

---

**LA MESSA IN *STREAMING***

**ARRIVA IL "*BONUS POS*"**

**ESENZIONE IMU PER TURISMO E SPETTACOLO**

**ESONERO DEL VERSAMENTO IRAP  
PER GLI ENTI NON COMMERCIALI**

***BONUS* ADEGUAMENTO AMBIENTI DI LAVORO**

**VIDEOSORVEGLIANZA NEI LUOGHI DI LAVORO**

**I CONTRATTI DI COLLABORAZIONE**

**EMERSIONE DEL LAVORO IRREGOLARE**

**MISURE DI SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA  
IN EMERGENZA *COVID-19***

**LA NATURA DEI DIRITTI EDIFICATORI**

**MODULISTICA PER L'EDILIZIA UNIFICATA.  
*BREVE EXCURSUS***

**LE OFFERTE DEI FEDELI**

**RITENUTE FISCALI NELL'AMBITO  
DEI CONTRATTI DI APPALTO E SUBAPPALTO**

---

**AGGIORNAMENTI NORMATIVI**

EX LEGE  
N° 71 - ISSN 2239-2513  
Direttore Responsabile:  
DOTT. MONS. MARINO MOSCONI  
Responsabile Avvocatura  
Curia di Milano

Comitato di Redazione:  
P.zza Fontana, 2  
20122 Milano  
Tel. 02/8556268  
E-mail abbonamenti@chiesadimilano.it

---

Editore: I.T.L. S.r.l.  
Presidente: PIERANTONIO PALERMA  
Via Antonio da Recanate, 1  
20124 Milano  
Tel. 02/6713161 - Fax 02/67131679

---

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

Poste Italiane S.p.A. - Spedizione in Abbonamento Postale - D.L. 353/2003  
(conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, LO/MI

Stampa: Boniardi Grafiche - Milano

#### **GARANZIA DI TUTELA DEI DATI PERSONALI**

L'Editore garantisce agli abbonati la riservatezza dei loro dati personali che verranno elaborati elettronicamente ed eventualmente utilizzati al solo scopo promozionale. Qualora gli abbonati non siano interessati a ricevere le predette informazioni promozionali sono pregati di comunicarlo all'Editore, scrivendo a I.T.L. s.r.l., via Antonio da Recanate 1 - 20124 Milano. In conformità al regolamento u.e. n. 2016/679 sulla tutela dei dati personali.

**Per la consultazione delle annate precedenti**  
**[www.chiesadimilano.it/exlege](http://www.chiesadimilano.it/exlege)**

#### **AGGIORNATO AL 30 SETTEMBRE 2020**

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

---

# SOMMARIO

## **LA MESSA IN ONDA. INDICAZIONI PER TRASMETTERE IN STREAMING**

### **LE CELEBRAZIONI LITURGICHE**

<i>Michele Maria Porcelluzzi</i> .....	pag.	17
1. DEVE ESSERE GARANTITO IL DIRITTO DI OGNI FEDELE A PARTECIPARE ALLA CELEBRAZIONE SENZA ESSERE RIPRESO .....	pag.	19
2. DEVONO ESSERE FORNITE INDICAZIONI CHIARE AI FEDELI .....	pag.	19
3. DEVONO ESSERE RISPETTATE LE NORME IN MATERIA DI LAVORO E DI TUTELA DEI BENI CULTURALI .....	pag.	19
4. ALCUNE ATTENZIONI ALLE RIPRESE .....	pag.	20
5. LA TRASMISSIONE DELLE PRIME COMUNIONI E DELLE CRESIME .....	pag.	20
6. L'UTILIZZO DEI SOCIAL NETWORK PER LA TRASMISSIONE DELLE CELEBRAZIONI ..	pag.	21
7. CONCLUSIONI .....	pag.	21

## **ARRIVA IL "BONUS POS", IL CREDITO DI IMPOSTA SULLE COMMISSIONI BANCARIE**

<i>Patrizia Clementi</i> .....	pag.	23
--------------------------------	------	----

## **ESENZIONE IMU PER GLI IMMOBILI DEL SETTORE TURISTICO E DELLO SPETTACOLO**

<i>Patrizia Clementi</i> .....	pag.	27
1. L'ESONERO DELLA PRIMA RATA .....	pag.	27
2. L'ESONERO DELLA SECONDA RATA .....	pag.	28
3. LE CASE PER FERIE .....	pag.	29
4. LE RATE IMU OGGETTO DELL'ESONERO .....	pag.	30
5. ESENZIONE DALL'IMU PIÙ ESTESA PER CINEMA E TEATRI .....	pag.	31

## **ESONERO DEL VERSAMENTO IRAP A TUTTO CAMPO PER GLI ENTI NON COMMERCIALI**

<i>Patrizia Clementi</i> .....	pag.	33
1. I CHIARIMENTI DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE SUL CALCOLO DEL SALDO IRAP 2020 SULL'ECCEDENZA IRAP 2018 .....	pag.	34
2. I CHIARIMENTI DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE SULL'ESONERO DEL VERSAMENTO PER GLI ENTI NON COMMERCIALI .....	pag.	35

## **BONUS ADEGUAMENTO AMBIENTI DI LAVORO**

<i>Patrizia Clementi</i> . . . . .	pag.	37
1. AMBITO SOGGETTIVO: GLI ENTI NON COMMERCIALI SEMPRE INCLUSI TRA I DESTINATARI DELLA NORMA . . . . .	pag.	37
2. AMBITO OGGETTIVO: AMPIO PERIMETRO DEGLI INTERVENTI AMMESSI AL <i>BONUS</i> . . . . .	pag.	38
3. AMMONTARE DEL <i>BONUS</i> E MODALITÀ DI CALCOLO . . . . .	pag.	39
4. MODALITÀ DI UTILIZZO DEL <i>BONUS</i> . . . . .	pag.	40
5. SANZIONI E CONTROLLI . . . . .	pag.	41

## **VIDEOSORVEGLIANZA NEI LUOGHI DI LAVORO**

<i>Maria Elisabetta Mapelli</i> . . . . .	pag.	43
---	------	----

## **I CONTRATTI DI COLLABORAZIONE**

<i>Francesco Brugnattelli e Giovanni Luca Bertone</i> . . . . .	pag.	49
1. IL RAPPORTO DI LAVORO E LA SUA NATURA GIURIDICA . . . . .	pag.	49
2. LA LEGGE BIAGI, LA RIFORMA DEL C.D. <i>JOBS ACT</i> CON L'ARTICOLO 2 DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 81/2015 E IL C.D. DECRETO DIGNITÀ . . . . .	pag.	51
3. LA <i>GIG ECONOMY</i> , I <i>RIDERS</i> E LA GIURISPRUDENZA . . . . .	pag.	53
4. LA MODIFICA LEGISLATIVA DEL NOVEMBRE 2019 . . . . .	pag.	55

## **EMERSIONE DEL LAVORO IRREGOLARE**

<i>Francesco Brugnattelli e Giovanni Luca Bertone</i> . . . . .	pag.	57
1. AMBITI DI APPLICAZIONE . . . . .	pag.	58
2. PRESENTAZIONE DELLE ISTANZE . . . . .	pag.	59
3. REQUISITI DI REDDITO . . . . .	pag.	62
4. IMPEDIMENTI . . . . .	pag.	63
5. CONCLUSIONI . . . . .	pag.	63

## **MISURE DI SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA IN EMERGENZA *COVID-19***

<i>Mariadonatella Renzulli</i> . . . . .	pag.	65
1. REDDITO DI EMERGENZA . . . . .	pag.	65
2. CONGEDO PARENTALE . . . . .	pag.	66
3. SOSPENSIONE DEI LICENZIAMENTI . . . . .	pag.	67
4. PROROGA PER <i>NASPI</i> E <i>DIS-COLL</i> . . . . .	pag.	67
5. PROROGA CONTRATTI DI LAVORO SUBORDINATO A TEMPO DETERMINATO . . . . .	pag.	67
6. <i>SMART WORKING</i> . . . . .	pag.	68
7. PERMESSI <i>EX LEGGE</i> N. 104/92 . . . . .	pag.	68
8. <i>BONUS</i> DI 100,00 EURO IN BUSTA PAGA . . . . .	pag.	69
9. MISURE URGENTI PER LA TUTELA DEL PERIODO DI SORVEGLIANZA ATTIVA DEI LAVORATORI DEL SETTORE PRIVATO . . . . .	pag.	69

10.SERVIZI DI <i>BABY-SITTING</i> /ISCRIZIONE AI CENTRI ESTIVI ED AI SERVIZI INTEGRATIVI PER L'INFANZIA . . . . .	pag.	70
11. <i>BONUS</i> VACANZE . . . . .	pag.	71
12. <i>BONUS</i> MOBILITÀ . . . . .	pag.	71
13.ABBONAMENTI BUS/METRO/TRENO . . . . .	pag.	72
14.PISCINE/PALESTRE/IMPIANTI SPORTIVI. . . . .	pag.	72
15. <i>ECOBONUS</i> AL 110% . . . . .	pag.	72
16.SOSPENSIONE DEI TERMINI DI PAGAMENTO DEI CARICHI AFFIDATI ALL'AGENTE DI RISCOSSIONE . . . . .	pag.	73
17.AMPIAMENTO DEI TERMINI DI DECADENZA DELLE RATEIZZAZIONI DELLE CARTELLE	pag.	73
18.SOSPENSIONE DEI PIGNORAMENTI DI STIPENDI E PENSIONI . . . . .	pag.	74
19.RINVIO DEI TERMINI PER I PAGAMENTI . . . . .	pag.	74
20.DECRETO CLIMA . . . . .	pag.	74
21.LOCAZIONI . . . . .	pag.	74
22.PROROGA DELLA RISCOSSIONE DEI VERSAMENTI SOSPESI . . . . .	pag.	75
23.SOSPENSIONE DELLE RATE DI MUTUO . . . . .	pag.	75
24.BUONI SPESA. . . . .	pag.	75

## **LA NATURA DEI DIRITTI EDIFICATORI**

<i>Aldo Lopez</i> . . . . .	pag.	79
1. IL TRASFERIMENTO DELLA VOLUMETRIA . . . . .	pag.	79
2. LA CESSIONE DI CUBATURA . . . . .	pag.	79
3. LE REDISTRIBUZIONI FONDARIE . . . . .	pag.	80
4. LA PEREQUAZIONE URBANISTICA, LA COMPENSAZIONE E L'INCENTIVAZIONE. . . . .	pag.	82
5. I DIRITTI EDIFICATORI . . . . .	pag.	85
6. CONCLUSIONI. . . . .	pag.	87

## **MODULISTICA PER L'EDILIZIA UNIFICATA. BREVE EXCURSUS**

<i>Maria Cristina Pozzi</i> . . . . .	pag.	89
---------------------------------------	------	----

## **LE OFFERTE DEI FEDELI**

<i>Gaetano Corvasce</i> . . . . .	pag.	93
1. IL DIRITTO-DOVERE DEI FEDELI A CONTRIBUIRE ALLA VITA DELLA CHIESA . . . . .	pag.	93
2. LE OFFERTE LIBERE DEI FEDELI. . . . .	pag.	95
2.1 Il soggetto che riceve l'offerta . . . . .	pag.	95
2.2 Il rifiuto dell'offerta. . . . .	pag.	96
2.3 Rispetto della volontà del donatore . . . . .	pag.	97
3. LA QUESTUA. . . . .	pag.	97
3.1 La questua dei religiosi . . . . .	pag.	98
4. LA COLLETTA . . . . .	pag.	98
5. LE OFFERTE DATE IN OCCASIONE DELLA CELEBRAZIONE DEI SACRAMENTI . . . . .	pag.	100
6. L'OFFERTA PER LA CELEBRAZIONE DELLA MESSA . . . . .	pag.	100
6.1 Obblighi del celebrante . . . . .	pag.	101

6.2 Obblighi degli amministratori.....	pag. 102
6.3 Le Messe plurintenzionali e "mesi gregoriani".....	pag. 103
7. CONCLUSIONI.....	pag. 103

## APPROFONDIMENTI

### **NOVITÀ IN MATERIA DI VERSAMENTO DELLE RITENUTE FISCALI NELL'AMBITO DI CONTRATTI DI APPALTO E SUBAPPALTO.**

#### **NUOVE DISCIPLINE IN TEMA DI REVERSE CHARGE IVA**

*Antonella Vita* ..... pag. 107

### **EPIDEMIA DA COVID-19 E POLIZZA RCT:**

#### **IL RUOLO DELL'ASSICURAZIONE A DIFESA DELLA PARROCCHIA**

*Emanuele Ricchiuti* ..... pag. 115

## **IN ALLEGATO:**

LE GUIDE OPERATIVE DI **EXLEGE**

# ***Cessioni spazi parrocchiali in uso a terzi***

*a cura di  
Patrizia Clementi*

## HANNO COLLABORATO A QUESTO NUMERO:

- *Dott. Don Michele Maria Porcelluzzi*  
Coordinatore dell'Avvocatura della Curia dell'Arcidiocesi di Milano
- *Rag. Patrizia Clementi*  
Collaboratrice dell'Avvocatura della Curia dell'Arcidiocesi di Milano
- *Avv. Maria Elisabetta Mapelli*  
Collaboratrice dell'Avvocatura della Curia dell'Arcidiocesi di Milano
- *Avv. Francesco Brugnattelli e Avv. Giovanni Luca Bertone*  
Studio legale Ichino - Brugnattelli e Associati
- *Don Gaetano Corvasce*  
Parroco
- *Avv. Aldo Lopez*  
Esperto di Diritto urbanistico
- *Dott.ssa Maria Cristina Pozzi*  
Segretario dell'Osservatorio Giuridico Legislativo Regionale della Conferenza Episcopale Lombarda
- *Avv. Mariadonatella Renzulli*  
Esperta di Diritto della famiglia e consigliere coord. dell'Osservatorio Nazionale sul Diritto di Famiglia - sezione di Milano
- *Dott. Emanuele Ricchiuti*  
Esperto in Diritto delle assicurazioni
- *Dott.ssa Antonella Vita*  
Dottore Commercialista



---

## IN QUESTO NUMERO

### **LA MESSA IN ONDA. INDICAZIONI PER TRASMETTERE IN STREAMING LE CELEBRAZIONI LITURGICHE**

Durante il periodo del *lockdown* e in questo periodo di emergenza sanitaria abbiamo fatto (e facciamo tutt'ora) esperienza delle Sante Messe e delle altre liturgie in *streaming*, modalità che il Protocollo siglato a maggio dalla CEI e dal Governo italiano raccomanda. Si offrono alcune indicazioni per trasmettere *online* le celebrazioni rispettando la normativa vigente, soprattutto in materia di riservatezza.

**A PAGINA 17**

---

### **ARRIVA IL "BONUS POS", IL CREDITO DI IMPOSTA SULLE COMMISSIONI BANCARIE**

Dal 1° luglio 2020 è entrato in vigore un nuovo credito di imposta relativo alle commissioni bancarie dovute dagli operatori economici sui pagamenti elettronici. Il *bonus*, che è stato introdotto per contrastare l'evasione fiscale riducendo il più possibile l'uso del denaro contante da parte dei consumatori, è pari al 30% delle commissioni relative alle transazioni effettuate attraverso carte di credito, di debito o prepagate e mediante altri strumenti di pagamento elettronici tracciabili.

**A PAGINA 23**

---

### **ESENZIONE IMU PER GLI IMMOBILI DEL SETTORE TURISTICO E DELLO SPETTACOLO**

Tra le misure adottate per fronteggiare la crisi economica causata dalla pandemia da *Covid-19*, va segnalata l'esenzione IMU disposta per gli immobili nei quali si svolgono le attività turistiche e quelle dello spettacolo, che sono tra i settori più danneggiati dal fermo delle attività. Di particolare interesse per le parrocchie l'esenzione che riguarda le case per ferie e i cinema.

**A PAGINA 27**

---

### **ESONERO DEL VERSAMENTO IRAP A TUTTO CAMPO PER GLI ENTI NON COMMERCIALI**

Con il Decreto Rilancio sono state annullate due rate dell'IRAP: il saldo 2019 e il primo acconto 2020.

Come precisato dall’Agenzia delle entrate l’agevolazione riguarda anche le parrocchie e gli altri enti non commerciali sia con riferimento all’imposta dovuta per la “sfera istituzionale”, sia in rapporto a quella dovuta per la “sfera commerciale”.

**A PAGINA 33**

---

## **BONUS ADEGUAMENTO AMBIENTI DI LAVORO**

Gli enti non commerciali, comprese le parrocchie e gli altri enti ecclesiastici, possono usufruire del credito di imposta introdotto per incentivare l’adozione di misure volte ad adeguare i processi produttivi e gli ambienti di lavoro. Il *bonus* è pari all’80% delle spese sostenute per rispettare le prescrizioni sanitarie e le misure di per il contenimento della diffusione del *virus Covid-19*.

**A PAGINA 37**

---

## **VIDEOSORVEGLIANZA NEI LUOGHI DI LAVORO**

La videosorveglianza sui luoghi di lavoro è possibile solo con il consenso scritto dei lavoratori, secondo le modalità previste dall’articolo 4 dello Statuto dei Lavoratori: necessario l’accordo sindacale o, in mancanza, l’autorizzazione dell’INAIL.

Non ha alcuna rilevanza il consenso prestato dai singoli lavoratori.

**A PAGINA 43**

---

## **I CONTRATTI DI COLLABORAZIONE**

La distinzione fra le diverse tipologie di collaborazione nell’ambito lavorativo è sempre stata legata ai fenomeni sociali sviluppatasi negli ultimi decenni, con una tendenziale fatica da parte del Legislatore (e dei giudici) a rimodulare adeguatamente le tutele. L’articolo ripercorre il percorso della normativa: dal codice civile alla Legge Biagi, dalla riforma del c.d. *Jobs Act* con l’articolo 2 del decreto legislativo n. 81/2015 al c.d. Decreto Dignità; fino all’ultimo intervento legislativo del novembre 2019 e alle più recenti tendenze giurisprudenziali in materia.

**A PAGINA 49**

---

## **EMERSIONE DEL LAVORO IRREGOLARE**

L’articolo presenta la normativa recentemente introdotta nel cosiddetto Decreto Rilancio (n. 34 del 19 maggio 2020, in particolare all’articolo 103), volta a favorire l’emersione di rapporti di lavoro irregolari in alcuni settori (essenzialmente agricoltura e attività connesse, colf a badanti) e ad introdurre per i cittadini stranieri (in presenza di determinate condizioni), la possibilità di richiedere un permesso di soggiorno temporaneo con modalità più snelle di quelle ordinarie.

**A PAGINA 57**

---

## **MISURE DI SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA IN EMERGENZA COVID-19**

Nei mesi di emergenza epidemiologica, il Governo ha adottato svariati provvedimenti d’urgenza: molte le misure e i contributi a sostegno delle famiglie (dal reddito di emergenza al congedo parentale, dallo *smart working* ai vari *bonus*).

Pare utile elencarli, tenendo conto che tutto è in continua e costante evoluzione.

**A PAGINA 65**

## **LA NATURA DEI DIRITTI EDIFICATORI**

I trasferimenti di volumetria sono divenuti nel tempo un fenomeno alquanto rilevante nello sviluppo del territorio e costituiscono una categoria multiforme. I trasferimenti di volumetria possono essere suddivisi in tre differenti fenomeni: le cessioni di cubatura, le redistribuzioni fondiari e il trasferimento dei diritti edificatori. Quest'ultima modalità può avvenire sotto forma di perequazione urbanistica o di compensazione urbanistica ovvero di incentivazione. A fronte della discussa natura del diritto edificatorio, sia da parte della dottrina che della giurisprudenza, si illustra il motivo per cui esso va qualificato come vero e proprio interesse legittimo.

**A PAGINA 79**

---

## **MODULISTICA PER L'EDILIZIA UNIFICATA: BREVE EXCURSUS**

L'articolo offre una ricostruzione dell'evoluzione della normativa urbanistica nella nostra Regione in forza dell'adeguamento dell'attività amministrativa secondo i principi di semplificazione dei procedimenti amministrativi.

**A PAGINA 89**

---

## **LE OFFERTE DEI FEDELI**

Partendo dal diritto-dovere dei fedeli a contribuire alla vita della Chiesa anche attraverso l'offerta dei propri mezzi economici, si passano in rassegna le diverse forme di offerte (l'offerta libera, la questua, la colletta, le offerte in occasione della celebrazione dei sacramenti e quella per la celebrazione della Messa) sia sotto il profilo del fedele che le pone in essere, sia sotto il profilo della responsabilità e del ruolo degli amministratori degli enti ecclesiali che le ricevono.

**A PAGINA 93**

---

## **NOVITÀ IN MATERIA DI VERSAMENTO DELLE RITENUTE FISCALI NELL'AMBITO DI CONTRATTI DI APPALTO E SUBAPPALTO. NUOVE DISCIPLINE IN TEMA DI REVERSE CHARGE IVA**

La Legge di Bilancio 2020 ha introdotto una serie di modifiche nella disciplina riguardante le ritenute fiscali e le compensazioni nell'ambito degli appalti e dei subappalti e quella relativa al meccanismo del *reverse charge* IVA. Le nuove disposizioni sono volte a contrastare l'evasione fiscale e l'illicita somministrazione di manodopera.

**A PAGINA 107**

## Modalità di abbonamento

**La rivista è quadrimestrale**, l'abbonamento annuale si riferisce ai numeri 71-72-73.

-Per sottoscrivere o rinnovare l'abbonamento occorre:

– effettuare il versamento della quota mediante

▪ **bollettino c/c postale n. 13563226**

oppure

▪ **bonifico bancario – IBAN: IT 50 I 05216 01631 00000046653 Credito Valtellinese, Agenzia 1 di Milano**

in caso di abbonamenti multipli eseguire un unico versamento e indicare nel bollettino o nel bonifico solo il nominativo di chi effettua il pagamento

– compilare la scheda “**dettaglio indirizzi**” con l'indicazione di colui o coloro cui deve essere recapitata la rivista

– inviare la scheda “dettaglio indirizzi”, completa della ricevuta del bollettino postale o con in allegato la ricevuta del bonifico bancario, a ITL – Servizio abbonati

▪ **fax 02 67131679**

▪ **mail: abbonamenti@chiesadimilano.it**

Compilando l'apposito spazio nella scheda “dettaglio indirizzi” (si veda oltre) è possibile richiedere l'invio della fattura.

L'abbonamento sarà attivato dall'editore solo al ricevimento della scheda “dettaglio indirizzi”.

Per maggiori informazioni telefonare al numero 02 67131645

## Quote abbonamento (nn. 71-73)

€ 30,00 (Italia)

€ 60,00 (estero)

€ 25,00 (Iniziative formative Curia diocesana e Centro Ambrosiano)

### **Annuale multiplo (4 abbonamenti e più)**

Italia: € 25,00 cadauno

#### Scheda "dettaglio indirizzi"\*

Destinatario																									
	Cognome															Nome									
	c/o (facoltativo)																								
Indirizzo																									
	Piazza/Via															N.									
	Cap					Località															Prov.				
	Mail																								

\* compilare in ogni sua parte

Da compilare solo per ricevere la fattura elettronica da ITL

Denominazione della società o dello studio professionale																								
Indirizzo																								
Partita IVA																								
Codice Fiscale																								
Indirizzo telematico: codice identificativo oppure PEC																								



---

# **AGGIORNAMENTI NORMATIVI**

---



## **LA MESSA IN ONDA. INDICAZIONI PER TRASMETTERE IN STREAMING LE CELEBRAZIONI LITURGICHE**

Il Protocollo per le celebrazioni liturgiche siglato dalla Conferenza Episcopale Italiana e dal governo italiano lo scorso 7 maggio raccomanda la trasmissione delle Sante Messe e delle altre liturgie in *streaming* in questo tempo di emergenza sanitaria.

È bene chiarire che la Messa seguita attraverso i mezzi di comunicazione non sostituisce la partecipazione "fisica" alla celebrazione in chiesa, ma ha un alto valore spirituale per chi è impossibilitato a partecipare. Così si è espressa recentemente la Congregazione per il Culto Divino:

*«Per quanto i mezzi di comunicazione svolgano un apprezzato servizio verso gli ammalati e coloro che sono impossibilitati a recarsi in chiesa, e hanno prestato un grande servizio nella trasmissione della Santa Messa nel tempo nel quale non c'era la possibilità di celebrare comunitariamente, nessuna trasmissione è equiparabile alla partecipazione personale o può sostituirla.»<sup>1</sup>*

Nello stesso senso si era espressa anche la Conferenza Episcopale Italiana del 1984, *Il giorno del Signore*:

*«La Messa in tv è spesso vissuta con partecipazione e devozione dal malato, dall'anziano, o da chi si trovi comunque nell'impossibilità di recarsi personalmente in chiesa. E proprio a questi ultimi essa può offrire un servizio spiritualmente assai utile. Anzi, è soprattutto a queste categorie di persone che bisognerà pensare nella preparazione di quelle messe, nell'omelia, nelle intenzioni della preghiera universale. È evidente che una Messa alla televisione o alla radio, che in nessun modo sostituisce la partecipazione diretta*

---

<sup>1</sup> CONGREGAZIONE PER IL CULTO DIVINO E LA DISCIPLINA DEI SACRAMENTI, *Torniamo con gioia all'Eucarestia*, 12 settembre 2020.

e personale all'assemblea eucaristica, ha i suoi aspetti positivi: la parola di Dio viene proclamata e commentata "in diretta", e può suscitare la preghiera; il malato e l'anziano possono unirsi spiritualmente alla comunità che in quello stesso momento celebra il rito eucaristico; la preghiera universale può essere condivisa e partecipata. Manca certamente la presenza fisica, ma l'impossibilità di portare un'offerta all'altare non esclude quella di fare della propria vita (malattia, debolezza, memorie, speranze, timori) un'offerta da unire a quella di Cristo».²

Da quest'ultimo breve estratto si intuisce innanzitutto l'importanza della trasmissione "in diretta", in cui la contemporaneità tra l'ascolto del fedele in casa e lo svolgimento della celebrazione in chiesa favoriscono una vera "partecipazione spirituale" e non solo la mera "visione" tipica di un telespettatore.

«Per questo stesso motivo risulta fuorviante trasmettere celebrazioni sacramentali in differita o in modo ripetitivo attraverso i media. Tanto meno si può pensare che le celebrazioni sacramentali possano avvenire tramite i media, come ipotizzato da alcuni per il sacramento della penitenza».³

Inoltre è chiaro che tale modalità è utile specialmente per quei soggetti fragili a cui è sconsigliata la partecipazione in presenza specie nei mesi più freddi dell'anno e permette anche ad essi di sentirsi parte della Comunità parrocchiale.

Questo articolo vuole fornire alcune indicazioni per trasmettere online le celebrazioni nel rispetto della normativa vigente in particolar modo in materia di riservatezza.

Sotto tale profilo le celebrazioni sono regolate sia dal Decreto Generale della Conferenza Episcopale Italiana sia, a causa della loro trasmissione attraverso i social al di fuori dell'ambito prettamente ecclesiastico, dal Regolamento europeo sulla protezione dei dati (conosciuto con l'acronimo inglese GDPR)⁴.

---

² CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Il giorno del Signore*, 1984.

³ CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Comunicazione e Missione. Direttorio sulle comunicazioni sociali nella missione della Chiesa*, 2004, n. 64.

⁴ CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Decreto generale. Disposizioni per la tutela del diritto alla buona fama e alla riservatezza*, 25 maggio 2018; Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 pubblicato nella versione definitiva sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. 127 del 23 maggio 2018.

## **1. DEVE ESSERE GARANTITO IL DIRITTO DI OGNI FEDELE A PARTECIPARE ALLA CELEBRAZIONE SENZA ESSERE RIPRESO**

Deve essere garantita la presenza di un'area della chiesa fuori dalla portata delle telecamere, in modo tale che chiunque possa entrare, sostare e uscire da quest'area senza essere mai ripreso. In quest'area sarà anche distribuita la Comunione da un Ministro, in modo da non costringere i presenti che volessero comunicarsi a essere ripresi.

La libertà religiosa implica non solamente il diritto di prendere parte alle celebrazioni liturgiche ma anche quello di farlo senza pubblicità.

## **2. DEVONO ESSERE FORNITE INDICAZIONI CHIARE AI FEDELI**

A ogni ingresso della chiesa dovrà essere chiaramente indicato che la celebrazione sarà trasmessa in *streaming*. Una segnaletica chiara deve indicare la presenza dell'area in cui è possibile partecipare alla Messa senza essere ripresi e cartelli precisi devono guidare un fedele verso di essa senza che nel percorso sia mai soggetto alle telecamere.

L'informativa circa il trattamento dei dati, redatta ai sensi della normativa canonica e civile vigente, sarà affissa all'ingresso e disponibile in sacrestia. Tale informativa dovrà anche specificare se la celebrazione viene memorizzata e resa disponibile sui profili *social* della Parrocchia o della Diocesi (come *Facebook* o *Youtube*), scelta da noi sconsigliata per i motivi indicati in seguito.

## **3. DEVONO ESSERE RISPETTATE LE NORME IN MATERIA DI LAVORO E DI TUTELA DEI BENI CULTURALI**

Nel caso di installazione di telecamere fisse è sempre necessario rispettare le norme relative alla tutela dei beni culturali e quelle in materia di lavoro. In particolar modo, nel caso in cui la Parrocchia abbia anche solo un dipendente che lavori in Chiesa (ad esempio, un sacrista), anche qualora le telecamere fossero spente durante l'orario in cui il lavoratore presta servizio, è necessario, prima dell'installazione, stipulare un accordo collettivo con la rappresentanza sindacale unitaria o con le rappresentanze sindacali aziendali oppure ottenere l'autorizzazione della sede territoriale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

#### **4. ALCUNE ATTENZIONI ALLE RIPRESE**

L'Ufficio Comunicazioni Sociali della Conferenza Episcopale Italiana, in un comunicato pubblicato durante il *lockdown*, ha espresso la seguente raccomandazione:

*«È opportuno ricostruire uno sguardo che sia assembleare, ricalcando, pertanto, la visuale ampia. L'inquadratura, essendo in genere una camera - in molti casi quella dello smartphone -, non riprenda costantemente un primo piano, ma si apra a un Campo Totale dove si veda altare, ambone, celebrante. In pratica, lo strumento sia posizionato in maniera tale da creare la dimensione assembleare per portare il fedele a una maggiore partecipazione».*<sup>5</sup>

L'Ufficio Comunicazioni Sociali dell'Arcidiocesi di Milano ha pubblicato sulla sua pagina istituzionale alcuni video *tutorial* con alcuni consigli pratici per la buona riuscita delle dirette delle celebrazioni.<sup>6</sup>

Nelle Messe feriali e festive si eviterà di riprendere in primo piano i fedeli che partecipano alla celebrazione.

Il celebrante, i lettori e coloro che prestano servizio all'altare dovranno essere debitamente informati in tempo circa la trasmissione della celebrazione in modo tale che, in caso di rifiuto, possano essere sostituiti senza difficoltà.

Si eviterà di ingrandire o soffermarsi su scene o particolari curiosi o imbarazzanti (sbadigli o strani movimenti del corpo di coloro che partecipano alla celebrazione).

#### **5. LA TRASMISSIONE DELLE PRIME COMUNIONI E DELLE CRESIME**

È necessario porre particolare attenzione alla trasmissione in *streaming* di Messe durante le quali vengono celebrate le Cresime o le Prime Comunioni.

È sempre necessario garantire la possibilità di ricevere i Sacramenti anche alle famiglie che non vogliono che le celebrazioni che coinvolgono i

---

<sup>5</sup> Ufficio Comunicazioni Sociali della Conferenza Episcopale Italiana, *Celebrare in diretta TV o streaming*, 27 marzo 2020, disponibile all'indirizzo <https://chiciseparera.chiesacattolica.it/celebrare-in-diretta-tv-o-in-streaming/>.

<sup>6</sup> Ufficio Comunicazioni Sociali dell'Arcidiocesi di Milano, *Celebrazioni in streaming - istruzioni per l'uso*, disponibile nella pagina istituzionale <https://www.chiesa-dimilano.it/ufficioperlecomunicazionisociali/>.

loro figli siano trasmesse. Per questo motivo sarà necessario predisporre un'apposita area per loro fuori dalla portata delle telecamere, in modo tale che durante tutta la celebrazione non siano mai ripresi. Qualora ciò non fosse possibile è necessario organizzare una celebrazione che non sia trasmessa in *streaming*.

Per questo motivo è necessario che il Parroco o un suo delegato avverta con congruo anticipo le famiglie che la celebrazione sarà trasmessa in *streaming* offrendo in modo chiaro la possibilità di ricevere i sacramenti anche qualora si volesse evitare di essere ripresi.

## **6. L'UTILIZZO DEI SOCIAL NETWORK PER LA TRASMISSIONE DELLE CELEBRAZIONI**

È possibile trasmettere in diretta le celebrazioni sia attraverso il sito *Internet* della Parrocchia sia attraverso i profili parrocchiali sui *social network* (*Facebook* o *Youtube*, ad esempio). Come già illustrato nell'introduzione, per salvaguardare un'autentica partecipazione spirituale alla celebrazione è bene che essa non sia memorizzata e resa disponibile successivamente. Se ciò tuttavia fosse assolutamente necessario, è bene che i filmati siano rimossi entro i 14 giorni successivi alla celebrazione oppure, per importanti eventi comunitari, entro un anno. Fanno eccezione a tale regola i momenti più significativi della vita di una Diocesi (celebrazione di ingresso del Vescovo, Messa Crismale e Triduo Pasquale, Ordinazioni...) che, vista la loro rilevanza anche dal punto di vista della documentazione storica, possono rimanere a disposizione su *Internet* anche per più tempo.

## **7. CONCLUSIONI**

L'emergenza sanitaria dovuta al *Covid-19* ci ha imposto tante restrizioni ma ci ha anche fatto scoprire nuove opportunità. Tra queste vi è certamente la possibilità di trasmettere facilmente e senza costi elevati le celebrazioni attraverso *Internet*. Nonni impossibilitati a uscire di casa potranno vedere i loro nipoti ricevere la Comunione per la prima volta; parenti lontani migliaia di chilometri potranno assistere alla Cresima di un loro familiare senza muoversi da casa.

Dinanzi a possibilità così grandi è sempre bene avere qualche attenzione per rispettare i diritti di tutti.

## INFORMATIVA SUL TRATTAMENTO DEI DATI DELLE MESSE TRASMESSE IN STREAMING

Gentile fedele,

ai sensi del Decreto Generale della CEI "Disposizioni per la tutela del diritto alla buona fama e alla riservatezza dei dati relativi alle persone dei fedeli, degli enti ecclesiastici e delle aggregazioni laicali" del 24 maggio 2018 ("Decreto CEI") nonché dal Regolamento (UE) 679/2016 ("GDPR"), la Parrocchia xxx ti informa in merito all'utilizzo dei dati personali che ti riguardano.

Il **Titolare del trattamento** ("Titolare") è la Parrocchia xxx, con sede in xxx Via xxx email xx@xx.xx.

Vogliamo informarti che questa celebrazione sarà trasmessa in diretta *streaming*.

I **dati** sono le immagini dei partecipanti alla celebrazione che saranno oggetto di registrazione e saranno trattati conformemente a quanto previsto dal Decreto CEI e dal GDPR.

**La base giuridica** del trattamento è costituita dal legittimo interesse pastorale della Chiesa riconosciuto dalla legge 121 del 25 marzo 1985 e dal tuo consenso espresso stazionando o attraversando le aree sottoposte a ripresa, debitamente indicate.

**La finalità** con cui tratteremo i tuoi dati è di tipo pastorale. Trasmetteremo la celebrazione in diretta streaming sui profili *social* parrocchiali (per esempio, *Youtube* o *Facebook*) per permettere di assistervi a chi non può prendervi parte.

La celebrazione può essere registrata e conservata negli archivi parrocchiali.

Il conferimento dei tuoi dati è facoltativo. Puoi comunque partecipare alla celebrazione e ricevere l'Eucarestia senza essere mai ripreso stando nelle aree indicate con apposita informativa iconica.

I dati trattati per la finalità di cui sopra saranno comunque accessibili ai dipendenti assegnati ai competenti uffici del Titolare autorizzati al trattamento ex art. 15 §5 del Decreto CEI e art. 29 del GDPR. I dati trattati saranno pure accessibili a persone fisiche o giuridiche che prestano attività verso il Titolare ai fini dell'erogazione dei servizi di registrazione e montaggio. In questo caso, tali soggetti svolgeranno la funzione di responsabile del trattamento dei dati ai sensi e per gli effetti dell'art. 15 del Decreto CEI e dell'art. 28 del GDPR.

L'elenco completo ed aggiornato dei Responsabili del trattamento è conoscibile a mera richiesta presso la sede del titolare.

In ogni momento potrai esercitare i diritti contemplati dalle normative vigenti in tema di Protezione dei Dati personali, più specificamente il diritto all'accesso ai dati personali da te forniti, la rettifica o cancellazione degli stessi, la limitazione del trattamento o l'opposizione al trattamento stesso, il diritto al reclamo presso una autorità di controllo.

Per esercitare i tuoi diritti può rivolgersi al Titolare anche attraverso l'indirizzo e-mail xx@xx.xx

## ARRIVA IL "BONUS POS", IL CREDITO DI IMPOSTA SULLE COMMISSIONI BANCARIE

Dallo scorso 1° luglio è entrato in vigore un nuovo credito di imposta relativo alle commissioni bancarie dovute dagli operatori economici sui pagamenti elettronici, ribattezzato *bonus pos*, che va ad aggiungersi ai tanti *bonus* introdotti dalla normativa emanata per fronteggiare gli effetti dell'emergenza sanitaria.

Questo *bonus*, che si aggiunge ai tanti introdotti dai "decreti Covid", è stato istituito dal cosiddetto Decreto Fiscale dello scorso anno<sup>1</sup> allo scopo di contrastare l'evasione fiscale "incoraggiando" gli operatori economici ad accettare pagamenti tramite carte di debito, carte di credito, carte prepagate e, in generale strumenti tracciabili<sup>2</sup> in modo da ridurre il più possibile l'uso del denaro contante da parte dei consumatori.

Anche sul fronte dei consumatori si percorre una strada analoga: per scoraggiare l'uso del contante la Legge di Bilancio 2017<sup>3</sup> ha introdotto una "lotteria degli scontrini" la cui entrata in vigore, più volte prorogata, è stata

---

<sup>1</sup> D.L. 26.10.2019, n. 124.

<sup>2</sup> Va ricordato che l'art. 15 del D.L. 179 del 2012 aveva stabilito che «i soggetti che effettuano l'attività di vendita di prodotti e di prestazione di servizi, anche professionali» fossero obbligati ad «accettare anche pagamenti effettuati attraverso carte di debito e carte di credito» già a decorrere dal 30 giugno 2014 e che a partire dal 1° luglio 2020 il rifiuto di accettare pagamenti elettronici avrebbe dovuto essere punito con «una sanzione amministrativa pecuniaria di importo pari a 30 euro, aumentata del 4 per cento del valore della transazione per la quale sia stata rifiutata l'accettazione del pagamento»; così almeno stabiliva l'art. 23 del D.L. 124/2019 che aveva modificato l'articolo 15; tuttavia in sede di conversione il legge del Decreto Fiscale la sanzione è stata eliminata. La legge, quindi, dispone l'obbligo generalizzato di accettare i pagamenti elettronici, senza tuttavia prevedere alcuna sanzione nei confronti di chi vi contravviene. Con l'istituzione del *bonus pos* il legislatore ha preferito imboccare la via dell'incentivo invece di quella della punizione.

<sup>3</sup> L. 232/2016, art. 1, c. 540.

da ultimo fissata al 1° gennaio 2021<sup>4</sup>, mentre la Legge di Bilancio 2020<sup>5</sup> ha previsto il rimborso di una percentuale degli acquisti effettuati con carte di credito, il famoso *cashback* (o *bonus acquisti*) modificato dal Decreto Agosto<sup>6</sup>, il cui funzionamento è in corso di definizione.

Tornando al *bonus pos*, l'articolo 22 stabilisce che «agli esercenti attività di impresa, arte o professioni spetta un credito di imposta pari al 30 per cento» (c. 1):

- «delle commissioni addebitate per le transazioni effettuate mediante carte di credito, di debito o prepagate» (c. 1),
- delle «commissioni addebitate sulle transazioni effettuate mediante altri strumenti di pagamento elettronici tracciabili» (c. 1-bis) come quelli che possono essere effettuati anche senza disporre di *pos* fisici (*Paypal*, *Satispay* e molti altri) <sup>7</sup>,
- calcolato sulle «commissioni dovute in relazione a cessioni di beni e prestazioni di servizi rese nei confronti di consumatori finali (c. 2),
- «a condizione che i ricavi e compensi relativi all'anno d'imposta precedente siano di ammontare non superiore a 400.000» (c. 2).

L'agevolazione riguarda pertanto anche gli enti non commerciali che svolgono attività commerciali con ricavi non superiori al tetto fissato, limitatamente alle commissioni relative a tali attività e riguardanti i pagamenti ricevuti dai consumatori finali.

Il credito di imposta potrà essere utilizzato solo in compensazione attraverso il Modello F24 a partire dal mese successivo a quello in cui viene sostenuta la spesa indicando il credito nella sezione "Erario", utilizzando il codice tributo 6919<sup>8</sup>; andranno riportati nel Modello anche il mese e l'anno di maturazione del *bonus*, che coincide con il momento di effettivo addebito della commissione. Inoltre, il credito deve essere indicato nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo di imposta nel quale è maturato ed in quelle successive fino al suo completo utilizzo.

<sup>4</sup> D.L. 34/2020, art. 141, c. 1.

<sup>5</sup> L. 160/2019, art. 1, cc. 288-290.

<sup>6</sup> D.L. 104/2020, art. 73.

<sup>7</sup> Il Provvedimento previsto dal c. 5 dell'art. 22, che regola l'obbligo di comunicazione da parte degli operatori finanziari delle commissioni addebitate agli esercenti stabilisce che sono tenuti all'adempimento «i prestatori di servizi di pagamento autorizzati che svolgono la propria attività nel territorio nazionale e che, mediante un contratto di convenzionamento, consentono l'accettazione dei pagamenti elettronici effettuati in relazione a cessioni di beni e prestazioni di servizi rese nei confronti dei consumatori finali, anche prevedendo la messa a disposizione degli esercenti di sistemi atti a consentire tale accettazione» (art. 3, c. 1 del Provv. 29.4.2020).

<sup>8</sup> Istituito con la Ris. 48/E del 31.8.2020 e denominato "Credito d'imposta commissioni pagamenti elettronici – articolo 22, decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124".

Il *bonus* non concorre:

- alla formazione del reddito ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP,
- al calcolo degli interessi passivi deducibili,
- alla determinazione dei ricavi totali.

L'Agenzia<sup>9</sup> ha definito termini, modalità e contenuto delle comunicazioni che gli operatori dei sistemi di pagamento devono trasmettere telematicamente all'amministrazione finanziaria.

Gli operatori economici, che dovranno stipulare con gli operatori dei sistemi di pagamento un apposito contratto per l'installazione del *pos*, riceveranno mensilmente in via telematica l'elenco delle transazioni effettuate e le informazioni sulle commissioni addebitate; entro il 20 del mese successivo, nella casella di Pec o nell'*online banking* vedranno poi esposti i dati per determinare il *bonus* spettante.

Secondo il Provvedimento dell'Agenzia delle entrate<sup>10</sup>, infatti, gli operatori dei sistemi di pagamento dovranno trasmettere telematicamente alle imprese e professionisti loro utenti, entro il ventesimo giorno del mese successivo al periodo di riferimento:

- a) l'elenco delle operazioni di pagamento effettuate nel periodo di riferimento;
- b) il numero e il valore totale delle operazioni di pagamento effettuate nel periodo di riferimento;
- c) il numero e il valore totale delle operazioni di pagamento effettuate da consumatori finali nel periodo di riferimento;
- d) un prospetto descrittivo delle commissioni addebitate all'esercente nel mese di addebito che illustri:
  1. l'ammontare delle commissioni totali come definite nell'articolo 2, comma 1, lettera b)<sup>11</sup>;
  2. l'ammontare delle commissioni addebitate sul transatto per le operazioni di pagamento effettuate da consumatori finali;
  3. l'ammontare dei costi fissi periodici che ricomprendono un numero variabile di operazioni in franchigia anche se includono il canone per la fornitura del servizio di accettazione.

Il Decreto Fiscale non contiene indicazioni circa le sanzioni; dovrebbe

---

<sup>9</sup> Provv. 29.4.2020.

<sup>10</sup> Provv. 21.4.2020.

<sup>11</sup> Si intende «*l'insieme delle commissioni – applicate all'esercente dal soggetto che stipula con quest'ultimo un contratto di convenzionamento – pagate dall'esercente in relazione a operazioni di pagamento basate su carta o altro strumento di pagamento elettronico tracciabile effettuate sia da un consumatore finale sia da un non consumatore*».

quindi rendersi applicabile la normativa generale<sup>12</sup> che prevede:

- in caso di credito "non spettante" – cioè credito esistente ma utilizzo in misura superiore a quello spettante o in violazione delle modalità di utilizzo previste – la sanzione è pari al 30% dell'importo del credito erroneamente utilizzato,
- in caso di credito inesistente la sanzione applicabile è tra 100% e il 200% del credito utilizzato; in questo caso non è ammessa la definizione agevolata della violazione mediante ravvedimento operoso.

Inoltre, considerato l'obbligo di indicare il credito maturato nella dichiarazione dei redditi (quadro RU), risulterebbe applicabile «*la sanzione amministrativa dal novanta al centoottanta per cento della maggior imposta dovuta o della differenza del credito utilizzato*»<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> D.Lgs. 471/1997, art. 13, cc. 4 e 5.

<sup>13</sup> D.Lgs. 471/1997, art. 1, c. 2.

## ESENZIONE IMU PER GLI IMMOBILI DEL SETTORE TURISTICO E DELLO SPETTACOLO

Le misure adottate per fronteggiare le difficoltà che gli operatori economici hanno affrontato (e stanno ancora vivendo) a causa della pandemia da *Covid-19* sono state “graduate” in funzione delle gravità della crisi che ha colpito i diversi settori. Tra quelli più danneggiati vanno senz’altro annoverati il settore turistico e quello dello spettacolo; sul primo il Decreto Rilancio<sup>1</sup> è intervenuto disponendo l’esonero dal versamento dell’acconto IMU poi esteso anche al saldo dal Decreto Agosto<sup>2</sup>, provvedimento che ha inoltre ampliato la platea degli immobili agevolati anche a quelli del settore spettacolistico.

### 1. L’ESONERO DALLA PRIMA RATA

Il Decreto Rilancio, prendendo in considerazione i pesanti effetti sul settore turistico, ha stabilito che *«per l’anno 2020, non è dovuta la prima rata dell’imposta municipale propria (IMU)»*.

L’agevolazione riguarda tre categorie di immobili<sup>3</sup>, specificati dal comma 1 dell’articolo 177:

- quelli *«adibiti a stabilimenti balneari marittimi, lacuali e fluviali, nonché immobili degli stabilimenti termali»* (lett. a);
- quelli destinati all’attività ricettiva e individuati negli immobili *«rientranti nella categoria catastale D/2»* – costituita da *“Alberghi e pensioni (con fine di lucro)”* – e in quelli *«degli agriturismo, dei villaggi turistici, degli ostelli della gioventù, dei rifugi di montagna, delle colonie marine e mon-*

---

<sup>1</sup> D.L. 19.5.2020, n. 35, art. 177, conv. L. 17.7.2010, n. 77.

<sup>2</sup> D.L. 14.8.2020, n. 104, art. 78.

<sup>3</sup> Le prime due contenute nel decreto fin dall’origine, la terza inserita in sede di conversione in legge (L. 17.7.2020, n. 77).

- tane, degli affittacamere per brevi soggiorni, delle case e appartamenti per vacanze, dei bed & breakfast, dei residence e dei campeggi» (lett. b);
- quelli «rientranti nella categoria catastale D in uso da parte di imprese esercenti attività di allestimenti di strutture espositive nell'ambito di eventi fieristici o manifestazioni» (lettera b-bis).

L'esonero dal versamento relativo alle strutture ricettive (quelle di cui alla lettera b) si applica a condizione «che i relativi proprietari siano anche gestori delle attività ivi esercitate». Sono pertanto esclusi dall'agevolazione tutti gli immobili concessi in uso a terzi (a titolo di comodato, locazione, affitto di azienda...); al contrario, dovrebbero rientrarvi quelli sui quali sono costituiti diritti reali, le aree demaniali in concessione e quelli concessi in locazione finanziaria. Infatti, la norma sembra richiedere che l'attività ricettiva sia gestita dal soggetto passivo dell'imposta, come individuato dalla disciplina IMU<sup>4</sup>.

## 2. L'ESONERO DALLA SECONDA RATA

Con l'articolo 78 del Decreto Agosto viene disposto l'esonero anche dal pagamento della seconda rata per gli immobili già esonerati dalla prima, ai quali vengono aggiunte altre due tipologie di fabbricati:

- quelli «rientranti nella categoria catastale D/3 destinati a spettacoli cinematografici, teatri e sale per concerti e spettacoli» (c. 1, lett. d), a condizione che i relativi proprietari siano anche gestori delle attività ivi esercitate;
- quelli «destinati a discoteche, sale da ballo, night-club e simili» c. 1, lett. e).

In entrambi i casi l'esenzione si applica «a condizione che i relativi proprietari siano anche gestori delle attività ivi esercitate».

Inoltre, va segnalato che, con riferimento agli immobili accatastrati nella categoria D/2 oltre a disporre l'esonero dal versamento della seconda rata IMU, il decreto amplia anche l'ambito applicativo estendendo l'agevolazione alle «relative pertinenze»<sup>5</sup> che sono quindi soggette ad IMU per la prima rata ed esenti per la seconda.

---

<sup>4</sup> «I soggetti passivi dell'imposta sono i possessori di immobili, intendendosi per tali il proprietario ovvero il titolare del diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi. [...] Nel caso di concessione di aree demaniali, il soggetto passivo è il concessionario. Per gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria, il soggetto passivo è il locatario a decorrere dalla data della stipula e per tutta la durata del contratto» (L. 160/2019, art. 1, c. 743).

<sup>5</sup> Art. 78, c. 1, lett. b).

### 3. LE CASE PER FERIE

Nell'elenco delle strutture ricettive di cui alla lettera b) del primo comma tanto del Decreto Rilancio (esonero 1° rata) quanto del Decreto Agosto (esonero 2° rata) non vengono citate le "case per ferie", tipologia di struttura di maggiore interesse per gli enti non commerciali e quelli ecclesiastici in particolare. Si pone quindi il problema di capire se questi immobili siano o meno inclusi nella norma agevolativa.

Si ritiene che con l'elencazione delle diverse strutture contenuta nella lettera b) dei due decreti il Legislatore abbia inteso fare riferimento alla ricettività turistica:

- alberghiera<sup>6</sup>,
- complementare o extralberghiera<sup>7</sup>,
- all'aperto<sup>8</sup>.

secondo le definizioni della normativa sul turismo, sia nazionale che regionale, dalle quali si desume che le "case per ferie" rientrano nella ricettività complementare o extralberghiera.

Infatti, il decreto legislativo 25 maggio 2011, n. 79 (Codice del turismo) all'articolo 8 suddivide le strutture ricettive in: «a) strutture ricettive alberghiere e paralberghiere; b) strutture ricettive extralberghiere; c) strutture ricettive all'aperto; d) strutture ricettive di mero supporto» e all'articolo 12 definisce "strutture ricettive extralberghiere": «a) gli esercizi di affittacamere; b) le attività ricettive a conduzione familiare - bed and breakfast; c) le case per ferie; d) le unità abitative ammobiliate ad uso turistico; e) le strutture ricettive - residence; f) gli ostelli per la gioventù; g) le attività ricettive in esercizi di ristorazione; h) gli alloggi nell'ambito dell'attività agrituristica; i) attività ricettive in residenze rurali; l) le foresterie per turisti; m) i centri soggiorno studi; n) le residenze d'epoca extralberghiere; o) i rifugi escursionistici; p) i rifugi alpini; q) ogni altra struttura turistico-ricettiva che presenti elementi ricollegabili a uno o più delle precedenti categorie».

Ad analoghe conclusioni si può giungere esaminando il codice ATECO 55.10.00 che classifica gli "esercizi ricettivi" distinguendo tra:

- «A) ESERCIZI ALBERGHIERI: tale categoria include gli alberghi da 1 a 5 stelle, i villaggi albergo, le residenze turistico-alberghiere, le pensioni, i motel, le residenze d'epoca alberghiere, gli alberghi meublè o garnì, le

<sup>6</sup> «Gli immobili rientranti nella categoria catastale D/2», cioè "Alberghi e pensioni (con fine di lucro)".

<sup>7</sup> Agriturismi, villaggi turistici, ostelli della gioventù, rifugi di montagna, colonie marine e montane, affittacamere per brevi soggiorni, case e appartamenti per vacanze, bed & breakfast, residence.

<sup>8</sup> Campeggi.

*dimore storiche, gli alberghi diffusi, i centri benessere (beauty farm), i centri congressi e conferenze e tutte le altre tipologie di alloggio che in base alle normative regionali sono assimilabili agli alberghi»,*

- *«B) ESERCIZI COMPLEMENTARI: tale categoria include i campeggi e le aree attrezzate per camper e roulotte, i villaggi turistici, le forme miste di campeggi e villaggi turistici, gli alloggi in affitto gestiti in forma imprenditoriale, gli alloggi agro-turistici, le case per ferie, gli ostelli per la gioventù, i rifugi alpini, gli “altri esercizi ricettivi non altrove classificati”».*

Si noti, inoltre, che nella declinazione delle strutture di ricettività complementare le “colonie” (comprese nell’elencazione dei due decreti) sono un “di cui” delle “case per ferie”: *«(B.7) Case per ferie (ATECO 55.20.40): sono le strutture ricettive attrezzate per il soggiorno di persone o gruppi e gestite, al di fuori di normali canali commerciali, da enti pubblici, associazioni o enti religiosi operanti senza fine di lucro per il conseguimento di finalità sociali, culturali, assistenziali, religiose o sportive, nonché da enti o aziende per il soggiorno dei propri dipendenti e dei loro familiari. Tale categoria in base alle normative regionali include i centri di vacanza per minori, le colonie, i pensionati universitari, le case della giovane, le foresterie, le case per esercizi spirituali, le case religiose di ospitalità, i centri vacanze per ragazzi, i centri soggiorni sociali, ecc.».*

#### **4. LE RATE IMU OGGETTO DELL'ESONERO**

Le norme fanno riferimento alla “prima rata”<sup>9</sup> e alla “seconda rata”<sup>10</sup>, e questo, per tutti i contribuenti diversi dagli enti non commerciali, corrisponde a tutta l’imposta dovuta nell’anno, l’acconto (prima rata, da versare entro il 16 giugno) e il saldo (seconda rata, da versare entro il 16 dicembre)<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> *«In considerazione degli effetti connessi all'emergenza epidemiologica da Covid-19, per l'anno 2020, non è dovuta la seconda rata dell'imposta municipale propria (IMU)» (D.L. 34/2020, art. 177, c. 1).*

<sup>10</sup> *«In considerazione degli effetti connessi all'emergenza epidemiologica da Covid-19, per l'anno 2020, non è dovuta la seconda rata dell'imposta municipale propria (IMU)» (D.L. 104/2020, art. 78, c. 1).*

<sup>11</sup> *«I soggetti passivi effettuano il versamento dell'imposta dovuta al comune per l'anno in corso in due rate, scadenti la prima il 16 giugno e la seconda il 16 dicembre. Resta in ogni caso nella facoltà del contribuente provvedere al versamento dell'imposta complessivamente dovuta in un'unica soluzione annuale, da corrispondere entro il 16 giugno. Il versamento della prima rata è pari all'imposta dovuta per il primo semestre applicando l'aliquota e la detrazione dei dodici mesi dell'anno precedente. [...] Il versamento della rata a saldo dell'imposta dovuta per l'intero an-*

Gli enti non commerciali devono effettuare il pagamento dell'imposta con una tempistica diversa, che prevede non due, ma tre rate, due in acconto e una a saldo (i termini sono 16 giugno, 16 dicembre per gli acconti e 16 giugno dell'anno successivo per il saldo)<sup>12</sup>.

Dovrebbe concludersi che quando la norma si riferisce alla "prima rata" sia da intendersi l'acconto complessivamente dovuto, non importa se in una o due rate, e quando si riferisce alla "seconda rata" dovrebbe intendersi il saldo, non importa se da versare entro il 16 dicembre 2020 o il 16 giugno 2021. Solo così la norma verrebbe applicata agli enti non commerciali con il medesimo effetto (esonero dall'intero acconto e dall'intero saldo, cioè da tutta l'imposta riferita al 2020). Potrebbe essere utile che su questo aspetto giungesse una conferma dall'Agenzia delle entrate.

## **5. ESENZIONE DALL'IMU PIÙ ESTESA PER CINEMA E TEATRI**

Il Decreto Agosto, oltre ad aver esonerato dal versamento della seconda rata (cioè del saldo) gli immobili «rientranti nella categoria catastale D/3 destinati a spettacoli cinematografici, teatri e sale per concerti e spettacoli», con il terzo comma, in considerazione della particolare gravità della situazione del settore spettacolistico, dispone l'esenzione IMU anche per i prossimi due anni; anche in questo caso è necessario che le attività siano gestite direttamente dai soggetti che ne sono proprietari.

Questa ulteriore agevolazione, che consente di evitare esborsi non di rado di importo significativo, sarà particolarmente apprezzata dagli enti non commerciali, soprattutto dalle parrocchie e dagli enti ecclesiastici, che continuano a tenere aperti cinema e teatri, non certo per ricavarne utili (spesso le attività sono in perdita), ma perché ritenuti utili strumenti per la pastorale e per l'animazione culturale del territorio.

---

no è eseguito, a conguaglio, sulla base delle aliquote risultanti dal prospetto delle aliquote di cui al comma 757 pubblicato ai sensi del comma 767 nel sito internet del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, alla data del 28 ottobre di ciascun anno» (L. 106/2019, art. 1, c. 762).

<sup>12</sup> «Il versamento dell'imposta dovuta dai soggetti di cui al comma 759, lettera g), [cioè gli enti non commerciali] è effettuato in tre rate di cui le prime due, di importo pari ciascuna al 50 per cento dell'imposta complessivamente corrisposta per l'anno precedente, devono essere versate nei termini del 16 giugno e del 16 dicembre dell'anno di riferimento, e l'ultima, a conguaglio dell'imposta complessivamente dovuta, deve essere versata entro il 16 giugno dell'anno successivo a quello cui si riferisce il versamento» L. 106/2019, art. 1, c. 763.



## **ESONERO DEL VERSAMENTO IRAP A TUTTO CAMPO PER GLI ENTI NON COMMERCIALI**

Il Decreto Rilancio<sup>1</sup>, per andare incontro ai contribuenti in crisi di liquidità e messi in difficoltà dal fermo delle attività durante il periodo di *lock-down*, ha annullato due rate di IRAP: il saldo 2019 e il primo acconto 2020. La misura riguarda tutti i soggetti passivi, fatte salve due eccezioni legate, una all'ammontare dei ricavi o compensi conseguiti nel 2019, l'altra alla natura del soggetto.

L'agevolazione, che è contenuta nell'articolo 24, al primo comma stabilisce che non sono tenuti ad effettuare:

- il versamento a saldo 2019 (per i soggetti con periodo d'imposta coincidente con l'anno solare)<sup>2</sup>, fermo restando l'obbligo di pagamento degli acconti dovuti per lo stesso periodo,
- il primo acconto dovuto per il 2020 (per i soggetti "solari"), pari al 50% dell'acconto complessivamente dovuto, per i gli enti soggetti agli ISA (indici sintetici di affidabilità) oppure al 40% dell'acconto complessivamente dovuto, per gli altri enti<sup>3</sup>.

Il secondo comma dell'articolo 24:

- limita l'esonero del versamento ai soggetti con ricavi o compensi non superiori a 250.000 euro nel periodo d'imposta precedente a quello in corso al 19 maggio 2020 (il 2019 per i contribuenti "solari")
- elenca gli enti esclusi dal beneficio; si tratta di «*quelli che determinano il valore della produzione netta secondo gli articoli 7 [imprese assicurative] e 10-bis [enti pubblici] del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446*»

---

<sup>1</sup> D.L. 19.5.2020, n. 35, art. 177, conv. L. 17.7.2010, n. 77.

<sup>2</sup> Per l'applicazione della norma ai soggetti con periodo d'imposta non coincidente con l'anno solare si veda la Ris. del 29.5.2020, n. 28.

<sup>3</sup> La norma stabilisce infatti che il versamento della prima rata è escluso nella misura prevista dall'art. 17 c. 3 del D.P.R. 435/2001 o dall'art. 58 del D.L. 124/2019.

e di quelli «di cui all'articolo 162-bis del testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 [intermediari finanziari]».

## **1. I CHIARIMENTI DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE SUL CALCOLO DEL SALDO IRAP 2020 SULL'ECCEDEZZA IRAP 2018**

Con la Circolare 25/E del 20 agosto 2020 l'Agenzia delle entrate ha chiarito che il primo acconto IRAP 2020 – da calcolare con il “metodo storico” – che non deve essere versato, va escluso dal calcolo dell'imposta dovuta a saldo per il 2020. In pratica, per calcolare il saldo IRAP 2020, dall'imposta complessivamente dovuta per il 2020 risultante dalla dichiarazione IRAP 2021 andrà scomputata, oltre alla seconda rata di acconto (che sarà effettivamente versata entro il 30 novembre 2020), anche la prima (determinata figurativamente nel 40% o 50% dell'IRAP dovuta per il 2019), ancorché non versata.

Inoltre, in risposta ad un quesito riguardante l'eventuale eccedenza IRAP risultante dalla precedente dichiarazione per la quota non utilizzata in compensazione entro la data di presentazione della dichiarazione (modello IRAP 2020) la Circolare, correttamente, precisa che il saldo IRAP relativo al periodo d'imposta 2019, per il quale è previsto l'esonero dal versamento ai sensi dell'articolo 24 va determinato al lordo dell'eccedenza IRAP risultante dalla precedente dichiarazione (modello IRAP 2019), non ancora utilizzata in compensazione «esterna» (tramite modello F24) e/o «interna». Infatti, utilizzare questa eccedenza per ridurre il saldo «si tradurrebbe, di fatto, in un versamento dello stesso (che, invece, non è dovuto)». Infatti, aggiunge l'Agenzia delle entrate «un eventuale utilizzo dell'eccedenza 2018 a scomputo dell'IRAP 2019 determinerebbe una disparità di trattamento tra i contribuenti che hanno già utilizzato l'eccedenza IRAP 2018 (rimborso o compensazione esterna) e quelli che, invece, non l'hanno ancora utilizzata».

Pertanto, l'eccedenza IRAP 2018 non utilizzata a riduzione del saldo IRAP 2019 può essere recuperata in sede di dichiarazione IRAP 2020 ed essere utilizzata secondo le modalità ordinariamente previste per le eccedenze d'imposta (compensazione, rimborso o riporto all'anno successivo). A questo scopo dovrà essere compilata, la sezione II del quadro IR «secondo le regole ordinarie avendo cura, tuttavia, di riportare nel rigo IR28 “Eccedenza di versamento a saldo” la quota dell'eccedenza IRAP 2018 utilizzata in tale sezione a riduzione del saldo IRAP 2019, il cui versamento non è dovuto in applicazione dell'articolo 24 del Decreto».

## 2. I CHIARIMENTI DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE SULL'ESONERO DEL VERSAMENTO PER GLI ENTI NON COMMERCIALI

Particolarmente interessante la risposta fornita dalla Circolare a proposito dell'applicazione della norma agli enti non commerciali, compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, la cui posizione era incerta.

Va infatti ricordato che la disciplina che riguarda questa tipologia di soggetti, dettata dall'articolo 10 del decreto IRAP<sup>4</sup> è del tutto peculiare in quanto stabilisce che la base imponibile sia determinata con due differenti metodi:

- uno, relativo alla sfera istituzionale, è il cosiddetto "metodo retributivo" che considera l'ammontare delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti e assimilati, dei co.co.co. e dei lavoratori autonomi impiegati nelle attività istituzionali (c. 1),
- l'altro, relativo alla sfera commerciale, è quello ordinariamente previsto per le società di capitali e gli enti commerciali, alle quali l'articolo 10 rinvia (c. 2).

Nasceva pertanto il dubbio circa la possibilità che gli enti non commerciali potessero usufruire dell'agevolazione non solo con riferimento alla sfera commerciale, ma anche in relazione alla sfera istituzionale.

Infatti, per un verso l'assenza della citazione dell'articolo 10 nell'elencazione dei soggetti esclusi (di cui al secondo comma dell'articolo 24) portava a ritenere che la norma fosse applicabile all'ente non commerciale in quanto tale, a prescindere dall'ambito al quale l'imposta si riferisse e alle modalità attraverso cui fosse costruita la base imponibile. D'altra parte, il riferimento ai ricavi di cui all'articolo 85 del TUIR (indicato nello stesso comma) poteva invece indicare che l'agevolazione fosse limitata all'imposta relativa alla sfera commerciale.

La Circolare scioglie l'incertezza riconoscendo l'applicabilità dell'agevolazione a tutto campo per gli enti non commerciali. Richiamando la Risoluzione n. 28/E del 29 maggio 2020 si ribadisce che le disposizioni agevolative in tema di IRAP «hanno applicazione generalizzata» e ne sono esclusi solo i «soggetti espressamente individuati» dal secondo comma dell'articolo 24 e quelli con ricavi o compensi al di sopra della soglia dei 25 milioni di euro.

In particolare, continua il documento per quanto riguarda l'ambito soggettivo l'esclusione riguarda i soggetti «che determinano il valore della produzione netta secondo gli articoli 7 e 10-bis del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446» e di quelli «di cui all'articolo 162-bis del testo unico

---

<sup>4</sup> D.Lgs. 446/1997.

*delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917», mentre circa le condizioni oggettive è richiesto che il volume di ricavi o compensi non sia superiore «a 250 milioni di euro nel periodo d'imposta precedente a quello in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge».*

La Circolare richiama la relazione illustrativa al Decreto, in cui con riferimento ai soggetti esclusi viene affermato che *«l'applicazione della norma è esclusa per le banche e gli altri intermediari finanziari nonché per le imprese di assicurazione, le Amministrazioni e gli enti pubblici»*, mentre non vengono in alcun modo citati gli enti non commerciali.

Non riscontrandosi dunque esclusioni normative l'Agenzia delle entrate afferma che l'agevolazione *«si rende applicabile anche in relazione agli enti privati non commerciali, sia nell'ipotesi in cui gli stessi svolgano, oltre all'attività istituzionale non commerciale, anche un'attività commerciale (in modo non prevalente o esclusivo), sia nell'ipotesi in cui detti enti non svolgano alcuna attività commerciale»*.

Con riferimento allo svolgimento di attività commerciali, "sfera commerciale" in cui – come previsto dall'articolo 10, comma 2 e dall'articolo 5 del decreto legislativo 446/1997 – la base imponibile IRAP viene determinata con il metodo «commerciale» l'ente non commerciale può usufruire dell'agevolazione se i ricavi derivanti dall'attività commerciale non superano la soglia prevista dall'articolo 24 per i soggetti che svolgono attività d'impresa (250 milioni di euro).

Con riferimento allo svolgimento di attività non commerciali, "sfera istituzionale", in cui – come previsto dall'articolo 10, comma 1 del decreto legislativo 446/1997 – la base imponibile IRAP viene determinata con il metodo retributivo *«non troveranno applicazione i parametri relativi ai ricavi e compensi conseguiti, considerato che l'applicazione di detti parametri presuppone lo svolgimento di un'attività di impresa o l'esercizio di arti e professioni»*.

## **BONUS ADEGUAMENTO AMBIENTI DI LAVORO**

Tra le misure emergenziali disposte dal Decreto Rilancio<sup>1</sup> va segnalata l'introduzione di un nuovo credito di imposta finalizzato a sostenere e incentivare l'adozione di misure legate alla necessità di adeguare i processi produttivi e gli ambienti di lavoro con riferimento alle spese sostenute nel 2020 per rispettare le prescrizioni sanitarie e le misure di contenimento contro la diffusione del *virus Covid-19*.

### **1. AMBITO SOGGETTIVO: GLI ENTI NON COMMERCIALI SEMPRE INCLUSI TRA I DESTINATARI DELLA NORMA**

Il *bonus*, disciplinato dall'articolo 120 del decreto, al primo comma individua l'ambito soggettivo di applicazione della norma che si applica:

- *«ai soggetti esercenti attività d'impresa, arte o professione»* in una serie di luoghi aperti al pubblico elencati dalla legge<sup>2</sup>; le attività interessate sono individuate attraverso i codici ATECO e riguardano i settori: del turismo, comprese le case per ferie; della cultura, compresi i musei e biblioteche; della somministrazione alimenti e bevande, compresi bar e mense; dello spettacolo, compresi cinema e teatri,
- *«alle associazioni, alle fondazioni e agli altri enti privati, compresi gli enti del Terzo settore»*.

Con riferimento agli enti non commerciali l'Agenzia delle entrate, nella Circolare del 10 luglio 2020, n. 20/E, fornisce una interpretazione molto favorevole; si legge, infatti, al punto 1.1: *«Per quanto concerne le associazioni, le fondazioni e gli altri enti privati, compresi quelli del Terzo settore [...]*

---

<sup>1</sup> D.L. 19.5.2020, n. 34, conv. L. 17.7.2020, n. 77.

<sup>2</sup> L'elenco è contenuto nell'allegato 2 all'art. 120, c. 1.

come precisato nella Circolare 9/E del 13 aprile 2020<sup>3</sup>, si ritiene che il legislatore abbia inteso estendere il beneficio in questione a tutti gli enti diversi da quelli che esercitano, in via prevalente o esclusiva, un'attività in regime di impresa in base ai criteri stabiliti nell'articolo 55 del TUIR». Ne consegue che «stante il tenore letterale della norma tali soggetti sono inclusi tra i beneficiari dell'agevolazione anche nell'ipotesi in cui non svolgano una delle attività individuate nell'allegato 1 aperte al pubblico».

## **2. AMBITO OGGETTIVO: AMPIO PERIMETRO DEGLI INTERVENTI AMMESSI AL BONUS**

L'ambito oggettivo è quello individuato dal primo comma, che comprende: gli «interventi necessari per far rispettare le prescrizioni sanitarie e le misure di contenimento contro la diffusione del virus Covid-19, ivi compresi quelli edilizi necessari per il rifacimento di spogliatoi e mense, per la realizzazione di spazi medici, ingressi e spazi comuni, per l'acquisto di arredi di sicurezza, nonché in relazione agli investimenti in attività innovative, ivi compresi quelli necessari ad investimenti di carattere innovativo quali lo sviluppo o l'acquisto di strumenti e tecnologie necessarie allo svolgimento dell'attività lavorativa e per l'acquisto di apparecchiature per il controllo della temperatura dei dipendenti e degli utenti».

La Circolare 20 suddivide le spese che danno diritto al credito in due gruppi: gli interventi e gli investimenti.

I primi sono quelli necessari a rispettare le prescrizioni sanitarie e le misure emanate per contenere la diffusione del virus; tra questi rientrano:

- a) quelli edilizi necessari per il rifacimento di spogliatoi e mense, per la realizzazione di spazi medici, di ingressi e spazi comuni, nonché per l'acquisto di arredi di sicurezza; sono ricompresi gli interventi edilizi funzionali alla riapertura o alla ripresa dell'attività, fermo restando il rispetto della disciplina urbanistica;
- b) gli interventi per l'acquisto di arredi finalizzati a garantire la riapertura delle attività commerciali in sicurezza (cosiddetti "arredi di sicurezza").

Nella categoria degli investimenti agevolabili rientrano quelli connessi ad attività innovative, «tra cui sono ricompresi quelli relativi allo sviluppo o l'acquisto di strumenti e tecnologie necessarie allo svolgimento dell'attività lavorativa e per l'acquisto di apparecchiature per il controllo della temperatura (c.d. termoscanter) dei dipendenti e degli utenti».

---

<sup>3</sup> Il passaggio della Circolare 9/E a cui l'Agenzia delle entrate fa riferimento riguarda la sospensione dei versamenti tributari e contributivi disposta dall'art. 18, c. 5 del D.L. 23/2020 per gli enti non commerciali.

Quanto alle nozioni di “innovazione” o “sviluppo”, «occorre fare riferimento agli investimenti che permettono di acquisire strumenti o tecnologie che possono garantire lo svolgimento in sicurezza dell’attività lavorativa da chiunque prestata (ad esempio: titolari, soci, dipendenti, collaboratori), siano essi sviluppati internamente o acquisiti esternamente». A titolo esemplificativo rientrano tra le spese agevolate quelle riguardanti «i programmi software, i sistemi di videoconferenza, quelli per la sicurezza della connessione, nonché gli investimenti necessari per consentire lo svolgimento dell’attività lavorativa in smart working».

La Circolare precisa, inoltre, che per poter rientrare tra i costi per i quali è concesso il *bonus*, è necessario che gli interventi «siano stati prescritti da disposizioni normative o previsti dalle linee guida per le riaperture delle attività elaborate da amministrazioni centrali, enti territoriali e locali, associazioni di categoria e ordini professionali» (punto 1.2).

Per questo motivo l’Agenzia delle entrate ha escluso che possano rientrare nel *bonus* le spese per l’acquisto e l’installazione di un ulteriore ascensore dal momento che le linee guida non impongono in alcun modo l’incremento degli ascensori al fine di garantire la riapertura delle attività commerciali in sicurezza<sup>4</sup>.

Con la stessa logica, invece, in caso di riorganizzazione degli spazi esistenti effettuata per garantire la sicurezza vanno inclusi «tra le spese agevolabili anche tutti i costi relativi ad interventi accessori per i quali risulti dimostrabile (in termini di relazione causa-effetto) che la relativa realizzazione si è resa necessaria a seguito della messa in atto di quelli principali (agevolabili)». Pertanto, possono essere prese in considerazione, ai fini della fruizione del *bonus* per l’adeguamento degli ambienti di lavoro «le spese edilizie sostenute per il ripristino della pavimentazione degli ambienti nei quali risulta danneggiata la pavimentazione a seguito della rimodulazione degli stessi; le spese di rifacimento dell’impianto elettrico, compromesso dallo spostamento delle pareti interne a causa della rimodulazione degli ambienti come sopra descritto». Al contrario, «non risultano agevolabili interventi accessori che si riferiscano a zone diverse da quelle oggetto di rimodulazione, anche se realizzati per ragioni di carattere economico ed estetico»<sup>5</sup>.

### **3. AMMONTARE DEL *BONUS* E MODALITÀ DI CALCOLO**

Il *bonus* è pari al 60% delle spese sostenute nel 2020, con un massimo di 80.000 euro. La Circolare 20/E chiarisce che tale limite massimo va riferito

<sup>4</sup> Risposta n. 361 del 16.9.2020.

<sup>5</sup> Risposta n. 362 del 16.9.2020.

all'importo delle spese ammissibili, quindi l'ammontare del credito non può essere superiore a 48.000 euro (punto 1.3).

Il comma 2 dell'articolo 120 stabilisce inoltre che il credito d'imposta è cumulabile con le altre agevolazioni per le stesse spese, ma entro il limite dei costi sostenuti.

L'Agenzia delle entrate, considerando che la disposizione fa riferimento alle spese sostenute nel 2020, precisa «che l'agevolazione spetti anche nel caso in cui il sostenimento sia avvenuto, nel corso dell'anno, prima del 19 maggio 2020, data di entrata in vigore del decreto legge n. 34 istitutivo del credito d'imposta per l'adeguamento degli ambienti di lavoro».

Inoltre, con riferimento alla individuazione delle spese da prendere in considerazione per il calcolo del *bonus* la Circolare distingue tra:

- i soggetti, enti non commerciali che svolgono attività commerciali compresi, in regime di contabilità semplificata, che devono imputare le spese con il criterio di cassa, facendo quindi riferimento alla data del pagamento (o alla data di registrazione del documento contabile<sup>6</sup>),
- i soggetti, enti non commerciali che svolgono attività commerciali compresi, in regime di contabilità ordinaria, che devono imputare le spese con il criterio di competenza, facendo quindi riferimento alla data di avvio degli interventi cui le spese si riferiscono, indipendentemente dalla data dei pagamenti.

A proposito del calcolo del *bonus* l'Agenzia delle entrate precisa che «andrà effettuato sulla spesa agevolabile al netto dell'IVA (i.e. sull'imponibile), laddove dovuta». Inoltre, richiamando i chiarimenti già forniti con la Circolare 34/E del 2016, viene evidenziato che l'IVA indetraibile va inclusa nel costo finale dei beni cui commisurare il credito d'imposta<sup>7</sup>.

#### **4. MODALITÀ DI UTILIZZO DEL *BONUS***

Per usufruire dell'agevolazione occorre presentare all'Agenzia delle entrate una comunicazione delle spese ammissibili<sup>8</sup>.

La comunicazione va presentata, in via telematica e utilizzando l'appo-

---

<sup>6</sup> Qualora abbiano optato per l'applicazione del criterio di cui al c. 5 dell'art. 18 del D.P.R. 600/1973.

<sup>7</sup> La Circolare richiama, a questo proposito l'art. 110 del TUIR, relativo alla determinazione del reddito d'impresa, ma l'inclusione dell'IVA nel costo su cui calcolare il *bonus* dovrebbe applicarsi anche alle spese relative agli interventi effettuati dagli enti non commerciali per mettere in sicurezza ambienti nei quali non si svolgono attività commerciali e con riferimento ai quali, quindi, operano da consumatore finale.

<sup>8</sup> Cf il Provvedimento del 10.7.2020, prot. 259854/2020.

sito modello, a partire dal 20 luglio e fino al 31 novembre 2021. La presentazione può essere effettuata direttamente o tramite un intermediario abilitato, mediante i canali dell’Agenzia delle entrate o tramite il servizio *web* disponibile nell’area riservata del sito.

Nel modello dovranno essere indicate le spese agevolabili sostenute. Se il modello è inviato prima del 31 dicembre 2020 andranno comunicate quelle effettivamente sostenute fino al mese precedente la data di sottoscrizione della comunicazione e quelle che si prevede di sostenere entro la fine dell’anno; se la comunicazione viene inviata dopo il 31 dicembre 2020, devono essere indicate esclusivamente le spese ammissibili sostenute nel 2020.

Il secondo comma dell’articolo 120 dispone che il credito di imposta può essere utilizzato, dal 1° gennaio al 31 dicembre 2021 esclusivamente in compensazione attraverso il modello F24.

Inoltre, l’articolo 122 dispone che in luogo dell’utilizzo diretto è possibile cedere il credito, anche parzialmente, ad altri soggetti inclusi gli istituti di credito ed altri intermediari finanziari.

La comunicazione della cessione del credito può essere effettuata secondo le modalità individuate con dall’Agenzia delle entrate<sup>9</sup>:

- dal 1° ottobre 2020 oppure, se la comunicazione delle spese è inviata successivamente al 30 settembre 2020, a decorrere dal giorno lavorativo successivo alla corretta ricezione della comunicazione,
- esclusivamente a cura del soggetto cedente,
- utilizzando esclusivamente le funzionalità disponibili nell’area riservata dell’Agenzia delle entrate.

## **5. SANZIONI E CONTROLLI**

Il Decreto Rilancio non contiene indicazioni circa le sanzioni; dovrebbe quindi rendersi applicabile la normativa generale<sup>10</sup> che prevede:

- in caso di credito “non spettante” – cioè credito esistente ma utilizzo in misura superiore a quello spettante o in violazione delle modalità di utilizzo previste – la sanzione è pari al 30% dell’importo del credito erroneamente utilizzato,
- in caso di credito inesistente la sanzione applicabile è tra il 100% e il 200% del credito utilizzato; in questo caso non è ammessa la definizione agevolata della violazione mediante ravvedimento operoso.

Inoltre, considerato che i crediti dovranno essere indicati nella dichia-

<sup>9</sup> Provvedimento del 10.7.2020, prot. 259854/2020.

<sup>10</sup> D.Lgs. 471/1997, art. 13, cc. 4 e 5.

razione dei redditi (quadro RU), risulterebbe applicabile «*la sanzione amministrativa dal novanta al centoottanta per cento della maggior imposta dovuta o della differenza del credito utilizzato*»<sup>11</sup>.

Naturalmente le responsabilità del cedente circa l'esistenza e la spettanza del credito non vengono meno in caso di cessione dello stesso. L'articolo 122 del Decreto Rilancio stabilisce infatti che «*la cessione del credito non pregiudica i poteri delle competenti Amministrazioni relativi al controllo della spettanza del credito d'imposta e all'accertamento e all'irrogazione delle sanzioni nei confronti dei soggetti beneficiari di cui al comma 1*» (c. 4).

Infatti, il punto 7 del Provvedimento dell'Agenzia delle entrate relativo alle modalità di attuazione del *bonus* dedicato ai "Controlli" dispone che «*ai sensi dell'articolo 122 del Decreto Rilancio, anche in caso di cessione dei crediti d'imposta restano fermi i poteri dell'amministrazione finanziaria relativi al controllo della spettanza dei crediti medesimi e all'accertamento e irrogazione delle sanzioni nei confronti dei beneficiari originari*» e ricorda che «*i soggetti cessionari rispondono solo per l'eventuale utilizzo dei crediti d'imposta in modo irregolare o in misura maggiore rispetto ai crediti ricevuti*».

Pertanto, nello svolgimento dell'ordinaria attività di controllo l'amministrazione finanziaria verificherà:

- a) in capo al beneficiario originario, l'esistenza dei presupposti, delle condizioni previste dalla legge per usufruire dell'agevolazione, la corretta determinazione dell'ammontare del credito e il suo esatto utilizzo. Nel caso in cui venga riscontrata la mancata sussistenza dei requisiti, si procederà al recupero del credito nei confronti del beneficiario originario;
- b) in capo ai cessionari, l'utilizzo del credito in modo irregolare o in misura maggiore rispetto all'ammontare ricevuto in sede di cessione.

---

<sup>11</sup> D.Lgs. 471/1997, art. 1, c. 2.

## VIDEOSORVEGLIANZA NEI LUOGHI DI LAVORO

La Suprema Corte con recente sentenza<sup>1</sup> è nuovamente intervenuta sul tema della videosorveglianza sui luoghi di lavoro confermando che, anche laddove il datore di lavoro abbia raccolto il consenso scritto dei lavoratori, questo non esime dalla responsabilità prevista dalla normativa sul diritto del lavoro: ciò significa, in buona sostanza, che in mancanza di

---

<sup>1</sup> Cassazione penale, sez. III, 06/11/2019, n. 1733: «*Il consenso del lavoratore all'installazione di un'apparecchiatura di videosorveglianza, in qualsiasi forma prestato (anche scritta, come nel caso di specie), non vale a scriminare la condotta del datore di lavoro che abbia installato i predetti impianti in violazione delle prescrizioni dettate dalla fattispecie incriminatrice*»

Ricordiamo anche: Cassazione penale, sez. III, 15/07/2019, n. 50919: «*In caso di installazione all'interno di un'azienda di telecamere di un impianto di videosorveglianza in grado di controllare i lavoratori nell'atto di espletare le loro mansioni, in assenza di un preventivo accordo sindacale ovvero della autorizzazione della sede locale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, il consenso o l'acquiescenza che il lavoratore potrebbe, in ipotesi, prestare o avere prestato, non svolge alcuna funzione esimente: in tal caso, l'interesse collettivo tutelato, quale bene di cui il lavoratore non può validamente disporre, rimane fuori della teoria del consenso dell'avente diritto, non essendo la condotta del lavoratore riconducibile al paradigma generale dell'esercizio di un diritto, trattandosi della disposizione di una posizione soggettiva a lui non spettante in termini di esclusività*».

Cassazione penale, sez. III, 31/01/2017, n. 22148: «*L'installazione di un impianto di videosorveglianza senza il preventivo accordo sindacale, ovvero senza l'autorizzazione amministrativa equivalente, integra il reato previsto dall'articolo 4 dello Statuto dei lavoratori, anche se i singoli lavoratori hanno acconsentito all'utilizzo di tale apparecchio. A precisarlo è la Cassazione che in tal modo cambia il proprio orientamento in tema di controllo a distanza dei lavoratori. Per la Corte, non basta ottenere il consenso preventivo da parte di tutti i dipendenti, in quanto il bene giuridico protetto dall'art. 4 l. n. 300 del 1970 ha natura collettiva e non individuale e, inoltre, i singoli lavoratori non hanno sufficiente forza per negoziare con il datore di lavoro in posizione paritaria*».

accordo ex articolo 4 dello Statuto dei lavoratori<sup>2</sup>, o del provvedimento alternativo di autorizzazione, l'installazione dell'apparecchiatura è illegittima e penalmente sanzionata.

Proviamo, innanzitutto, a definire la "videosorveglianza": consiste come noto nella registrazione di immagini, attraverso l'utilizzo di telecamere strategicamente posizionate, al fine di vigilare a distanza un luogo o un bene<sup>3</sup>.

Si tratta, dunque, di raccolta e gestione di immagini, considerate come noto "dati personali" dalla normativa a tutela della *privacy*: ciò impone evidentemente il rispetto della disciplina vigente, cioè il Regolamento UE 679/2016 (GDPR). Le linee guida n. 3/2019, recentemente adottate dal Comitato Europeo per la protezione dei dati – EDPB – riguardano sia i dispositivi video tradizionali, sia quelli c.d. "intelligenti"<sup>4</sup>, e si affiancano ai provvedimenti del Garante ancora in vigore, nelle parti che risultano compatibili con la nuova normativa europea.

In linea di principio, la «*videosorveglianza non è di default una necessità quando esistono altri mezzi per raggiungere la medesima finalità*», quindi prima di decidere di installare un sistema di videosorveglianza occorre sempre valutare a priori se sia possibile adottare misure di sicurezza alternative. Inoltre, in applicazione del principio di minimizzazione dei dati, occorre sempre verificare se la misura sia adeguata e necessaria per le relative finalità (ad esempio, per prevenire danni alla proprietà, a volte è sufficiente un sistema di videosorveglianza che funzioni durante la notte, evitando dunque la ripresa diurna). Ancora, si tenga presente che è obbligatorio avvisare gli avventori che è attivo un sistema di videosorveglianza, posizionando in un luogo visibile e vicino alla telecamera un segnale di avvertimento, cioè un cartello, con le indicazioni previste dalla normativa citata.

---

<sup>2</sup> «*Gli impianti audiovisivi e gli altri strumenti dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori possono essere impiegati esclusivamente per esigenze organizzative e produttive, per la sicurezza del lavoro e per la tutela del patrimonio aziendale e possono essere installati previo accordo collettivo stipulato dalla rappresentanza sindacale unitaria o dalle rappresentanze sindacali aziendali. In alternativa, nel caso di imprese con unità produttive ubicate in diverse province della stessa regione ovvero in più regioni, tale accordo può essere stipulato dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. In mancanza di accordo, gli impianti e gli strumenti di cui al primo periodo possono essere installati previa autorizzazione della sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro o, in alternativa, nel caso di imprese con unità produttive dislocate negli ambiti di competenza di più sedi territoriali, della sede centrale dell'Ispettorato nazionale del lavoro*».

<sup>3</sup> Generalmente lo scopo è scoraggiare atti di vandalismo o furti.

<sup>4</sup> I sistemi di videosorveglianza "intelligenti" sono dotati di *software* che permettono l'associazione di immagini a dati biometrici (ad esempio, il riconoscimento facciale) e la ripresa e la registrazione automatica di comportamenti ed eventi anomali.

Qualora la videosorveglianza sia attivata in un luogo di lavoro, le regole da adottare sono ancora più stringenti, poiché occorre attenersi scrupolosamente a quanto previsto dall'articolo 4 citato: la norma prevede in modo puntuale sia i casi in cui la videosorveglianza è da ritenersi ammissibile, sia le modalità operative con le quali procedere in accordo con i lavoratori.

Ciò che si intende tutelare non è l'interesse personale del singolo lavoratore, ma interessi di carattere collettivo e superindividuale: ci si deve dunque affidare alle rappresentanze sindacali o, in ultima analisi, ad un organo pubblico (Ispettorato del lavoro), escludendo la possibilità che i lavoratori, *uti singuli*, possano o debbano autonomamente provvedere al riguardo. La *ratio* di questa scelta sta nella considerazione che i lavoratori sono sempre "parte debole" del rapporto di lavoro: la diseguaglianza di fatto e la forza economico-sociale del datore di lavoro/imprenditore rappresenta la ragione per la quale la procedura co-determinativa sia da ritenersi sempre inderogabile. Da ciò ne deriva dunque che l'eventuale consenso prestato dal singolo lavoratore, in qualsiasi tempo e modo, non è sufficiente e non vale a scriminare la condotta del datore di lavoro che abbia installato impianti in violazione della norma in esame. Non ha quindi alcuna rilevanza il consenso scritto oppure orale concesso dai singoli lavoratori, in quanto la tutela è apprestata, come detto, per la salvaguardia di interessi collettivi di cui le rappresentanze sindacali sono portatrici in luogo dei lavoratori che, proprio a causa della posizione di svantaggio nella quale versano rispetto al datore di lavoro, potrebbero rendere un consenso viziato.

La norma precisa altresì quali siano le condizioni che giustificano l'installazione di videocamere di sorveglianza e cioè:

- esigenze produttive e organizzative;
- sicurezza del lavoro;
- tutela del patrimonio aziendale.

Chiaramente, sono sicuramente vietate le apparecchiature di videosorveglianza finalizzate al mero controllo a distanza della prestazione lavorativa; il Consiglio di Stato sulla questione ha precisato che «è fatto divieto d'installazione dei sistemi di videosorveglianza in azienda laddove questi favoriscano, per le modalità del loro utilizzo, il diretto e costante controllo sull'attività dei lavoratori».<sup>5</sup>

Sotto il profilo sanzionatorio, in caso di violazione al disposto legislativo, viene prevista una sanzione penale (ammenda) che va da 154,00 a 1.549,00 euro ovvero l'arresto da 15 giorni ad un anno (art. 38 della legge n. 300/1970), salvo che il fatto non costituisca reato più grave.

Il Ministero del lavoro ha precisato che si ritiene violata la norma anche per il solo fatto di aver installato le apparecchiature senza averle successivamente

---

<sup>5</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 05/06/2015 n. 2773.

attivate<sup>6</sup>. La posizione ministeriale si focalizza sul fatto che l'accordo o, in alternativa, l'autorizzazione, debba essere, in ogni caso, propedeutico all'attivazione di un sistema di videosorveglianza e si ribadisce che anche la semplice installazione di impianti non funzionanti o funzionanti in maniera non continuativa o, addirittura, "finti" (evidentemente con scopo dissuasivo) comporta, come sostenuto a più riprese anche dalla Cassazione, una violazione della norma, atteso che la stessa si concretizza anche qualora il comportamento non abbia avuto natura dolosa. Né vale quale esimente la circostanza che il datore abbia informato tutti i lavoratori della esistenza degli impianti video.

Non ha alcuna rilevanza, inoltre, che l'impianto di videosorveglianza sia stato installato al fine di garantire la sicurezza sul lavoro, poiché questo è uno dei fattori che in linea astratta rende possibile l'attivazione dell'impianto stesso, ma sempre nel rispetto di quanto previsto dalla norma, così come, infine, è irrilevante che il datore di lavoro non abbia accesso diretto alle immagini, essendo queste gestite da un soggetto terzo.

Tra le violazioni "più gravi" possiamo annoverare:

- l'installazione di telecamere fisse che inquadrino esclusivamente l'attività svolta dai lavoratori ovvero i luoghi adibiti esclusivamente al godimento della pausa, nonché alla consumazione del pasto;
- l'assenza di esigenze organizzative, produttive, di sicurezza del lavoro e di tutela del patrimonio aziendale che rendono possibile l'installazione degli strumenti di controllo a distanza;
- l'installazione degli impianti in parola a totale insaputa del lavoratore;
- l'installazione di sistemi di controllo che, considerata la relativa collocazione ovvero la specifica funzionalità, siano in grado di raccogliere in via prevalente i dati c.d. "sensibili" (ad esempio, i dati idonei a rilevare le origini razziali, le condizioni sanitarie oppure lo stato di salute).

Il Garante *privacy*, già nel 2013, aveva confermato l'illiceità del trattamento dei dati personali mediante sistemi di videosorveglianza in assenza del rispetto delle garanzie di cui all'articolo 4 citato e nonostante la sussistenza del consenso dei lavoratori.

Le raccomandazioni, ancora oggi valide, possono così sintetizzarsi:

- informazione ai lavoratori della presenza di telecamere e rispetto di quanto previsto dall'articolo 4 in esame,
- nomina di un incaricato della gestione delle video riprese,
- posizionamento delle telecamere verso le "zone a rischio" cercando, nei limiti del possibile, di non collocarle in maniera unidirezionale verso i lavoratori in attività,

---

<sup>6</sup> Ministero del lavoro, nota n. 11241 del 1° giugno 2016: «*la condotta criminosa è rappresentata dalla mera installazione non autorizzata dell'impianto, a prescindere dal suo effettivo utilizzo*».

- conservazione delle immagini per un periodo temporale limitato (fatte salve specifiche esigenze),
- avvertenza che una eventuale implementazione degli strumenti di controllo sarà soggetta ad una nuova autorizzazione o ad un nuovo accordo collettivo.

Recentemente il Garante è nuovamente intervenuto con una nota del 17 ottobre 2019, commentando una sentenza della Corte Europea<sup>7</sup>: in quel caso specifico, l'esistenza di un sospetto ragionevole e circostanziato circa la commissione di gravi illeciti contro il patrimonio aziendale ha giustificato la violazione compiuta dal datore di lavoro, che non aveva preventivamente avvisato i lavoratori della possibilità di essere sottoposti a videosorveglianza anche negli spazi aziendali, ove poi si sono realizzate le condotte illecite.

Il Garante per la privacy, Antonello Soro, ha "sfruttato" l'occasione per precisare che: *«L'installazione di telecamere nascoste sul luogo di lavoro è stata infatti ritenuta ammissibile dalla Corte solo perché, nel caso che le era stato sottoposto, ricorrevano determinati presupposti: vi erano fondati e ragionevoli sospetti di furti commessi dai lavoratori ai danni del patrimonio aziendale, l'area oggetto di ripresa (peraltro aperta al pubblico) era alquanto circoscritta, le videocamere erano state in funzione per un periodo temporale limitato, non era possibile ricorrere a mezzi alternativi e le immagini captate erano state utilizzate soltanto a fini di prova dei furti commessi. La videosorveglianza occulta è, dunque, ammessa solo in quanto extrema ratio, a fronte di "gravi illeciti" e con modalità spazio-temporali tali da limitare al massimo l'incidenza del controllo sul lavoratore. Non può dunque diventare una prassi ordinaria. Il requisito essenziale perché i controlli sul lavoro, anche quelli difensivi, siano legittimi resta dunque, per la Corte, la loro rigorosa proporzionalità e non eccedenza: capisaldi della disciplina di protezione dati la cui "funzione sociale" si conferma, anche sotto questo profilo, sempre più centrale perché capace di coniugare dignità e iniziativa economica, libertà e tecnica, garanzie e doveri».*

Qualora un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, soggetto alla vigilanza del Vescovo, intenda installare un sistema di videosorveglianza, dovrà attenersi scrupolosamente alla normativa di riferimento, con estrema cautela e nel rispetto di quanto previsto dallo Statuto dei lavoratori qualora si tratti di un ambiente di lavoro. Si suggerisce, a tal proposito, di affidarsi al proprio consulente del lavoro e a tecnici competenti che possano valutare le motivazioni e le condizioni necessarie, nel rispetto della disciplina vigente, contattando se necessario i competenti Uffici di Curia.

---

<sup>7</sup> Corte di Strasburgo, Grande Camera, sentenza López Ribalda c. Spagna n. 2 del 17 ottobre 2019.



## I CONTRATTI DI COLLABORAZIONE

### 1. IL RAPPORTO DI LAVORO E LA SUA NATURA GIURIDICA

Forse non è a tutti chiaro quali siano i *contratti di collaborazione* (in origine chiamati co.co.co).

Per capire meglio queste tipologie contrattuali, aiuta fare un passo indietro ed esaminare la natura giuridica dei rapporti di lavoro.

La prima cosa utile da sapere è che ciò che connota un rapporto di lavoro come "autonomo" o "subordinato" (cioè "dipendente") non è l'oggetto dell'attività, ma la modalità di svolgimento di questa.

Ogni attività economicamente rilevante può essere oggetto sia di un rapporto di lavoro subordinato, sia di un rapporto di lavoro autonomo. Si faccia l'esempio della prestazione medica: può essere resa da un medico alle dipendenze di un ospedale pubblico (o di una clinica privata) o resa dal medesimo medico autonomamente come libero professionista. L'oggetto dell'attività è lo stesso, ma cambia il modo in cui la prestazione medica si svolge.

Il *lavoratore subordinato* è definito dall'articolo 2094 del codice civile come colui che «*si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore*».

Il *lavoratore autonomo*, invece, è colui che, ai sensi dell'articolo 2222 del codice civile «*si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente*».

Dunque, il distinguo tra lavoro autonomo e subordinato non è l'attività svolta, e si deve far riferimento alle modalità concrete di esecuzione di questa:

- se vi è "dipendenza" da parte del prestatore d'opera e "direzione" da parte di un soggetto che gli sta "sopra" – l'imprenditore – il rapporto è da qualificarsi come subordinato;

- se l'attività è eseguita in autonomia dal lavoratore, in particolare sul piano decisionale ed organizzativo, abbiamo un caso di lavoro autonomo.

Ai fini della qualificazione di un rapporto di lavoro subordinato, la giurisprudenza ha individuato alcuni indicatori, quali l'esecuzione personale della prestazione, la dotazione di strumenti da parte del datore di lavoro, lo svolgimento dell'attività in assenza di autonomia decisionale, a favore, invece, della soggezione del prestatore alle direttive provenienti dal datore di lavoro, l'inserimento nella compagine aziendale, la durata del rapporto, l'assenza di rischio economico, la modalità e la continuità dell'erogazione del compenso, la regolamentazione dell'orario di lavoro, l'indicazione del luogo di lavoro, l'obbligo di giustificare le assenze e di richiedere le ferie, l'esclusività della prestazione<sup>1</sup>.

Sintetizzando, il lavoratore subordinato svolge la propria prestazione sottoposto al potere direttivo, disciplinare e di controllo del datore di lavoro.

Oltre al lavoro subordinato e a quello autonomo, la legge n. 533/1973, modificando l'articolo 409, numero 3 del codice di procedura civile, ha delineato la forma della c.d. parasubordinazione: le norme relative alla competenza del giudice del lavoro si applicano anche ai «*rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato*».

In pratica, il lavoro parasubordinato è una forma *intermedia* tra la subordinazione e il contratto di natura autonoma:

- da una parte, il collaboratore, al pari del lavoratore autonomo, nello svolgere la propria prestazione non è soggetto al potere direttivo del committente, con il quale deve comunque coordinarsi;
- dall'altra, la sua attività è continuativamente prestata a favore di un determinato soggetto.

Distingueremo, dunque, un collaboratore coordinato e continuativo

---

<sup>1</sup> La Suprema Corte di Cassazione, infatti, ricorda che «*ai fini della distinzione tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, l'elemento della subordinazione (ossia della sottoposizione al potere direttivo, disciplinare e di controllo del datore di lavoro) costituisce una modalità d'essere del rapporto, desumibile da un insieme di circostanze che devono essere complessivamente valutate da parte del giudice del merito e ciò in particolare nei rapporti di lavoro aventi natura professionale o intellettuale ed indipendentemente da una iniziale pattuizione scritta sulle modalità del rapporto; nella qualificazione del rapporto il giudice non può, pertanto, prescindere dal concreto riferimento alle modalità di espletamento dello stesso e in particolare da elementi sussidiari, che egli stesso deve individuare, quali l'autonoma gestione dal lavoro da parte del lavoratore, l'assoggettamento o meno a direttive programmatiche, l'accettazione del rischio derivante dal mancato espletamento dell'attività lavorativa al fine di fruire di periodi di riposo.*» (Cass. Civ. sez. lav., sentenza 26.8.2013, n. 19568).

da un lavoratore autonomo, ad esempio, perché lo spazio decisionale circa il merito dell'attività da svolgere trova un limite nella necessità di coordinamento con il committente (da qui la diffusione del nome collaborazione coordinata e continuativa, con sigla co.co.co). Di contro, il committente non può stabilire le modalità organizzative della prestazione (es. durata giornaliera o orario esatto della prestazione), né, tantomeno, può esercitare il consequenziale potere disciplinare in caso di inadempimenti del collaboratore. In questa situazione, dunque, non si applica la disciplina delle tutele per l'ipotesi di licenziamento.

C'è un concetto importante da sottolineare per meglio comprendere il seguito della trattazione: la norma citata indica espressamente che la prestazione deve essere *prevalentemente personale*. Ciò significa che un collaboratore coordinato e continuativo (co.co.co.) è tale anche se si avvale a sua volta dell'aiuto di altre persone, pur dovendo rimanere l'attività da lui direttamente svolta la parte più preponderante dell'opera completa.

## **2. LA LEGGE BIAGI, LA RIFORMA DEL C.D. JOBS ACT CON L'ARTICOLO 2 DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 81/2015 E IL C.D. DECRETO DIGNITÀ**

Il rapporto di lavoro parasubordinato è sempre stato disciplinato in modo frammentario, sotto specifici e determinati aspetti (es. profilo previdenziale, competenza giurisdizionale, etc.).

Le co.co.co si sono effettuate secondo il modello originario sino al 2003, con l'entrata in vigore della cosiddetta Legge Biagi. Da quel momento questo contratto è stato ricondotto alla forma "a progetto" (pertanto si passò dalla collaborazione coordinata e continuativa ai co.co.pro., contratti di collaborazione a progetto).

L'articolo 61 del decreto legislativo n. 276/2003 infatti aveva introdotto l'ipotesi del contratto di collaborazione a progetto (co.co.pro.), disponendo che «*i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa prevalentemente personale e senza vincolo di subordinazione, di cui all'articolo 409, numero 3), del codice di procedura civile, devono essere riconducibili a uno o più progetti specifici determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore. Il progetto deve essere funzionalmente collegato a un determinato risultato finale e non può consistere in una mera riproposizione dell'oggetto sociale del committente, avuto riguardo al coordinamento con l'organizzazione del committente e indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione dell'attività lavorativa. Il progetto non può comportare lo svolgimento di compiti meramente esecutivi e ripetitivi [...]*».

In breve, la Riforma Biagi ricollegava il contratto di collaborazione parasubordinato alla sussistenza di un progetto specifico, distinto dall'attività

ordinariamente svolta dall'azienda, al quale veniva assegnato in via esclusiva il collaboratore esterno.

Tale disciplina, oggetto di plurime pronunce interpretative giurisprudenziali, è stata abrogata e sostituita in occasione della riforma del *Jobs Act*.

Il decreto legislativo n. 81/2015 è, infatti, intervenuto in materia e, premesso che «*il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro*» (art. 1, co. 1), il successivo articolo 2, rubricato «*collaborazioni organizzate dal committente*», ha previsto, nella sua formulazione originaria, che «*a far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro*» (art. 2, co. 1).

Bisogna subito evidenziare che, per espressa previsione di legge, restano espressamente escluse – rimanendo pertanto rapporti parasubordinati genuini a cui si applica la relativa disciplina – le collaborazioni per le quali gli accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale prevedono discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore; le collaborazioni prestate nell'esercizio di professioni intellettuali per le quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali (es. gli avvocati); le attività prestate nell'esercizio della loro funzione dai componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società e dai partecipanti a collegi e commissioni; le collaborazioni rese a fini istituzionali in favore delle associazioni e società sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali, alle discipline sportive associate e agli enti di promozione sportiva riconosciuti dal C.O.N.I. (art. 2, co. 2).

Successivamente, il decreto legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96 (Decreto Dignità), ha escluso dal campo di applicazione anche i contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni e quelli a tempo determinato stipulati dalle università private, incluse le filiazioni di università straniere, istituti pubblici di ricerca, società pubbliche che promuovono la ricerca e l'innovazione ovvero enti privati di ricerca e lavoratori chiamati a svolgere attività di insegnamento, di ricerca scientifica o tecnologica, di trasferimento di *know-how*, di supporto all'innovazione, di assistenza tecnica alla stessa o di coordinamento e direzione della stessa.

Ferme tali eccezioni, con il primo comma della norma in esame, il Legislatore ha introdotto nell'ordinamento italiano il principio della *etero-organizzazione*, ovvero la sottoposizione del lavoratore alle indicazioni del committente in merito al luogo e ai tempi di lavoro.

Tale concetto è distinto da quello di *etero-direzione*, tipico del rapporto di lavoro subordinato e che si estrinseca nell'esercizio dei poteri datoriali su ogni aspetto del rapporto di lavoro (si pensi, in particolare, all'esercizio del potere disciplinare). In altre parole, l'*etero-organizzazione* è un concetto più blando dell'*etero-direzione* che, invece, è più incisivo e pregnante. L'*etero-organizzazione* concerne, infatti, solo gli aspetti meramente organizzativi dello svolgimento dell'attività lavorativa, in sintesi: orario e luogo di lavoro.

Ebbene, la novità è che, alla luce dell'*incipit* del comma 1 dell'articolo 2, anche alla collaborazione *etero-organizzata* deve applicarsi la disciplina del rapporto di lavoro subordinato: in altre parole, la disciplina del rapporto di lavoro subordinato si applica non più solo a quello *etero-diretto*, ma è sufficiente che la prestazione sia resa in modo personale e continuativo, e in un quadro organizzativo di tempi e di luoghi dettati dal datore di lavoro<sup>2</sup>.

### 3. LA GIG ECONOMY, I RIDERS E LA GIURISPRUDENZA

In contemporanea alla discussione parlamentare sulla riforma del *Jobs Act*, ha preso forma anche in Italia la c.d. *Gig Economy*<sup>3</sup>.

La questione dei *riders* (quelli che "cavalcano" biciclette o motorini, per esempio per consegnare cibo a domicilio dai propri ristoranti preferiti) e, in generale, dei lavoratori che prestano la propria manodopera per il tramite delle piattaforme digitali (di solito, chi ordina un piatto, lo fa tramite una *app* sul cellulare) è stata oggetto di esame giurisprudenziale, oltre che politico. I giudici, infatti, sono stati chiamati ad esaminare e a pronunciarsi sulla portata e il campo di applicazione dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 81/2015.

Il primo caso noto in cui i giudici si sono occupati della domanda di riqualificazione del rapporto di lavoro in senso subordinato è stato il caso dei *riders* di Foodora.

---

<sup>2</sup> Per completezza, si evidenzia che, a differenza dell'art. 409 n. 3 codice di procedura civile che prevede che la prestazione sia "*prevalentemente personale*", l'art. 2, co. 1 del decreto legislativo n. 81/2015, nella sua formulazione originaria, specificava che la prestazione doveva essere "*esclusivamente personale*". Nel primo caso il collaboratore può avvalersi dell'aiuto di altre persone; nel secondo caso, il lavoratore sarebbe stato considerato subordinato solo se per lo svolgimento dell'attività non si fosse avvalso dell'aiuto di nessun'altra persona. Vedremo di seguito come questo distinguo è venuto di nuovo meno con la recente modifica legislativa del novembre 2019.

<sup>3</sup> L'espressione trova origine nello *slang* inglese americano, dove "*gig*" significa lavoretto.

Senza voler ora soffermarsi ad esaminare le sentenze, si sappia solo che il Tribunale di Torino<sup>4</sup> ha in prima istanza rigettato il ricorso dei lavoratori, ritenendo che i ricorrenti non avessero dimostrato di essere soggetti sia all'etero-direzione che all'etero-organizzazione.

La pronuncia ha ricevuto diverse critiche proprio sulla motivazione del rigetto del ricorso, in quanto, ai fini della qualificazione del rapporto di lavoro come subordinato, la norma non richiede la prova di entrambi i concetti, ma, anzi, la portata innovativa della riforma del *Jobs Act* è proprio che al lavoratore è richiesta la sola prova dell'etero-organizzazione. Colui che dimostra di essere stato etero-diretto ha già dimostrato di per sé la sussistenza di tutti gli elementi sufficienti e necessari integranti il regime subordinato – si è, infatti, detto che il concetto di etero-direzione include di fatto anche l'etero-organizzazione –. Colui che, invece, dimostra di essere stato etero-organizzato, a mente della norma introdotta nel 2015, non deve provare la sussistenza di ulteriori indici di subordinazione.

Ad ogni modo, la pronuncia è stata impugnata innanzi alla Corte d'Appello di Torino<sup>5</sup>, la quale ha riformato la sentenza del Tribunale di primo grado. Nel merito della propria decisione, la Corte d'Appello ha ipotizzato la possibile sussistenza nell'ordinamento giuslavoristico italiano di quattro tipologie di rapporto di lavoro:

- quello subordinato “puro” di cui all'articolo 2094 c.c.,
- le collaborazioni coordinate e continuative (e prevalentemente personali) di cui all'articolo 409 c.p.c.,
- il lavoro autonomo “puro” di cui all'articolo 2222 c.c. e, infine,
- il lavoro etero-organizzato di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 81/2015.

Conseguentemente, a parere della Corte di Appello il rapporto di lavoro esaminato non doveva essere riqualficato come subordinato a tempo indeterminato, né allo stesso si doveva applicare l'intera disciplina del rapporto di lavoro subordinato, ma solo alcune parti di questa e, nello specifico, le norme relative a sicurezza, igiene, retribuzione diretta e differita (il TFR), limiti di orario, ferie e previdenza. La mancata applicazione indistinta della disciplina del rapporto di lavoro subordinato comportava, secondo la prospettazione della Corte di Appello, l'esclusione delle tutele in caso di licenziamento.

Il caso è, infine, arrivato innanzi alla Corte di Cassazione, la quale, recentissimamente, si è pronunciata. La sentenza n. 1663/2020, pubblicata il 24 gennaio scorso, pur modificando parzialmente la motivazione della sentenza impugnata, conferma il risultato a cui era giunta la Corte di Appello di Torino.

---

<sup>4</sup> Tribunale di Torino, sentenza dell'11 aprile 2018, n. 778.

<sup>5</sup> Corte di Appello di Torino, sentenza del 4 febbraio 2019, n. 26.

La Suprema Corte di Cassazione nega che sia stata istituita una nuova tipologia di rapporto di lavoro, e interpreta l'articolo 2 del decreto legislativo n. 81/2015 nel senso di applicazione dell'intero sistema di protezioni dei lavoratori subordinati (dai riposi ai licenziamenti), anche per i lavoratori che non sono – né formalmente, né sostanzialmente – subordinati "puri", ma sono solo etero-organizzati.<sup>6</sup>

#### 4. LA MODIFICA LEGISLATIVA DEL NOVEMBRE 2019

Nel frattempo, anche il Legislatore è intervenuto e con il decreto legge del 3 settembre 2019, n. 101, convertito in legge del 2 novembre 2019, n. 128:

- è stato introdotto nel decreto legislativo n. 81/2015 l'articolo 47-bis,
- ed è stato modificato l'articolo 2 del citato decreto.

Quanto alla prima modifica, il nuovo Capo V-bis sulla tutela del lavoro tramite piattaforme digitali, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, individua i livelli minimi di tutela per i lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore, attraverso piattaforme anche digitali. Il Legislatore si è premunito anche di definire che cosa si dovesse intendere per *piattaforme digitali*, individuate come «*i programmi e le procedure informatiche utilizzati dal committente che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, sono strumentali alle attività di consegna di beni, fissandone il compenso e determinando le modalità di esecuzione della prestazione*».

A conferma, è stato profondamente modificato anche l'articolo 2 – rubricato, si ricorda, "*collaborazioni organizzate dal committente*" –: non è più richiesto che la prestazione sia *esclusivamente personale*, ma è sufficiente che lo sia in modo *prevalente*; viene meno il riferimento all'organizzazione del tempo e del luogo di lavoro; viene specificato che la norma si applica anche a quelle prestazioni le cui modalità di esecuzione siano organizzate mediante piattaforme anche digitali.

In sostanza il Legislatore del 2019 definisce i *riders* – e, in generale, i lavoratori della *Gig Economy* – dei lavoratori autonomi etero-organizzati e afferma che ai rapporti di lavoro etero-organizzati si applicherà la disciplina del rapporto di lavoro subordinato.

Così scompare quel principio di distinzione tra collaborazione coordinate e continuative, a cui si applica la disciplina del rapporto di collaborazione, e rapporti di lavoro etero-organizzati, ai quali si sarebbe dovuta applica-

---

<sup>6</sup> P. Ichino in <https://www.lavoce.info/archives/63179/gli-effetti-della-sentenza-della-cassazione-sul-lavoro-dei-rider>.

re – a mente dell’articolo 2, co. 1 del decreto legislativo n. 81/2015 originario – la disciplina del rapporto di lavoro subordinato.

Tuttavia, ciò crea un altro problema: mentre per coloro che lavorano per il tramite di piattaforme digitali il riconoscimento della disciplina del rapporto subordinato è determinato per legge, i collaboratori coordinati e continuativi rimangono “scoperti”: se il singolo lavoratore riesce a dimostrare di essere stato etero-organizzato potrà avvalersi del disposto di cui all’articolo 2 del decreto legislativo n. 81/2015, diversamente rientrerà nell’ipotesi del lavoratore autonomo “puro” ex articolo 2222 c.c., con conseguente applicazione della relativa disciplina.

## **EMERSIONE DEL LAVORO IRREGOLARE**

La realtà dei flussi migratori, unita alla posizione geografica del nostro Paese, fa sì che la questione della regolarizzazione delle presenze di persone extracomunitarie in Italia sia sempre di attualità.

Purtroppo sul tema la politica italiana degli ultimi anni ha dato il peggio di sé (arrivando perfino a rinunciare a una legge che avrebbe consentito di far diventare anche formalmente italiani i tanti ragazzi nati e cresciuti qui e che in Italia e non più nei paesi di origine dei loro genitori hanno tutti i loro riferimenti culturali e linguistici).

Parecchi anni dopo l'ultima sanatoria (del 2012) ci è voluta questa terribile pandemia a ricordare perfino alla inerte politica italiana che in caso di problemi di salute pubblica è molto meglio avere presenze regolari e integrate sul territorio, a capire che la paralisi dell'agricoltura consiglia di avere mano d'opera in regola e che gli anziani da accudire e gli aiuti alle famiglie sono sempre più necessari.

Da qui il recente intervento contenuto nel cosiddetto Decreto Rilancio (n. 34 del 19 maggio 2020), all'articolo 103, volto a favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari in alcuni settori e ad introdurre per i cittadini stranieri (in presenza di determinate condizioni), la possibilità di richiedere un permesso di soggiorno temporaneo con modalità più snelle di quelle ordinarie.

Nello specifico, le tre possibilità previste dalla nuova normativa sono così riassumibili:

- a) la conclusione di un contratto di lavoro subordinato *ex novo*, che si svolga nei settori individuati dalla normativa, con cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea (i.e. extracomunitari), presenti sul territorio nazionale da prima dell'8 marzo 2020 e che non se ne siano allontanati successivamente;
- b) l'emersione di un rapporto di lavoro irregolare in corso, nei settori individuati dalla normativa, con cittadini italiani o stranieri presenti sul territorio

nazionale da prima dell'8 marzo 2020 e che non ne siano stati allontanati successivamente;

- c) la richiesta da parte di cittadini stranieri di un permesso di soggiorno temporaneo della durata di sei mesi dalla presentazione dell'istanza, allorché:
- abbiano un permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019 che non sia stato rinnovato né convertito;
  - siano presenti in Italia da prima dell'8 marzo 2020, senza essersi allontanati successivamente;
  - abbiano svolto attività lavorativa, in particolare modo se debitamente comprovata, prima del 31.10.2019, nei settori individuati dalla normativa.

È prevista altresì la possibilità per lo straniero, che nel mentre abbia reperito un contratto di lavoro in determinati settori, di poter successivamente convertire il permesso di soggiorno temporaneo semestrale così acquisito in un permesso di soggiorno per lavoro subordinato.

## **1. AMBITI DI APPLICAZIONE**

L'ambito applicativo di tale nuova normativa è limitato ad alcuni settori produttivi:

- a) l'agricoltura, l'allevamento e la zootecnia, la pesca e l'acquacoltura e attività connesse;
- b) l'assistenza alla persona per sé stessi o per componenti della propria famiglia, ancorché non conviventi, affetti da patologie o *handicap* che ne limitino l'autosufficienza;
- c) il lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare.

In relazione alle attività di assistenza alla persona o di sostegno al bisogno familiare, sono equiparate ai datori di lavoro domestico persona fisica anche alcune particolari persone giuridiche, ossia:

- le convivenze di comunità religiose (conventi e seminari);
- le convivenze militari (caserme, comandi e stazioni), che hanno lavoratori addetti al servizio diretto e personale dei conviventi;
- le comunità senza fini di lucro (orfanotrofi e i ricoveri per anziani il cui fine è prevalentemente assistenziale), qualunque sia il numero dei componenti. Tra le predette comunità rientrano le case-famiglia per soggetti portatori di disabilità, quelle per il recupero dei tossicodipendenti, per l'assistenza gratuita a fanciulli anziani e ragazze madri, le comunità focolari, le convivenze di sacerdoti anziani cessati dal ministero parrocchiale o dal servizio diocesano.

Non rientrano, invece, in tali ipotesi: gli alberghi, le pensioni, gli affittacamere e le cliniche private; i collegi-convitti, anche se esercitati senza fine di lucro, perché la convivenza non è fine a sé stessa, ma mezzo per conseguire finalità educative.

In data 29 maggio 2020, è poi stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto ministeriale 27 maggio 2020.

## **2. PRESENTAZIONE DELLE ISTANZE**

Questo decreto attuativo, che consta di 14 articoli, fornisce spiegazioni sulle tempistiche di presentazione delle istanze per i diversi tipi di emersione (regolarizzazione/assunzione di lavoratori Extra Ue, regolarizzazione lavoratori italiani o comunitari, permessi di soggiorno temporaneo) e definisce nel dettaglio i requisiti dei datori e dei lavoratori e le relative procedure.

Il decreto attuativo cerca di porre una piccola "pezza" alla limitazione a soli tre ambiti lavorativi della regolarizzazione/emersione (apparendo irragionevole l'esclusione di altre attività in cui pure sono occupati molti lavoratori sommersi, come l'edilizia, la logistica, la ristorazione, il tessile ecc.) poiché amplia la platea a tutte le "attività connesse" individuate con i codici Ateco nell'allegato 1 del medesimo decreto.

Sono seguite, poi, a maggior chiarimento su requisiti e procedure:

- la Circolare del Ministero dell'interno Dipartimento libertà civili ed immigrazione del 30 maggio 2020;
- la Circolare del Ministero dell'interno Dipartimento pubblica sicurezza del 30 maggio 2020;
- la Circolare dell'Inps n. 68 del 31 maggio 2020 con la quale sono state fornite le prime istruzioni operative relative alle modalità con cui possono essere presentate le istanze di competenza all'Inps ed individuati i datori di lavoro destinatari e i requisiti reddituali che questi devono possedere per poter presentare l'istanza di emersione di un rapporto di lavoro subordinato;
- il Messaggio n. 2327 del 4 giugno 2020, che contiene le indicazioni pratiche per il pagamento dell'F24 per il versamento del contributo forfettario per la procedura;
- il decreto legge 16 giugno 2020 n. 52, che all'articolo 3 ha previsto la proroga dei termini di presentazione delle domande fino al 15 agosto 2020;
- le FAQ emanate dal Ministero (<https://www.interno.gov.it/it/speciali/emersione-dei-rapporti-lavoro>).

Vi sono dunque tre differenti procedure che regolano la presentazione delle domande in base ai soggetti interessati.

La prima procedura prevede la presentazione presso lo Sportello Unico per l'immigrazione istituito nelle prefetture per quanto riguarda i datori di lavoro operanti nei settori indicati che presentano istanza in favore di cittadini extracomunitari.

La Circolare del Dipartimento per le libertà civili e l'Immigrazione del 30 maggio 2020 fornisce le indicazioni operative.

I datori di lavoro devono essere cittadini italiani, cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea o stranieri titolari di permesso di soggiorno UE di lungo periodo. Devono possedere, per i settori produttivi agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e attività connesse, un reddito imponibile minimo non inferiore a 30.000 euro.

Per i settori del lavoro domestico o di assistenza alla persona, il reddito deve essere non inferiore a 20.000 euro, in caso di nucleo familiare composto da un solo soggetto percettore di reddito, e non inferiore a 27.000 euro, in caso di nucleo familiare composto da più soggetti conviventi.

Per quanto riguarda i lavoratori, si tratta di cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea presenti in Italia, quindi indipendentemente dal fatto che la loro presenza sia o meno regolare, e quindi, che abbiano o meno un permesso di soggiorno in corso di validità.

I cittadini stranieri devono essere stati sottoposti a rilievi fotodattiloscopici prima dell'8 marzo 2020 e non aver lasciato il territorio nazionale dopo tale data; o aver soggiornato in Italia prima dell'8 marzo 2020 come risulta dalla dichiarazione di presenza o di documentazione di data certa proveniente da organismi pubblici o privati che svolgono una funzione o un'attribuzione pubblica o un servizio pubblico (es. cartelle cliniche, certificazioni rilasciate da aziende sanitarie pubbliche, tessere di trasporto nominative, dichiarazioni della propria ambasciata o consolato ecc.) e non devono aver lasciato l'Italia dopo l'8 marzo 2020 (circostanza che si presume, salvo prova contraria).

Le istanze devono essere presentate esclusivamente con modalità informatiche dal 1° giugno al 15 agosto 2020, dalle ore 7:00 alle 22:00, sull'applicativo accessibile all'indirizzo, <https://nullaostalavoro.dlci.interno.it/> utilizzando il sistema di identificazione digitale SPID e seguendo le istruzioni presenti sul manuale utente disponibile sul medesimo sito web.

È disponibile un *tutorial* per guidare gli utenti alla compilazione delle istanze.

Prima della presentazione della domanda il datore di lavoro dovrà provvedere al pagamento del contributo forfettario, pari a euro 500,00 per ciascun lavoratore, utilizzando il modello F24 (REDT 2020) disponibile presso gli sportelli bancari, gli uffici postali o da scaricare dal sito dell'Agenzia delle entrate.

Lo Sportello Unico per l'immigrazione, dopo aver verificato l'istanza e acquisiti i pareri favorevoli della Questura e dell'Ispettorato territoriale del lavoro, convocherà le parti per l'esibizione della documentazione necessaria all'emersione e la stipula del contratto di soggiorno. Contestualmente, lo Sportello provvederà all'invio della comunicazione obbligatoria di assunzione e alla consegna al lavoratore del modello per la richiesta di permesso di soggiorno per lavoro subordinato, che dovrà essere poi inviato alla Questura tramite gli uffici postali.

La seconda procedura prevede la presentazione presso l'Inps, per quanto riguarda la dichiarazione di sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare già in corso con cittadini italiani o comunitari.

L'Inps ha fornito le prime istruzioni operative con la Circolare n. 68 del 31 maggio 2020 specificando, dopo averne elencato il contenuto, che la domanda può essere presentata, esclusivamente in modalità telematica, tramite il servizio dedicato presente all'interno del portale dell'Istituto alla pagina [www.inps.it](http://www.inps.it), a decorrere dal 1° giugno 2020 e sino al 15 agosto 2020.

Il rapporto di lavoro subordinato irregolare oggetto dell'istanza deve essere iniziato in data antecedente al 19 maggio 2020 (data di pubblicazione del D.L. n. 34/2020) e deve risultare ancora in essere alla data di presentazione dell'istanza. La durata del rapporto di lavoro in essere tra le parti deve essere indicata nella domanda inoltrata dal datore di lavoro.

I datori di lavoro interessati devono inoltrare l'istanza per la dichiarazione della sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare previo pagamento di un contributo forfettario di 500,00 euro per ciascun lavoratore. Le modalità operative per procedere al suddetto pagamento sono specificate nel messaggio dell'Inps n. 2327 del 4 giugno 2020.

La terza modalità prevede la presentazione presso la Questura per quanto riguarda la richiesta da parte dello straniero del permesso temporaneo di soggiorno.

Le indicazioni operative sono contenute nella circolare del dipartimento della Pubblica sicurezza del 30 maggio 2020.

La richiesta di permesso va effettuata al Questore della provincia in cui lo straniero dimora, a partire dal 1° giugno e fino al 15 luglio 2020, esclusivamente per il tramite degli Uffici Postali dedicati, inoltrando l'apposito *kit* postale, compilato e sottoscritto a cura dell'interessato, contenente la documentazione necessaria per la definizione del procedimento amministrativo. L'istanza, corredata di copia del passaporto o altro documento equipollente ovvero della attestazione d'identità rilasciata dalla Rappresentanza diplomatica del proprio Paese d'origine, dovrà altresì contenere la documentazione

ritenuta idonea dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali a comprovare lo svolgimento dell'attività lavorativa, negli specifici settori di attività. L'onere del servizio è fissato a 30 euro.

Prima della presentazione della domanda il richiedente dovrà provvedere al pagamento del contributo forfettario, pari a euro 130,00 a copertura degli oneri per la procedura.

A conclusione dell'attività istruttoria avviata presso la Questura, ottenuto il favorevole riscontro da parte del competente Ispettorato nazionale del lavoro in ordine alla verifica del pregresso svolgimento dell'attività lavorativa nei già menzionati settori di attività, allo straniero sarà rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo, valido solo nel territorio nazionale, in formato cartaceo, non rinnovabile, della durata di sei mesi a partire dalla data di presentazione dell'istanza presso l'Ufficio postale.

Entro il termine della durata del permesso di soggiorno temporaneo, lo straniero potrà depositare presso gli Uffici postali dedicati apposita istanza per la conversione del titolo temporaneo in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, esibendo un contratto di lavoro subordinato, ovvero documentazione retributiva e previdenziale comprovante lo svolgimento dell'attività lavorativa nell'ambito dei citati settori di attività.

### **3. REQUISITI DI REDDITO**

Per poter accedere alla sanatoria, il datore di lavoro persona fisica, ente o società deve essere in possesso di un reddito imponibile o di un fatturato risultante dall'ultima dichiarazione dei redditi o dal bilancio di esercizio precedente non inferiore a 30.000 euro annui.

Per la dichiarazione di emersione di un lavoratore addetto al lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare o all'assistenza alla persona per sé stessi o per componenti della propria famiglia, ancorché non conviventi, il reddito imponibile del datore di lavoro non può essere inferiore a:

- 20.000 euro annui, in caso di nucleo familiare composto da un solo soggetto percettore di reddito;
- 27.000 euro annui, in caso di nucleo familiare inteso come famiglia anagrafica composta da più soggetti conviventi.

In merito al requisito reddituale è bene tenere presente che:

- il coniuge ed i parenti entro il 2° grado possono concorrere alla determinazione del reddito anche se non conviventi;
- ai fini della valutazione della disponibilità economica, il datore di lavoro può certificare anche un reddito esente da dichiarazione annuale e/o Certificazione Unica;

- i requisiti reddituali non si applicano al datore di lavoro affetto da patologie o disabilità che ne limitano l'autosufficienza e che presenti domanda per l'emersione di un unico lavoratore addetto alla sua assistenza (serve un certificato antecedente alla domanda da parte del medico di base o di una struttura pubblica).

#### **4. IMPEDIMENTI**

Le condanne, riportate negli ultimi 5 anni, anche non definitive, comprese quelle per patteggiamento, legate all'immigrazione, allo sfruttamento della prostituzione anche minorile e all'intermediazione illecita e allo sfruttamento del lavoro irregolare da parte del datore di lavoro escludono la possibilità di ottenere la regolarizzazione del rapporto di lavoro. Costituiscono, invece, cause di rigetto (e non di inammissibilità) della regolarizzazione del rapporto la mancata sottoscrizione del contratto di soggiorno ovvero la mancata assunzione del lavoratore (salvo cause indipendenti dalla volontà del datore di lavoro).

È evidente che tale meccanismo ancora una volta risulta congeniato a discapito del lavoratore il quale, si troverebbe nella situazione per la quale, nonostante abbia lavorato per mesi per un datore di lavoro al pari di un lavoratore subordinato ma senza alcuna tutela, si vedrebbe escludere la possibilità del riconoscimento delle tutele offerte dalla norma per esclusiva responsabilità del datore di lavoro.

L'adesione alla procedura di cui all'articolo 103 del Decreto Rilancio, comporta per l'istante (datore o lavoratore) la sospensione dei provvedimenti penali ed amministrativi relativamente a lavoro nero ed ingresso irregolare nel territorio dello Stato. La sospensione del processo opera, quindi, in automatico con l'entrata in vigore della norma e permane per tutta la durata del procedimento di regolarizzazione ovvero sino al 15 luglio 2020.

La sospensione cessa qualora non venga presentata l'istanza, ovvero intervenga il rigetto o l'archiviazione della medesima. Verranno comunque archiviati gli aspetti penali e amministrativi se la non conclusione è a causa di forza maggiore, se l'esito negativo del procedimento derivi da cause indipendenti dalla volontà o dal comportamento del datore medesimo.

#### **5. CONCLUSIONI**

L'impressione è di un provvedimento che è uscito a maglie strettissime dalla disomogenea compagine governativa (con la assurda limitazione a tre

soli settori nonché a requisiti di dimostrazione della presenza sul territorio italiano molto selettivi) e che poi via via sta cercando di trovare un'applicazione la più estesa possibile tramite la normazione successiva e secondaria (inclusa da ultimo l'estensione del termine di presentazione dal 15 luglio al 15 agosto anche visto l'avvio faticoso della presentazione delle istanze). Si poteva certamente fare di più, ma è un primo passo, a cui si spera ne seguano altri più importanti e decisi.

## MISURE DI SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA IN EMERGENZA COVID-19

Nel lungo periodo di pandemia che ha afflitto la nostra Nazione ed in particolar modo la Lombardia, una delle Regioni più colpite dal *virus*, la famiglia, a causa dell'attuazione delle rigorose misure di contenimento del *virus*, ha pagato il prezzo più caro, vivendo spesso situazioni di temporanea difficoltà lavorativa e familiare destinate ad incidere negativamente sul reddito complessivo del nucleo.

Ed ecco che nei mesi di emergenza epidemiologica si sono susseguiti vari provvedimenti d'urgenza del Governo che, fra le altre cose, hanno previsto misure e contributi straordinari per il sostegno alle famiglie.

In linea di massima per usufruire dei vari benefici occorre fare domanda *online* (sul sito della Regione o del Comune di residenza, dell'Agenzia delle entrate o dell'Inps a seconda della competenza) utilizzando la propria identità digitale, cosiddetta SPID oppure la CRS (carta regionale dei servizi/ tessera sanitaria regionale).

Di seguito, credendo di fare cosa utile, l'indicazione delle suddette misure di sostegno che, tuttavia, non ha carattere esaustivo, attesa la costante e continua evoluzione dei provvedimenti normativi.

### **1. REDDITO DI EMERGENZA**

Il Reddito di Emergenza è il nuovo strumento, previsto dal Decreto Rilancio, che mira a tutelare i nuclei familiari che pur in difficoltà economica sono rimasti esclusi dagli attuali interventi di aiuto.

Il Rem sarà erogato dall'Inps in due quote ciascuna pari all'ammontare di 400,00 euro. È una misura *una tantum* ed è stata prevista per due mensilità, salvo nuove disposizioni del Governo.

Le domande per il Rem devono essere presentate entro il termine del mese di giugno 2020.

Requisiti per accedere al Rem:

- essere residenti in Italia,
- Isee inferiore a 15.000,00 euro,
- reddito familiare degli ultimi due mesi inferiore alla cifra erogata con il Rem,
- possedere un patrimonio mobiliare (conti correnti o simili) familiare con riferimento all'anno 2019 inferiore a una soglia di euro 10.000, accresciuta di euro 5.000 per ogni componente successivo al primo e fino ad un massimo di euro 20.000; il massimale è incrementato di 5.000 euro in caso di presenza nel nucleo familiare di un componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza.

Non avranno, invece, diritto al Reddito di Emergenza coloro che si trovano in stato detentivo, per tutta la durata della pena, coloro che sono ricoverati in istituti di cura di lunga degenza o altre strutture residenziali a totale carico dello Stato o di altra amministrazione pubblica.

Il Rem, inoltre, non è compatibile con:

- presenza nel nucleo familiare di componenti che percepiscono o hanno percepito una delle indennità previste dal Decreto Cura Italia,
- presenza nel nucleo familiare di componenti che siano titolari di pensione diretta o indiretta ad eccezione dell'assegno ordinario di invalidità; titolari di un rapporto di lavoro dipendente la cui retribuzione lorda sia superiore alle soglie previste; percettori di reddito di cittadinanza.

Nel contempo sono stati modificati i requisiti di reddito per accedere al reddito di cittadinanza, per le domande presentate nel periodo compreso fra il 1° luglio 2020 e il 30 ottobre 2020.

Nello specifico, si è passati da un Isee massimo di 9.360,00 euro ad uno di 10.000,00 euro, il valore del patrimonio immobiliare è stato innalzato da 30.000,00 a 50.000,00 euro ed, infine, la soglia massima del valore del patrimonio mobiliare è stata incrementata da 6.000,00 a 8.000,00 euro.

## **2. CONGEDO PARENTALE**

Il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, cosiddetto Decreto Cura Italia, aveva già previsto, agli articoli 23 e 25, uno specifico congedo parentale per un periodo, continuativo o frazionato, non superiore complessivamente a 15 giorni, di cui possono fruire, alternativamente fra loro, i genitori con figli di età non superiore a 12 anni.

Il Decreto Rilancio ha poi previsto nuovi criteri.

Invero, i dipendenti del settore privato che hanno figli fino ai 12 anni hanno diritto a 30 giorni di congedo riconosciuto al 50% da utilizzare fino al 31 luglio.

Il nuovo testo quindi ha modificato quanto previsto dal Decreto Cura Italia introducendo così un'estensione del congedo parentale Covid-19 pari ad un incremento di 15 giorni rispetto ai precedenti, così che chi non ne ha ancora fruito potrà richiedere 30 giorni, chi invece ha già utilizzato i primi 15 potrà richiedere gli ulteriori 15 giorni.

Può essere fruito in modo continuativo o frazionato da uno o entrambi i genitori alternativamente entro e non oltre il 31 luglio 2020 con decorrenza dal 5 marzo 2020.

I suddetti periodi sono coperti da contribuzione figurativa.

Inoltre chi ha figli fino a 16 anni di età ha diritto a congedi non retribuiti (e senza contribuzione figurativa) per tutto il periodo di sospensione dei servizi scolastici. Rimane il diritto alla conservazione del posto e il divieto di licenziamento.

### **3. SOSPENSIONE DEI LICENZIAMENTI**

Misura che attiene al settore lavorativo ma che di riflesso interessa anche le famiglie è rappresentata dalla sospensione dei licenziamenti per giustificato motivo fino al 18 agosto 2020, così come quei licenziamenti le cui procedure sono state avviate successivamente al 23 febbraio 2020. Inoltre, il datore che, nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 17 marzo 2020, aveva licenziato per giustificato motivo può ripensarci se richiede la cassa integrazione salariale in deroga dalla data del licenziamento. In questo caso il rapporto di lavoro riprende senza alcun onere o sanzione per il datore.

### **4. PROROGA PER NASPI E DIS-COLL**

Alla stessa stregua si riporta la disposizione secondo cui i lavoratori che non usufruiscono più di una di queste due indennità nel periodo compreso tra il 1° marzo 2020 e il 30 aprile 2020, si vedranno accreditati ulteriori due mesi, a condizione che non si beneficino già di altre indennità. L'importo sarà pari all'ultima mensilità ricevuta.

### **5. PROROGA CONTRATTI DI LAVORO SUBORDINATO A TEMPO DETERMINATO**

Per far fronte al riavvio delle attività in conseguenza all'emergenza Covid-19, è stato poi reso possibile il rinnovo o proroga fino al 30 agosto 2020 dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato in essere, in deroga al periodo di durata massima pari a 36 mesi.

## **6. SMART WORKING**

Altra misura assunta nel settore lavorativo ma di cui hanno beneficiato molti genitori è stata quella dell'attivazione dello *smart working*.

L'articolo 39 del Decreto Cura Italia aveva inizialmente stabilito il diritto di precedenza al lavoro agile, fino al 30 aprile 2020, per i lavoratori dipendenti disabili ex legge n. 104/1992 o che abbiano nel proprio nucleo familiare una persona disabile ai sensi della medesima legge, salvo che tale modalità si rendesse incompatibile con le caratteristiche della prestazione lavorativa. In seguito e per l'intero periodo di emergenza tutti i lavoratori dipendenti del settore privato con almeno un figlio minore di 14 anni hanno avuto il diritto a svolgere il proprio lavoro in modalità agile, cosiddetto *smart working*, purché l'altro genitore non fosse a casa in quanto non lavoratore o beneficiario di altre misure di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa. Allo stesso modo siffatta modalità di lavoro potrà essere concessa solo se compatibile con le caratteristiche della prestazione lavorativa; essa potrà essere svolta anche attraverso l'uso di strumenti informatici nella disponibilità del dipendente qualora non forniti dal datore di lavoro. Per i datori di lavoro pubblici e privati, fino alla cessazione dello stato di emergenza e comunque non oltre il 31 dicembre 2020, la modalità di lavoro agile potrà essere applicata a ogni rapporto di lavoro subordinato.

## **7. PERMESSI EX LEGGE N. 104/92**

Altro beneficio ottenuto in ambito lavorativo ma che diventa di sostegno alle famiglie è costituito dall'aumento del numero dei permessi ex legge n. 104/92. Per chi assiste un familiare con grave disabilità certificata o al lavoratore con grave disabilità i detti permessi, già concessi in misura straordinaria nel numero di 12 giornate per i mesi di marzo e aprile dal Decreto Cura Italia oltre ai 3 ordinariamente previsti, con il decreto Rilancio vengono estesi anche ai mesi maggio e giugno.

Dunque, come per il periodo marzo/aprile anche per il periodo maggio/giugno sono stati concessi 12 giorni aggiuntivi complessivi di permesso lavorativo. I 12 giorni si aggiungono a quelli ordinariamente previsti (3 per il mese di maggio, e 3 per il mese di giugno) per un totale del periodo di (12+3+3) 18 giorni lavorativi di permesso.

## **8. BONUS DI 100,00 EURO IN BUSTA PAGA**

Il Decreto Cura Italia, fra le misure fiscali a sostegno della liquidità delle famiglie, ha previsto un Premio ai lavoratori dipendenti, pubblici e privati, mediante l'erogazione di un *bonus* di 100 euro netti in busta paga.

Destinatari di siffatto *bonus* sono tutti i lavoratori dipendenti che, seppure in emergenza sanitaria *Covid-19*, hanno dovuto continuare a prestare servizio nella propria sede di lavoro nel mese di marzo 2020. Il premio non concorre alla formazione della base imponibile, ai fini delle imposte dirette, ed è ragguagliato ai giorni in cui il lavoro è stato prestato presso la propria sede di lavoro ordinaria. Il premio è attribuito, in via automatica, dal datore di lavoro (sostituto d'imposta ex articoli 23 e 29 D.P.R. n. 600/1973) che lo eroga a partire dalla retribuzione corrisposta nel mese di aprile e, comunque, entro il termine previsto per l'effettuazione delle operazioni di conguaglio di fine anno. Unico requisito richiesto consta nell'avere un reddito inferiore a 40.000,00 euro annui.

## **9. MISURE URGENTI PER LA TUTELA DEL PERIODO DI SORVEGLIANZA ATTIVA DEI LAVORATORI DEL SETTORE PRIVATO**

Il Decreto Cura Italia, all'articolo 26 comma 1, stabilisce che il trattamento dei periodi trascorsi dal lavoratore privato in quarantena con sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva (ex art. 1, comma 2, lettere h) e i) del D.L. 23 febbraio 2020, n. 6) è equiparato alla malattia ai fini del trattamento economico e non è computabile ai fini del periodo di comparto.

L'articolo 26, comma 1-ter, stabilisce, altresì, che i lavoratori dipendenti pubblici e privati in possesso del riconoscimento di disabilità con connotazione di gravità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 104/92, nonché i lavoratori in possesso di certificazione rilasciata dai competenti organi medico legali attestante una condizione di rischio derivante da immuno-depressione o da esiti da patologie oncologiche o dallo svolgimento di relative terapie salvavita, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della medesima legge, abbiano diritto ad un periodo di assenza, qualora prescritto dalle competenti autorità sanitarie, equiparato al ricovero ospedaliero di cui all'articolo 19, comma 1, del Decreto legge 2 marzo 2020, n. 9.

## **10. SERVIZI DI *BABY-SITTING*/ISCRIZIONE AI CENTRI ESTIVI E AI SERVIZI INTEGRATIVI PER L'INFANZIA**

In alternativa alla fruizione del congedo parentale, inoltre, il Decreto Cura Italia aveva previsto la possibilità di scegliere la corresponsione di un *bonus* per l'acquisto di servizi di *baby-sitting*.

Dal 19 maggio 2020, il cosiddetto Decreto Rilancio, all'articolo 72, ha poi modificato la disciplina del *bonus* per l'acquisto di servizi di *baby-sitting* introducendo, in alternativa, il *bonus* per la comprovata iscrizione ai centri estivi e ai servizi integrativi per l'infanzia per il periodo dalla chiusura dei servizi educativi scolastici al 31 luglio 2020.

È una misura che si rivolge alle famiglie con figli di età non superiore ai 12 anni alla data del 5/3/2020.

Il *bonus baby-sitting* viene erogato dall'Inps mediante il Libretto Famiglia.

Possono beneficiare del *bonus* per servizi di *baby-sitting* e di quello per l'iscrizione ai centri estivi e ai servizi integrativi per l'infanzia:

- dipendenti privati;
- iscritti in via esclusiva alla Gestione Separata;
- lavoratori autonomi iscritti all'Inps;
- lavoratori autonomi iscritti alle casse professionali;
- lavoratori dipendenti del settore sanitario, pubblico e privato accreditato, appartenenti alla categoria dei medici, degli infermieri, dei tecnici di laboratorio biomedico, dei tecnici di radiologia medica e degli operatori sociosanitari, nonché il personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico impiegato per le esigenze connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

I *bonus* per servizi di *baby-sitting* e per l'iscrizione ai centri estivi spettano nel limite massimo complessivo per il nucleo familiare di 1.200 euro, anche in presenza di più figli di età inferiore agli anni 12, da utilizzare per prestazioni di assistenza e sorveglianza dei figli nel periodo di chiusura dei servizi educativi scolastici.

Il beneficio spetta anche ai genitori affidatari (per le adozioni nazionali e internazionali e gli affidi preadottivi) a condizione che nel nucleo familiare l'altro genitore (naturale o affidatario) non sia beneficiario di strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa (ad esempio, Naspi, Cigo, Cigs, ecc.), non sia disoccupato o non lavoratore.

Il limite di età di 12 anni non si applica ai figli con disabilità in situazioni di gravità accertata (ai sensi della legge n. 104/92), iscritti a scuole di ogni ordine e grado o ospitati in centri diurni a carattere assistenziale.

Nel caso di lavoratori dipendenti del settore sanitario pubblico e pri-

vato accreditato, il *bonus* è riconosciuto dall'Inps nel limite massimo complessivo di 2.000,00 euro per nucleo familiare.

Possono presentare la domanda per i nuovi *bonus* anche coloro che abbiano già fruito della prestazione di *bonus* per servizi di *baby-sitting* erogato con il Decreto Cura Italia, per un importo massimo di 600 euro ovvero di 1.000 euro, a seconda del settore di appartenenza, nella prima fase dell'emergenza.

Questo secondo contributo potrà essere utilizzato anche per pagare i servizi ricreativi offerti dai centri estivi per i minori.

In questo caso il genitore dovrà allegare alla domanda della prestazione la documentazione comprovante l'iscrizione ai suddetti centri e/o strutture che offrono servizi integrativi per l'infanzia.

Il Decreto Rilancio ha previsto anche una detrazione per il 2020 relativa alle spese per i centri estivi degli *under 16* (fino 300,00 euro con un reddito sotto i 36.000,00 euro).

Per ogni ulteriore approfondimento è utile consultare la Circolare Inps 24 marzo 2020 n. 44 ed il Messaggio del 5 giugno 2020 n. 2350.

## **11. BONUS VACANZE**

Il *bonus vacanze* fa parte delle iniziative previste dal Decreto Rilancio (art. 176 del D.L. n. 34 del 19 maggio 2020) e offre un contributo fino a 500 euro da utilizzare per soggiorni in alberghi, campeggi, villaggi turistici, agriturismi e *bed & breakfast* in Italia. Può essere richiesto e speso dal 1° luglio al 31 dicembre 2020. La somma è destinata alle famiglie che abbiano un Isee inferiore a 40.000 euro. L'80% sarà erogato sotto forma di sconto, mentre il restante 20% sotto forma di detrazione dall'imposta sul reddito; lo sconto applicato come *bonus vacanze* sarà rimborsato all'albergatore come credito d'imposta utilizzabile in compensazione o cedibile anche a istituti di credito. Il valore effettivo del *bonus* corrisponderà a 150,00 euro per i *single*; 300,00 euro per le coppie; 500,00 euro per chi ha un figlio a carico.

L'articolo 176 comma 3 lettera c) del Decreto Rilancio ha disposto, tuttavia, che la prenotazione non potrà essere effettuata mediante l'intermediazione di piattaforme o portali telematici ma solo tramite agenzie e *tour operator*.

## **12. BONUS MOBILITÀ**

Al fine di favorire la riduzione degli assembramenti, in particolare quelli che si creano sui mezzi pubblici, il Decreto Rilancio ha inoltre stanziato 120 milioni di euro (importo che sembra destinato ad aumentare) per agevolare la

mobilità. In particolare, sarà erogato un *bonus* mobilità, del valore di 500 euro, che potrà essere utilizzato per l'acquisto di bici, *e-bike*, monopattini elettrici, *segway*, *hoverboard* e *monowheel*. Lo si potrà utilizzare, una sola volta, per sostenere il 60% della spesa totale: la sua particolarità consiste nel fatto di essere retroattivo, e dunque potrà essere utilizzato per gli acquisti effettuati dal 4 maggio fino al 31 dicembre 2020. Spetta a tutti i cittadini maggiorenni che risiedono nei Comuni che hanno più di cinquantamilla abitanti.

### **13. ABBONAMENTI BUS/METRO/TRENO**

Nella stessa direzione la previsione che riconosce il diritto al rimborso del corrispettivo versato per la parte di abbonamento bus/metro/treno non usufruito purché il titolo sia stato acquistato entro il 10 marzo 2020 e in corso di validità nei mesi di *stop* per l'emergenza. Anche siffatta previsione va incontro alle famiglie che, soprattutto nelle aree metropolitane, dotano i figli di abbonamenti annuali ai mezzi di trasporto proprio per esigenze di studio. Bisognerà tuttavia autocertificare di non avere potuto utilizzare gli abbonamenti per un certo periodo di tempo e alla richiesta fatta al vettore va allegata documentazione che dimostri il possesso del titolo di viaggio. Entro 30 giorni il vettore procederà al rimborso o emettendo un *voucher* da usare entro 1 anno dall'emissione oppure prolungando l'abbonamento per un periodo pari a quello di mancato utilizzo.

### **14. PISCINE/PALESTRE/IMPIANTI SPORTIVI**

Anche i clienti che non hanno potuto usufruire dei servizi già pagati di piscine, palestre e impianti sportivi di ogni tipo possono chiedere entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del Decreto Rilancio, il rimborso per i mesi di effettiva chiusura dell'impianto sportivo allegando il titolo di acquisto (l'abbonamento). Il gestore entro 30 giorni in alternativa al rimborso in denaro può emettere un *voucher* di pari importo da utilizzare sempre entro un anno dal termine delle misure restrittive in ordine alla sospensione delle attività sportive.

### **15. ECOBONUS AL 110%**

Il Decreto Rilancio ha inoltre introdotto la possibilità di fare i lavori in casa *gratis* sfruttando, invero, il meccanismo della cessione del credito e dello sconto in fattura.

È possibile usufruire del *super bonus* anche per lavori nelle seconde case. L'*ecobonus* al 110% è senza dubbio una buona notizia per i contribuenti, ma soprattutto per le famiglie che potranno fare i lavori di risparmio energetico e di riduzione del rischio sismico *gratis*, vista la possibilità di cedere il credito alle imprese che hanno fatto gli interventi o alle banche. Difatti con il nuovo decreto questa possibilità, dapprima riservata ai soli incapienti, viene data alle famiglie e ai condomini. Avranno diritto all'*ecobonus* oltre i condomini e le persone fisiche anche gli Istituti autonomi case popolari (Iacp) comunque denominati nonché gli enti aventi le stesse finalità sociali dei predetti istituti, così come le cooperative di abitazioni a proprietà indivisa, per interventi realizzati su immobili dalle stesse posseduti e assegnati in godimento ai propri soci. Bisognerà essere in possesso di determinati requisiti che dovranno essere certificati; il *bonus* verrà difatti erogato solo se si garantisce il miglioramento di almeno due classi energetiche, che va dimostrato con l'Attestato di Prestazione Energetica (Ape), rilasciato da un tecnico abilitato. Qualora non fosse possibile garantire il miglioramento di due classi energetiche, ne basterà una sola ma sempre riconosciuta tramite Ape. L'*ecobonus* coprirà le spese sostenute per interventi tra il 1° luglio e il 31 dicembre del 2021 ed i tempi per ottenere i rimborsi si ridurranno da 10 a 5 anni.

Vale ora la pena enucleare una serie di misure che in vario modo hanno comunque riguardato la famiglia.

## **16. SOSPENSIONE DEI TERMINI DI PAGAMENTO DEI CARICHI AFFIDATI ALL'AGENTE DI RISCOSSIONE**

Sono state sospese fino al 31 agosto le attività di notifica delle cartelle di pagamento, accertamenti esecutivi, avvisi di addebito Inps, accertamenti dogane, ingiunzioni e accertamenti esecutivi degli Enti Locali. Il pagamento potrà essere effettuato entro un mese dalla scadenza del periodo di sospensione, quindi entro il 30 settembre 2020.

## **17. AMPLIAMENTO DEI TERMINI DI DECADENZA DELLE RATEIZZAZIONI DELLE CARTELLE**

Tutte le rateazioni in essere all'8 marzo 2020 e tutte quelle richieste con accoglimento entro il 31 agosto 2020 decadono solo dopo il mancato pagamento di 10 rate e non più 5 rate come previsto dalla normativa ordinaria. Conseguentemente fino al 31 agosto è possibile presentare domanda e ottenere termini più lunghi rispetto alle consuete 5 rate.

Tutte le rate della rottamazione-ter e del saldo e stralcio che scadono nell'anno devono essere versate entro il 10 dicembre 2020.

## **18. SOSPENSIONE DEI PIGNORAMENTI DI STIPENDI E PENSIONI**

Fino al 31 agosto su stipendi, pensioni e altre indennità assimilate sono sospesi gli obblighi di accantonamento derivanti dai pignoramenti presso terzi effettuati dall'agente della riscossione e dai soggetti riscossori delle entrate degli Enti locali.

## **19. RINVIO DEI TERMINI PER I PAGAMENTI**

Sono rinviati al 16 settembre i termini per i pagamenti, le rateazioni in corso e le imposte dovute per i controlli sulle dichiarazioni dei redditi che scadono tra l'8 marzo e il 31 maggio 2020. Il pagamento sarà effettuato a settembre in 4 rate di pari importo.

## **20. DECRETO CLIMA**

Per i residenti nelle città maggiormente inquinanti previste dal Decreto Clima è previsto un *bonus* di 1500 euro per ogni auto fino a euro 3 rottamate nel 2021 da utilizzare per l'acquisto per i successivi 3 anni, anche in favore di conviventi, di abbonamenti di trasporto pubblico locale e regionale, biciclette anche a pedalata assistita, veicoli per la mobilità personale a prevalente propulsione elettrica o per l'utilizzo di servizi di mobilità condivisa (*car sharing, bike sharing*). Per chi rottama motocicli euro 2 o euro 3 a due tempi il *bonus* è di 500 euro.

## **21. LOCAZIONI**

Sono stati stanziati 140 milioni di euro per il Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione. Questi fondi serviranno a sostenere le misure messe in atto da Comuni e Regioni per aiutare gli affittuari in condizioni disagiate a causa del *Covid-19*.

## **22. PROROGA DELLA RISCOSSIONE DEI VERSAMENTI SOSPESI**

È stata concessa un'ulteriore proroga, rispetto a quella concessa dai decreti precedenti, dei termini per i versamenti relativi ai mesi di aprile e maggio 2020. Si tratta delle ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente e assimilati, delle trattenute relative all'addizionale regionale e comunale, dell'imposta sul valore aggiunto e dei contributi previdenziali e assistenziali, nonché dei premi per l'assicurazione obbligatoria per i soggetti esercenti attività d'impresa che hanno registrato una riduzione significativa del fatturato. Tali versamenti sono dovuti in un'unica soluzione entro il 16 settembre 2020, al massimo in quattro rate mensili di pari importo, con il versamento della prima rata entro il 16 settembre 2020.

## **23. SOSPENSIONE DELLE RATE DI MUTUO**

Invero, dal 30 marzo è possibile richiedere il congelamento delle rate del mutuo per l'acquisto della prima casa per chi ha subito la riduzione dell'orario, la sospensione dal lavoro o per chi attraversa un momento di difficoltà a causa dell'emergenza *Coronavirus*. La richiesta di congelamento delle rate ora diventa più veloce e parte dalla prima rata in scadenza successiva al momento in cui si presenta la domanda in Banca. La legge di conversione del Decreto Cura Italia ha esteso la misura a mutui fino a 400.000 euro e ai mutui che hanno beneficiato del Fondo di garanzia prima casa. È, peraltro, stata data la possibilità di congelare le rate del mutuo anche ai lavoratori dipendenti e parasubordinati che hanno subito la sospensione dal lavoro o la riduzione dall'orario lavorativo per almeno 30 giorni in seguito all'emergenza *Coronavirus*. Il Decreto Cura Italia ha esteso questa possibilità, per i prossimi nove mesi, anche ai lavoratori autonomi e liberi professionisti. Possono richiedere il congelamento delle rate (per un massimo di 18 mesi) tutti gli intestatari di un contratto di mutuo che hanno subito la riduzione dell'orario per 30 giorni e per almeno il 20% o la sospensione dal lavoro per almeno 30 giorni. La misura riguarda tutta Italia, tuttavia devono sussistere i seguenti requisiti:

- il contratto di mutuo deve essere stato stipulato da più di un anno rispetto alla data di richiesta della sospensione; ma le ultime norme hanno eliminato questo requisito per le domande che verranno presentate nei prossimi nove mesi;
- la sospensione o la riduzione dell'orario di lavoro devono essere avvenute nei tre anni precedenti alla richiesta;
- il capitale erogato del mutuo non può essere superiore a 400.000 euro

(questa è una misura valida per le domande presentate fino al 17 dicembre 2020, normalmente il limite è di 250.000 euro);

- il mutuo inoltre deve essere stato acceso per l'acquisto dell'abitazione principale e non per un immobile di lusso;
- normalmente l'Isee del richiedente non può essere superiore ai 30.000 euro, per i prossimi nove mesi invece non è richiesto il rispetto di detto limite.

Per i prossimi nove mesi questa misura vale anche per i lavoratori autonomi (escluse le imprese ma comprese le ditte individuali e gli artigiani) e liberi professionisti che dichiarano con autocertificazione di aver subito dal 21 febbraio in avanti per tre mesi o comunque, se inferiore a un trimestre, fino al momento della presentazione della domanda, una riduzione del fatturato medio giornaliero superiore al 33% rispetto a quello dell'ultimo trimestre del 2019.

E sempre per le domande presentate fino al 17 dicembre 2020 sono ammessi alla sospensione anche i mutui che hanno beneficiato del Fondo di garanzia prima casa, normalmente esclusi dalla sospensione come tutti i mutui che hanno beneficiato di agevolazioni pubbliche.

La legge di conversione del Decreto Liquidità introduce, infine, la sospensione delle rate anche per le quote di mutuo per abitazioni di cooperative edilizie a proprietà indivisa.

A carico del cliente resta, per le rate sospese, la quota capitale e metà della quota interessi. Il Fondo istituito paga infatti il 50% dell'intera quota interessi di ogni rata sospesa: a tale scopo è stato previsto uno stanziamento di 500 milioni di euro. Questa agevolazione è estesa anche alle sospensioni concesse prima del 17 marzo 2020.

## **24. BUONI SPESA**

Con il Decreto Rilancio si rifinanziano, mediante lo stanziamento di ulteriori 400 milioni di euro, i buoni spesa per i cittadini maggiormente in difficoltà a causa dell'epidemia da *Coronavirus*. È il Comune di residenza, in particolare l'ufficio dei servizi sociali di ciascun Comune, a dover identificare, tra i nuclei più esposti all'emergenza *Covid-19*, i beneficiari e il relativo contributo, con priorità per quelli che non ricevono alcun sostegno pubblico. Il cittadino deve comunque fare domanda. Sono buoni utilizzabili solo per l'acquisto di generi alimentari o prodotti di prima necessità e sono spendibili solamente negli esercizi commerciali individuati da ciascun Comune e pubblicati sui rispettivi siti. Il Comune può anche decidere in autonomia di non erogare il buono spesa, ma di provvedere alla consegna direttamente

dei generi alimentari alle famiglie che ne hanno diritto. È pertanto consigliabile fare riferimento a ciò che viene indicato sul sito ufficiale del proprio Comune. A Milano, ad esempio, l'erogazione dei buoni spesa avviene tramite utilizzo di applicazione Satispay su *smartphone* o tramite l'utilizzo di una carta prepagata sul circuito Mastercard emessa da Soldo. La scelta viene fatta dal richiedente al momento della compilazione della domanda.

A chiusura ricordiamo che a maggio la Regione Lombardia ha erogato un contributo *una tantum* di 500,00 euro per il sostegno al pagamento del mutuo prima casa o per l'acquisto di dotazioni tecnologiche per la didattica a distanza, il cosiddetto "pacchetto famiglia", concepito per sostenere tutte le famiglie che a causa delle misure di contenimento del *virus Covid-19* hanno subito una contrazione del reddito.

Sicuramente tutte le misure ed i *bonus* previsti dal Governo e dalle Regioni a sostegno delle famiglie hanno contribuito a sostenere e proteggere tale fondamentale cellula sociale che più unita e forte che mai saprà trovare le risorse per ripartire e rigenerarsi.



## LA NATURA DEI DIRITTI EDIFICATORI

### 1. IL TRASFERIMENTO DELLA VOLUMETRIA

I nuovi strumenti di pianificazione urbanistica – anche in forza di una disciplina normativa di natura regionale – riconoscono ad una determinata area una volumetria edificatoria che può e, in alcuni casi, deve esercitarsi su un'area diversa. Si tratta di quello che, sinteticamente, possiamo definire un trasferimento di volumetria.

La volumetria è uno dei parametri della cosiddetta densità edilizia (ovvero uno *standard* di tipo planivolumetrico) che indica il rapporto tra i volumi edificabili e la superficie disponibile. Quando viene trasferita, la volumetria produce nuova densità edilizia non nella superficie che l'ha prodotta, ma in un'altra di destinazione finale.

I trasferimenti di volumetria costituiscono una categoria multiforme che può essere suddivisa in tre differenti fenomeni, che vanno analizzati separatamente:

- le cessioni di cubatura: un fenomeno ben noto e ormai ritenuto pacificamente legittimo da dottrina e giurisprudenza;
- le redistribuzioni fondiari: contemplate da piani attuativi che attuano una redistribuzione della volumetria all'interno del comparto considerato;
- il trasferimento dei c.d. diritti edificatori: sotto forma di perequazione urbanistica, compensazione e incentivazione.

### 2. LA CESSIONE DI CUBATURA

Ecco la vicenda giuridica: un soggetto intende costruire su un proprio terreno e, in base al progetto edilizio, vuole realizzare una certa opera che produce una certa densità edilizia. Se la volumetria che intende realizzare è maggiore, rispetto a quella che lo *standard* planivolumetrico del suo terreno

gli consente, ha necessità di incrementare la volumetria e per farlo deve accordarsi con un soggetto, anche lui proprietario di un terreno edificabile nella medesima zona urbanistica, che non abbia in tutto o in parte “consumato” la volumetria potenziale del suo terreno (e sia disponibile a cederla).

Nel procedimento per il rilascio del permesso di costruire – o di altro atto abilitativo alla nuova attività edilizia – il soggetto che intende costruire produce quindi anche l'accordo (il c.d. contratto di cessione di cubatura) con il quale il proprietario di un altro terreno edificabile gli ha ceduto (in tutto o in parte) la volumetria che avrebbe potuto realizzare sul proprio terreno.

Nell'ambito del procedimento attivato dal soggetto interessato, l'Amministrazione comunale – competente al rilascio dei titoli abilitativi all'edificazione – è tenuta ad acquisire tutti gli elementi utili e/o necessari ai fini dell'esperimento della relativa istruttoria, ivi incluso l'accordo di cessione di cubatura: qualora l'opera che s'intende costruire risulti conforme agli strumenti urbanistici, l'Amministrazione dovrà provvedere al rilascio del relativo permesso e comunque non inibire un'attività edilizia “incrementata” mediante la cessione di volumetria da parte di un soggetto non direttamente interessato dal procedimento.

Da questa fattispecie emerge che colui che acquista la volumetria realizzabile da un altro proprietario, acquisisce un diritto di costruire “maggiorato” perché utilizza la vocazione edilizia del proprio terreno oltre a quella di un altro terreno che così si priva, in tutto o in parte, della sua volumetria.

In questo caso la volumetria prodotta da un determinato terreno “vola e atterra” su un altro terreno in modo immediato, provocando un mero travaso di “volumetria” da un'area ad un'altra, senza soluzione di continuità, e la somma delle due volumetrie sarà sempre identica. La densità edilizia delle due aree interessate – spesso contigue – quindi, non si modifica.

Per questo motivo le cessioni di volumetria sono ritenute del tutto legittime al ricorrere dei presupposti sopra esposti.

### **3. LE REDISTRIBUZIONI FONDIARIE**

Anche questo è un fenomeno conosciuto da tempo ed è proprio dei piani attuativi della pianificazione generale che coinvolgono lotti di diversi proprietari.

Nelle convenzioni urbanistiche, stipulate con il Comune dai proprietari dei lotti interessati dal piano attuativo, si disciplina, all'interno dell'area interessata, la esatta ubicazione dei lotti edificabili, stabilendo le modalità di esecuzione delle opere di urbanizzazione nonché la cessione gratuita a fa-

vore del Comune delle aree destinate secondo gli *standard* urbanistici alla realizzazione delle opere stesse (per parcheggio, verde pubblico, servizi in genere) e quindi non utilizzabili a scopi edificatori.

Cosicché alcuni proprietari possono risultare titolari di lotti urbanistici suscettibili di utilizzazione edificatoria e quindi non intaccati in alcuna misura dalla cessione, mentre altri proprietari – che devono subire la cessione o l'utilizzo pubblico del loro bene in maniera più invasiva – per converso risultano titolari di lotti con superficie o con volumetria "ridotta" rispetto a quelle ad essi spettanti in origine o che addirittura restano diminuite di capacità edificatoria, in tutto o in parte.

Per superare questa situazione si pone dunque l'esigenza di ricondurre ad equità sostanziale e quindi a "perequazione interna" i rapporti tra i vari proprietari interessati. Occorre quindi ripartire tra gli stessi le aree edificabili residue dopo la cessione o il suo utilizzo pubblico, in modo che a quelli più profondamente incisi, siano assegnate o trasferite porzioni di aree sufficienti a reintegrare il rapporto di proporzionalità tra la superficie (e la correlativa capacità edificatoria) del lotto fondiario originario di spettanza di ciascun proprietario secondo la pianificazione generale e quello concretamente utilizzabile a scopi edificatori.

Detto in altre parole, nell'area interessata dal piano attuativo avviene una concertazione di volumetria attuabile in alcuni lotti, in quanto altri sono spesso interessati o da opere di urbanizzazione o dagli obblighi di cessione gratuita all'Amministrazione comunale.

In questo caso la volumetria prodotta dall'area coinvolta in un piano attuativo "vola e atterra" da un lotto ad un altro in modo immediato, provocando un mero travaso di "volumetria" da lotto ad un altro, senza che la volumetria complessiva interessata dal piano attuativo si modifichi. La densità edilizia dell'area del piano attuativo non si modifica, mentre si modifica quella del singolo lotto (in incremento o diminuzione).

Ai fini del conseguimento dello scopo "redistributivo" (o perequativo interno al piano), la prassi conosce varie soluzioni operative, che oscillano da un atto di c.d. riordino e riassegnazione dei lotti rimanenti a seguito delle cessioni o dell'utilizzo pubblico, ovvero di un atto c.d. di "ricomposizione" di terreni attuato con una serie di cessioni reciproche intercorrenti tra i proprietari, a quella di costituzione di un consorzio di urbanizzazione specie per la realizzazione delle opere di urbanizzazione in capo a tutti gli stipulanti la convenzione adesiva al piano attuativo.

Le redistribuzioni fondiarie determinando una mera perequazione interna al piano attuativo sono del tutto legittime.

#### 4. LA PEREQUAZIONE URBANISTICA, LA COMPENSAZIONE E L'INCENTIVAZIONE

Sono "fenomeni" giuridici più problematici che si è già avuto modo di analizzare in questa Rivista<sup>1</sup> e che trovano – in Lombardia – una fonte diretta nella legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e, in particolare, nel suo articolo 11 (Compensazione, perequazione ed incentivazione urbanistica)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A. LOPEZ, *La perequazione urbanistica*, in *exLege*, n. 3/2001, 40 e ss.

<sup>2</sup> «1. Sulla base dei criteri definiti dal documento di piano, i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale possono ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati dagli interventi i diritti edificatori e gli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione mediante l'attribuzione di un identico indice di edificabilità territoriale, confermate le volumetrie degli edifici esistenti, se mantenuti. Ai fini della realizzazione della volumetria complessiva derivante dall'indice di edificabilità attribuito, i predetti piani ed atti di programmazione individuano gli eventuali edifici esistenti, le aree ove è concentrata l'edificazione e le aree da cedere gratuitamente al comune o da asservirsi, per la realizzazione di servizi ed infrastrutture, nonché per le compensazioni urbanistiche in permuta con aree di cui al comma 3.

2. Sulla base dei criteri di cui al comma 1, nel piano delle regole i comuni, a fini di perequazione urbanistica, possono attribuire a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica, un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale, disciplinandone altresì il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti, in relazione ai vari tipi di intervento previsti. In caso di avvalimento di tale facoltà, nel piano delle regole è inoltre regolamentata la cessione gratuita al comune delle aree destinate nel piano stesso alla realizzazione di opere di urbanizzazione, ovvero di servizi ed attrezzature pubbliche o di interesse pubblico o generale, da effettuarsi all'atto della utilizzazione dei diritti edificatori, così come determinati in applicazione di detto criterio perequativo.

2-bis. I comuni possono determinare nel documento di piano i criteri uniformi di applicazione della perequazione urbanistica di cui al comma 2 in aree di trasformazione concordemente individuate nel territorio di uno o più di essi. In tal caso, le aree cedute alla rispettiva Amministrazione comunale a seguito della utilizzazione dei diritti edificatori sono utilizzate per la realizzazione di servizi pubblici o di interesse pubblico o generale, di carattere sovracomunale, consensualmente previsti nel piano dei servizi del comune stesso; nel territorio della provincia di Sondrio i criteri di applicazione della perequazione urbanistica di cui ai commi 1 e 2 possono essere determinati, con caratteri ed effetti sovracomunali o coordinati tra diversi comuni, dalla Provincia, d'intesa coi comuni, all'interno del PTCP. Sempre presso la Provincia, d'intesa con i comuni, possono essere istituiti fondi, dotazioni o incentivi previsti in materia urbanistica ed edilizia per finalità di riduzione del consumo di suolo, di perequazione o in genere per tutte quelle finalità di ricomposizione che possono essere meglio assolte in via coordinata tra gli enti locali del territorio pro-

Come autorevolmente evidenziato<sup>3</sup>, il minimo comune denominatore di questi tre istituti consiste nella possibilità che la volumetria potenzialmente spettante ad una certa area edificabile possa essere utilizzata su un altro suolo, anch'esso edificabile, con il consenso del Comune e dei proprietari delle due aree, anche a prescindere da una espressa previsione della norma di attuazione del piano o del regolamento edilizio. Aree – che a differenza delle ipotesi di cessione di volumetria o di redistribuzione – possono essere anche distanti tra loro, in base alla previsione della pianificazione generale.

Questo fenomeno determina una situazione di produzione di veri e propri "diritti edificatori", generati in una determinata area, ma non utilizza-

---

*vinciale mediante l'attribuzione su base consensuale delle funzioni gestionali alla stessa Provincia. (comma introdotto dalla legge reg. n. 4 del 2008, poi così modificato dall'art. 26 della legge reg. n. 15 del 2017).*

*3. Fermo restando quanto disposto dall'art. 1, commi da 21 a 24, della legge 15 dicembre 2004, n. 308, alle aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, non disciplinate da piani e da atti di programmazione, possono essere attribuiti, a compensazione della loro cessione gratuita al comune, aree in permuta o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili previste dagli atti di PGT anche non soggette a piano attuativo. In alternativa a tale attribuzione di diritti edificatori, sulla base delle indicazioni del piano dei servizi il proprietario può realizzare direttamente gli interventi di interesse pubblico o generale, mediante accredito o stipulazione di convenzione con il comune per la gestione del servizio. (comma dichiarato illegittimo, in combinato disposto con l'articolo 9, comma 12, dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 129 del 2006, nella parte in cui non prevede l'obbligo di procedure ad evidenza pubblica per tutti i lavori, da chiunque effettuati, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria).*

*4. I diritti edificatori attribuiti a titolo di perequazione e di compensazione sono commerciabili. I comuni istituiscono il registro delle cessioni dei diritti edificatori, aggiornato e reso pubblico secondo modalità stabilite dagli stessi comuni. (comma così sostituito dalla legge reg. n. 4 del 2008).*

*5. Il documento di piano può prevedere, a fronte di rilevanti benefici pubblici, aggiuntivi rispetto a quelli dovuti e coerenti con gli obiettivi fissati, una disciplina di incentivazione in misura non superiore al 15% della volumetria ammessa per interventi ricompresi in piani attuativi finalizzati alla riqualificazione urbana e in iniziative di edilizia residenziale pubblica, consistente nell'attribuzione di indici differenziati determinati in funzione degli obiettivi di cui sopra. Analoga disciplina di incentivazione può essere prevista anche ai fini della promozione dell'edilizia bioclimatica e del risparmio energetico, in coerenza con i criteri e gli indirizzi regionali previsti dall'articolo 44, comma 18», nonché ai fini del recupero delle aree degradate o dismesse, di cui all'articolo 1, comma 3-bis, e ai fini della conservazione degli immobili di interesse storico-artistico ai sensi del decreto legislativo n. 42 del 2004 (comma così modificato dalla legge regionale n. 12 del 2006, poi dalla legge regionale n. 4 del 2008).*

<sup>3</sup> G. P. CIRILLO, *La premialità edilizia, la compensazione urbanistica e il trasferimento dei diritti edificatori*, in *Federalismi.it*, 30 ottobre 2019, 2.

bili nella stessa, per cui il diritto è “in volo”, a prescindere dall’“atterraggio” in un’area comunque contigua o per lo meno nella stessa zona interessata dal piano attuativo.

Dato questo comune denominatore, i tre istituti in esame differiscono tra loro e spesso sono in alternativa e non sempre sovrapponibili.

La “perequazione urbanistica” consiste nell’attribuire anche ad aree qualificate dal piano non edificabili – spesso in quanto vincolate o destinate a pubblici servizi – una volumetria solo potenziale da realizzare altrove, cioè su aree qualificate come edificabili, realizzando così la separazione tra la conformazione della proprietà (le aree hanno un indice di edificabilità) e la distribuzione della volumetria (che va esercitata altrove).

Quindi la perequazione estesa vuole porre rimedio alla “sperequazione” prodotta dagli atti di pianificazione urbanistica, i quali, laddove individuavano – ed è necessario che ciò avvenga per rendere fruibile la “città pubblica” – in maniera unilaterale e autoritativa le diverse destinazioni dei suoli, creano inevitabilmente discriminazioni e iniquità, giacché vengono avvantaggiati i proprietari di terreni edificabili o vicini a infrastrutture e opere pubbliche e si pregiudicano invece i proprietari di suoli destinati proprio alle infrastrutture, spesso destinati all’espropriazione, o comunque lontani da dotazioni pubbliche.

La perequazione urbanistica assegna la capacità edificatoria in modo proporzionale ai proprietari delle aree a prescindere dalla edificabilità effettiva prevista dallo strumento urbanistico. Sicché anche i proprietari di aree concretamente inedificabili o, comunque, destinate ad opere pubbliche diventano titolari di diritti edificatori “virtuali” – o per usare la terminologia sopra usata, “in volo” – che, per poter “atterrare” devono essere ceduti, normalmente dietro corrispettivo, ai proprietari di aree edificabili, per usare sempre la stessa terminologia, di possibile “atterraggio”.

La “compensazione urbanistica”, invece, si pone come alternativa all’espropriazione. In presenza di un vincolo preordinato all’esproprio, il proprietario dell’area vincolata cede la medesima al Comune in cambio della disponibilità di una volumetria su di un’altra area.

Infine, vi sono le cosiddette “incentivazioni urbanistiche” – che molti chiamano “premialità” – consistenti nell’attribuzione di un diritto edificatorio aggiuntivo in caso di raggiungimento di determinati obiettivi pubblici, in particolare di interventi di riqualificazione urbanistica ed ambientale.

Le compensazioni e le premialità attengono a singoli accordi fra privati e pubbliche amministrazioni, i titolari esclusivi della potestà in materia di governo del territorio e, quindi, anche di quella di costituire (o modificare) le volumetrie che, nella specie, divengono veri e propri diritti edificatori.

## 5. I DIRITTI EDIFICATORI

L'articolo 5, numero 3 del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni nella legge 12 luglio 2011, n. 106, ha stabilito che *«Per garantire certezza nella circolazione dei diritti edificatori, all'articolo 2643 del codice civile, dopo il numero 2, è inserito il seguente: [si devono rendere pubblici, col mezzo della trascrizione, aggiunta d.r.] 2-bis i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale».*

Il Legislatore statale non si è ancora preoccupato di dare una definizione normativa di diritti edificatori "comunque denominati"<sup>4</sup> ma solo di permettere agli stessi – una volta che siano stati generati dalla disciplina urbanistica (*«da normative statali regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale»*) – che siano o meno "in volo" o "atterrati", una tutela nella loro circolazione.

---

<sup>4</sup> Vanno registrati anche alcuni sporadici interventi del legislatore nazionale. In primo luogo la legge 15 dicembre 2004 n. 308, che, all'articolo 1, comma 21, dispone che *«qualora per effetto di vincoli sopravvenuti diversi da quelli di natura urbanistica non sia più esercitabile il diritto di edificare che sia già stato assentito a norma delle vigenti disposizioni è in facoltà del titolare del diritto di chiedere di esercitare lo stesso su un'altra area del territorio comunale, di cui abbia acquisito la disponibilità a fini edificatori».* Al comma 22 della medesima disposizione si aggiunge che *«in caso di accoglimento dell'istanza presentata ai sensi del comma 21, la traslazione del diritto di edificare su area diversa comporta la contestuale cessione al comune, a titolo gratuito, dell'area interessata dal vincolo sopravvenuto».* In secondo luogo, vi è l'articolo 1, commi 258 e 259 della legge n. 244 del 24 dicembre 2007, laddove dispone che, all'interno dei meccanismi perequativi delle previsioni degli strumenti urbanistici, in aggiunta delle aree necessarie per garantire gli standard, siano definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità ed al valore della trasformazione, prevedendo la possibilità che, in tali ambiti e in occasione della localizzazione di edilizia residenziale sociale ed altro, sia riconosciuta una premialità di cubatura che deve restare nei limiti di incremento massimo della capacità edificatoria prevista per gli ambiti medesimi, come definiti dalla stessa legge. Va, infine, ricordato l'articolo 11 della legge 6 agosto 2008 n. 133, che, sotto la rubrica "piano casa", contiene le linee guida per l'emanazione di un decreto legislativo che garantisca su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo ed il pieno sviluppo della persona umana. La disposizione contiene, al comma 5, precise indicazioni normative che, secondo qualche commentatore, per la prima volta sembrano attribuire alla cubatura in sé vera e propria dignità di bene, inteso in senso tecnico giuridico, ai sensi dell'articolo 810 codice civile.

Come giustamente osservato<sup>5</sup>, la necessità di una organica disciplina nazionale è data dal fatto che, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, i rapporti civilistici dei soggetti interessati sono riservati esclusivamente alla competenza normativa statale; mentre invece è devoluta alla legislazione concorrente delle Regioni la regolamentazione del governo del territorio, ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione medesima.

In assenza di una legge-quadro nazionale, e fino al 2011 anche in assenza di una legge statale relativa ai "rapporti civili" che garantisca la circolazione dei diritti edificatori, le Regioni hanno regolamentato le fattispecie in modo diverso tra di loro, utilizzando anche una terminologia non univoca.

Il tema nella natura dei diritti edificatori<sup>6</sup> – in assenza di una definizione normativa statale – diventa però rilevante almeno sotto un duplice aspetto.

Il primo riguarda la discrezionalità amministrativa e la facoltà – e a volte il dovere – da parte del Comune di varare la disciplina urbanistica del proprio territorio, per cui un diritto edificatorio "in volo" potrebbe venir meno per il fatto che l'area, da cui promana, abbia perso – a seguito di una variante urbanistica – la potenzialità edificatoria progressiva.

È evidente che una volta "atterrato" il diritto edificatorio e consumata – nell'edificazione – la sua potenzialità nessun successivo intervento del Pianificatore può far venire meno quello che ormai non è più un diritto ma parte di un bene immobile.

Il problema si pone quando invece il diritto non è ancora "atterrato" e in tal caso – essendo sottoposto al potere discrezionale della Pubblica Amministrazione – ad avviso dello scrivente deve essere qualificato quale interesse legittimo ovvero una situazione soggettiva sostanziale relativa alla pretesa che il potere amministrativo sia esercitato in conformità alla legge nell'interesse collettivo.

Questa natura incide sui negozi giuridici, contratti o atti unilaterali tra i privati, che disciplinano il trasferimento del diritto edificatorio in quanto tali atti saranno sempre condizionati – fintanto che il diritto non sia pienamente consumato – dalle (nuove) disposizioni pianificatorie della Amministrazione, ingenerando così una forte incertezza nella sua "permanenza" nel tempo.

Il secondo tema è di natura tributaria<sup>7</sup> e consiste soprattutto nell'as-

---

<sup>5</sup> G. P. CIRILLO, *La premialità edilizia*, cit., 5.

<sup>6</sup> Per una disamina sulle differenti tesi dottrinali e giurisprudenziali sulla natura dei diritti edificatori si veda: A. BOVA, *Aspettative reali e diritti edificatori*, Napoli, 2012.

<sup>7</sup> Non a caso sul tema dei diritti edificatori è intervenuto nel 2014 il Consiglio Nazionale del Notariato con un apposito Studio (n. 540-2014/T), facilmente reperibile.

soggettamento o meno al pagamento dell'imposta IMU (già ICI, imposta comunale sugli immobili) la quale richiede, quale presupposto per la sua applicazione, il possesso di un'area fabbricabile ancorché solo potenzialmente.

Il dibattito è, quindi, quello sulla natura di un diritto edificatorio "in volo" che da un lato non può essere esercitato nell'area che lo ha prodotto – che potrebbe essere vincolata a *standard* ovvero generare una potenzialità edificatoria minima e non in grado di essere sfruttata da sola – e dall'altro non è ancora atterrato su una area sicuramente assoggettabile ad IMU.

Sul punto la recente Ordinanza della V Sezione civile della Corte di Cassazione n. 26016 del 15 ottobre 2019<sup>8</sup> ha rinviato ex articolo 374 del codice di procedura civile – ovvero in quanto questione di particolare importanza – alle Sezioni Unite al fine di chiarire, a fronte di una giurisprudenza non univoca, se un'area, prima edificabile e poi assoggettata con legge regionale ad un vincolo di inedificabilità assoluta, sia da considerare edificabile ai fini ICI (*rectius*, IMU) ove inserita in un programma di c.d. compensazione urbanistica adottato dal Comune, ancorché il procedimento compensatorio non si sia ancora concluso non essendo stata specificatamente individuata ed assegnata al proprietario la c.d. area "di atterraggio" ossia l'area sulla quale deve essere trasferita l'edificabilità già cessata sull'area "di decollo".

## 6. CONCLUSIONI

La questione oggetto del presente scritto è evidentemente in continua evoluzione normativa – specie nelle disposizioni delle leggi regionali – e giurisprudenziale.

Il dato ineludibile, nei fenomeni di perequazione urbanistica diffusa – ma anche di compensazione e di certe forme di premialità –, è quello della "potenziale ambulatorietà" del diritto ed è un dato esattamente contrario a quello dell'inerenza del diritto ad un bene immobile qual è storicamente il diritto edificatorio, quantificabile in una precisa densità volumetrica.

Oggi il diritto edificatorio una volta generato e originato da un certo fondo, potrebbe costituire una mera utilità economica in testa a soggetti che, in relazione a quel fondo non vantano e non vanteranno mai alcuna reale potenzialità edificatoria, e che è finalizzato solo ad essere immesso sul mercato per il suo controvalore.

---

bile in rete, si è particolarmente concentrato sulle interferenze sul piano fiscale del dibattito (pagg. 11 e ss.).

<sup>8</sup> Repertibile sul sito web della Corte di Cassazione.

Un mercato, che, ad avviso dello scrivente, resta fortemente condizionato alla discrezionalità dell'Amministrazione che, nell'esercizio della sua capacità pianificatoria, potrebbe incidere sulla potenzialità volumetrica del terreno o dei terreni da cui il diritto promana, facendolo venir meno.

Inoltre, proprio in ragione del fatto che il diritto edificatorio costituisce solo una sorta di presupposto perché la P.A., nell'esercizio delle sue facoltà e valutazioni discrezionali, possa poi provvedere all'emanazione del titolo abilitativo edilizio consentendo a quel diritto di trovare concreta esplicazione, la sua circolazione non è altro che un atto preparatorio all'esercizio del potere amministrativo.

Per cui, ad avviso dello scrivente, il diritto edificatorio va più correttamente qualificato come vero e proprio interesse legittimo.

## **MODULISTICA PER L'EDILIZIA UNIFICATA. BREVE EXCURSUS**

La Conferenza unificata tra Governo, Regioni ed Enti locali del 18 dicembre 2014, ha approvato i modelli unici per la Comunicazione Inizio Lavori (CIL) e la Comunicazione Inizio Lavori Asseverata (CILA) previsti dall'articolo 6, comma 2, del Testo unico dell'edilizia (D.P.R. n. 380/2001). Tali modelli contenevano una parte invariabile e delle parti soggette a modifiche e integrazioni ad opera delle Regioni in base alle diverse normative regionali in materia.

A tal fine Regione Lombardia istituiva un Tavolo di confronto sulla modulistica per l'edilizia unificata nell'ambito del protocollo di intesa con le Consulte e gli Ordini professionali regionali in materia tecnica (D.G.R. n. 1899 del 30 maggio 2014) per l'adeguamento dei moduli.

La legge regionale n. 12 dell'11 marzo 2005 "*Legge per il Governo del Territorio*", articolo 32 comma 4, conferiva alla Giunta regionale la facoltà di approvare l'adeguamento alla normativa specifica e di settore regionale della modulistica per edilizia unificata e standardizzata statale riguardante le procedure edilizie, alla quale i comuni si dovevano adeguare.

La delibera che ha dato il via al processo di adeguamento è stata la delibera della Giunta regionale n. 3299 del 16 marzo 2015, che prendeva atto della comunicazione degli Assessori Beccalossi, Garavaglia e Melazzini avente oggetto "*Adozione modulistica edilizia unificata e semplificata*".

Il primo passaggio di Regione Lombardia, è stato quello di emanare la delibera della Giunta regionale n. 3543 dell'8 maggio 2015, con cui approvava i nuovi moduli per la CIL e per la CILA, unificati per l'intero territorio regionale.

I singoli comuni entro l'11 luglio dovevano adeguare la modulistica già in uso adottando i modelli approvati.

L'approvazione, che si collocava nel solco delle politiche di semplificazione in materia edilizia introdotte negli ultimi anni, ha portato tutti i comuni

ad utilizzare la stessa modulistica per tutti gli interventi previsti dalla normativa.

Il modulo CIL doveva essere presentato, fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, quando si eseguivano lavori di edilizia libera, quali:

- realizzazione di opere temporanee (da rimuovere entro 90 giorni);
- realizzazione di opere di pavimentazione e finitura degli spazi esterni che non incidano sull'indice di permeabilità e di locali tecnici interamente interrati;
- installazione di pannelli solari o fotovoltaici fuori dai centri storici;
- installazione di singoli generatori eolici con altezza non superiore a 1,5 metri e diametro non superiore a 1 metro;
- realizzazione di aree ludiche senza fini di lucro e installazione di arredi delle aree esterne pertinenziali degli edifici;

Il modulo CILA invece doveva essere presentato, fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, con l'asseverazione di un tecnico abilitato quando si eseguivano:

- interventi di manutenzione straordinaria non riguardanti parti strutturali;
- interventi di frazionamento o di accorpamento di unità immobiliari, senza cambio di destinazione d'uso e senza aumento di volumetria.

In entrambi i casi i lavori potevano incominciare il giorno stesso in cui veniva presentata la comunicazione al Comune.

Regione Lombardia ha successivamente proseguito i lavori per l'adeguamento dei moduli relativi agli altri titoli edilizi, Permesso di Costruire (PdC) e Denuncia di Inizio Attività alternativa al permesso di costruire (DIA) che dovevano facilitare l'attuazione di interventi edilizi più rilevanti.

Con delibera della Giunta regionale n. 4601 del 17 dicembre 2015 veniva approvata la modulistica unificata e standardizzata di Regione Lombardia per la presentazione della denuncia di inizio attività alternativa al permesso di costruire (DIA), che ne costituiva parte integrante e sostanziale, quale adeguamento della modulistica nazionale alle normative specifiche e di settore di Regione Lombardia andando ad integrare la delibera della Giunta regionale n. 3543 dell'8 maggio 2015.

Nel 2016 la Regione Lombardia costituiva con decreto n. 840 dell'11 febbraio 2016 il gruppo di lavoro "Modulistica edilizia regionale", che poi verrà rinnovato con decreto n. 1390 del 10 febbraio 2017, a cui partecipano i rappresentanti delle Direzioni generali regionali, di Unioncamere, di ANCI e dal Tavolo di confronto sulla modulistica edilizia unificata nell'ambito del Protocollo d'intesa con le Consulte e gli Ordini professionali regionali in materia tecnica di cui alla delibera della Giunta regionale n. 1899 del 30 maggio 2014.

Intanto a livello statale l'articolo 2 del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126 *"Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a norma dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015 n. 124"* stabiliva che le Amministrazioni statali adottassero moduli edilizi unificati e standardizzati.

Entrava anche in vigore nel 2016 il *"Decreto SCIA 2"* (D.Lgs 25 novembre 2016, n. 222 *"Individuazione dei procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124"*, che modificava i regimi relativi alle segnalazioni, comunicazioni e denunce in materia edilizia di cui al D.P.R. n. 380/01), andando a semplificare il panorama normativo riguardante i procedimenti da seguire per la realizzazione degli interventi edilizi.

Sempre nello stesso anno la Regione approvava la modulistica relativa al permesso di costruire con la delibera della Giunta regionale n. 5909 del 28 novembre 2016 *"Modulistica unificata e standardizzata per la presentazione del permesso di costruire (PdC): adeguamento della modulistica nazionale alle normative specifiche e di settore di Regione Lombardia"*.

Nel 2017 la Regione Lombardia con delibera della Giunta regionale n. 6894 del 17 luglio 2017 approvava, anticipando i tempi previsti dall'Accordo del 6 luglio 2017 in conferenza unificata *«le Regioni adeguano entro il 30 settembre 2017, in relazione alle specifiche normative regionali, i contenuti informativi dei moduli unificati e standardizzati...»*, in un unico provvedimento, la nuova modulistica edilizia unificata, comprensiva del modello del permesso di costruire quale adeguamento della modulistica nazionale alle normative specifiche e di settore della Regione.

Con questo provvedimento venivano abrogati i moduli regionali vigenti approvati con le delibere della Giunta regionale n. 3543 dell'08/05/2015, 4601 del 17/12/2015 e n. 5909 del 28/11/2016.

A fronte della nuova delibera, ANCI Lombardia chiedeva a Regione Lombardia, nelle more di un aggiornamento e riallineamento della normativa regionale, di intervenire per fornire alcune considerazioni in merito agli aspetti della disciplina edilizia di più frequente ricorrenza e per assicurare ai comuni una prima nota esplicativa sulle modalità con le quali applicare la recente modulistica regionale. Regione rispondeva con la circolare n. 10 del 20 luglio 2017, nella quale venivano esplicitati i principali passaggi applicativi della modulistica regionale, con riferimento alle recenti modifiche introdotte al decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, rispetto alla legge regionale n. 12/2005.

Con delibera della Giunta regionale n. 784 del 12 novembre 2018, Regione Lombardia aggiornava e sostituiva la modulistica edilizia unificata e standardizzata approvata con deliberazione n. 6894 del 17 luglio 2017, in attuazione di norme di settore comunitarie, nazionali e regionali, stabilendo inoltre l'utilizzo esclusivo della stessa.

L'aggiornamento dei moduli edilizi unificati e standardizzati compilabili, in adeguamento alle disposizioni della normativa comunitaria, nazionale e regionale, e le relative descrizioni estese dei contenuti è stato approvato con decreto dirigente struttura n. 2018 del 19 febbraio 2020, pubblicato sul BURL n. 9, Serie Ordinaria, del 25 febbraio 2020.

I moduli compilabili sono i seguenti:

- Modulo Unico Titolare (per CILA, SCIA, SCIA alternativa al PdC, PdC)
- Relazione Tecnica Asseverazione Unica
- Comunicazione Inizio Lavori (CIL)
- Comunicazione Fine Lavori (CFL)
- Segnalazione Certificata Agibilità
- Relazione Tecnica Asseverazione Agibilità.

Regione Lombardia ha creato una piattaforma che consente di scaricare i moduli edilizi unificati per la compilazione guidata:

[https://www.procedimenti.servizirl.it/procedimenti/html/public/servizio/Ambito\\_2/edilizia](https://www.procedimenti.servizirl.it/procedimenti/html/public/servizio/Ambito_2/edilizia)

## LE OFFERTE DEI FEDELI

*«Deo gratias». Lucia, immaginandosi chi poteva essere, corse ad aprire; e subito, fatto un piccolo inchino famigliare, venne avanti un laico cercatore cappuccino, con la sua bisaccia pendente alla spalla sinistra, e tenendone l'imboccatura attortigliata e stretta nelle due mani sul petto.  
«Oh fra Galdino!» dissero le due donne.  
Il Signore sia con voi» disse il frate. «Vengo alla cerca delle noci».*

In questo modo l'abile mano del Manzoni descrive la ricerca di offerte per il suo convento da parte di Fra Galdino. La richiesta di offerte e la loro elargizione da parte dei fedeli costituisce un atto importante da un lato per sostenere le opere della Chiesa e dall'altro per rendere culto a Dio.

In questo contributo cercheremo di vedere cosa l'attuale legislazione dice a proposito delle offerte. Non saranno oggetto di tale studio le tasse e i tributi che pur costituiscono delle altre forme per sostenere le opere ecclesiali.

### **1. IL DIRITTO-DOVERE DEI FEDELI A CONTRIBUIRE ALLA VITA DELLA CHIESA**

La ricerca del bene comune nella comunità ecclesiale prevede che ogni fedele partecipi alla presenza e all'incremento dei mezzi d'azione apostolica della Chiesa sovvenendo con i propri mezzi economici. Ancora una volta si tratta di attuare il principio fondamentale di responsabilità dei fedeli nell'agire missionario della Chiesa. Così nascono i doveri di solidarietà. La sovvenzione ai bisogni della Chiesa è di fatto un dovere richiamato nel canone 222 § 1 del Codice del 1983 che riguarda non soltanto il farsi carico all'apostolato e delle opere caritatevoli, ma anche dei ministri della Chiesa. Il canone dichiara che i fedeli sono tenuti all'obbligo di sovvenire alle neces-

sità della Chiesa, affinché essa possa disporre di quanto è necessario per il culto divino, per le opere di apostolato e di carità e per l'onesto sostentamento dei ministri; poi aggiunge che sono anche tenuti all'obbligo di promuovere la giustizia sociale, come pure, memori del comandamento del Signore, di soccorrere i poveri con i propri redditi<sup>1</sup>. È interessante specificare che tale canone si trova nella parte del Codice dedicata ai doveri e ai diritti di tutti i fedeli (cann. 208-223) ovvero a quei particolari atti che tutti i membri della Chiesa devono porre in essere per esplicitare il loro essere parte del "noi" ecclesiale. Benché questi canoni abbiano lo stesso valore degli altri, si deve riconoscere loro un posto preminente in virtù del loro legame con lo statuto stesso del fedele<sup>2</sup>. Tale norma si rivolge a tutti i fedeli a prescindere dal loro essere chierici o laici, per cui tutti sono tenuti secondo le loro possibilità a partecipare alla missione della Chiesa attraverso i propri mezzi economici.

Ma se nel canone 222 tale azione dei fedeli è presentata come "obbligo", nel canone 1261 § 1, essa è un "diritto". Infatti si sancisce il diritto dei fedeli di devolvere beni in favore della Chiesa. Secondo alcuni autori il principio espresso dal canone sarebbe prevalentemente, se non in modo esclusivo, rivolto all'esterno, presentando la rivendicazione di un diritto dei fedeli nei confronti dello Stato, la cui legge non può negare o restringere la possibilità di disporre a favore della Chiesa<sup>3</sup>.

La dialettica diritto-dovere impegna il fedele sul piano esistenziale a sentirsi parte di un unico "corpo" ecclesiale al quale egli partecipa nella sua interezza come persona quindi, non solo con i suoi strumenti morali e spirituali, ma anche con i suoi beni materiali, e lo interpella sul piano missionario a contribuire all'azione ecclesiale non come uno "spettatore" ma partecipando in prima persona mediante il suo contributo economico.

A tal riguardo il dettato codiciale (can. 1261 § 2) chiede al Vescovo di ammonire i fedeli sull'obbligo di sovvenire alle necessità della Chiesa. Colui che presiede la Chiesa particolare ha il compito educativo di formare i fedeli a questa ulteriore sensibilità ecclesiale. Potremmo affermare che il legislatore pone nelle mani del Vescovo lo stesso ministero dell'apostolo Paolo che invitò i fedeli di Corinto a contribuire con i propri beni alle necessità di un'altra comunità (cf 2 Cor 8, 1-15). L'aver individuato nel Vescovo diocesano il primo responsabile della formazione dei fedeli su questo aspetto della vita della Chiesa, non significa che le altre componenti della comunità ne

---

<sup>1</sup> Cf G. FELICIANI, *I diritti e i doveri dei fedeli nella codificazione postconciliare*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 8 (1995), pp. 255-272.

<sup>2</sup> Cf P. VALDRINI, *Comunità, persone, governo*, Città del Vaticano 2013, p. 181.

<sup>3</sup> Cf F.R. AZNAR GIL, *La administración de los bienes temporales de la Iglesia*, Salamanca 1993, p. 140.

siano escluse. Potremmo ritenere che avendo fatto appello a colui che guida la Diocesi, sia tutta la Chiesa particolare, su impulso del Pastore, a prendere atto di questo importante aspetto, non solo i presbiteri, ma anche i laici, e non solo quelli direttamente impegnati nella vita parrocchiale o associativa e dei movimenti, ma anche quanti pur non rientrando tra gli "operatori pastorali" vivono la fede nella Chiesa.

## **2. LE OFFERTE LIBERE DEI FEDELI**

Tra le varie modalità previste attraverso cui i fedeli possono contribuire alla vita della Chiesa, le offerte libere, ovvero quelle che i fedeli spontaneamente decidono di devolvere, costituiscono uno strumento molto utilizzato. Si tratta di una donazione, ovvero di un contratto consensuale, in cui il donante arricchisce il donatario senza alcun corrispettivo, ma solo per quello spirito di liberalità che sta ad indicare la spontaneità e l'assenza di una costrizione giuridica o morale. Non è l'unico atto di liberalità tra vivi (vedi per esempio la remissione di debito), ed in quanto tale è a titolo gratuito (al contrario non ogni atto gratuito è atto di liberalità come, ad esempio, il comodato o il mandato gratuito)<sup>4</sup>.

Di fronte a tali offerte colui che le riceve è tenuto a rispettare quanto presente nelle intenzioni dell'offerente, così come previsto nel canone 1267 § 3, nei casi dubbi bisogna chiarire chi sia la persona che ha ricevuto tali offerte. Infatti, il canone 1267 specifica in modo chiaro il soggetto a cui vanno destinate le offerte, l'eventuale rifiuto o la condizione posta e il rispetto dei fini indicati dall'offerente.

### **2.1 Il soggetto che riceve l'offerta**

Per il caso in cui le offerte vengano fatte ai Superiori o agli amministratori, il canone 1267 pone una presunzione valida fino a quando non si provi il contrario, per cui quanto dato a loro si ritiene sia dato alla persona giuridica stessa, sia essa pubblica o privata. Per cui l'offerta fatta al Parroco si presume fatta alla Parrocchia a meno che non sia dimostrato il contrario, così, ponendo un altro esempio, l'offerta fatta al Priore o al cassiere della Confraternita della Vergine Maria, si presume sia fatta al sodalizio stesso seppur si configuri come un'associazione privata nel suo atto costitutivo. Siamo in ogni caso di fronte ad una presunzione *iuris tantum* e quindi si deve ricordare che la volontà degli offerenti, quando sia chiara o quando sia

---

<sup>4</sup> Cf C. BEGUS, *Diritto patrimoniale canonico*, Città del Vaticano 2007, p. 62.

possibile chiarirla, deve sempre prevalere ed essere rispettata. Solo quando non sia stata espressa o non si conosca, si procede in via presuntiva. Possono essere il Superiore o gli amministratori stessi a fare un primo giudizio e decidere se realmente consti che la destinazione da dare all'offerta sia diversa da quella presunta<sup>5</sup>. La presunzione non vale per altri soggetti quali i collaboratori e gli aiutanti<sup>6</sup>.

Tale norma va integrata con quanto previsto nel caso specifico della Parrocchia. Il canone 531 prevede che se l'offerta è fatta ad un fedele che svolge un incarico parrocchiale, l'offerta si presume fatta alla Parrocchia stessa. Il canone 551 dispone che le offerte fatte al Vicario in occasione del ministero pastorale, si presumono fatte a favore della Parrocchia. Anche per il canone 510 § 4, che prevede il caso di una chiesa che sia parrocchiale e capitolare, le offerte si presumono date alla Parrocchia.

## 2.2 Il rifiuto dell'offerta

Le offerte non possono essere rifiutate, così come dispone il canone 1267 § 2. La disposizione codiciale si giustifica sia nel porre i fedeli nella condizione di poter elargire il proprio contributo per una causa pia, sia per non pregiudicare la persona giuridica sottraendole mezzi per il raggiungimento dei suoi scopi.

Tuttavia, per una giusta causa, le offerte possono essere rifiutate. La giusta causa potrebbe delinarsi quando l'offerente sia una persona che è tenuto ad altri obblighi da soddisfare come il sostentamento della sua famiglia, oppure quando provenga da guadagni illeciti, oppure potrebbe dar luogo a ricatti o scandali o possa in qualche modo diminuire la libertà della missione della Chiesa<sup>7</sup>. Qualora si tratti di cose di grande valore destinate a persone giuridiche pubbliche, quali la Parrocchia, per il rifiuto è richiesta la licenza dell'Ordinario. Poiché non si dice nulla a proposito delle persone giuridiche private, saranno i loro statuti a provvedere in materia. La licenza dell'Ordinario è richiesta anche nel caso di offerte gravate da un onere o condizioni. In considerazione degli oneri che potrebbero portare ad un peggioramento del patrimonio, si dovranno osservare le solennità previste per l'alienazione, infatti il canone richiama un'alta norma prevista nel canone 1295.

---

<sup>5</sup> Cf *Ivi*, p. 63.

<sup>6</sup> Nello schema di stesura del codice del 1977, il can. 9 § 1 prevedeva l'estensione della presunzione ai collaboratori degli amministratori (cf V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, Bologna 1995, p. 118).

<sup>7</sup> Cf *Ivi*, p. 119.

## 2.3 Rispetto della volontà del donatore

Le offerte spontanee devono essere impiegate per la finalità espressa dal donatore. Questa norma, sancita al paragrafo terzo del canone 1267, esplica una tradizione sempre presente nella Chiesa e trova la sua ragione nel fatto che tali offerte hanno un significato religioso di onorare Dio nella Chiesa. Inoltre, tornando al dato che tali offerte costituiscono un atto di donazione, danno origine ad un rapporto contrattuale per cui chi accetta l'offerta si impegna ad eseguire quanto richiesto dal donatore<sup>8</sup>. Il tenore della norma è ripreso anche nel canone 1300.

## 3. LA QUESTUA

La questua è una ricerca di elargizioni personale e generale<sup>9</sup>. Si tratta di una richiesta di aiuto non destinata ad un gruppo ristretto di persone e tradizionalmente non si ritengono questue le richieste a mezzo di lettere circolari, stampe periodiche o giornali, mentre la richiesta di aiuti per mezzo di una pubblica sottoscrizione è equiparata alla questua<sup>10</sup>. Il Codice del 1983 riprende quanto disposto nel *motu proprio "Ecclesiae sanctae"*, dove la questua è assimilata ad una raccolta pubblica di aiuti, dove la Conferenza episcopale ha la competenza di emanare norme che la regolino.

Tale ricerca di elargizione può essere curata da tutti i battezzati o da tutte le persone giuridiche per un fine o istituto pio o ecclesiastico, tuttavia mentre alcune persone che rivestono Uffici particolari come il Parroco, il Vescovo e i Superiori degli istituti di vita consacrata, poiché rivestono un carattere pubblico, possono questuare liberamente, gli altri fedeli devono chiedere la licenza all'Ordinario. Si tratta di precauzioni che sono sancite nel canone 1265 § 1 per evitare indiscrezioni, disonore alla religione e danno alla Diocesi<sup>11</sup>. Devono richiedere la licenza all'Ordinario le persone private fisiche o giuridiche, ovvero non solo i fedeli ma anche eventuali associazioni che risultino essere con personalità giuridica privata. Non devono richiederlo le persone giuridiche pubbliche come le Parrocchie.

Per cui coloro che non fossero Parroci o Vescovi o Superiori maggiori devono chiedere la licenza all'Ordinario proprio, all'Ordinario del luogo dove si terrà la questua qualora non coincidesse col proprio e tale licenza deve

<sup>8</sup> Cf F.G. MORRISEY, *Acquiring temporal goods for the Church's mission*, in *The jurist*, 56 (1996), p. 599.

<sup>9</sup> Cf G. VROMANT, *De bonis Ecclesiae temporalibus*, Paris 1953, pp. 89-90.

<sup>10</sup> Cf C. BEGUS, *Diritto patrimoniale*, p. 71.

<sup>11</sup> Cf V. DE PAOLIS, *I beni temporali*, p. 115.

essere data per iscritto.

Si può parlare di questua qualora si tratti di raccolte destinate a un Istituto ecclesiastico oppure a un fine caritatevole o di natura ecclesiale, negli altri casi si non si tratta di questa per cui non vige neanche la richiesta di licenza<sup>12</sup>.

Le Conferenze episcopali hanno la competenza di dare norme finalizzate a regolamentare il diritto di questuare di tutti i soggetti, compresi i mendicanti e a garantirne un uso corretto, così come previsto dal canone 1265 § 2. In Italia l'assemblea generale della Conferenza episcopale, nel maggio 1993, ha approvato le norme circa la raccolta di offerte per necessità particolari<sup>13</sup> e nel 1994, il Consiglio permanente ha stabilito un calendario delle collette e delle giornate di sensibilizzazione<sup>14</sup>.

### 3.1 La questua dei religiosi

Gli istituti di vita consacrata e le società di vita apostolica, le loro province e le loro case religiose sono persone giuridiche pubbliche e quindi per loro non è richiesta alcuna licenza, ma i membri degli istituti di vita consacrata o delle società di vita apostolica sono da considerarsi persone fisiche private e necessitano della licenza dell'Ordinario<sup>15</sup>. Unica eccezione è quella dei religiosi mendicanti, poiché la licenza per questuare è data per sempre nel momento in cui il Vescovo diocesano presta il consenso ad erigere una loro casa<sup>16</sup>. Infatti, questuare e ricorrere all'elemosina è proprio di questi istituti, e li caratterizza nella loro storia, nella disciplina essendo previsto nelle costituzioni. Tale eccezione in favore dei mendicanti riguarda solo le questue per cui la raccolta di offerte con altre modalità, dovrebbe rispettare tutte le norme previste<sup>17</sup>.

## 4. LA COLLETTA

La colletta è una elargizione che i fedeli offrono alla Chiesa dopo una precisa richiesta in vista di specifiche finalità<sup>18</sup>. Il canone 1266 prevede che

---

<sup>12</sup> Cf *Ivi*, p. 115.

<sup>13</sup> Cf CEI, *Delibera n. 59*, in *Notiziario Cei*, 1993, pp. 265-267.

<sup>14</sup> Cf CEI, *Delibera n. 59*, in *Notiziario Cei*, 1994, pp. 83-84.

<sup>15</sup> Cf *Ivi*, p. 116.

<sup>16</sup> Cf F.R. AZNAR GIL, *La administraciòn*, p. 148.

<sup>17</sup> Cf C. BEGUS, *Diritto patrimoniale*, p. 73.

<sup>18</sup> C. L. NAVARRO, *L'acquisto dei beni temporali. Il finanziamento della Chiesa*, in AA. VV., *I beni temporali della Chiesa*, Coll. *Studi Giuridici n. L*, Città del Vaticano, p. 47.

l'Ordinario del luogo possa disporre collette speciali per sovvenire a determinate necessità che possono essere non solo parrocchiali o diocesane ma anche nazionali o universali. Questa disposizione sulle collette, va in un certo modo ad equilibrare la disciplina del canone 1225 sulla competenza dalla Conferenza episcopale sulle questue che può dare adito all'idea di un Vescovo diocesano sottoposto a quanto deciso. Tale disposto tiene insieme la collegialità nella decisione del Vescovo nel caso delle questue speciali previste dalla Conferenza episcopale e dalla premura verso la sua Diocesi o sensibilità in essa sorta nel disporre altre collette seppur queste possano essere previste dai Vicari, secondo la loro competenza in quanto Ordinari, che decideranno in comunione col Vescovo diocesano stesso.

Pertanto il canone 1266 prevede che l'Ordinario del luogo può disporre che queste collette vengano fatte in tutte le chiese ed oratori che siano abitualmente aperti ai fedeli, estendendosi in tal modo la sua giurisdizione su luoghi appartenenti ad istituti religiosi. Si tratta di chiese e oratori abitualmente aperti al pubblico a prescindere da definizioni giuridiche date dal codice che vorrebbero gli oratori destinati ad una comunità o gruppo di fedeli con possibilità di accesso per gli altri solo con il consenso del Superiore<sup>19</sup>. Si tratta di un canone che non ha un corrispettivo nel Codice del 1917.

I proventi vanno inviati alla Curia diocesana e destinati a quei fini per i quali la colletta è stata posta in essere. Si tratta di collette speciali e la loro natura straordinaria comporta la necessità di farne un uso moderato, evitando di trasformarle, con una eccessiva moltiplicazione, in qualcosa di ordinario.

A tal proposito bisogna inoltre ricordare che il canone 791, che riguarda la cooperazione missionaria nelle singole Diocesi, ai numeri 3 e 4 dispone la celebrazione della giornata annuale per le missioni e che venga trasmesso alla Santa Sede un congruo contributo per tale fine. Inoltre in molte Diocesi si tiene la giornata del Seminario, dove si raccolgono offerte per questa istituzione, esse sono diverse dal tributo per il Seminario (cf can. 1215 § 3).

Inoltre, va ricordato l'Obolo di San Pietro che è uno strumento perché si procuri al Romano Pontefice quanto necessario per le sue opere di carità<sup>20</sup>. Questo obolo non rientra nella disciplina del canone 1271 che prevede altri mezzi a sostegno del servizio della Sede Apostolica alla Chiesa universale<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Cf V. DE PAOLIS, *I beni temporali*, p. 117.

<sup>20</sup> Cf R.A. GRAHAM, *Breve storia dell'Obolo di San Pietro*, in *La Civiltà Cattolica*, 3 (1991), pp. 231-242.

<sup>21</sup> Cf F.R. AZNAR GIL, *La administraciòn*, p. 178.

## 5. LE OFFERTE DATE IN OCCASIONE DELLA CELEBRAZIONE DEI SACRAMENTI

Ulteriore modalità di offerta da parte dei fedeli è quella prevista in occasione della celebrazione dei sacramenti o dei sacramentali. Ricevere offerte in queste occasioni deve essere considerato lecito, come una forma di aiuto da parte dei fedeli per le necessità della Chiesa, di partecipazione attiva alla celebrazione e di condivisione dei beni<sup>22</sup>. Pertanto in alcun modo devono essere comunicate tali offerte come pagamento o come adempimento di un obbligo, fermo restando l'assoluta gratuità dei sacramenti, l'oggettiva impossibilità di attribuire a questi un valore economico nonché l'impossibilità di negare i sacramenti a chi non possa dare nulla.

Il mantenimento di questa tipologia di offerte ha presentato alcuni aspetti problematici, poiché in base a quanto previsto dal Sinodo dei Vescovi del 1971, sarebbe stato importante porre una netta divisione tra gli introiti dei sacerdoti e gli atti del ministero con riferimento soprattutto ai sacramenti<sup>23</sup>. Tuttavia, considerato che in numerose regioni, in cui la situazione economica della Chiesa è di estrema precarietà, questi proventi costituiscono un importante, se non l'unico aiuto per sostenere la Chiesa, si è ritenuto opportuno conservare questa forma di offerta in assenza di valide alternative. Nella redazione del canone 1264, però, non solo si è distinto nettamente tra le tasse e le offerte fatte dai fedeli in occasione dell'amministrazione di sacramenti e sacramentali, ma si è eliminato anche qualunque possibile riferimento linguistico al concetto di tassa o di tributo, utilizzando il termine *oblaciones*<sup>24</sup>. Tali disposizioni vanno lette in combinato disposto col canone 1380 che sanziona penalmente la celebrazione dei sacramenti per simonia, ovvero con l'intenzione deliberata di comprare o vendere il sacramento per un prezzo, pertanto esso costituisce un delitto.

## 6. L'OFFERTA PER LA CELEBRAZIONE DELLA MESSA

L'offerta fatta al sacerdote in occasione della celebrazione della Santa Messa ha una tradizione antichissima nella Chiesa che si fa risalire all'usanza dei fedeli di presentare all'altare oltre al pane e al vino necessari per la celebrazione, altri beni per il sostentamento del clero e per i bisognosi<sup>25</sup>. La le-

---

<sup>22</sup> A tal proposito si veda quanto disposto da Paolo VI (cf PAOLO VI, *motu proprio Firma in traditione*, 13 iunii 1974, in AAS, 66 (1974), pp. 308-311).

<sup>23</sup> Cf SINODO DEI VESCOVI, *Ultimis temporibus*, 30 novembris 1971, in AAS, 63 (1971), pp. 898-922.

<sup>24</sup> Cf C. BEGUS, *Diritto patrimoniale*, p. 74.

<sup>25</sup> Cf J. BETZ, *L'Eucaristia mistero centrale*, in *Mysterium Salunitis*, 8, Brescia 1975, pp. 320-322.

gittimità di tale offerta, molto dibattuta, fu ribadita da Paolo VI nel già citato *motu proprio "Firma in traditione"* del 1974 che in modo specifico dice che con tale offerta i fedeli si associano a Cristo e al sacerdote<sup>26</sup>. Il codice ai canoni 945 e 946, conferma la legittimità dell'offerta per l'applicazione della Messa secondo la determinata intenzione dell'offerente per contribuire al bene della Chiesa e partecipare così al sostentamento dei ministri (can. 946). Il ministro, da parte sua, deve essere distaccato da tali offerte tanto da celebrare secondo le intenzioni dei fedeli, soprattutto dei più poveri anche senza ricevere alcuna offerta (can. 945). Alla Chiesa preme che tale offerta non appaia come commercio o scambio (can. 947), tanto da ritenere delitto tale prassi (can. 1385).

La determinazione dell'offerta spetta al Concilio provinciale o alla riunione dei Vescovi della provincia (can. 952 § 1)<sup>27</sup>, che provvedono con un Decreto. In mancanza di tale Decreto si farà riferimento alla consuetudine vigente nella Diocesi. A tale disposizione sono soggetti non solo i sacerdoti diocesani, ma anche quelli appartenenti a istituti religiosi (can. 952 § 3).

## 6.1 Obblighi del celebrante

Il Codice pone alcuni obblighi che sono a carico del sacerdote che riceve l'offerta. Innanzitutto egli deve applicare tante Messe distinte quante sono le intenzioni per le quali è stata data e accettata una offerta anche se esigua (can. 948). Dovrà celebrare la Messa anche se la relativa offerta è andata perduta. Si pone la presunzione che, nel caso venga offerta una somma di denaro per l'applicazione di più Messe senza specificarne il numero, si dovranno celebrare tante Messe in ragione dell'offerta stabilita nel luogo di dimora dell'offerente, tranne che si debba ragionevolmente presumere diversamente.

Il sacerdote che celebra più Messe nello stesso giorno può trattenere per sé solo l'offerta di una Messa, mentre verserà al proprio Ordinario quanto ricevuto per altre Messe, fermo restando una retribuzione ricevuta a titolo estrinseco per la lontananza del luogo e l'orario (can. 951 § 1). È l'Ordinario stesso ad indicare tale retribuzione.

Nel caso di concelebrazione, il sacerdote può solo tenere l'offerta nel caso si tratti della prima Messa che celebra. Nel caso fosse una seconda non può percepire alcuna offerta (can. 951 § 2).

Il sacerdote può trattenere tutte le offerte solo nel giorno di Natale (can. 951 § 1).

I sacerdoti non possono accettare un numero di offerte di Messe da

<sup>26</sup> Cf PAOLO VI, *Firma in traditione*, p. 308.

<sup>27</sup> Nella legislazione del 1917, questa competenza era dell'Ordinario del luogo.

applicare personalmente a cui non possano soddisfare entro un anno (can. 953).

Il sacerdote può affidare ad altri la celebrazione di Messe da applicare, trasmettendo l'intera offerta, tranne che l'eventuale eccedenza sulla somma dovuta nel luogo, sia stata data in considerazione della persona. Inoltre egli rimane obbligato finché non abbia ricevuta prova della accettazione dell'obbligo e dell'offerta pervenuta (can. 955 § 1).

I sacerdoti sono tenuti ad annotare le Messe ricevute, le messe da applicare e quelle celebrate adempiendo l'obbligo, sia anche quelle ricevute e trasmesse con la relativa offerta.

## **6.2 Obblighi degli amministratori**

Nel caso di chiese o oratori nei quali sono richieste Messe in numero maggiore di quante sia possibile celebrare, sarà possibile celebrarle altrove se i fedeli non abbiano manifestato espressamente volontà contraria (can. 954).

Gli amministratori di cause pie o che sono obbligati a provvedere alla celebrazione di Messe, sia chierici che laici, sono tenuti a consegnare ai loro Ordinari gli oneri delle Messe di cui non ci sia stata la celebrazione entro un anno (can. 956).

Il Parroco o il Rettore della chiesa avrà il compito di tenere un registro contenente il numero delle Messe ricevute con la relativa intenzione, l'offerta e l'avvenuta celebrazione.

Sugli oneri di Messe vigilerà l'Ordinario proprio, per cui quello del luogo per le chiese affidate al clero diocesano e i Superiori maggiori per quelle affidate ai religiosi (can. 957); essi visioneranno i registri annualmente (can. 958 § 2).

## **6.3 Le Messe plurintenazionali e "mesi gregoriani"**

Le Messe plurintenazionali o collettive sono quelle in cui in una sola celebrazione sono presenti più intenzioni cumulate in un'unica offerta. Tale prassi è abbastanza recente ed ha prodotto non poche difficoltà tanto che dopo un'ampia consultazione, sentendo il parere delle Conferenze episcopali, la Congregazione per il Clero ha emanato nel 1991 un Decreto approvato in forma specifica del Romano Pontefice<sup>28</sup>. Tale Decreto dispone che tale modalità è possibile solo se i fedeli siano avvertiti e abbiano acconsentito liberamente. Di tale Santa Messa sarà comunicato il giorno, il luogo e

---

<sup>28</sup> Cf CONGREGAZIONE DEL CLERO, *Mos iugiter*, in *Enchiridion Vaticano*, 13, pp. 6-28.

l'ora e dovrà avvenire non più di due volte per settimana. L'offerta che sarà percepita dal celebrante è la sola elemosina stabilita nella Diocesi.

Una prassi antica, attribuita a San Gregorio Magno, è quella di celebrare trenta Messe in trenta giorni continui in suffragio di un defunto. Tale prassi chiamata "tricenario gregoriano" o "mese gregoriano" o "altare gregoriano" è stata oggetto di specificazioni.

La serie dei trenta giorni conserva integri i suoi frutti anche se viene interrotta per un improvviso impedimento, come una malattia, o per una ragionevole causa, come la celebrazione di un matrimonio o una Messa funebre<sup>29</sup>. Tale tricenario è applicabile ad un solo defunto, come disposto dalla Congregazione per le Indulgenze del 1899; non è necessario che le trenta Messe siano celebrate dallo stesso sacerdote sul medesimo altare<sup>30</sup>; tali Messe devono essere celebrate in giorni distinti e si consiglia la celebrazione di una Messa da *requiem*<sup>31</sup>.

## 7. CONCLUSIONI

Dall'analisi della legislazione sulle offerte è possibile ricavare la grande prudenza a cui la Chiesa richiama come un "filo rosso" coloro che a vario titolo le ricevono. La prudenza seppur mai citata, è la virtù necessaria per trattare la questione economica nella Chiesa, visto che da un lato il Vangelo richiede l'affidarsi alla Provvidenza di Dio (Mt, 6, 25-34) dall'altro è pur necessario un sostegno per il sostentamento del clero, il culto e la carità. La prudenza richiama la responsabilità nell'utilizzare tali elargizioni che i fedeli pongono in essere come culto a Dio secondo lo scopo per cui sono sorte con l'attenzione di evitare abusi.

---

<sup>29</sup> Cf CONGREGAZIONE DEL CONCILIO, *Dichiarazione del 24.02.1967*, in *Enchiridion Vaticano*, 2, p. 966.

<sup>30</sup> Cf CONGREGAZIONE DEL S. UFFIZIO, *Decretum circa Missas tricenarias gregorianas*, in *AAS*, 5 (1912), pp. 32-33.

<sup>31</sup> Cf *Ivi*.



---

# APPROFONDIMENTI

---



## **NOVITÀ IN MATERIA DI VERSAMENTO DELLE RITENUTE FISCALI NELL'AMBITO DI CONTRATTI DI APPALTO E SUBAPPALTO. NUOVE DISCIPLINE IN TEMA DI REVERSE CHARGE IVA**

L'entrata in vigore del decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124 convertito dalla legge 19 dicembre 2019, n. 57 (c.d. Decreto Fiscale), collegato alla Legge di Bilancio per il 2020, ha apportato importanti novità in materia di ritenute e compensazioni in appalti e subappalti e *reverse charge* IVA, al fine di contrastare l'illecita somministrazione di manodopera, l'omesso o insufficiente versamento, anche mediante l'indebita compensazione, di ritenute fiscali, l'utilizzo della compensazione per il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi, nonché l'elusione dell'IVA.

L'articolo 17-bis del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, inserito dalle nuove disposizioni applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2020, prevede che le società, gli enti pubblici e privati diversi dalle società, le persone fisiche che esercitano imprese commerciali, arti e professioni (e altri soggetti indicati all'articolo 23, c. 1 del D.P.R. 600/73 e all'articolo 73, c. 3 del T.U.I.R.)<sup>1</sup>, residenti ai fini delle imposte sui redditi nel territorio dello Stato, i quali:

- affidano il compimento di una o più opere o di uno o più servizi a un'impresa terza<sup>2</sup> (vi rientrano anche gli affidamenti misti di opere e servizi);
- stipulano a tal fine contratti di appalto, subappalto, affidamento a sog-

---

<sup>1</sup> Sono soggetti a questi obblighi, in sostanza, tutti i soggetti che rivestono la qualifica di sostituti d'imposta sui redditi di lavoro dipendente e assimilati, in presenza di contratti di appalto, subappalto e similari. Sono esclusi dall'ambito di applicazione della nuova normativa gli enti non commerciali, limitatamente all'attività istituzionale di natura non commerciale da essi svolta (cf Circolare dell'Agenzia delle entrate n. 1/E del 12.02.2020).

<sup>2</sup> In presenza di affidamenti a più imprese, l'applicazione della norma sarà valutata per ciascuna di esse. Nel caso di imprese associate in un'associazione temporanea di imprese (ATI), quest'ultima sarà da intendersi unitariamente ai sensi della disciplina in esame. I contratti d'opera stipulati con esercenti arti e professioni non ricadono nell'ambito di applicazione dell'articolo 17-bis.

- getti consorziati o rapporti negoziali comunque denominati<sup>3</sup>;
- corrispondono un importo complessivo annuo per tali opere o servizi superiore a euro 200.000<sup>4</sup>;
  - in presenza di contratti caratterizzati da prevalente utilizzo di manodopera<sup>5</sup> presso le sedi di attività<sup>6</sup> del committente;
  - nel caso di utilizzo di beni strumentali di proprietà del committente o a esso riconducibili in qualunque forma<sup>7</sup>;

devono richiedere all'impresa appaltatrice o affidataria e alle imprese subappaltatrici, obbligate a rilasciarla, copia delle deleghe di pagamento (Mod. F24) relative al versamento delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente e assimilati corrisposti ai lavoratori direttamente impiegati nell'esecuzione dell'opera o del servizio.

<sup>3</sup> Ciò che assume esclusiva rilevanza ai fini dell'applicabilità del comma 1 dell'articolo 17-*bis* non è il *nomen iuris* attribuito dalle parti ai contratti stipulati, ma l'effettivo ricorrere nei contratti comunque denominati del prevalente utilizzo di manodopera presso le sedi di attività del committente, con l'utilizzo di beni strumentali di proprietà del committente o ad esso riconducibili in qualunque forma (ad es. un contratto di cessione di beni con posa in opera rileva ai fini della normativa se ricorrono tutti i presupposti di applicabilità). Sono invece esclusi i contratti di somministrazione di lavoro.

<sup>4</sup> Al fine di evitare aggiramenti della soglia dei 200.000 euro, tale soglia sarà verificata unicamente nel rapporto tra originario committente e affidatario. L'arco temporale va riferito all'anno solare (1° gennaio - 31 dicembre). Per i contratti o modifiche contrattuali stipulati dopo il giorno 15 del mese, si farà riferimento al mese successivo sia per il calcolo dei mesi, sia per la decorrenza degli obblighi.

<sup>5</sup> Al fine di determinare la prevalenza, occorrerà fare riferimento al numeratore, alla retribuzione lorda riferita ai soli percettori di reddito di lavoro dipendente e assimilato e al denominatore al prezzo complessivo dell'opera (o dell'opera e del servizio nel caso di contratti misti). La prevalenza si intenderà superata quando il rapporto tra numeratore e denominatore è superiore al 50%.

Nella "manodopera" rientrano, oltre ai lavoratori dipendenti o assimilati, anche tutti coloro che prestano di fatto attività di lavoro dipendente, anche se hanno un inquadramento formale differente (ad es. di lavoro autonomo). Il concetto di "manodopera" ricomprende tutte le tipologie di lavoro: manuale e intellettuale.

<sup>6</sup> Le sedi di attività del committente coincidono con tutte le sedi destinate allo svolgimento della sua attività imprenditoriale o agricola o professionale. Vi rientrano la sede legale, le sedi operative, gli uffici di rappresentanza, i terreni in cui il committente svolge l'attività agricola, i cantieri, le piattaforme e ogni altro luogo comunque riconducibile al committente destinati allo svolgimento dell'attività d'impresa, agricola o professionale.

<sup>7</sup> I beni strumentali sono macchinari e attrezzature che permettono ai lavoratori di prestare i loro servizi, ma ciò non esclude che siano utilizzate altre categorie di beni strumentali. La riconducibilità dei beni strumentali ai committenti può avvenire a qualunque titolo giuridico: proprietà, possesso, detenzione.

Ai sensi dell'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 17-bis, il versamento di tali ritenute è a carico dell'impresa appaltatrice o affidataria e delle imprese subappaltatrici, le quali devono effettuarlo con distinte deleghe per ciascun committente, senza alcuna possibilità di compensazione. Tale divieto di compensazione non è applicabile, tuttavia, per i crediti maturati dall'impresa in qualità di sostituto d'imposta: si tratta, ad esempio, dei crediti che i sostituti d'imposta maturano per aver anticipato somme di denaro ai dipendenti per conto dello Stato, quali i rimborsi corrisposti a seguito di assistenza fiscale, conguaglio di fine anno o per cessazione del rapporto di lavoro, oppure dei crediti derivanti da eccedenze di versamento delle ritenute (perché sono crediti compensabili generalmente soltanto nei limiti delle ritenute da versare). Non possono, invece, essere utilizzati, ai fini del pagamento delle ritenute, gli altri crediti come, ad esempio, i crediti tributari (IVA, imposte dirette), i crediti derivanti da agevolazioni e i crediti maturati per contributi e premi assicurativi obbligatori.

Inoltre, il comma 8 dell'articolo 17-bis prevede che le imprese di cui trattasi non possano avvalersi dell'istituto della compensazione ai fini del pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi assicurativi obbligatori, maturati in relazione ai dipendenti direttamente impiegati nell'esecuzione delle opere e dei servizi di cui al comma 1 del medesimo articolo 17-bis. Le obbligazioni relative ai contributi previdenziali e assistenziali sono quelle di fonte legale; restano, perciò, esclusi dall'ambito di applicazione della disposizione normativa i contributi di fonte contrattuale (quali, ad esempio, i contributi a casse sanitarie e i contributi a forme di previdenza complementare)<sup>8</sup>.

La procedura si articola nelle seguenti fasi:

- 1) entro i cinque giorni lavorativi successivi alla scadenza del versamento, l'impresa appaltatrice è obbligata a rilasciare al committente (e l'impresa subappaltatrice deve rilasciarla anche all'appaltatrice) copia delle deleghe di pagamento IRPEF presentate (comprese le addizionali regionali e comunali) al fine di permettere loro di effettuare il riscontro dell'ammontare complessivo degli importi versati;
- 2) l'impresa appaltatrice deve fornire anche un elenco nominativo di tutti i lavoratori, identificati mediante codice fiscale, impiegati nel mese precedente<sup>9</sup> direttamente nell'esecuzione di opere o servizi affidati dal committente, indicando per ciascuno di essi:
  - il dettaglio delle ore di lavoro prestate da ciascun percipiente in esecuzione dell'opera o servizio affidato;

<sup>8</sup> Cf Circolare dell'Agenzia delle entrate n. 1/E del 12.02.2020.

<sup>9</sup> In caso di pagamento delle retribuzioni effettuato il mese successivo a quello di riferimento della "busta paga", occorrerà fare riferimento al secondo mese precedente.

- l'ammontare della retribuzione corrisposta al dipendente collegata a tale prestazione (imponibile ai fini fiscali come risultante dalla "busta paga" del lavoratore);
  - il dettaglio delle ritenute fiscali operate nel mese precedente<sup>10</sup> nei confronti di tale lavoratore riferibili al rapporto di lavoro dipendente, con separata indicazione di quelle relative alla prestazione affidata dal committente<sup>11</sup>; a tale riguardo, la Risoluzione dell'Agenzia delle entrate 23.12.2019 n. 108 precisa che la quantificazione dei versamenti distinti per ciascun committente (e quindi della retribuzione corrisposta al dipendente in esecuzione della specifica opera o servizio affidatogli e della relativa ritenuta operata) va effettuata sulla base di parametri oggettivi (come ad esempio sulla base del numero di ore impiegate in esecuzione della specifica commessa); può infatti accadere che nello stesso mese un lavoratore sia impiegato in più appalti o subappalti;
- 3) i versamenti in esame devono essere effettuati dall'impresa appaltatrice cumulativamente per le ritenute dovute in relazione a tutti i lavoratori impiegati presso uno stesso committente (cf Ris. Agenzia delle entrate 24.12.2019 n. 109). Potrà essere compilato un solo modello F24 per ciascun committente<sup>12</sup>, indicando nella sezione "contribuente":
- nel campo "codice fiscale", il codice fiscale dell'impresa appaltatrice o affidataria ovvero dell'impresa subappaltatrice, tenuta al versamento;
  - nel campo "codice fiscale del coobbligato, erede, genitore, tutore o curatore fallimentare", il codice fiscale del soggetto committente;
  - nel campo "codice identificativo", il codice "09" denominato "Committente";
- 4) i modelli F24 compilati secondo le istruzioni sopra riportate sono consultabili sia dall'impresa che ha effettuato il pagamento, sia dal soggetto committente, tramite il "cassetto fiscale" accessibile dall'area riservata del sito *internet* dell'Agenzia delle entrate;

---

<sup>10</sup> Cf nota n. 9.

<sup>11</sup> La quota di retribuzione esposta in "busta paga" e le relative ritenute sono determinate:

- escludendo le retribuzioni arretrate o differite e l'indennità di fine rapporto (devono invece essere incluse le trattenute a titolo di addizionali regionali e comunali all'IRPEF);
- rapportando l'orario ordinario e straordinario di lavoro prestato a favore del committente all'orario complessivo di lavoro retribuito (comprese, quindi, eventuali assenze retribuite, quali, ad esempio, ferie, malattia e permessi retribuiti).

<sup>12</sup> La quota di ritenute alla quale non è applicabile l'articolo 17-bis è versata cumulativamente dall'impresa, con un modello F24 separato, senza far riferimento ad alcun committente.

- 5) il committente assolverà il suo obbligo di riscontro dopo aver verificato:
- che la retribuzione oraria corrisposta a ciascun lavoratore non sia manifestamente incongrua rispetto all’opera prestata dal lavoratore; in particolare, il riscontro dovrà essere accompagnato da una valutazione finalizzata a verificare, tra l’altro, la coerenza tra l’ammontare delle retribuzioni e gli elementi pubblicamente disponibili (come nel caso di contratti collettivi), l’effettiva presenza dei lavoratori presso la sede del committente;
  - che le ritenute fiscali per ciascun lavoratore non siano manifestamente incongrue rispetto all’ammontare della relativa retribuzione corrisposta. In caso di ritenute fiscali manifestamente incongrue rispetto alla retribuzione imponibile ai fini fiscali, il committente sarà tenuto a richiedere le relative motivazioni e gli affidatari saranno tenuti a fornirle. Le ritenute fiscali non saranno manifestamente incongrue allorché siano superiori al 15 per cento della retribuzione imponibile ai fini fiscali;
  - che le ritenute fiscali siano state versate senza alcuna possibilità di compensazione, salvo che non si tratti di crediti per i quali la compensazione è ammessa (v. sopra);
- 6) nel caso in cui alla data stabilita (il quinto giorno successivo alla scadenza del versamento) l’impresa appaltatrice o affidataria o le imprese subappaltatrici, pur avendo maturato il diritto a ricevere corrispettivi, non abbiano ottemperato all’obbligo di trasmettere al committente le deleghe di pagamento e le informazioni relative ai lavoratori impiegati ovvero risulti l’omesso o insufficiente versamento delle ritenute fiscali rispetto ai dati risultanti dalla documentazione trasmessa, il committente deve sospendere, finché perdura l’inadempimento, il pagamento dei corrispettivi maturati dall’impresa appaltatrice o affidataria sino a concorrenza del 20 per cento del valore complessivo dell’opera o del servizio, ovvero per un importo pari all’ammontare delle ritenute non versate rispetto ai dati risultanti dalla documentazione trasmessa, dandone comunicazione, entro novanta giorni dal riscontro dell’inadempimento, all’ufficio dell’Agenzia delle entrate territorialmente competente nei suoi confronti. In tali casi, è preclusa all’impresa appaltatrice o affidataria ogni azione esecutiva finalizzata al soddisfacimento del credito il cui pagamento è stato sospeso, fino a quando non sia stato eseguito il versamento delle ritenute;
- 7) in caso di inottemperanza agli obblighi previsti, il committente è obbligato al pagamento di una somma pari alla sanzione irrogata all’impresa appaltatrice o affidataria o subappaltatrice per la violazione degli obblighi di corretta determinazione delle ritenute e di corretta esecuzione delle stesse, nonché di tempestivo versamento, senza possibilità di compensazione<sup>13</sup>;

---

<sup>13</sup> Tale somma non è dovuta quando – nonostante il committente non abbia cor-

8) i nuovi obblighi previsti non si applicano qualora le imprese appaltatrici o affidatarie o subappaltatrici comunichino al committente, allegando la relativa certificazione rilasciata dall’Agenzia delle entrate con validità di quattro mesi<sup>14</sup>, la sussistenza, nell’ultimo giorno del mese precedente a quello della scadenza del pagamento delle ritenute, dei seguenti requisiti:

- a) risultino in attività da almeno tre anni;
- b) siano in regola con gli obblighi dichiarativi;
- c) abbiano eseguito nel corso dei periodi d’imposta cui si riferiscono le dichiarazioni dei redditi presentate nell’ultimo triennio, complessivi versamenti registrati nel conto fiscale per un importo non inferiore al 10 per cento dell’ammontare dei ricavi o compensi risultanti dalle dichiarazioni medesime<sup>15</sup>;
- d) non abbiano iscrizioni a ruolo o accertamenti esecutivi o avvisi di addebito affidati agli agenti della riscossione relativi alle imposte sui redditi, all’IRAP, alle ritenute e ai contributi previdenziali per importi superiori ad euro 50.000, per i quali i termini di pagamento siano scaduti e siano ancora dovuti pagamenti o non siano in essere provvedimenti di sospensione. Tali disposizioni non si applicano per le somme oggetto di piani di rateazione per i quali non sia intervenuta decadenza.

La predetta certificazione è messa a disposizione dell’impresa o di un suo delegato, a partire dal terzo giorno lavorativo di ogni mese, da parte di un qualunque ufficio territoriale della Direzione provinciale dell’Agenzia delle entrate competente in base al domicilio fiscale dell’impresa. Per i soggetti grandi contribuenti il certificato è messo a disposizione presso le Direzioni regionali, competenti.

La previsione normativa trova applicazione con riferimento alle ritenute operate a decorrere dal mese di gennaio 2020, anche con riguardo ai contratti di appalto, affidamento o subappalto stipulati prima del 1° gennaio 2020 (cf Ris. Agenzia delle entrate n. 108 citata)<sup>16</sup>.

---

rettamente adempiuto agli obblighi di cui ai commi da 1 a 3 dell’articolo 17-bis – l’impresa appaltatrice o affidataria o subappaltatrice abbia correttamente assolto gli obblighi cui si fa riferimento, ovvero si sia avvalsa dell’istituto del ravvedimento operoso.

<sup>14</sup> Superati i quattro mesi, le imprese appaltatrici o affidatarie o subappaltatrici devono acquisire un nuovo certificato.

<sup>15</sup> Per verificare tale requisito si farà riferimento: al numeratore, ai complessivi versamenti effettuati tramite modello F24 per tributi, contributi e premi assicurativi INAIL, al lordo dei 13 crediti compensati, nel corso dei periodi d’imposta cui si riferiscono le dichiarazioni dei redditi presentate nell’ultimo triennio; al denominatore, ai ricavi o compensi complessivi risultanti dalle dichiarazioni presentate nel medesimo triennio.

<sup>16</sup> Rientrano, pertanto, nel campo di applicazione dell’articolo 17-bis le ritenute operate sugli emolumenti di competenza del mese di gennaio 2020 (da versare nel

Il comma 3 dell'articolo 4 del citato decreto legge n. 124/2019 ha esteso il regime del cosiddetto *reverse charge* (meccanismo di inversione contabile secondo cui debitore dell'IVA è il cessionario/committente anziché il soggetto che emette la fattura) alle prestazioni di servizi (diverse da quelle di cui alle lettere da a) ad a-*quater*) del comma 6 dell'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972, già soggette a tale meccanismo) effettuate tramite contratti di appalto o subappalto e simili, caratterizzati da:

- prevalente utilizzo di manodopera;
- attività svolta presso la sede del committente;
- utilizzo di beni strumentali di proprietà del committente o ad esso riconducibili.

Nella relazione tecnica sul decreto si legge che le operazioni «verranno fatturate dalle imprese senza l'applicazione dell'IVA e di conseguenza il committente integrerà la fattura dell'imposta secondo l'aliquota prevista per la prestazione, imputandola a debito e quindi portandola in detrazione se spettante».

Tale, nuovo *reverse charge*, non torna, invece, applicabile con riferimento alle operazioni effettuate nei confronti di pubbliche amministrazioni e altri enti e società di cui all'articolo 17-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972 e delle agenzie per il lavoro (di cui al Capo I del Titolo II del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276).

Così come previsto dal Decreto Fiscale, l'efficacia della nuova casistica di *reverse charge* è subordinata al rilascio (alla data in cui scriviamo, non ancora avvenuto) da parte del Consiglio dell'Unione Europea, dell'autorizzazione di una misura di deroga ai sensi dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006.

---

mese di febbraio 2020); viceversa, le ritenute sugli emolumenti dell'anno 2019 corrisposti a gennaio 2020 (c.d. *cassa allargata*) non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 17-*bis* (cf Circolare dell'Agenzia delle entrate n. 1/E del 12.02.2020).



## **EPIDEMIA DA COVID-19 E POLIZZA RCT: IL RUOLO DELL'ASSICURAZIONE A DIFESA DELLA PARROCCHIA**

La severa emergenza Covid-19 ha messo a dura prova l'intero tessuto sociale ed economico italiano e mondiale, impattando su molteplici aspetti a tutti noti e determinando una forte rottura rispetto alle consuetudini di ciascuno di noi, *in primis* legate alle relazioni interpersonali, compromesse dal cosiddetto distanziamento sociale.

Anche il contesto parrocchiale, che da sempre è un vivo e rigoglioso aggregatore sociale, ha subito un forte arresto, conseguentemente al venir meno delle celebrazioni liturgiche, *in primis* della Messa con il popolo.

Sebbene a partire dallo scorso 4 maggio si stia tornando verso la "normalità" con la riapertura al popolo delle celebrazioni all'interno della chiesa parrocchiale, la vera sfida è ora quella di garantire sempre il pieno rispetto delle disposizioni imposte dalle competenti autorità, emanante con l'obiettivo di disciplinare al meglio le attività al fine di scongiurare il ritorno di fenomeni di contagio.

Si tratta di misure che, ancora una volta, stravolgono l'operato consueto delle parrocchie e dei parroci, con conseguenze come un drastico ridimensionamento della platea che può prendere parte alle funzioni, la necessità di garantire una corretta e contingentata gestione degli afflussi ed una predeterminata allocazione delle persone nelle chiese, oltre alla sanificazione e disinfezione continua degli ambienti.

Il mancato rispetto delle Linee Guida potrebbe esporre la parrocchia ad importanti responsabilità, sia in sede civile che penale, oltre che creare un non indifferente danno all'immagine di non semplice gestione.

Si inserisce in questo contesto il mondo assicurativo, che con la polizza di responsabilità civile svolge un importante e delicato ruolo di protezione dell'operato della parrocchia e di tutela del relativo patrimonio. Si tratta, probabilmente, della principale copertura di cui può beneficiare un'istituzione come la parrocchia, in grado di tutelare sé stessa ed il suo legale rappre-

sentate, ovvero il Parroco, dinanzi a richieste risarcitorie avanzate da terzi a fronte di presunte responsabilità ad essa ascrivibili.

In tal senso, in linea generale sono da considerarsi terzi tutti coloro che non sono direttamente legati da specifici rapporti con l'ente, come ad esempio i frequentanti dell'oratorio, i bambini iscritti gli asili parrocchiali o, molto più semplicemente, i fedeli che partecipano alle funzioni religiose.

Dinanzi a richieste di risarcimento da questi avanzate a fronte di presunte responsabilità della parrocchia, la polizza di Responsabilità Civile Terzi interviene a difesa dell'ente, accertando se vi sia effettiva colpa dello stesso e difendendo la parrocchia sia in sede giudiziale che stragiudiziale, tenendo a proprio carico le relative spese, giungendo ad una formulazione di offerta risarcitoria nei confronti del danneggiato nei casi di responsabilità acclarata.

È dunque lecito chiedersi se, in questo periodo in cui il Covid-19 è al centro dell'attenzione da parte di tutti, la polizza di Responsabilità civile interviene o meno a tutela della parrocchia e, se sì, nei confronti di quali soggetti.

In linea generale, è lecito ritenere che la garanzia di Responsabilità Civile Terzi non preveda esclusioni specifiche per eventuali danni da infezione Covid-19 di cui l'assicurato possa essere ritenuto responsabile. Qualora una parrocchia fosse quindi chiamata in causa da un terzo, fermo l'onere di quest'ultimo di dimostrare il nesso di causalità, potrà chiamare in causa il proprio assicuratore, perché sia quest'ultimo a verificare se vi siano o meno responsabilità in caso all'assicurata.

Discorso simile può essere fatto per il personale dipendente della parrocchia, sebbene questo non sia ascrivibile al novero dei soggetti terzi. In tal caso, ad intervenire è la garanzia di Responsabilità Civile Operai (più comunemente nota come RCO), la quale tiene indenne l'assicurato anche contro possibili rivalse esperite dall'INAIL.

Proprio con riferimento a quanti prestano attività lavorativa alle dipendenze, nelle scorse settimane si è assistito ad un vero e proprio dibattito all'interno del mercato assicurativo, dovuto ad un importante orientamento diffuso proprio dall'INAIL. In particolare, l'Istituto ha sancito l'applicabilità della disciplina prevista per l'infortunio sul lavoro ai casi di contagio da Covid-19 dovuti allo svolgimento dell'attività lavorativa.

La ratio del provvedimento è da ricercare nella volontà di tutelare in primis quanti, in virtù delle proprie mansioni lavorative, presentano un elevato rischio di contagio (ad es. medici, infermieri e personale sanitario). Da ciò, però, il provvedimento ha avuto una sua estensione anche agli altri settori, generando quindi non poca confusione ed importanti preoccupazioni tra i datori di lavori.

Anche la parrocchia che annoveri un organico alle dipendenze, pertan-

to, è soggetta al medesimo trattamento.

Il forte dibattito acceso, unito alla necessità di chiarimenti, ha fatto sì che l'INAIL stesso desse assicurazioni in tal senso, arrivate a distanza di settimane a sottolineare un aspetto che, col senno del poi, potrebbe essere giudicato come ovvio. L'Istituto ha infatti precisato con apposita nota che l'aver previsto l'attivazione della disciplina spettante all'infortunio sul lavoro ai casi di contagio da *Covid-19* non implichi, di per sé, alcuna responsabilità in capo al datore di lavoro, che va quindi dimostrata con onere in capo al reclamante, cioè al dipendente.

Ne deriva pertanto che un dipendente che dovesse essere contagiato da *Covid-19* presumibilmente nell'ambito del proprio lavoro, sarà tenuto a dimostrare che la causa del contagio sia rappresentata da una mancanza dell'ente e nessuna responsabilità sarà pertanto imputata, a priori, alla parrocchia e di riflesso al parroco.

Un'ulteriore opzione, nata in questi mesi e promossa da molte compagnie assicurative, potrebbe essere rappresentata da prodotti assicurativi "indennitari". Si tratta di un'assicurazione che, in linea generale, prevede il pagamento di una diaria giornaliera in caso di ricovero dovuto al *Covid-19*, a cui si aggiunge un capitale a *forfait* in caso di ricovero in terapia intensiva.

Gli assicurati, in questo caso, potrebbero essere *in primis* i ragazzi che frequentano gli oratori, ma anche altre categorie di volta in volta individuate dalla parrocchia.

Da tutto ciò discende quindi quanto sia di primaria importanza mantenere sempre un contatto vivo con il proprio assicuratore, che deve essere messo nelle condizioni di identificare eventuali ambiti privi di copertura assicurativa, in modo da poter quanto meno prospettare eventuali soluzioni volte a trasferire in capo a sé le conseguenze derivanti dal manifestarsi dei rischi ed utilizzare al meglio le coperture già presenti.

In particolare, in questo contesto del *Covid-19*, utilizziamo pure la polizza di responsabilità civile come utile ed efficace scudo protettivo del patrimonio parrocchiale, ricordando bene però che a monte è comunque indispensabile garantire sempre il pieno rispetto di quanto, nella complessità del momento, viene previsto ed imposto dai protocolli di legge.

