

---

# **AGGIORNAMENTI NORMATIVI**

---



## L'ENTE ECCLESIASTICO E LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE

Quando nel secolo XIX videro la luce numerosi istituti di vita religiosa, il cui carisma li portava a prendersi cura delle persone più povere e ammalate, i fondatori non immaginavano quante preoccupazioni avrebbero assillato i loro successori, quanta competenza giuridico-gestionale avrebbero dovuto acquisire i futuri economi e quanti adempimenti formali avrebbero dovuto affrontare i religiosi incaricati di dirigere queste attività anche a motivo del fatto che l'ordinamento statale avrebbe poi ricondotto tali attività all'interno del Sistema Sanitario Italiano.

Altrettanto potrebbe dirsi delle centinaia di istituzioni ecclesiastiche che nel secolo XX hanno contribuito a diffondere capillarmente in Italia le scuole affinché al maggior numero possibile di bambini e ragazzi fosse assicurata con l'alfabetizzazione (poi "formazione scolastica" a tutto tondo) anche la formazione religiosa e civica.

Ancor più emblematico è il caso delle parrocchie che accompagnano lo sviluppo del tessuto sociale attivando una miriade di piccoli e grandi servizi che domani potrebbero essere ricondotti alle «*attività di interesse generale*» che assicurano «*la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona*»<sup>1</sup>, quali:

1. le attività formative-ricreative (in *primis* l'oratorio) organizzate per i bambini e i ragazzi,
2. le iniziative contro la dispersione scolastica e quelle volte ad assicurare un supporto extrascolastico ai bambini e ragazzi che ne hanno bisogno,
3. l'aiuto – non solo economico – e l'ascolto offerto ai tanti bisognosi che avvicinano i gruppi Caritas e i Centri di Ascolto,
4. l'animazione culturale assicurata anche grazie alla diffusione delle sale cine-teatrali presenti non solo nelle località più grandi,
5. la pratica sportiva resa possibile grazie alla presenza nelle parrocchie

---

<sup>1</sup> Sono due citazioni tratte dal c. 1, art. 1, della L. n. 106 del 6.6.2016 che contiene la *Delega al Governo per la riforma del Terzo Settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*.

del campo di calcio e, negli ultimi decenni, di vere e proprie palestre,  
6. il turismo sociale attraverso la gestione delle “case per ferie”.

Può sembrare paradossale ma queste iniziative sono così connaturali per la vita quotidiana delle comunità ecclesiali e, nel contempo, attese dalla società italiana che si generano due effetti contrapposti: da un lato sembra che alle diocesi, alle parrocchie e agli istituti religiosi si chiedano solo questi servizi<sup>2</sup>, dall'altro solo con fatica è conosciuta e riconosciuta la peculiarità degli enti ecclesiastici, condizione imprescindibile per non mortificare o non rendere eccessivamente ardua la sostenibilità di tutte le loro attività.

Questi esempi, ben conosciuti in Italia, attestano con evidente chiarezza che gli enti ecclesiastici sono assai coinvolti dalla Riforma del Terzo Settore che il legislatore sta finalmente portando a compimento.

In questi mesi, infatti, dopo l'approvazione della Legge n. 106 del 6 giugno 2016 che ha delegato al Governo la riforma del Terzo Settore, dell'impresa sociale e del servizio civile universale, si stanno predisponendo i quattro decreti delegati che la declineranno:

1. la revisione della parte del Libro I del Codice Civile relativa alle associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro,
2. il riordino complessivo e la revisione organica della disciplina speciale relativa agli enti del Terzo Settore (compresi i profili tributari),
3. la revisione della disciplina dell'Impresa Sociale,
4. la revisione del servizio civile nazionale.

---

<sup>2</sup> Pertanto, non solo *ad extra* ma anche all'interno delle comunità cristiane, è oggi più che mai necessario custodire il monito che Papa Francesco ha più volte evocato: «*Maria modello di carità. In che modo Maria è per la Chiesa esempio vivente di amore? Pensiamo alla sua disponibilità nei confronti della parente Elisabetta. Visitandola, la Vergine Maria non le ha portato soltanto un aiuto materiale, anche questo, ma ha portato Gesù, che già viveva nel suo grembo. Portare Gesù in quella casa voleva dire portare la gioia, la gioia piena. Elisabetta e Zaccaria erano felici per la gravidanza che sembrava impossibile alla loro età, ma è la giovane Maria che porta loro la gioia piena, quella che viene da Gesù e dallo Spirito Santo e si esprime nella carità gratuita, nel condividere, nell'aiutarsi, nel comprendersi. La Madonna vuole portare anche a noi, a noi tutti, il grande dono che è Gesù; e con Lui ci porta il suo amore, la sua pace, la sua gioia. Così la Chiesa è come Maria: la Chiesa non è un negozio, non è un'agenzia umanitaria, la Chiesa non è una ONG, la Chiesa è mandata a portare a tutti Cristo e il suo Vangelo; non porta se stessa – se piccola, se grande, se forte, se debole, la Chiesa porta Gesù e deve essere come Maria quando è andata a visitare Elisabetta. Cosa le portava Maria? Gesù. La Chiesa porta Gesù: questo è il centro della Chiesa, portare Gesù! Se per ipotesi, una volta succedesse che la Chiesa non porta Gesù, quella sarebbe una Chiesa morta! La Chiesa deve portare la carità di Gesù, l'amore di Gesù, la carità di Gesù» (Udienza del giorno 23.10.2013).*

## 1. LE ATTIVITÀ DI CARATTERE CARITATIVO E I SOGGETTI ECCLESIALI

Per leggere in modo corretto questo fenomeno, ecclesiale prima che sociale, occorre superare l'equivoco che per la Chiesa l'impegno in questi ambiti non immediatamente attinenti al culto sia di origine estrinseca. Al contrario: per le comunità ecclesiali le diverse forme di cura dell'altro nei modi che la storia e il contesto sociale sollecitano è intimamente connesso con il dono della fede. Un segno di questo originario ed indissolubile legame tra fede e vita quotidiana è l'episodio narrato al principio del capitolo 6 degli Atti degli Apostoli che illustra quanto fosse importante per la comunità cristiana la preoccupazione affinché a nessuno mancasse il pane quotidiano:

*«In quei giorni, aumentando il numero dei discepoli, quelli di lingua greca mormorarono contro quelli di lingua ebraica perché, nell'assistenza quotidiana, venivano trascurate le loro vedove. Allora i Dodici convocarono il gruppo dei discepoli e dissero: "Non è giusto che noi lasciamo da parte la parola di Dio per servire alle mense. Dunque, fratelli, cercate fra voi sette uomini di buona reputazione, pieni di Spirito e di sapienza, ai quali affideremo questo incarico. Noi, invece, ci dedicheremo alla preghiera e al servizio della Parola". Piacque questa proposta a tutto il gruppo e scelsero Stefano, uomo pieno di fede e di Spirito Santo, Filippo, Pròcoro, Nicànore, Timone, Parmenàs e Nicola, un prosélito di Antiòchia. Li presentarono agli apostoli e, dopo aver pregato, imposero loro le mani».*

Che questa attenzione non fosse solo una marginale questione organizzativa interna ad un gruppo lo attesta il fatto che ai futuri primi sette diaconi non si è chiesta solo la rettitudine e l'onestà (uomini di buona reputazione) ma anche un profondo legame con Gesù risorto (pieni di Spirito Santo e sapienza). Pertanto, pur senza sviluppare un esame analitico delle vicende della Chiesa apostolica e confidando sul ricordo diffuso di alcune pagine del Nuovo Testamento, si può dare per assodato che per la Chiesa è sempre stato pacifico e connaturale il legame tra il dono della fede e quello della carità operosa<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Un esempio eminente è il cap. 25 del Vangelo di S. Matteo che riporta il discorso di Gesù sul giudizio del Figlio dell'uomo: «Quando il Figlio dell'uomo verrà nella sua gloria con tutti i suoi angeli, si siederà sul trono della sua gloria. E saranno riunite davanti a lui tutte le genti, ed egli separerà gli uni dagli altri, come il pastore separa le pecore dai capri, e porrà le pecore alla sua destra e i capri alla sinistra. Allora il re dirà a quelli che stanno alla sua destra: Venite, benedetti del Padre mio, ricevete in eredità il regno preparato per voi fin dalla fondazione del mondo. Perché io ho avuto fame e mi avete dato da mangiare, ho avuto sete e mi avete dato da bere; ero fustigato e mi avete ospitato, nudo e mi avete vestito, malato e mi avete visitato, carcerato e siete venuti a trovarmi. Allora i giusti gli risponderanno: Signore, quando mai ti abbiamo veduto affamato e ti abbiamo dato da mangiare, assetato e ti abbia-

Anche il diritto canonico ha recepito questa nota caratteristica dell'esperienza ecclesiale tanto da affermare, per esempio, che i beni di cui la Chiesa dispone attraverso i soggetti giuridici canonici pubblici (quelli che in Italia sono gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti) devono essere utilizzati per tre precise finalità:

*«§ 1. La Chiesa cattolica ha il diritto nativo, indipendentemente dal potere civile, di acquistare, possedere, amministrare ed alienare i beni temporali per conseguire i fini che le sono propri. § 2. I fini propri sono principalmente: ordinare il culto divino, provvedere ad un onesto sostentamento del clero e degli altri ministri, esercitare opere di apostolato sacro e di carità, specialmente a servizio dei poveri» (can. 1254).*

Non deve trarre in inganno il fatto che le opere di apostolato e di carità siano le ultime ad essere menzionate; vale, infatti, quanto sottolineato da S. Em.za Card. Attilio Nicora in occasione di un corso formativo per i nuovi vescovi:

*«Se volessimo essere più rigorosi, tra i quattro fini dovremmo fare qualche distinzione. Ve ne sono alcuni per i quali, probabilmente, è possibile e doveroso stabilire dei limiti di destinabilità di risorse. Non è vero che per ciascuna di quelle quattro finalità v'è sempre bisogno di maggiori risorse: il culto a Dio, per esempio, non può esprimersi in costruzioni faraoniche inutilmente costose, perché non sarebbe più il culto al Dio cristiano, e quindi c'è un limite di natura oggettiva alle spese culturali. Il sostentamento del personale ecclesiastico dedicato è pure un settore nel quale è possibile stabilire dei limiti, perché clero e ministri laici si dedicano al servizio in nome dei valori cristiani, che comportano la pratica della virtù della povertà come elemento costitutivo e identificante. Non si può dunque affermare che la necessità di provvedere al sostentamento delle persone dedicate alla missione della Chiesa è senza misura, anche perché la storia insegna che qualche Vescovo e qualche ordine religioso son finiti male proprio per le ricchezze accumulate e per lo stile mondano di vita che ne è conseguito. Più difficile è invece stabilire limiti per gli altri due scopi fondamentali: l'evangelizzazione e la pastorale, e soprattutto la carità. Si può dire che non s'è mai finito di mettere strumenti a servizio della diffusione del vangelo e della edificazione di comunità cristiane vive, capaci di diventare dinamiche e significative nel contesto sociale in cui operano; e soprattutto non si è mai finito di provvedere ai poveri, perché, ammesso che si provveda a quelli che sono tra noi, ce ne sono ancora miliardi*

---

*mo dato da bere? Quando ti abbiamo visto forestiero e ti abbiamo ospitato, o nudo e ti abbiamo vestito? E quando ti abbiamo visto ammalato o in carcere e siamo venuti a visitarti? Rispondendo, il re dirà loro: In verità vi dico: ogni volta che avete fatto queste cose a uno solo di questi miei fratelli più piccoli, l'avete fatto a me [...]» (Mt. 25, 31-46).*

*altrove nel mondo, e nella circolazione della comunione cattolica quello della carità solidale è certamente un campo dove non si potrà mai dire “abbiamo fatto abbastanza”»<sup>4</sup>.*

La rilevanza concreta e, prima ancora, il fondamento dell'impegno caritativo della Chiesa nella storia, anzitutto laddove i bisogni e le attese più essenziali delle persone non trovano ancora pieno accoglimento, di recente sono state oggetto del *Motu Proprio* di Papa Benedetto XVI *Intima ecclesiae natura*, dell'11 novembre 2012, che proprio nell'*incipit* afferma con chiarezza:

*«L'intima natura della Chiesa si esprime in un triplice compito: annuncio della Parola di Dio (kerygma-martyria), celebrazione dei Sacramenti (leiturgia), servizio della carità (diakonia). Sono compiti che si presuppongono a vicenda e non possono essere separati l'uno dall'altro. Anche il servizio della carità è una dimensione costitutiva della missione della Chiesa ed è espressione irrinunciabile della sua stessa essenza; tutti i fedeli hanno il diritto ed il dovere di impegnarsi personalmente per vivere il comandamento nuovo che Cristo ci ha lasciato (cf Gv 15,12), offrendo all'uomo contemporaneo non solo aiuto materiale, ma anche ristoro e cura dell'anima. All'esercizio della diakonia della carità la Chiesa è chiamata anche a livello comunitario, dalle piccole comunità locali alle Chiese particolari, fino alla Chiesa universale; per questo c'è bisogno anche di un'organizzazione quale presupposto per un servizio comunitario ordinato”, organizzazione articolata pure mediante espressioni istituzionali»<sup>5</sup>.*

Dunque è la coscienza che la Chiesa ha di sé e della missione ricevuta dal suo Signore ad esporla ed a spingerla verso l'impegno storico della carità operosa nelle cose e con i beni temporali.

## **2. GLI ENTI ECCLESIASTICI E LE ATTIVITÀ “ANCHE” SOCIALI**

Dopo aver sommariamente illustrato come la Chiesa legge il proprio dovere-diritto di promuovere e gestire molteplici attività ed iniziative, occorre comprendere adeguatamente anche la prospettiva con la quale l'ordinamento giuridico statale interpreta il fatto dell'impegno della Chiesa nelle cose temporali.

Il titolo dei due paragrafi già indica il rapporto tra le due prospettive: ciò che per la Chiesa è espressione della virtù teologale della carità (e, dun-

---

<sup>4</sup> A. NICORA, *Necessità e rischi del servizio amministrativo del vescovo diocesano*, in *exLege* 2/2011, 113.

<sup>5</sup> BENEDETTO XVI, *Intima ecclesia natura*, AAS 104 (2012), 996-1004.

que, formalmente *in continuum* con la virtù della fede) per lo Stato è tendenzialmente ricondotto alle attività di natura e rilievo “sociale”, intendendo tale aggettivo – almeno in prima approssimazione – come alternativo a “privato”, “nel proprio interesse” o “meramente lucrativo”<sup>6</sup>.

A fondamento di questa lettura vi è la Legge n. 222 del 20 maggio 1985, *Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*, che ha dato pieno adempimento all'articolo 7<sup>7</sup> dell'Accordo firmato a Roma il 18 febbraio 1984 che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede.

Pur senza commentare in modo approfondito queste norme<sup>8</sup> è, tuttavia, possibile individuare nella normativa concordataria quattro principi utili per interpretare e disciplinare l'azione degli enti della Chiesa cattolica nell'ordinamento italiano, principi che sono all'origine della distinzione introdotta dall'articolo 16 della Legge n. 222/1985 tra le “attività di religione o culto” e quelle “diverse”:

1. considerato l'articolo 20 della Costituzione, la Repubblica «*continuerà a riconoscere la personalità giuridica degli enti ecclesiastici aventi sede in Italia, eretti o approvati secondo le norme del diritto canonico, i quali abbiano finalità di religione o di culto. Analogamente si procederà per il riconoscimento agli effetti civili di ogni mutamento sostanziale degli enti medesimi*» (art. 7, c. 2, L. 121/1985)<sup>9</sup>,

---

<sup>6</sup> Al fine di evitare qualsiasi equivoco si segnala che “privato, nel proprio interesse, meramente lucrativo” sono assunti senza alcun significato negativo o da ripudiare, ma facendo riferimento a quello fatto proprio dalla Costituzione all'art. 41: «*L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali*» e all'art. 42 «*La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale. La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità*».

<sup>7</sup> Art. 7, c. 6: «*All'atto della firma del presente Accordo, le Parti istituiscono una Commissione paritetica per la formulazione delle norme da sottoporre alla loro approvazione per la disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici*».

<sup>8</sup> Per un'analisi più diffusa delle norme concordatarie sugli enti ecclesiastici e sulle attività da essi gestite si veda il volume *L'ente ecclesiastico a trent'anni dalla revisione del Concordato*, Giuffrè, 2015.

<sup>9</sup> Questo principio concordatario riconosce che le persone giuridiche canoniche sono



2. «il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto di una associazione o istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività» (art. 7, c. 1, L. 121/1985)<sup>10</sup>,
3. per quanto riguarda il contenuto e la disciplina delle attività cosiddette “di

---

erette, strutturate e disciplinate solo dall'ordinamento canonico. È quindi esclusa qualsiasi competenza dell'Ordinamento statale in merito al modo di organizzare i soggetti canonici. Ciò è stato ribadito in modo esplicito dalla Commissione Paritetica che ha elaborato l'*Intesa tecnica interpretativa ed esecutiva dell'Accordo modificativo del Concordato Lateranense del 30.4.1997*: «Per quanto attiene agli enti ecclesiastici, la Santa Sede lamenta, sostanzialmente, che l'Amministrazione italiana abbia, in più di una occasione, richiesto per il riconoscimento degli enti ecclesiastici il possesso di requisiti che sono propri delle persone giuridiche espresse dall'ordinamento italiano, senza considerare che gli enti ecclesiastici sono istituzioni che sorgono nell'ordinamento canonico conservando, in quello italiano, gli originari caratteri. Rileva, anzitutto, la Commissione paritetica che la Repubblica italiana si è impegnata, con l'art. 7, comma 2, dell'Accordo del 18 febbraio 1984, a riconoscere agli effetti civili gli enti ecclesiastici “eretti o approvati secondo le norme del diritto canonico”. Ciò significa che la Repubblica italiana è tenuta, ai sensi della norma ora ricordata, ad accogliere nel proprio ordinamento gli enti ecclesiastici, ai quali accorda il riconoscimento, con le caratteristiche che agli stessi ineriscono nell'ordinamento di provenienza (sempreché risultino presenti le specifiche condizioni poste dalla disciplina pattizia). Il che comporta che non possono ritenersi applicabili agli enti ecclesiastici le norme del codice civile in tema di costituzione, struttura, amministrazione ed estinzione delle persone giuridiche private. Per le stesse ragioni deve ritenersi non consentito alla Amministrazione italiana pretendere l'esibizione in forma di atto pubblico dello statuto dell'ente ecclesiastico e di assoggettare ad ‘approvazione’ le norme statutarie in occasione del riconoscimento. È evidente che una siffatta linea finirebbe per condurre – con disconoscimento della fondamentale regola pattizia che vuole l'ente ecclesiastico recepito con i suoi originari caratteri – ad una vera e propria ‘rifondazione’ dello stesso nell'ordinamento italiano. Sempre con riferimento alle questioni che sono state proposte va osservato che, ai fini del riconoscimento degli enti ecclesiastici, l'Amministrazione italiana è chiamata, in relazione agli enti di cui all'art. 2, secondo comma, della legge n. 222 del 1985, ad accertare la sussistenza del fine di religione o di culto quale fine costitutivo ed essenziale dell'ente: una verifica che, seppur sprovvista di momenti di vera e propria discrezionalità, può condurre, in talune ipotesi, a valutazioni di qualche complessità in considerazione della difficoltà di stabilire, in presenza di una pluralità di fini perseguiti dall'ente, se quello di religione o di culto è effettivamente il fine costitutivo ed essenziale».

<sup>10</sup> In forza di questa norma concordataria si esclude che all'ente ecclesiastico, per il solo fatto di essere espressione della Chiesa, possa essere fatto divieto di esercitare alcune attività o che la sua capacità giuridica sia limitata. Pertanto mentre per un ente ecclesiastico non è possibile essere giuridicamente titolare di un'attività di natura bancaria (perché esiste una normativa che disciplina in modo particolare i soggetti che vogliono esercitare attività bancaria), sarebbe contestabile una norma che non consenta ad una parrocchia di svolgere un'attività sociale (anche commerciale) quando tale attività può essere gestita da qualsiasi altro tipo di soggetto giuridico civile (dalle società alle fondazioni, dalle cooperative alle persone fisiche).

religione o culto”, l’ordinamento civile riconosce di non avere alcuna competenza e, pertanto, ammette l’esistenza di una riserva (piena) di giurisdizione a favore della Chiesa<sup>11</sup>,

4. al contrario, le attività “diverse” da quelle di religione o culto sono soggette alle comuni norme dell’ordinamento statale, con l’unico limite che la loro applicazione non può – neanche indirettamente – incidere sulla struttura e sulle finalità degli enti ecclesiastici (*«Le attività diverse da quelle di religione o di culto, svolte dagli enti ecclesiastici, sono soggette, nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime»*, art. 7, c. 3, L. 121/1985).

- Dopo aver fissato questi principi, le parti concordatarie hanno
- individuato con puntualità le cosiddette attività di “religione o culto” ed
  - elaborato un elenco esemplificativo delle altre, raggruppandole sotto l’aggettivo “diverse”:

*«Agli effetti delle leggi civili si considerano comunque:*

*a) attività di religione o di culto quelle dirette all’esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all’educazione cristiana;*

*b) attività diverse da quelle di religione o di culto quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro»* (art. 16, L. n. 222/1985).

Certamente è decisivo comprendere in modo adeguato i confini di questo duplice elenco; tuttavia in questa sede occorre prestare maggior attenzione al significato dell’*incipit* – *«agli effetti delle leggi civili»* – in quanto ad esso le parti concordatarie hanno affidato il compito di esprimere il criterio ermeneutico per affermare sia il diritto dell’ordinamento statale di disciplinare in autonomia le attività “diverse”, sia di far salvo il diritto della Chiesa di poter continuare a svolgere molte di queste attività che considera espressione della propria missione e della carità (e, dunque, a sé connaturali).

In altri termini, l’*incipit* è come un unico crinale che contemporaneamente consente:

- allo Stato di dettare la disciplina comune<sup>12</sup> per l’attività ospedaliera, per

---

<sup>11</sup> Tale norma non è esplicitata dall’art. 7 ma emerge in modo implicito leggendo la parte finale del c. 3 (si veda oltre). Per evitare equivoci occorre sottolineare che questa “incompetenza” dello Stato in merito alle attività di religione o culto è limitata al modo e ai contenuti dell’attività, mentre non può essere invocata per edificare gli ambienti ove tali attività si svolgono senza osservare le ordinarie norme urbanistiche e quelle tecniche che presidiano la sicurezza degli immobili.

<sup>12</sup> In questo contesto s’intende per “comune” la normativa rivolta indistintamente a qualsiasi soggetto che opera in Italia.

quella socio-assistenziale, per quella scolastica, per quella culturale, per quella turistica, per quelle commerciali;

- agli enti ecclesiastici di continuare a prestare attenzione ai malati (anche gestendo un ospedale) e agli anziani (anche gestendo una casa di riposo); a promuovere le attività formative (anche gestendo un museo o un cine-teatro) o quelle sportive (utilizzando le strutture oratoriane); e ad offrire occasioni di ristoro (anche attraverso la gestione di una casa per ferie o del bar dell'oratorio).

Per questo impianto, che potrebbe sfuggire ad uno sguardo un po' superficiale, occorre essere davvero grati a tutti coloro che hanno contribuito ad elaborare la prima parte della Legge n. 222/1985 in quanto consente di dare rilevanza giuridica al diritto della Chiesa di svolgere attività che potremmo definire "secolari" (senza creare un privilegio, quasi mortificando il dovere dello Stato di regolare le dinamiche sociali): per la Chiesa, infatti, non esistono attività meramente "strumentali", nel senso di "non essenziali" per raggiungere il proprio scopo ma utili per acquisire risorse. Infatti per il canone 114<sup>13</sup> il fine delle persone giuridiche canoniche deve essere ordinato ad uno di quelli corrispondenti alla missione della Chiesa, dovendo intendersi tali «*quelli attinenti ad opere di pietà, di apostolato o di carità sia spirituale sia temporale*»<sup>14</sup>.

Per questa norma una persona giuridica canonica non potrebbe intraprendere una determinata attività per il solo motivo che appare conveniente oppure perché potrebbe garantire interessanti flussi monetari, neppure quando tali ottimi risultati fossero poi utilizzati per finanziare le attività di pietà, apostolato o carità<sup>15</sup>. Va sottolineato che la vigilanza in ordine all'osservanza di questo principio canonico è riservata e impegna l'Ordinario del luo-

---

<sup>13</sup> Can. 114 «§ 1. *Le persone giuridiche sono costituite o dalla stessa disposizione del diritto oppure dalla concessione speciale da parte della competente autorità data per mezzo di un decreto, come insieme sia di persone sia di cose ordinati ad un fine corrispondente alla missione della Chiesa, che trascende il fine dei singoli.* § 2. *Come fini, di cui al § 1, s'intendono quelli attinenti ad opere di pietà, di apostolato o di carità sia spirituale sia temporale.*».

<sup>14</sup> L'impostazione canonica del rapporto "fini-attività" è diversa rispetto a quella fatta propria dall'ordinamento italiano: mentre per lo Stato è il fine di un ente che determina quali attività possono essere svolte, per l'ordinamento canonico al principio vi è la missione della Chiesa e le opere nelle quali tradizionalmente si declina – opere di pietà, di apostolato, di carità spirituale e temporale – ed il fine assunto da ciascuna persona giuridica canonica non può porsi al di fuori di questo perimetro.

<sup>15</sup> Tale norma non trova corrispondenza nell'ordinamento italiano; anzi, vale proprio il contrario, come dichiara solennemente l'art. 41 della Costituzione (pur con i correttivi dei cc. 2 e 3): «1. *L'iniziativa economica privata è libera.* 2. *Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.* 3. *La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.*».

go o il Superiore religioso (oltre che alla Santa Sede in forza dei cann. 1256 e 1273)<sup>16</sup>.

Inoltre l'*incipit* dell'articolo 16 consente di dare rilievo giuridico al fatto che per la prospettiva ecclesiale anche le attività diverse da quelle di religione o culto eventualmente gestite dagli enti ecclesiastici non possono che essere sempre originate ed esigite (anche nella misura) dalla esperienza storica della virtù teologale della fede vissuta da una concreta comunità cristiana<sup>17</sup> e, pertanto, sarebbe riduttivo ed improprio<sup>18</sup> ammetterne lo svolgi-

---

<sup>16</sup> Can. 1256 «*La proprietà dei beni, sotto la suprema autorità del Romano Pontefice, appartiene alla persona giuridica che li ha legittimamente acquistati*»; can. 1273 «*Il Romano Pontefice, in forza del primato di governo è il supremo amministratore ed economo di tutti i beni ecclesiastici*».

<sup>17</sup> Questo profilo deve essere accostato con delicatezza, evitando esasperazioni. Così è abbastanza pacifico che l'apertura di un bar in oratorio sia un'iniziativa lecita dal punto di vista canonico in quanto favorisce/arricchisce la proposta ludico-ricreativa che accompagna le iniziative di formazione cristiana (salvo, per es., che non chieda un investimento finanziario spropositato); altrettanto può dirsi della decisione di un convento di dedicare un'ala dell'immobile a foresteria per i fedeli che intendono vivere alcuni giorni di ritiro e condivisione dell'esperienza della comunità. Al contrario potrebbe non essere consentito ad una parrocchia avviare un'attività scolastica o di casa di riposo qualora l'Ordinario di luogo dovesse ritenerla non adeguata alla luce del principio custodito dal can. 114.

<sup>18</sup> Quanto possa essere fuorviante il concetto di attività strumentale per distinguere (il trattamento del) le attività di religione o culto rispetto a (quello riservato a) quelle diverse appare in modo chiaro in un passaggio della Risoluzione AdE n. 91 del 19.7.2005 che si riferisce ad un istituto religioso il cui carisma è da sempre la cura dei malati: «*tuttavia, ai fini del riconoscimento dell'agevolazione, il requisito soggettivo non è sufficiente. La riduzione dell'imposta, infatti, può in concreto applicarsi solo in relazione alle attività dirette di culto e religione nonché a quelle diverse per le quali sia riconosciuto il nesso di strumentalità immediata e diretta, come in precedenza definito. L'assistenza agli infermi, attività che caratterizza statutariamente l'ente in esame, si concreta tanto in un'assistenza spirituale, rientrando come tale tra le attività di religione e culto (in particolare, cura delle anime) quanto in un'assistenza corporale, esercitata nelle forme di vera e propria attività sanitaria, come tale oggettivamente commerciale, inquadrabile tra le attività "diverse". Per quest'ultima peraltro, non è dato riscontrare un nesso di strumentalità diretta ed immediata con il fine di religione e culto che il legislatore ha inteso tutelare e che, ai sensi dell'articolo 15 della legge 222 del 1985, ricomprende le sole attività dirette "all'esercizio del culto, alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana". Da quanto sopra ne consegue che, ad avviso della scrivente, XX, pur potendosi ricomprendere tra i soggetti beneficiari dell'agevolazione prevista dal citato articolo 6 ed in particolare tra quelli di cui alla lettera c), non può usufruire in concreto dell'agevolazione in esame in relazione alla attività di cura corporale degli infermi*». Va segnalato che l'agevolazione che la Risoluzione intende riconoscere alle sole attività di religione o culto è priva di qualsiasi fondamento nel diritto positivo ... considerato che ai sensi dell'art. 7, L. n. 121/1985 (Accordo di revisione del Concordato Lateranense) i redditi di tali attività sono del tutto esenti.

mento da parte di un ente ecclesiastico solo se ed in quanto “attività strumentali” a quelle di religione o culto. Questo concetto – invece – è tanto caro all’ordinamento italiano, soprattutto a partire dalla normativa sulle Onlus del 1997 che ha introdotto quello di “attività connesse”<sup>19</sup>.

Forzando un poco il ragionamento<sup>20</sup> al sol fine di mostrare la *ratio* del canone 114, una persona giuridica canonica pubblica potrebbe esercitare una precisa attività “solo” a condizione che essa sia giudicata “necessaria” (in senso ecclesiale) al fine di permettere a quella precisa comunità ecclesiale di essere Chiesa missionaria; coerentemente non dovrebbe esserle consentito cominciare un’attività qualora essa sia, invece, solo utile per acquisire generiche risorse finanziarie, ma non idonea a perseguire in modo immediato uno dei fini propri della Chiesa.

Si intuisce come questo tema sia una questione tanto delicata quanto decisiva per fedeltà della Chiesa alla missione ricevuta e, dunque, debba essere protetto da equivoci, fraintendimenti e letture un poco ideologiche: occorre infatti evitare di giungere a conclusioni dalle fragili fondamenta se non anche irrazionali<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Va notato che la L. n. 222/1985 e le altre disposizioni applicative della revisione del Concordato del 1929 non assumono mai il concetto di “attività diverse” nel senso di “attività strumentali”. In altre parole, le attività che non sono riconducibili all’alveo delle attività di religione o culto possono essere svolte ma non sono capaci di integrare il requisito – essenziale e costitutivo – della finalità di religione o culto. A questa considerazione si deve aggiungere che qualora tali attività assumano dimensioni tali da stridere rispetto al disposto del can. 114 e alla situazione complessiva del particolare ente ecclesiastico (per es. quella precisa parrocchia, quella particolare casa religiosa) non si può escludere che possa anche venir meno il requisito della finalità di religione o culto “essenziale e costitutiva”. In tale evenienza potrebbe anche far seguito, per decisione ministeriale, la perdita della qualifica di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto. Ma sulla questione si vedano anche le considerazioni che seguono.

<sup>20</sup> La forzatura riguarda il significato di due aggettivi: necessario e strumentale. Al netto di tale forzatura si deve però riconoscere che il discernimento circa le attività che una persona giuridica canonica pubblica può promuovere e gestire è questione seria, molto seria, che si radica in modo essenziale nel fine (canonico) proprio del soggetto e deve essere coerente con la missione storico-contingente della Chiesa universale e della Chiesa particolare.

<sup>21</sup> Un esempio di scuola: vi sarebbe da dubitare circa la legittimità della decisione di una parrocchia di acquisire un distributore di carburante per il solo fatto che tale attività è in grado di assicurare il flusso monetario utile/necessario per gestire in modo oculato le opere parrocchiali tradizionali. Tale principio deve però essere correttamente inteso al fine di evitare di giungere a conclusioni irrazionali: così le iniziative di raccolta fondi (per es. il mercatino di Natale o la festa di fine anno in oratorio) sono del tutto lecite e legittime in quanto espressione del dovere dei fedeli di sovvenire alle necessità della Chiesa (ex can. 222). San Paolo ben interpreta l’arte del discernimento: «*Tutto è lecito!*». *Ma non tutto è utile!* “*Tutto è lecito!*”. *Ma non tutto edifica*» (1 Cor. 10, 23).

In questi anni i casi che chiedono di essere trattati con molta prudenza<sup>22</sup> paiono essere quelli della gestione di “patrimoni” non più statici (come poteva essere la proprietà fondiaria dei secoli passati) ma dinamici (quali sono i patrimoni finanziari) che la Chiesa e i suoi enti possono ricevere in eredità/donazione, e quello delle grandi attività che richiedono un’organizzazione molto complessa e l’impiego di ingenti patrimoni, propri e/o di terzi (per es. finanziamenti bancari).

Si deve anzitutto riconoscere che la Chiesa ha sempre rivendicato il diritto di possedere i beni temporali per destinarli alle tradizionali finalità poi recepite dal canone 1254<sup>23</sup>. Inoltre non pare vi siano disposizioni concordatarie che possano impedire o anche solo limitare la capacità di acquisire e possedere beni temporali<sup>24</sup>. Da ultimo si deve anche ricordare che una nor-

---

<sup>22</sup> Una delle prime manifestazioni di un giudizio “prudente” è il fatto che situazioni anche “molto” simili potrebbero subire soluzioni gestionali differenti; potrebbe infatti accadere che due attività sanitarie di dimensioni simili siano trattate in modo diverso: una mantenuta all’interno di un ente ecclesiastico e l’altra attribuita ad una società commerciale (con un’operazione di *spin-off* ben condotta).

<sup>23</sup> Si veda V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, EDB, 2011, 61 «Una questione previa di grande rilievo è quella del pensiero della Sacra Scrittura sui beni temporali, particolarmente in ordine alle finalità religiose, sia nel Vecchio che nel Nuovo Testamento. Di fatto la Chiesa fin dal suo sorgere ebbe e amministrò beni temporali per il raggiungimento dei propri fini: ne vide in ciò difficoltà nella sacra Scrittura. Fin dai primi secoli moltissimi beni passarono per le mani della Chiesa; i fedeli li offrivano perché la Chiesa li mettesse particolarmente al servizio della carità. Questi beni non erano posseduti dalla Chiesa in quanto tale, poiché essa non era ancora riconosciuta con una sua personalità giuridica. Essendo anzi considerata dalle leggi romane un “collegium illicitum” di fatto possedeva sotto altre forme riconosciute dalle leggi civili»; 114 «Da questo punto di vista, vi erano delle difficoltà derivanti dagli ordinamenti giuridici dell’epoca, che esercitavano un influsso sulla legislazione della Chiesa. A quei tempi, infatti si distingueva un soggetto “utilitatis” ed un soggetto “inhaesionis” i quali non sempre coincidevano. Il soggetto di utilità era quello a cui i beni erano destinati come scopo; erano gli stessi fini istituzionali dei beni, come per esempio i poveri, i chierici ecc. Il soggetto di appartenenza (inesione) era invece quello che aveva il dominio dei beni stessi. Dal punto di vista morale era più importante il primo dei suddetti soggetti, mentre, a livello giuridico, rilevava maggiormente il secondo. Per tanti secoli, nella prassi non si diede comunque molto peso al soggetto di appartenenza: l’importante era che i beni venissero effettivamente impiegati in favore dei fini cui erano destinati. Di fatto, la dimensione religiosa propria dei beni ecclesiastici emergeva da questi ultimi piuttosto che dal soggetto di dominio: ciò che contava era l’intenzione per la quale erano stati donati. Dal momento poi che il donante intendeva onorare Dio o Cristo o i santi, ecc., era comune anche affermare che tali beni erano di Dio, di Cristo o dei santi, oppure degli scopi per cui venivano dati. Così, per esempio, si parlava del *patrimonium pauperum* per i beni destinati ai poveri».

<sup>24</sup> Al contrario, il c. 1 dell’art. 7 della L. n. 121/1985 esclude puntualmente la legittimità di un tale vincolo quando dipende solo dal carattere ecclesiastico e/o dal fine

ma simile esisteva – ed era l'articolo 17<sup>25</sup> del codice civile – ma è stata abrogata dal legislatore da quasi vent'anni<sup>26</sup>.

Pur essendo sicuramente raccomandabile una valutazione circa l'opportunità di mantenere alcuni patrimoni (considerate le dimensioni o la natura) all'interno di un ente ecclesiastico oppure assegnarli ad un diverso soggetto giuridico (per es. una società commerciale unipersonale o una fondazione civile), tale giudizio è riservato all'autorità ecclesiale e non può essere ricondotto tra le competenze riconosciute dal Concordato all'autorità statale<sup>27</sup>.

Connessa al diritto di possedere questi patrimoni dinamici vi è la questione della loro oculata gestione e del tipo di impegno richiesto agli enti ecclesiastici proprietari (è il caso per es., di come utilizzare una serie di appartamenti ricevuti in eredità o un pacchetto azionario consistente). Certamente il canone 1254 non può essere considerato una disposizione priva di immediata imperatività, pertanto non tutti i modi di godere o valorizzare i patrimoni sono ugualmente legittimi dal punto di vista ecclesiale-canonico<sup>28</sup>, tut-

---

di religione o culto di un soggetto giuridico. Come anticipato alla nota 19 non può però essere escluso che in presenza di situazioni "abnormi" (per es. la gestione di attività diverse di dimensioni assolutamente sproporzionate rispetto alle attività "naturali" di un ente ecclesiastico) il Ministero dell'Interno possa decidere di verificare se il fine di religione o culto è ancora costitutivo ed essenziale.

<sup>25</sup> Art. 17 «*La persona giuridica non può acquistare beni immobili, né accettare donazioni o eredità, né conseguire legati senza l'autorizzazione governativa. Senza questa autorizzazione l'acquisto e l'accettazione non hanno effetto*».

<sup>26</sup> Art. 13, L. 15.5.1997, n. 127.

<sup>27</sup> L'art. 19, L. n. 222/1985 – «*In caso di mutamento che faccia perdere all'ente uno dei requisiti prescritti per il suo riconoscimento può essere revocato il riconoscimento stesso con decreto del Presidente della Repubblica, sentita l'autorità ecclesiastica e udito il parere del Consiglio di Stato*» – riconosce il potere dello Stato di revocare il riconoscimento come ente ecclesiastico solo qualora sia venuto meno uno dei requisiti necessari e non anche per il solo fatto che un ente ecclesiastico stia amministrando un patrimonio ingente ricevuto in eredità in quanto tale impegno non implica affatto che sia venuto meno il fine di religione o culto.

<sup>28</sup> Papa Francesco ha offerto un esempio di applicazione pratica del can. 1254 in occasione della visita al Centro Astalli il 10.9.2013 «*Per tutta la Chiesa è importante che l'accoglienza del povero e la promozione della giustizia non vengano affidate solo a degli "specialisti", ma siano un'attenzione di tutta la pastorale, della formazione dei futuri sacerdoti e religiosi, dell'impegno normale di tutte le parrocchie, i movimenti e le aggregazioni ecclesiali. In particolare – e questo è importante e lo dico dal cuore – vorrei invitare anche gli Istituti religiosi a leggere seriamente e con responsabilità questo segno dei tempi. Il Signore chiama a vivere con più coraggio e generosità l'accoglienza nelle comunità, nelle case, nei conventi vuoti. Carissimi religiosi e religiose, i conventi vuoti non servono alla Chiesa per trasformarli in alberghi e guadagnare i soldi. I conventi vuoti non sono vostri, sono per la carne di Cristo che sono i rifugiati. Il Signore chiama a vivere con più coraggio e generosità l'accoglienza nelle comunità, nelle case, nei conventi vuoti. Certo non è qualcosa di*

tavia l'osservanza della normativa canonica eccede le competenze riconosciute dal Concordato all'autorità statale<sup>29</sup>.

### 3. IL DECALOGO DELL'ENTE ECCLESIASTICO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO (SINTESI)

Con la revisione del Concordato si è aperta una (breve) stagione caratterizzata dalla adozione di norme applicative d'origine bilaterale volte a disciplinare la vita e l'azione degli enti ecclesiastici: *in primis* la citata legge concordataria n. 222/1985, cui sono seguite le intese interpretative del 10 aprile – 30 aprile 1997 (finanziamento dell'edilizia di culto e riconoscimento degli enti ecclesiastici) e del 13 novembre – 14 dicembre 2000 (termine ultimo per l'adozione dei decreti canonici di ritrasferimento).

Negli anni successivi il quadro normativo ha continuato ad arricchirsi non tanto in riferimento a norme aventi direttamente ad oggetto l'ente ecclesiastico, ma a motivo del fatto che il legislatore italiano ha sviluppato in modo particolare un'azione normativa diretta a disciplinare il fenomeno del *no profit* e delle attività di valore sociale.

Per offrire uno sguardo sintetico di questo panorama – che intreccia norme pattizie e norme unilaterali – può essere utile articolare la sua esposizione in una sorta di decalogo.

1. Le persone giuridiche canoniche pubbliche possono acquisire il riconoscimento civile come enti ecclesiastici a norma degli articoli 1-20 della Legge n. 222/1985; nel contempo la Chiesa e i suoi enti, al pari degli altri soggetti riconosciuti dall'ordinamento italiano, possono promuovere la nascita di enti civili la cui struttura è soggetta alle sole normative statali (per es. fondazioni, associazioni riconosciute e non, società, *trust*).
2. Gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti sono tenuti ad iscriversi al solo Registro delle Persone Giuridiche tenuto dalle Prefetture e in tale Registro devono essere iscritte le notizie fondamentali della vita dell'ente<sup>30</sup>.
3. Gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti possono svolgere qualsiasi attività o iniziativa (come pure gestire patrimoni) e sono sempre soggetti alla vigilanza canonica esercitata dall'Ordinario o dal superiore (oltre che dalla Santa Sede).

---

*semplice, ci vogliono criterio, responsabilità, ma ci vuole anche coraggio. Facciamo tanto, forse siamo chiamati a fare di più, accogliendo e condividendo con decisione ciò che la Provvidenza ci ha donato per servire. Superare la tentazione della mondanità spirituale per essere vicini alle persone semplici e soprattutto agli ultimi. Abbiamo bisogno di comunità solidali che vivano l'amore in modo concreto!».*

<sup>29</sup> Ciò non significa che l'ente ecclesiastico proprietario di un condominio o di un pacchetto azionario significativo possa non osservare le comuni normative statali evocando il fatto che trattasi di un patrimonio finalizzato (o utilizzato) per «opere di pietà, di apostolato o di carità sia spirituale sia temporale» (can. 114).

<sup>30</sup> Art. 5, L. n. 222/1985 «Gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti devono iscri-



4. Per quanto riguarda le attività gestite dall'ente ecclesiastico, quelle cosiddette di "religione o culto" sono soggette alla sola disciplina canonica mentre tutte le altre – denominate "diverse" – sono soggette anche alla normativa statale comune, vietata però qualsiasi possibilità per quest'ultima di incidere indirettamente sulla struttura e sui fini dell'ente ecclesiastico<sup>31</sup>.
5. La Chiesa e i suoi enti (ecclesiastici civilmente riconosciuti) realizzano la propria missione ecclesiale<sup>32</sup> gestendo molteplici attività che pur avendo

---

*versi nel registro delle persone giuridiche. Nel registro, con le indicazioni prescritte dagli articoli 33 e 34 del codice civile, devono risultare le norme di funzionamento e i poteri degli organi di rappresentanza dell'ente. Agli enti ecclesiastici non può comunque essere fatto, ai fini della registrazione, un trattamento diverso da quello previsto per le persone giuridiche private. I provvedimenti previsti dagli articoli 19 e 20 delle presenti norme sono trasmessi d'ufficio per l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche».*

<sup>31</sup> Questo è un tema preliminare che la Riforma del Terzo Settore dovrà considerare al fine di evitare che attraverso le norme che disciplinano le attività possa insinuarsi l'obbligo per l'ente ecclesiastico di modificare la propria struttura e/o i propri fini.

<sup>32</sup> Come in tutte le cose della storia, anche negli enti ecclesiali possono verificarsi situazioni al limite della legalità (canonica e statale); ciò però non può giustificare un approccio sospettoso nei confronti dell'azione ecclesiale. Eloquentemente liberante è l'*incipit* di una relazione tenuta ai vescovi da S.Em. Card. Nicora «*E siccome teneva la cassa...*» (Gv. 12, 6). *Trattando dei beni della Chiesa e della loro amministrazione potremmo cominciare con una battuta: era già tutto chiaro all'origine, nel gruppo apostolico, perché da un lato risulta che c'era una cassa e dall'altro che si sbagliò a scegliere l'economista, Giuda Iscariota. Per questo ho messo come titolo di questa relazione un'espressione del vangelo secondo Giovanni, il quale, parlando dell'apostolo infedele, per due volte sottolinea che egli "teneva la cassa" (Gv. 12, 6; 13, 29). Ma poi vi ho aggiunto, per doveroso equilibrio e ai fini di una più serena considerazione: "necessità e rischi del servizio amministrativo". La figura di Giuda Iscariota è in ogni caso interessante per la nostra riflessione, perché in lui già emerge insieme con la dimensione del rischio quella della necessità di un servizio amministrativo. A. La necessità è messa in luce dall'esistenza di una "cassa" del gruppo apostolico e dall'indicazione discreta di due delle finalità a cui essa serviva: comprare l'occorrente per la festa di Pasqua e dare qualcosa ai poveri (cf Gv. 13, 29). Il pensiero istintivo sorto in alcuni degli undici quando Gesù, nel cuore di quella terribile e dolcissima sera degli addii, aveva detto a Giuda "Quello che devi fare fallo presto" (Gv. 13, 27) e questi era uscito dalla sala, era proprio che egli, giacché teneva la cassa, fosse andato o a comprare l'occorrente per celebrare la Pasqua imminente o a elargire qualcosa ai bisognosi. Vi erano dunque delle risorse economiche, ed era cosa normale per la vita quotidiana della prima comunità apostolica. Nel testo ricordato abbiamo rilevato due degli scopi cui esse servivano, ma poi tra le righe del vangelo se ne intravedono almeno altri due: il sostentamento di Gesù e dei suoi (cf Gv. 4,8: "I suoi discepoli erano andati in città a far provvista di cibi") e la necessità della missione evangelica (cf Mt 14,16: "Date loro voi stessi da mangiare"). Ciò significa che la comunità apostolica era povera ma non pauperista, ani-*

natura diversa (cf la distinzione di cui all'art. 16, L. n. 222/1985) apportano ciascuna a proprio modo un contributo per conseguire tale obiettivo; e tutto – strutture e risorse finanziarie – concorre a sostenere “tutte” le attività (dalle offerte raccolte in Chiesa durante le celebrazioni ai ricavi del bar dell'oratorio, dalle eredità agli avanzi di gestione della scuola per l'infanzia)<sup>33</sup>.

6. Non esiste una fiscalità speciale e riservata all'ente ecclesiastico; infatti sia nel 1929 quanto nel 1985 la fiscalità (principalmente le imposte dirette) alla quale sono soggette le attività “diverse” è quella comune prevista dallo Stato per tutte le sue attività “sociali” (fino al 1985 il termine di riferimento è stato quello delle attività di beneficenza ed istruzione<sup>34</sup>).
7. Gli enti ecclesiastici che svolgono un'attività commerciale (come delinea-

---

*mata da grande tensione escatologica ma non disincarnata dalla storia concreta e dalle esigenze pratiche del vivere insieme per perseguire una missione comune. B. Il rischio è messo in terribile evidenza dall'evangelista Giovanni con le due imputazioni che egli mette in capo a Giuda, l'amministratore dell'epoca (12, 6): primo, che in verità a Giuda “non importava nulla dei poveri”; secondo, che egli “era ladro” (questa accusa è pesante, perché gli attribuisce una qualificazione di tipo complessivo) e quindi “prendeva quello che mettevano dentro alla cassa”. Questo spiega perché nella tradizione cristiana l'immagine dominante di Giuda è rimasta quella di un personaggio oscuro, il quale concluse il suo incarico amministrativo con il più tragico e peggiore degli affari che avrebbe mai potuto architettare: vendere per trenta denari il Maestro; donde l'espressione dell'inno dei vesperi del giovedì santo della liturgia ambrosiana “mercator ille pessimus solem tenebris vendidit” (“quel pessimo mercante vendette il sole alle tenebre”). Il punto di partenza, dunque, potrebbe apparire non molto incoraggiante. Tuttavia, preso atto che la comunità originaria possedeva alcune risorse e queste, sia pur scarse, erano a servizio di determinate esigenze, a noi spetta, nel tempo della Chiesa, ritornare continuamente su questi dati per ricavarne qualche insegnamento. Esso può appunto essere sintetizzato nella linea della “necessità” e dei “rischi” del servizio amministrativo, e nella convinzione che esso rappresenta comunque un servizio “apostolico” sia perché rintracciabile nell'esperienza della comunità apostolica originaria come funzione peculiare, sia perché rivolto ad assicurare i mezzi materiali affinché la missione affidata da Gesù alla sua Chiesa possa realizzarsi nel tempo», A. NICORA, *Necessità e rischi del servizio amministrativo del vescovo diocesano*, in *exLege* 2/2011, 113.*

<sup>33</sup> È evidente che ogni parrocchia è chiamata ad assicurare ai fedeli le celebrazioni liturgiche, la formazione cristiana e un contesto per vivere la missione, la fraternità e la carità verso tutti; la storia italiana attesta però che tali attività sono realizzate attraverso iniziative assai diversificate rivolte ai bambini e ai ragazzi e alle loro famiglie: la catechesi dei bambini, il gioco, l'animazione del tempo estivo e le vacanze assieme, lo sport, il servizio, la cultura (ecco i teatri), lo stare assieme (ecco i bar in oratorio), la scuola (ecco le moltissime scuole per l'infanzia), la festa (ecco le raccolte di fondi e le cucine all'aperto).

<sup>34</sup> Si vedano: lett. h), c. 2, art. 29, L. 810/1929 «*Ferme restando le agevolazioni tributarie già stabilite a favore degli enti ecclesiastici dalle leggi italiane fin qui vigenti, il fine di culto o di religione è a tutti gli effetti tributari, equiparato ai fini di beneficenza e di istruzione*» e c. 3, art. 7, L. n. 121/1985 «*Agli effetti tributari gli enti ecclesia-*

ta dall'art. 4 del D.P.R. n. 633/1972<sup>35</sup> e dall'art. 55 del D.P.R. n. 917/1986 TUIR<sup>36</sup>) devono tenere una contabilità separata ai sensi dell'articolo 144 del TUIR.

8. Gli enti ecclesiastici, come pure le Associazioni di Promozione Sociale, possono strutturare al proprio interno il cosiddetto "ramo Onlus" qualora gestiscano attività con le caratteristiche previste dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 460 del 4 dicembre 1997 e, limitatamente a tali attività, trova applicazione la disciplina di favore prevista per tutte le Onlus<sup>37</sup>.
9. Per il fatto che la finalità di religione o culto è essenziale e costitutiva per tutti gli enti ecclesiastici<sup>38</sup> e che le attività che integrano tale finalità non possono avere natura commerciale, gli enti ecclesiastici (come pure le associazioni sportive dilettantistiche e le bande e le filodrammatiche) mantengono sempre la qualifica di "enti non commerciali"<sup>39</sup> e, dunque,

---

*stici aventi fine di religione o di culto, come pure le attività dirette a tali scopi, sono equiparati a quelli aventi fine di beneficenza o di istruzione».*

<sup>35</sup> Art. 4, D.P.R. n. 633/1972 «Per esercizio di imprese si intende l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, delle attività commerciali o agricole di cui agli articoli 2135 e 2195 del codice civile, anche se non organizzate in forma di impresa, nonché l'esercizio di attività, organizzate in forma d'impresa, dirette alla prestazione di servizi che non rientrano nell'articolo 2195 del codice civile».

<sup>36</sup> Art. 55, D.P.R. n. 917/1986 «Per esercizio di imprese commerciali si intende l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, delle attività indicate nell'art. 2195 c.c., e delle attività indicate alle lettere b) e c) del comma 2 dell'art. 32 che eccedono i limiti ivi stabiliti, anche se non organizzate in forma d'impresa».

<sup>37</sup> C. 9, art. 10, D.Lgs. n. 460/1997 «Gli enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese e le associazioni di promozione sociale ricomprese tra gli enti di cui all'articolo 3, comma 6, lettera e), della legge 25 agosto 1991, n. 287, le cui finalità assistenziali siano riconosciute dal Ministero dell'interno, sono considerati Onlus limitatamente all'esercizio delle attività elencate alla lettera a) del comma 1; fatta eccezione per la prescrizione di cui alla lettera c) del comma 1, agli stessi enti e associazioni si applicano le disposizioni anche agevolative del presente decreto, a condizione che per tali attività siano tenute separatamente le scritture contabili previste all'articolo 20-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, introdotto dall'articolo 25, comma 1».

<sup>38</sup> Art. 2, L. n. 222/1985 «L'accertamento di cui al comma precedente è diretto a verificare che il fine di religione o di culto sia costitutivo ed essenziale dell'ente, anche se connesso a finalità di carattere caritativo previste dal diritto canonico».

<sup>39</sup> Art. 149, D.Lgs. n. 917/1986 «4. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano agli enti ecclesiastici riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili ed alle associazioni sportive dilettantistiche». Questa disposizione non è un privilegio ingiusto (come tutti i privilegi) ma la conseguenza del fatto che i criteri indicati dal legislatore (c. 2, art. 149, D.Lgs. n. 917/1986) quali utili riferimenti per accertare la prevalenza delle attività commerciali rispetto a quelle commerciali perdono di evidenza qualora applicati agli enti ecclesiastici (e alle associazioni sportive dilettantistiche): sarebbe misurare il peso commerciale di un piccolo bar di parrocchia (unica attività commerciale) con le numerose attività (non commerciali) di religione o culto dalla medesima quotidianamente esercitate.

determinano l'imponibile IRES applicando le norme che disciplinano i redditi fondiari, quelli di capitale, quelli d'impresa e quelli diversi<sup>40</sup>.

10. Nonostante l'ente ecclesiastico, al pari di tutti gli enti cosiddetti *no profit* (da non confondersi con gli enti non commerciali), possa svolgere attività commerciali, per effetto della Circolare n. 3407/C del 9 gennaio 1997 del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato – confermata dalla Circolare n. 145656 del 18 agosto 2014 del Ministero per lo sviluppo economico – non può iscriversi al Registro delle Imprese ma deve iscriversi solo al Repertorio Economico Amministrativo.

#### 4. QUALE COMPATIBILITÀ TRA IL TERZO SETTORE E L'ENTE ECCLESIASTICO?

Alla luce del decalogo illustrato al precedente paragrafo è ora possibile rileggere alcuni principi della Legge delega n. 106 del 6 giugno 2016 e così:

- immaginare (solo immaginare) la possibile nuova sincronia tra la disciplina canonica dell'ente ecclesiastico e l'ordinamento giuridico italiano,
- individuare gli eventuali punti di contatto che chiedono di essere approfonditi al fine di garantire un "buon allineamento"<sup>41</sup> dei due sistemi giuridici, come accadde nel 1929 e nel 1985.

##### 4.1 Il binomio "tipologia di enti" e "tipologia di attività"

Il combinato disposto dell'articolo 1 e 4 della Legge n. 106/2016 sembra indicare che l'accesso al Terzo Settore non dipenderà solo dalla tipologia del soggetto giuridico ma anche dal tipo di attività che intende svolgere:

Art. 1, c. 1

*«Per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi. Non fanno parte del Terzo settore le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professiona-*

---

<sup>40</sup> Al contrario gli "enti commerciali" determinano l'imponibile IRES riconducendo tutti i fatti economico-finanziari al solo ed unico reddito di impresa ed applicando solo le norme che disciplinano questa particolare tipologia di reddito.

<sup>41</sup> "Buon allineamento" non è un eufemismo per tentare di acquisire privilegi, sempre ingiusti, ma per rendere possibile – con norme razionali, generali e astratte – la vita degli enti ecclesiastici secondo lo spirito dei Patti Lateranensi e della Costituzione Italiana.

li e di rappresentanza di categorie economiche. Alle fondazioni bancarie, in quanto enti che concorrono al perseguimento delle finalità della presente legge, non si applicano le disposizioni contenute in essa e nei relativi decreti attuativi».

Art. 4, c. 1, lett. b)

«Individuare le attività di interesse generale che caratterizzano gli enti del Terzo settore, il cui svolgimento, in coerenza con le previsioni statutarie e attraverso modalità che prevedano le più ampie condizioni di accesso da parte dei soggetti beneficiari, costituisce requisito per l'accesso alle agevolazioni previste dalla normativa e che sono soggette alle verifiche di cui alla lettera i). Le attività di interesse generale di cui alla presente lettera sono individuate secondo criteri che tengano conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale nonché sulla base dei settori di attività già previsti dal decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155».

Alla luce di questa convergenza di profilo “soggettivo” ed “oggettivo” si deve considerare che l'ente ecclesiastico è un soggetto che, come previsto dall'articolo 7 della legge n. 121/1986, può operare in tre ambiti (anche se la disciplina concordataria distingue all'art. 16 della L. n. 222/1985 solo due tipologie di attività):

<b>Le attività di religione o di culto</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– esercizio del culto</li> <li>– cura delle anime</li> <li>– formazione del clero e dei religiosi</li> <li>– scopi missionari</li> <li>– catechesi</li> <li>– educazione cristiana</li> </ul>	<p>L'Ordinamento statale non ha alcuna competenza in questi ambiti. Non hanno rilevanza tributaria ai fini delle imposte dirette. Godono delle agevolazioni previste per le attività di istruzione e beneficenza.</p>
<b>Le attività “diverse” in forma “non commerciale”</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– carità/beneficenza</li> <li>– <i>housing sociale</i></li> <li>– attività gratuite (ancorché organizzate), finanziate all'ente pubblico e decommercializzate</li> <li>– beni culturali</li> <li>– ...</li> </ul>	<p>Sono soggette alla normativa statale in relazione alle condizioni/modalità di esercizio. Sono soggette alla comune disciplina tributaria. Non rilevano in merito al tema “aiuti di Stato” mancando un contesto imprenditoriale.</p>

### Le attività “diverse” in forma “commerciale”

- scuola
- sanità
- assistenza sociale
- cultura (cine-tetro o sala della comunità)
- attività di somministrazione
- turismo (sociale)

Sono soggette alla normativa statale in relazione alle condizioni/modalità di esercizio.

Hanno rilevanza tributaria ed è prescritta la tenuta della contabilità separata.

Hanno rilevanza in ordine al tema “aiuti di Stato”.

È dunque probabile che ciascun ente ecclesiastico possa essere considerato ente del Terzo Settore non *tout court*, ma solo in riferimento ad una o più attività.

Questa situazione si è già verificata nell’ordinamento italiano quando sono state istituite le Onlus<sup>42</sup>; in quella occasione la (buona) soluzione individuata è stata quella di ammettere al mondo Onlus non tutto l’ente ecclesiastico ma solo una sua parte – il cosiddetto “ramo Onlus” – corrispondente alle attività riconducibili all’elenco dell’articolo 10, comma 1, lettera a), decreto legislativo n. 460/1997<sup>43</sup>.

L’istituto del “ramo” anche per consentire all’ente ecclesiastico di poter essere (parzialmente) considerato ente del Terzo Settore implica alcune conseguenze che meritano di essere considerate:

- la questione dell’iscrizione in eventuali nuovi Registri e gli effetti che tale iscrizione produce, tenuto conto che per previsione concordataria il Registro “naturale” dell’ente ecclesiastico è quello delle Persone Giuridiche tenuto presso le Prefetture, ed è a questa iscrizione che sono attribuiti i principali effetti giuridici, anche a tutela dei terzi<sup>44</sup>,
- la questione della individuazione del patrimonio destinato ad attività del Terzo Settore e i vincoli circa la sua disponibilità all’ente che ne è proprietario (soprattutto quando l’ente viene a cessare o termina l’attività di Terzo Settore),
- le soluzioni contabili relative ai cespiti, proventi ed oneri promiscui.

<sup>42</sup> Anche questo istituto prevede il duplice requisito: requisito soggettivo (art. 10, c. 1, D.Lgs. n. 460/1997) e requisito oggettivo (art. 10, c.1, lett. a, D.Lgs. n. 460/1997).

<sup>43</sup> Questa soluzione è prevista anche dall’art. 1, c. 3, D.Lgs. n. 155/2006 che ha introdotto le Imprese non lucrative di utilità sociale (INLUS).

<sup>44</sup> Art. 18, L. n. 222/1985 «*Ai fini dell’invalidità o inefficacia di negozi giuridici posti in essere da enti ecclesiastici non possono essere opposte a terzi, che non ne fossero a conoscenza, le limitazioni dei poteri di rappresentanza o l’omissione di controlli canonici che non risultino dal codice di diritto canonico o dal registro delle persone giuridiche*».

## 4.2 La struttura degli enti del Terzo Settore e la “giurisdizione” canonica per gli enti ecclesiastici

La lettera d) dell'articolo 4 della Legge n. 106/2016, sviluppando alcune disposizioni già presenti nel Titolo II del Libro I del Codice Civile, indica le caratteristiche che devono avere i soggetti che intendono accedere al mondo del Terzo Settore; il legislatore delegato dovrà, dunque:

*«definire forme e modalità di organizzazione, amministrazione e controllo degli enti ispirate ai principi di democrazia, eguaglianza, pari opportunità, partecipazione degli associati e dei lavoratori nonché ai principi di efficacia, di efficienza, di trasparenza, di correttezza e di economicità della gestione degli enti, prevedendo strumenti idonei a garantire il rispetto dei diritti degli associati e dei lavoratori, con facoltà di adottare una disciplina differenziata che tenga conto delle peculiarità della compagine e della struttura associativa nonché della disciplina relativa agli enti delle confessioni religiose che hanno stipulato patti o intese con lo Stato» (art. 4, c. 1, lett. d).*

Sul tema già il legislatore delegante ha segnalato che in relazione agli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica e a quelli delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti o intese occorre considerare la riserva di giurisdizione che l'ordinamento italiano ha riconosciuto agli ordinamenti delle confessioni.

Il tema, come già accennato al paragrafo precedente, è molto delicato in quanto negli anni si è attenuata la chiarezza della distinzione tra gli ambiti riservati all'ordinamento canonico (in quanto riferiti al soggetto) e quelli che può/deve disciplinare l'ordinamento statale (in quanto riferiti all'attività). Un esempio può aiutare a comprendere la delicatezza della questione: il decreto legislativo n. 231/2001 – *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche* – si colloca sul versante delle attività o su quello del soggetto? Si deve, infatti, considerare che l'istituzione dell'organo di vigilanza (e i suoi poteri) potrebbero incidere sul libero esercizio della potestà attribuita dal Codice di Diritto Canonico al Vescovo o al Superiore.

Inoltre laddove solo per alcune attività l'ente ecclesiastico dovesse (voler) godere della normativa del Terzo Settore, occorre riflettere circa il modo di applicare al “ramo” le norme che saranno predisposte nell'osservanza della lettera d), comma 1, articolo 4 della Legge n. 106/2016 e che di per sé sono immaginate come da applicarsi all'ente in quanto tale.

## 4.3 Il divieto di distribuire utili e la questione (fondamentale) della “non lucratività soggettiva”

Uno degli snodi cruciali del nuovo Terzo Settore è la corretta comprensione del concetto di “non lucratività” che il legislatore delegante ha così definito:

«e) prevedere il divieto di distribuzione, anche in forma indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e del patrimonio dell'ente, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 6, comma 1, lettera d)» (art. 4, L. n. 203/2016).

È un tema assai complesso, soprattutto quando accostato all'ente ecclesiastico, e ne è prova il fatto che negli ultimi anni sia stato oggetto di molte attenzioni da parte del legislatore, della giurisprudenza e della normativa comunitaria.

La complessità (e talvolta la confusione) è poi cresciuta quando il concetto di "non lucratività" è stato applicato non più solo all'ente (com'era secondo la più stretta tradizione giuridica, almeno a partire dalla normativa Onlus del 1997) ma anche alle diverse attività. Infatti:

- quando è riferito all'ente (non lucratività soggettiva) ha come contenuto normativo il divieto di distribuire utili, fondi o avanzi di gestione<sup>45</sup> e, correlativamente, l'obbligo di utilizzare tutte le risorse disponibili solo per le proprie attività<sup>46</sup>,
- quando, invece, è riferito ad un'attività (non lucratività oggettiva) ha assunto tutt'altro significato identificandosi con il divieto di svolgere un'attività con modalità tipiche dell'impresa (è il cosiddetto metodo economico che tende a massimizzare il risultato economico positivo).

Un chiaro riferimento alla non lucratività soggettiva è rinvenibile nell'articolo 10, comma 1, lettera da d) ad f) del decreto legislativo n. 460/1997 che ha disciplinato le Onlus:

*«Sono organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus) le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica, i cui statuti o atti costitutivi, redatti nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata o registrata, prevedono espressamente:*

*[...]*

*c) il divieto di svolgere attività diverse da quelle menzionate alla lettera a) ad eccezione di quelle ad esse direttamente connesse<sup>47</sup>;*

---

<sup>45</sup> La dottrina e la giurisprudenza precisano che si tratta della cosiddetta "non lucrativa soggettiva".

<sup>46</sup> A tutela della effettività del principio della "non lucratività" la disciplina sulle Onlus ha vietato alcuni comportamenti in quanto idonei ad ottenere indirettamente la distribuzione di utili o di avanzi di gestione; si veda il c. 6, art. 10 del D.Lgs. n. 460/1997.

<sup>47</sup> Anche il divieto di cui alla lett. c) è decisivo per la tenuta del sistema della non lucratività, in quanto impedendo ad un soggetto Onlus di svolgere attività che non possono assumere la qualifica di Onlus, in quanto non riconducibili all'elenco di cui ai nn. da 1 a 11 del c. 1 (fatti salvi gli enti che possono acquisire la qualifica di Onlus parziali), consente all'ente – in modo implicito – di utilizzare gli utili e gli avanzi a beneficio di una qualsiasi delle sue attività (tutte Onlus) e non solo per quella che



- d) il divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'organizzazione, a meno che la destinazione o la distribuzione non siano imposte per legge o siano effettuate a favore di altre Onlus che per legge, statuto o regolamento fanno parte della medesima ed unitaria struttura;
- e) l'obbligo di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse;
- f) l'obbligo di devolvere il patrimonio dell'organizzazione, in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale o a fini di pubblica utilità, sentito l'organismo di controllo di cui all'articolo 3, comma 190, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, salvo diversa destinazione imposta dalla legge».

Un esempio dell'uso del concetto di "non lucratività" riferita all'attività (oggettiva) è invece offerto dal Decreto Ministeriale n. 200 del 19 novembre 2012, relativo all'IMU:

*«Lo svolgimento di attività assistenziali e attività sanitarie si ritiene effettuato con modalità non commerciali quando le stesse: [...] sono svolte a titolo gratuito, ovvero dietro versamento di corrispettivi di importo simbolico e, comunque, non superiore alla metà dei corrispettivi medi previsti per analoghe attività svolte con modalità concorrenziali nello stesso ambito territoriale, tenuto anche conto dell'assenza di relazione con il costo effettivo del servizio» (D.M. 200/2012, art. 4, c. 2)<sup>48</sup>.*

Questa torsione/sdoppiamento del significato del concetto di non lu-

---

ha generato l'avanzo, mentre fa divieto – questa volta esplicito – di devolvere *ad extra* i medesimi utili/avanzi. Se non vi fosse tale norma le disposizioni di cui alle lett. d-f) sarebbero inefficaci in quanto, per esempio, una fondazione potrebbe utilizzare gli avanzi di gestione prodotti da un'attività socio-assistenziale (Onlus) per finanziare una delle altre sue attività non Onlus. Alla luce di questa necessità si comprende il motivo per cui il legislatore ha prescritto che in presenza di un ramo Onlus occorre tenere scritture contabili separate (c. 9, art. 10, D.Lgs. n. 460/1997).

<sup>48</sup> Questo nuovo significato del concetto di non lucratività è frequentemente ricondotto alla scelta operata dal legislatore comunitario qualificando i Servizi di Interesse Economico Generale e il riferimento testuale è alla Comunicazione della Commissione Europea del avente ad oggetto i SIEG (2012/C 08/02) che, però, identifica un servizio reso con modalità non economica (non imprenditoriale) utilizzando con un maggior rigore il criterio della sussistenza di proventi/ricavi: «27 [...] Secondo la medesima giurisprudenza, il carattere non economico dell'istruzione pubblica, in linea di massima, non è pregiudicato dal fatto che talora gli alunni o i genitori siano tenuti a pagare tasse d'iscrizione o scolastiche per contribuire ai costi di gestione del sistema. Tali contributi finanziari spesso coprono solamente una frazione del costo effettivo del servizio e non possono quindi essere considerati una retribuzione del servizio prestato. Essi non alterano pertanto il carattere non economico di un servizio d'istruzione generale prevalentemente finanziato dalle casse pubbliche. Questi principi possono riguardare i servizi pubblici d'istruzione quali la formazione

cratività comporta, però, tensioni che si manifestano sia nel momento applicativo della norma, sia quando si ricostruisce il quadro giuridico degli enti e delle attività *no profit*.

La questione si è poi complicata (pare, ormai, in modo irreversibile, similmente al nodo gordiano) quando il nuovo concetto di non lucratività oggettiva è stato utilizzato per distinguere in ambito fiscale gli enti/attività che meritano alcune agevolazioni.

Uno degli esempi più immediati di tale contorsione è offerto dalla normativa ICI/IMU che riconosce l'esenzione dall'imposta agli immobili:

- posseduti da un ente non commerciale (come definito dall'art. 73, c. 2 lett. c, TUIR) e
- utilizzati per svolgere attività con “modalità non commerciali”, modalità che il D.M. 200/2012 identifica facendo riferimento ai seguenti criteri:

*«Art. 3 Requisiti generali per lo svolgimento con modalità non commerciali delle attività istituzionali.*

*1. Le attività istituzionali sono svolte con modalità non commerciali quando l'atto costitutivo o lo statuto dell'ente non commerciale prevedono:*

- a) il divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'ente, in favore di amministratori, soci, partecipanti, lavoratori o collaboratori, a meno che la destinazione o la distribuzione non siano imposte per legge, ovvero siano effettuate a favore di enti che per legge, statuto o regolamento, fanno parte della medesima e unitaria struttura e svolgono la stessa attività ovvero altre attività istituzionali direttamente e specificamente previste dalla normativa vigente;*
- b) l'obbligo di reinvestire gli eventuali utili e avanzi di gestione esclusivamente per lo sviluppo delle attività funzionali al perseguimento dello scopo istituzionale di solidarietà sociale;*
- c) l'obbligo di devolvere il patrimonio dell'ente non commerciale in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altro ente non commerciale che svolga un'analoga attività istituzionale, salvo diversa destinazione imposta dalla legge».*

e (con riferimento all'attività didattica)

---

*professionale, la scuola elementare e gli asili nido privati e pubblici, l'attività d'insegnamento esercitata in via accessoria nelle università, nonché l'offerta di istruzione universitaria. 28. Tale prestazione pubblica di servizi d'istruzione deve essere distinta dai servizi finanziati prevalentemente dai genitori o dagli alunni oppure dagli introiti commerciali. Ad esempio, le imprese commerciali che offrono un'istruzione superiore interamente finanziata dagli studenti rientrano chiaramente in quest'ultima categoria. In taluni Stati membri gli istituti pubblici possono offrire anche servizi d'istruzione che, per la loro natura, la struttura di finanziamento e l'esistenza di organizzazioni private concorrenti, sono considerati aventi carattere economico».*

«Art. 4 – Ulteriori requisiti.

1. Fatti salvi i requisiti enunciati all'articolo 3, le attività istituzionali di seguito indicate si intendono svolte con modalità non commerciali solo ove, in relazione alla loro natura, presentino gli ulteriori requisiti di cui ai commi seguenti. [...]

3. Lo svolgimento di attività didattiche si ritiene effettuato con modalità non commerciali se:

a) l'attività è paritaria rispetto a quella statale e la scuola adotta un regolamento che garantisce la non discriminazione in fase di accettazione degli alunni;

b) sono comunque osservati gli obblighi di accoglienza di alunni portatori di handicap, di applicazione della contrattazione collettiva al personale docente e non docente, di adeguatezza delle strutture agli standard previsti, di pubblicità del bilancio;

c) l'attività è svolta a titolo gratuito, ovvero dietro versamento di corrispettivi di importo simbolico e tali da coprire solamente una frazione del costo effettivo del servizio, tenuto anche conto dell'assenza di relazione con lo stesso».

Ciò che ne risulta è un sistema “poco” lineare e coerente; infatti:

- per un verso l'attività scolastica (come pure quella assistenziale e sanitaria, ricettiva, sportiva, ecc.) offre servizi “a corrispettivo”<sup>49</sup> e implica una stabile organizzazione, situazioni che per la tradizione civilistica sono indici insuperabili dell'esercizio d'impresa commerciale (art. 2082 cod. civ.);
- tuttavia per poter godere dell'esenzione IMU (e, prima, ICI<sup>50</sup>) è necessario che gli immobili siano «destinati esclusivamente allo svolgimento con

<sup>49</sup> A questo livello non ha rilevanza il fatto che le risorse finanziarie siano erogate dagli utenti o da altri soggetti (comune, regione, ministero) in quanto si tratta sempre di corrispettivi/ricavi che consentono all'imprenditore di perseguire la propria finalità.

<sup>50</sup> Il testo originario del D.Lgs. n. 504/1991 non chiedeva alcuna particolare modalità di svolgimento per le attività che fondavano il diritto all'esenzione degli immobili utilizzati («gli immobili utilizzati [da enti non commerciali e devono essere] destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative, sportive nonché [di religione o culto]» art. 7, c. 1, lett. i, in vigore dal 1.1.1993); a decorrere dal 1.1.2006 il legislatore, in seguito ad alcune sentenze della Corte di Cassazione, ha subordinato il diritto all'esenzione al fatto che le predette attività non avessero “esclusivamente natura commerciale” («L'esenzione disposta dall'articolo 7, comma 1, lettera i, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, si intende applicabile alle attività indicate nella medesima lettera che non abbiano esclusivamente natura commerciale», art. 7, c. 2-bis, D.L. 203/2005); successivamente, e a decorrere dal 1.1.2012, il legislatore ha chiesto che l'attività sia svolta “con modalità non commerciali” («Al comma 1, lettera i, dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, dopo le parole: “allo svolgimento” sono inserite le seguenti: “con modalità non commerciali”», art. 91-bis, D.L. 1/2012). Per una presentazione più completa della questione si veda P.

*modalità non commerciali di attività [...]»*, ma per il senso comune<sup>51</sup> tale requisito è in palese conflitto con il precedente<sup>52</sup>, e per questo motivo si è dovuto forzare il significato inserendo con il D.M. n. 200/2012 parametri eterogenei e non sempre riferibili al “modo” di svolgere un’attività<sup>53</sup>;

- da ultimo, sempre con riferimento all’attività didattica, per evitare di riconoscere la modalità non commerciale solo quando l’attività è svolta gratuitamente o con corrispettivi di importo simbolico, è stato precisato che il parametro economico è rispettato anche quando «*il corrispettivo medio percepito dall’ente non commerciale*» non è superiore al «*costo medio per studente*» determinato dal MIUR<sup>54</sup>.

Attraverso questa sovrapposizione di norme e di requisiti si vorrebbe giungere all’individuazione di una particolare modalità di svolgimento delle attività che – sola – merita di godere di determinate agevolazioni senza violare la rigorosa normativa comunitaria circa gli aiuti di Stato.

La vicenda dell’ICI-IMU non è *hapax* giuridico della pressione e della torsione che ha subito il concetto di “non lucratività”; al contrario pare ormai essere il modello di riferimento più sviluppato per identificare gli elementi essenziali dell’ente e delle attività non lucrative (in quanto non commerciali).

Infatti, di recente, anche il MIUR ha adottato questo *format* per indivi-

---

CLEMENTI – L. SIMONELLI, *Il punto sull’IMU per gli enti ecclesiastici*, in *exLege*, n. 2/2014.

<sup>51</sup> Il senso comune non è un *minus* e non può essere liquidato come insufficiente per dare significato alle leggi, tanto che è il primo criterio interpretativo delle norme, come attesta l’art. 10 delle Disposizioni sulla legge in generale del Codice Civile: «*Nell’applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore*».

<sup>52</sup> Il conflitto appare attestato anche dal fatto che, comunque (salvo quando sia totalmente gratuita), l’attività didattica è soggetta all’IVA ancorché trattasi di attività esente.

<sup>53</sup> Si vedano, per es., i criteri dell’art. 4, D.M. 200/2012 «3. *Lo svolgimento di attività didattiche si ritiene effettuato con modalità non commerciali se: a) l’attività è paritaria rispetto a quella statale e la scuola adotta un regolamento che garantisce la non discriminazione in fase di accettazione degli alunni; b) sono comunque osservati gli obblighi di accoglienza di alunni portatori di handicap, di applicazione della contrattazione collettiva al personale docente e non docente, di adeguatezza delle strutture agli standard previsti, di pubblicità del bilancio*». È difficile riconoscere che la parità scolastica, come pure la pubblicità del bilancio siano circostanze che possono determinare la “non commercialità” dell’attività scolastica... salvo dover mutare radicalmente il significato di “commercialità” rispetto a quello tradizionale condiviso dal diritto civile e dal diritto tributario.

<sup>54</sup> Questo parametro, che si aggiunge all’ipotesi di prestazioni gratuite o a fronte di corrispettivi di importo simbolico, è stato inserito in sede di istruzioni per la compilazione della Dichiarazione IMU-TASI ENC (D.M. 26.6.2014).

duare i soggetti gestori delle attività scolastiche cui assegnare in via prioritaria i contributi pubblici (art. 5, D.M. 3.6.2016, n. 367) e ad inizio anno anche il Consiglio di Stato, Sentenza n. 292 del 30 gennaio 2016, aveva utilizzato i predetti criteri per identificare i soggetti che possono/devono essere utilizzati dalla Pubblica Amministrazione per ripartire contributi ministeriali:

*«Diversamente da quanto ritenuto dai primi giudici, in accoglimento dell'appello di Aninsei dev'essere ritenuto illegittimo – e va pertanto caducato – l'art. 4 del D.M. n. 46 del 2013<sup>55</sup> nella parte in cui identifica le scuole paritarie che svolgono il servizio scolastico "senza fini di lucro" [...] con le scuole paritarie "gestite da soggetti giuridici senza fini di lucro", seguendo così il criterio "soggettivo-formale" della natura giuridica dell'ente gestore, anziché fare applicazione del criterio "oggettivo", in base al quale il fine di lucro della scuola paritaria va posto in correlazione diretta con le caratteristiche, economico-commerciali, o meno, dell'attività esercitata, e non, come detto, con la natura dell'ente; sicché, diversamente da quanto stabilito nel citato art. 4 del decreto impugnato in primo grado, per scuole paritarie senza scopi di lucro, ai fini dell'erogazione di contributi pubblici in via prioritaria, non devono intendersi quelle gestite da soggetti giuridici senza fini di lucro, e neppure possono essere presi in considerazione gli istituti ammessi a produrre utilità apprezzabili sul piano economico, ossia contrassegnati dalla presenza di "lucro in senso oggettivo" ma assoggettati al divieto di distribuzione degli eventuali utili in favore di amministratori o soci (c.d. 'assenza di lucro soggettivo'), ma debbono considerarsi tali le scuole paritarie che svolgono il servizio scolastico senza corrispettivo, vale a dire a titolo gratuito, o dietro versamento di un corrispettivo solo simbolico per il servizio scolastico prestato, o comunque di un corrispettivo tale da coprire soltanto una frazione del costo effettivo del servizio, dovendo, in questo contesto, il pagamento di rette di importo non minimo essere considerato fatto rivelatore dell'esercizio di un'attività con modalità commerciali».*

Con questo *excursus* si è inteso segnalare la delicatezza del concetto della non lucratività soggettiva e/o oggettiva che si intende richiedere a tutti gli enti del Terzo Settore, e quanto sia necessario custodire la distinzione rispetto al concetto di "modalità commerciale" di esercizio di un'attività<sup>56</sup>.

In questa direzione si muove l'articolo 6 della Legge Delega laddove ribadisce la necessità di rivisitare la disciplina della cosiddetta Impresa So-

<sup>55</sup> Si tratta del D.M. previsto dal c. 636, art. 1, L. 296/2006 – «Il Ministro della pubblica istruzione definisce annualmente, con apposito decreto, i criteri e i parametri per l'assegnazione dei contributi alle scuole paritarie e, in via prioritaria, a quelle che svolgono il servizio scolastico senza fini di lucro».

<sup>56</sup> È anche opportuno segnalare un altro interessante passaggio della legge delega connesso con la questione ivi trattata; l'art. 9, lett. a) menziona, infatti, la qualifica di "ente non commerciale" (definizione da rivedere) che, dunque, rimarrà e dovrà correlarsi con la nuova disciplina generale degli enti (del Terzo Settore) che perseguono finalità sociali.

ziale, cioè quell'attività di natura certamente economica (imprenditoriale) e nel contempo sociale che, tra l'altro, dovrà destinare gli utili non più e solo «allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio» (art. 6, D.Lgs. n. 155/2006) ma solo «prioritariamente al conseguimento dell'oggetto sociale nei limiti di cui alla lettera d)».

#### 4.4 I controlli interni e la rendicontazione

È di tutta evidenza l'opportunità di assicurare un'adeguata trasparenza degli enti del Terzo Settore:

*«Si provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore [...] nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: [...]*

*g) disciplinare gli obblighi di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e d'informazione nei confronti degli associati, dei lavoratori e dei terzi, differenziati anche in ragione della dimensione economica dell'attività svolta e dell'impiego di risorse pubbliche, tenendo conto di quanto previsto dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, nonché prevedere il relativo regime sanzionatorio» (art. 4, L. n. 106/2016).*

Nel contempo l'esperienza suggerisce di accostare con prudenza questo tema, soprattutto se accompagnato da un'enfasi "eccessiva", in quanto occorre evitare che gli strumenti individuati per assicurare la trasparenza e la conoscibilità dell'azione gestionale degli enti siano utilizzati per nascondere ciò che dovrebbero invece evidenziare<sup>57</sup>.

Al netto del rischio di ottenere l'effetto contrario, va comunque riconosciuto che la (ragionevole) trasparenza e conoscibilità di alcuni aspetti della gestione di un'attività sono un dovere per gli amministratori e un diritto per i cosiddetti *stakeholders*.

Altro tema sono invece le modalità e gli strumenti idonei a renderli effettivi. Se si ritiene utile adottare per gli enti ecclesiastici la soluzione del "ramo del Terzo Settore", non dovrebbero esservi impedimenti (neppure di natura concordataria) per chiedere che tutto quanto accade nel "ramo" sia soggetto a trasparenza e a pubblicità come per tutti gli enti del Terzo Settore<sup>58</sup>.

Fatti salvi disdicevoli episodi (locali e non) di occultamento dei fatti, occorre ricordare che tutti gli amministratori delle persone giuridiche cano-

---

<sup>57</sup> Tutti abbiamo avuto esperienza della molteplicità di documenti che ci è chiesto di sottoscrivere, proprio in ossequio al nostro diritto di essere informati, quando si intende stipulare un contratto bancario o assicurativo: niente quanto l'abbondanza di documenti, paragrafi e firme è in grado di indurre alla sottoscrizione senza leggere alcunché.

<sup>58</sup> Qualcosa di analogo già accade in relazione alle scuole paritarie che, anche quando gestite dall'ente ecclesiastico, devono garantire la pubblicità del bilancio (art. 1, c. 4, lett. a, L. n. 62/2000).

niche pubbliche (enti ecclesiastici) «hanno il dovere di presentare ogni anno il rendiconto all'Ordinario del luogo, che lo farà esaminare dal Consiglio per gli Affari Economici» (can. 1287) e – per il paragrafo 2° – i medesimi amministratori devono rendere conto «ai fedeli dei beni da questi offerti alla Chiesa, secondo norme da stabilirsi dal diritto particolare».

È di tutta evidenza che tali disposizioni corrispondono solo parzialmente all'esigenza di trasparenza e conoscenza di cui tratta la legge delega; nel contempo occorre tenere presente che gli enti ecclesiastici dovranno osservare la normativa civile in materia di trasparenza limitatamente alle attività riconducibili al Terzo Settore non per un privilegio ma per il limite intrinseco che incontra la normativa civile<sup>59</sup>.

Uno dei profili più significativi della trasparenza riguarda la pubblicità del bilancio<sup>60</sup> delle attività di Terzo Settore; se da un lato occorre prestare attenzione al modo con cui si rappresentano i dati di bilancio, si deve anche riconoscere che la forma adottata deve permettere di rappresentare le specificità dell'ente e delle sue attività (e un ente ecclesiastico non è un generico ente del Terzo Settore)<sup>61</sup>.

Come anticipato, accanto al tema della trasparenza e della pubblicità,

---

<sup>59</sup> In altri termini, poiché i decreti delegati riguarderanno solo gli enti e le attività del Terzo Settore, non potranno esigere di essere osservati quando l'ente ecclesiastico non opera nell'ambito del Terzo Settore: è il caso delle attività di religione e culto e delle attività sociali per le quali l'ente ecclesiastico non chiede di beneficiare della normativa in elaborazione. Ciò non significa, però, che la Chiesa non reputa comunque e sempre importante il valore del "rendere conto" a chi ne ha diritto (la "curiosità mondana" non è un diritto; già lo insegnava S. Ambrogio in riferimento a questioni decisamente più importanti, non ammettendo a partecipare ai sacri misteri chi non era battezzato) quali sono i parrocchiani per la parrocchia o i consacrati per un istituto religioso e – sempre – i superiori. Per amor del vero si deve anche ammettere che la questione della conoscenza delle questioni economico-finanziarie è per gli italiani un tema molto sensibile che troppo induce alla polemica, ancor più quando è coinvolta la Chiesa: per questo motivo occorre che per prima (una parte del) la Chiesa superi timori e/o pregiudizi che ancor oggi rendono insufficiente la trasparenza in questa materia.

<sup>60</sup> Ad oggi l'unica forma di bilancio che vincola giuridicamente anche l'ente ecclesiastico è quella prevista dal legislatore tributario per determinare il reddito di impresa. Anche la dottrina ha finora evitato di estendere anche agli enti ecclesiastici gli schemi ed il principio per la redazione del bilancio predisposti per gli enti *non profit*: «*Gli enti non profit non trovano una precisa definizione a livello normativo né un preciso sistema classificatorio. In termini generali con il termine "enti non profit" possono identificarsi tutte le organizzazioni la cui attività non è finalizzata a realizzare un lucro soggettivo od oggettivo e che operano in campi di attività di natura sociale [...]. A livello giuridico, rientrano tra gli Enp i seguenti soggetti: [nda l'elenco che segue è minuzioso ma non è un caso che non menzioni gli enti ecclesiastici]*» (Agenzia per il Terzo Settore – CNDCEC – Organismo Italiano di Contabilità, *Principi contabili per gli enti non profit*, maggio 2011).

<sup>61</sup> Certamente la peculiarità della struttura degli enti ecclesiastici, la particolare mo-

l'ordinamento canonico conosce anche quello della vigilanza del superiore e dei controlli interni, come attestano i canoni del libro V del codice di diritto canonico (non solo quello vigente ma anche quello del 1917) che disciplinano puntualmente modi e forme per l'esercizio di questa responsabilità dei superiori<sup>62</sup>.

Tuttavia, come tutti i fenomeni umani, anche l'astratta bontà della norma (canonica) non è in grado – da sé sola – di escludere che possano verificarsi situazioni critiche, in quanto sussiste sempre la possibilità che le persone (e le nuove situazioni) riescano a contrastare il buon funzionamento delle istituzioni: dai comportamenti positivamente orientati alla violazione dei protocolli previsti dall'ordinamento per garantire la buona amministrazione, fino alla insufficiente cura degli strumenti elaborati per assicurare la vigilanza canonica (anche a prescindere dalla fattiva collaborazione dell'amministratore).

Questa considerazione non implica affatto che l'impianto del Libro V del codice di diritto canonico abbia strutturalmente una limitata efficacia o sia, addirittura, inutile in ordine alla prevenzione dei singoli eventi (o di sistemi) di cattiva gestione; solo vuole richiamare l'attenzione al fatto che non può mai mancare (anzi, in alcuni frangenti storici, tale cura deve essere vigorosamente accresciuta):

- una intelligente dedizione delle persone/uffici/organi coinvolti,
- una continua verifica circa l'effettiva applicazione delle norme poste a tutela della buona amministrazione,
- il sapiente adeguamento della normativa (universale e particolare) alle sfide del presente.

Ciò premesso si può ritenere che sia ancora possibile far conto su questo sistema e sulla secolare esperienza ecclesiale per assicurare una sana gestione dei beni e delle opere ecclesiastiche.

A tal proposito merita di essere conosciuto un importante documento del 2014 della Congregazione per gli Istituti di vita consacrata e le società di vita apostolica<sup>63</sup> che, tra l'altro, conferma una reale crescita negli ultimi anni della attenzione per la buona amministrazione dei beni:

«1.2. *Trasparenza e vigilanza: garanzia di correttezza*

---

dalità di svolgimento delle attività (per es. la grande incidenza dei servizi assicurati gratuitamente da fedeli e simpatizzanti, la rilevanza delle liberalità, soprattutto di modesto valore e manuali, raccolte attraverso la capillare e quotidiana azione pastorale, il sostegno assicurato dalla ordinaria attività pastorale alle attività strutturalmente in *deficit* finanziario), la grande flessibilità e la capacità di assicurare una effettiva vicinanza alle varie situazioni di bisogno sono elementi che devono trovare evidenza anche nel modo di dar vita ai documenti contabili (fiscali e non).

<sup>62</sup> Per una conoscenza più diffusa del tema si veda il contributo *Gli strumenti della vigilanza canonica*, CLEMENTI P. e SIMONELLI L., *L'ente ecclesiastico a trent'anni dalla revisione del Concordato*, Giuffrè, 2015, 195.

<sup>63</sup> Congregazione per gli Istituti di Vita Consacrata e le Società di Vita Apostolica, Lettera circolare, *Linee orientative per la gestione dei beni negli Istituti di vita consacrata e nelle Società di vita apostolica*, 2.8.2014, Città del Vaticano.



*La testimonianza evangelica esige che le opere siano gestite in piena trasparenza, nel rispetto delle leggi canoniche e civili, e poste a servizio delle tante forme di povertà. La trasparenza è fondamentale per l'efficienza e l'efficacia della missione. La vigilanza e i controlli non vanno intesi come limitazione dell'autonomia degli enti o segno di mancanza di fiducia, ma come espressione di un servizio alla comunione e alla trasparenza, anche a tutela di chi svolge compiti delicati di amministrazione. La prassi di vigilanza – secondo le modalità determinate dal diritto universale e proprio – non solo risponde al dovere di controllo proprio dei Superiori, ma costituisce un elemento imprescindibile per la natura dei beni ecclesiastici e del loro carattere pubblico, quali mezzi a servizio delle finalità proprie della Chiesa.*

*Per raggiungere tale obiettivo i Superiori Maggiori, insieme ai loro Consigli:*

- elaborino sistemi di controllo interni appropriati alle dimensioni delle opere, basati su un'adeguata separazione dei compiti e su un chiaro sistema di autorizzazioni;*
- si assicurino che la missione, svolta attraverso i beni, si compia nel rispetto dei principi evangelici e al tempo stesso con obiettivi di economicità;*
- abbiano un quadro chiaro di come vengono gestite tutte le opere all'interno di ogni Provincia, sia quelle di proprietà dell'Istituto, sia quelle promosse o di emanazione dell'Istituto (esempio associazioni);*
- approvino i piani di investimento e i budget all'inizio dell'anno;*
- esigano un'adeguata documentazione e registrazione delle diverse operazioni».*

Da ultimo merita un cenno anche la questione circa la possibilità di applicare agli enti ecclesiastici il sistema del decreto legislativo n. 231/2001; si deve almeno ammettere che la sua applicazione agli enti ecclesiastici è per lo meno problematica qualora si tratti di un ente che ha come amministratore una sola persona fisica: è il caso della diocesi (il Vescovo), della parrocchia (il parroco), delle case/istituti religiosi (il superiore/la superiora). In tutti questi casi appare piuttosto difficile applicare la disciplina della 231 che, invece, si regge ed implica il principio della separazione delle funzioni<sup>64</sup>. Probabilmente al fine di evitare la commissione di reati da parte degli apicali degli enti ecclesiastici potrebbe essere più efficiente ed efficace valorizzare ancor più gli strumenti canonici di controllo e i loro effetti tanto in ambito ecclesiale quanto in quello civile.

---

<sup>64</sup> Pensare, decidere, realizzare, vigilare: quattro fasi di qualsiasi attività che il "sistema 231" implica che siano distinte (in capo a diversi soggetti) e per questo reciprocamente interagenti. Ma laddove esiste un solo soggetto (Vescovo, parroco, superiore religioso) che provvede almeno alle prime tre fasi, vi è da domandarsi come sia possibile applicare le disposizioni nelle quali si declina il "sistema 231". Per evitare equivoci si deve ricordare che "il consiglio per gli affari economici" di cui al can. 1280, non è un consiglio "di amministrazione" ma un gruppo che "consiglia l'amministratore (unico)".

## 4.5 La questione della (semplificazione della) registrazione degli enti

L'attuale molteplicità dei Registri e degli Albi dovrebbe essere superata dalla istituzione di un Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (cf lett. k, art. 4, L. n. 106/2016) al fine di assicurare la piena conoscibilità degli enti del Terzo Settore in tutto il territorio nazionale:

*«m) riorganizzare il sistema di registrazione degli enti e di tutti gli atti di gestione rilevanti, secondo criteri di semplificazione e tenuto conto delle finalità e delle caratteristiche di specifici elenchi nazionali di settore, attraverso la previsione di un Registro unico nazionale del Terzo settore, suddiviso in specifiche sezioni, da istituire presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, favorendone, anche con modalità telematiche, la piena conoscibilità in tutto il territorio nazionale. L'iscrizione nel Registro, subordinata al possesso dei requisiti previsti ai sensi delle lettere b), c), d) ed e), è obbligatoria per gli enti del Terzo settore che si avvalgono prevalentemente o stabilmente di finanziamenti pubblici, di fondi privati raccolti attraverso pubbliche sottoscrizioni o di fondi europei destinati al sostegno dell'economia sociale o che esercitano attività in regime di convenzione o di accreditamento con enti pubblici o che intendono avvalersi delle agevolazioni previste ai sensi dell'articolo 9».*

Il legislatore ha altresì previsto che l'iscrizione in tale Registro sia obbligatoria *«per gli enti del Terzo Settore che si avvalgono prevalentemente o stabilmente di finanziamenti pubblici, di fondi privati raccolti attraverso pubbliche sottoscrizioni o di fondi europei destinati al sostegno dell'economia sociale o che esercitano attività in regime di convenzione o di accreditamento con enti pubblici o che intendono avvalersi delle agevolazioni previste ai sensi dell'articolo 9».*

Questi requisiti possono sussistere anche in riferimento agli enti ecclesiastici (per es. le parrocchie che gestiscono le scuole per l'infanzia stabilmente finanziate dal MIUR o gli istituti religiosi che gestiscono attività sanitaria o socio-assistenziale in convenzione o accreditata) che, come anticipato, sono già tenuti ad iscriversi nel Registro delle Persone Giuridiche presso la Prefettura ove hanno sede.

Di per sé non pare trattarsi di una duplicazione di adempimenti equivalenti in quanto i dati presenti nel Registro delle Persone Giuridiche riguardano essenzialmente l'ente, la sua organizzazione e le persone/organismi che lo rappresentano, mentre – parrebbe – che il nuovo Registro unico intenda dare pubblicità anche delle notizie più significative in relazione alle attività svolte.

Considerato che l'iscrizione del Registro delle Persone Giuridiche è una previsione concordataria (art. 5 L. n. 222/1985) sarà necessario un attento coordinamento degli obblighi relativi ai due Registri<sup>65</sup>, al fine di evitare, per esempio, la pubblicazione di notizie contraddittorie.

<sup>65</sup> Un aspetto che potrebbe creare qualche difficoltà nel coordinare la pubblicazione di notizie e dati è il fatto che – normalmente – il Registro delle Persone Giuridiche

## 4.6 L'attività di volontariato, cioè le collaborazioni volontarie e gratuite

L'articolo 5 della legge delega indica i principi che dovranno innervare la futura disciplina delle cosiddette "attività di volontariato".

Deve essere anzitutto sottolineata la scelta del legislatore di precisare che la figura del volontario non può essere intesa come esclusiva delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge n. 266/1991; l'espressione utilizzata dalla legge delega – "status di volontario" – implica, infatti, che una persona possa offrire il proprio servizio gratuito anche a favore di enti diversi dalle organizzazioni di volontariato (o dalle cooperative sociali, che già lo ammettono esplicitamente ai sensi della L. n. 381/1991<sup>66</sup>).

Altrettanto interessante è il riferimento della lettera c) alla «*promozione della cultura del volontariato, in particolare tra i giovani*»; a tal proposito dovrebbe essere acclarato che la Chiesa ha da sempre promosso tale cultura, seppur utilizzando espressioni diverse ma non meno pregnanti: «*gratuitamente avete ricevuto, gratuitamente date*» (Mt, 10, 8), «*Dio ama chi dona con gioia*» (2Cor, 9, 7), «*Se qualcuno vuol venire dietro a me rinneghi se stesso, prenda la sua croce e mi segua*» (Mt, 16, 24), «*va', vendi quello che hai e dallo ai poveri e avrai un tesoro in cielo; poi vieni e seguimi*» (Mc, 10, 21).

La cultura del volontariato non si promuove solo parlandone; al contrario, e soprattutto, mostrando ai più giovani esempi concreti di questa dedizione generosa, costante, affidabile, decisiva per la vita delle attività ecclesiali e sociali.

È, pertanto, interessante che il legislatore intenda assicurare agli enti

---

tenuto dalla Prefettura è ancora a base cartacea e, quindi, senza che sia possibile la consultazione telematica.

<sup>66</sup> Art. 2, L. 381/1991 «1. Oltre ai soci previsti dalla normativa vigente, gli statuti delle cooperative sociali possono prevedere la presenza di soci volontari che prestino la loro attività gratuitamente. 2. I soci volontari sono iscritti in un'apposita sezione del libro dei soci. Il loro numero non può superare la metà del numero complessivo dei soci. 3. Ai soci volontari non si applicano i contratti collettivi e le norme di legge in materia di lavoro subordinato ed autonomo, ad eccezione delle norme in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con proprio decreto, determina l'importo della retribuzione da assumere a base del calcolo dei premi e delle prestazioni relative. 4. Ai soci volontari può essere corrisposto soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, sulla base di parametri stabiliti dalla cooperativa sociale per la totalità dei soci. 5. Nella gestione dei servizi di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), da effettuarsi in applicazione dei contratti stipulati con amministrazioni pubbliche, le prestazioni dei soci volontari possono essere utilizzate in misura complementare e non sostitutiva rispetto ai parametri di impiego di operatori professionali previsti dalle disposizioni vigenti. Le prestazioni dei soci volontari non concorrono alla determinazione dei costi di servizio, fatta eccezione per gli oneri connessi all'applicazione dei commi 3 e 4».

del Terzo Settore<sup>67</sup> una giusta protezione al fine di evitare che ciò che nasce gratuito e per libera decisione della persona possa, poi, essere riqualificato come oneroso – con una certa facilità – per il fatto che nell’ordinamento è presente la presunzione che ciò che ha i tratti della prestazione di lavoro sia reso in modo oneroso e non gratuito<sup>68</sup>.

È evidente che gli abusi devono e dovranno essere sanzionati, ma non sarebbe razionale giustificare la scelta di tutelare il cosiddetto volontariato impegnato solo in alcuni particolari enti<sup>69</sup> o solo per alcune fattispecie<sup>70</sup> a motivo del fatto che potrebbero esserci abusi.

Da ultimo, pare non sussistere alcuna incompatibilità ontologica tra l’attività di volontariato e l’attività di natura (sociale e) commerciale, tant’è che già oggi le organizzazioni di volontariato possono essere parte di contratti di appalto con la pubblica amministrazione<sup>71</sup>. La questione non è solo teorica in quanto vi sono spinte che vorrebbero escludere il ruolo significativo del volontariato nelle attività (sociali e) commerciali per evitare che siano erosi posti di lavoro. Non si contesta la giusta attenzione a non limitare i posti di lavoro; ciò che non pare razionale è la contrapposizione tra il valore del lavoro e quello del servizio gratuito<sup>72</sup>.

---

<sup>67</sup> Tale possibilità dovrebbe essere riconosciuta anche agli enti che pur operando in ambiti propri del Terzo Settore decidono – legittimamente – di non entrare in questo nuovo mondo.

<sup>68</sup> R. DAL PUNTA, *Diritto del lavoro*, Giuffrè, 2015<sup>7</sup> «Peraltro, qualunque lavoratore a titolo gratuito ha facoltà di provare che le prestazioni da lui rese sono da inquadrare, al di là delle facciate, nello schema del lavoro subordinato [...]; lo soccorre la presunzione che ogni attività oggettivamente configurabile come subordinata si reputa effettuata a titolo oneroso, per cui l’asserita (dal presupposto datore di lavoro) riconducibilità della medesima a un rapporto giuridico diverso deve essere provata in modo rigoroso da chi vi ha interesse».

<sup>69</sup> Oggi le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali.

<sup>70</sup> Per es. i catechisti o coloro che operano nell’ambito delle sole attività di religione o culto.

<sup>71</sup> Per queste organizzazioni vale, addirittura, la regola contraria, cioè che le prestazioni dei volontari devono essere prevalenti «1. È considerato organizzazione di volontariato ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere l’attività di cui all’articolo 2, che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti. [...] 4. Le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure occorrenti a qualificare o specializzare l’attività da esse svolta» (art. 3, L. n. 266/1991).

<sup>72</sup> L’ipotesi di risolvere la tensione introducendo il sistema delle quote o delle percentuali lascia piuttosto perplessi a fronte della grande varietà di enti del Terzo Settore e di attività di valore sociale che possono sussistere – e garantire alti benefici sociali – proprio impiegando le collaborazioni gratuite e volontarie; venendo meno la possibilità di organizzarsi attraverso tali collaborazioni non si accrescono i posti di lavoro ma – più facilmente – si chiudono attività ed enti.

## 4.7 L'impresa sociale gestita dall'ente ecclesiastico

La grande attenzione posta dalla legge delega all'impresa sociale è un segnale chiaro della volontà di favorire la diffusione delle attività d'impresa svolte con particolari modalità ritenute idonee a moltiplicare i buoni effetti sociali (oltre che economici).

Tra i soggetti che potrebbero gestire attività economiche con la forma dell'impresa sociale vi sono anche gli enti ecclesiastici, soprattutto se – come già fu per le Onlus e per le Inlus – si confermerà la possibilità di istituire il “ramo” dell'impresa sociale.

Una novità della riforma che potrebbe favorire tale scelta da parte degli enti ecclesiastici è il superamento del divieto di distribuire utili, fondi ed avanzi di gestione e la contemporanea previsione della possibilità di remunerare il capitale sociale in modo tale da assicurare però la «*prevalente destinazione degli utili al conseguimento dell'oggetto sociale*»: in tal modo sarebbe possibile utilizzare parte degli avanzi di gestione per finanziare anche attività non immediatamente incluse nell'ambito del Terzo Settore secondo la logica della beneficenza indiretta di cui al comma 2-*bis*, articolo 10 del decreto legislativo n. 460/1997.

## 5. IL “RAMO TERZO SETTORE” DELL'ENTE ECCLESIASTICO

La pur rapida rassegna di alcuni principi che la legge delega ha posto a fondamento della disciplina dell'ente e delle attività del nuovo Terzo Settore ha evidenziato che non vi sono ragioni per impedire all'ente ecclesiastico di far parte di questo mondo qualora:

- sussistano i requisiti oggettivi, cioè svolga una o più delle attività che il legislatore delegato dovrà individuare<sup>73</sup> come «*attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi*» (art. 1, L.D. n. 106/2016);
- scelga di gestire tali attività<sup>74</sup> avvalendosi della nuova disciplina degli en-

---

<sup>73</sup> Art. 4, c. 1, lett. b), L. n. 106/2016 «*individuare le attività di interesse generale che caratterizzano gli enti del Terzo settore, il cui svolgimento, in coerenza con le previsioni statutarie e attraverso modalità che prevedano le più ampie condizioni di accesso da parte dei soggetti beneficiari, costituisce requisito per l'accesso alle agevolazioni previste dalla normativa e che sono soggette alle verifiche di cui alla lettera i). Le attività di interesse generale di cui alla presente lettera sono individuate secondo criteri che tengano conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale nonché sulla base dei settori di attività già previsti dal decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155. Al periodico aggiornamento delle attività di interesse generale si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, acquisito il parere delle commissioni parlamentari competenti*».

ti del Terzo Settore, compresa quella tributaria, e della nuova normativa sull'impresa sociale<sup>75</sup>;

- tale scelta non implichi la soggezione a disposizioni civili incompatibili con la normativa canonica, universale e particolare.

Poiché, come più volte sottolineato, l'ente ecclesiastico deve avere finalità di "religione o culto" e, dunque, svolgere almeno una delle attività di cui all'elenco della lettera a) dell'articolo 16, legge n. 222/1985, non potrà mai assumere *tout court* la qualifica di ente del Terzo Settore, per la stessa ragione per cui oggi non può essere a tutto tondo qualificato Onlus o Inlus<sup>76</sup>.

Per superare tale ragionevole limite, e come è già accaduto in riferimento alle Onlus e alle Inlus, il legislatore delegato potrebbe confermare la scelta di dar vita al "ramo del Terzo Settore" all'interno di un ente ecclesiastico<sup>77</sup>.

Questa soluzione permetterebbe all'ente ecclesiastico di articolare la propria azione in una doppia (o tripla) sfera:

- le "attività di religione o culto", che mai potrebbero essere qualificate di Terzo Settore,
- le "attività diverse" riconducibili a quelle di Terzo Settore<sup>78</sup>,
- le attività diverse (lett. b, art. 16, L. n. 222/1985) non comprese tra quelle proprie del Terzo Settore.

La possibilità di strutturare in "rami" l'attività dell'ente ecclesiastico consentirebbe di applicare le disposizioni civili limitatamente alle attività di

---

<sup>74</sup> Non può che trattarsi delle "attività diverse" da quelle di religione e culto (art. 16, lett. b, L. n. 222/1985) in quanto la disciplina di queste ultime è completamente riservata all'ordinamento canonico ai sensi dell'art. 7, L. 121/1985 e per esse il fine di "religione e culto" (per nulla assimilabile alle attività di "interesse generale" di cui alla legge delega) è "costitutivo ed essenziale" ex art. 3, L. n. 222/1985.

<sup>75</sup> Art. 1, c. 2, L. n. 106/2016: «*b) al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore di cui al comma 1, compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti, mediante la redazione di un apposito codice del Terzo settore, secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 20, commi 3 e 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni; c) alla revisione della disciplina in materia di impresa sociale*».

<sup>76</sup> Per le Onlus vi è, infatti, l'obbligo (art. 10, c. 1, lett. c, D.Lgs. n. 460/1997) di svolgere "solo" una o più delle attività Onlus; regola analoga vale per le Inlus.

<sup>77</sup> Questa possibilità potrebbe essere estesa anche ad altre tipologie di soggetti giuridici – per es. fondazioni, associazioni, associazioni di promozione sociale – qualora se ne riscontri la necessità e/o l'opportunità, come è già accaduto con il ramo Onlus delle associazioni di promozione sociale.

<sup>78</sup> L'ente ecclesiastico potrebbe però decidere di gestire anche queste attività senza avvalersi della normativa "di vantaggio" del nuovo Terzo Settore. A fondamento di questa decisione – apparentemente irragionevole – potrebbe esserci la scelta contingente o la necessità di non voler/poter sottostare ai vincoli che già la legge delega ha tratteggiato.

Terzo Settore e, dunque, di rispettare la disposizione concordataria per cui «*Le attività diverse da quelle di religione o di culto, svolte dagli enti ecclesiastici, sono soggette, nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime*» (art. 7, c. 3, L. n. 121/1985)<sup>79</sup>.

Lo strumento del “ramo del Terzo Settore” potrebbe però non essere la mera riproposizione dell’istituto del ramo Onlus o Inlus – essenzialmente proteso a perimetrare, anche contabilmente, un’attività – ma potrebbe avere anche l’altro interessante effetto di consentire l’individuazione di un “patrimonio destinato ad una attività”, similmente a quanto previsto dagli articoli 2447-*bis* e seguenti<sup>80</sup>, qualora la Riforma estendesse esplicitamente tale possibilità anche agli enti non societari del Terzo Settore.

Premesso che questo è un orizzonte *de iure condendo* (civile e canonico), le decisioni che il legislatore statale potrebbe assumere suggerirebbero l’apertura di una interessante riflessione di diritto ecclesiastico in ordine alla possibilità di comporre:

- la necessità ecclesiale di mantenere i beni posseduti all’interno dei cosiddetti “beni ecclesiastici” (can. 1257)<sup>81</sup>,
- la disciplina (agevolativa) del Terzo Settore,
- la normativa “abbastanza” recente<sup>82</sup> che consente di riservare una parte

---

<sup>79</sup> Occorre evitare di incorrere nell’equivoco che per il solo motivo che determinate attività sono inserite tra quelle del nuovo Terzo Settore ciò debba significare che siano automaticamente “compatibili” con la peculiare natura/finalità delle persone giuridiche canoniche pubbliche riconosciute civilmente come enti ecclesiastici. Infatti resta sempre ad appannaggio dell’autorità ecclesiale decidere quali e con quali modalità possa essere gestita un’attività, soprattutto se di natura economico/commerciale.

<sup>80</sup> Art. 2447-*bis* «*La società può: a) costituire uno o più patrimoni ciascuno dei quali destinato in via esclusiva ad uno specifico affare; b) convenire che nel contratto relativo al finanziamento di uno specifico affare al rimborso totale o parziale del finanziamento medesimo siano destinati i proventi dell’affare stesso, o parte di essi. [...]*»; art. 2447-*quinquies* «*Decorso il termine di cui al secondo comma del precedente articolo ovvero dopo l’iscrizione nel registro delle imprese del provvedimento del tribunale ivi previsto, i creditori della società non possono far valere alcun diritto sul patrimonio destinato allo specifico affare né, salvo che per la parte spettante alla società, sui frutti o proventi da esso derivanti; [...] Qualora la deliberazione prevista dall’articolo 2447-*ter* non disponga diversamente, per le obbligazioni contratte in relazione allo specifico affare la società risponde nei limiti del patrimonio ad esso destinato. Resta salva tuttavia la responsabilità illimitata della società per le obbligazioni derivanti da fatto illecito*»; 2447-*septies* «*I beni e i rapporti compresi nei patrimoni destinati ai sensi della lettera a) del primo comma dell’articolo 2447-*bis* sono distintamente indicati nello stato patrimoniale della società. Per ciascun patrimonio destinato gli amministratori redigono un separato rendiconto, allegato al bilancio, secondo quanto previsto dagli articoli 2423 e seguenti*».

<sup>81</sup> Solo i beni ecclesiastici (cioè quelli posseduti dalle persone giuridiche canoniche

- del patrimonio di un soggetto giuridico alle ragioni di un gruppo particolare di creditori, escludendo tutti gli altri (artt. 2447-bis e seguenti),
- l'antico istituto della "fondazione non autonoma" di cui ai canoni 1303 e seguenti del codice di diritto canonico:

«§ 1. In diritto vanno sotto il nome di fondazioni pie:

1° [...];

2° le pie fondazioni non autonome, cioè i beni temporali comunque devoluti ad una persona giuridica pubblica, con l'onere per un ampio spazio di tempo da determinarsi dal diritto particolare, della celebrazione di Messe o di altre specifiche funzioni ecclesiastiche o altrimenti per conseguire le finalità di cui al can. 114, § 2, in ragione dei redditi annui.

§ 2. I beni della pia fondazione non autonoma, se furono affidati ad una persona giuridica soggetta al Vescovo diocesano, trascorso il tempo, devono essere destinati all'istituto di cui al can. 1274, § 1, a meno che il fondatore non abbia espressamente manifestato una volontà diversa; altrimenti passano alla stessa persona giuridica».

In forza di questo connubio sarebbe consentito all'autorità ecclesiastica<sup>83</sup> di:

- identificare un patrimonio (beni mobili, immobili e finanziari<sup>84</sup>) da utilizzare per gestire una o più attività di Terzo Settore (per es. l'attività scolasti-

---

pubbliche) sono disciplinati dai canoni del Libro V del codice di diritto canonico e, dunque, sono soggetti alle disposizioni che assicurano la loro destinazione alle finalità proprie della Chiesa (can. 114) e alla vigilanza canonica dei superiori. Di contro i beni posseduti dagli enti civili (ancorché posseduti e controllati da un ente ecclesiastico – per es. da una società il cui unico socio è un istituto di vita consacrata) non sono più beni ecclesiastici e gli atti di amministrazione/alienazione sono posti liberamente dagli amministratori senza dover acquisire la autorizzazione/licenza di cui ai cann. 1281 e 1291-1295.

<sup>82</sup> Questi articoli sono stati introdotti in forza del D.Lgs. 17.1.2003, n. 6.

<sup>83</sup> Poiché la fondazione non autonoma è una strutturazione interna ad una persona giuridica canonica pubblica la sua disciplina è riservata dall'art. 7 della L. n. 121/1985 all'autorità ecclesiastica e non consente né l'intervento di altri soggetti propri dell'ordinamento civile, né l'applicazione di norme civili cui sono invece tenuti i soggetti giuridici civili (su tale argomento si è espressa autorevolmente la Commissione Paritetica Italia – Santa Sede attraverso l'*Intesa tecnica interpretativa ed esecutiva dell'Accordo modificativo del Concordato Lateranense* del 10-30.4.1997).

<sup>84</sup> Il patrimonio della fondazione non autonoma è concettualmente distinto dal "patrimonio stabile" di cui al can. 1292: mentre quest'ultimo è funzionale a limitare l'efficacia dei poteri dispositivi dell'amministratore in relazione ad alcuni beni ritenuti essenziali per l'esistenza e la vita della persona giuridica canonica ed individuati in relazione alle particolari attività che dovrà svolgere (per es. per la parrocchia di norma si tratta della chiesa e delle strutture pastorali, per un istituto religioso di norma si tratta delle case di formazione, della casa generalizia e delle strutture ove si realizzano immediatamente le attività temporali proprie del carisma), i beni affidati alla



ca, quella sanitaria e socio assistenziale, quella ricettiva), senza dover costituire un nuovo soggetto giuridico canonico (poi ente ecclesiastico) o civile (l'attività rimane, infatti, della persona giuridica canonica pubblica titolare dei beni; per es. la parrocchia, la diocesi, la fondazione di culto, l'istituto religioso, la casa religiosa)<sup>85</sup>;

- adottare uno statuto<sup>86</sup> per disciplinare puntualmente l'amministrazione del patrimonio (e delle attività) della fondazione non autonoma e definire l'ambito delle attività affidate alla fondazione stessa<sup>87</sup>;
- attribuire – in sede di statuto – l'amministrazione dei beni della fondazione non autonoma (e, dunque, anche delle attività gestite utilizzando quel patrimonio) ad un vero e proprio consiglio di amministrazione<sup>88</sup> e, se del caso, prevedere altri organi cui affidare particolari funzioni (per es. la vigilanza interna, similmente ai revisori legali, o la direzione, similmente ad un amministratore delegato)<sup>89</sup>;
- redigere un rendiconto canonico (ed un bilancio come richiesto dall'ordi-

---

fondazione non autonoma implicano una sorta di loro segregazione rispetto agli altri beni posseduti dalla persona giuridica canonica al fine di poterli destinare – come esplicitato dal can. 1303 – ad una delle attività del can. 114, § 2. Questa soluzione permetterebbe di distinguere (sia canonicamente che civilmente) il patrimonio dell'ente ecclesiastico in due ambiti, ciascuno riservato ad un gruppo particolare di creditori: quello della fondazione non autonoma ai relativi creditori, il restante ai creditori dell'ente ecclesiastico estranei alle attività della fondazione non autonoma. Non è escluso che si possa anche immaginare la configurazione di un patrimonio stabile all'interno del più ampio patrimonio della fondazione non autonoma.

<sup>85</sup> Resta salvo il diritto dell'autorità ecclesiastica di procedere alla costituzione di un soggetto canonico o di uno civile per gestire le attività di Terzo Settore. Quella illustrata nel paragrafo è, infatti, una possibilità la cui praticabilità nel caso concreto è rimessa alla valutazione delle autorità ecclesiastiche competenti.

<sup>86</sup> Per il ramo Onlus è sufficiente, oggi, l'adozione di un Regolamento.

<sup>87</sup> Trattandosi di attività assai significative, anzitutto pastoralmente, ma anche per i valori patrimoniali ed economici interessati e per le relazioni giuridiche che saranno costituite (per es. l'attività di una scuola, di un ospedale, di una casa di riposo, di una struttura destinata al turismo sociale) è evidente che lo statuto deve puntualmente definire: i) fino a qual punto si estendono i poteri dell'organo amministrativo, ii) la composizione del patrimonio riservato alle ragioni di un gruppo di creditori e sottratto alle ragioni degli altri creditori dell'ente ecclesiastico, iii) i rapporti tra l'amministratore della fondazione non autonoma, l'amministratore "naturale" della persona giuridica canonica pubblica e l'ufficio cui spetta la vigilanza canonica.

<sup>88</sup> Non si tratterebbe, infatti, del "consiglio" di cui al can. 1280 che ha solo funzione consultiva a supporto di colui che detiene i poteri amministrativi, ma di un vero e proprio organo che è immediato titolare della funzione di amministratore dei beni e delle attività.

<sup>89</sup> L'attribuzione dell'amministrazione ad un ufficio/organo diverso da quello che per diritto universale o particolare è titolare dei poteri amministrativi (per es. il parroco per la parrocchia, il vescovo per la diocesi, il superiore per l'istituto religioso) non è una necessità ma solo un'opportunità in quanto anche la fondazione non autonoma

namento civile) della fondazione non autonoma distinto rispetto a quello relativo alle altre attività gestite dalla persona giuridica canonica (ente ecclesiastico).

Il provvedimento canonico dell'autorità ecclesiastica competente che erige la fondazione non autonoma, affidandola ad un ente ecclesiastico, e la dota di un apposito statuto, dovrà necessariamente avere una forma di pubblicità legale di natura civile (sia per gli effetti previsti dall'attuale art. 2447-*quinquies*, sia in riferimento alla previsione dall'art. 18 della L. n. 222/1985) attraverso l'iscrizione nel registro pubblico che sarà determinato dalla normativa sul Terzo Settore e nel Registro delle Persone Giuridiche nella misura in cui determina una diversa articolazione dei poteri di amministrazione per l'ente ecclesiastico interessato.

Potrebbe, dunque, aprirsi una nuova e interessante opportunità<sup>90</sup> per l'ente ecclesiastico<sup>91</sup> che, così, avrebbe a disposizione un'ulteriore soluzione<sup>92</sup> per continuare a promuovere e gestire quelle attività che, contemporaneamente, corrispondono alla sua natura/finalità di soggetto canonico e so-

---

può essere amministrata dall'amministratore della persona giuridica canonica pubblica che la riceve. Tuttavia la creazione di un vero consiglio "di amministrazione" all'interno di un soggetto canonico che ha già un proprio amministratore (per es. il parroco, il vescovo, il superiore religioso) è una possibilità che chiede di essere attentamente approfondita al fine di verificare, anzitutto, la compatibilità con l'impianto del Libro V del codice circa i soggetti chiamati ad amministrare i beni ecclesiastici e le relative attività, ed esplicitato dal can. 1279: «§ 1. *L'amministrazione dei beni ecclesiastici spetta a chi regge immediatamente la persona cui gli stessi beni appartengono, a meno che non dispongano altro il diritto particolare, gli statuti o la legittima consuetudine, e salvo il diritto dell'Ordinario d'intervenire in caso di negligenza dell'amministratore*».

<sup>90</sup> La valutazione finale circa la feconda corrispondenza tra il "patrimonio destinato per un'attività" d'origine civile e l'istituto della "fondazione non autonoma" di natura canonica deve però essere rinviata al termine dell'*iter* di adozione dei decreti delegati quando potrà essere sviluppata una puntuale riflessione ed un'analisi canonica-civile.

<sup>91</sup> L'ipotesi di un ramo del Terzo Settore, arricchito dalla possibilità di identificare anche un "patrimonio destinato" non è – di per sé – da riservarsi al solo ente ecclesiastico. Come già accennato alla nota n. 77, già oggi anche determinate associazioni di promozione sociale possono dar vita ad un ramo Onlus; pertanto anche l'opportunità del ramo del Terzo Settore arricchito con l'individuazione di un "patrimonio destinato" legato ad una attività di Impresa Sociale potrebbe essere utilizzata anche da una fondazione o da una associazione.

<sup>92</sup> Non è, dunque, l'unica o la migliore soluzione; è solo un'interessante soluzione perché consente sia di mantenere l'attività e i beni all'interno dell'ordinamento canonico, sia di collocarli all'interno della normativa comune del Terzo Settore. Di contro vi sono circostanze per le quali questa soluzione è di fatto impraticabile; per esempio quando la situazione finanziario-patrimoniale dell'ente ecclesiastico è significativamente pregiudicata e non sussiste più un patrimonio "positivo" da desti-

no riconosciute anche di particolare interesse per la società civile.

Infatti, qualora il legislatore delegato disciplinasse in modo esplicito tanto l'istituto del "ramo del Terzo Settore" quanto quello del "patrimonio destinato" (analogamente a quanto già previsto dagli artt. 2447-*bis* e seguenti), si potrebbe dare ordine e sicurezza sia agli enti gestori, sia ai loro *stakeholders*, e nel contempo evitare qualsiasi "apparenza" di privilegio in quanto tutti coloro che gestiscono determinate attività – fondazioni, associazioni, cooperative, società, enti ecclesiastici – godrebbero delle medesime agevolazioni e sarebbero soggetti agli stessi vincoli.

A mero titolo di esempio si vedano i seguenti casi:

- a) la parrocchia potrebbe gestire l'attività di scuola per l'infanzia (i) dando vita – con un apposito statuto – ad un "ramo del Terzo Settore", (ii) identificando il patrimonio destinato a tale attività – probabilmente l'immobile ove essa è svolta – (iii) gestendo la medesima nella forma dell'impresa sociale;
- b) un istituto religioso, il cui carisma è la cura dei poveri, potrebbe gestire le strutture destinate alla loro accoglienza e assistenza (i) dando vita – con un apposito statuto – ad un "ramo del Terzo Settore", (ii) identificando il patrimonio destinato a tale attività – probabilmente gli immobili ove tali opere sono realizzate, le dotazioni finanziarie iniziali e quelle provenienti dalla gestione delle medesime<sup>93</sup> – (iii) gestendo questa attività socio-assistenziale nella forma dell'impresa sociale.

- - -

---

nare a fondazione non autonoma (è il caso di attività economiche che si reggono ormai "solo" sui finanziamenti bancari) oppure quando la costituzione di un soggetto civile è imposto dalla normativa italiana. In altri casi, invece, la costituzione di un soggetto civile non è imposta ma è di fatto la scelta più opportuna (perché, per esempio, non richiede che l'ente ecclesiastico debba patrimonializzare il nuovo soggetto destinandovi beni finora "ecclesiastici", oppure quando è necessario coinvolgere altri *partners* nella gestione dell'attività).

<sup>93</sup> Come già accennato alla nota 84 e fatti salvi tutti gli approfondimenti ancora necessari, ritengo che l'effetto di distinguere e destinare (riservare) ad una particolare finalità (attività) alcuni beni posseduti da una persona giuridica canonica pubblica (l'analogo del patrimonio destinato previsto dall'ordinamento italiano) sia assicurato dall'ordinamento canonico non tanto dalla loro legittima assegnazione a patrimonio stabile, quanto dalla "devoluzione" (can. 1303) degli stessi a patrimonio di una fondazione non autonoma. Infatti, l'effetto della legittima assegnazione a patrimonio stabile non implica la sottrazione di tali beni alle (legittime) ragioni dei creditori del soggetto che li possiede (questo effetto non è previsto dalla normativa canonica) ma solo l'invalidità dell'atto "negoziale" di alienazione (come inteso dai cann. 1291-1295) posto dall'amministratore senza la licenza dell'autorità competente. Al contrario il can. 1303 prevede che i beni destinati a patrimonio di una fondazione non autonoma – nonostante siano tecnicamente di proprietà della persona che accetta la fondazione non autonoma – non si confondano "nel" patrimonio della medesima persona giuridica ma restino in un certo senso distinti e separati

Per ora tutto ciò è solo e ancora una prospettiva molto interessante; tuttavia in essa già si rinviene traccia del miglior spirito concordatario recepito e confermato dalla carta costituzionale:

- «*La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, [...]*» (art. 1, L. n. 121/1985),
- «*Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani*» (art. 7, Costituzione italiana).

---

in quanto esclusivamente destinati alle finalità di cui al can. 1303, § 1, n. 2. Sulla base di questa previsione normativa è, dunque, possibile ritenere che solo alcuni creditori della persona giuridica potranno soddisfare le proprie ragioni su tali beni (solo i creditori il cui diritto è sorto in connessione alle finalità della fondazione non autonoma; per es. i creditori relativi all'attività scolastica, oggetto e fine della fondazione non autonoma).

## **IL SEGRETARIO AMMINISTRATIVO DELLE PARROCCHIE IN COMUNITÀ PASTORALE<sup>1</sup>**

La funzione ecclesiale relativa alla gestione dei beni e delle attività di una parrocchia o – in senso lato – di una Comunità Pastorale e quella relativa alla corretta esecuzione degli adempimenti burocratico-amministrativi compete al parroco, coadiuvato dal Consiglio Pastorale e dal Consiglio per gli affari economici.

Questa architettura è definita dal diritto universale (anzitutto i canoni del Libro V del Codice di diritto canonico) integrato dal diritto particolare della Chiesa ambrosiana (cf 47° *Sinodo Diocesano* e il *Direttorio per i Consigli Parrocchiali e di Comunità Pastorale*) e, per quanto riguarda le Comunità Pastorali, dalle indicazioni date dall'Arcivescovo nell'Omelia del Giovedì Santo 2006 (*Verso una nuova strategia pastorale per la chiesa ambrosiana* - Appendice).

Il tema è già stato affrontato nel n. 2/2009 della rivista *exLege* con l'articolo *Strumenti giuridici per gestire le Comunità Pastorali ambrosiane* – che offre una prima rassegna sistematica degli strumenti che possono essere adottati dalle parrocchie per rendere più efficiente (in senso pastorale, oltre che tecnico) la gestione dei beni economici – e con la nota *Le strutture e l'amministrazione di una Comunità Pastorale* che focalizza l'attenzione su alcune tematiche particolari.

L'esperienza e le richieste di precisazioni presentate negli anni dalle Comunità Pastorali raccomandano ora di approfondire la figura dell'economista.

L'opportunità (ed ora la necessità) di rendere effettivo questo incarico risponde alla necessità di evitare che il parroco debba essere immediatamente impegnato e coinvolto nella quotidiana conduzione economica delle parrocchie (costituita soprattutto da molteplici piccole decisioni), senza però dismettere la propria responsabilità ultima (che si esprime nel vigilare sulla

---

<sup>1</sup> La presente Nota si riferisce all'Arcidiocesi di Milano e gli uffici canonici citati sono quelli della diocesi ambrosiana e della Curia Arcivescovile.

complessiva “conduzione” delle questioni e nell’assumere personalmente le decisioni di maggior significato).

La prima definizione della figura dell’economista della Comunità Pastorale è stata delineata in occasione dell’Omelia del Giovedì Santo 2006:

*«Al fine di favorire una amministrazione puntuale e competente di beni e di attività della Comunità pastorale nel suo insieme e delle parrocchie che la compongono, potrà essere opportuno individuare un Economista della Comunità pastorale, che, sotto l’autorità del Responsabile della Comunità pastorale e del Direttivo e secondo le indicazioni del Consiglio per gli affari economici della Comunità pastorale, segua – anche con l’aiuto di collaboratori – una serie di adempimenti quali, ad esempio, la manutenzione e gestione ordinaria, la contabilità degli enti e delle attività, i rapporti con fornitori e terzi, la vigilanza sull’attuazione degli interventi previsti anche di natura straordinaria.*

*A tale scopo potranno essere delegati all’Economista, con le necessarie autorizzazioni e in forme civilmente valide, determinati poteri da parte del Responsabile della Comunità pastorale».*

Al cuore di questa nuova figura vi è un’espressione plastica ed eloquente: *«segua una serie di adempimenti»*.

Non si tratta, quindi, di assumere decisioni di contenuto giuridico-amministrativo in sostituzione del parroco cui competono per ufficio, o di garantire ad esso i necessari consigli (funzione ecclesiale attribuita al Consiglio per gli affari economici e, con un’altra natura, ai consulenti e ai professionisti tecnici).

In positivo l’espressione intende attribuire all’economista un complesso di azioni di natura esecutiva tese ad assicurare che le decisioni legittimamente<sup>2</sup> assunte siano poi realmente ed efficacemente poste in essere; tale interpretazione è del tutto compatibile con il fascio di compiti che il Codice attribuisce al parroco ed è confermata dagli esempi individuati dall’Arcivescovo:

- la manutenzione [dei beni],
- la gestione ordinaria [dei beni e delle attività],
- la contabilità degli enti e delle attività,
- i rapporti con fornitori e terzi,
- la vigilanza sull’attuazione degli interventi previsti anche di natura straordinaria.

---

<sup>2</sup> Merita di sottolineare che l’Arcivescovo illustra i compiti dell’economista della Comunità Pastorale solo dopo aver ribadito la funzione propria del parroco, del Direttivo (ora Diaconia) e del Consiglio per gli Affari Economici: *«sotto l’autorità del Responsabile della Comunità pastorale e del Direttivo e secondo le indicazioni del Consiglio per gli affari economici della Comunità pastorale»*.

La distinzione tra la funzione di “assumere” una decisione (propria del parroco quale amministratore della parrocchia) o quella di “manifestare” la volontà (propria del parroco quale legale rappresentate della parrocchia) e quella di dare esecuzione a ciò che è stato deciso (attribuibile all’economista) non può, però, essere assunta in modo radicale e assoluta, in quanto anche un ruolo meramente operativo può implicare l’assunzione di una decisione o la manifestazione di una volontà che impegna la parrocchia. Gli esempi sono molteplici e quotidiani:

- la sottoscrizione di una ricevuta rilasciata a colui che consegna una somma per la parrocchia,
- il pagamento di un debito della parrocchia,
- il provvedere ad un ordine di materiali in nome e per conto della parrocchia,
- l’autorizzare un permesso ad un dipendente parrocchiale.

Certamente si tratta di operazioni dal contenuto economico minore che comportano un rischio assai contenuto per la parrocchia; tuttavia la loro natura non è diversa, per esempio, dalla decisione di assumere un dipendente a tempo indeterminato.

Occorre, dunque, definire con maggior precisione possibile la funzione dell’economista, o meglio del “*Segretario Amministrativo delle parrocchie [in Comunità Pastorale]*”.

Questa modifica di lessico può essere un piccolo passo per guadagnare maggior chiarezza e rendere, così, più sicura e semplice l’introduzione di questa figura di collaboratore del parroco/responsabile.

Escluso, dunque, che il Segretario amministrativo possa/debba avere compiti “volitivi” (con la precisazione che questi non possono essere del tutto esclusi ma rimangono assai contenuti), il *proprium* del suo ruolo è duplice e risponde alla necessità, evidenziata dall’Omelia del Giovedì Santo e confermata dalle richieste di molte Comunità Pastorali, di:

- assicurare al parroco un aiuto per condurre a termine le decisioni assunte nei luoghi a ciò deputati (il Consiglio Pastorale e il Consiglio per gli affari economici, non esclusa la Diaconia),
- predisporre i dati necessari per esaminare adeguatamente le diverse questioni e quanto è necessario per raggiungere il fine proprio di quanto deciso (per esempio, alienare un immobile, regolarizzare un’attività economica, organizzare una raccolta di fondi, assicurare la manutenzione corrente dei fabbricati, garantire l’osservanza delle normative canoniche e civili).

## SINTESI

### **Ambiti d'azione del Segretario Amministrativo:**

- la gestione ordinaria delle attività e dei beni parrocchiali,
- il raccordo tra il parroco/responsabile e gli altri organismi (Diaconia, CP e CPAC) e le attività dotate di una “certa” autonomia (per es. sala della comunità, bar dell’oratorio, scuola parrocchiale, gruppo Caritas, associazione sportiva) in ordine alle loro conduzioni puntuali,
- (se ritenuto opportuno) la direzione di alcune attività che hanno raggiunto dimensioni economico/organizzative significative (per es. il bar dell’oratorio, la scuola per l’infanzia).

### **Funzioni e competenze:**

- garantire la raccolta delle notizie e dei dati,
- provvedere agli adempimenti necessari affinché gli uffici e gli organismi deputati ad assumere le decisioni possano provvedervi disponendo di tutte le informazioni opportune,
- predisporre (se deve provvedere un terzo) e raccogliere tutta la documentazione necessaria per condurre a termine le iniziative e le attività deliberate,
- sottoporre alla firma del parroco/responsabile i documenti, con tempestività,
- garantire la conservazione ordinata dei documenti amministrativi della parrocchia,
- assicurare i contatti e le comunicazioni con i professionisti e i consulenti coinvolti nell’attività o nell’iniziativa,
- eseguire i compiti affidati direttamente (e per iscritto – almeno i più rilevanti) dal parroco/responsabile (in particolare l’eventuale direzione ordinaria delle attività parrocchiali),
- provvedere ai pagamenti entro un determinato importo, dopo aver acquisito il benessere del parroco/responsabile,
- predisporre il bilancio preventivo delle attività più significative della parrocchia e quello complessivo,
- verificare a scadenze regolari l’osservanza dei bilanci preventivi,
- approntare il bilancio consuntivo complessivo della parrocchia.

### **Strumenti giuridico-amministrativi:**

- *Lettera di incarico* sottoscritta dal parroco/responsabile che definisce ambiti e competenze, onerosità o gratuità dell’incarico, durata del mandato,
- *Lettera di rappresentanza* (leggera) sottoscritta dal parroco/responsabile che informa determinati terzi (fornitori, amministrazione comunale, banche) del ruolo del segretario amministrativo,
- *Registro quotidiano* (diario) delle attività svolte,
- *Registro dei documenti/ordini di pagamento* vistati dal parroco/responsabile,



- (se ritenuto opportuno) delega su conto corrente,
- (se ritenuto opportuno) lettera di incarico quale direttore delle attività amministrative della scuola parrocchiale.

**Nomina:**

1. presentazione dell'incaricato al Vicario di Zona, dopo aver assunto il parere della Diaconia, del CP e del CPAC,
2. istruzione della pratica da parte dell'Ufficio Amministrativo Diocesano per elaborare una Lettera di incarico corretta e sufficientemente precisa,
3. formalizzazione dell'autorizzazione canonica al conferimento dell'incarico da parte del parroco/responsabile,
4. conferimento dell'incarico e (se necessario) conseguente contratto di lavoro autonomo (gratuito o remunerato).

**Formazione:**

È necessario assicurare al Segretario Amministrativo una formazione di base sulle regole che presiedono al funzionamento dell'ente parrocchia e sui principali temi di diritto civile, fiscale e amministrativo che concernono le attività e le iniziative più comuni.

Il percorso formativo è garantito dall'Avvocatura e i testi di riferimento sono:

- *La gestione e l'amministrazione della parrocchia* (versione "aggiornata" online, [www.chiesadimilano.it/avvocatura](http://www.chiesadimilano.it/avvocatura)),
- *L'ente ecclesiastico a trent'anni dalla revisione del Concordato*, Giuffrè, 2015,
- la rivista *exLege*.



## LA VIDEOSORVEGLIANZA DEGLI SPAZI PARROCCHIALI

La videosorveglianza consente di “vigilare” un luogo a distanza, tramite l'utilizzo di telecamere o altri strumenti in grado di assicurare la trasmissione di immagini: si tratta di un sistema di tutela degli ambienti sempre più diffuso quale forma di difesa passiva, controllo e deterrenza di fenomeni criminali e vandalici.

Ultimamente, sempre più spesso si ricorre a questo strumento, sostanzialmente per due ordini di motivi:

- è di semplice utilizzo e non implica particolari adempimenti;
- ha un costo decisamente contenuto, rispetto a quello di un eventuale servizio di vigilanza svolto da personale idoneo.

Fra i vari soggetti che ricorrono alla videosorveglianza dobbiamo segnalare molte parrocchie che scelgono tale sistema per aumentare la sicurezza dei propri ambienti, soprattutto se distanti dalla casa parrocchiale e quindi potenzialmente “fuori controllo” (si pensi, ad esempio, alle numerose telecamere installate in corrispondenza dell'ingresso della chiesa oppure degli ambienti oratoriani).

Le dimensioni assunte dal fenomeno, soprattutto grazie alle possibilità offerte dalle nuove tecnologie, hanno spinto il Garante ad intervenire per individuare un punto di equilibrio tra le esigenze di sicurezza, prevenzione e repressione dei reati, e il diritto alla riservatezza e libertà delle persone, disciplinato dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

La videosorveglianza è, come noto, strettamente legata alla tutela della *privacy*, poiché la raccolta, la registrazione, la conservazione e l'utilizzo di immagini configurano un trattamento di dati personali (si ricorda che per “dato personale” si intende, *ex art. 1*, «*qualunque informazione relativa a persona fisica identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione*»).

Nel novembre del 2000 il Garante già aveva emanato delle linee guida contenenti gli indirizzi per garantire che l'installazione di dispositivi per la

videosorveglianza garantisca comunque il rispetto della normativa sulla *privacy*, assicurando la proporzionalità tra mezzi impiegati e fini perseguiti; la materia è stata poi ulteriormente regolata da due provvedimenti generali, emanati rispettivamente nel 2004 e nel 2010, che contengono prescrizioni vincolanti per tutti i soggetti che intendono avvalersi di sistemi di videosorveglianza e precise garanzie per la *privacy* dei soggetti i cui dati vengano eventualmente raccolti e trattati tramite tali sistemi.

Il provvedimento del 2010, in particolare, sostituisce il precedente e lo integra tenendo conto delle più recenti disposizioni normative in materia e di tutte le possibilità offerte dalle nuove tecnologie. In quest'ultimo documento il Garante precisa che l'acquisizione e il trattamento dei dati protetti mediante sistemi di videosorveglianza sono ammessi purché vengano rispettati quattro principi generali:

- *liceità* – per trattare un dato personale è necessario che sia previamente acquisito il consenso del titolare oppure che sussista un provvedimento che attui un “bilanciamento degli interessi”. Sul tema interviene il Garante individuando i casi in cui la rilevazione delle immagini possa avvenire senza consenso, qualora, con le modalità stabilite in questo stesso provvedimento, sia effettuata nell'intento di perseguire un legittimo interesse del titolare o di un terzo attraverso la raccolta di mezzi di prova o perseguendo fini di tutela di persone e beni rispetto a possibili aggressioni, furti, rapine, danneggiamenti, atti di vandalismo, o finalità di prevenzione di incendi o di sicurezza del lavoro. Si pensi, ad esempio, ai sistemi di videosorveglianza, con o senza registrazione delle immagini, a protezione delle persone, della proprietà o del patrimonio aziendale (aree esterne ad edifici e immobili, perimetrali, adibite a parcheggi o a carico/scarico merci, accessi, uscite di emergenza, con modalità tali da limitare l'angolo visuale all'area effettivamente da proteggere ed evitando, per quanto possibile, la ripresa di luoghi circostanti e di particolari che non risultino rilevanti, quali vie, edifici, esercizi commerciali, istituzioni);
- *necessità* – le riprese video e/o audio comportano un condizionamento della persona nei suoi comportamenti, pertanto sono ammesse solo qualora siano necessarie per tutelare altri beni giuridici;
- *proporzionalità* – è ammessa la videosorveglianza solo quando non sia possibile raggiungere il risultato desiderato attraverso altri accorgimenti;
- *finalità* – deve sussistere un interesse in capo a chi acquisisce le immagini di consistenza tale da giustificare il trattamento. Nello specifico, come detto, incrementare la sicurezza delle aree videosorvegliate, sia permettendo il riconoscimento di coloro che commettono azioni particolarmente dannose, sia dissuadendo da tali azioni mediante l'avvertimento che il luogo è videosorvegliato.

Si tenga presente che, in applicazione dei principi di necessità e proporzionalità, sono da considerarsi legittime solo quelle riprese che permet-

tono la semplice e sola identificazione dell'autore del gesto, mentre vanno escluse le riprese eccessivamente particolareggiate; ancora, il numero delle videocamere utilizzate e il loro posizionamento devono rispondere alla misura "minima" necessaria.

Permane, in ogni caso, l'obbligo di informare gli interessati che stanno per accedere ad una zona videosorvegliata, utilizzando il modello semplificato di informativa di cui all'articolo 13 decreto legislativo 196/2003, che deve indicare il titolare del trattamento e la finalità perseguita (si tratta di un cartello da affiggere nei pressi delle aree interessate, in posizione tale da essere sufficientemente visibile).

Passiamo ora al tema della registrazione dei dati e al tempo di conservazione degli stessi: il Garante intende, innanzitutto, evitare che si creino degli archivi inutili e dunque illegittimi, limitando a particolari soggetti la visione del materiale registrato. In particolare, al paragrafo 3.3.2 del provvedimento generale si precisa che: *«il titolare o il responsabile devono designare per iscritto tutte le persone fisiche, incaricate del trattamento, autorizzate sia ad accedere ai locali dove sono situate le postazioni di controllo, sia ad utilizzare gli impianti e, nei casi in cui sia indispensabile per gli scopi perseguiti, a visionare le immagini. Deve trattarsi di un numero delimitato di soggetti, specie quando il titolare si avvale di collaboratori esterni»*.

La conservazione dei dati registrati deve essere, comunque, limitata a poche ore, al massimo le ventiquattrore successive alla rilevazione; solo in alcuni casi questo limite può essere superato e cioè in caso di festività o chiusura settimanale degli ambienti e quando, avendo rilevato la commissione di un atto illecito, il materiale video debba essere utilizzato dall'autorità giudiziaria.

Affrontiamo, ora, le ipotesi di videosorveglianza nell'ambito di luoghi particolari, quali istituti scolastici, luoghi di culto e sepoltura, luoghi di lavoro e ospedali.

Circa il rapporto fra scuola e *privacy*, il Garante ha pubblicato di recente un opuscolo<sup>1</sup>, affrontando anche il tema della videosorveglianza, che deve comunque garantire il diritto degli studenti alla riservatezza, prevedendo *«opportune cautele al fine di assicurare l'armonico sviluppo delle personalità dei minori in relazione alla loro vita, al loro processo di maturazione ed al loro diritto all'educazione»*.

È, dunque, possibile installare un sistema di videosorveglianza *«negli istituti scolastici quando risulti indispensabile per tutelare l'edificio e i beni scolastici, circoscrivendo le riprese alle sole aree interessate, come ad esempio quelle soggette a furti e atti vandalici. Le telecamere che inquadra-*

---

<sup>1</sup> Garante per la protezione dei dati personali, *La scuola a prova di privacy*.

*no l'interno degli istituti possono essere attivate solo negli orari di chiusura, quindi non in coincidenza con lo svolgimento di attività scolastiche ed extra-scolastiche. Le aree perimetrali esterne, al pari di ogni altro edificio pubblico o privato, possono invece essere oggetto di ripresa, per finalità di sicurezza, anche durante l'orario di apertura dell'istituto scolastico. In questo caso, l'angolo visuale deve essere delimitato in modo da non inquadrare luoghi non strettamente pertinenti l'edificio. La presenza di telecamere deve sempre essere segnalata da appositi cartelli, visibili anche di notte qualora il sistema di videosorveglianza sia attivo in tale orario».*

Quanto ai luoghi di culto e di sepoltura, è evidente la necessità di tutelare il dato sensibile dell'appartenenza religiosa: è, pertanto, necessario che, all'interno di tali ambienti, le riprese siano effettuate solo in presenza di un rischio concreto, non altrimenti evitabile, di atti vandalici. Si pensi, ad esempio, alla necessità di tutelare un'opera d'arte di grande valore all'interno di una chiesa: in tale ipotesi, si ritiene ammissibile un sistema di videosorveglianza, purché la telecamera sia rivolta verso l'opera da proteggere ed eviti di riprendere i fedeli in preghiera.

Affrontiamo ora il tema della videosorveglianza nei luoghi di lavoro: come noto, vige nel nostro ordinamento il divieto di controllo a distanza dell'attività lavorativa, pertanto è vietata l'installazione di apparecchiature specificatamente preordinate a detta finalità. L'utilizzo di sistemi di videosorveglianza preordinati al controllo a distanza dei lavoratori o ad effettuare indagini sulle loro opinioni integra la fattispecie di reato prevista dall'articolo 171 del decreto legislativo 196/2003, che rinvia all'articolo 38 della legge 300/1970.

Vanno, in ogni caso, osservate le garanzie previste dalla normativa sul lavoro di cui all'articolo 4 della legge 20 maggio 1970 n. 300, che così dispone: *«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».*

Tali garanzie vanno osservate sia all'interno degli edifici, sia in altri contesti in cui viene resa la prestazione di lavoro, ad esempio nei cantieri

edili, oppure con riferimento alle telecamere installate su veicoli adibiti al servizio di linea per il trasporto di persone o sui taxi.

Infine, circa gli ospedali e i luoghi di cura, *«l'eventuale controllo di ambienti sanitari e il monitoraggio di pazienti ricoverati in particolari reparti o ambienti (ad es. unità di rianimazione, reparti di isolamento), stante la natura sensibile di molti dati che possono essere in tal modo raccolti, devono essere limitati ai casi di comprovata indispensabilità, derivante da specifiche esigenze di cura e tutela della salute degli interessati»*<sup>2</sup>. Possono accedere alle immagini rilevate solo i soggetti specificamente autorizzati (personale medico ed infermieristico); inoltre, grande attenzione va riservata alle modalità di accesso alle riprese video da parte di familiari, parenti e amici di ricoverati in reparti dove non sia consentito agli stessi di recarsi personalmente (es. rianimazione), limitando la visione dell'immagine solo al proprio congiunto o conoscente. In ogni caso, le immagini idonee a rivelare lo stato di salute non devono essere divulgate, pertanto *«è assolutamente vietato diffonderle su monitor collocati in locali liberamente accessibili al pubblico»*.

Il mancato rispetto di quanto sopra indicato comporta l'applicazione della sanzione amministrativa stabilita dall'articolo 162, comma 2-ter, del decreto legislativo 196/2003; inoltre, la diffusione di immagini integra la fattispecie di trattamento illecito di dati di cui all'articolo 167, comma 2, del decreto citato.

---

<sup>2</sup> Garante per la protezione dei dati personali, *Provvedimento in materia di videosorveglianza*, 8.4.2010.





---

# APPROFONDIMENTI

---



## LE ASSOCIAZIONI TRA ENTI

Sono frequenti i commenti e le pubblicazioni in tema di collaborazione tra imprese, nei quali si evidenzia un *trend* delle stesse ad aggregarsi, stipulare accordi o costituire congiuntamente nuovi soggetti giuridici. Le ragioni che inducono le imprese a stipulare accordi di questo tipo possono essere le più disparate: per realizzare opere o lavori di una certa entità in collaborazione tra loro, per possedere congiuntamente requisiti dimensionali o professionali richiesti per partecipare ad appalti, per realizzare economie di scala, per migliorare la competitività sul mercato, eccetera.

In Italia, in particolare, dove l'imprenditoria è prevalentemente caratterizzata da un fitto tessuto di imprese di medie e piccole dimensioni, spesso le forme di collaborazione tra imprese rappresentano la modalità per continuare ad operare sul mercato in maniera competitiva e sostenibile.

La stessa tendenza, in termini di aggregazione, collaborazione e "ricerca" della competitività e sostenibilità delle attività svolte, si rileva anche in molte realtà che operano nel settore *non profit*, o come spesso viene definito, Terzo Settore. Infatti, sono sempre più frequenti i casi in cui gli *enti senza scopo di lucro* (che, si badi bene, possono avere la natura giuridica più disparata; includendo associazioni, fondazioni, enti ecclesiastici, cooperative, imprese sociali, ecc.) hanno la necessità, l'opportunità o la "convenienza" di aggregarsi e di collaborare tra loro, tramite accordi e forme organizzative determinati, caso per caso, sulla base delle necessità sottostanti e degli obiettivi che le parti si prefiggono di raggiungere.

Gli strumenti offerti dal nostro ordinamento giuridico per attuare forme di collaborazione tra più soggetti sono molteplici (alcuni espressamente disciplinati dall'ordinamento giuridico altri, invece, frutto della prassi), tuttavia, legislazione e prassi sulla materia, si sono formate quasi esclusivamente sui rapporti di collaborazione tra soggetti con finalità di lucro. Tali forme di collaborazione possono dare vita a "modelli aggregativi" e organizzativi molto diversi, a seconda delle esigenze e degli obiettivi in gioco, stipulando semplici accordi, con rilevanza solo obbligatoria tra le parti, come anche giungere alla costituzione di un nuovo ed autonomo soggetto giuridico, par-

tecipato dai soggetti interessati.

Tali tipologie di accordi vengono tipicamente utilizzate dagli operatori economici commerciali (o “*for profit*”), ma, almeno alcune di esse, vengono sempre più frequentemente utilizzate anche da soggetti giuridici che operano senza finalità di lucro o, come meglio potrebbero essere definiti, “imprenditori sociali”, intendendosi per tali i soggetti che, per svolgere le loro attività, si sono dotati professionalmente di un’organizzazione di mezzi (beni, strumenti, persone)<sup>1</sup>, ma che perseguono finalità solidaristiche e non di lucro o, quantomeno, non di *lucro soggettivo*.

L’obbiettivo di questo intervento, quindi, sarà quello di inquadrare, anche se in termini molto generali, le più frequenti forme di collaborazione tra soggetti giuridici, distinguendo tra accordi che prevedono la costituzione di un nuovo soggetto giuridico o, comunque, di un centro di imputazione di interessi e accordi conclusi in assenza di un autonomo soggetto giuridico.

A tal fine, si ritiene preliminarmente opportuno inquadrare (anche se sommariamente) la *definizione di imprenditore*, in quanto sono vari i rapporti di collaborazione che richiedono espressamente o che, comunque, presuppongono la qualifica di imprenditore da parte dei soggetti che vi partecipano.

Il tema, nell’ambito del Terzo Settore, è particolarmente delicato in quanto, come già evidenziato, i soggetti che vi operano appartengono a categorie giuridiche tra loro molto diverse (potendo essere semplici associazioni non riconosciute, fondazioni, soggetti con la qualifica di Onlus, enti ecclesiastici, società cooperative, organizzazioni con la qualifica di impresa sociale, ecc.), alle quali non sempre è applicabile la qualifica di imprenditore.

L’articolo 2082 del codice civile dispone che «*è imprenditore chi esercita professionalmente un’attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi*». Pertanto, è imprenditore colui che esercita un’attività qualificata o un’attività che abbia i requisiti necessari per acquisire la qualità di imprenditore: economicità, professionalità e organizzazione. Altri requisiti, tra cui prima di tutto lo *scopo di lucro*, vengono solo da alcuni accostati alla definizione di imprenditore, mentre altri non li ritengono requisiti indispensabili.

Secondo l’orientamento che chi scrive maggiormente condivide, per *attività economica dell’imprenditore*, dovrebbe intendersi qualsiasi attività finalizzata a realizzare un processo produttivo o di scambio di beni o di servizi. La norma in esame non richiede requisiti particolari in merito alla natura dell’attività svolta, ben potendosi considerare, imprenditoriali anche attività di tipo assistenziale, ricreativo, culturale<sup>2</sup>. L’attività dovrà, inoltre, essere destinata al mercato, a prescindere dai risultati economici che saranno conseguiti.

---

<sup>1</sup> Art. 2082 cod. civ.

<sup>2</sup> Si vedano Cass. 1367/2004 e Cass. 9395/1995.

Secondo autorevole dottrina<sup>3</sup>, affinché sia qualificata come impresa, l'attività produttiva deve essere condotta con criteri economici, quindi con modalità che consentano (almeno) la copertura dei costi con i ricavi ed assicurino l'autosufficienza economica.

A questo riguardo è opportuno fare una distinzione tra "imprenditore individuale" e "imprenditore società", in quanto l'articolo 2247 del codice civile, che definisce il contratto di società, sancisce espressamente che lo scopo del contratto è quello di dividere gli utili dell'attività economica esercitata, stabilendone *ex lege* lo scopo lucrativo.

D'altro canto, lo stesso principio non si riscontra nella figura dell'imprenditore individuale, il quale assume la qualifica sulla base della natura e dell'organizzazione dell'attività svolta e dei criteri gestionali (di economicità) adottati, a prescindere dalla presenza di un fine lucrativo<sup>4</sup>.

La Cassazione, inoltre, afferma che «*deve viceversa essere esclusa la natura imprenditoriale nel caso che l'attività sia svolta in modo del tutto gratuito, dato che non può essere considerata imprenditoriale l'erogazione gratuita dei beni o servizi prodotti*». La Corte, quindi, precisa che l'attività che si pone come fine principale quello della erogazione gratuita o a "prezzo simbolico" di beni o servizi, non potrà considerarsi imprenditoriale in quanto, prevalendo finalità di tipo assistenziale, educativo, eccetera, il perseguimento del principio di economicità risulta mitigato o "compreso" appunto dalle finalità prevalenti del soggetto<sup>5</sup>.

Da ultimo, il requisito della professionalità implica, secondo la dottrina quasi unanime e la giurisprudenza, che l'attività sia svolta in modo stabile e, quindi, non occasionale.

Accanto alla disciplina codicistica sull'imprenditore, tuttavia, non può non essere citato il decreto legislativo 155/2006, *Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118*, che conferma senza dubbio che l'imprenditore, anche in forma societaria, possa escludere statutariamente di perseguire finalità lucrative.

---

<sup>3</sup> G. CAMPOBASSO, *Manuale di diritto commerciale*, Torino, 2004, 32.

<sup>4</sup> Sentenza della Corte di Cassazione n. 1367/2004: un soggetto «è qualificabile o meno imprenditore in base alla natura dell'attività da lui svolta, da valutare secondo gli ordinari criteri, che fanno riferimento al tipo di organizzazione e ai criteri di economicità della gestione, a prescindere dalla esistenza di un vero e proprio fine lucrativo (cf Cass. 11.7.2001 n. 9396 e 20.12.2002 n. 18218). E, in effetti, la natura e l'ampiezza di taluni dei settori previsti dalla norma in esame, come quelli inerenti alle attività culturali o di istruzione, nonché il frequente esercizio di tali attività da parte di organizzazioni varie non aventi statutariamente fini di lucro (associazioni, fondazioni, enti ecclesiastici, ecc.), rendono evidente l'inammissibilità del riferimento ad una nozione più restrittiva di imprenditore, che presupponga l'accertamento dell'esistenza di un fine di lucro e attribuisca rilevanza determinante nei confronti dei terzi alla qualificazione formale e statutaria del soggetto».

<sup>5</sup> Si veda, ad es., Cass. 5766/1994.

Per sottolineare la complessità della questione, ma anche ciò che in realtà ampiamente accade nella prassi, si conclude questa breve premessa riportando le parole di autorevole dottrina<sup>6</sup>: «*la materia è sempre più largamente dominata dal divario tra le forme giuridiche e i contenuti economici, sino al punto che il sistema ne risulta radicalmente alterato. La facilità con cui gli operatori economici possono passare da un tipo all'altro, con la sola preclusione posta per l'uso della società semplice, che non può servire all'esercizio di attività commerciali, ha fatto sì che oggi essa superi persino i confini della generale categoria delle società. Così che accade di vedere costituite in forma di società organizzazioni che non hanno scopo di profitto e viceversa associazioni, nel senso stretto del termine, impegnate nello svolgimento di attività economiche a scopo di lucro. Lo sviluppo degli istituti e l'impostazione stessa del regime legale delle società hanno portato ad una libertà sconfinata e insindacabile dei privati nella scelta e, quindi in definitiva, alla "neutralità delle forme"*».

## 1. FORME DI COLLABORAZIONE

Nel momento in cui più soggetti decidono di collaborare, si può individuare un elemento comune a tutte le fattispecie in esame; infatti, quando più soggetti intendono collaborare tra loro sottoscrivono un accordo che, mutuando la terminologia dei sistemi di *common law*, rientra nella vasta categoria del contratto di *joint venture*, con il quale vengono stabiliti gli obiettivi comuni e le forme e le modalità della collaborazione.

### 1.1 La *Joint venture*

Evidentemente, sulla base degli obiettivi individuati e delle forme di collaborazione prescelte i contenuti "base" del contratto di *joint venture* saranno completati e affiancati da altri atti, accordi o patti.

Una prima macro distinzione tra le varie tipologie di *joint venture* può essere effettuata tra i rapporti di collaborazione che prevedono la costituzione di un nuovo ed autonomo soggetto di diritto e quelli che, invece, non la prevedono; questi ultimi sono di gran lunga i più frequenti e si limitano a stabilire e coordinare l'attività dei soggetti che vi partecipano ed, eventualmente, le modalità di gestione dei rapporti con il committente o con i terzi.

In questa tipologia di contratti rientrano, ad esempio, gli accordi che costituiscono "livelli minimi" di obblighi e di collaborazione tra i soggetti coinvolti e che hanno una valenza meramente obbligatoria, non producendo, pertanto, effetti nei confronti di soggetti terzi. Essi non richiedono l'adempimento

---

<sup>6</sup> P. RESCIGNO, *Manuale di diritto privato*, edizione a cura di G.P. CIRILLO, Milano, 2000.

mento di formalità particolari e possono avere ad oggetto, ad esempio, lo scambio di particolari conoscenze (il c.d. *know how*), l'utilizzo di marchi e altri segni distintivi o un patto di non concorrenza.

Questi accordi possono certamente costituire il mezzo per dare vita a rapporti di collaborazione tra soggetti diversi, tuttavia, data la loro rilevanza solo interna e l'assenza di particolari adempimenti (se non gli eventuali requisiti di forma richiesti dalle norme generali in base all'oggetto dell'accordo), in questa sede, si ritiene opportuno effettuare solo un generico rinvio alle disposizioni generali in materia contrattuale.

## 1.2 L'Associazione Temporanea di Imprese

Nella tipologia di accordi di collaborazione che non prevedono la costituzione di un autonomo soggetto rientrano poi quelli finalizzati alla realizzazione di un progetto specifico e quindi solitamente limitati sia nell'oggetto che nella durata.

È il caso, ad esempio, dell'Associazione Temporanea di Impresa (ATI)<sup>7</sup> o, meglio, oggi, del Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI) costituito al fine di partecipare ad una gara d'appalto e di eseguirne l'opera in caso di aggiudicazione.

Tra le tipologie di *joint ventures* contrattuali che chi scrive include in questa prima categoria, l'ATI o RTI risulta essere quella più frequentemente utilizzata, grazie, probabilmente, al fatto che è la fattispecie concettualmente più elaborata e quella più regolamentata nell'ordinamento giuridico<sup>8</sup>.

Con la sottoscrizione di questi accordi le imprese conservano la propria completa autonomia, tuttavia, solitamente conferiscono anche ad uno o più dei soggetti che vi partecipano (c.d. capofila o capogruppo) un mandato collettivo di rappresentanza gratuito ed irrevocabile.

Per effetto di ciò, l'impresa capofila sarà legittimata a rappresentare tutte le imprese mandanti nei confronti del committente (e solo nei confronti di questo), compiendo tutte le attività connesse o derivanti dal contratto sottoscritto e i cui effetti giuridici si esplicheranno direttamente in capo alle imprese mandanti.

---

<sup>7</sup> In realtà, le locuzioni utilizzate per questo tipo di accordi sono molteplici: (semplicemente) *joint ventures*, *joint ventures contrattuali* (per distinguerle dalle *joint venture incorporated*, ossia dalle *joint ventures* realizzate tramite la costituzione di apposita società), raggruppamenti temporanei di imprese, coordinamenti temporanei.

<sup>8</sup> Il riferimento è innanzitutto alla normativa in materia di appalti pubblici; D.Lgs. 163/2006 – *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*, recentemente modificato dal D.L. 47/2014, come convertito con L. n. 80 del 23.5.2014 e da ultimo abrogato e sostituito dal D.Lgs. n. 50 del 18.4.2016, con i quali la locuzione "associazione temporanea di imprese" è stata sostituita con quella di "raggruppamento temporaneo di imprese".

Le disposizioni sugli appalti pubblici prevedono espressamente, tra i soggetti che possono concorrere all'affidamento, i RTI; per tali raggruppamenti il decreto legislativo 163/2006<sup>9</sup> fissa, tra il resto, i requisiti che i soggetti che vi partecipano devono possedere, nonché precise regole in tema di responsabilità nei confronti del soggetto appaltante, dei subappaltatori e dei fornitori.

Come detto, tali disposizioni sono imperative nel caso di appalti pubblici, tuttavia, le parti possono decidere di fare rinvio a tali norme anche nel caso di raggruppamenti che non sono finalizzati alla partecipazione ad un appalto pubblico.

Si noti che, nel settore che qui prevalentemente interessa, la prassi, sulla falsariga della figura dell'ATI, ha dato vita a molteplici contratti di c.d. *associazione temporanea di scopo* (ATS). L'ATS viene solitamente utilizzata dagli operatori del settore nei casi in cui si voglia sottolineare il rapporto di collaborazione tra le parti, conferendo anche ad una di esse mandato a rappresentarle. La differente terminologia, "scopo" anziché "impresa", è stata presumibilmente elaborata per sottolineare la differenza con la tipologia contrattuale tipicamente utilizzata dalle società; tant'è che, da un punto di vista sostanziale, chi scrive non rileva differenze tra l'ATI in ambito privatistico e l'ATS.

Le parti possono, inoltre, stipulare accordi di collaborazione più complessi; ad esempio, il consorzio con attività interna disciplinato dagli articoli 2602 e seguenti del codice civile<sup>10</sup> o l'associazione in partecipazione, disciplinata dagli articoli 2549 e seguenti del codice civile<sup>11</sup>.

### 1.3 Il Consorzio

Con il contratto di consorzio più imprenditori danno vita ad un'organizzazione comune per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive attività. Per il contratto di consorzio la legge richiede *ad substantiam* la forma scritta; ciò significa che la forma scritta è richiesta per la validità del contratto, il quale, in assenza della forma prescritta, non vincola le parti. Inoltre, secondo i principi generali, se sono previsti conferimenti di immobili o di diritti reali immobiliari, il contratto dovrà essere redatto per scrittura privata autenticata o atto pubblico ed essere trascritto.

---

<sup>9</sup> In particolare si veda l'art. 48.

<sup>10</sup> Il contratto di consorzio è così definito dall'art. 2602: «*I contratti tra più imprenditori, esercenti una medesima attività economica o attività economiche connesse, i quali hanno per oggetto la disciplina delle attività stesse mediante un'organizzazione comune, sono regolati dalle norme seguenti, salve le diverse disposizioni delle leggi speciali*».

<sup>11</sup> Art. 2549 cod. civ. «*Con il contratto di associazione in partecipazione l'associante attribuisce all'associato una partecipazione agli utili della sua impresa o di uno o più affari verso il corrispettivo di un determinato apporto*».



Il contratto costitutivo di un consorzio, sia esso con attività interna od esterna deve contenere gli elementi previsti dal codice civile<sup>12</sup>. I consorziati hanno ampia libertà nel determinare le modalità di funzionamento del consorzio, con il limite dell'osservanza dello scopo consortile. Nei consorzi con attività interna non è prevista la costituzione di un fondo consortile.

Al consorzio con attività esterna il codice civile dedica una serie di disposizioni specifiche (artt. 2612 e ss.)<sup>13</sup>, prevedendo espressamente, tra l'altro, che per le obbligazioni legittimamente assunte in nome e per conto del consorzio, i terzi possono far valere i loro diritti esclusivamente sul fondo consortile.

I consorziati possono, infine, stabilire di dare vita ad un consorzio con attività esterna nella forma della società consortile (art. 2615-ter cod. civ.; si veda infra).

#### 1.4 L'Associazione in partecipazione

Passando all'associazione in partecipazione<sup>14</sup>, si osserva brevemente che il suo utilizzo può risultare meno appetibile in quanto, da un lato, la responsabilità dell'associato è limitata all'apporto conferito<sup>15</sup> e, dall'altro, l'associato non ha sufficienti poteri di intervento sulla gestione dell'associazione<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Art. 2603, c. 2, cod. civ.: il contratto di consorzio deve indicare: «1) l'oggetto e la durata del consorzio; 2) la sede dell'ufficio eventualmente costituito; 3) gli obblighi assunti e i contributi dovuti dai consorziati; 4) le attribuzioni e i poteri degli organi consortili anche in ordine alla rappresentanza in giudizio; 5) le condizioni di ammissione di nuovi consorziati; 6) i casi di recesso e di esclusione; 7) le sanzioni per l'inadempimento degli obblighi dei consorziati».

<sup>13</sup> Art. 2612 cod. civ. – Iscrizione nel registro imprese – «Se il contratto prevede l'istituzione di un ufficio destinato a svolgere un'attività con i terzi, un estratto del contratto deve, a cura degli amministratori, entro trenta giorni dalla stipulazione, essere depositato per l'iscrizione presso l'ufficio del registro delle imprese del luogo dove l'ufficio ha sede. L'estratto deve indicare: 1) la denominazione e l'oggetto del consorzio e la sede dell'ufficio; 2) il cognome e il nome dei consorziati; 3) la durata del consorzio; 4) le persone a cui vengono attribuite la presidenza, la direzione e la rappresentanza del consorzio ed i rispettivi poteri; 5) il modo di formazione del fondo consortile e le norme relative alla liquidazione. Del pari devono essere iscritte nel registro delle imprese le modificazioni del contratto concernenti gli elementi sopra indicati».

<sup>14</sup> Art. 2549 cod. civ. «Con il contratto di associazione in partecipazione l'associante attribuisce all'associato una partecipazione agli utili della sua impresa o di uno o più affari verso il corrispettivo di un determinato apporto».

<sup>15</sup> Art. 2553 cod. civ. «Salvo patto contrario, l'associato partecipa alle perdite nella stessa misura in cui partecipa agli utili, ma le perdite che colpiscono l'associato non possono superare il valore del suo apporto».

<sup>16</sup> Art. 2552 cod. civ.

Probabilmente, la scelta dell'associazione in partecipazione può risultare interessante in alcuni casi specifici: dal lato delle imprese che la costituiscono, nel caso in cui una tra le imprese partecipanti abbia una dimensione organizzativa ed economica nettamente preponderante rispetto alle altre e sia in grado di gestire interamente i rapporti con il committente. Dal lato del committente, nell'ipotesi in cui questi avesse interesse a sottoscrivere accordi con un'unica impresa, di cui già conosce la solidità economica.

Per quanto riguarda le forme di collaborazione tra imprese ancora più complesse, cioè quelle che danno vita ad un autonomo soggetto di diritto, si dà evidenza ai casi in cui viene costituita una società di capitali o una società consortile (art. 2615-*ter* cod. civ.); questi casi rappresentano fattispecie in cui le imprese danno vita ad un nuovo soggetto giuridico, con il fine di limitare l'eventuale responsabilità di ciascuno all'ammontare del conferimento e di "riunire" le risorse dei singoli partecipanti in un'organizzazione comune. In questo caso sarà la nuova società a stipulare i contratti e darvi esecuzione, con assunzione diretta delle relative obbligazioni. Si tratta del già citato, modello di *joint venture incorporated*, nel cui ambito le imprese partecipano come soci alla società appositamente costituita, dopo aver tra loro concordato le modalità di partecipazione dei singoli soggetti alla nuova società, le regole riguardanti la sua organizzazione interna, la composizione degli organi, le modalità di distribuzione degli utili, la disciplina del recesso da parte dei consorziati, eccetera.

I maggiori svantaggi nell'instaurare questo tipo di collaborazioni si possono individuare: (i) nella dilatazione dei tempi dovuta alla necessità di concordare l'assetto istituzionale/organizzativo della società, che spesso non riflette la dinamicità delle esigenze connesse all'attività e (ii) nella onerosità connessa alla creazione e gestione di una nuova società, che, mal si concilia con i (frequenti) casi in cui non è certa l'assegnazione del lavoro o dell'opera.

Oltre agli accordi sopra menzionati, per completezza, si ritiene opportuno citare altri due strumenti giuridici che, sebbene meno utilizzati, costituiscono, almeno potenzialmente, altri modelli di collaborazione tra imprese: il Gruppo Economico di Interesse Europeo (GEIE) e il contratto di rete.

## 1.5 Il Gruppo Economico di Interesse Europeo

Il Gruppo Economico di Interesse Europeo (GEIE) è un particolare accordo di collaborazione disciplinato dal Regolamento CEE n. 2137/85 del Consiglio del 25 luglio 1985 e dal decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240, che contiene le norme italiane per l'applicazione del regolamento citato.

Il GEIE consente a società, altri enti giuridici, pubblici e privati, o a persone fisiche che svolgono un'attività economica ed hanno la sede legale e l'amministrazione centrale in diversi Stati Membri di realizzare svariate forme di cooperazione transnazionale sulla base di uno stesso modello contrattuale riconosciuto e tutelato dai diritti dei paesi membri e dal diritto comunitario.

IL GEIE è una forma di collaborazione molto flessibile e “leggera”, che consente ai soggetti che ne fanno parte di svolgere insieme ad altri una parte delle proprie attività, senza però rinunciare alla propria autonomia ed indipendenza. Il GEIE è un soggetto giuridico indipendente e dotato di capacità giuridica, costituito con lo scopo di agevolare, sviluppare o migliorare l’attività economica dei suoi membri; pertanto, esso non mira a realizzare dei profitti per se stesso, ma è finalizzato “solo” ad agevolare, sviluppare o migliorare l’attività economica dei propri membri.

Nell’ordinamento italiano, l’istituto che più si avvicina al GEIE è il consorzio con attività esterna, che, tuttavia, si distingue dal primo sotto molteplici aspetti (quali la responsabilità dei membri, la composizione del gruppo, i poteri degli amministratori, il regime pubblicitario, ecc.).

Una volta costituito con atto pubblico o scrittura privata autenticata a pena di nullità, il GEIE è soggetto alla legge dello stato in cui ha stabilito la propria sede. Il GEIE è soggetto agli stessi obblighi pubblicitari previsti per il consorzio con attività esterna (art. 3, D.Lgs. n. 240/1991).

## 1.6 Il Contratto di rete

Il contratto di rete è un istituto introdotto nell’ordinamento con il fine di incrementare la competitività delle imprese; tuttavia, anche se i casi di collaborazione tra imprese sono sempre più diffusi, non altrettanto diffuso è l’utilizzo dell’istituto in questione. La scarsa diffusione dell’istituto è dovuta principalmente al travagliato *iter* legislativo a cui è stato sottoposto<sup>17</sup> e alle lacune legislative che, almeno nei primi tempi, non chiarivano nemmeno se i soci rispondessero limitatamente o illimitatamente per le obbligazioni sociali. Infatti, inizialmente il legislatore non ha stabilito in modo certo se la rete, oltre a far sorgere una serie di rapporti obbligatori fra le parti, fosse o meno anche un centro d’imputazione di diritti e obblighi. Tali incertezze sono, d’altro canto, state confermate anche dalla dottrina che sul punto non è uniforme.

Inoltre, la legge ammetterebbe sia la rete meramente obbligatoria, che la “rete associativa” (vale a dire, mutuando la terminologia consortile, una rete interna e una rete con attività esterna). Tuttavia, il legislatore ha regolato in modo poco chiaro le due fattispecie, le quali avrebbero invece bisogno di discipline, almeno parzialmente, distinte.

Fortunatamente l’ultimo intervento legislativo sulla materia (la citata legge di conversione 134/2012), ha contribuito a fare un po’ di chiarezza. Infatti, l’articolo 1, prevede espressamente la possibilità che il contratto istituisca «*un fondo patrimoniale comune e un organo comune destinato a svolgere un’attività, anche commerciale, con i terzi*»; in questo caso (e solo in que-

---

<sup>17</sup> La disciplina del contratto di rete è stata introdotta dalla L. 9.4.2009, n. 33, in sede di conversione del D.L. 10.2.2009, n. 5; ed è stata poi modificata dalla L. 23.7.2009, n. 99; dal D.L. 31.5.2010, n. 78; dalla L. 30.7.2010, n. 122; dal D.L. 83/2012 e, infine, dalla L. 134/2012 di conversione del D.L. 83.

sto) lo stesso articolo impone l'indicazione nel contratto di rete della denominazione e della sede della rete. Inoltre, il contratto deve essere iscritto nel Registro Imprese del luogo in cui la rete ha sede. Per espressa previsione normativa, grazie a tale iscrizione la rete acquista la personalità giuridica.

Il contratto deve essere redatto per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, ovvero per atto firmato digitalmente da ciascun imprenditore o legale rappresentante delle imprese aderenti e trasmesso ai competenti Registri Imprese; la legge prevede, inoltre, gli elementi che devono essere indicati in tali contratti<sup>18</sup>.

Come già evidenziato la normativa e la prassi in materia di collaborazione tra operatori economici si sono storicamente sviluppate in ambito societario/commerciale e ciò risulta piuttosto evidente anche dalle tipologie contrattuali qui sopra brevemente citate. Tuttavia, l'esigenza di collaborare e di "fare rete" è spesso fortemente sentita anche tra i soggetti che operano nel Terzo Settore, che però frequentemente si devono confrontare con tematiche giuridico/fiscali di una complessità e/o lacunosità difficilmente immaginabili.

Di fatto, questi enti spesso "improvvisano" e, anche se in buona fede, pongono in essere accordi che non rispondono pienamente alle proprie esigenze o che non li tutelano a sufficienza

È auspicabile che l'attesa riforma della normativa sul Terzo Settore<sup>19</sup> prenda rapidamente forma con i decreti legislativi delegati al Governo e che, direttamente o indirettamente, venga fatta un po' di chiarezza anche in materia di collaborazioni tra "imprenditori sociali".

---

<sup>18</sup> Tali requisiti sono dettagliatamente elencati nel D.L. 5/2009, art. 3, c. 4-ter, n. 3; i principali sono:

- a) il nome, la ditta, la ragione o la denominazione sociale di ogni partecipante, nonché la denominazione e la sede della rete, qualora sia prevista l'istituzione di un fondo patrimoniale comune;
- b) l'indicazione degli obiettivi strategici di innovazione e di innalzamento della capacità competitiva dei partecipanti e le modalità concordate con gli stessi per misurare l'avanzamento verso tali obiettivi;
- c) la definizione di un programma di rete, che contenga, tra l'altro, l'enunciazione dei diritti e obblighi di ciascun partecipante, le modalità di realizzazione dello scopo comune e, in caso di istituzione di un fondo patrimoniale comune, la misura e i criteri di valutazione dei conferimenti e dei contributi dei partecipanti;
- d) la durata del contratto, le modalità di adesione e di recesso dei partecipanti;
- e) i dati completi dell'eventuale soggetto a cui vengono conferiti poteri di gestione e di rappresentanza e che agisce in rappresentanza della rete;
- f) le regole per l'assunzione delle decisioni dei partecipanti.

<sup>19</sup> La L. 6.6.2016, n. 106 – *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale* – prevede che il Governo adotti sulla materia uno o più decreti legislativi, entro dodici mesi dalla data della sua entrata in vigore; vale a dire il 3.7.2016.

## **EVENTO A DANNO DI MINORE IN CONTESTO SCOLASTICO. LA RESPONSABILITÀ CIVILE DELL'ENTE GESTORE E DEI SUOI DIPENDENTI**

Un corso per la gestione della scuola non può prescindere dalla valutazione delle implicazioni giuridiche relative al caso in cui si verifichino, durante l'orario scolastico, eventi che coinvolgono gli alunni e che possono essere forieri di danni per i medesimi.

Lo scopo che ci prefiggiamo non è quello di "intimorire" i destinatari del corso relativamente alle (obiettivamente) importanti responsabilità su di loro incombenti, ma di invitarli a rivolgere una attenzione particolare alla problematica, e – magari – di riuscire ad aiutarli ad individuare, prima che gli episodi dannosi si verifichino, delle procedure corrette per ridurre, o contenere, le conseguenze di quegli accadimenti negativi a danno di minori che, per quanto si possa desiderare non si verifichino, sarebbe irrealistico non mettere in conto nella gestione di una scuola.

Partiamo dal concetto secondo cui, con la domanda di iscrizione presso un istituto scolastico, sorge un vincolo giuridico tra la famiglia dell'alunno e l'ente gestore, dal quale deriva, *in primis*, l'obbligo per quest'ultimo di vigilare sulla sicurezza e l'incolumità dell'allievo «*durante la fruizione della prestazione scolastica, in ogni sua espressione*».

### **1. IL FATTORE TEMPORALE**

Il primo criterio da considerare è il c.d. *fattore temporale*, con l'accortezza che "tempo scolastico" è anche quello trascorso durante i viaggi di istruzione: la giurisprudenza è pacifica nel ritenere che, anche per i fatti accaduti durante una gita scolastica, vi sia lo stesso obbligo di vigilanza che vige nel contesto dei momenti di lezione.

Ad esempio, la Corte di Cassazione ha sancito la responsabilità della scuola e del docente per i danni subiti dall'allieva che, durante la gita, scavalcò un parapetto e cadde dalla terrazza scarsamente illuminata di un albergo (la responsabilità venne attribuita anche all'ente proprietario dell'albergo)<sup>1</sup>.

Per tempo scolastico si intende, naturalmente, anche il tempo a cavallo tra un'ora e l'altra, in assenza del professore in aula, in quanto «è preciso onere dell'istituto adottare tutte le misure opportune al fine di evitare la scopertura delle classi, durante l'orario di lezione e anche a cavallo tra una lezione e l'altra, non trattandosi di eventi eccezionali, ma, anzi, prevedibili».

L'istituto ha il dovere di provvedere alla sorveglianza degli allievi minorenni per tutto il tempo in cui essi gli sono affidati, e quindi fino al subentro, almeno potenziale, dei genitori o di persona da questi incaricata. La Cassazione ha infatti riconosciuto la responsabilità della scuola per i danni subiti dall'alunno che, uscito anticipatamente da scuola per l'assenza dell'insegnante dell'ultima ora, aveva subito un'aggressione in strada<sup>2</sup>.

Il fatto che l'istituto debba organizzare con opportune misure l'eventuale assenza delle insegnanti (con accorpamenti di classi, o con meccanismi di sostituzione dei docenti) ci introduce il secondo elemento da considerare.

## 2. IL FATTORE “SPAZIO”

L'obbligo di vigilanza non è limitato al puro plesso scolastico, in quanto comprende anche le pertinenze della scuola e non solo il suo interno (la Corte di Cassazione ha affrontato il caso di una studentessa azzannata da un cane lasciato incustodito e senza museruola nel cortile antistante l'edificio scolastico, mentre si accingeva ad uscire al termine delle lezioni)<sup>3</sup>.

Inoltre, comprende anche il caso in cui i locali non siano di proprietà della scuola (ma per es. del Comune – come nel frequente caso delle palestre), e la scuola non possa dimostrare che il danno sia avvenuto per un mancato assolvimento da parte del Comune di un obbligo su di lui incombente. Ciò perché l'ente gestore è considerato detentore dello spazio negli orari scolastici. In tal senso la Cassazione, in una recentissima Sentenza<sup>4</sup>, ha cassato con rinvio una Sentenza di Corte d'Appello in cui la scuola era stata mandata esente da responsabilità in un caso di caduta accidentale di un'alunna sul suolo bagnato dello spogliatoio della palestra comunale usata per la lezione di educazione fisica. La scuola è stata ritenuta quindi responsabile perché era stata accertata la mancata pulizia del locale tra un'ora di lezione e l'altra.

---

<sup>1</sup> Corte di Cassazione Sent. n. 1769 del 8.2.2012.

<sup>2</sup> Corte di Cassazione Sent. n. 3074 del 30.3.1999.

<sup>3</sup> Corte di Cassazione Sent. n. 3680 del 15.2.2011.

<sup>4</sup> Corte di Cassazione Sent. n. 3695 del 25.2.2016.

### 3. LA PREVENZIONE

La questione davvero importante, che abbraccia sia il “quando” sia il “dove”, è l’obbligo che incombe sulla scuola in relazione alla prevenzione: la giurisprudenza è pacifica nel ritenere che *«La scuola è tenuta a predisporre tutti gli accorgimenti necessari, al fine di prevenire ed impedire che l’allievo procuri danno a se stesso o a terzi»*.

Come già esaminato, la responsabilità dell’istituto si estende alle pertinenze scolastiche, di cui la scuola abbia a qualsiasi titolo la custodia: interessante il caso trattato dalla Corte di Cassazione di una bambina che veniva lasciata dallo scuolabus davanti a scuola e che, appena dopo aver varcato i cancelli del cortile dell’istituto scolastico, cadeva dal muretto delimitante un’area sotterranea ove si trovava il locale caldaia, riportando la frattura della tibia. In tale caso la Cassazione ha individuato come necessaria *«l’organizzazione di mezzi adeguati per il raggiungimento degli obiettivi in condizioni di normalità, secondo un giudizio relazionale di valore, in ragione delle circostanze del caso»* ed ha riconosciuto la responsabilità della scuola perché il locale seminterrato non era protetto da idonee recinzioni, *«ed è facilmente ipotizzabile che i minori, se lasciati soli, possano compiere atti incontrollati e potenzialmente autolesivi»*<sup>5</sup>.

Con la Sentenza n. 19160 del 6 novembre 2012, la Cassazione ha affrontato la medesima questione.

Si comprende come l’analisi del fatto sia fondamentale: la bimba è caduta sui gradini della scuola o sul marciapiedi comunale, urtando poi i gradini? Tutti i soggetti sono stati convenuti in causa (società dello scuolabus, Comune, Scuola, MIUR), e sono stati riconosciuti responsabili in solido scuola e MIUR.

Ne deriva la fondamentale importanza della ricostruzione della dinamica dell’incidente.

Sempre in tema di prevenzione, la Sezione X del Tribunale di Milano, con una Sentenza del 1° ottobre 2015, ha accolto la domanda di risarcimento del danno avanzata dai genitori di un bambino che, mentre giocava nel giardino della scuola elementare, si procurava una gravissima lesione all’occhio contro la maniglia di una valvola posta su una tubatura del gas. Nel caso di specie, il Tribunale ha indicato che *«il bambino giocava in un’area di cui la stessa Amministrazione scolastica ne riconosceva l’inidoneità ad essere utilizzata come zona di gioco»*, tanto che aveva più volte sollecitato il Comune, proprietario dell’area, a mettere in sicurezza il giardino della scuola; pertanto, fino a che ciò non fosse avvenuto, le insegnanti non avrebbero dovuto far giocare in quel luogo i bambini.

---

<sup>5</sup> Corte di Cassazione Sent. n. 22752 del 4.10.2013.

### 3.1 Il grado di diligenza della prevenzione

Ma quale grado di diligenza nella prevenzione degli eventi dannosi è richiesto?

«*L'istituto scolastico è tenuto ad osservare obblighi di vigilanza e controllo con lo sforzo diligente adeguato alla natura della cosa e alle circostanze del caso concreto*», tenendo conto dell'età degli allievi e della loro maturazione.

In riferimento al fattore età degli allievi si precisa, che secondo l'orientamento seguito dalla giurisprudenza milanese, l'obbligo di sorveglianza si concretizza in misure di diversa intensità in relazione all'età e al grado di maturazione raggiunto dagli allievi. Tanto più sono piccoli, tanto più alta è la soglia di attenzione che viene pretesa. Dunque, mentre la presenza fissa di un insegnante per tutto il tempo in cui gli alunni sono affidati alla scuola è richiesta e deve considerarsi necessaria rispetto a bambini, essa assume valore marginale nelle classi di maggiorenni, dei quali si può ben presumere la capacità di autocontrollo.

Ma la giurisprudenza specifica anche che l'istituto «*deve adottare tutte le misure idonee a prevenire ed impedire la produzione di danni a terzi*».

È davvero possibile adottare tutte le misure idonee per prevenire qualsiasi episodio dannoso? È ipotizzabile il criterio della "normalità" che si applica per esempio con riferimento al medico e alla struttura ospedaliera (Cossì Cass. 13.4.2007, n. 8826)?

## 4. SOGGETTI SU CUI INCOMBE L'ONERE DI VIGILANZA

Gli obblighi organizzativi di controllo e di custodia fanno capo, nella scuola pubblica, al dirigente scolastico, che è tenuto a garantire la sicurezza della scuola, attraverso un controllo sull'attività degli operatori scolastici e attraverso l'eliminazione delle fonti di rischio, potendo rispondere di responsabilità ex articolo 2043 codice civile, rubricato *Risarcimento per fatto illecito*, secondo cui «*Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*», nel caso in cui il danno risulti dipendente da carenze organizzative a lui imputabili, ovvero ex articolo 2051 codice civile, secondo cui «*Ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia, salvo che provi il caso fortuito*», ove non abbia sufficientemente custodito cose e attrezzature che possano procurare danno.

Occorre chiedersi se tale obbligo incomba o meno sul coordinatore didattico della scuola parrocchiale e cioè se questi abbia solo doveri organizzativi con riferimento alle attività pedagogiche, oppure se abbia una responsabilità in questo senso analoga a quella del dirigente scolastico: la Cassazione si è espressa in materia penale, e ha confermato che anche il coordi-



natore è da considerarsi pubblico ufficiale in relazione al reato di omissione di atti d'ufficio in caso di mancata segnalazione alla Procura di ipotesi di reato a danno di minore, per cui è ragionevole presumere che, se il danno dipende da una carenza organizzativa, sia chiamato a risponderne anche il coordinatore.

In tema di mansioni del coordinatore didattico nel modello di *Regolamento della Scuola Parrocchiale* proposto dall'Avvocatura della Diocesi vengono disciplinate anche «*Le funzioni di segretario e di coordinatore*» essendo previsto che «[...] *L'incarico di Coordinatore deve essere svolto con la necessaria professionalità, anche qualora sia reso a titolo gratuito. Il Coordinatore deve attenersi alle decisioni assunte dagli organi della Parrocchia, risponde del proprio operato al Parroco nonché, per quanto di competenza, al Segretario. Il Coordinatore: provvede a garantire il corretto svolgimento delle attività e delle iniziative (didattiche e non) che costituiscono l'attività educativa-didattica, coordinando l'azione del personale cui competono azioni di tipo educativo e/o didattico [...]; a tal fine è dotato del potere di dirigere il personale; cura la redazione e la conservazione dei documenti previsti dalla normativa civile in ordine all'attività scolastica; cura che gli insegnanti compilino i registri [...] segnala tempestivamente al segretario e al parroco i fatti di cui possono essere chiamati a rispondere in sede civile e/o penale la Parrocchia e/o il Parroco; [...] fatti salvi espliciti incarichi e/o mandati ricevuti dal Parroco, il Coordinatore non può porre azioni che implicino la rappresentanza giuridica della Parrocchia*»<sup>6</sup>.

Da queste prescrizioni si può dedurre che il coordinatore potrebbe incorrere in responsabilità, per esempio, per aver male organizzato gli spostamenti del personale di classe in classe, o i turni dei docenti, se da questa cattiva gestione derivi un momento di assenza del personale durante il quale un alunno subisca un infortunio o ne provochi uno. Potrebbe essere chiamato a rispondere dell'eventuale mancata segnalazione al Parroco dei fatti per i quali lo stesso possa essere chiamato a rispondere: ad esempio se, venuto a conoscenza di fatti costituenti reato a danno di minori (per es. abusi o maltrattamenti), non lo segnala per iscritto al Parroco, il quale è tenuto a informare la Procura e i Servizi Sociali, potrebbe incorrere nella relativa responsabilità (sia che il reato sia commesso a scuola, sia che sia commesso all'esterno di essa).

Viceversa, il coordinatore non ha una responsabilità diretta per la mancata vigilanza sugli alunni. Tale obbligo incombe infatti sui docenti, e sul personale ATA a cui gli alunni siano affidati in alcuni momenti della giornata (ad esempio in mensa).

---

<sup>6</sup> Cf L. SIMONELLI, *Regolamento della scuola parrocchiale* (art. 15), in exLege 1/2015, 88-89.

Cosa succede se un bambino causa un danno ad un altro bambino, o a sé stesso, nel momento in cui dovrebbe essere sottoposto alla vigilanza del personale scolastico?

Trattandosi, come già anticipato, di responsabilità di tipo contrattuale, si applica il regime probatorio previsto dall'articolo 1218 del codice civile secondo cui «*il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l'inadempimento è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile*».

Pertanto l'allievo danneggiato deve solo provare che il danno si è verificato quando era affidato all'istituto scolastico, mentre la scuola ha l'onere di dimostrare che l'evento dannoso è stato determinato da una causa non imputabile né alla scuola, né al suo personale.

Per la scuola si tratta di una prova molto difficile da fornire nella pratica: occorre dimostrare di aver adeguatamente vigilato sul minore, di aver adottato tutte le misure idonee, sia sotto il profilo organizzativo, che disciplinare, per evitare il sorgere di situazioni di pericolo, ma che, nonostante ciò, il danno si sia comunque verificato «*per una causa non prevedibile né superabile con la diligenza normale adeguata alle circostanze concrete*»<sup>7</sup>.

Tuttavia, il Tribunale di Milano, Sezione X civile, con una recente Sentenza dell'8 luglio 2015, ha rigettato la domanda di risarcimento del danno proposta dai genitori di un bambino caduto da un dondolo mentre giocava nel giardino della scuola dell'infanzia cui era iscritto. Il Tribunale, infatti, aveva rilevato che il bambino si era procurato le lesioni a seguito di una manovra improvvisa, che non poteva essere in alcun modo evitata, neppure in presenza della sorveglianza necessaria, se non imponendo di predisporre la presenza di un insegnante addetto alla vigilanza per ogni singolo bambino presente nel giardino della scuola, condotta che è del tutto inesigibile secondo il criterio della buona fede.

Per quanto riguarda il caso della scuola pubblica: per l'insegnante che non abbia posto in essere una vigilanza adeguata ad impedire il verificarsi di danni risponde la pubblica amministrazione, che si sostituisce al personale scolastico nelle responsabilità civili conseguenti.

Ciò significa che, in tutti i giudizi di responsabilità che vedono coinvolta l'attività di un insegnante di scuola pubblica, il soggetto chiamato a risponderne è il MIUR, con conseguente esclusione del docente.

Il Ministero può poi rivalersi sull'insegnante solo in caso di dolo o colpa grave di quest'ultimo.

È chiaro che l'ipotesi del *dolo* rimane del tutto eccezionale, concretandosi nel comportamento del docente che abbia *previsto e voluto* l'evento dannoso come conseguenza della propria condotta, mentre l'ipotesi della

---

<sup>7</sup> Cf Corte di Cassazione Sent. n. 24997/2008.

*colpa grave* riguarda una importante ed evidente difformità tra il comportamento tenuto dall'insegnante e quello doveroso, vale a dire una massima imprudenza ed inammissibile negligenza dell'atteggiamento del dipendente.

Mentre, per quanto riguarda la scuola privata/paritaria: sussiste una responsabilità indiretta dell'istituto scolastico con il quale l'insegnante intrattiene il rapporto di lavoro tale per cui, il datore di lavoro è responsabile per il fatto illecito causato da un suo dipendente ai sensi dell'articolo 2049 codice civile.

Nel contesto scolastico può accadere anche che un alunno causi danno a terzi o a cose.

In tali casi, a carico degli insegnanti, sussiste una forma di responsabilità di tipo extra-contrattuale, che trova il suo fondamento normativo nell'articolo 2048, comma 2 codice civile, secondo cui i precettori e tutti coloro che insegnano un'arte o un mestiere rispondono del danno causato dal fatto illecito degli allievi nel tempo in cui si trovano sotto la loro vigilanza. Anche in tale caso l'insegnante, per liberarsi da tale responsabilità, deve provare di non aver potuto impedire il fatto.

In concreto, il docente ha l'onere di dimostrare che gli è stato impossibile impedire il compimento dell'atto illecito poiché la sua repentinità e imprevedibilità non hanno consentito un tempestivo ed efficace intervento.

In ogni caso, rimane ferma l'eventuale responsabilità dei genitori del minore ex articolo 2048 comma 1 codice civile secondo cui il padre e la madre sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei figli minori. L'affidamento del minore alla custodia di terzi solleva, infatti, il genitore dalla presunzione di colpa "*in vigilando*" ma non anche da quella di "*colpa in educando*". I genitori, per liberarsi da tale responsabilità, dovranno dimostrare di avere impartito al figlio minore un'educazione adeguata a prevenirne comportamenti illeciti<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Cf Tribunale di Milano Sez. VI civile Sent. n. 3081/2015; Tribunale di Milano, Sez. III civile Sent. n. 5268/1996.



---

**“PROGETTO SCUOLA PER L’INFANZIA”  
DELL’OGLR**

---



## **IL DURC**

Il Durc è un documento che certifica la regolare posizione contributiva, previdenziale e assistenziale del soggetto richiedente, sia che si tratti di impresa privata o Pubblica Amministrazione. Per regolarità contributiva si intende *«la correttezza nei pagamenti e negli adempimenti previdenziali, assistenziali ed assicurativi, nonché in tutti gli altri obblighi previsti dalla normativa vigente riferita all'intera situazione aziendale»*.

In questo documento vi è dunque la prova dell'adempimento da parte dell'azienda dei versamenti contributivi e sociali nei confronti degli enti previdenziali quali Inail, Inps e Cassa Edile.

Fino al 2003, l'Inps rilasciava la certificazione, a richiesta dell'azienda o dell'ente, solo in caso di appalti d'opera o di servizi aventi quale committente un ente pubblico. L'accertamento poteva, a seconda dei casi (ammisione dell'azienda a gara, liquidazione stato avanzamento lavori, saldo finale) riguardare la sola "correttezza contributiva" (ossia la regolarità dell'azienda rispetto ai pagamenti e/o adempimenti correnti) oppure attestare la vera e propria "regolarità contributiva" (cioè verificare nell'intera storia aziendale, l'inesistenza di debiti contributivi o di altre irregolarità (v. Circ. 194/1989 e Circ. 27/1992).

Poiché, inizialmente, l'obbligo di certificazione sussisteva solo in caso di appalti con enti pubblici, in data 3 dicembre 2003 è stata stipulata una prima convenzione tra Inps e Inail per il rilascio di un documento congiunto.

Successivamente, in occasione dell'ampliamento dell'obbligo di certificazione-Durc anche in caso di affidamento di lavori da parte di committenti privati (e vista la L. 266/2002 e il D.Lgs. 276/2003 che hanno previsto che Inps, Inail e Casse Edili avrebbero dovuto stipulare delle convenzioni in modo da rilasciare un Documento Unico di Regolarità Contributiva – Durc), in data 15 aprile 2004 è stata sottoscritta una seconda convenzione tra Inps, Inail e Casse Edili che ha regolamentato, in particolare, il settore dei lavori edili.

## 1. PERCHÉ IL DURC

Ma a cosa serve il Durc, perchè e chi deve richiederlo?

Il Durc serve alle imprese, aziende e società per partecipare alle gare di appalto e subappalto di lavori pubblici (compresi gli appalti di servizi e forniture); per la gestione di servizi ed attività pubbliche in convenzione o concessione; per i lavori privati in edilizia soggetti al rilascio di concessione ovvero a denuncia inizio attività (DIA), prima dell'inizio dei lavori; per il rilascio dell'attestazione SOA (certificazione obbligatoria per la partecipazione a gare d'appalto per l'esecuzione di appalti pubblici di lavori, ovvero un documento necessario e sufficiente a comprovare, in sede di gara, la capacità dell'impresa di eseguire, direttamente o in subappalto, opere pubbliche di lavori con importo a base d'asta superiore a euro 150.000. Tale certificato, rilasciato appunto dalle SOA – che sono enti di diritto privato previsti dalla legge italiana che operano sotto l'egida dell'Autorità Nazionale Anti-corruzione – attesta e garantisce il possesso da parte dell'impresa del settore delle costruzioni di tutti i requisiti previsti dalla attuale normativa in ambito di Contratti pubblici di lavori); per l'iscrizione all'Albo dei fornitori; per l'assegnazione di agevolazioni, finanziamenti e sovvenzioni, ove previsto dalle normative specifiche.

La richiesta e produzione del Durc, inoltre, oltre ad essere necessaria nei casi sopra menzionati, è divenuta sempre più diffusa anche nei contratti tra imprese private. Infatti, non è raro che nei contratti d'appalto tra privati vi sia una clausola che impone all'appaltatore di produrre il Durc. Ciò ha evidentemente lo scopo di vagliare preventivamente la “bontà” della controparte contrattuale, soprattutto data la responsabilità solidale tra appaltatore e committente per i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali da questo dovuti ai suoi lavoratori dipendenti. Ovviamente in questi casi non c'è un obbligo normativo di produzione del Durc ma, dati i tempi che corrono, trattasi di “buona prassi contrattuale” a garanzia del committente.

## 2. LE SEMPLIFICAZIONI

Un ulteriore passo in avanti nel senso della semplificazione, è stato fatto con il decreto 30 gennaio 2015 con cui il Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione ha dato definitiva attuazione alla disciplina di cui all'articolo 4, rubricato *Semplificazioni in materia di Documento Unico di Regolarità Contributiva*, del decreto legge 20 marzo 2014, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 16 maggio 2014, n. 78. Sulla base della normativa citata, la verifica della regolarità contributiva nei confronti dell'Inps, dell'Inail e delle Casse edili, avviene con modalità esclusivamente telematiche ed in tempo reale indicando esclusivamente il codice fiscale del soggetto da verificare.



Fino al 30 giugno 2015, infatti, il Durc veniva rilasciato dallo Sportello Unico Previdenziale il 31° giorno dal rilascio del CIP, ossia dalla data in cui era stata effettuata la procedura di invio telematico della domanda, a seguito della quale vi era stata la verifica formale delle informazioni fornite dal richiedente, con l'assegnazione del relativo codice identificativo pratica e del numero di protocollo della richiesta (ricevuta di inoltra della richiesta Durc).

Durante tutto il periodo in cui la domanda Durc era istruita, potevano essere richiesti sia ulteriori chiarimenti sia una documentazione integrativa che il richiedente doveva trasmettere entro 15 giorni. In questo lasso di tempo, la domanda Durc veniva sospesa fino alla verifica dei nuovi documenti. Gli eventuali omessi pagamenti contributivi, potevano infatti essere sanati. Se la pratica veniva sospesa per ulteriori verifiche, il Durc veniva emesso al 46° giorno dal rilascio del CIP.

Dal 1° luglio 2015 la richiesta Durc è *online* e il rilascio è immediato. Il Durc *online* sostituisce dunque quello cartaceo per l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere ivi compresi quelli comunitari per la realizzazione di investimenti; nell'ambito di appalti e subappalti pubblici di opere, servizi e forniture in tutte le fasi (verifica dichiarazione sostitutiva di assolvimento obblighi contributivi, aggiudicazione appalto, stipula contratto, pagamento prestazioni, rilascio certificato di regolare esecuzione, pagamento saldo finale); nei lavori privati in edilizia; nel rilascio dell'attestazione SOA, nella fruizione di benefici normativi e contributivi previsti in materia di lavoro e legislazione sociale.

A partire dal 1° luglio 2015, infatti, la domanda deve essere compilata direttamente *online* ed il rilascio del certificato è in tempo reale. Per compilare la domanda Durc occorre collegarsi ai siti *web* dell'Inps (per aziende e intermediari in possesso di utenza rilasciata da Inps per i propri servizi *online*) e dell'Inail (per aziende e intermediari in possesso di utenza rilasciata da Inail per i propri servizi *online*).

Fino al 31 dicembre 2016 era possibile richiedere il rilascio del Durc *online* anche tramite il sito "Sportello Unico Previdenziale", ma dal 1° gennaio 2017 il sito è aperto per la sola consultazione, mentre le richieste devono appunto essere effettuate tramite i siti di Inps e Inail.

### **3. CHI PUÒ RICHIEDERE IL DURC**

Può accedere al servizio chiunque abbia interesse a verificare la regolarità nei confronti di Inps, Inail e Casse Edili: soggetti tenuti ad applicare il codice dei contratti pubblici, organismi di attestazione SOA, pubbliche amministrazioni, imprese e lavoratori autonomi, soggetti titolari di crediti certificati verso la PA.

Se il soggetto risulta regolare, viene rilasciato il Durc *online* in formato pdf inviato all'indirizzo PEC indicato in sede di domanda.

Se l'interrogazione è invece negativa, il richiedente impresa, autonomo, eccetera riceve via PEC le motivazioni del mancato rilascio. È possibile infatti che il sistema rilevi anomalie o non consenta il rilascio in tempo reale. In tal caso verrà inviato un messaggio che informerà del mancato esito e dell'attivazione della procedura di verifica istruttoria. Entro 72 ore si saprà se le inadempienze sono reali o dipendono da mancati aggiornamenti al sistema. Nel primo caso si riceverà un invito a regolarizzare; nel secondo il sistema verrà forzato per correggere l'errore. Se poi le cause di irregolarità contributiva vengono risolte entro 15 giorni dalla data di notifica dell'invito, il Durc viene rilasciato entro 2 giorni.

In caso di mancata regolarizzazione, e comunque entro il trentesimo giorno dall'interrogazione, la risultanza negativa della verifica è comunicata ai soggetti che hanno effettuato l'interrogazione con indicazione degli importi a debito e delle cause di irregolarità.

In caso di irregolarità contributiva le stazioni appaltanti e le amministrazioni procedenti devono attivare il procedimento previsto dall'articolo 31, commi 3 e 8-*bis* del decreto legge 69/2013 convertito dalla legge 98/2013 con pagamento diretto delle somme agli enti previdenziali.

Se, invece, per il soggetto di cui si deve verificare la regolarità è stato già emesso un Durc *online* in corso di validità, il servizio rinvia allo stesso documento.

#### 4. LA VALIDITÀ DEL DURC

Il Durc ha una validità di 120 giorni, durante i quali non sarà possibile eseguire una nuova interrogazione ma occorrerà appunto fare riferimento al documento in corso di validità.

Non sarà inoltre più necessario richiedere un nuovo Durc in funzione della finalità per la quale lo stesso deve essere utilizzato e sarà inoltre possibile utilizzare un Durc ancora valido, anche se richiesto da altri soggetti, scaricabile direttamente da *internet*.

Nello specifico, ha validità trimestrale il Durc rilasciato ai fini:

- della verifica della dichiarazione sostitutiva;
- dell'aggiudicazione;
- della stipula del contratto;
- dei pagamenti degli Stati di Avanzamento Lavori (SAL) e delle prestazioni relative a servizi e forniture (fatture);
- dell'acquisizione in economia di soli beni e servizi con il sistema dell'affidamento diretto;
- dell'attestazione SOA;
- dell'iscrizione all'albo fornitori.

Ha inoltre validità trimestrale il Durc rilasciato per l'attestazione SOA e per l'iscrizione all'albo fornitori.

Qualora tra la stipula del contratto ed il primo pagamento o tra due

successivi pagamenti intercorra un periodo superiore a 6 mesi, deve essere richiesto comunque un nuovo Durc allo scadere dei 180 giorni (e non allo scadere del Durc precedentemente emesso).

Il Durc ha poi validità mensile se rilasciato per i benefici normativi e contributivi, concessi da enti/PA diversi da Inps e Inail e per le agevolazioni/finanziamenti/sovvenzioni pubbliche.

## 5. L'AUTOCERTIFICAZIONE E IL DURC

In generale, il Durc pur rientrando nella categoria dei certificati, non può essere prodotto tramite dichiarazione sostitutiva. Tuttavia, l'articolo 4, comma 14-bis, della legge 12 luglio 2011, n. 106 prevede che *«per i contratti di forniture e servizi fino a 20.000,00 euro stipulati con la pubblica amministrazione e con le società in house, i soggetti contraenti possono produrre una dichiarazione sostitutiva ai sensi dell'art. 46, comma 1, lettera p), del Testo Unico di cui al D.P.R. 445/2000, in alternativa al documento di regolarità contributiva. Le amministrazioni procedenti sono tenute ad effettuare controlli periodici sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive»*.

In base alla normativa sopra riportata, è dunque possibile utilizzare l'autocertificazione nell'ambito di lavori pubblici, solo nei seguenti casi:

- contratti di forniture di importo netto fino a 20.000 euro;
- contratti di acquisizione di servizi di importo netto fino a 20.000.

In tale ipotesi, è la stazione appaltante a controllare la veridicità delle dichiarazioni richiedendo lei stessa, tramite il Durc, la verifica della regolarità alla data della dichiarazione.

Per la verifica dell'autocertificazione, è necessario che la regolarità sussista alla data in cui l'azienda ha dichiarato la propria situazione, essendo irrilevanti eventuali regolarizzazioni avvenute successivamente.

È poi possibile ricorrere all'autocertificazione ai fini del rilascio del Durc per attestare la non commissione di illeciti, per accedere ai benefici normativi e contributivi.

Il Ministero del lavoro (nota n. 5081/2016) ha aggiornato il modello da inviare alla DTL per attestare di non aver commesso illeciti ostativi al rilascio del Durc, con lo scopo di adeguarlo al decreto interministeriale del 30 gennaio 2015, entrato in vigore il 1° luglio 2015.

Si tratta della procedura per la fruizione delle agevolazioni normative e contributive ai sensi dell'articolo 1, comma 1175, della legge n. 296/2006. Il Ministero ricorda che il nuovo modello, modificato secondo le indicazioni fornite dalla nota ministeriale prot. n. 5081 del 15 marzo 2016 *«dovrà essere utilizzato anche dai datori di lavoro che abbiano già rilasciato per la prima volta, dopo il 1° luglio u.s. (data di entrata in vigore del nuovo decreto 30 gennaio 2015), la dichiarazione circa l'assenza delle cause ostative al rilascio del Durc. [...] In tali casi la trasmissione del nuovo modello sostituisce la precedente e si dà per effettuata alla data del precedente invio»*.

Infine si rammenta che la mancata regolarità contributiva sospende l'efficacia del titolo abilitativo per cui il Durc è stato richiesto (concessione, permesso di costruire e/o DIA) e che l'utilizzo di un Durc non più rispondente a verità, corrisponde all'utilizzo di un atto falso, punibile come reato ai sensi del codice penale.

A tutto quanto sopra esposto, occorre tuttavia aggiungere che il rilascio del Durc non sostituisce l'attività ispettiva e che il rilascio del Durc non produce effetti liberatori per l'impresa la quale resta sempre soggetta ad azioni di accertamento di recupero di eventuali somme che dovessero, in un secondo momento, risultare dovute.

Come si può vedere, la nuova procedura informatizzata di rilascio del Durc costituisce un importante passo avanti verso la modernizzazione e facilitazione dei rapporti tra la Pubblica Amministrazione e gli Istituti coinvolti con i cittadini e le imprese, nel segno anche di una ottimizzazione di tempo e risorse, senza intaccare la "sostanza" del documento.

---

# DOCUMENTAZIONE

---



**DELEGA AL GOVERNO PER LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE, DELL'IMPRESA  
SOCIALE E PER LA DISCIPLINA DEL SERVIZIO CIVILE UNIVERSALE**

**Legge 6 giugno 2016, n. 106**

*Pubblicata nella G.U. 18 giugno 2016, n. 141*

**Art. 1 – Finalità e oggetto**

1. Al fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di riforma del Terzo settore. Per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi. Non fanno parte del Terzo settore le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche. Alle fondazioni bancarie, in quanto enti che concorrono al perseguimento delle finalità della presente legge, non si applicano le disposizioni contenute in essa e nei relativi decreti attuativi.

2. Con i decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto e in coerenza con la normativa dell'Unione europea e in conformità ai principi e ai criteri direttivi previsti dalla presente legge, si provvede in particolare:

- a) alla revisione della disciplina del titolo II del libro primo del codice civile in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, riconosciute come persone giuridiche o non riconosciute;
- b) al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore di cui al comma 1, compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti, mediante la redazione di un apposito codice del Terzo settore, secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 20, commi 3 e 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni;
- c) alla revisione della disciplina in materia di impresa sociale;
- d) alla revisione della disciplina in materia di servizio civile nazionale.

3. I decreti legislativi di cui al comma 2, lettere a), b) e c), sono adottati su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti, per quanto di competenza, i Ministri interessati e, ove necessario in relazione alle singole materie oggetto della presente leg-

ge, previa intesa in sede di Conferenza unificata, a norma dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

4. I decreti legislativi di cui al comma 2, lettera d), sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con il Ministro dell'interno, con il Ministro della difesa e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata.

5. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, corredati della relazione tecnica di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, sono trasmessi al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati entro il quarantacinquesimo giorno antecedente il termine per l'esercizio della delega, perché su di essi siano espressi, entro trenta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle rispettive commissioni competenti per materia e per i profili finanziari. Decorso il termine previsto per l'espressione dei pareri, i decreti possono essere comunque adottati.

6. Dall'attuazione delle deleghe recate dalla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tale fine, agli adempimenti previsti dai decreti legislativi adottati in attuazione della presente legge le amministrazioni competenti provvedono attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, allo stato in dotazione alle medesime amministrazioni. In conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i medesimi decreti legislativi sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi, ivi compresa la legge di stabilità, che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

7. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla presente legge, il Governo può adottare, attraverso la medesima procedura di cui al presente articolo, disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi, tenuto conto delle evidenze attuative nel frattempo emerse.

## **Art. 2 – Principi e criteri direttivi generali**

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi generali:

- a) riconoscere, favorire e garantire il più ampio esercizio del diritto di associazione e il valore delle formazioni sociali liberamente costituite, ove si svolge la personalità dei singoli, quale strumento di promozione e di attuazione dei principi di partecipazione democratica, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo, ai sensi degli articoli 2, 3, 18 e 118 della Costituzione;
- b) riconoscere e favorire l'iniziativa economica privata il cui svolgimento, secondo le finalità e nei limiti di cui alla presente legge, può concorrere ad elevare i livelli di tutela dei diritti civili e sociali;
- c) assicurare, nel rispetto delle norme vigenti, l'autonomia statutaria degli enti, al fine di consentire il pieno conseguimento delle loro finalità e la tutela degli inte-



- ressi coinvolti;
- d) semplificare la normativa vigente, garantendone la coerenza giuridica, logica e sistematica.

### **Art. 3 – Revisione del titolo II del libro primo del codice civile**

1. Il decreto legislativo di cui all'articolo 1, comma 2, lettera a), è adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) rivedere e semplificare il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica; definire le informazioni obbligatorie da inserire negli statuti e negli atti costitutivi; prevedere obblighi di trasparenza e di informazione, anche verso i terzi, attraverso forme di pubblicità dei bilanci e degli altri atti fondamentali dell'ente anche mediante la pubblicazione nel suo sito internet istituzionale; prevedere una disciplina per la conservazione del patrimonio degli enti;
- b) disciplinare, nel rispetto del principio di certezza nei rapporti con i terzi e di tutela dei creditori, il regime di responsabilità limitata degli enti riconosciuti come persone giuridiche e la responsabilità degli amministratori, tenendo anche conto del rapporto tra il patrimonio netto e il complessivo indebitamento degli enti medesimi;
- c) assicurare il rispetto dei diritti degli associati, con particolare riguardo ai diritti di informazione, partecipazione e impugnazione degli atti deliberativi, e il rispetto delle prerogative dell'assemblea, prevedendo limiti alla raccolta delle deleghe;
- d) prevedere che alle associazioni e alle fondazioni che esercitano stabilmente e prevalentemente attività d'impresa si applichino le norme previste dai titoli V e VI del libro quinto del codice civile, in quanto compatibili, e in coerenza con quanto disposto all'articolo 9, comma 1, lettera e);
- e) disciplinare il procedimento per ottenere la trasformazione diretta e la fusione tra associazioni e fondazioni, nel rispetto del principio generale della trasformabilità tra enti collettivi diversi introdotto dalla riforma del diritto societario di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6.

### **Art. 4 – Riordino e revisione della disciplina del Terzo settore e codice del Terzo settore**

1. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b), si provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore mediante la redazione di un codice per la raccolta e il coordinamento delle relative disposizioni, con l'indicazione espressa delle norme abrogate a seguito della loro entrata in vigore, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) stabilire le disposizioni generali e comuni applicabili, nel rispetto del principio di specialità, agli enti del Terzo settore;
- b) individuare le attività di interesse generale che caratterizzano gli enti del Terzo settore, il cui svolgimento, in coerenza con le previsioni statutarie e attraverso modalità che prevedano le più ampie condizioni di accesso da parte dei soggetti beneficiari, costituisce requisito per l'accesso alle agevolazioni previste dalla normativa e che sono soggette alle verifiche di cui alla lettera i). Le attività di interesse generale di cui alla presente lettera sono individuate secondo criteri che

tengano conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale nonché sulla base dei settori di attività già previsti dal decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155. Al periodico aggiornamento delle attività di interesse generale si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, acquisito il parere delle commissioni parlamentari competenti;

- c) individuare criteri e condizioni in base ai quali differenziare lo svolgimento delle attività di interesse generale di cui alla lettera b) tra i diversi enti del Terzo settore di cui all'articolo 1, comma 1;
- d) definire forme e modalità di organizzazione, amministrazione e controllo degli enti ispirate ai principi di democrazia, eguaglianza, pari opportunità, partecipazione degli associati e dei lavoratori nonché ai principi di efficacia, di efficienza, di trasparenza, di correttezza e di economicità della gestione degli enti, prevedendo strumenti idonei a garantire il rispetto dei diritti degli associati e dei lavoratori, con facoltà di adottare una disciplina differenziata che tenga conto delle peculiarità della compagine e della struttura associativa nonché della disciplina relativa agli enti delle confessioni religiose che hanno stipulato patti o intese con lo Stato;
- e) prevedere il divieto di distribuzione, anche in forma indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e del patrimonio dell'ente, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 6, comma 1, lettera d);
- f) individuare criteri che consentano di distinguere, nella tenuta della contabilità e dei rendiconti, la diversa natura delle poste contabili in relazione al perseguimento dell'oggetto sociale e definire criteri e vincoli in base ai quali l'attività d'impresa svolta dall'ente in forma non prevalente e non stabile risulta finalizzata alla realizzazione degli scopi istituzionali;
- g) disciplinare gli obblighi di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e d'informazione nei confronti degli associati, dei lavoratori e dei terzi, differenziati anche in ragione della dimensione economica dell'attività svolta e dell'impiego di risorse pubbliche, tenendo conto di quanto previsto dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, nonché prevedere il relativo regime sanzionatorio;
- h) garantire, negli appalti pubblici, condizioni economiche non inferiori a quelle previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro adottati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative;
- i) individuare specifiche modalità e criteri di verifica periodica dell'attività svolta e delle finalità perseguite, nel rispetto delle previsioni statutarie e in relazione alle categorie dei soggetti destinatari;
- j) al fine di garantire l'assenza degli scopi lucrativi, promuovere un principio di proporzionalità tra i diversi trattamenti economici e disciplinare, nel pieno rispetto del principio di trasparenza, i limiti e gli obblighi di pubblicità relativi agli emolumenti, ai compensi o ai corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati;
- k) riorganizzare il sistema di registrazione degli enti e di tutti gli atti di gestione rilevanti, secondo criteri di semplificazione e tenuto conto delle finalità e delle caratteristiche di specifici elenchi nazionali di settore, attraverso la previsione di un

Registro unico nazionale del Terzo settore, suddiviso in specifiche sezioni, da istituire presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, favorendone, anche con modalità telematiche, la piena conoscibilità in tutto il territorio nazionale. L'iscrizione nel Registro, subordinata al possesso dei requisiti previsti ai sensi delle lettere b), c), d) ed e), è obbligatoria per gli enti del Terzo settore che si avvalgono prevalentemente o stabilmente di finanziamenti pubblici, di fondi privati raccolti attraverso pubbliche sottoscrizioni o di fondi europei destinati al sostegno dell'economia sociale o che esercitano attività in regime di convenzione o di accreditamento con enti pubblici o che intendono avvalersi delle agevolazioni previste ai sensi dell'articolo 9;

- l) prevedere in quali casi l'amministrazione, all'atto della registrazione degli enti nel Registro unico di cui alla lettera m), acquisisce l'informazione o la certificazione antimafia;
- m) valorizzare il ruolo degli enti nella fase di programmazione, a livello territoriale, relativa anche al sistema integrato di interventi e servizi socio-assistenziali nonché di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale e individuare criteri e modalità per l'affidamento agli enti dei servizi d'interesse generale, improntati al rispetto di standard di qualità e impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione e nel rispetto della disciplina europea e nazionale in materia di affidamento dei servizi di interesse generale, nonché criteri e modalità per la verifica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni;
- n) riconoscere e valorizzare le reti associative di secondo livello, intese quali organizzazioni che associano enti del Terzo settore, anche allo scopo di accrescere la loro rappresentatività presso i soggetti istituzionali;
- o) prevedere che il coordinamento delle politiche di governo e delle azioni di promozione e di indirizzo delle attività degli enti di cui alla presente legge sia assicurato, in raccordo con i Ministeri competenti, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

#### **Art. 5 – Attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso**

1. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b), si provvede altresì al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso, tenuto conto di quanto previsto dagli articoli 2, 4 e 9 e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) armonizzazione e coordinamento delle diverse discipline vigenti in materia di volontariato e di promozione sociale, valorizzando i principi di gratuità, democraticità e partecipazione e riconoscendo e favorendo, all'interno del Terzo settore, le tutele dello status di volontario e la specificità delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, e di quelle operanti nella protezione civile;
- b) introduzione di criteri e limiti relativi al rimborso spese per le attività dei volontari, preservandone il carattere di gratuità e di estraneità alla prestazione lavorativa;
- c) promozione della cultura del volontariato, in particolare tra i giovani, anche attraverso apposite iniziative da svolgere nell'ambito delle strutture e delle attività scolastiche;

- d) valorizzazione delle diverse esperienze di volontariato, anche attraverso il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato nelle attività di promozione e di sensibilizzazione, e riconoscimento in ambito scolastico e lavorativo delle competenze acquisite dai volontari;
- e) revisione del sistema dei centri di servizio per il volontariato, di cui all'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266, prevedendo:
1. che alla loro costituzione e gestione possano concorrere gli enti del Terzo settore di cui all'articolo 1, comma 1, con esclusione di quelli costituiti nelle forme di cui al libro quinto del codice civile, assumendo la personalità giuridica e una delle forme giuridiche previste per gli enti del Terzo settore;
  2. che la loro costituzione sia finalizzata a fornire supporto tecnico, formativo e informativo per promuovere e rafforzare la presenza e il ruolo dei volontari nei diversi enti del Terzo settore;
  3. il loro accreditamento e il loro finanziamento stabile, attraverso un programma triennale, con le risorse previste dall'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266, e che, qualora gli stessi utilizzino risorse diverse, le medesime siano comprese in una contabilità separata;
  4. il libero ingresso nella base sociale e criteri democratici per il funzionamento dell'organo assembleare, con l'attribuzione della maggioranza assoluta dei voti nell'assemblea alle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266;
  5. forme di incompatibilità per i soggetti titolari di ruoli di direzione o di rappresentanza esterna;
  6. che gli stessi non possano procedere a erogazioni dirette in denaro ovvero a cessioni a titolo gratuito di beni mobili o immobili a beneficio degli enti del Terzo settore;
- f) revisione dell'attività di programmazione e controllo delle attività e della gestione dei centri di servizio per il volontariato, svolta mediante organismi regionali o sovraregionali, tra loro coordinati sul piano nazionale, prevedendo:
1. che tali organismi, in applicazione di criteri definiti sul piano nazionale, provvedano alla programmazione del numero e della collocazione dei centri di servizio, al loro accreditamento e alla verifica periodica del mantenimento dei requisiti, anche sotto il profilo della qualità dei servizi dagli stessi erogati, nonché all'attribuzione delle risorse finanziarie anche in applicazione di elementi di perequazione territoriale;
  2. che alla costituzione di tali organismi si provveda con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, secondo criteri di efficienza e di contenimento dei costi di funzionamento da porre a carico delle risorse di cui all'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266, con l'eccezione di eventuali emolumenti previsti per gli amministratori e i dirigenti i cui oneri saranno posti a carico, in maniera aggiuntiva, delle fondazioni bancarie finanziatrici;
- g) superamento del sistema degli Osservatori nazionali per il volontariato e per l'associazionismo di promozione sociale, attraverso l'istituzione del Consiglio nazionale del Terzo settore, quale organismo di consultazione degli enti del Terzo settore a livello nazionale, la cui composizione valorizzi il ruolo delle reti as-

sociative di secondo livello di cui all'articolo 4, comma 1, lettera p). All'attuazione della disposizione di cui al periodo precedente si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente;

- h) previsione di requisiti uniformi per i registri regionali all'interno del Registro unico nazionale di cui all'articolo 4, comma 1, lettera m);
- i) previsione di un regime transitorio volto a disciplinare lo status giuridico delle società di mutuo soccorso di cui alla legge 15 aprile 1886, n. 3818, già esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, nell'eventualità che intendano rinunciare alla natura di società di mutuo soccorso per continuare ad operare quali associazioni senza fini di lucro, con particolare riguardo alle condizioni per mantenere il possesso del proprio patrimonio, che deve essere comunque volto al raggiungimento di finalità solidaristiche.

### **Art. 6 – Impresa sociale**

1. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), si provvede al riordino e alla revisione della disciplina in materia di impresa sociale, tenuto conto di quanto previsto dagli articoli 2, 4 e 9 e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) qualificazione dell'impresa sociale quale organizzazione privata che svolge attività d'impresa per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1, destina i propri utili prioritariamente al conseguimento dell'oggetto sociale nei limiti di cui alla lettera d), adotta modalità di gestione responsabili e trasparenti, favorisce il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interessati alle sue attività e quindi rientra nel complesso degli enti del Terzo settore;
- b) individuazione dei settori in cui può essere svolta l'attività d'impresa di cui alla lettera a), nell'ambito delle attività di interesse generale di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b);
- c) acquisizione di diritto della qualifica di impresa sociale da parte delle cooperative sociali e dei loro consorzi;
- d) previsione di forme di remunerazione del capitale sociale che assicurino la prevalente destinazione degli utili al conseguimento dell'oggetto sociale, da assegnare a condizioni e comunque nei limiti massimi previsti per le cooperative a mutualità prevalente, e previsione del divieto di ripartire eventuali avanzi di gestione per gli enti per i quali tale possibilità è esclusa per legge, anche qualora assumano la qualifica di impresa sociale;
- e) previsione per l'organizzazione che esercita l'impresa sociale dell'obbligo di redigere il bilancio ai sensi degli articoli 2423 e seguenti del codice civile, in quanto compatibili;
- f) previsione di specifici obblighi di trasparenza e di limiti in materia di remunerazione delle cariche sociali e di retribuzione dei titolari degli organismi dirigenti;
- g) ridefinizione delle categorie di lavoratori svantaggiati tenendo conto delle nuove forme di esclusione sociale, anche con riferimento ai principi di pari opportunità e non discriminazione di cui alla vigente normativa nazionale e dell'Unione europea, prevedendo una graduazione dei benefici finalizzata a favorire le categorie maggiormente svantaggiate;

- h) possibilità, nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, per le imprese private e per le amministrazioni pubbliche di assumere cariche sociali negli organi di amministrazione delle imprese sociali, salvo il divieto di assumerne la direzione, la presidenza e il controllo;
- i) coordinamento della disciplina dell'impresa sociale con il regime delle attività d'impresa svolte dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale;
- j) previsione della nomina, in base a principi di terzietà, fin dall'atto costitutivo, di uno o più sindaci allo scopo di monitorare e vigilare sull'osservanza della legge e dello statuto da parte dell'impresa sociale, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, anche con riferimento alle disposizioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile.

### **Art. 7 – Vigilanza, monitoraggio e controllo**

1. Le funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo pubblico sugli enti del Terzo settore, ivi comprese le imprese sociali di cui all'articolo 6, e sulle loro attività, finalizzate a garantire l'uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa, statutaria e regolamentare ad essi applicabile, sono esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione, per quanto di competenza, con i Ministeri interessati nonché, per quanto concerne gli aspetti inerenti alla disciplina delle organizzazioni di volontariato di protezione civile, con il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, e con l'Agenzia delle entrate, ferme restando le funzioni di coordinamento e di indirizzo di cui all'articolo 4, comma 1, lettera q). Nello svolgimento di tali funzioni, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali individua modalità di coinvolgimento e raccordo anche con l'organismo di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g).

2. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nell'ambito delle attività di cui al comma 1, promuove l'adozione di adeguate ed efficaci forme di autocontrollo degli enti del Terzo settore anche attraverso l'utilizzo di strumenti atti a garantire la più ampia trasparenza e conoscibilità delle attività svolte dagli enti medesimi, sulla base di apposito accreditamento delle reti associative di secondo livello di cui all'articolo 4, comma 1, lettera p), o, con particolare riferimento agli enti di piccole dimensioni, con i centri di servizio per il volontariato di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e).

3. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentito l'organismo di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g), predispone linee guida in materia di bilancio sociale e di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore, anche in attuazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera o). Per valutazione dell'impatto sociale si intende la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato.

4. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi emanati in attuazione della presente legge, sono definiti i termini e le modalità per il concreto esercizio della vigilanza, del monitoraggio e del controllo di cui al presente articolo.

5. All'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo le amministrazioni competenti provvedono nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

#### **Art. 8 – Servizio civile universale**

1. Con il decreto legislativo di cui all'articolo 1, comma 2, lettera d), si provvede alla revisione della disciplina in materia di servizio civile nazionale, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 1 della legge 6 marzo 2001, n. 64, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) istituzione del servizio civile universale finalizzato, ai sensi degli articoli 52, primo comma, e 11 della Costituzione, alla difesa non armata della patria e alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, anche con riferimento agli articoli 2 e 4, secondo comma, della Costituzione;
- b) previsione di un meccanismo di programmazione, di norma triennale, dei contingenti di giovani italiani e stranieri regolarmente soggiornanti, di età compresa tra 18 e 28 anni, che possono essere ammessi al servizio civile universale tramite bando pubblico e di procedure di selezione e avvio dei giovani improntate a principi di semplificazione, trasparenza e non discriminazione;
- c) definizione dello status giuridico dei giovani ammessi al servizio civile universale, prevedendo l'instaurazione, fra i medesimi giovani e lo Stato, di uno specifico rapporto di servizio civile non assimilabile al rapporto di lavoro, con previsione dell'esclusione di tale prestazione da ogni imposizione tributaria;
- d) attribuzione allo Stato delle funzioni di programmazione, organizzazione, accreditamento e controllo del servizio civile universale; realizzazione, con il coinvolgimento delle regioni, dei programmi da parte di enti locali, altri enti pubblici territoriali ed enti del Terzo settore; possibilità per le regioni, gli enti locali, gli altri enti pubblici territoriali e gli enti del Terzo settore di attivare autonomamente progetti di servizio civile con risorse proprie, da realizzare presso soggetti accreditati;
- e) previsione di criteri e modalità di accreditamento degli enti di servizio civile universale, tenendo conto di quanto previsto dall'articolo 3 della legge 6 marzo 2001, n. 64, nell'ottica della semplificazione e della trasparenza;
- f) previsione di criteri e modalità di semplificazione e di trasparenza delle procedure di gestione e di valutazione dell'attività svolta dagli enti di servizio civile universale, anche con riferimento ai contributi finanziari erogati dalle competenti strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione all'attuazione dei progetti di servizio civile universale, a carico del Fondo nazionale per il servizio civile;
- g) previsione di un limite di durata del servizio civile universale, non inferiore a otto mesi complessivi e, comunque, non superiore a un anno, che contemperì le finalità del servizio con le esigenze di vita e di lavoro dei giovani coinvolti, e della possibilità che il servizio sia prestato, in parte, in uno degli Stati membri dell'Unione europea nonché, per iniziative riconducibili alla promozione della pace e della nonviolenza e alla cooperazione allo sviluppo, anche nei Paesi al di fuori dell'Unione europea;

- h) riconoscimento e valorizzazione delle competenze acquisite durante l'espletamento del servizio civile universale in funzione del loro utilizzo nei percorsi di istruzione e in ambito lavorativo;
- i) riordino e revisione della Consulta nazionale per il servizio civile, quale organismo di consultazione, riferimento e confronto per l'amministrazione, sulla base del principio di rappresentatività di tutti gli enti accreditati, anche con riferimento alla territorialità e alla rilevanza per ciascun settore di intervento.

## **Art. 9 – Misure fiscali e di sostegno economico**

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 disciplinano le misure agevolative e di sostegno economico in favore degli enti del Terzo settore e procedono anche al riordino e all'armonizzazione della relativa disciplina tributaria e delle diverse forme di fiscalità di vantaggio, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e tenuto conto di quanto disposto ai sensi della legge 11 marzo 2014, n. 23, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) revisione complessiva della definizione di ente non commerciale ai fini fiscali connessa alle finalità di interesse generale perseguite dall'ente e introduzione di un regime tributario di vantaggio che tenga conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale dell'ente, del divieto di ripartizione, anche in forma indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e dell'impatto sociale delle attività svolte dall'ente;
- b) razionalizzazione e semplificazione del regime di deducibilità dal reddito complessivo e di detraibilità dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche e giuridiche delle erogazioni liberali, in denaro e in natura, disposte in favore degli enti di cui all'articolo 1, al fine di promuovere, anche attraverso iniziative di raccolta di fondi, i comportamenti donativi delle persone e degli enti;
- c) completamento della riforma strutturale dell'istituto della destinazione del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle scelte espresse dai contribuenti in favore degli enti di cui all'articolo 1, razionalizzazione e revisione dei criteri di accreditamento dei soggetti beneficiari e dei requisiti per l'accesso al beneficio nonché semplificazione e accelerazione delle procedure per il calcolo e l'erogazione dei contributi spettanti agli enti;
- d) introduzione, per i soggetti beneficiari di cui alla lettera c), di obblighi di pubblicità delle risorse ad essi destinate, individuando un sistema improntato alla massima trasparenza, con la previsione delle conseguenze sanzionatorie per il mancato rispetto dei predetti obblighi di pubblicità, fermo restando quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera g);
- e) razionalizzazione dei regimi fiscali e contabili semplificati in favore degli enti del Terzo settore di cui all'articolo 1, in relazione a parametri oggettivi da individuare con i decreti legislativi di cui al medesimo articolo 1;
- f) previsione, per le imprese sociali:
  - 1. della possibilità di accedere a forme di raccolta di capitali di rischio tramite portali telematici, in analogia a quanto previsto per le start-up innovative;
  - 2. di misure agevolative volte a favorire gli investimenti di capitale;
- g) istituzione, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un fondo de-



stinato a sostenere lo svolgimento di attività di interesse generale di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b), attraverso il finanziamento di iniziative e progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni comprese tra gli enti del Terzo settore di cui all'articolo 1, comma 1, disciplinandone altresì le modalità di funzionamento e di utilizzo delle risorse, anche attraverso forme di consultazione del Consiglio nazionale del Terzo settore. Il fondo di cui alla presente lettera è articolato, solo per l'anno 2016, in due sezioni: la prima di carattere rotativo, con una dotazione di 10 milioni di euro; la seconda di carattere non rotativo, con una dotazione di 7,3 milioni di euro;

- h) introduzione di meccanismi volti alla diffusione dei titoli di solidarietà e di altre forme di finanza sociale finalizzate a obiettivi di solidarietà sociale;
- i) promozione dell'assegnazione in favore degli enti di cui all'articolo 1, anche in associazione tra loro, degli immobili pubblici inutilizzati, nonché, tenuto conto della disciplina in materia, dei beni immobili e mobili confiscati alla criminalità organizzata, secondo criteri di semplificazione e di economicità, anche al fine di valorizzare in modo adeguato i beni culturali e ambientali;
- j) previsione di agevolazioni volte a favorire il trasferimento di beni patrimoniali agli enti di cui alla presente legge;
- k) revisione della disciplina riguardante le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, in particolare prevedendo una migliore definizione delle attività istituzionali e di quelle connesse, fermo restando il vincolo di non prevalenza delle attività connesse e il divieto di distribuzione, anche indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e fatte salve le condizioni di maggior favore relative alle organizzazioni di volontariato, alle cooperative sociali e alle organizzazioni non governative.

2. Le misure agevolative previste dal presente articolo tengono conto delle risorse del Fondo rotativo di cui all'articolo 1, comma 354, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, già destinate alle imprese sociali di cui all'articolo 6 della presente legge secondo quanto previsto dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 3 luglio 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 224 del 26 settembre 2015.

#### **Art. 10 – Fondazione Italia sociale**

1. È istituita la Fondazione Italia sociale, di seguito denominata «Fondazione», con lo scopo di sostenere, mediante l'apporto di risorse finanziarie e di competenze gestionali, la realizzazione e lo sviluppo di interventi innovativi da parte di enti del Terzo settore, caratterizzati dalla produzione di beni e servizi con un elevato impatto sociale e occupazionale e rivolti, in particolare, ai territori e ai soggetti maggiormente svantaggiati. La Fondazione, nel rispetto del principio di prevalenza dell'impiego di risorse provenienti da soggetti privati, svolge una funzione sussidiaria e non sostitutiva dell'intervento pubblico ed è soggetta alle disposizioni del codice civile, delle leggi speciali e dello statuto, senza obbligo di conservazione del patrimonio o di remunerazione degli investitori.

2. Per il raggiungimento dei propri scopi la Fondazione instaura rapporti con omologhi enti o organismi in Italia e all'estero.

3. Lo statuto della Fondazione, con il quale si provvede anche alla individuazione degli organi, della loro composizione e dei loro compiti, prevede:

- a) strumenti e modalità che consentano alla Fondazione di finanziare le proprie attività attraverso la mobilitazione di risorse finanziarie pubbliche e private, anche mediante il ricorso a iniziative donative per fini sociali e campagne di crowdfunding;
- b) strumenti e modalità di investimento, diretto o in partenariato con terzi, anche con riferimento alla diffusione di modelli di welfare integrativi rispetto a quelli già assicurati dall'intervento pubblico e allo sviluppo del microcredito e di altri strumenti di finanza sociale;
- c) la nomina, nell'organo di governo della Fondazione, di un componente designato dal Consiglio nazionale del Terzo settore di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g).

4. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti i Ministri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze, è approvato lo statuto della Fondazione. Lo schema di decreto è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di esso siano espressi, entro trenta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle commissioni competenti per materia. Decorso il termine previsto per l'espressione dei pareri, il decreto può essere comunque adottato.

5. L'organizzazione, il funzionamento e la gestione della Fondazione sono ispirati ai principi di efficacia, efficienza, trasparenza ed economicità. La Fondazione si dota, altresì, di strumenti e modalità di verifica dell'effettivo impatto sociale ed occupazionale conseguito.

6. Tutti gli atti connessi alle operazioni di costituzione della Fondazione e di conferimento e devoluzione alla stessa sono esclusi da ogni tributo e diritto e sono effettuati in regime di neutralità fiscale.

7. Per lo svolgimento delle attività istituzionali, è assegnata alla Fondazione una dotazione iniziale, per l'anno 2016, di un milione di euro. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 187, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

8. A decorrere dall'anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, la Fondazione trasmette alle Camere, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione sulle attività svolte per il perseguimento degli scopi istituzionali di cui al comma 1, sui risultati conseguiti, sull'entità e articolazione del patrimonio, nonché sull'utilizzo della dotazione di cui al comma 7.

## **Art. 11 – Disposizioni finanziarie e finali**

1. All'attuazione delle deleghe conferite dall'articolo 1, comma 1, fermo restando quanto previsto dai commi 2 e 3 del presente articolo, si provvede nei limiti delle risorse di cui all'articolo 1, comma 187, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

2. Per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 9, comma 1, lettera g), è autorizzata la spesa di 17,3 milioni di euro per l'anno 2016 e di 20 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2017. Al relativo onere per l'anno 2016 si provvede, quanto a 10 milioni di euro, mediante utilizzo delle disponibilità in conto residui relative all'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 23, comma 10, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, e, quanto a 7,3 milioni di euro, mediante corrispondente utilizzo delle risorse

già trasferite al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 47, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222, relative alla quota destinata allo Stato dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per l'anno 2015. A tal fine la somma di 10 milioni di euro di cui al secondo periodo è versata all'entrata del bilancio dello Stato nell'anno 2016. A decorrere dall'anno 2017 al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 187, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui al primo periodo, il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio anche in conto residui.

3. Alla stabilizzazione e al rafforzamento delle misure previste all'articolo 9, comma 1, lettera c), si provvede nei limiti delle risorse di cui all'articolo 1, comma 154, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

4. Le disposizioni della presente legge e quelle dei decreti legislativi emanati in attuazione della stessa si applicano nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione.

#### **Art. 12 – Relazione alle Camere**

1. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, anche avvalendosi dei dati forniti dalle amministrazioni interessate, trasmette alle Camere, entro il 30 giugno di ciascun anno, una relazione sulle attività di vigilanza, monitoraggio e controllo svolte, ai sensi dell'articolo 7, sugli enti del Terzo settore, ivi comprese le imprese sociali di cui all'articolo 6, nonché sullo stato di attuazione della riorganizzazione del sistema di registrazione di cui all'articolo 4, comma 1, lettera m).

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.





