudine solidaristica delle comunità ecclesiali. In particolare detta normativa parrebbe senz'altro applicabile agli enti in questione, nella misura in cui rispondano a quanto previsto dal §1 dell'articolo 1 del *motu proprio*, vale a dire qualora «risultino collegati al servizio di carità dei Pastori della Chiesa e/o intendano avvalersi per tale motivo del contributo dei fedeli»¹⁹.

5. L'AZIONE CARITATIVA TRA DIRITTO SPECIALE E DIRITTO COMUNE

Dall'esame di quanto detto, si deduce che i nuovi orizzonti che l'esperienza giuridica viene aprendo nel campo della solidarietà, oltre a permettere e favorire il ricollegamento delle opere di pietà, apostolato e carità sia spirituale sia temporale all'unitario fine che corrisponde alla missione della Chiesa, consentono una più adeguata modulazione delle forme di relazione fra questa e la comunità politica.

Come noto, il Concilio Vaticano II ha decisamente superato la tradizionale ottica che da Westfalia (1648) in poi, e soprattutto dopo l'affermarsi del paradigma contenuto nel Concordato napoleonico del 1801, rinserrava i rapporti tra Chiesa e Stato nella importante ma in definitiva riduttiva ottica di relazioni tra istituzioni sovrane, curate dai relativi vertici, nell'ambito dell'ordinamento internazionale. Un'ottica nella quale dominavano le esigenze della *libertas Ecclesiae* e, dunque, le giuste ragioni della istituzione ecclesiastica rivendicante tanta libertà quanta necessaria alla sua missione.

In particolare la costituzione conciliare *Gaudium et spes*, non a caso qualificata nella denominazione come attinente alla Chiesa *nel* mondo e non alla Chiesa *e il* mondo, ha recuperato e valorizzato un'altra dimensione di quella relazione che il principio dualista cristiano, distinguendo ciò che è di Cesare da ciò che è di Dio, comporta ineluttabilmente. Vale a dire

¹⁸ In merito rinvio a G. DALLA TORRE, *L'organizzazione della carità*, in AA.VV., *Il servizio della carità. Corresponsabilità & organizzazione*, Atti della giornata di studio sul *motu proprio Intima Ecclesiae natura* promossa dal Pontificio Consiglio *Cor Unum* il 13.12.2013, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2014, p. 169 ss., e particolarmente p. 176 ss.

¹⁹ Sul punto cf H. PREE, *Impostazione giuridica del servizio della carità*, in AA.VV., *Il servizio della carità. Corresponsabilità & organizzazione*, cit., p. 47 ss.

la dimensione dell'animazione cristiana nascente dal basso, dal popolo di Dio che come lievito nella pasta viene ad animare e far crescere i popoli di questa terra, secondo ciò che è conforme alla dignità della persona umana ed al bene comune²⁰. Si tratta del recupero dell'insegnamento contenuto in quella perla della letteratura cristiana antica, che non a caso il Vaticano II riprende, costituita dalla *Lettera a Diogneto*, per il quale «*i cristiani svolgono nel mondo la stessa funzione dell'anima nel corpo*» (n. VI, 1)²¹.

Grazie anche alle acquisizioni contenute nella dichiarazione sulla libertà religiosa *Dignitatis humanae*, tra le conseguenze di tale mutamento di prospettive è pure lo spostamento dell'attenzione, nei rapporti tra la Chiesa e la comunità politica, dalle ragioni dell'istituzione ecclesiastica a quelle della persona umana, e non solo del credente, da sostenere e promuovere. Davvero la Chiesa sembra, sotto questo profilo, avere progressivamente assunto un ruolo di "difensore d'ufficio" degli uomini e dei popoli nella scena del mondo contemporaneo²².

Alla luce di questo mutamento di prospettive, appare agevole cogliere le potenzialità che le nuove configurazioni giuridiche relative al *non profit* dischiudono nel nostro Paese. Infatti se da un lato liberano, come s'è veduto, gli enti canonici – in particolare quelli di struttura – dagli antichi limiti di operatività posti ad una Chiesa che pure è chiamata a seguire il modello del suo Fondatore, che «*pertransiit benefaciendo*»²³; dall'altro offrono – in particolare agli enti di libertà – la possibilità di operare servendosi degli schemi giuridici comuni. Come è stato scritto, si tratta di un momento «*segnato da una crescente apertura a un diritto comune sempre più esigente, in termini di oneri civilistici da soddisfare e requisiti da implementare, ma non più pregiudizialmente ostile alle comunità religiose*»²⁴. Un diritto comune che

²⁰ Ho approfondito in particolare questo aspetto in G. DALLA TORRE, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica delle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, 3ª ed., Ave, Roma 2007, p. 185 ss.

²¹ La citazione è tratta da A. DIOGNETO, *introduzione traduzione e note* a cura di S. ZINCONE, 3ª ed., Borla, Roma 1984, p. 67.

²² Cf in generale P. FERRARA, *Il mondo di Francesco. Bergoglio e la politica internazionale*, presentazione di P. GENTILONI, San Paolo, Cinisello Balsamo 2016.

²³ Atti degli Apostoli 10, 38.

²⁴ P. CAVANA, *Enti della Chiesa e diritto secolare*, cit, p. 55, il quale afferma anche che «*È questa una sfida per gli enti della Chiesa, che implica da un lato la primaria responsabilità dell'autorità ecclesiastica di evitare, magari ricorrendo alla distinzione tra Church institutions e Church-related institutions ripresa dalla canonistica anglosassone, tentazioni mondane e affaristiche negli enti di struttura e in quelli religiosi, da conservare dediti alle loro fondamentali finalità religiose e caritative; dall'altro la capacità delle comunità cristiane di continuare a essere, con rinnovata creatività e strumenti di effettiva partecipazione, testimoni della carità e anche della verità di Cristo nel mondo contemporaneo*» (p. 56).

si viene formando in relazione a tutti gli enti *non profit* che operano nella società civile.

A ben vedere il diritto speciale, cioè quello concordato, non è più l'area ben definita ma ristretta di salvaguardia delle libertà della Chiesa, a fronte di un ordinamento generalmente ostile alle iniziative che non si inscrivono in una finalità economica, nonché spesso ostile alla Chiesa ed alla stessa religione. Viceversa con la nuovissima disciplina del *non profit*, a norme concordatarie immutate, il diritto speciale si converte in una disciplina che regola in maniera specifica l'agire della istituzione ecclesiastica e dei fedeli-cittadini, tenendo conto delle peculiarità che comporta il loro operare secondo schemi canonistici; peculiarità che postulano un giuridico riconoscimento ed una congruente garanzia. E fin qui, dunque, si è ancora nel contesto delle relazioni interistituzionali tra Chiesa e Stato.

Ma la nuovissima normativa contenuta nel *Codice del Terzo Settore*, riconoscendo per tutti la possibilità di utilizzo di una pluralità di forme giuridiche diverse per il perseguimento di fini solidaristici, offre anche alla Chiesa-popolo di Dio l'opportunità di agire nella società per l'animazione umana e cristiana seguendo l'altra direttiva indicata dal Vaticano II circa le modalità di relazionarsi della Chiesa con la comunità politica (cost. past. *Gaudium et spes*, n. 76). Si è in questo caso nel contesto di una azione che muove – per così dire – “dal basso”, per la quale ci si serve degli strumenti giuridici posti dal diritto secolare comune al fine di esprimere la vocazione al servizio della carità, cui tutti i fedeli sono chiamati.

Questa seconda linea di impegno per sua natura ha, più che la prima, potenzialità inedite nel favorire convergenze e buone sinergie con tutti quei mondi del *non profit* che sono accomunati dallo svolgere «attività di interesse generale per il perseguimento [...] di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale» (art. 5, 1 Codice). Nella distinzione necessaria delle motivazioni profonde che animano le iniziative cristiane e quelle laiche nello specifico settore, vale a dire la diaconia della carità rispetto alle pur nobili sollecitazioni umanitarie, può qui realizzarsi l'auspicio della *Deus caritas est* per cui «le istanze ecclesiali, con la trasparenza del loro operare e la fedeltà al dovere di testimoniare l'amore, potranno animare cristianamente anche le istanze civili, favorendo un coordinamento vicendevole che non mancherà di giovare all'efficacia del servizio caritativo»²⁵.

Anche questa seconda via di azione, a ben vedere, esprime quel principio ad una sana collaborazione fra Chiesa e Stato per il bene della persona umana e del Paese, di cui all'articolo 1 del Concordato revisionato. Ma sembra di dover notare come essa appaia singolarmente rispondente al pensiero di Papa Francesco sulle modalità di relazionarsi della Chiesa con la

²⁵ Lett. enciclica *Deus caritas est*, cit., n. 30, lett. b).

comunità politica, così come alle linee dell'impegno della Chiesa nel sociale che egli incoraggia e promuove²⁶.

ABSTRACT

Se si eccettua la materia del sostentamento del clero, la vigente disciplina concordataria sugli enti ecclesiastici risente ancora, nonostante tutto, dei condizionamenti derivanti da schemi giuridici risalenti nel tempo, che sacrificano e rendono precarie le loro attività solidaristiche. La caduta della diffidenza dell'ordinamento italiano nei confronti delle iniziative che si pongono tra Stato e mercato, e quindi la recente riforma del Terzo settore con la valorizzazione delle attività degli enti *non-profit*, costituiscono una inedita opportunità per le iniziative caritative delle comunità ecclesiali.

PAROLE CHIAVE

Persone giuridiche canoniche, enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, enti *non profit*, attività solidaristiche, Codice del Terzo settore.

²⁶ Al riguardo rinvio a G. DALLA TORRE, *La Chiesa e gli Stati. Percorsi giuridici del Novecento*, Studium, Roma 2017, p. 120 s.

AGGIORNAMENTI NORMATIVI

I 10 COMANDAMENTI... PER UN ORATORIO ESTIVO SERENO E TRANQUILLO

Per molte parrocchie ambrosiane l'oratorio ed i campi estivi tra i monti o al mare sono le attività più articolate e complesse che organizzano durante l'anno: per il numero di ragazzi coinvolti e per le figure educative impegnate; per l'orario giornaliero di apertura degli oratori (non raramente ben più di 8 ore) e per le numerose iniziative che compongono il calendario settimanale (giochi, tornei, laboratori, pranzo, gite, piscine ... momenti di preghiera), per l'impegno economico e le formalità che devono essere adempiute con attenzione e tempestività.

Proprio per consentire a tutti coloro che si rendono disponibili per collaborare nell'organizzazione di queste iniziative di dedicare le maggiori e migliori risorse di tempo e di attenzione ai profili educativi è opportuno disporre di un quadro sintetico – ma preciso – sia degli adempimenti formali prescritti dalla normativa, sia delle responsabilità giuridiche che gravano (in modo diverso) su tutti coloro che assumono un ruolo attivo nelle iniziative.

1. LA PARROCCHIA È IL SOGGETTO ORGANIZZATORE

Ormai le attività estive rivolte ai ragazzi non sono organizzate solo dalle parrocchie: negli anni anche le amministrazioni comunali si sono impegnate direttamente nella promozione di queste iniziative, come pure enti privati (dalle associazioni a vere e proprie strutture commerciali).

Le diverse iniziative che scandiscono le giornate estive organizzate da una parrocchia o da un altro ente civile o pubblico potrebbero essere anche identiche (giochi, laboratori, spazio per i compiti scolastici, tempo del pranzo ...), tuttavia qualora l'ente gestore sia una parrocchia o un altro ente ecclesiastico si tratta di attività che lo Stato italiano riconosce essere di "religione o di culto" ai sensi dell'articolo 16, lettera a) della legge n. 222/1985: «16. Agli effetti delle leggi civili si considerano comunque: a) attività di reli-

gione 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 [...]».

Ricondurre l'oratorio ed i campi estivi delle parrocchie tra le attività dirette «*all'educazione cristiana*» ha come principale effetto, in forza dell'articolo 7 dell'Accordo di Revisione del Concordato Lateranense, la loro soggezione alla normativa canonica e non a quella statale¹.

Va precisato che tale identificazione non è fondata in una norma dell'ordinamento giuridico ma è il frutto dell'interpretazione dell'articolo 16, legge n. 222/1985, alla luce della tradizione italiana che, per volontà dello Stato Italiano e della Chiesa Cattolica, ha dato origine alla classificazione operata dal predetto articolo².

Tuttavia la legge n. 206 del 1° agosto 2003, *Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similari per la valorizzazione del loro ruolo*, conferma questa interpretazione dell'articolo 16, lettera a) laddove al comma 1 dell'articolo 1 attesta che «[...] lo Stato riconosce e incentiva la funzione educativa e sociale svolta nella comunità locale, mediante le attività di oratorio o attività similari, dalle parrocchie e dagli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica, nonché dagli enti

¹ L. n. 121 del 25.3.1985, art. 7: «3. Agli effetti tributari gli enti ecclesiastici aventi fine di religione o di culto, come pure le attività dirette a tali scopi, sono equiparati a quelli aventi fine di beneficenza o di istruzione. Le attività diverse da quelle di religione o di culto, svolte dagli enti ecclesiastici, sono soggette, nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime». Questo comma dispone, in modo esplicito che solo le attività "diverse" sono soggette alla normativa dello Stato, ed in modo implicito che quelle "di religione o culto" sono soggette solo alla normativa ecclesiale. Sul tema di veda L. SIMONELLI, *Il decalogo dell'ente ecclesiastico*, in *exLege* n. 2/2015, 76; L. SIMONELLI, *L'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto e il mondo dei professionisti*, in *exLege* n. 1/2012; P. CLEMENTI, *La fiscalità dell'ente ecclesiastico*, in *L'ente Ecclesiastico a trent'anni dalla Riforma Concordataria*, Giuffrè, 2015, 263.

² Commissione paritetica per gli enti ecclesiastici, *Relazione sui principi*, Roma, 6.7.1984, «Per dare ulteriore certezza alle procedure del riconoscimento e alla condizione giuridica degli enti ecclesiastici, si indicheranno le attività considerate di religione o di culto e quelle non considerate tali. Lo Stato, infatti, considererà agli effetti delle leggi civili, attività diverse da quelle di religione e di culto le attività di assistenza e beneficenza, istruzione, cultura, educazione nonché le attività commerciali o comunque con scopo di lucro. Per contro, saranno considerate attività di religione e di culto quelle dirette all'esercizio del culto o alla cura d'anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi e alla educazione cristiana».

delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, ferme restando le competenze delle regioni e degli enti locali in materia³» e al comma 2 elenca alcuni profili dell'attività di oratorio che sono di particolare interesse anche per lo Stato⁴.

Ad ulteriore supporto di tale interpretazione dell'articolo 16, lettera a) della legge n. 222/1985 vi è anche il Sinodo 47° della Chiesa Ambrosiana che in riferimento alla tradizione dell'oratorio ambrosiano così si esprime: «209. Un ruolo storicamente rilevante e ancora oggi fondamentale per la pastorale giovanile ha l'oratorio, nel quale l'intera comunità parrocchiale manifesta concretamente la sua attenzione educativa per la gioventù. Attraverso il necessario aggiornamento e l'adattamento a luoghi e situazioni diversi, l'oratorio si mantiene e si dimostra accogliente, missionario, capace di formare alla fede».

Per evitare equivoci sono opportune tre precisazioni finali.

- 1) Il fatto che il Concordato abbia riconosciuto la natura di attività di religione o culto a queste iniziative promosse dalla parrocchia, in quanto declinazione concreta di una delle funzioni ecclesiali fondamentali⁵, non impedisce alla parrocchia stessa di organizzare queste attività a favore dei ragazzi scegliendo di adottare o avvalersi di istituti giuridici disciplinati a tutto tondo dall'ordinamento statale, come nel caso dei Centri ricreativi diurni per i ragazzi da 3 a 16 anni previsti dalla normativa regionale lombarda⁶: in tal caso, però, la parrocchia si assoggetta (per scelta volontaria)

³ L'ultimo inciso del c. 1 attesta l'esistenza di una competenza delle regioni e degli enti locali in ordine al potere di incentivare la funzione educativa degli oratori.

⁴ «2. Le attività di cui al comma 1 sono finalizzate a favorire lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dei minori, degli adolescenti e dei giovani di qualsiasi nazionalità residenti nel territorio nazionale. Esse sono volte, in particolare, a promuovere la realizzazione di programmi, azioni e interventi, finalizzati alla diffusione dello sport e della solidarietà, alla promozione sociale e di iniziative culturali nel tempo libero e al contrasto dell'emarginazione sociale e della discriminazione razziale, del disagio e della devianza in ambito minorile, favorendo prioritariamente le attività svolte dai soggetti di cui al comma 1 presenti nelle realtà più disagiate».

⁵ A tal proposito si veda il can. 795 «Dal momento che la vera educazione deve perseguire la formazione integrale della persona umana, in vista del suo fine ultimo e insieme del bene comune della società, i fanciulli e i giovani siano coltivati in modo da poter sviluppare armonicamente le proprie doti fisiche, morali e intellettuali, acquistino un più perfetto senso di responsabilità e il retto uso della libertà e siano preparati a partecipare attivamente alla vita sociale».

⁶ Regione Lombardia, D.G.R. n. 11496 del 17.3.2010, Definizione dei requisiti minimi di esercizio dell'unità di offerta sociale Centro Ricreativo Diurno per minori, «Definizione. Il Centro ricreativo diurno (CRD) per minori è una Unità di Offerta sociale, pubblica o privata anche realizzata presso luoghi di lavoro che, attraverso una

- a tutte le disposizioni statali e/o locali, comprese quelle fiscali⁷.
- 2) Se non sussiste un diritto esclusivo degli enti ecclesiastici ad organizzare gli oratori ed i campi estivi, dall'altro esiste un loro diritto a promuoverli direttamente e senza doversi avvalere di altri enti civili, cioè ad agire rimanendo nell'ambito delle attività di religione o culto, la cui tutela è assicurata dalla norma concordataria.
 - 3) Infine occorre considerare che negli ultimi anni è cresciuta la presenza di bambini e ragazzi di altre confessioni religiose o i cui genitori si vogliono considerare privi di appartenenza religiosa: la loro adesione non determina, però, il venir meno né del tratto educativo, né del tratto "cristiano" che caratterizza sempre l'impegno delle comunità cristiane.

2. L'ORATORIO ESTIVO COME ATTIVITÀ DI "EDUCAZIONE CRISTIANA"

Il Concordato riconosce che le attività di religione o culto sono soggette alla normativa canonica e non (anche) alla normativa italiana⁸; di conseguenza anche l'oratorio ed i campi estivi sono attività non disciplinate dalla normativa civile.

puntuale progettazione svolge, nell'ambito delle funzioni educative rivolte ai minori, attività ricreative, di tempo libero e di socializzazione per minori che nel periodo di chiusura delle attività scolastiche permangono nel proprio luogo di residenza».

⁷ È evidente che tale decisione debba essere supportata da ragioni significative dato che vien meno la qualifica – "Agli effetti delle leggi civili" – di attività di religione o culto. Inoltre, occorre verificare se la normativa diocesana considera tale decisione del parroco un atto di amministrazione straordinaria (in quanto implica l'inizio di una vera attività commerciale); cf CEI, *Istruzione in Materia Amministrativa*, 2005, Allegato C, n. 10.

⁸ C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, 2010, 333 «Circa la condizione giuridica cui sono soggetti, dopo il riconoscimento gli enti ecclesiastici occorre distinguere le attività di religione e di culto, nei confronti delle quali è pienamente operante il principio di autonomia dell'ente e di non ingerenza delle autorità pubbliche, e le attività diverse da quelle di religione o di culto per le quali tornano ad essere pienamente efficaci le norme e le disposizioni dell'ordinamento relative alle specifiche attività»; G. CASUSCELLI (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, 2005, 299 «La disciplina dettata dalle norme di derivazione pattizia consente all'ente ecclesiastico di essere riconosciuto e di agire nell'ordinamento statale nel rispetto della sua struttura. L'essere sottoposto alla disciplina 'domestica', dettata dall'ordinamento confessionale, comporta una vera autonomia di organizzazione e di gestione dell'ente per tutti gli aspetti e le attività connessi ai fini di religione e di culto, che si esplica senza ingerenza dello Stato. [...] Il regime tributario. [...] Non vi è dunque alcun'esenzione speciale da obblighi e oneri civilistici: l'ente confessionale usufruisce di un regime di specialità riguardo alle sole attività di religione e di culto».

Questa condizione merita, però, di essere chiarita al fine di evitare che sia intesa ed applicata in modo scorretto. In particolare, occorre definire con precisione cosa si debba intendere per "attività estive" al fine di non includervi situazioni/relazioni che pur realizzandosi all'interno di queste iniziative destinate ai ragazzi restano comunque soggette alla normativa statale.

Ciò che non è soggetto al diritto statale è, anzitutto, l'attività "educativa cristiana" in sé considerata che, dunque, non necessita di autorizzazioni amministrative per poter essere realizzata da una parrocchia⁹. Di conseguenza anche altri suoi profili non sono soggetti all'ordinamento civile come, per esempio:

- a) i responsabili di queste attività possono aver conseguito un particolare titolo di studio, ma tale circostanza non è un requisito essenziale per poter assumere tale funzione;
- b) non vi è un orario minimo di apertura, né vi sono vincoli in ordine all'età dei bambini/ragazzi che vi partecipano.

Per quanto riguarda le strutture utilizzate occorre evitare un equivoco: se da un lato l'attività di oratorio estivo non è soggetta a particolari "requisiti strutturali", dall'altro è certo che le strutture debbano essere sicure, cioè realizzate osservando le norme tecniche comuni.

Tuttavia, è evidente che pur non essendo previsto un rapporto preciso tra spazi a disposizione e numero di bambini/ragazzi presenti, occorre valutare con attenzione quanti iscritti all'oratorio e al campo estivo può accogliere una determinata struttura¹⁰. A tal proposito vale il criterio della prudenza

⁹ Se, invece, la parrocchia intende attivare un Centro ricreativo diurno per i ragazzi (cd D.G.R. n. 11496/2010) deve osservare quanto previsto dal D.D.G. Famiglia e solidarietà sociale n. 1254 del 15.2.2010. A tal proposito si veda quanto pubblicato dal Comune di Milano sul proprio sito: «La Regione Lombardia, con Decreto della Direzione Generale Famiglia e Solidarietà Sociale n. 1254/2010, ha stabilito nuove norme per i gestori che intendono attivare una struttura, appartenente alla rete sociale, tra quelle sotto elencate. Gli interessati devono presentare la CPE – Comunicazione Preventiva di Esercizio (corredata della documentazione prevista), che sostituisce a tutti gli effetti l'Autorizzazione al Funzionamento, direttamente al Comune di Milano e, più precisamente, all'Unità Monitoraggio e Controllo Servizi Territoriali – Area Monitoraggio, Controllo e Riscossione Servizi Educativi – della Direzione Educazione. La CPE può essere, peraltro, anche fatta pervenire al sopra citato Ufficio a mezzo posta ordinaria o raccomandata A.R. oppure tramite posta elettronica certificata all'indirizzo ed.autorizzazioni.controlli@postacert.comune.milano.it. Una copia della Comunicazione Preventiva di Esercizio, ad esclusione della documentazione, deve essere inviata anche all'ATS Milano – Città Metropolitana – Servizio Vigilanza e Accreditamento Area Socio-Sanitaria, Corso Italia n. 19 – 20122 Milano» (http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/servizi/educazione/comunicazione_preventiva_esercizio).

¹⁰ Si tenga presente che se l'attività fosse riconducibile, per es., ai Centri ricreativi

e del buon senso ... senza scivolare nel tuziorismo (per cui si applicano le norme più ristrettive).

Analogamente, la parrocchia non è tenuta a garantire per l'oratorio ed il campo estivo un preciso rapporto tra il numero dei ragazzi iscritti e quello degli educatori/animatori/adulti presenti, come invece è prescritto per le attività disciplinate dalla normativa statale (scuola, centri diurni, ...). Tuttavia la parrocchia è sempre tenuta a garantire la sicurezza dei bambini e dei ragazzi che le sono affidati: e la loro sicurezza dipende anche dal numero di educatori/animatori/adulti che sovrintendono alle attività. Ancora una volta vale il criterio della prudenza e del buon senso ... senza scivolare nel tuziorismo.

Sono invece soggetti al diritto statale:

- 1) i rapporti di lavoro/collaborazione retribuiti¹¹,
- 2) il trattamento degli alimenti (normativa HACCP e sicurezza alimentare) in occasione del pranzo, merenda, servizio bar.

3. LA TUTELA DELLA PRIVACY

Circa la privacy è necessario avere una doppia attenzione: anzitutto si deve considerare che dal 25 maggio 2018 è entrato in vigore il Regolamento europeo n. 2016/679, che sostituisce il decreto legislativo n. 196/2003, e che riguarda anche gli enti della Chiesa Cattolica; in secondo luogo occorre conoscere bene gli adempimenti richiesti alle parrocchie quando raccolgono e trattano i dati personali dei bambini/ragazzi (e dei loro genitori) per le attività di oratorio e dei campi estivi.

In termini essenziali:

- 1) fino al giorno 24 maggio 2018¹² queste attività promosse dalle parroc-

diurni, l'esistenza di tutti i requisiti prescritti sarebbe una condizione per poter dare inizio all'attività (rileva il profilo formale); nel caso dell'oratorio, invece, la carenza di ambienti adatti ad accogliere i ragazzi rileva solo *ex post*, nell'ipotesi che si sia verificato un danno (profilo sostanziale). Si comprende che l'incertezza in ordine alla conoscibilità a priori dell'adeguatezza delle strutture implica due problemi per la parrocchia: da un lato rimane esposta all'alea dell'esistenza/assenza di sicurezza "sostanziale", dall'altro rischia di vedersi applicare requisiti minimi prescritti per attività del tutto differenti, anche se destinate ai ragazzi (scuola, sport, attività sociali, ecc.).

¹¹ Solo in riferimento ai collaboratori retribuiti si applica la normativa relativa al certificato del Casellario Giudiziale (art. 25-*bis*, D.P.R. n. 313/2002). Laddove non esiste un rapporto di tipo lavorativo (retribuito) non è necessario acquisire tale certificato.

¹² Tale data deve essere riferita al momento in cui la parrocchia acquisisce i dati personali dei ragazzi, cioè al momento in cui riceve il modulo di iscrizione debita-

chie possono essere considerate soggette al Decreto Generale della CEI del 1999 (e non anche al D.Lgs. n. 196/2003) nella misura in cui sono riconducibili alle attività di religione o culto¹³;

- 2) dal giorno 25 maggio 2018 queste attività promosse dalle parrocchie devono osservare le norme del Decreto Generale della CEI rivisto dagli organismi della Conferenza Episcopale Italiana al fine di armonizzarlo con il Regolamento europeo.

Per agevolare l'azione delle parrocchie, l'Avvocatura sta aggiornando¹⁴ con tempestività la modulistica relativa alle attività estive e pubblicata sul Portale della Diocesi di Milano all'indirizzo www.chiesadimilano.it/avvocatura.

Anche l'installazione e la gestione dell'impianto di videosorveglianza è soggetto alla normativa privacy.

La regola generale che presiede all'utilizzo di questi sistemi "invasivi" è chiara: la videosorveglianza è ammessa solo se è (i) lecita e (ii) necessaria (iii) per un fine preciso¹⁵. Ciò significa che l'installazione e l'uso di questi sistemi deve essere attentamente valutato per evitare che la parrocchia sia esposta alle (giuste) lamentele delle famiglie dei bambini/ragazzi e dei maggiorenni che prestano servizio all'oratorio e alle (conseguenti) sanzioni comminate dalle autorità preposte.

Se non vi sono particolari difficoltà ad ammettere l'uso della videosorveglianza delle strutture nella fascia oraria di chiusura (soprattutto di notte, per dissuadere infrazioni e danneggiamenti), da valutare con attenzione è l'uso di tali impianti durante il giorno, quando sono presenti i bambini/ragazzi. A parere di chi scrive non dovrebbero sussistere difficoltà a sorvegliare costantemente (con registrazione¹⁶) l'ingresso dell'oratorio, come pure a monitorare le zone di queste strutture che sono interdette all'accesso dei ragazzi ma che è difficile rendere fisicamente inaccessibili (scale che conducono a zone seminterrate, aree nascoste alla vista di chi organizza/dirige la giornata in oratorio).

mente compilato e sottoscritto.

¹³ Qualora, invece, la parrocchia abbia deciso di gestire tali attività avvalendosi delle opportunità previste dalla normativa statale (per es. centri ricreativi diurni) deve applicare anche il D.Lgs. n. 196/2003, in particolare consegnando l'Informativa e raccogliendo il Consenso di coloro che esercitano la potestà genitoriale.

¹⁴ È certo che a far data dal 25.5.2018 sono obsoleti i moduli realizzati prima dell'entrata in vigore del Regolamento europeo. Pertanto, per le iscrizioni raccolte a partire dal 25.5.2018 devono essere utilizzati i moduli rivisti ed armonizzati con il Decreto Generale della CEI 2005 (revisione 2018).

¹⁵ Si veda L. SIMONELLI, *Videosorveglianza e Privacy*, in *exLege* 1/2007, 69.

¹⁶ La presenza delle telecamere deve comunque essere ben segnalata e chiaramente indicata l'area oggetto delle riprese... soprattutto se si desidera ottenere un effetto dissuasivo.

Anche la fase di raccolta e archiviazione delle iscrizioni è soggetta alla normativa sulla privacy.

Anzitutto si deve evitare di raccogliere dati non necessari per gestire le iniziative estive che coinvolgono direttamente non tanto le famiglie quanto i bambini/ragazzi¹⁷.

Poiché è opportuno dare la possibilità ai genitori di segnalare la presenza di patologie non manifeste o allergie che possono rivelarsi durante le molte ore trascorse dai ragazzi in oratorio, si suggerisce che queste notizie siano consegnate in busta chiusa al responsabile dell'oratorio o del campo estivo e da questi gestite (condivise con gli altri educatori) con estrema cautela.

Per quanto riguarda i sistemi e i programmi informatici utilizzati per gestire le presenze, gli ingressi/uscite (per es. i *badge* ed i braccialetti) e le iscrizioni da remoto è necessario prestare attenzione alla modalità utilizzata dal titolare del servizio/programma per conservare i dati, soprattutto quando si utilizzano sistemi "*cloud*", chiedendo di conoscere i protocolli di sicurezza approntati ed esigendo di poter esportare (in qualsiasi momento) su una memoria fisica tutti i dati già inseriti.

4. IL MODULO DI ISCRIZIONE

Poiché il modulo di iscrizione non è solo una modalità per acquisire i dati necessari ma anche – anzi, soprattutto – il documento che "contiene" un vero contratto (prestazione di servizio), è necessario che il suo *format* sia predisposto con cura¹⁸ e sia accompagnato da un volantino che dà notizia dei principali servizi offerti dalla parrocchia alle famiglie e delle "regole della vita comune" durante l'oratorio ed il campo estivo.

È evidente, infatti, quanto sia importante che le famiglie e i ragazzi possano conoscere – prima di presentare l'iscrizione – le iniziative che riempiranno le giornate dell'oratorio, ma ancor più i tratti essenziali del patto educativo che sarà stretto con la parrocchia. Proprio questa finalità educativa che caratterizza l'attività di oratorio e di campo estivo chiede che anche i ragazzi e i loro genitori siano ben disposti ed evitino di assumere quegli atteggiamenti che potrebbero vanificare il buon esito della cura educativa¹⁹.

¹⁷ Per esempio, è inutile (e vietato) chiedere dati relativi ad altri membri del nucleo familiare che non servono per gestire l'oratorio e non possono essere utilizzati per "implementare" un generico archivio dell'oratorio.

¹⁸ La pagina dell'Avvocatura presenta una serie di *format* predisposti con attenzione (www.chiesadimilano.it/avvocatura, sezione Oratorio).

¹⁹ A maggior ragione devono essere evitati dai ragazzi quei comportamenti che generano pericolo per sé e per gli altri partecipanti.

Per quanto riguarda gli elementi del modulo di iscrizione devono anzitutto essere precisate le parti "contraenti": la parrocchia (non la comunità pastorale) e uno²⁰/entrambi i genitori del bambino/ragazzo iscritto.

In secondo luogo, occorre indicare con chiarezza:

- 1) i "servizi" che la parrocchia assicura a tutti i ragazzi iscritti ed – eventualmente – i servizi specifici scelti da ciascuna famiglia (per es. assistenza per i compiti scolastici, servizio mensa...);
- 2) l'orario (d'ingresso/uscita) dell'oratorio, affinché i genitori possano essere presenti all'apertura dell'oratorio, al termine della giornata, per accogliere personalmente il proprio figlio, qualora non intendano lasciarlo tornare a casa da solo²¹;
- 3) i costi dei servizi comuni e di quelli eventualmente richiesti dai genitori.

È altresì opportuno acquisire la volontà dei genitori di permettere alla parrocchia ed al responsabile dell'oratorio e del campo estivo di adottare alcune decisioni radicali, qualora fossero necessarie, per garantire il contesto educativo dell'iniziativa, oppure la sicurezza del loro figlio e/o di tutti i partecipanti²².

²⁰ Per l'attività di oratorio è sufficiente la sottoscrizione di uno dei genitori o degli adulti che esercitano la potestà genitoriale. Per la partecipazione al campo estivo si suggerisce, invece, di acquisire entrambe le firme considerato che il minore trascorrerà fuori casa un periodo prolungato.

²¹ Difficilmente una parrocchia con molti bambini iscritti è in grado di gestire l'uscita dei più piccoli adottando il sistema della riconsegna personale del bambino ai genitori o ai delegati (come, invece, accade a scuola). Meglio non promettere ciò che non si è in grado di mantenere e garantire la sorveglianza dell'ingresso dell'oratorio per evitare che un bambino possa uscire non accompagnato da una persona responsabile: sta ai genitori/nonni essere presenti per accogliere personalmente il proprio bambino.

²² A titolo di esempio: «Iscriviamo nostro/a figlio/a al Campo Estivo organizzato dalla Parrocchia di ... che si svolgerà a ... dal ... al Dichiariamo di essere a conoscenza e accettare le Regole della Vacanza che sono affisse presso ... e che abbiamo ricevuto. Autorizziamo la Parrocchia, nella persona del Responsabile del Campo Estivo e dei suoi collaboratori maggiorenni in loco: (i) ad assumere ogni provvedimento necessario per garantire che le attività e gli ambienti utilizzati dalla parrocchia rimangano accoglienti e sicuri per tutti i ragazzi presenti; (ii) ad impedire a nostro/a figlio/a ogni attività che fosse ritenuta dai responsabili pericolosa o comunque inopportuna, (iii) a provvedere per il rientro in Parrocchia di nostro/a figlio/a quando questo provvedimento fosse necessario per custodire il significato della vacanza dell'Oratorio o per evitare che siano ripetuti comportamenti inammissibili, (iv) a trattare questi dati personali conferiti nei limiti e per le finalità di cui alla Informativa in calce. Autorizziamo gli enti del servizio sanitario nazionale e il personale medico e paramedico ad adottare i percorsi diagnostici e terapeutici ritenuti necessari e/o opportuni al fine di recuperare l'integrità fisica e psico-fisica di nostro/a figlio/a, secondo la loro prudente valutazione».

Da ultimo è necessario che il modulo di adesione (contratto) sia sottoscritto dal genitore che iscrive il figlio all'oratorio o al campo estivo in quanto la mancanza di una sottoscrizione autografa del genitore:

- 1) rende assai fragile il rapporto giuridico che comunque intercorre tra parrocchia e genitori,
- 2) impedisce di aver certezza in ordine ai servizi che la parrocchia deve assicurare e agli impegni assunti dalla famiglia,
- 3) non permetterebbe alla parrocchia di acquisire formalmente l'autorizzazione ad assumere alcune decisioni che si rendessero indispensabili per svolgere in sicurezza le attività estive,
- 4) non consente di adempiere agli obblighi privacy (consegna dell'informativa e acquisizione del consenso).

Per questo motivo la sola iscrizione telematica da remoto (consentita da alcuni applicativi dedicati alle attività di oratorio ed offerti alle parrocchie) non è sufficiente²³ in assenza di una previa autenticazione sicura dell'identità del genitore.

La compilazione telematica dell'iscrizione potrebbe, invece, essere utile qualora, dopo aver compilato *on line* il form predisposto dalla parrocchia, i genitori possano procedere alla stampa e alla sottoscrizione di una copia cartacea da consegnare in parrocchia (non a mezzo mail).

5. LA RESPONSABILITÀ CIVILE PER DANNI

Come tutte le azioni umane anche l'organizzazione di una serie di iniziative rivolte ad un gruppo di ragazzi minorenni ben identificato (gli iscritti) fa sorgere in capo a chi le promuove una responsabilità giuridica. Si pensi alla mamma che si rende disponibile ad accompagnare a casa al termine della scuola il figlio minorenne di una amica, oppure al papà che si presta ad accompagnare alla partita alcuni compagni di squadra del figlio, oppure alla ragazza che gratuitamente si rende disponibile a curare la figlia piccola della vicina di casa.

In tutti questi casi l'ordinamento giuridico, senza che vi sia alcuna volontà in tal senso da parte dei maggiorenni coinvolti, impone loro di rispon-

²³ Non è in discussione l'utilità di poter implementare *on line* il database dell'oratorio (iscrizioni settimanali, adesioni a gite e uscite in piscina, partecipazione a laboratori particolari, ...), e così disporre in tempo reale del panorama completo delle diverse iniziative e dei rispettivi partecipanti; è invece certa l'inutilità di tale procedimento che prescinde dal documento cartaceo in ordine al venire ad esistenza di un rapporto giuridico: mancando la firma autografa od una vera autenticazione digitale, in caso di contenzioso la parrocchia non ha acquisito alcun documento (cartaceo o digitale) attribuibile con certezza ad un genitore.

dere dei danni ingiusti causati al minore accolto nella propria sfera personale, attraverso il risarcimento patrimoniale; questa norma giuridica (che, si può dire, è antica come il mondo) incarna il principio della cosiddetta responsabilità extracontrattuale: «Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno» (art. 2043 cod. civ.).

Questa norma madre ha poi dato vita ad alcune norme particolari che meglio identificano casi in cui una persona è responsabile dei danni arrecati a terzi; in particolare sono interessanti per le attività estive gli articoli 2048 e 2049:

- 1) per l'articolo 2048 – *«Il padre e la madre, o il tutore, sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei figli minori non emancipati o delle persone soggette alla tutela, che abitano con essi. La stessa disposizione si applica all'affiliante. I precettori e coloro che insegnano un mestiere o un'arte sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei loro allievi e apprendisti nel tempo in cui sono sotto la loro vigilanza. Le persone indicate dai commi precedenti sono liberate dalla responsabilità soltanto se provano di non aver potuto impedire il fatto»* – gli adulti, in primis i genitori, sono responsabili anche dei danni arrecati a terzi dai minori loro affidati, salvo che diano prova di non aver potuto evitare il fatto dannoso causato da questi ultimi;
- 2) per l'articolo 2049 – *«I padroni e i committenti sono responsabili per i danni arrecati dal fatto illecito dei loro domestici e commessi nell'esercizio delle incombenze a cui sono adibiti»* – coloro che organizzano e dirigono l'attività dei collaboratori sono responsabili dei danni da questi causati mentre operano all'interno dell'incarico ricevuto²⁴.

Accanto alla cosiddetta "responsabilità extracontrattuale" il legislatore ha previsto anche un'altra situazione che è fonte di responsabilità a carico di un soggetto e a favore di chi ha subito un danno; è il caso della cosiddetta "responsabilità contrattuale" disciplinata dall'articolo 1218 del codice civile: *«Il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l'inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile»*.

²⁴ L'essenzialità di queste norme non deve indurre a ritenere che sia semplice riconoscere quando un fatto dannoso è imputabile ad una persona adulta che, dunque, dovrà risarcirlo. Tuttavia, nessuno può esimersi da tale responsabilità eccependo il fatto di non essere un fine giurista. Conferma dell'esistenza nell'animo umano di un certo senso innato capace di far riconoscere le situazioni che generano tale responsabilità è il fatto che già i bambini piccoli pretendono di avere un giocattolo nuovo dall'amico che ha rotto il loro!

In questo caso la responsabilità nasce in quanto una parte (parrocchia), che si è volontariamente impegnata a rendere una determinata prestazione a favore di un'altra parte (genitori dell'iscritto), non esegue esattamente la prestazione promessa e questo inadempimento genera un danno che deve essere risarcito.

Per l'ordinamento giuridico queste sono le due tradizionali fonti di responsabilità per danni:

- 1) senza che vi sia alcun previo rapporto giuridico tra il responsabile e il danneggiato, il mero fatto illecito (contro il diritto) del primo, che è causa di un danno ingiusto a terzi, lo obbliga al risarcimento (art. 2043 ss. cod. civ.),
- 2) quando a causa di un contratto una parte ha il diritto di ricevere (esattamente) una prestazione da parte di un altro soggetto, il danno causato dalla esecuzione imperfetta o, *tout court*, dalla mancata esecuzione dell'impegno assunto, deve essere risarcito da colui che è inadempiente (art. 1218 cod. civ.).

La principale differenza tra le due ipotesi di responsabilità è data dall'onere della prova, infatti:

- 1) nel caso dell'articolo 2043 colui che ha subito un danno e ritiene responsabile un determinato soggetto deve provare (i) il danno ingiusto e (ii) il fatto causa del danno e (iii) l'imputabilità di tale fatto a colui al quale chiede il risarcimento;
- 2) nel caso dell'articolo 1218 colui che ha subito il danno deve provare soltanto (i) il danno e (ii) l'inadempimento di colui che doveva eseguire esattamente una prestazione.

È evidente che questa seconda ipotesi agevola il danneggiato in quanto è gravato da un onere della prova alleggerito rispetto al caso dell'articolo 2043.

Se queste sono le regole fondamentali della responsabilità per danni – una sorta di Scilla e Cariddi – la parrocchia, come tutti gli enti e le persone fisiche, deve prestare la necessaria attenzione quando opera nel mondo per evitare di causare danni e di doverli risarcire.

Tale attenzione si fonda su due solidi pilastri: un certo intuito nel saper riconoscere le situazioni che potrebbero essere occasione di danno e la prudenza che consente di operare in condizioni di sufficiente sicurezza.

In altre parole: il pericolo esiste e frequentemente non può essere cancellato; può, però, essere ridotto il rischio che possa realizzarsi.

Con questa attenzione vivono le persone, operano gli enti giuridici (dalle associazioni alle grandi società) e, anche, gli enti ecclesiastici.

Per quanto riguarda l'oratorio ed il campo estivo, la parrocchia si trova caricata anzitutto della responsabilità contrattuale in quanto raccogliendo dai genitori il modulo d'iscrizione (completo di firma autografa) si impegna

nei loro confronti ad una serie di prestazioni puntuali (*in primis*: accogliere e custodire i figli per un certo periodo della giornata o per un'intera settimana di campo estivo). Si comprende il motivo per cui si deve prestare una certa attenzione nel predisporre il *format* di iscrizione e il volantino che pubblicizza le attività estive.

Ciò non toglie che la parrocchia possa essere chiamata a rispondere anche per ipotesi di responsabilità extracontrattuale qualora il fatto dannoso non possa essere qualificato come inadempimento di una prestazione che si era impegnata ad eseguire "esattamente".

È, dunque, necessario che la parrocchia (nelle persone del parroco, del vicario parrocchiale e del responsabile delle attività estive):

- 1) definisca in anticipo quanti ragazzi è in grado di accogliere e custodire nelle attività di oratorio (che si svolgono di regola in ambienti "chiusi") o dei campi estivi (realizzati in case per ferie o campeggi), considerato anzitutto il numero di educatori che sarà in grado di coinvolgere²⁵ e la conformazione delle strutture che saranno impiegate;
- 2) utilizzi ambienti privi di situazioni e strutture manifestamente pericolose²⁶;
- 3) chiuda fisicamente l'accesso degli ambienti destinati alle attività per i bambini/ragazzi²⁷;
- 4) dia (poche) indicazioni precise a tutti i presenti (ragazzi ed educatori)

²⁵ Il fatto che gli educatori siano maggiorenni è certamente necessario, tuttavia anche la presenza di educatori diciassetenni non è irrilevante al fine di dar vita ad un contesto sicuro. Non vi è un parametro legale che definisce il rapporto minimo tra ragazzi accolti e educatori impegnati; tuttavia in caso di un danno causato da scarsa vigilanza il giudice valuterà *ex post* se il numero degli educatori era sufficiente: per questo motivo non è opportuno impegnare un numero di maggiorenni eccessivamente contenuto. Si tenga presente che il numero degli educatori maggiorenni (integrato dagli educatori minorenni) potrebbe essere ritenuto inadeguato considerata l'ampiezza degli ambienti dell'oratorio e l'età dei bambini e dei ragazzi: in un oratorio molto esteso e con molte strutture, ed in presenza di un numero elevato di bambini piccoli, è necessario un gruppo di educatori maggiorenni più ampio rispetto a quelli che sarebbero sufficienti in caso di un oratorio più piccolo e con ragazzi più grandi.

²⁶ Le cucine allestite per il pasto dell'oratorio sono ambienti che devono essere inaccessibili ai bambini/ragazzi. Per le parrocchie ambrosiane si rinvia per una prima introduzione al tema di C. SENO, *La sicurezza degli immobili e delle strutture*, exLege, 4/2009; S. BERNARDELLO, *La sicurezza delle persone e delle attività*, exLege, 4/2009.

²⁷ Laddove la chiusura fisica non sia realizzabile (anche solo in alcune fasce orarie), è opportuno presidiare le aree di ingresso/uscita. Per accrescere la sicurezza degli ambienti si potrebbe valutare – caso per caso – l'utilità di monitorare gli ingressi con un sistema di videosorveglianza.

quando si svolgono attività all'esterno dell'oratorio (in occasione di gite e giornate in piscina²⁸); queste raccomandazioni servono a sollecitare tutti ad evitare quei comportamenti che potrebbero mettere in pericolo sé e/o gli altri.

Qualora la parrocchia decida di impegnare in queste attività persone retribuite si deve prestare attenzione anche agli adempimenti prescritti dal decreto legislativo n. 81/2008 relativo alla sicurezza dei luoghi di lavoro; in particolare occorre incaricare un professionista abilitato al quale chiedere la redazione di un documento di valutazione dei rischi (DVR) avente ad oggetto gli ambienti ove il collaboratore svolgerà il proprio incarico²⁹.

Un'attenzione particolare è richiesta per rendere piacevole e sicuro il tempo dell'oratorio ai ragazzi con disabilità in quanto la loro sicurezza potrebbe richiedere una dedizione particolare da parte di figure educative.

6. LA RESPONSABILITÀ PENALE

I fatti che per il diritto sono idonei a generare il dovere di risarcire un danno possono anche avere una rilevanza penale. Infatti, mentre la responsabilità per danni è volta a tutelare il diritto di colui che è stato danneggiato (e la decisione di essere risarcito è lasciata alla sua valutazione), in presenza di fatti o di danni che l'ordinamento ritiene particolarmente gravi è il medesimo ordinamento (penale) ad aggiungere la cosiddetta responsabilità penale sanzionata non con il risarcimento del danno ma con una sanzione penale: detentiva (reclusione o arresto) e/o patrimoniale (multa o ammenda).

Diversamente dalla responsabilità per danni, la responsabilità penale è solo personale (la pena è comminata solo a colui che ha violato la norma penale e non ad altre figure): nel caso delle attività parrocchiali la responsabilità penale graverà sulle persone che hanno compiuto il reato, mentre per

²⁸ Il fatto che le piscine siano dotate di proprio personale specializzato per garantire la sicurezza (in acqua) dei presenti non solleva la parrocchia dalla responsabilità (contrattuale) che ha assunto nei confronti dei bambini e dei genitori; in questo caso si può dire – semplificando – che si “aggiunge” la responsabilità del gestore a quella della parrocchia.

²⁹ Il professionista deve tener di debito conto che questi ambienti saranno “abitati” anche da molti ragazzi minorenni. Per quanto riguarda le parrocchie ambrosiane si rinvia a E. MAPELLI, *Sicurezza e lavoro: introduzione al D.Lgs. n. 81/08, exLege, 1/2009*; E. MAPELLI, *Sicurezza sui luoghi di lavoro, exLege, 1/2013*; E. GARAVELLO, *Procedure standardizzate e formazione, informazione e addestramento, exLege, 1/2013*; L. SIMONELLI, *Quesiti circa l'applicazione del D.Lgs. n. 81/08 in parrocchia, exLege, 1/2013*; E. MAPELLI, *Diritto del lavoro: le novità del D.Lgs. n. 151/15, exLege, 3/2015*.

il risarcimento dell'eventuale danno subito da un terzo scatteranno le norme presentate nel paragrafo precedente e potrà essere chiamata a rispondere anche la parrocchia.

Inoltre, mentre nel caso della responsabilità per danni i fatti che possono generare l'obbligo di risarcire non sono identificabili a priori (infatti quando si verifica un danno ingiusto e il danneggiato prova che la causa è un determinato comportamento/omissione imputabile ad una persona, quest'ultima è tenuta a risarcirlo), la responsabilità penale si attiva solo quando una persona viola una precisa norma penale (dunque conoscibile in anticipo).

Ciò detto occorre considerare che si possono commettere reati non solo per comportamenti positivi ma anche con omissioni: ciò accade quando un soggetto, tenuto a garantire un diritto di un terzo, omette di adottare un comportamento e ciò consente che si verifichi un fatto che l'ordinamento intende evitare³⁰.

Poiché, come detto, la sanzione penale nasce solo se vi è una violazione della norma penale, quando si organizza l'oratorio od il campo estivo occorre prestare attenzione anzitutto a due ipotesi di reato (puniti solo per dolo e non per colpa)³¹:

- 1) *«Chiunque percuote taluno, se dal fatto non deriva una malattia nel corpo o nella mente è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione fino a sei mesi o con la multa fino a trecentonove euro» (art. 581 cod. pen.),*
- 2) *«Chiunque cagiona ad alcuno una lesione personale, dalla quale deriva una malattia nel corpo o nella mente, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. Se la malattia ha una durata non superiore ai venti giorni e non concorre alcuna delle circostanze aggravanti previste dagli articoli 583 e 585, ad eccezione di quelle indicate nel numero 1 e nell'ultima parte dell'articolo 577, il delitto è punibile a querela della persona offesa» (art. 582 cod. pen.).*

³⁰ Un esempio di questa dinamica lo si rinviene laddove l'ordinamento intende garantire la sicurezza fisica delle persone: il dipendente subisce un infortunio causato dal fatto che il datore di lavoro abbia omissso una certa azione (adottare una misura di sicurezza nelle procedure di lavoro); un avventore subisce un danno causato dalla mancata adozione nelle cucine da campo delle misure di sicurezza prescritte dalla normativa. In queste circostanze colui che dirige l'attività commette un reato (omissivo) e ne subisce la sanzione.

³¹ Laddove sono impiegati anche collaboratori retribuiti occorre prestare attenzione anche ai reati speciali che può commettere – anche con omissioni – dal datore di lavoro (parrocchia/parroco). In questa situazione è decisiva la collaborazione del professionista al quale è affidato il Servizio di Prevenzione e Protezione previsto dal D.Lgs. n. 81/2008.

Come segnalato nel paragrafo precedente la virtù della prudenza è una grande risorsa che permette di prevedere (ed evitare) quelle iniziative o comportamenti che potrebbero – con facilità – cagionare una lesione personale.

Dunque, il responsabile dell'oratorio e del campo estivo deve prestare attenzione oltre che ai suoi comportamenti, anche a quelli dei collaboratori (compresi gli animatori, anche se minorenni) al fine di aiutarli a riconoscere quelle azioni e/o omissioni che potrebbero essere qualificati come reati.

7. L'ASSICURAZIONE PER LA RESPONSABILITÀ CIVILE

Il contratto di assicurazione non è la soluzione che evita alla parrocchia di dover sopportare gli effetti della responsabilità civile e/o penale; tuttavia attenua in modo significativo i suoi effetti patrimoniali in quanto – nei limiti del massimale assicurato – obbliga la compagnia assicurativa a risarcire i danni al posto della parrocchia³².

Infatti l'articolo 1882 del codice civile dispone che «[...] l'assicuratore, verso il pagamento di un corrispettivo, detto premio, si obbliga a rivalere l'assicurato, entro i limiti convenuti, del danno ad esso prodotto da un sinistro, ovvero a pagare un capitale o una rendita al verificarsi di un evento attinente alla vita umana» (art. 1882 cod. civ.).

Il presupposto è che si verifichi un danno causato dalla parrocchia ai sensi degli articoli 2043 e/o 1218 del codice civile. Quando, invece, il danno subito non è causato dall'azione/omissione di un terzo soggetto si tratta di un caso di "infortunio" (almeno in prima approssimazione); questi danni sono ristorati (almeno in parte) dalle polizze infortunio che obbligano l'assicuratore ad erogare all'assicurato un certo importo a verificarsi di un determinato infortunio (al di fuori di qualsiasi ipotesi di responsabilità ex articolo 2043 e/o 1218³³).

Tranne i casi previsti dall'ordinamento³⁴, né le assicurazioni di responsabilità civile, nè – tanto meno – quelle per infortunio, sono obbligatorie; tuttavia le parrocchie di fatto sono assicurate sia per i danni da responsabi-

³² Come anticipato, la parrocchia è tenuta a risarcire i danni per fatti ad essa imputabili e per le azioni commesse dai collaboratori e dalle persone minorenni affidate alla sua custodia.

³³ Il repertorio di casi di infortunio in oratorio è variegato: gli occhiali rotti, il dente scheggiato, una lesione causata da una caduta accidentale nel cortile od in gita.

³⁴ È il caso della assicurazione degli autoveicoli o quella a tutela dei volontari ex art. 18, D.Lgs. n. 117/2017: «Gli enti del Terzo settore che si avvalgono di volontari devono assicurarli contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato, nonché per la responsabilità civile verso i terzi».

lità civile, sia contro gli infortuni. La decisione di stipulare un contratto di assicurazione è, dunque, lungimirante e tutela direttamente la parrocchia e, indirettamente, le persone danneggiate, in quanto il loro diritto al risarcimento è protetto dal rischio di incapienza del patrimonio parrocchiale.

Tuttavia, questa tutela assicurativa non deve indurre la parrocchia ad attenuare l'attenzione e/o la prudenza che possono ridurre il rischio che si possa verificare un danno.

Di contro la responsabilità penale conseguente alla commissione di un reato non può essere protetta da alcuna polizza assicurativa in quanto la sanzione penale – arresto, detenzione, multa e ammenda – incide sempre e direttamente il reo. Al più la polizza assicurativa potrebbe obbligare l'assicuratore a rivalere la parrocchia per l'esborso relativo ai danni patrimoniali conseguenti al reato³⁵.

Da ultimo: un contratto di assicurazione di responsabilità civile è adeguato quando le condizioni di polizza sono commisurate alle circostanze ed alle attività assicurate: luoghi, tipo di attività, numero di presenti, tutela degli educatori/responsabili, tipo di iniziative³⁶.

³⁵ Non raramente le polizze escludono l'obbligo di sostituirsi all'assicurato quando il fatto che ha causato il danno è doloso; in tali ipotesi l'assicurazione risarcisce il danneggiato ma mantiene il diritto di rivalersi sul responsabile del reato/danno: «L'assicuratore non è obbligato per i sinistri cagionati da dolo o da colpa grave del contraente, dell'assicurato o del beneficiario, salvo patto contrario per i casi di colpa grave. L'assicuratore è obbligato per il sinistro cagionato da dolo o da colpa grave delle persone del fatto delle quali l'assicurato deve rispondere. Egli è obbligato altresì, nonostante patto contrario, per i sinistri conseguenti ad atti del contraente, dell'assicurato o del beneficiario, compiuti per dovere di solidarietà umana o nella tutela degli interessi comuni all'assicuratore» (art. 1900 cod. civ.); «Nell'assicurazione della responsabilità civile l'assicuratore è obbligato a tenere indenne l'assicurato di quanto questi, in conseguenza del fatto accaduto durante il tempo dell'assicurazione, deve pagare a un terzo, in dipendenza della responsabilità dedotta nel contratto. Sono esclusi i danni derivanti da fatti dolosi. L'assicuratore ha facoltà, previa comunicazione all'assicurato, di pagare direttamente al terzo danneggiato l'indennità dovuta, ed è obbligato al pagamento diretto se l'assicurato lo richiede. Le spese sostenute per resistere all'azione del danneggiato contro l'assicurato sono a carico dell'assicuratore nei limiti del quarto della somma assicurata. Tuttavia, nel caso che sia dovuta al danneggiato una somma superiore al capitale assicurato, le spese giudiziali si ripartiscono tra assicuratore e assicurato in proporzione del rispettivo interesse. L'assicurato, convenuto dal danneggiato, può chiamare in causa l'assicuratore» (art. 1917 cod. civ.).

³⁶ Il fatto che sia assicurata la complessiva attività dell'oratorio o del campo estivo non significa che tutte le iniziative proposte ai partecipanti siano protette: se un'attività è particolarmente pericolosa (per es. una scalata in parete, l'attraversata di un ghiacciaio, una nuotata quando è esposta la bandiera rossa) la polizza potrebbe non coprire il danno.

8. LA SICUREZZA ALIMENTARE

È assai probabile che durante le attività dell'oratorio e del campo estivo siano "trattati" i prodotti alimentari per assicurare agli iscritti la merenda ed il pranzo (o, almeno, una parte di essi).

La normativa a tutela dell'igiene e degli alimenti prescrive alcuni adempimenti cui devono conformarsi anche le parrocchie:

- 1) tutte le persone (maggiorenni o minorenni) che trattano gli alimenti, anche solo nella fase di distribuzione del pranzo preparato e consegnato in oratorio da un servizio *catering*, devono aver partecipato ai corsi di formazione in materia di igiene alimentare (che hanno sostituito il "libretto sanitario")³⁷;
- 2) gli ambienti che accolgono le cucine provvisorie, siano esse collocate in ambienti chiusi o all'aperto, devono essere allestiti osservando le buone prassi HACCP³⁸;
- 3) le operazioni di preparazione dei pasti e della merenda devono essere illustrate nel Manuale Haccp che la parrocchia predispone con l'ausilio di un professionista abilitato³⁹;
- 4) l'attività di preparazione/distribuzione dei pasti deve essere segnalata all'ATS mediante la compilazione della SCIA da presentare al Comune⁴⁰.

Una particolare attenzione deve essere prestata nella preparazione/distribuzione degli alimenti qualora tra gli iscritti e gli educatori vi siano persone con intolleranze o, addirittura, allergie alimentari⁴¹: è necessario che i responsabili del servizio cucina siano resi edotti di queste situazioni e delle precauzioni da avere.

³⁷ Questi corsi possono essere organizzati da una parrocchia a beneficio di tutto il decanato, coinvolgendo un professionista abilitato.

³⁸ Per una prima conoscenza dell'argomento si rinvia alle slides elaborate dall'arch. Cattaneo e dalla dott.ssa Bonzi, pubblicate nella sezione *Oratorio - Cucine temporanee e sicurezza alimentare* della pagina web dell'Avvocatura.

³⁹ È evidente che quanto descritto nel manuale predisposto ad hoc dalla parrocchia non può rimanere lettera morta ma deve orientare l'azione di tutti coloro impegnati in cucina.

⁴⁰ Il format della SCIA precompilata ai fini della comunicazione all'ATS è pubblicata nella sezione *Oratorio - Cucine temporanee e sicurezza alimentare* della pagina web dell'Avvocatura.

⁴¹ Queste notizie sono raccolte dai genitori in sede di consegna del modulo di iscrizione. Si suggerisce che le intolleranze e le allergie segnalate dai genitori siano accompagnate dalla diagnosi medica: questa circostanza attesta con sicurezza la patologia e le attenzioni da avere, ed esclude che sia un mero capriccio alimentare.

9. I RUMORI

Le attività di oratorio coinvolgono molti ragazzi e di conseguenza sono fonte di rumore.

Tuttavia, questo effetto naturale non esclude che la parrocchia debba prestare attenzione al fine di mantenere, entro limiti ragionevoli, i rumori che si diffondono dalle strutture parrocchiali.

L'equilibrio tra le ragioni dei ragazzi che giocano⁴² e i diritti dei vicini a non essere eccessivamente disturbati non è facile da raggiungere e, comunque, potrebbe non essere ritenuto soddisfacente da chi abita nei pressi dell'oratorio.

Alcune attenzioni elaborate per le parrocchie ambrosiane lo scorso anno potrebbero essere di aiuto per i responsabili degli oratori⁴³:

«1. È di tutta evidenza che è impossibile pretendere che l'oratorio, il gioco dei ragazzi o il semplice ritrovarsi in piazza (come pure il tempo di ricreazione o di pausa pranzo nelle scuole) possano avvenire senza produrre rumore; di contro è doveroso prestare un'adeguata attenzione da parte dei responsabili affinché il "necessario" rumore sia contenuto entro limiti ragionevoli e siano evitate quelle manifestazioni rumorose prive di qualsiasi utilità o necessità. È, dunque, necessario che coloro ai quali è affidata la responsabilità delle attività ricreative e sportive si attivino per richiamare la doverosa attenzione nei confronti dei vicini a tutti coloro che "vivono" i nostri oratori nel tempo estivo, soprattutto in alcune fasce orarie (prime ore del pomeriggio e tardo dopo cena).

2. In particolare si richiama l'attenzione in ordine all'uso degli impianti di amplificazione così da evitare un livello di volume scriteriato e/o con una continuità che non risponde ad alcuna apprezzabile utilità (se è ben possibile trasmettere una base musicale a volume moderato per qualche attività all'aperto, non è giustificabile avere in oratorio musica a volume molto alto... come accade nei concerti). La questione è davvero delicata da risolvere in astratto o attraverso regole cartesiane; tuttavia si tenga presente che non poche amministrazioni comunali hanno disciplinato il cosiddetto "diritto di reclamo", predisponendo un documento che qualsiasi persona può utilizzare per chiedere l'intervento dell'autorità preposta per verificare la violazione dei limiti previsti dalla normativa e – anche – vietare il perpetuarsi della fonte del rumore. In questo caso si tenga presente che se il rumore non trova giustificazione

⁴² Se non è semplice (e talvolta possibile) attenuare il vociare dei ragazzi, potrebbe essere meno complicato mantenere entro limiti ragionevoli il volume della musica e degli avvisi diffusi attraverso strumenti audio.

⁴³ Comunicato dell'Avvocatura pubblicato sul portale il giorno 8.6.2017.

in un apprezzabile interesse (per esempio il normale gioco dei bambini o l'ordinaria attività sportiva) o non è contenuto entro limiti ragionevoli, è alta la probabilità che l'autorità preposta possa disporre la sospensione dell'attività rumorosa, "senza se e senza ma".

3. Infine, si raccomanda di verificare le disposizioni adottate da ciascuna amministrazione comunale in ordine al "rumore" per quanto riguarda le attività di festa che anche la parrocchia può promuovere al di fuori delle normali fasce orarie di attività (per es. le feste che si svolgono dopo cena e che si protraggono fino a tardi). Di regola le disposizioni amministrative impongono agli organizzatori di presentare un'apposita domanda e di impegnarsi a terminare le attività "rumorose" entro un determinato orario».

10. LE MODALITÀ PER RETRIBUIRE I COLLABORATORI

La parrocchia potrebbe decidere che alcune figure impegnate nell'oratorio e nei campi estivi debbano essere retribuite e le modalità per inquadrare queste situazioni sono già state illustrate lo scorso anno in seguito alla abrogazione dei *vouchers* e l'introduzione del nuovo "lavoro occasionale" (con numerosi vincoli). Si tratta di rapporti di breve durata (poche settimane e/o un paio di mesi), che hanno ad oggetto il servizio di responsabile delle attività estive e/o di animatore, la cui retribuzione complessiva è determinata anche tenendo presente la qualità/responsabilità del servizio richiesto e dell'impegno orario atteso.

La soluzione più semplice e conforme alla normativa lavoristica è offerta dal "contratto di collaborazione" ex articolo 2 del decreto legislativo n. 81/2015 i cui contenuti essenziali⁴⁴ e i conseguenti adempimenti burocratici sono stati presentati in *Le collaborazioni retribuite dopo l'abrogazione dei*

⁴⁴ Il Comunicato dell'Avvocatura pubblicato sul portale il giorno 19.2.2018 offre alcune indicazioni in merito al compenso del contratto di collaborazione: «*Quale compenso per il coordinatore, quali costi per la parrocchia? Per determinare il compenso complessivo si suggerisce di assumere come valore di riferimento un costo orario lordo non inferiore ad euro 8,50. Occorre considerare che questo è solo uno dei parametri utili per definire il compenso complessivo del contratto di collaborazione. A tale importo orario corrisponde per il collaboratore un compenso orario pari a circa 7,55 euro (al netto delle ritenute fiscali). Considerato che la parrocchia deve sostenere anche una quota del contributo previdenziale, il costo orario complessivo a suo carico dovrebbe essere non inferiore ad euro 10,50 l'ora. Inoltre, per la gestione burocratica del contratto di collaborazione la parrocchia deve avvalersi di due servizi: quello di un ufficio paghe e quello del responsabile della sicurezza dei luoghi di lavoro che dovrà elaborare il DVR (limitatamente agli ambienti di oratorio); il costo una tantum per ciascuno dei due predetti servizi dovrebbe essere pari a circa 300 euro (salvo migliori accordi con i professionisti)».*

vouchers, § 6. *Le collaborazioni coordinate e continuative*, exLege 2/2016, 44.

Per queste necessità di breve durata le altre soluzioni sono poco più onerose (contratto di lavoro a tempo determinato), molto più onerose (contratto di somministrazione lecito, con agenzie autorizzate) o, addirittura, non consentite dall'ordinamento (appalti di servizi non genuini e/o altre forme di somministrazione illecita)⁴⁵ e pesantemente sanzionate anche in capo alla parrocchia che le utilizza.

Per quanto riguarda la diocesi di Milano, ai sensi del D.A. prot. gen. n. 707/2014, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa di durata inferiore ad un anno non richiedono la previa autorizzazione dell'Ordinario e possono essere direttamente sottoscritti dal parroco (non dal vicario parrocchiale); quelli di durata superiore ad un anno chiedono la previa autorizzazione dell'Ordinario, come pure è prescritta per i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato a prescindere dalla durata inferiore/superiore ad un anno. Il *format* del contratto di collaborazione coordinata e continuativa per le attività estive, nonché le indicazioni operative necessarie⁴⁶ sono pubblicati alla pagina web dell'Avvocatura.

Infine, qualora si voglia retribuire colui che realizza determinati laboratori che impegnano gruppi di ragazzi per alcune ore la settimana è possibile utilizzare il contratto di lavoro autonomo occasionale (a ritenuta) in quanto l'impegno richiesto al collaboratore è davvero sporadico e limitato.

Raccomandazioni "prudenti" ai collaboratori (maggiorenni e minorenni)

Gli educatori e i responsabili operativi sono coloro che hanno contatto con i bambini ed i ragazzi iscritti all'oratorio ed al campo estivo; dunque sono loro i primi a dover mantenere alta l'attenzione affinché gli ambienti e le attività, come pure il comportamento dei minori loro affidati, siano in grado di evitare i danni a terzi (siano gli altri iscritti o le persone casualmente coinvolte nelle attività).

Per questo motivo è da raccomandare una semplice istruzione capace di suscitare in loro le attenzioni essenziali affinché il loro approccio ai ragaz-

⁴⁵ Per una ampia presentazione delle ragioni della illiceità dei servizi di educatore o responsabile delle attività educative in parrocchia acquistati da enti che "prestano personale" anche sotto forma di appalti di servizi, si veda oltre all'articolo citato nel testo anche L. SIMONELLI, *I limiti all'utilizzo dell'appalto e della somministrazione di lavoro*, exLege 2/2009.

⁴⁶ *In primis*: il conferimento dell'incarico professionale ad uno studio paghe-contributi, la comunicazione della stipula del contratto al Centro per l'Impiego, l'elaborazione/aggiornamento del DVR e la nomina del RSPP (ex D.Lgs. n. 81/2008).

zi e la conduzione delle attività ad essi affidate siano guidate dalla prudenza ed espressione di una vera cura educativa.

È difficile elaborare un modello di queste istruzioni, tuttavia i sacerdoti, i consacrati e coloro che con esperienza dirigono le attività educative delle parrocchie sono in grado di richiamare l'attenzione di tutti i collaboratori affinché:

- 1) il rispetto dell'altro e l'aiuto reciproco sempre dovuto siano la regola d'oro dell'oratorio e del campo estivo,
- 2) i ragazzi possano muoversi in strutture sufficientemente sicure e custodite,
- 3) la condivisione del tempo e degli spazi possa svolgersi senza quelle esasperazioni del vivere assieme che potrebbero generare tensioni e litigi tra i ragazzi,
- 4) le attrezzature utilizzate non abbiano una pericolosità che eccede la normale tolleranza (tenuto conto dell'età dei ragazzi),
- 5) le immagini di coloro che "abitano" l'oratorio non siano divulgate in rete violando la normativa sulla privacy che tutela la dignità dei minori affidati alla cura della parrocchia⁴⁷,
- 6) il proprio corpo e quello delle altre persone (minorenni o maggiorenni) non sia usato ma custodito e rispettato.

⁴⁷ Se viene divulgata in rete l'immagine di un ragazzo iscritto all'oratorio e/o al campo estivo tale azione potrebbe essere sanzionata come comportamento illecito. In tal caso la parrocchia potrebbe essere chiamata a risponderne nei confronti dei genitori del minore (e risarcire i danni da essi patiti), ma anche colui che ha divulgato l'immagine potrebbe esserne ritenuto responsabile: a ciò consegue che, se maggiorenne, potrà essere condannato a risarcire il danno e, se minorenni, potrebbero essere condannati al risarcimento i suoi genitori.

PRIVACY: IL NUOVO REGOLAMENTO EUROPEO

Il 4 maggio 2016 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il Regolamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio, inerente la «*protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati*» (in seguito GDPR); l'articolo 99 del medesimo Regolamento ha disposto che l'applicazione in tutti gli Stati membri (compresa dunque l'Italia) venisse fissata per il **25 maggio 2018**, al fine di consentire ai medesimi Stati di adeguarsi a quanto quivi previsto¹.

È un *corpus* di 99 articoli, di immediata applicazione negli Stati, che va interpretato anche alla luce dei cd. "*Considerando*", che motivano le norme essenziali dell'articolato, guidando il lettore alla migliore comprensione della legge (sostanzialmente come potrebbe fare la relazione illustrativa di una legge).

Oltre al Regolamento, in pari data è stata pubblicata la Direttiva 2016/680 relativa alla «*protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti ai fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali*».

Il GDPR e la citata direttiva costituiscono il *data protection compact*, cioè il pacchetto di protezione dei dati, che ha lo scopo di garantire che tutti i dati personali vengano raccolti, conservati, trattati ed eliminati in modo tale da non nuocere agli interessati.

Il GDPR si applica alle sole persone fisiche e non invece alle persone giuridiche: il *Considerando 14* precisa, a tal proposito, che il regolamento non disciplina il trattamento dei dati personali relativi a persone giuridiche,

¹ Si suggerisce di verificare quanto pubblicato nel sito del Garante, in particolare la *Guida all'applicazione del Regolamento Europeo*, nonché le numerose linee guida del gruppo di lavoro art. 29.

«in particolare imprese dotate di personalità giuridica, compresi il nome e la forma della persona giuridica e i suoi dati di contatto».

1. IL RUOLO DEL WORKING PARTY ARTICOLO 29

Già l'articolo 29 della Direttiva 95/46 aveva previsto l'istituzione di un *gruppo di lavoro* per la tutela delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali, con carattere consultivo e indipendente, composto da: un rappresentante del Garante Nazionale nominato da ciascun Stato membro, un rappresentante del Garante Europeo e un rappresentante della Commissione. Il presidente veniva eletto all'interno del gruppo, con un mandato di due anni rinnovabile e le decisioni erano adottate a maggioranza semplice dei componenti.

Le funzioni di detto gruppo erano essenzialmente le seguenti:

- esaminare le questioni attinenti l'applicazione nazionale della normativa europea;
- formulare pareri su ogni questione attinente la protezione dei dati personali;
- intervenire qualora vi siano divergenze tra le legislazioni degli stati membri in tema di privacy, tali da pregiudicare l'equivalenza della tutela delle persone;
- formulare raccomandazioni, anche di propria iniziativa.

Il gruppo ha avuto un ruolo determinante nell'evoluzione legislativa e nella prassi interpretativa delle norme; gli atti del gruppo – pareri e linee guida – sono stati una fonte di indirizzo politico di grande importanza. Trattasi dei cd. *atti di soft law*, privi di efficacia vincolante, ma utilissimi nell'applicazione della normativa.

L'*European Data Protection Board*, o Comitato europeo per la protezione dei dati, è l'organismo che ha sostituito il Gruppo di lavoro articolo 29 con il nuovo Regolamento europeo (artt. 68 e seguenti del GDPR). Il suo compito principale è garantire i principi di congruità e coerenza, cioè assicurare che le autorità di controllo nazionali seguano interpretazioni comuni della normativa europea in materia.

2. AMBITO DI APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO

Dal punto di vista territoriale, l'articolo 3 del GDPR, letto unitamente al *Considerando 22*, precisa il concetto di **stabilimento**: se il trattamento è effettuato da un soggetto (titolare o responsabile) stabilito nell'Unione Europea, allora il GDPR va applicato, anche se il trattamento è realizzato al di fuori dell'Unione stessa. Per stabilimento si intende l'effettivo e reale svol-

gimento di attività nel quadro di un'organizzazione stabile, a prescindere dalla forma giuridica, purché dotata di personalità giuridica. Quanto al soggetto i cui dati vengono acquisiti e trattati, se l'interessato si trova nell'Unione Europea e il titolare o il responsabile, pur non stabiliti nell'Unione Europea, gli offrono beni o servizi e ne monitorano i comportamenti che hanno luogo all'interno della medesima Unione, il GDPR trova applicazione. Con la locuzione «*l'interessato si trova*» si intende che la persona fisica debba avere residenza o domicilio in uno Stato membro (il testo inglese utilizza l'espressione «*who are in the Union*»).

Quanto all'ambito materiale, invece, l'articolo 2 precisa alcuni settori che sono certamente esclusi dall'applicazione del regolamento, ad esempio in materia di politica estera e sicurezza comune, nonché tutti i trattamenti effettuati da una persona fisica per l'esercizio di un'attività esclusivamente personale e domestica (il *Considerando 18* esemplifica detta categoria facendo riferimento a corrispondenza, indirizzari, utilizzo dei *social networks* e attività *online* eseguite nel quadro di detti utilizzi).

3. DEFINIZIONI E PRINCIPI

Al fine di meglio comprendere la normativa in esame, occorre conoscere il significato di alcuni termini ricorrenti del GDPR, così come precisati dall'articolo 4:

- a) Il **Titolare del trattamento** «è la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali; quando le finalità e i mezzi di tale trattamento sono determinati dal diritto dell'Unione o degli Stati membri, il titolare del trattamento o i criteri specifici applicabili alla sua designazione possono essere stabiliti dal diritto dell'Unione o degli Stati membri».

Il titolare del trattamento è dunque il soggetto che acquisisce e tratta i dati: la responsabilità che grava sul medesimo inizia con l'elaborazione del servizio e la definizione del processo per il trattamento dei dati, prosegue con la definizione delle misure di sicurezza rilevanti e termina con tutto ciò che concerne l'archiviazione dei dati. Dunque, il titolare deve dimostrare di aver adempiuto a quanto previsto dal Regolamento, ma anche di aver raggiunto risultati concreti di protezione dei dati. A tal proposito, occorre fare cenno al principio di *accountability*, di cui oggi tanto si discute: occorre valutare *ex ante* l'adozione di appropriate misure di sicurezza nella fase di acquisizione ed utilizzo dei dati, ma è poi necessario verificare *ex post* la tenuta del sistema adottato (vi sono vari metodi

per valutare l'efficacia delle misure, ad es. gli *audit* interni ed esterni). Il *Considerando 74*, riguardo a detto onere, precisa che «*il titolare del trattamento dovrebbe essere tenuto a mettere in atto misure adeguate ed efficaci ed essere in grado di dimostrare la conformità delle attività di trattamento con il presente regolamento, compresa l'efficacia delle misure. Tali misure dovrebbero tener conto della natura, dell'ambito di applicazione, del contesto e delle finalità del trattamento, nonché del rischio per i diritti e le libertà delle persone fisiche*».

Al concetto di *accountability* si affiancano quelli di *privacy by design* e *privacy by default*: con la prima espressione si intende fare riferimento alla protezione dei dati fin dalla progettazione, principio di fatto già da anni applicato negli Stati Uniti e in Canada. Il primo paragrafo dell'articolo 25, infatti, obbliga il titolare del trattamento ad adottare le misure tecniche e organizzative adeguate, volte a garantire in modo efficace la protezione dei dati e la tutela dei diritti degli interessati; dunque sin dalla progettazione, cioè dalla fase dello sviluppo e selezione degli strumenti e delle applicazioni, il titolare deve compiere una valutazione del trattamento dei dati che intende avviare, al fine di adottare le misure e gli strumenti che gli permettano di operare nel rispetto del GDPR. La *privacy by default*, invece, va intesa come la protezione per impostazione predefinita: il titolare deve garantire che vengano trattati solo i dati necessari per ogni specifica finalità del trattamento e che siano inaccessibili ad un numero indefinito di persone senza l'intervento della persona fisica. È dunque opportuno limitarsi ai "solì dati necessari", in applicazione del principio di minimizzazione, di fatto già in passato suggerito in tema di acquisizione dei dati personali: il titolare raccolga solo dati adeguati, pertinenti e limitati al raggiungimento delle finalità dichiarate all'interessato (cioè il soggetto cui si riferiscono i dati).

- b) Il **Responsabile del trattamento** «è la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che tratta dati personali per conto del titolare del trattamento».

Quanto alla figura del *responsabile*, facoltativa e non obbligatoria, va intesa come un soggetto attivo, persona fisica o giuridica, che svolge l'attività per conto del titolare (attività in *outsourcing*). L'incarico va conferito in forma scritta (art. 28 GDPR): con la sottoscrizione dello stesso, il responsabile si impegna a trattare i dati solo limitatamente alle indicazioni ricevute dal titolare nella nomina, garantendo il rispetto dei principi previsti dal Regolamento. Deve assistere il titolare durante ogni eventuale controllo, diventando coobbligato insieme al medesimo titolare e rispondendo in solido con lo stesso entro i limiti stabiliti dall'incarico.

È prevista altresì la facoltà di nominare un sub-responsabile: qualora le

attività di trattamento delegate al responsabile siano particolarmente complesse, il titolare può prevedere nell'atto di nomina specifiche clausole contrattuali che autorizzino il responsabile a delegare, a sua volta, specifici compiti o determinate attività a responsabili di secondo livello.

- c) Il **Trattamento** «è una qualsiasi operazione o insieme di operazioni, compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate a dati personali o insiemi di dati personali, come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la strutturazione, la conservazione, l'adattamento o la modifica, l'estrazione, la consultazione, l'uso, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, il raffronto o l'interconnessione, la limitazione, la cancellazione o la distruzione».
- d) Il **Dato personale** «è una qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile (interessato). Si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale».

Oltre all'*accountability*, di cui sopra, esistono una serie di altri principi a cui devono attenersi il titolare e il responsabile del procedimento, così come elencati all'articolo 5:

- a) *liceità, correttezza e trasparenza* – è necessaria la trasparenza nelle modalità di raccolta e trattamento dei dati (trasparenza che va garantita con informazioni e comunicazioni facilmente accessibili e comprensibili, utilizzando un linguaggio semplice e chiaro);
- b) *limitazione della finalità* – è richiesto che la finalità per la quale vengono raccolti i dati sia determinata, esplicita e legittima e il successivo trattamento sia compatibile con detta finalità;
- c) *minimizzazione dei dati* – si intende la raccolta di dati limitati e pertinenti alla finalità;
- d) *esattezza* – i dati devono essere esatti ed aggiornati (il titolare deve adottare misure idonee a garantire la cancellazione e la rettifica tempestiva di eventuali dati inesatti);
- e) *limitazione della conservazione* (cd. *data retention*) – i dati vanno conservati per un periodo di tempo non eccedente il raggiungimento della finalità per la quale sono trattati (un periodo di conservazione più lungo è accordato solo per finalità di archiviazione, ricerca o statistiche, ex art. 89 GDPR);
- f) *integrità e riservatezza* – i dati vanno trattati con adeguate misure tecni-

che ed organizzative, al fine di prevenire e impedire trattamenti non autorizzati o illeciti (ad es. la perdita o la distruzione dei dati). In tema di sicurezza e riservatezza, il *Considerando 39* fa riferimento anche alle *attrezzature impiegate per il trattamento*.

4. INFORMATIVA E CONSENSO

L'articolo 13 del GDPR detta il contenuto dell'Informativa privacy nel caso di raccolta dei dati presso l'interessato.

Occorre impostare un'Informativa dettagliata, indicando una serie di informazioni che possiamo così sintetizzare:

- a) identità e dati di contatto del titolare del trattamento e, se nominato, del suo rappresentante;
- b) dati di contatto del DPO, se nominato;
- c) finalità del trattamento cui sono destinati i dati personali nonché base giuridica del trattamento;
- d) eventuali destinatari dei dati personali;
- e) intenzione del titolare del trattamento di trasferire dati personali a un paese terzo o ad un'organizzazione internazionale.

Inoltre, al fine di garantire un trattamento corretto e trasparente, l'informativa deve precisare:

- 1) il periodo di conservazione dei dati personali o i criteri utilizzati per determinarlo;
- 2) i diritti dell'interessato (accesso ai dati personali, rettifica o cancellazione degli stessi, limitazione del trattamento, opposizione al trattamento, portabilità dei dati)²;
- 3) l'esistenza del diritto di revocare il consenso in qualsiasi momento senza pregiudicare la liceità del trattamento basata sul consenso prestato prima della revoca;
- 4) il diritto di proporre reclamo all'autorità di controllo.

Si ricorda, infine, che nel caso in cui il titolare del trattamento intenda trattare i dati personali acquisiti per una finalità diversa da quella per cui sono stati raccolti, prima di tale ulteriore trattamento dovrà fornire all'interessato *informazioni in merito a tale diversa finalità e ogni ulteriore informazione* (il principio è un'informazione per ogni trattamento).

Il successivo articolo 14 disciplina, invece, il contenuto dell'Informativa qualora i dati non siano stati ottenuti dall'interessato (*aliunde*): il contenuto è simile all'articolo 13 citato, tenendo conto che in tal caso occorre indicare

² Il termine per la risposta all'interessato è di un mese, estendibile sino a tre in casi di particolare complessità.

la fonte da cui hanno origine i dati personali e, se del caso, se i dati provengano da fonti accessibili al pubblico. Quanto ai tempi dell'Informativa, la stessa va fornita:

- a) entro un termine ragionevole dall'ottenimento dei dati ma al più tardi entro un mese;
- b) nel caso in cui i dati siano destinati alla comunicazione con l'interessato, al più tardi al momento della prima comunicazione con il medesimo;
- c) nel caso sia prevista la comunicazione ad altro destinatario, non oltre la prima comunicazione.

Risulta, dunque, necessario impostare una Informativa precisa e dettagliata, chiara e puntuale, al fine di consentire al soggetto interessato di manifestare un *consenso realmente informato*. Il consenso è una delle basi giuridiche poste dal GDPR per il trattamento lecito dei dati personali, e da ciò deriva l'importanza di una acquisizione corretta e completa del consenso stesso.

Partendo dal presupposto che il *consenso* è definito dall'articolo 4 del GDPR come «*qualsiasi manifestazione di volontà libera, specifica, informata e inequivocabile dell'interessato, con la quale lo stesso manifesta il proprio assenso, mediante dichiarazione o azione positiva inequivocabile, che i dati personali che lo riguardano siano oggetto di trattamento*», il WP 29 ha adottato linee guida, riviste e pubblicate nello scorso mese di aprile, che offrono precise indicazioni circa le caratteristiche della richiesta di consenso:

- deve essere comprensibile per l'uomo medio (dunque non solo per un avvocato),
- deve essere comprensibile per la categoria di interessati cui si rivolge il trattamento,
- non deve contenere *privacy policies* lunghe o con gergo eccessivamente legale,
- non può essere inserita nelle condizioni generali di contratto.

Inoltre, come già precisato, deve indicare in maniera chiara il titolare, le finalità del trattamento, le categorie di dati raccolti e utilizzati, nonché i vari diritti dell'interessato. Con riferimento ai dati sensibili, ora definiti *particolari*, il consenso deve essere esplicito, come previsto dall'articolo 9 del GDPR. Ricordiamo che per dati sensibili si intendono quelli che rivelano l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, l'appartenenza sindacale, i dati genetici o biometrici, quelli relativi alla salute, alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona.

Dunque il consenso è una delle basi giuridiche al trattamento dei dati, ex articolo 6 GDPR: si suggerisce di acquisirlo sempre in forma scritta, idonea a dimostrare l'inequivocabilità del consenso stesso e il suo essere esplicito, laddove necessario.

Le altre basi giuridiche indicate dal medesimo articolo citato sono:

- 1) esecuzione di un contratto di cui l'interessato sia parte;

- 2) adempimento di un obbligo legale del titolare;
- 3) salvaguardia degli interessi vitali dell'interessato o di altra persona fisica;
- 4) esecuzione di un compito di pubblico interesse o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare;
- 5) perseguimento del legittimo interesse del titolare o di terzo, purché non prevalgano interessi o diritti e libertà fondamentali dell'interessato (in particolare se l'interessato è un minore).

5. DIRITTO ALL'OBLIO E ALLA PORTABILITÀ DEI DATI

Il diritto all'oblio va inteso come il *diritto ad essere dimenticati*, si fonda sull'articolo 17 del Regolamento e consente all'interessato di chiedere e ottenere la cancellazione dei dati personali che lo riguardano, senza ingiustificato ritardo, qualora ricorra uno dei motivi di cui al primo comma dell'articolo citato.

Ricordiamo, a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- i dati personali non sono più necessari rispetto alle finalità per le quali sono stati raccolti o altrimenti trattati;
- l'interessato revoca il consenso e non sussiste altro fondamento giuridico per il trattamento;
- l'interessato si oppone al trattamento ex articolo 21 e non sussiste alcun motivo legittimo prevalente per procedere allo stesso;
- i dati personali sono stati trattati illecitamente.

Il diritto all'oblio, tuttavia, non è assoluto, poiché non trova applicazione qualora il trattamento dei dati sia necessario per l'esercizio del diritto di cronaca e di informazione, oppure per adempiere ad obblighi legali o per motivi di interesse pubblico nel settore della sanità, della ricerca scientifica e storica, a fini statistici oppure qualora i dati siano necessari per l'accertamento, l'esercizio o la difesa di un diritto in sede giudiziaria.

Quanto, invece, alla cd. *portabilità dei dati*, novità assoluta introdotta dal Regolamento europeo, consiste nel diritto dell'interessato a «ricevere in un formato strutturato, di uso comune e leggibile da dispositivo automatico, i dati personali che lo riguardano forniti a un titolare del trattamento e ha il diritto di trasmettere tali dati a un altro titolare del trattamento senza impedimenti da parte del titolare del trattamento cui li ha forniti qualora:

- a) il trattamento si basi sul consenso [...] o su un contratto [...];
- b) il trattamento sia effettuato con mezzi automatizzati» (art. 20 GDPR).

Secondo le Linee Guida adottate il 23 dicembre 2016, lo scopo della portabilità dei dati è senz'altro accrescere il controllo degli interessati sui propri dati personali, facilitando la trasmissione degli stessi; si consideri, inoltre, che l'interessato ha il diritto di ottenere la trasmissione diretta dei

propri dati da un titolare del trattamento ad un altro, se tecnicamente fattibile, facilitando così la libera circolazione dei dati personali fra i paesi dell'Unione Europea.

6. REGISTRO DELLE ATTIVITÀ DI TRATTAMENTO

L'articolo 30 del GDPR prevede che il titolare del trattamento e il responsabile, se nominato, tengano in forma scritta, anche in formato elettronico, i cd. *registri delle attività di trattamento* svolte sotto la propria responsabilità, dove occorre annotare una serie di dati e una descrizione generale delle misure di sicurezza tecniche ed organizzative adottate.

L'articolo citato elenca puntualmente le informazioni che vanno indicate nel registro, fra le quali ricordiamo:

- nome e dati di contatto del titolare del trattamento (ed eventualmente del contitolare del trattamento, del rappresentante del titolare del trattamento e del responsabile della protezione dei dati se nominati);
- finalità del trattamento;
- descrizione delle categorie di interessati e delle categorie di dati personali;
- categorie di destinatari a cui i dati personali sono stati o saranno comunicati, compresi i destinatari di paesi terzi od organizzazioni internazionali;
- trasferimenti di dati personali verso un paese terzo o un'organizzazione internazionale, compresa l'identificazione degli stessi.

I registri non sono obbligatori qualora l'ente o l'impresa abbiano meno di 250 dipendenti, salvo che il trattamento possa presentare un rischio per i diritti e le libertà dell'interessato, non sia occasionale oppure includa dati sensibili o relativi a condanne penali o a reati.

7. D.P.O. (DATA PROTECTION OFFICER – RESPONSABILE DELLA PROTEZIONE DATI)

Una novità assoluta introdotta dal GDPR è la nomina del Data Protection Officer (DPO), un professionista interno all'impresa o esterno, nominato dal Titolare, il cui compito è quello di osservare, valutare e organizzare la gestione della privacy all'interno dell'azienda/ente, assistendo il Titolare stesso nella corretta applicazione della nuova normativa europea.

Sembrirebbe, quindi, necessaria non solo una competenza professionale, ma anche particolari qualità di carattere personale, quali l'integrità morale, lo spirito di iniziativa, la collaborazione con i dipendenti e la capacità di declinare l'astrattezza dei principi del GDPR nella pratica dei processi aziendali dell'ente.

La nomina del DPO è obbligatoria in alcuni casi specifici e cioè:

- a) trattamento effettuato da un'autorità pubblica o da un organismo pubblico, eccettuate le autorità giurisdizionali quando esercitano le loro funzioni giurisdizionali;
- b) trattamenti che, per loro natura, ambito di applicazione e/o finalità, richiedano il monitoraggio regolare e sistematico degli interessati su larga scala;
- c) trattamento, su larga scala, di dati particolari (sensibili) o di dati relativi a condanne penali e a reati.

Il GDPR non chiarisce cosa si intenda per *larga scala*, ma fortunatamente ci offre qualche buona indicazione il *Considerando 91*, che suggerisce di valutare:

- il numero dei soggetti interessati dal trattamento, in termini assoluti o in percentuale;
- il volume e la tipologia dei dati;
- la durata e/o persistenza dell'attività di trattamento;
- la portata geografica dell'attività di trattamento (a livello regionale, nazionale o sovranazionale).

Il medesimo *Considerando* esclude, dal concetto di larga scala, il trattamento riguardante i dati personali effettuato dal singolo medico, operatore sanitario o avvocato.

Ulteriori preziose indicazioni ci arrivano dalle Linee Guida sui responsabili della protezione dei dati, che elencano alcune ipotesi di trattamento da considerarsi senz'altro su larga scala:

- 1) dati relativi a pazienti svolto da un ospedale nell'ambito delle ordinarie attività;
- 2) dati relativi agli spostamenti di utenti di un servizio di trasporto pubblico cittadino (per es. il loro tracciamento attraverso titoli di viaggio);
- 3) dati di geolocalizzazione raccolti in tempo reale per finalità statistiche da un responsabile del trattamento specializzato nella prestazione di servizi di questo tipo rispetto ai clienti di una catena internazionale di *fast food*;
- 4) dati relativi alla clientela raccolti e gestiti da parte di una compagnia assicurativa o di una banca nell'ambito delle ordinarie attività;
- 5) dati personali trattati da un motore di ricerca per finalità di pubblicità comportamentale;
- 6) dati raccolti e trattati da parte di fornitori di servizi telefonici o telematici.

8. SICUREZZA DEI DATI E DATA BREACH

L'articolo 33 del Regolamento stabilisce che qualora ci sia una *violazione dei dati personali*, il titolare del trattamento deve notificare la violazione

all'autorità di controllo (in Italia è, come noto, il Garante per la privacy), se possibile entro 72 ore dal momento in cui ne è venuto a conoscenza, a meno che «sia improbabile che la violazione dei dati personali presenti un rischio per i diritti e le libertà delle persone fisiche»³. Qualora la notifica non venga fatta nei termini indicati dalla normativa, occorre precisare i motivi del ritardo.

La notifica deve contenere una serie di informazioni: descrizione della violazione, numero degli interessati, possibili conseguenze della violazione, misure da adottare o già adottate per porre rimedio alla violazione o per attenuarne gli esiti negativi.

L'articolo 34 del Regolamento disciplina, altresì, la comunicazione diretta all'interessato qualora la violazione presenti un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche. Detta comunicazione, tuttavia, non è dovuta qualora il titolare:

- abbia messo in atto misure tecniche ed organizzative adeguate di protezione applicate ai dati oggetto di violazione,
- abbia successivamente adottato misure finalizzate a scongiurare il sopraggiungere di un rischio elevato,
- qualora la comunicazione all'interessato richieda sforzi sproporzionati (in tal caso, si procede ad una comunicazione pubblica o a una misura simile, tramite la quale gli interessati sono informati con analoga efficacia).

La *Data Breach Notification* non è certo una novità nel sistema italiano: in alcuni settori, il decreto legislativo 196/2003 già prevedeva l'obbligo di comunicare all'autorità di controllo la violazione di dati personali e, in particolari situazioni, era già previsto l'obbligo di comunicazione anche ai soggetti interessati (ad es. biometria e *dossier sanitario elettronico*).

9. SANZIONI

Il profilo sanzionatorio è uno degli aspetti di maggior rinnovamento della disciplina rispetto al passato: l'attuale uniformità delle sanzioni amministrative prescinde dal luogo di commissione dell'illecito e garantisce equiparazione dei sistemi interni.

L'articolo 82 del GDPR sancisce che «*chiunque subisca un danno materiale o immateriale causato da una violazione del presente regolamento ha il diritto di ottenere il risarcimento del danno dal titolare del trattamento o dal responsabile del trattamento*». Dunque il titolare del trattamento è il soggetto chiamato a rispondere del danno causato alle persone e nella

³ La notifica dunque non è obbligatoria, essendo subordinata alla valutazione del rischio per gli interessati, che spetta ovviamente al titolare.

quantificazione dello stesso va considerato anche il cd. *danno non patrimoniale*, disciplinato nel nostro ordinamento all'articolo 2059 codice civile. Un responsabile del trattamento, invece, risponde solo se non ha adempiuto agli obblighi specificamente a lui rivolti o qualora abbia agito in modo difforme o contrario rispetto alle legittime istruzioni impartite dal titolare del trattamento.

In ogni caso, sia il titolare che il responsabile sono esonerati dalla responsabilità, qualora dimostrino che l'evento dannoso non è a loro in alcun modo imputabile.

Le azioni legali per l'esercizio del diritto di ottenere il risarcimento del danno sono promosse dinanzi alle autorità giurisdizionali competenti a norma del diritto dello Stato membro di cui all'articolo 79, paragrafo 2 del Regolamento (cioè le autorità giurisdizionali dello Stato membro in cui il titolare del trattamento o il responsabile del trattamento hanno uno stabilimento oppure, in alternativa, dinanzi alle autorità giurisdizionali dello Stato membro in cui l'interessato risiede abitualmente, salvo che il titolare del trattamento o il responsabile del trattamento siano un'autorità pubblica di uno Stato membro nell'esercizio dei pubblici poteri).

Il successivo articolo 83 stabilisce, invece, le condizioni generali per infliggere sanzioni amministrative pecuniarie, che tengono conto di specifici elementi:

- natura, gravità e durata della violazione, tenendo in considerazione la natura, l'oggetto o a finalità del trattamento in questione, il numero di interessati lesi dal danno, nonché il livello del danno da essi subito;
- carattere doloso o colposo della violazione;
- misure adottate dal titolare del trattamento o dal responsabile del trattamento per attenuare il danno subito dagli interessati;
- grado di responsabilità del titolare del trattamento o del responsabile;
- eventuali precedenti violazioni pertinenti commesse dal titolare o dal responsabile;
- grado di cooperazione con l'autorità di controllo al fine di porre rimedio alla violazione e attenuarne i possibili effetti negativi;
- categorie di dati personali interessate dalla violazione;
- modalità in cui l'autorità di controllo ha preso conoscenza della violazione (notifica della violazione);
- rispetto di eventuali precedenti provvedimenti di cui all'articolo 58, paragrafo 2, nei confronti del titolare o del responsabile (avvertimenti, ammonimenti...);
- adesione ai codici di condotta approvati o ai meccanismi di certificazione approvati;
- eventuali altri fattori aggravanti o attenuanti applicabili alle circostanze del caso.

Il sesto comma dell'articolo in esame prevede che l'inosservanza di un ordine da parte dell'autorità di controllo ex articolo 58, paragrafo 2, sia soggetta a sanzioni amministrative pecuniarie fino a euro 20.000.000 o, per le imprese, fino al 4 % del fatturato mondiale totale annuo dell'esercizio precedente, se superiore.

Ancora in tema di sanzioni, ricordiamo che il Regolamento, all'articolo 84, dispone un rinvio agli Stati membri per la determinazione di ulteriori sanzioni per le violazioni del Regolamento (nello specifico per le violazioni non soggette a sanzioni amministrative pecuniarie ex art. 83 citato), ricordando che le stesse dovranno essere effettive, proporzionate e dissuasive⁴.

10. RECLAMO ALL'AUTORITÀ DI CONTROLLO

L'articolo 77 del GDPR prevede la possibilità di presentare un reclamo all'autorità garante competente (Garante privacy, per intenderci): pertanto, *«fatto salvo ogni altro ricorso amministrativo o giurisdizionale, l'interessato che ritenga che il trattamento che lo riguarda violi il presente regolamento ha il diritto di proporre reclamo a un'autorità di controllo, segnatamente nello Stato membro in cui risiede abitualmente, lavora oppure del luogo ove si è verificata la presunta violazione»*.

Per luogo ove si è verificata la violazione, la giurisprudenza europea tende a ritenere che sia il luogo ove ha avuto inizio il fatto generatore del danno, cioè quello in cui il danno si è concretato.

Successivamente al reclamo, l'autorità competente avvia un'indagine che deve essere soggetta a controllo giurisdizionale, pertanto al titolare del trattamento, soggetto passivo dell'azione, vanno riconosciuti i diritti di difesa e di contraddittorio, garantendo peraltro una ragionevole durata del procedimento.

11. NORME DI PROTEZIONE DEI DATI VIGENTI PRESSO CHIESE E ASSOCIAZIONI RELIGIOSE (ART. 91)

L'articolo 91 del Regolamento UE presta attenzione anche alle Chiese e alle Associazioni o Comunità religiose: *«1. Qualora in uno Stato membro chiese e associazioni o comunità religiose applichino, al momento dell'entrata in vigore del presente regolamento, corpus completi di norme a tutela*

⁴ Si vedano le Linee guida riguardanti l'applicazione e la previsione delle sanzioni amministrative pecuniarie, adottate il 3.10.2017.

delle persone fisiche con riguardo al trattamento, tali corpus possono continuare ad applicarsi purché siano resi conformi al presente regolamento. 2. Le chiese e le associazioni religiose che applicano i corpus completi di norme di cui al paragrafo 1 del presente articolo sono soggette al controllo di un'autorità di controllo indipendente che può essere specifica, purché soddisfi le condizioni di cui al capo VI del presente regolamento».

Il 24 maggio 2018 il Card. Gualtiero Bassetti, Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, ha presentato il nuovo Decreto Generale della CEI, *Disposizioni per la tutela del diritto alla buona fama e alla riservatezza*, approvato dalla 71° Assemblea Generale della CEI che sostituisce quello del 1999 finora in vigore. La delicatezza della questione dei rapporti tra queste due fonti normative è ben illustrata dalle considerazioni iniziali del Decreto CEI: «(i) la Chiesa cattolica, ordinamento giuridico indipendente e autonomo nel proprio ordine, ha il diritto nativo e proprio di acquisire, conservare e utilizzare per i suoi fini istituzionali i dati relativi alle persone dei fedeli, agli enti ecclesiastici e alle aggregazioni ecclesiali; (ii) tale attività si svolge nel rispetto della dignità della persona e dei suoi diritti fondamentali; (iii) l'esigenza di proteggere il diritto alla riservatezza rispetto a ogni forma di acquisizione, conservazione e utilizzazione dei dati personali è avvertita con sensibilità sempre crescente dalle persone e dalle istituzioni; (iv) la protezione dei dati personali è disciplinata negli Stati membri dell'Unione Europea dal Regolamento (UE) 2016/679 (3), fatte salve le integrazioni da parte del diritto nazionale consentite dallo stesso; (v) ai sensi dell'articolo 17, n. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea "L'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale"».

Poiché entrambe le normative presentano novità significative, non deve stupire che alcuni punti della disciplina non siano ancora del tutto chiari; per le necessarie precisazioni si rinvia a quanto sarà comunicato dagli uffici competenti della Conferenza Episcopale Italiana attraverso le pagine del portale www.chiesacattolica.it.

CONTRIBUTI

INTRODUZIONE ALLA RESPONSABILITÀ PENALE

«La pena – la più dura e distruttiva sanzione utilizzabile dal legislatore – è ciò che caratterizza il diritto penale rispetto agli altri settori dell'ordinamento».¹

Dunque, la necessità di riservare in via esclusiva al potere legislativo la scelta dei fatti da punire e delle sanzioni loro applicabili: *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta, stricta et certa*.

Giova anzitutto premettere che si definisce reato ogni fatto umano a cui la legge ricollega una sanzione di natura penale (che può essere privata della libertà dell'individuo [reclusione/arresto] e/o può avere natura economica [multa/ammenda]). Il concetto di reato è così determinato solo in funzione delle conseguenze giuridiche che il legislatore riconnette ai fatti in questione.

L'illecito penale presenta le seguenti caratteristiche:

- è di creazione legislativa (art. 25, c. 2, Cost.);
- è di formulazione tassativa, perché la legge deve fissare con la maggiore determinatezza possibile i fatti costituenti reato;
- ha carattere personale (art. 27, c. 1, Cost.).

Occorre, altresì, premettere che l'efficacia temporale delle norme penali è governata dal principio di irretroattività, che, peraltro, è sancito anche a livello costituzionale, in forza dell'articolo 25, comma 2 Cost., per il quale: «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

Il reato ruota tendenzialmente attorno a tre principi cardine:

1. *principio di materialità*: non può esservi reato se la volontà criminosa non si materializza in un comportamento esterno;
2. *principio di offensività*: il diritto penale trova legittimazione soltanto nella

¹ G. MARINUCCI ed E. DOLCINI, *Corso di diritto penale, 1, Le fonti*, seconda edizione, pag. 5.

tutela dei beni socialmente rilevanti: ai fini della sussistenza di un reato non basta la realizzazione di un comportamento materiale ma è necessario che tale comportamento *leda* o *ponga* in pericolo i beni giuridici;

3. *principio di colpevolezza*: un fatto materiale lesivo di beni giuridici può essere penalmente attribuito all'autore soltanto a condizione che gli si possa muovere un rimprovero per averlo commesso, inteso come divieto di responsabilità penale per fatto altrui e che il reato deve atteggiarsi a fatto colpevole.

La necessità di ricorrere al diritto penale, come strumento di tutela, si spiega sulla base del fatto che i mezzi di protezione predisposti dagli altri settori dell'ordinamento non risultano sempre altrettanto idonei e sufficienti a prevenire e a contrastare la commissione di fatti socialmente dannosi.

La sanzione penale ha una duplice attitudine preventiva: da un lato, la minaccia della sanzione penale tende a distogliere la generalità dei consociati dal commettere reati (*c.d. prevenzione generale*); dall'altro, mira ad impedire che il singolo autore del reato torni a delinquere (*c.d. prevenzione speciale*).

Il diritto penale contribuisce, dunque, ad assicurare le condizioni essenziali della convivenza, predisponendo la sanzione più drastica a difesa dei beni giuridici, cioè quei beni socialmente considerati meritevoli di protezione giuridico-penale.

Si parla di carattere sussidiario del diritto penale proprio per esprimere l'idea dello strumento penale come *extrema ratio*.

1. LA COLPEVOLEZZA NEL DIRITTO PENALE

Punibile è il fatto *tipico* (*i.e.* quello descritto della fattispecie incriminatrice), *antigiuridico* (*i.e.* fatto commesso in assenza di cause di giustificazione) e *colpevole*.

In questo articolo si vuole dare maggiore evidenza alla colpevolezza, che è il terzo elemento costitutivo fondamentale del reato, da cui il broccardo *nulla poena sine culpa*.

Il ruolo fondamentale del principio della colpevolezza è confermato dalla sua rilevanza costituzionale ex articolo 27/1: il principio della personalità della responsabilità penale non va solo inteso nel significato minimo di *divieto di responsabilità per fatto altrui*, ma anche nel senso di *responsabilità per fatto proprio colpevole*. L'applicazione della pena, quindi, presuppone l'attribuibilità psicologica (dolo/colpa) del singolo fatto di reato al soggetto agente.

Come anche la Corte Costituzionale ha chiarito (Sent. 364/88 e 1085/88) l'imputazione del fatto criminoso può considerarsi conforme al

principio di personalità a condizione che il fatto stesso sia attribuibile all'autore almeno a titolo di colpa.

Il ruolo della colpevolezza viene ulteriormente confermato dal collegamento sistematico tra il 1° e 3° comma, Cost. che sancisce il finalismo rieducativo della pena: la funzione rieducativa postula almeno la colpa dell'agente in relazione agli elementi più significativi della fattispecie tipica; non avrebbe senso la rieducazione di chi, non essendo almeno in colpa, non ha certo bisogno di essere rieducato.

La categoria della colpevolezza rappresenta la sede cui spetta la funzione di racchiudere i presupposti della attribuibilità soggettiva del fatto criminoso. L'idea di colpevolezza presuppone il rifiuto della responsabilità c.d. oggettiva (ossia senza colpa), invece presente e normata nell'ambito del codice civile.

Da quanto sopra è di tutta evidenza che la responsabilità penale può sorgere solo qualora la condotta tipica sia accompagnata dal dolo (ossia dalla volontà di tenere quel determinato comportamento) ovvero, quanto meno, dalla colpa (ossia quando «l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini e discipline», ex art. 43, c. 3, c.p.).

Sul punto si ricorda che ci sono reati puniti solo a titolo di dolo (come ad es. i reati di falso) e reati puniti alternativamente sia a titolo di dolo sia a titolo di colpa (come ad es. l'omicidio o le lesioni personali).

In definitiva, la colpevolezza è un concetto complesso i cui elementi sono:

- imputabilità;
- dolo o colpa (elemento soggettivo);
- conoscibilità del divieto penale;
- assenza di cause di esclusione della colpevolezza.

1.1 L'imputabilità

Il codice penale definisce l'imputabilità, all'articolo 85, come la capacità di intendere e volere da parte del soggetto.

Tale capacità deve sussistere al momento della commissione del fatto che costituisce reato. Lo stesso legislatore ne puntualizza i parametri:

- età del soggetto²;

² Art. 97 c.p. «Non è imputabile chi, nel momento in cui ha commesso il fatto, non aveva compiuto i quattordici anni»; art. 98, c. 1, c.p. «È imputabile che, nel momento in cui ha commesso il fatto, aveva compiuto i quattordici anni, ma non ancora i diciotto, se aveva capacità di intendere e di volere; ma la pena è diminuita».

- assenza infermità mentale³;
- altre condizioni capaci di incidere sull'autodeterminazione dell'agente⁴.

La capacità di intendere può essere definita come l'attitudine ad orientarsi nel mondo esterno secondo una percezione non distorta della realtà.

La capacità di volere consiste nel potere di controllare gli impulsi ad agire e di determinarsi secondo il motivo che appare più ragionevole o preferibile in base ad una concezione di valore.

1.2 Il dolo

Il dolo rappresenta il normale criterio di imputazione soggettiva: ciò lo si desume dalla prima parte dell'articolo 42, comma 2 codice penale ove è stabilito che nessuno può essere punito per un fatto preveduto dalla legge come delitto se non l'ha commesso con dolo.

Esso, pertanto, rappresenta un elemento costitutivo del fatto tipico: la volontà criminosa assume rilevanza non in quanto tale, ma in quanto si traduca in realizzazione.

La seconda funzione del dolo consiste nel connotare la forma più grave di colpevolezza: chi agisce con dolo aggredisce il bene protetto in maniera più intensa di chi agisce con colpa.

Il dolo strutturalmente consta di due componenti psicologiche: la *rappresentazione* e la *volontà*.

L'elemento intellettivo del dolo consta della rappresentazione ossia della conoscenza degli elementi che integrano la fattispecie oggettiva.

Sul punto, è opportuno sottolineare che, ai fini del dolo, è sufficiente uno stato di dubbio in ordine a uno o più elementi della fattispecie incriminatrice: il dubbio, infatti, non equivale né ad ignoranza, né ad erronea conoscenza, poiché il soggetto si rappresenta contemporaneamente il duplice possibile modo di essere di una cosa.

Il dolo non è semplice rappresentazione degli elementi costitutivi della fattispecie delittuosa, ma è anche *volontà consapevole di realizzare il fatto tipico*.

Il dolo non va confuso con il motivo o movente che consiste nell'impulso o stimolo di natura affettiva che spinge il soggetto ad agire.

³ Art. 88 c.p. «Non è imputabile chi, nel momento in cui ha commesso il fatto era, per infermità, in tale stato di mente da escludere la capacità d'intendere o di volere».

⁴ Ad es. art. 95 c.p. «Per i fatti commessi in stato di cronica intossicazione prodotta da alcool ovvero da sostanze stupefacenti, si applicano» le disposizioni relative al vizio totale ovvero parziale di mente. Ovvero, art. 96 c.p. «Non è imputabile il sordomuto che, nel momento in cui ha commesso il fatto, non aveva, per causa della sua infermità la capacità d'intendere o di volere».

Come precedentemente accennato, l'imputazione a titolo di dolo presuppone che la volontà si traduca in realizzazione almeno nello stadio del tentativo punibile; conseguentemente se manca la volontà di realizzare il fatto, non bastano ad integrare il dolo elementi quali i desideri, le speranze ovvero le inclinazioni.

Infine, si ricorda che il dolo deve sussistere al momento del fatto e deve perdurare per tutto il tempo in cui la condotta rientra nel potere di signoria dell'agente.

1.3 La colpa

L'articolo 43 codice penale definisce il reato colposo, che si verifica allorquando l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente, e si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline.

All'agente, pertanto, si rimprovera di non aver attivato tutti quei poteri di controllo che doveva e poteva attivare per scongiurare l'evento lesivo: in altre parole, l'agente non ha osservato, pur potendolo, lo standard di diligenza richiesto nella specifica situazione concreta.

Dal punto di vista psicologico, la colpa presuppone l'assenza della volontà diretta a commettere il fatto-reato, altrimenti si verterebbe in un'ipotesi di reato doloso.

In relazione all'elemento conoscitivo si distingue tra:

- colpa cosciente (o con previsione), con riferimento alle ipotesi nelle quali l'agente non vuole commettere il reato, ma si rappresenta l'evento come possibile conseguenza della sua condotta; e tra
- colpa incosciente, che si realizza nel caso in cui il soggetto non si rende conto di potere, con il proprio comportamento, ledere o porre in pericolo beni giuridici altrui.

Una volta accertata la violazione del dovere obiettivo di diligenza, il rimprovero della colpevolezza viene fatto dipendere dall'accertamento dell'attitudine del soggetto agente ad uniformare il proprio comportamento alla regola di condotta violata.

1.4 La conoscibilità del precetto penale

All'interno della colpevolezza assume un ruolo fondamentale la coscienza dell'illiceità, concepita come elemento costitutivo autonomo: cioè quale requisito distinto ed ulteriore che si aggiunge all'imputabilità, al dolo o alla colpa e all'assenza di cause di discolta.

Se la colpevolezza esprime un rimprovero per il fatto criminoso commesso, il rimprovero risulterà infatti tanto più giustificato, quanto più il reo

sia consapevole di aver realizzato un fatto contrastante con l'ordinamento giuridico.

Il principio fissato dall'articolo 5 codice penale, per il quale «nessuno può invocare a propria scusa l'ignoranza della legge penale» trovava la sua *ratio* nell'incondizionata prevalenza della legge e degli interessi pubblici da essa rappresentati, rispetto ad una più puntuale valutazione delle condizioni personali che ne abbiano accompagnato la violazione.

Tuttavia, l'articolo 27, comma 1, Cost., sancendo il carattere personale della responsabilità penale, impedisce per ciò stesso di ritenere irrilevante la mancata percezione del disvalore penale inerente al fatto commesso.

Quindi, perché risulti attuabile e credibile la funzione rieducativa assegnata alla pena (dall'art. 27, c. 3, Cost.) la risposta punitiva deve operare nei confronti di un soggetto che si trovi in condizioni di avvertire il disvalore penale del fatto realizzato.

Ai fini del rimprovero di colpevolezza diventa sufficiente esigere che l'autore del fatto prima di agire, sia in grado di percepirne il carattere anti-giuridico.

La tesi per cui l'effettiva possibilità di conoscere la legge penale costituisce un ulteriore requisito dell'imputazione soggettiva, ha ricevuto l'avallo della Corte Costituzionale: la Corte con l'importante Sentenza n. 364/88 è giunta a dichiarare parzialmente illegittimo l'articolo 5 codice penale, nella parte in cui non escludeva dal principio dell'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale, i casi di ignoranza inevitabile e perciò scusabile.

1.5 L'assenza di cause di esclusione della colpevolezza

Il rimprovero di colpevolezza presuppone l'assenza di circostanze anormali, concomitanti all'azione che rendano psicologicamente necessario il comportamento delittuoso.

È considerata come causa generale di esclusione della colpevolezza la c.d. inesigibilità: i.e. l'impossibilità di pretendere, in presenza delle circostanze concrete in cui l'agente si è trovato ad operare, un comportamento diverso da quello effettivamente tenuto.

Nel nostro ordinamento sono riconducibili alla categoria delle scusanti, talune determinate situazioni:

- lo stato di necessità scusante e la coazione morale: quanto allo stato di necessità ci si riferisce all'ipotesi in cui il pericolo di un danno grave alla persona incomba sullo stesso agente o su di un prossimo congiunto; la coazione morale, disciplinata dall'articolo 54, comma 3, codice penale fa riferimento alla situazione di chi compie l'azione criminosa sotto la minaccia psicologica esercitata da un'altra persona;
- l'ordine criminoso insindacabile della pubblica Autorità: l'adempimento

di un tale ordine da parte di chi lo esegue non esclude l'illiceità del fatto commesso. Per esentare da responsabilità penale il subordinato che commette un reato eseguendo un ordine illegittimo del superiore al quale non può disobbedire, non rimane che far leva sulla situazione di forte pressione psicologica nella quale egli si trova ad agire e che annulla i presupposti di un processo di normale motivazione;

- l'ignoranza (errore) inevitabile-scusabile della legge penale a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 364/88.

APPUNTI SUL SISTEMA INTEGRATO DI ISTRUZIONE 0-6 ANNI

Ho ritenuto utile dividere in due parti il mio intervento, al fine di precisare le caratteristiche, le novità di questo Sistema integrato "0-6 anni" disciplinato dal decreto legislativo n. 65 del 13 aprile 2017 (legge delega n. 107 del 13 luglio 2015).

Il primo punto riguarda la parte istituzionale e normativa, il secondo punto riguarda il cuore di questo processo, ovvero la cura, l'educazione e l'istruzione dei bambini che quotidianamente frequentano questi servizi, siano essi statali, paritari comunali e paritari gestiti da enti privati. Non possiamo azzardare o immaginare prospettive, in particolare senza queste considerazioni.

Dopo molti anni – dalle leggi sulla istituzione delle scuole materne statali del 1968 e degli asili-nido del 1971 – qualcosa si è mosso all'orizzonte anche per il mondo dell'infanzia. Per effetto della legge delega n. 107/2015 «*Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione...*» il decreto legislativo n. 65/2017 istituisce infatti il *Sistema integrato di educazione e di istruzione, dalla nascita fino ai sei anni di età*.

Si tratta di una novità importante perché pone l'attenzione, per la prima volta insieme, al settore educativo della prima infanzia (da zero ai tre anni) e a quello della scuola dell'infanzia (dai tre ai sei anni). Una legge con l'ambizione di garantire un'attenzione al mondo dell'infanzia ben maggiore di quella attuale, non solo nell'aspetto socio-pedagogico – delicato e prezioso – ma anche in quello gestionale e dei rapporti con il territorio e le famiglie.

Indicativo l'*incipit* del Decreto dove si declinano i "principi" e le "finalità":

«Alle bambine e ai bambini, dalla nascita fino ai sei anni, per sviluppare potenzialità di relazione, autonomia, creatività, apprendimento, in un adeguato

* Presidente Fism Regione Lombardia.

contesto affettivo, ludico e cognitivo, sono garantite pari opportunità di educazione e di istruzione, di cura, di relazione e di gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali» (art. 1, c. 1).

Finalità certamente valide se non fosse che, subito dopo, nel secondo comma (e più volte nello stesso Decreto) si chiarisce che l'istituzione del Sistema integrato dipenderà dall'*effettiva disponibilità di risorse!* Abbiamo quindi – ancora una volta – una legge senza o con pochissime risorse finanziarie per realizzarla.

Tuttavia, data la situazione a dir poco difficile in cui si dibatte da tempo questo settore, è troppo importante ciò che il Decreto prevede per i servizi educativi e per le scuole dell'infanzia per non tenerne adeguatamente conto, naturalmente senza tacere le molteplici criticità.

Anzitutto di positivo vi è che il Sistema è formato, senza distinzioni, dai servizi educativi pubblici e privati accreditati e dalle scuole dell'infanzia statali e paritarie. Enti tutti che mantengono la loro identità e la loro autonomia, dove le differenze positive potranno divenire ricchezze e, quelle negative – come il diverso trattamento economico – potranno stridere con tale forza all'interno dell'unico sistema, da imporre alla fine una soluzione dignitosa.

Intanto registriamo che il Decreto prevede una unica soglia per la retta dei genitori, anche se limitata ai soli servizi educativi (nidi). Una retta che non distingue la figura giuridica del gestore, sia esso ente pubblico o privato. È solo un segno, ma va nella direzione giusta.

Certamente restano forti alcune criticità. Tra queste l'istituzione dei "poli dell'infanzia", mentre il Decreto pare ignorare la presenza di centinaia di materne paritarie che da anni gestiscono il nido integrato e la sezione primavera, di fatto poli dell'infanzia *ante litteram*. Così come restano di assai difficile lettura le procedure per le attività di formazione e coordinamento e, ancor di più, quelle per l'erogazione dei fondi pubblici alle scuole dell'infanzia paritarie attraverso i Comuni.

Lati positivi e ombre dunque, di un Decreto da interpretare e condividere sul territorio. Un lavoro che le scuole paritarie stanno facendo al fine di evitare che, in spregio alle finalità del Decreto ma anche al più elementare buon senso, si finisca per alimentare un'altra volta una odiosa discriminazione tra gli enti che gestiscono servizi educativi e scuole dell'infanzia a tutto danno dei bambini e delle loro famiglie.

PARTE PRIMA – LA NUOVA NORMATIVA (D.LGS. N. 65/2017)

1. UNA NORMA IMPORTANTE CHE DEVE ESSERE CONOSCIUTA

Circa la diffusione della conoscenza della nuova normativa non mancano iniziative da parte di enti locali e di organizzazioni interessate alle novità che il Decreto rappresenta. Si tratta però di iniziative non sempre coordinate dove può capitare che, proprio l'istituzione che da decenni presidia nel territorio il delicato settore dell'educazione infantile – la scuola dell'infanzia paritaria – sia assente. Per evitare il pericolo di essere sottovalutati o, addirittura, ignorati occorre che le scuole paritarie conoscano la legge e la interpretino; si facciano portatori di idee e si pronuncino presso le comunità e le pubbliche amministrazioni. A questo proposito FISM Lombardia ha fornito una serie di documenti per sostenere questa azione.

2. IL FINANZIAMENTO STATALE DEL SISTEMA 0-6 ANNI

Nei primi mesi dell'anno in corso i comuni dovevano definire gli interventi relativi al finanziamento statale per il sostegno del Sistema integrato 0-6 anni come previsto dal Decreto: questo intervento finanziario che riguarda anche le scuole dell'infanzia paritarie merita che si evidenzino i tratti salienti.

Il sistema è costituito da:

- servizi educativi per l'infanzia (nidi, micronidi, nidi famiglia e centri per la prima infanzia, sezioni primavera e servizi integrativi gestiti dagli enti locali in forma diretta o indiretta, da altri enti pubblici o da soggetti privati autorizzati);
- scuole dell'infanzia statali e paritarie (comunali e private paritarie).

Per dare avvio all'attuazione del Sistema la Legge ha previsto un Piano di azione nazionale (art. 8) e un Fondo nazionale (art. 12) che garantisca le risorse per attuarlo. Tali risorse sono erogate dal MIUR ai comuni «*previa programmazione regionale*» per le finalità previste dal Decreto 65/2017, in particolare dall'articolo 12 (superfluo constatare la disparità di gestione attivata dalle Regioni su questo tema...).

A seguito dell'Intesa in Conferenza Unificata (2.11.2017) Regione Lombardia ha deliberato i «*Criteri per l'assegnazione ai Comuni delle risorse del Fondo nazionale per il sistema integrato in attuazione del D.Lgs. 65/2017*» (Deliberazione n. X / 7404 del 20.11.2017) e, in pari data, ha approvato «*l'elenco dei Comuni ammissibili al finanziamento a valere sulle risorse del Fondo nazionale per il Sistema integrato, in attuazione del sistema integrato dei servizi di educazione e di istruzione dalla nascita ai sei anni*».

Con Circolare 11 gennaio 2018, *Indicazioni e chiarimenti relativi al Piano nazionale pluriennale per la promozione del sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita sino ai sei anni*, la Regione Lombardia, sentita l'ANCI Lombardia, ha ribadito ulteriormente tali criteri che qui riportiamo in sintesi.

Le risorse assegnate devono perseguire le seguenti finalità:

- consolidare e ampliare la rete dei servizi educativi per l'infanzia a titolarità pubblica e privata convenzionata e autorizzata, anche al fine di diminuire la soglia massima di partecipazione economica delle famiglie alle spese dei servizi educativi pubblici e privati;
- stabilizzare e potenziare le sezioni primavera;
- ampliare e sostenere la rete dei servizi per i bambini da zero ai sei anni, in particolare nei territori in cui sono carenti scuole dell'infanzia statali;
- riqualificare gli edifici scolastici di proprietà pubblica;
- sostenere la qualificazione del personale educativo e docente e promuovere i coordinamenti pedagogici territoriali.

Le risorse erogate ai comuni, sulla base dell'elenco pubblicato dalla Regione, «sono pertanto destinate in via esclusiva alla promozione e gestione del sistema integrato di educazione e istruzione». Sono quindi ammissibili al finanziamento solo i Comuni che erogano servizi per l'infanzia (nidi, ecc.) e per le scuole dell'infanzia paritarie private e comunali.

Le tipologie di intervento sono quelle enunciate dall'articolo 12, comma 2 del Decreto 65/2017:

- a) *«interventi di nuove costruzioni, ristrutturazione edilizia, restauro e risanamento conservativo, riqualificazione funzionale ed estetica, messa in sicurezza meccanica e in caso d'incendio, risparmio energetico e fruibilità di stabili, di proprietà delle Amministrazioni pubbliche»;*

NOTA: restano alcune incertezze circa l'ammissibilità di questi interventi (tra l'altro i comuni possono accedere ad altri fondi specifici per l'edilizia scolastica); comunque non sono considerate ammissibili le spese relative a lavori già eseguiti e liquidati;

- b) *«quota parte delle spese di gestione dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, in considerazione dei loro costi e della loro qualificazione»;*

NOTA: si possono considerare necessità gestionali per il contenimento delle rette, per interventi volti alla promozione della sicurezza e del benessere dei bambini, per migliorare la ricettività dei servizi educativi e scolastici, ecc.

- c) *«la formazione continua in servizio del personale educativo e docente, in*

coerenza con quanto previsto dal Piano nazionale di formazione di cui alla legge n. 107 del 2015, e la promozione dei coordinamenti pedagogici territoriali».

Nell'ambito delle suddette tipologie, tenendo conto che le risorse stanziare per la Lombardia ammontano complessivamente ad euro 40.464.000, questi sono i criteri di riparto previsti:

- la quota del 30% (euro 12.139.200) viene destinata, in proporzione, alla popolazione di età compresa tra zero e sei anni, come risultante dai dati dell'ISTAT (vale 23,33 euro per ogni bambino da zero a sei anni di età, residente nel territorio);
- la quota del rimanente 70% (euro 28.324.800) viene destinata, in proporzione, alla percentuale di posti autorizzati e dei bambini iscritti ai servizi del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, di cui:
 - il 50% (euro 20.232.000) relativo ai posti autorizzati nei servizi per la prima infanzia: dati Regione Lombardia ottobre 2017 (vale euro 315,32 per ogni posto autorizzato e bambino iscritto al servizio educativo);
 - il 15% (euro 6.069.600) relativo agli iscritti alle Scuole per l'infanzia paritarie autonome (dati Regione Lombardia a.s. 2016/2017) e paritarie comunali: dati Ufficio Scolastico regionale a.s. 2017/2018 (vale euro 41,40 per ogni iscritto alle scuole dell'infanzia paritarie);
 - il 5% (euro 2.023.200) relativo agli iscritti ai servizi educativi a favore di bambini di età compresa tra i 24 e i 36 mesi denominati "Sezioni Primavera": dati Ufficio Scolastico regionale a.s. 2016/2017 (vale euro 381,32 per ogni bambino iscritto).

3. I POLI PER L'INFANZIA (ART. 3)

La scuola dell'infanzia paritaria FISM opera sul territorio comunale ed è in grado di perseguire le finalità e gli obiettivi qualitativi previsti dall'articolo 3, commi 1 e 2. A questo proposito si potrebbero verificare le seguenti opportunità:

- la scuola paritaria gestisce già la sezione primavera e il nido integrato accreditato, utilizzando immobili di sua proprietà, dando luogo, di fatto, al Polo dell'infanzia;
- la scuola paritaria, con i propri servizi educativi, è disponibile a valutare ulteriori attività di *apertura al territorio* quali *Laboratori permanenti di ricerca, innovazione, partecipazione al fine di favorire la massima flessibilità e diversificazione per il miglior utilizzo delle risorse*;
- la scuola paritaria non gestisce attualmente servizi educativi ma, al fine di

contribuire al *potenziamento della ricettività dei servizi e per sostenerne la continuità*, è disponibile a realizzarli nell'immobile di proprietà, per quanto il territorio lo ritenga necessario;

- la scuola paritaria non dispone attualmente di strutture per i servizi educativi ma, limitatamente al settore istruzione, è disponibile a valutare *attività di apertura al territorio atte a costituire Laboratori permanenti di ricerca, innovazione e partecipazione al fine di favorire la massima continuità, flessibilità e diversificazione, per il miglior utilizzo delle risorse*;
- la scuola paritaria, a fronte di una *presenza* di più strutture sul territorio (scuole e sezioni primavera a gestione statale, comunale e del privato sociale; servizi educativi a gestione comunale e/o del privato sociale), è disponibile ad un'azione di coordinamento, nel rispetto delle diverse identità ed autonomie, al fine del perseguimento dei fini previsti dal presente decreto.

La possibile diversificazione dei servizi all'interno del Polo con il positivo scambio di esperienze e di conoscenze, comporta che sia adeguato il sostegno economico verso gli enti gestori privati affinché, all'interno del Polo, vi sia uniformità di costi per tutte le famiglie utenti. Pertanto, è necessario che:

- *la soglia massima di partecipazione delle famiglie alle spese di funzionamento dei servizi educativi* (art. 9, c. 1) venga resa identica per i servizi educativi a gestione pubblica (enti locali) e a gestione privata (enti *no profit* accreditati);
- la retta per la frequenza della scuola paritaria sia gradualmente sempre più contenuta rispetto alla scuola statale al fine di *superare gradualmente le diseguaglianze economiche* di cui all'art. 1, c. 1;
- il sostegno ai bambini con disabilità certificata (art. 1, c. 3, lett. c) sia garantito senza discriminazioni.

Tutto ciò premesso le scuole dell'infanzia paritarie, al di là, o comunque senza nulla togliere alla sperimentazione prevista dal presente articolo 3, comma 7 (*selezione da uno a tre interventi per ogni regione*), sono disponibili ad incontrare le rappresentanze degli enti locali per valutare la situazione in essere sul territorio e le innovazioni possibili in merito alla istituzione di poli dell'infanzia, o della loro valorizzazione se già esistenti.

4. FUNZIONI E COMPITI DELLE REGIONI (ART. 6)

Le scuole paritarie FISM sono inserite nella rete dei coordinamenti pedagogico-didattici FISM a livello regionale, provinciale e locale. Si inten-

de che la Regione, così come previsto dall'articolo 6, comma 1, lettera c) tenga conto e valorizzi quanto già esiste ed è attivo, nell'ambito dell'autonomia delle scuole dell'infanzia paritarie.

5. FUNZIONI E COMPITI DEGLI ENTI LOCALI (ART. 7)

Nelle scuole dell'infanzia FISM, in quanto non affidatarie di servizi comunali ma svolgenti attività di interesse pubblico¹, l'istituto della convenzione con gli enti locali si conferma strumento efficace (L. 241/1990, art. 12) per la regolazione dei reciproci rapporti (atti autorizzativi, di accreditamento, garanzia di trasparenza amministrativa, ecc.) a fronte dell'ottenimento del sostegno finanziario (art. 7 del presente Decreto, c. 1, lett. b, c, d).

Le scuole paritarie, fatte salve le iniziative di formazione FISM già in essere a livello regionale, provinciale e locale, sono disponibili a valutare possibili sinergie promosse da iniziative in carico agli enti locali (art. 7, c. 1, lett. f, g, h: formazione del personale; partecipazione, esperienze di continuità).

Quanto al «coinvolgimento e la partecipazione delle famiglie» (c. 1, lett. g) ciò viene inteso come impegno per la presenza costruttiva dei genitori nei servizi educativi e nella scuola dell'infanzia, all'interno del Progetto educativo e degli Organi collegiali.

6. PIANO DI AZIONE NAZIONALE PLURIENNALE (ART. 8)

Per la realizzazione del Piano, le scuole dell'infanzia paritarie FISM ritengono indispensabile una seria e continuativa interlocuzione, fin da subito, tra le Regioni, gli enti locali e le rappresentanze degli enti gestori privati dei servizi educativi e di istruzione.

7. PARTECIPAZIONE ECONOMICA DELLE FAMIGLIE (ART. 9)

Si conferma quanto auspicato per il precedente articolo 8. Si intende che la soglia di partecipazione economica dei genitori – uguale per tutti – valga anche per le sezioni primavera, in quanto parte dei servizi educativi (art. 9, c. 1).

¹ «I Comuni, sulla base della loro autonoma discrezionalità e 'secondo i principi della sana e corretta amministrazione', possono deliberare contributi a favore di enti che, pur non essendo affidatari di servizi, svolgono una attività che viene ritenuta utile per i propri cittadini»; (Corte dei Conti v. Sez. Reg. Lombardia, pareri n. 79/2015 e n. 121/2015).

8. COMMISSIONE PER IL SISTEMA INTEGRATO DI EDUCAZIONE E DI ISTRUZIONE (ART. 10)

Resta confermata l'imprescindibile necessità che nella Commissione sia garantita la presenza qualificata delle rappresentanze dei genitori e degli enti gestori privati e accreditati, tra cui la FISM.

9. FINALITÀ E CRITERI PER LA RIPARTIZIONE DEL FONDO NAZIONALE (ART. 12)

Permane la necessità di una lettura chiara dell'intero importante articolo. Quanto ai commi 4 e 6, si ritiene acquisito che: (c. 4) per «*Comuni privi o carenti di scuole dell'infanzia statali*» si intendono i Comuni che, legittimati dalle leggi (art. 118 Costituzione, c. 4; L. 62/2000) e avendo sul territorio scuole paritarie, debbano ottenere i fondi pubblici per sostenerle affinché siano contenuti i costi per le famiglie fino al raggiungimento graduale delle "pari opportunità" e il superamento delle disuguaglianze di cui all'articolo 1, comma 1 del presente Decreto.

Sin qui il quadro normativo.

Per chiudere questa prima parte è opportuno evidenziare alcuni dati relativi alla presenza sul territorio lombardo dei servizi offerti dalle scuole dell'infanzia paritarie e dei servizi alla prima infanzia aggregati:

- 1418 scuole infanzia FISM (unitamente alle scuole paritarie comunali copertura del 53% dell'intero servizio regionale);
- 300 sezioni primavera (il totale in Regione 382);
- 45 micro-nidi;
- 205 nidi;
- 20 centri prima infanzia.

I servizi di prima infanzia sono, dunque, 644, e più di un terzo delle scuole associate hanno un servizio di prima infanzia.

Presenza delle scuole dell'infanzia paritarie sul territorio regionale negli oltre 1500 comuni lombardi:

- in 515 Comuni esiste solamente la scuola dell'infanzia Paritaria;
- in 458 Comuni esiste solamente la scuola dell'infanzia Statale;
- in 353 Comuni esistono contemporaneamente scuole dell'infanzia Paritarie e Statali;
- in 205 Comuni non esistono scuole dell'infanzia.

PARTE SECONDA – PROSPETTIVE EDUCATIVE

Per ottemperare a sviluppare un vero percorso di continuità educativa e didattica 0-6 anni la Commissione Pedagogica FISM Lombardia oltre alla propria e peculiare proposta educativa che si rifà ai valori cristiani, non trascura, anzi si ritrova in piena sintonia con le *Indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione* del settembre 2012:

- la scuola italiana, statale e paritaria, svolge l'insostituibile funzione pubblica assegnata dalla Costituzione della Repubblica, per la formazione di ogni persona e la crescita civile e sociale del Paese;
- per garantire a tutti i cittadini pari condizioni di accesso all'istruzione ed un servizio di qualità, lo Stato stabilisce le norme generali cui devono attenersi tutte le scuole, siano esse statali o paritarie;
- rappresentano dei riferimenti ineludibili per gli insegnanti, indicano piste culturali e didattiche da percorrere e aiutano a finalizzare l'azione educativa allo sviluppo integrale dell'allievo.

Ma ancor più è convinta di quanto affermato nel capitolo *Cultura scuola persona – centralità della persona*, che colloca lo studente al centro dell'azione educativa in tutti i suoi aspetti: cognitivi, affettivi, relazionali, corporei, estetici, etici, spirituali, religiosi.

1. COME ATTUARE UN PERCORSO EDUCATIVO 0 – 6 ANNI

Occorre pensare ad un progetto di continuità che investe l'intero processo educativo tra i diversi ordini di scuola nella promozione di un percorso formativo organico e unitario, e creare le condizioni per la realizzazione di un *curricolo* verticale che consideri l'alunno nell'intero percorso educativo-didattico.

Quali percorsi/azioni mettere in campo?

- ✓ Integrazione di percorsi curriculari comuni
- ✓ Occasioni di confronto
- ✓ Comunicazione nel contesto educativo
- ✓ Flessibilità nell'utilizzo di competenze e risorse

Possibili percorsi/processi

- ✓ Progettazione
- ✓ Allestimento e cura degli spazi
- ✓ Gestione di situazioni
- ✓ Monitoraggio di questi processi

Ciò significa:

- ✓ Contiguità fra servizio alla prima infanzia e Scuola dell'infanzia: creare uno spazio educativo dove si può e si deve agire sulla continuità

Diventa inevitabile allora "inventare"

- ✓ Spazi/tempi/attività per le educatrici/insegnanti
- ✓ Spazi/tempi/attività per i bambini
- ✓ Spazi/tempi/attività per i genitori

Studiare contesti pensati per i bambini capaci di offrire alla loro esperienza una dimensione di socialità stabile e condivisa con continuità nel tempo.

Per fare questo, occorre prima di tutto rimettere in gioco l'intera "struttura" dei servizi che offriamo.

FISM Lombardia, a distanza di 18 anni dall'entrata in vigore della legge 62/2000 ha predisposto uno strumento straordinario per la revisione del progetto educativo delle scuole.

A partire dai valori fondanti che non cambiano mai, perché basati sulla proposta evangelica, occorre ripensare l'offerta formativa alla luce delle nuove esigenze educative. Potremmo dire che in 18 anni, anche su questo versante è cambiato il mondo: si pensi, in primo luogo, ai cambiamenti della famiglia e a tutto il tema dell'integrazione/intercultura.

In particolare, vorrei soffermarmi un attimo su quest'ultimo punto che non può non scuotere l'agire di tutta la comunità educante è che è una "spina nel fianco" se non la si affronta con la giusta attenzione.

Ci facciamo aiutare ancora dalle *Indicazioni nazionali – Cultura Scuola Persona – per una nuova cittadinanza*, che così attesta:

«La presenza di bambini e adolescenti con radici culturali diverse è un fenomeno ormai strutturale e non può più essere considerato episodico: deve trasformarsi in un'opportunità per tutti. Non basta riconoscere e conservare le diversità preesistenti, nella loro pura e semplice autonomia.

Bisogna invece sostenere attivamente la loro interazione e la loro integrazione attraverso la conoscenza della nostra e delle altre culture in un confronto che non eluda questioni quali le convinzioni religiose, i ruoli familiari, le differenze di genere».

Ecco che, nella consapevolezza della relazione che unisce cultura, scuola e persona, la finalità generale della scuola è lo sviluppo armonico e integrale della persona, all'interno dei principi della Costituzione italiana e della tradizione culturale europea, nella promozione della conoscenza e nel

rispetto e nella valorizzazione delle diversità individuali, con il coinvolgimento attivo degli studenti e delle famiglie.

Una molteplicità di culture e di lingue sono entrate nella scuola. L'intercultura è già oggi il modello che permette a tutti i bambini (e ragazzi) il riconoscimento reciproco e dell'identità di ciascuno. La scuola raccoglie con successo una sfida universale, di apertura verso il mondo, di pratica dell'uguaglianza nel riconoscimento delle differenze.

La scuola perseguirà costantemente l'obiettivo di costruire un'alleanza educativa con i genitori. Non si tratta di rapporti da stringere solo in momenti critici, ma di relazioni costanti che riconoscano i reciproci ruoli e che si supportino vicendevolmente nelle comuni finalità educative.

La scuola si apre alle famiglie e al territorio circostante, facendo perno sugli strumenti forniti dall'autonomia scolastica, che prima di essere un insieme di norme è un modo di concepire il rapporto delle scuole con le comunità di appartenenza, locali e nazionali.

Le famiglie sono il contesto più influente per lo sviluppo affettivo e cognitivo dei bambini. Nella diversità di stili di vita, di culture, di scelte etiche e religiose, esse sono portatrici di risorse che devono essere valorizzate nella scuola, per far crescere una solida rete di scambi comunicativi e di responsabilità condivise.

Per i genitori che provengono da altre nazioni e che sono impegnati in progetti di vita di varia durata per i loro figli nel nostro paese, la scuola si offre come uno spazio pubblico per costruire rapporti di fiducia e nuovi legami di comunità. Modelli culturali ed educativi, esperienze religiose diverse, ruoli sociali e di genere hanno modo di confrontarsi, di rispettarci e di evolvere verso i valori di convivenza in una società aperta e democratica.

Permettetemi un'ultima citazione che prendo dal documento *Educare al dialogo interculturale nella scuola cattolica Vivere insieme per una civiltà dell'amore*, della Congregazione per l'Educazione Cattolica:

«La dimensione interculturale è familiare alla tradizione della scuola cattolica. Oggi, però, di fronte alle sfide della globalizzazione e del pluralismo culturale e religioso, diventa indispensabile acquisire una maggior consapevolezza del suo significato, così da meglio tradurre in presenza, testimonianza e insegnamento, la propria peculiarità di essere, in quanto cattolica, scuola aperta all'universalità del sapere e, allo stesso tempo, portatrice di una specificità che è data dal radicamento nella fede in Cristo Maestro e dall'appartenenza alla Chiesa.

[...] la scuola cattolica [...] è invitata anche a percorrere i sentieri dell'incontro, educandosi e educando al dialogo, che consiste nel parlare con tutti e con tutti relazionarsi con rispetto, stima, sincerità d'ascolto [...].»

2. QUALI OPPORTUNITÀ EDUCATIVE DA QUESTA RIFORMA

La certezza che, se sapremo intraprendere con coraggio e determinazione le linee indicate, potremo dire di aver contribuito alla crescita di una società fatta di uomini e donne liberi e in pace, nel rispetto delle diverse culture e religioni.

**GRUPPO DI STUDIO:
LA SCUOLA DELL'INFANZIA**

LE CONCILIAZIONI IN MATERIA DI LAVORO

Il tema delle conciliazioni in materia di lavoro è sempre stato di grande interesse e lo è soprattutto oggi a causa delle grandi incertezze circa l'evolversi della normativa sul lavoro e quindi della aleatorietà dei giudizi.

Spesso dunque è opportuno, prima di iniziare una causa, valutare la possibilità di trovare un accordo con la controparte.

Il punto di partenza è l'articolo 2113 del codice civile che stabilisce che *«Le rinunzie e le transazioni, che hanno per oggetto diritti del prestatore di lavoro derivanti da disposizioni inderogabili della legge e dei contratti o accordi collettivi concernenti i rapporti di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile, non sono valide. L'impugnazione deve essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dalla data di cessazione del rapporto o dalla data della rinuncia o della transazione, se queste sono intervenute dopo la cessazione medesima. Le rinunzie e le transazioni di cui ai commi precedenti possono essere impugnate con qualsiasi atto scritto, anche stragiudiziale, del lavoratore idoneo a renderne nota la volontà. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alla conciliazione intervenuta ai sensi degli articoli 185, 410, 411, 412-ter e 412-quater del codice di procedura civile»*.

1. LA TRANSAZIONE

Intanto occorre chiarire il concetto di rinuncia e quello di transazione.

In particolare l'articolo 1965 codice civile definisce transazione *«Il contratto con il quale le parti, facendosi reciproche concessioni, pongono fine ad una lite già incominciata o prevengono una lite che può sorgere tra di loro»*.

È chiaro dunque che ci deve essere una lite, cioè una *res dubia* o *litigiosa*: il conflitto di interessi, cioè le pretese di ciascuna parte sulla medesima situazione giuridica, può anche non aver assunto contorni precisi e defi-

niti essendo sufficiente l'esistenza di un dissenso attuale suscettibile di sfociare, appunto, in una lite giudiziaria.

La transazione è un contratto a prestazioni corrispettive di carattere oneroso. La Cassazione ha stabilito infatti che «*Ove manchi l'elemento dell'“aliquid datum, aliquid retentuum”, essenziale ad integrare lo schema della transazione, questa non è configurabile*». (Nella specie, la S.C. ha cassato la sentenza di merito che aveva ritenuto la natura transattiva dell'atto recante dichiarazione di voler transigere ogni diritto derivante dall'intercorso rapporto di lavoro senza considerare che, in realtà, la somma corrisposta al lavoratore nel preteso atto di transazione corrispondeva esattamente a quanto a lui spettante a titolo di trattamento di fine rapporto) (Cass. n. 20780/2007). È chiaro infatti che, in questo caso, nessun pagamento ulteriore rispetto a quanto in realtà dovuto al lavoratore è stato eseguito e, pertanto, non si può configurare l'aspetto dell'onerosità, requisito invece necessario affinché si possa configurare una transazione.

Ove manchi dunque la *res litigiosa* o lo scambio di reciproche concessioni, la transazione sarà nulla.

Infine, le transazioni possono essere di tre tipi: la *transazione mista* si ha quando le parti con le reciproche concessioni, creano, modificano o estinguono anche rapporti diversi da quello che ha formato oggetto della pretesa e delle contestazioni (art. 1965 cod. civ.); la *transazione generale* è quella mediante la quale le parti definiscono con un unico accordo una pluralità di liti, cosicché le concessioni reciproche non sono collegate ad una singola definita lite ma al complesso delle liti (art. 1975 cod. civ.); la *transazione novativa* che, per qualità e quantità dell'intervento rinnovatore, include fatti e presupposti di fatto del tutto estranei al pregresso rapporto e ne determina la sostituzione integrale (art. 1976 cod. civ.).

La transazione deve avere la forma scritta ai fini di prova (art. 1967 cod. civ.). Pertanto, l'esistenza della transazione non può essere provata mediante prova testimoniale; la giurisprudenza non ritiene superabile il divieto di prova testimoniale neanche per il tramite dell'esercizio dei poteri istruttori che il giudice può esercitare ai sensi dell'articolo 421, comma 2, c.p.c. (Cass. 16.5.1996, n. 4542), mentre sono ammesse la confessione ed il giuramento.

2. LA RINUNCIA

La rinuncia invece si può definire come una dichiarazione unilaterale con cui un soggetto porta a conoscenza dell'altra parte la sua volontà di dismettere un diritto certo, determinato o determinabile.

La rinuncia si caratterizza per il fatto che il rinunziante deve avere la consapevolezza e la rappresentazione dei diritti di sua spettanza (art. 1324

cod. civ.); deve intendere volontariamente privarsi, in tutto o in parte, del conseguimento delle sue ragioni a vantaggio di colui che riceve la dichiarazione e non deve sussistere controprestazione da parte del soggetto destinatario della rinuncia in quanto in tal caso si configurerebbe una transazione.

3. I DIRITTI OGGETTO DI CONCILIAZIONE

Veniamo ora ad esaminare quali sono i diritti che possono essere oggetto di transazione e/o rinuncia.

Come abbiamo visto, l'articolo 2113 codice civile dispone che non sono valide le rinunzie e le transazioni che hanno per oggetto diritti del prestatore di lavoro derivanti da disposizioni inderogabili della legge e dei contratti o accordi collettivi.

Ma quali sono questi diritti?

Occorre innanzitutto fare una distinzione tra diritti indisponibili ex articolo 1966 codice civile (indisponibilità intesa sul piano genetico di una difforme regolamentazione del rapporto di lavoro) e gestione dei diritti sorti sulla base della norma inderogabile (indisponibilità intesa sul piano funzionale). La diversità dei due momenti consentirebbe la distinzione, ripresa anche dalla giurisprudenza, tra diritti futuri non ancora sorti, i cui atti dispositivi sono radicalmente nulli e i diritti già sorti, pienamente assoggettati al regime di annullabilità di cui all'articolo 2113.

Ed ancora, anche all'interno dell'indisponibilità dei diritti di cui all'articolo 2113 codice civile, occorre distinguere tra diritti assolutamente indisponibili e diritti relativamente indisponibili.

Nel primo caso la sanzione è quella della nullità degli atti di transazione/rinuncia.

Secondo l'ordinamento e la prevalente dottrina, in sostanza, il principio della indisponibilità dei diritti deve essere individuato nella natura stessa degli interessi tutelati dal diritto, considerati rilevanti per la collettività non meno che per il titolare. Esempi di diritti assolutamente indisponibili sono il diritto alla sicurezza sul lavoro; il diritto di sciopero; il diritto a percepire una retribuzione dignitosa; il diritto al riposo giornaliero, settimanale ed annuale per ferie, ritenuti irrinunciabili ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione. I suddetti diritti, con esclusione del diritto a percepire una retribuzione, sono tutti finalizzati al recupero psico-fisico del lavoratore e, in quanto tali, non possono essere oggetto di rinuncia. La retribuzione minima prevista dai contratti collettivi di lavoro è ugualmente considerata un diritto inderogabile, poiché come già detto, è tutelata dall'articolo 36 della Costituzione e come tale non può essere oggetto di rinuncia. Altro diritto indisponibile è quello riguardante il versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali e premi

assicurativi. Il lavoratore, sia esso subordinato che autonomo, non può per nessun motivo rinunciarvi, né tantomeno può esonerare il datore o il committente dall'obbligo del versamento di quanto dovuto agli istituti previdenziali ed assicurativi: l'articolo 2115 codice civile, comma 3 stabilisce infatti che «È nullo qualsiasi patto diretto ad eludere gli obblighi relativi alla previdenza o all'assistenza». La ragione di tale inderogabilità scaturisce dal fatto che il titolare del rapporto assicurativo è un terzo che ha natura pubblicistica (INPS, INAIL o altri istituti) e che pertanto il lavoratore non può assolutamente disporne.

Sono atti validi, invece, rientrando nei diritti disponibili, la rinuncia all'impugnativa del licenziamento e/o alla reintegrazione nel posto di lavoro; i trattamenti economici derivanti da pattuizioni individuali (es. "superminimo") e non dalla contrattazione collettiva; gli accordi inerenti il periodo di preavviso; la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro; la somma corrisposta a titolo di accettazione del provvedimento di risoluzione del rapporto, atteso che la continuazione dello stesso rientra nella sfera della disponibilità, o anche l'accettazione del provvedimento di sospensione, quale alternativa al licenziamento.

Nel secondo caso, e cioè nell'ipotesi di diritti relativamente indisponibili, la sanzione è quella dell'annullabilità.

Sono quindi relativamente indisponibili i diritti di natura retributiva e risarcitoria derivanti al lavoratore dalla lesione di diritti fondamentali della persona (diritto alla salute, al riposo ed alle ferie); le rinunce a tali diritti patrimoniali sono quindi da un lato annullabili, e dall'altro suscettibili di convalida in caso di mancata impugnazione nel termine semestrale.

Tale ricostruzione deriva proprio dall'imposizione, contenuta nel medesimo articolo 2113 codice civile, di un onere di impugnazione a carico del lavoratore, e dall'apposizione di un termine di decadenza entro il quale l'impugnazione deve essere proposta. L'articolo 2113 codice civile, infatti, al secondo comma prevede che tali atti vengano impugnati, poiché, in difetto di impugnazione, che deve essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dalla data di cessazione del rapporto o dalla data della rinuncia o della transazione, se queste sono intervenute dopo la cessazione medesima, la transazione diviene inoppugnabile.

La riconduzione al regime dell'annullabilità delle transazioni e delle rinunce aventi ad oggetto i diritti tutelati dall'articolo 2113 rende possibile una convalida *ex post* di tali atti. Infatti, nell'ipotesi in cui pur potendo agire per ottenere l'annullamento dell'atto il lavoratore non adempia nei termini prescritti l'onere di impugnarlo, il vizio da cui questo è affetto sarà sanato ed esso diventerà inoppugnabile.

Importante inoltre evidenziare che il termine di decadenza non è suscettibile di sospensioni o interruzioni.

L'applicazione alle rinunce e transazioni di cui all'articolo 2113 codice civile del regime dell'annullabilità comporta le conseguenze tipiche connesse a tale tipologia di invalidità: impossibilità per il Giudice di rilevare d'ufficio l'invalidità o l'impugnabilità dell'atto oppure la decadenza, che potranno essere dichiarate solo qualora il datore di lavoro chiamato in giudizio sollevi la relativa eccezione nella memoria difensiva di primo grado; prescrizione quinquennale dell'azione (a meno che, ovviamente, non sia intervenuta prima la decadenza); natura costitutiva della sentenza. Altra conseguenza dell'applicazione di tale regime è che il lavoratore potrebbe rendere valido in via definitiva l'atto originariamente viziato, omettendo di proporre l'impugnazione entro il termine previsto dalla legge.

Al comma 3, l'articolo 2113 codice civile stabilisce poi che le rinunzie e le transazioni possono essere impugnate con qualsiasi atto scritto, anche stragiudiziale, del lavoratore idoneo a renderne nota la volontà. L'unica condizione necessaria ai fini della validità dell'impugnativa è, secondo la giurisprudenza, che le espressioni usate costituiscano espressa ed inequivoca manifestazione della volontà di impugnare la rinuncia o la transazione. L'atto di impugnazione ha natura recettizia, nel senso che per poter avere efficacia deve essere portato a conoscenza del destinatario.

Anche una volta impugnato, l'atto tuttavia resta valido ed efficace. Per poter far dichiarare la sua invalidità, il lavoratore ha comunque l'onere di chiedere ed ottenere mediante ricorso giudiziale una sentenza di merito che annulli l'atto.

L'ultimo comma dell'articolo 2113 codice civile prevede infine che l'atto abdicativo è pienamente valido ed efficace, qualora il consenso all'atto stesso sia stato prestato in una delle sedi espressamente individuate dall'articolo stesso e cioè in sede giudiziaria, nel corso di una controversia di lavoro, mediante verbale di conciliazione che registri la rinuncia o la transazione (ai sensi dell'art. 420 c.p.c.); durante il tentativo di conciliazione davanti alle Commissioni di conciliazione costituite presso le Commissioni di Conciliazione dell'Ispettorato del lavoro (artt. 410 e 411 c.p.c.); nell'ambito di procedure di conciliazione in sede sindacale (art. 411 c.p.c.), come disciplinate dai contratti collettivi della categoria cui le parti appartengono e in sede di collegio di conciliazione e arbitrato (art. 412 c.p.c.).

Il legislatore infatti ha ritenuto che, in tali contesti, il lavoratore sia sufficientemente garantito e protetto, in quanto tali organismi istituzionali garantiscono al lavoratore una corretta informazione circa le conseguenze delle sue scelte, e nel contempo riducono (o dovrebbero ridurre) il suo eventuale stato di soggezione.

Per quanto riguarda la conciliazione in sede giudiziale, occorre ricordare che il Giudice, all'atto della prima udienza ha l'obbligo di tentare la conciliazione fra le parti al fine di evitare la prosecuzione del giudizio. Qualora

la conciliazione tentata dal Giudice abbia esito positivo, il suo contenuto deve essere tradotto in un accordo che va allegato al verbale di udienza; la causa viene quindi dichiarata estinta per intervenuta conciliazione. Nel corso del giudizio il Giudice può riproporre il tentativo di conciliazione. Inoltre, qualora tra le parti si raggiunga – fuori dal giudizio – un accordo transattivo sui fatti, le stesse possono comparire davanti al giudice in qualsiasi momento della controversia e formalizzare la transazione stessa ex articolo 185 c.p.c., al fine di sottrarre l'efficacia della stessa al regime di invalidità di cui all'articolo 2113 codice civile.

Esaminando le conciliazioni attivate avanti alle Commissioni di conciliazione dell'Ispettorato del lavoro, principalmente si possono distinguere quelle relative al tentativo obbligatorio di conciliazione che si applica esclusivamente alle aziende che superano i 15 dipendenti (art. 18 dello statuto dei lavoratori) e che intendono licenziare per giustificato motivo oggettivo. Tale tentativo è obbligatorio solo nei confronti dei lavoratori assunti prima del *Jobs Act* (D.Lgs. n. 23/2015). In tal caso, il datore di lavoro, prima di licenziare il lavoratore, deve instaurare il procedimento di previo tentativo di conciliazione presso la Commissione di conciliazione dell'Ispettorato del lavoro.

La procedura si deve concludere entro 20 giorni dal momento in cui la Commissione di conciliazione ha trasmesso la convocazione per l'incontro.

Con l'avvento del *Jobs Act* la procedura di conciliazione è divenuta facoltativa e si applica esclusivamente ai rapporti di lavoro a tutele crescenti, e cioè a quei rapporti iniziati dal 7 marzo 2015 ovvero ai rapporti che da tale data da tempo determinato sono stati trasformati a tempo indeterminato ovvero l'apprendista che è stato qualificato.

Al fine di evitare l'alea del giudizio, il datore di lavoro può offrire al lavoratore ed entro i termini di impugnazione stragiudiziale del licenziamento (60 giorni), tramite assegno circolare, un importo pari a 1 mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a 2 e non superiore a 18 mensilità. L'importo non costituisce reddito imponibile ai fini fiscali e non è assoggettato a contribuzione previdenziale. L'accettazione dell'assegno da parte del lavoratore comporta l'estinzione del rapporto (alla data del licenziamento), la rinuncia alla impugnazione del licenziamento anche qualora il lavoratore l'abbia già proposta e il diritto all'ASpl qualora ci siano tutti gli elementi prescritti.

All'interno dell'accordo sarà possibile trattare anche altre questioni relative all'intercorso rapporto di lavoro, ma queste somme non saranno esenti da IRPEF.

Peraltro simile accordo può essere raggiunto anche in sede sindacale e presso la Commissione di Certificazione (sedi previste c. 4 dell'art. 2113

cod. civ.).

L'articolo 411, comma 3 c.p.c. prevede poi che se il tentativo di conciliazione si è svolto in sede sindacale, «*il processo verbale di avvenuta conciliazione è depositato presso la Direzione provinciale del lavoro [...]. Il direttore, o un suo delegato, accertatane l'autenticità, provvede a depositarlo nella cancelleria del tribunale nella cui circoscrizione è stato redatto. Il giudice, su istanza della parte interessata, accertata la regolarità formale del verbale di conciliazione, lo dichiara esecutivo con decreto*».

L'ipotesi più frequente di accordo è quello che viene trovato direttamente tra le parti con l'assistenza dei legali, giungendo dunque in conciliazione quando le condizioni sono già definite. La via più utilizzata per formalizzare tali accordi, in quanto più rapida, è quella della conciliazione in sede sindacale.

Difficilmente invece si raggiunge un accordo in sede di Commissione di Conciliazione dell'Ispettorato del lavoro in caso di tentativo obbligatorio, mentre può ben essere che il Giudice, con la forza persuasiva che gli appartiene per il ruolo che riveste, riesca ad indurre le parti ad una soluzione bonaria che nella fase precedente al giudizio non erano invece riuscite a trovare.

C'è anche da aggiungere che, in momenti di crisi, spesso vengono intraprese azioni anche giudiziarie con l'intento di riuscire a raggiungere un risultato a cui, magari in altri frangenti, a torto o ragione, non si avrebbe aspirato.

Ha tutt'oggi dunque, e a maggior ragione, un apprezzabile fondamento il detto dei nostri avi per cui spesso "è meglio una cattiva transazione che una buona causa"!

BILANCIO ITL