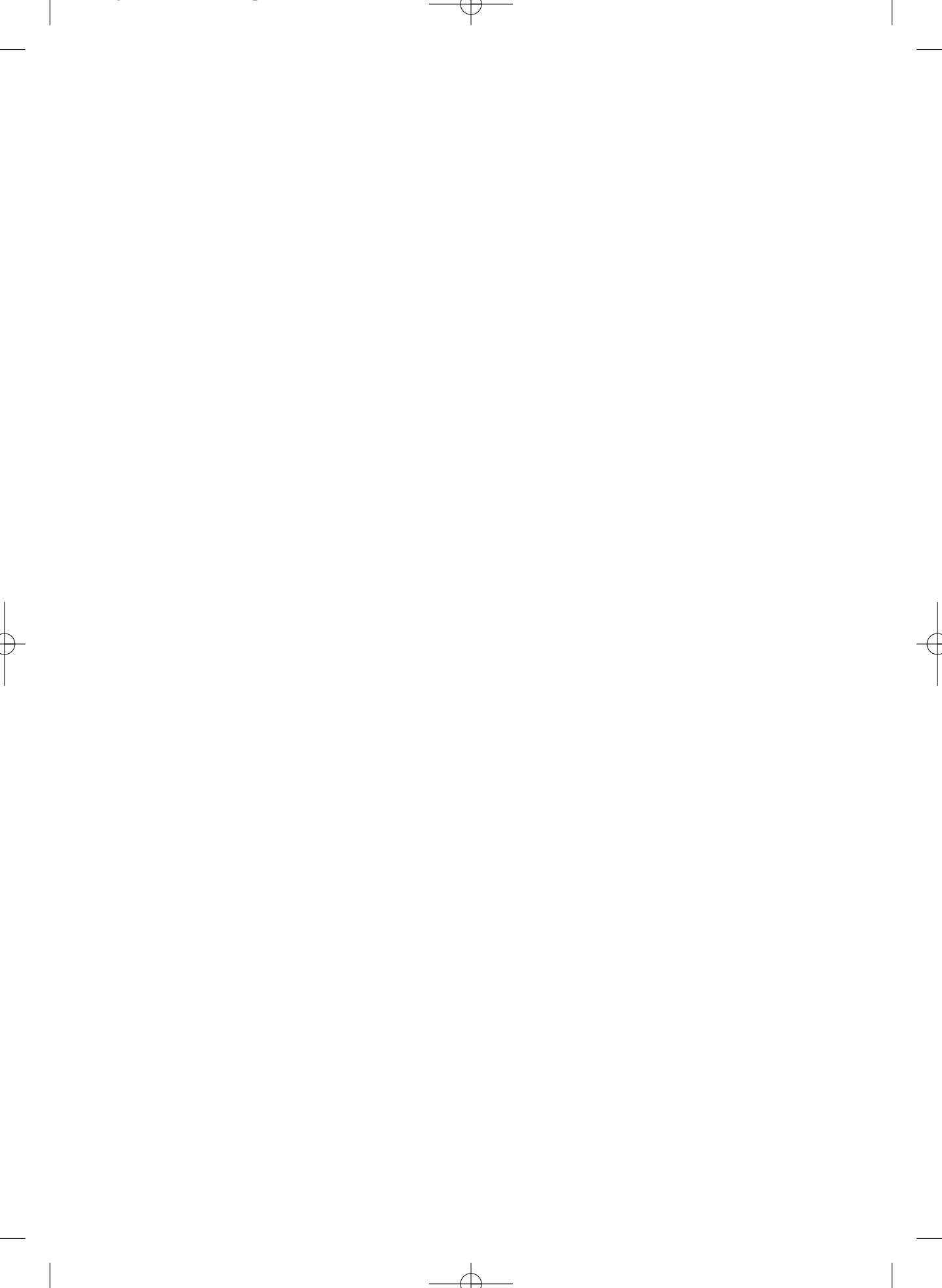


---

# AGGIORNAMENTI NORMATIVI

---



## LE COLLABORAZIONI RETRIBUITE DOPO L'ABROGAZIONE DEI VOUCHERS

Le opere degli enti ecclesiastici sono le opere della comunità cristiana, come pure i beni degli enti ecclesiastici sono i beni che la comunità cristiana ha “raccolto” per realizzare le proprie azioni pastorali, che per la legge concordataria n. 222 del 1985<sup>1</sup> sono, anzitutto, la cura delle anime, le attività missionarie, le iniziative volte alla educazione cristiana e alla (preparazione e) formazione dei consacrati e dei sacerdoti.

Poiché per la tradizione ecclesiale i beni materiali sono sempre e solo strumenti per beni migliori, l'ordinamento canonico<sup>2</sup> – nel quale affonda le radici anche il diritto concordatario-ecclesiastico – presta molta attenzione alle regole per il loro buon uso (siano essi immobili o denaro) e le sue regole manifestano l'intuizione originaria e fondativa per cui va riconosciuta maggior importanza al fine per cui li si possiede, rispetto al fatto di averne (solo) la formale proprietà.

In questa luce può essere compreso anche un passaggio del messaggio (ricco di indicazioni) che Papa Francesco ha inviato agli economisti religiosi che hanno partecipato lo scorso anno al Simposio promosso dalla Congregazione per gli istituti di vita consacrata e le società di vita apostolica dal titolo assai evocativo *Nella fedeltà al carisma ripensare l'economia*:

*«Essere fedeli significa domandarsi che cosa oggi, in questa situazione, il Signore ci chiede di essere e di fare. Essere fedeli ci impegna ad un lavoro assiduo di discernimento affinché le opere, coerenti con i carismi, continuino ad essere strumenti efficaci per far giungere a molti la tenerezza di Dio.*

---

<sup>1</sup> Art. 16, L. 20.5.1985, n. 222.

<sup>2</sup> Can. 1254 «§ 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».

*Le opere proprie, di cui si occupa questo simposio, non sono soltanto un mezzo per assicurare la sostenibilità del proprio istituto, ma appartengono alla fecondità del carisma.*

*Questo comporta chiedersi se le nostre opere manifestano o no il carisma che abbiamo professato, se rispondono o no alla missione che ci è stata affidata dalla Chiesa. Il criterio principale di valutazione delle opere non è la loro redditività, ma se corrispondono al carisma e alla missione che l'istituto è chiamato a compiere.*

*Essere fedeli al carisma richiede spesso un atto di coraggio: non si tratta di vendere tutto o di dismettere tutte le opere, ma di fare un serio discernimento, tenendo lo sguardo ben rivolto a Cristo, le orecchie attente alla sua Parola e alla voce dei poveri. In questo modo le nostre opere possono, al tempo stesso, essere feconde per il cammino dell'istituto ed esprimere la predilezione di Dio per i poveri.*

*Tutto questo comporta ripensare l'economia, attraverso un'attenta lettura della Parola di Dio e della storia. Ascoltare il sussurro di Dio e il grido dei poveri, dei poveri di sempre e dei nuovi poveri; comprendere che cosa il Signore chiede oggi e, dopo averlo compreso, agire, con quella fiducia coraggiosa nella provvidenza del Padre che hanno avuto i nostri fondatori e fondatrici.*

*In certi casi, il discernimento potrà suggerire di mantenere in vita un'opera che produce perdite – stando bene attenti a che queste non siano generate da incapacità o da imperizia – ma ridà dignità a persone vittime dello scarto, deboli e fragili: i nascituri, i più poveri, gli anziani malati, i disabili gravi. È vero che ci sono problemi derivanti dall'età elevata di molti consacrati e dalla complessità della gestione di alcune opere, ma la disponibilità a Dio ci farà trovare soluzioni».*

La saggezza e la prudenza che deve caratterizzare l'azione dell'amministratore (dei suoi consiglieri e consulenti), e che l'ordinamento canonico esige, si estende non solo alla gestione/amministrazione delle cose (i beni) ma anche delle persone; è questo il motivo per cui il canone 1286 presta attenzione ai rapporti di lavoro prescrivendo<sup>3</sup> che l'azione concreta della Chiesa si conformi sempre a due principi:

*«Gli amministratori dei beni:*

*1° osservino accuratamente, nell'affidare i lavori, anche le leggi civili relative al lavoro e alla vita sociale, secondo i principi dati dalla Chiesa;*

*2° retribuiscano con giustizia e onestà i lavoratori dipendenti, così che essi*

---

<sup>3</sup> Merita di non essere trascurato l'uso e il significato dell'avverbio "adamussim" che rafforza il comando di osservare anche le leggi civili. Forse è solo una curiosa ricorrenza ma il codice di diritto canonico utilizza questa medesima espressione a proposito della cura che i superiori del seminario devono avere affinché gli alunni osservino fedelmente/accuratamente «le norme fissate dalla Ratio di formazione sacerdotale e dal regolamento del seminario» (can. 261).

*siano in grado di provvedere convenientemente alle necessità proprie e dei loro familiari».*

All'amministratore dell'ente ecclesiastico è, dunque, richiesto di instaurare rapporti di lavoro giusti (cioè conformi alle norme) ed equi (riferito al *quantum* del compenso), non solo ai sensi delle norme del diritto del lavoro italiano<sup>4</sup> ma anche in forza delle disposizioni canoniche<sup>5</sup>.

## **1. LE COLLABORAZIONI RETRIBUITE E GLI ENTI ECCLESIASTICI**

Le comunità cristiane (dalle diocesi alle parrocchie, dalle piccole case religiose alle case generalizie) necessitano della collaborazione di molte persone per realizzare le opere loro proprie.

Anche l'amministrazione di un piccolo santuario non può prescindere dalla disponibilità di uomini e donne che si prodigano nella animazione della liturgia, nella cura e pulizia degli ambienti e degli arredi e nella manutenzione delle strutture, oltre ad aver bisogno anche della generosità di molti per assicurare all'ente le risorse finanziarie che sono necessarie. Tuttavia, più le iniziative e le opere sono articolate e complesse, crescente è il bisogno di beni e di collaboratori: si pensi alle opere educative e scolastiche, a quelle sanitarie ed assistenziali, ma anche agli oratori<sup>6</sup> che con diverse tradizioni sono presenti nelle oltre 25.000 parrocchie italiane.

Pur alla luce dei mutamenti che hanno caratterizzato la società italiana<sup>7</sup>, la parte preponderante dei collaboratori della chiesa non è costituita dai "lavoratori e collaboratori retribuiti" ma dai fedeli che operano gratuitamente in forza del mero vincolo del sacramento del battesimo che suscita in molti uomini e donne, giovani e anziani la decisione di dare tempo e passione a beneficio delle attività della propria parrocchia, della diocesi, dell'istituto religioso: sono collaborazioni imprescindibili, generose e appassionate, assolu-

<sup>4</sup> Ciò a motivo del fatto che il rapporto di lavoro si svolge in territorio italiano.

<sup>5</sup> Purtroppo non è così raro che in riferimento alle questioni economico-gestionali l'ordinamento giuridico della Chiesa sia sottostimato e la sua carica precettiva sottovalutata, soprattutto quando si tratta dei beni temporali, anche dagli stessi amministratori dei beni ecclesiastici. E ciò per il pregiudizio che la doverosità dell'osservanza della norma è proporzionale solo alle sanzioni che ne conseguono!

<sup>6</sup> Intendiamo per "oratori" non i luoghi di culto di cui al can. 1223 ma i luoghi ove si svolgono le attività educative rivolte ai ragazzi ed ai giovani.

<sup>7</sup> Seppur si registri un aumento dei collaboratori retribuiti e una certa contrazione dei collaboratori gratuiti (soprattutto in certi ambiti e in corrispondenza delle fasce orarie della giornata ove sono più intensi gli impegni lavorativi e universitari), non è immaginabile che gli enti ecclesiastici possano sostituire questi ultimi con i primi; se non altro per la natura della comunità parrocchiale che implica sempre e comunque la dedizione dei fedeli affinché essa possa efficacemente far vivere la chiesa locale (cosiddetta vocazione missionaria della chiesa) nei vari territori.

tamente affidabili<sup>8</sup>, assidue e costanti, ... e assolutamente gratuite; collaborazioni che nulla vieta siano collegate a quelle rese da collaboratori retribuiti.

Alcuni dei “servizi gratuiti nella chiesa” possono collocarsi anche nell’ambito dei fenomeni/rapporti cosiddetti pre-giuridici (al pari dell’aiuto dato ad un amico o del prestito di un bene ad un familiare) e, dunque, è questo il contesto naturale da cui far emergere le regole “giuridiche” che ne governano alcuni profili<sup>9</sup>. Tuttavia, al pari di quanto accade anche nelle esperienze pre-giuridiche, l’ordinamento non può non curarsi dei rapporti tra enti ecclesiastici e collaboratori gratuiti quando accadono determinati eventi, *in primis* quelli che ai sensi dell’articolo 2043 del codice civile cagionano “ad altri un danno ingiusto”<sup>10</sup>. Per questo motivo ciascun ente ecclesiastico deve dedicare tempo ed attenzione per prevenire gli infortuni, assicurando a tutti i propri collaboratori contesti e condizioni di servizio sicuri<sup>11</sup>. Più è complessa l’organizzazione delle attività e delle opere<sup>12</sup> rese anche grazie ai collabora-

---

<sup>8</sup> Solo per un equivoco, purtroppo diffuso anche all’interno delle comunità cristiane, alcuni ritengono che solo il lavoro retribuito è in grado di assicurare la parrocchia, la diocesi e l’istituto religioso in merito all’affidabilità dell’impegno assunto dal lavoratore: come se un impegno del tutto gratuito porti in sé il germe della inaffidabilità!

<sup>9</sup> Collocare un evento al di fuori dei fenomeni ordinariamente disciplinati dalla norma giuridica non significa che mai il diritto debba/possa occuparsene. Infatti la tradizione giuridica conosce situazioni che normalmente non sono disciplinate dalla norma: per es. il prestito di una bicicletta ad un amico o della casa di vacanza dal padre (proprietario) al figlio (maggiorenne) non configura un contratto di comodato; tuttavia se da tale prestito deriva un danno all’amico o al figlio, il diritto riprende ad occuparsi del fatto.

<sup>10</sup> Sul tema si veda l’articolo *Ai collaboratori gratuiti e volontari non si applica il D.Lgs. 81/08 in Enti non profit*, 6/2010. Il contributo non è recentissimo, ma ritengo del tutto attuali le riflessioni in ordine all’attenzione dovuta ai collaboratori gratuiti... a prescindere dalla vigenza di una norma specifica destinata ai lavoratori.

<sup>11</sup> Ritengo che per assicurare quest’azione preventiva la via da percorrere non sia solo quella dell’applicazione del D.Lgs. n. 81/2008 (i cui obblighi in capo al datore di lavoro si fondano – probabilmente – sul fatto che tra questi e il lavoratore vi è un vincolo giuridico in forza del quale il lavoratore deve osservare le indicazioni date dal datore). Soprattutto nei casi di collaborazioni semplici per attività che non implicano l’uso di strumenti pericolosi (riterrai tali quelli di uso corrente, anche al di fuori dei contesti d’impresa), può essere sufficiente che il parroco dia a tutti i collaboratori gratuiti indicazioni adeguate e precise circa il modo di svolgere “in sicurezza e con sicurezza per sé e gli altri” i servizi parrocchiali.

<sup>12</sup> La complessità dell’organizzazione è un dato di fatto che non consente di preconstituire regole di comportamento *standard* per garantire la sicurezza delle diverse attività parrocchiali: diverso è organizzare l’oratorio estivo per 100 bambini, oppure per 500 ragazzi; diverso è allestire una festa di cortile con un piccolo palco sul quale suonano dal vivo alcuni ragazzi, oppure uno *stands* gastronomico che assicura un pasto a centinaia di partecipanti. L’Avvocatura della Curia dell’Arcidiocesi di Milano ha organizzato diversi convegni su questo tema e alla pagina [www.chiesadimilano.it/avvocatura](http://www.chiesadimilano.it/avvocatura) sono pubblicati documenti e *slides* sull’argomento.

tori gratuiti, maggiore deve essere l'impegno per assicurare la sicurezza del contesto; sicurezza di cui beneficiano anche coloro che partecipano alle diverse iniziative.

Accanto alla schiera di collaboratori gratuiti, gli ultimi anni hanno visto crescere il numero di collaboratori/lavoratori retribuiti: dalla tradizionale figura dei sacrestani, alle persone che assicurano la pulizia e l'ordine delle grandi strutture (oratori, chiese, centri pastorali, scuole, sale della comunità, centri sportivi); dai professionisti agli educatori professionali.

La necessità di retribuire alcuni collaboratori/professionisti<sup>13</sup> fa sorgere immediatamente la domanda circa le norme giuridiche che devono essere osservate dall'amministratore dell'ente ecclesiastico: sul tema l'ordinamento canonico è inequivoco: ai sensi del canone 1286 l'ente ecclesiastico deve applicare (anche<sup>14</sup>) la normativa civilistica.

Inoltre si deve tener presente che la normativa concordataria non prevede alcuno spazio di "autonomia" per l'ordinamento canonico in riferimento alla disciplina delle figure di lavoro retribuito (sia esso subordinato, parasubordinato, autonomo; di durata breve o a tempo indeterminato); infatti ogni ipotesi di rapporto giuridico la cui causa è quella del "lavoro retribuito" non può che essere attratta ad una delle figure tipiche disciplinate dal legislatore italiano.

Per questo motivo è fondamentale che gli amministratori degli enti ecclesiastici verifichino la compatibilità delle soluzioni che intendono adottare per disciplinare il lavoro (collaborazioni) retribuito con le seguenti disposizioni statali<sup>15</sup>:

- legge 22 maggio 2017, n. 81, *Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato*;
- decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, *Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni*;
- decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, [...] *tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*;
- decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (cosiddetta Riforma Biagi);
- legge 20 maggio 1970, n. 300, *Statuto dei lavoratori*.

Le esigenze degli enti ecclesiastici sono talvolta così particolari che non è possibile ricondurre alcuni rapporti di lavoro alle comuni categorie giuridiche elaborate nel tempo dai Contratti Collettivi e dal legislatore italia-

<sup>13</sup> Si veda l'articolo *I collaboratori in parrocchia* in exLege 4/2015.

<sup>14</sup> Il rinvio all'ordinamento civile (italiano e comunitario) è accompagnato dalla necessità di verificare la compatibilità delle norme interessate con i principi dell'ordinamento canonico.

<sup>15</sup> Si tratta di un elenco non esaustivo ma utile per sollecitare la conoscenza delle norme delle diverse fonti che non può essere semplicistica ed approssimativa.

no. Il più chiaro esempio è il lavoro del sacrestano che solo apparentemente può essere equiparato al custode. Infatti per offrire una disciplina comune minima di tale particolare rapporto è stato elaborato un apposito contratto collettivo nazionale.

Dinanzi a questo fenomeno si deve escludere con fermezza il ricorso a scorciatoie e a piccole furbizie<sup>16</sup> che ipotecano pesantemente la serenità degli amministratori che verranno<sup>17</sup> e lo stesso lavoratore!

Le strade da percorrere sono infatti altre: anzitutto favorire tra gli operatori giuridici la conoscenza del singolare microcosmo sociale che caratterizza molte opere ed iniziative degli oltre 35.000 enti ecclesiastici italiani<sup>18</sup>, ed in secondo luogo elaborare lettere di assunzione ben articolate che rinviano alle norme del CCNL solo se sono compatibili con le particolari mansioni e i tempi di lavoro di cui necessita l'ente ecclesiastico.

A parziale eccezione di quanto finora illustrato occorre precisare che vi sono solo due fattispecie la cui disciplina è ancor oggi dettata solo dall'ordinamento canonico: (i) il sistema del "sostentamento del clero" a servizio delle diocesi e (ii) i servizi resi dai religiosi a favore del proprio istituto.

Il rapporto che si instaura tra il clero (parroco e vicari parrocchiali) e la diocesi non è infatti ricondotto all'istituto del lavoro dipendente o ad altri istituti propri del diritto statale; si configura infatti come un rapporto speciale disciplinato solo dall'ordinamento canonico, salvo quanto riguarda tre aspetti normati di comune accordo dalla legge concordataria n. 222/1985<sup>19</sup>:

---

<sup>16</sup> Un esempio da evitare è quello di elaborare una lettera di assunzione per un "animatore di oratorio" adottando l'orario settimanale e la retribuzione prevista dal CCNL dei sacrestani. Si tratta infatti di elementi la cui ragionevolezza e congruità dipendono proprio e solo dalla mansione particolare del sacrestano.

<sup>17</sup> Infatti il contenzioso di lavoro viene solitamente introdotto alla fine del rapporto di lavoro ...!

<sup>18</sup> Un esempio può aiutare a comprendere che non si tratta di privilegi ma di esigenze meritevoli di attenzioni: in non poche regioni è assai diffusa la realtà degli "oratori" (peraltro oggetto anche di una normativa nazionale che ne riconosce il valore e le peculiarità – L. 1.8.2003, n. 203 – e anche di norme regionali – L.R. Lombardia n. 22 del 23.11.2001) e vi è la necessità di inserire figure educative retribuite che operino accanto ai numerosi battezzati che assicurano la catechesi e l'animazione del cortile; non si può trascurare il fatto che il rapporto di lavoro a tempo indeterminato suscita qualche interrogativo nei Superiori in quanto il ruolo (e la stabilità) di questi educatori deve necessariamente comporsi senza strappi o attriti con la figura istituzionale del parroco (e del vicario parrocchiale) al quale l'ordinamento canonico (e ancor prima la natura stessa della Chiesa cattolica) affida il compito e la responsabilità della formazione cristiana e umana dei fedeli.

<sup>19</sup> L. n. 222/1985, art. 24 «*Dal 1° gennaio 1987 ogni Istituto provvede, in conformità allo statuto, ad assicurare, nella misura periodicamente determinata dalla Conferenza episcopale italiana, il congruo e dignitoso sostentamento del clero che svolge servizio in favore della diocesi, salvo quanto previsto dall'articolo 51. Si intende per servizio svolto in favore della diocesi, ai sensi del canone 1274, paragrafo 1, del co-*



- il diritto alla “remunerazione” dei sacerdoti a servizio della diocesi,
- l’equiparazione – ai soli fini fiscali – del “sostentamento del clero” ai compensi del lavoro subordinato,
- il versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.

Per quanto riguarda i religiosi impiegati nelle opere dell’istituto di appartenenza la Corte Costituzionale<sup>20</sup> ha riconosciuto la sussistenza di una causa del tutto particolare – cosiddetta *religionis causa* – che li pone in una condizione non assimilabile alle fattispecie disciplinate dal diritto del lavoro italiano.

## 2. L’ABROGAZIONE DEL “LAVORO ACCESSORIO” E IL NUOVO “LAVORO OCCASIONALE”

Nei mesi scorsi il diritto del lavoro italiano è stato scosso dal decreto legge n. 25 del 17 marzo 2017 (conv. L. 20.4.2017, n. 49) che ha abrogato, con decorrenza immediata, l’intera disciplina del lavoro accessorio contenuta negli articoli 48-50 del decreto legislativo n. 81/2015 (*Jobs Act*), che a loro volta avevano riformulato la previgente disciplina contenuta nella Legge Biagi (artt. 70-74, D.Lgs. 276/2003).

Dal 1° luglio 2017 è entrata in vigore la legge n. 96 del 21 giugno 2017 (di conversione del D.L. 50/2017) che all’articolo 54-*bis* ha dettato la disciplina del nuovo “lavoro occasionale”.

Per quanto sia diversa la denominazione dell’istituto (da “accessorio” ad “occasionale”) e diversa sia la disciplina del rapporto tra utilizzatore e prestatore, le fattispecie alla base del nuovo istituto sono simili a quelle dell’abrogato lavoro accessorio: prestazioni che per natura potrebbero confluire con difficoltà nel classico lavoro subordinato a tempo indeterminato a tempo parziale.

Rinviando ad un prossimo contributo dell’Avvocatura la presentazione esaustiva del nuovo lavoro occasionale e delle procedure per attivarlo, governarlo e per erogare il compenso al lavoratore, è opportuno anticipare il nuovo perimetro delle collaborazioni che possono essere retribuite adottando il contratto di lavoro occasionale<sup>21</sup>, inteso come: «[...] *il contratto median-*

---

*dice di diritto canonico, l’esercizio del ministero come definito nelle disposizioni emanate dalla Conferenza episcopale italiana. I sacerdoti che svolgono tale servizio hanno diritto a ricevere la remunerazione per il proprio sostentamento, nella misura indicata nel primo comma, da parte degli enti di cui agli articoli 33, lettera a) e 34, primo comma, per quanto da ciascuno di essi dovuto»; art. 25 «La remunerazione di cui agli articoli 24, 33, lettera a) e 34 è equiparata, ai soli fini fiscali, al reddito da lavoro dipendente. L’Istituto centrale opera, su tale remunerazione, le ritenute fiscali e versa anche, per i sacerdoti che vi siano tenuti, i contributi previdenziali e assistenziali previsti dalle leggi vigenti».*

<sup>20</sup> Sentenza n. 108 del 9.6.1977 e Ordinanza n. 592 del 29.12.1989.

<sup>21</sup> La nuova disciplina del lavoro occasionale distingue due tipi di utilizzatori: (i) le

te il quale un utilizzatore, di cui ai commi 6, lettera b), e 7, acquisisce, con modalità semplificate, prestazioni di lavoro occasionali o saltuarie di ridotta entità, entro i limiti di importo di cui al comma 1, alle condizioni e con le modalità di cui ai commi 14 e seguenti» (art. 54-bis, c. 13).

In via preliminare va segnalato che come già accadeva per il lavoro accessorio non rileva la natura subordinata od autonoma della prestazione lavorativa; deve invece trattarsi di attività lavorative che «vengono rese nel rispetto delle previsioni che regolano i contratti di lavoro introdotti dalla norma – Libretto Famiglia e Contratto di prestazione occasionale – e dei seguenti limiti economici, tutti riferiti all'anno civile di svolgimento della prestazione lavorativa [...]»<sup>22</sup>.

Rispetto al lavoro accessorio (ultima versione) per il quale rilevava solo l'importo che poteva essere erogato nell'anno<sup>23</sup>, per il lavoro occasionale ai limiti economici (si veda oltre) il legislatore ha aggiunto il requisito della "durata" che può assumere la forma, come detto, della occasionalità (un tempo che può anche essere prolungato – ma non così "lungo" da diventare abituale – ma che nell'anno non può ripetersi con frequenza) oppure della saltuarietà (un servizio di breve durata che però può ripetersi nell'anno). Poiché ad oggi non vi sono indicazioni autorevoli in ordine alla "durata" massima dei lavori che possono essere ricondotti al lavoro occasionale (fatto salvo il limite retributivo netto pari ad euro 2.500 annuali), occorre essere prudenti.

Il legislatore ha poi ritenuto necessario porre anche un limite al compenso che può essere erogato da un solo utilizzatore: per il comma 1 ciascun utilizzatore non può erogare più di 5.000 euro ogni anno, come ogni lavoratore non può percepire più di 5.000 euro ogni anno, ma un utilizzatore può erogare allo stesso lavoratore non più di 2.500 euro l'anno<sup>24</sup>.

---

persone fisiche, al di fuori di un'attività d'impresa o professionale, per provvedere ad alcune necessità familiari (si veda l'elenco del c. 10: piccoli lavori domestici, compresi lavori di giardinaggio, di pulizia o di manutenzione; assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con disabilità; insegnamento privato supplementare); (ii) gli altri soggetti, persone fisiche ed enti, a prescindere dal fatto d'impiegare i lavoratori occasionali all'interno di attività di impresa o di attività prive di carattere economico o commerciale (per es. le attività del *non profit* e le molte attività degli enti ecclesiastici, per es. oratorio, carità, servizi resi in modo gratuito).

<sup>22</sup> Circolare dell'INPS n. 107 del 5.7.2017.

<sup>23</sup> Circa 7.000 euro netti annui.

<sup>24</sup> La Circolare INPS n. 107/2017 così precisa la questione dei limiti economici: «a) per ciascun prestatore, con riferimento alla totalità degli utilizzatori, a compensi di importo complessivamente non superiore a 5.000 euro – art. 54-bis, comma 1, lett. a); b) per ciascun utilizzatore, con riferimento alla totalità dei prestatori, a compensi di importo complessivamente non superiore a 5.000 euro – art. 54-bis, comma 1, lett. b); c) per le prestazioni complessivamente rese da ogni prestatore in favore del medesimo utilizzatore, a compensi di importo non superiore a 2.500 euro - art. 54-bis, comma 1, lett. c)».

Se poi si considera che la retribuzione oraria netta minima è fissata dal legislatore in euro 9,00<sup>25</sup> (che equivale ad un costo orario lordo per l'utilizzatore pari ad euro 12,285<sup>26</sup>) risulta – come anche attesta il comma 20 – che il numero massimo di ore annuali che ciascun lavoratore può mettere a disposizione di uno stesso utilizzatore non sono superiori a 280.

Vi è anche un'ulteriore condizione posta dal legislatore (del tutto nuova rispetto al lavoro accessorio) che avrà una certa incidenza sull'uso di questo istituto: il comma 17 fa cenno al fatto che le ore continuative di servizio non possono eccedere il numero di 4 e, nel contempo, il compenso complessivo minimo (giornaliero?) non può essere inferiore ad euro 36. Non è immediato comprendere il significato di questa norma<sup>27</sup>; infatti non è chiaro se sarà possibile attivare un rapporto di lavoro giornaliero che prevede un compenso inferiore a 36 euro (corrispondenti a 4 ore, applicando la tariffa minima), tenuto presente che – comunque – non si potrà chiedere al lavoratore di prestare un servizio per più di 4 ore consecutive. Una prima risposta sarà data dalla Piattaforma dell'INPS che dovrà essere utilizzata per tutti gli adempimenti, compresa l'erogazione del compenso.

Per quanto riguarda i lavoratori, il legislatore ha ritenuto opportuno non escludere nessuna “condizione” personale del lavoratore (per es. l'età, l'eventuale stato di occupazione, la condizione di studente o pensionato): pertanto chiunque può prestare un servizio nella forma del lavoro occasionale<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> C. 16: «La misura minima oraria del compenso è pari a 9 euro, tranne che nel settore agricolo, per il quale il compenso minimo è pari all'importo della retribuzione oraria delle prestazioni di natura subordinata individuata dal contratto collettivo di lavoro stipulato dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Sono interamente a carico dell'utilizzatore la contribuzione alla Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, nella misura del 33 per cento del compenso, e il premio dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, di cui al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, nella misura del 3,5 per cento del compenso».

<sup>26</sup> L'importo è così determinato: euro 9,00 di compenso netto al lavoratore + euro 2,97 di contributi previdenziali INPS + euro 0,315 di premi assicurativi INAIL.

<sup>27</sup> Una richiesta di maggior chiarezza è emersa anche in sede di lavori parlamentari, come attesta la scheda di lettura n. 2853 del 6.6.2017: «In base alla formulazione del comma 17, lettera e), sembrerebbe che la piattaforma informatica INPS (a cui occorre accedere in via preventiva, cfr. infra) non accetti un ricorso a prestazioni occasionali (nell'ambito del contratto in esame) con un compenso inferiore a 36 euro (relativo anche a più giornate e fatto salvo il suddetto importo orario specifico per il settore agricolo) né di durata superiore a 4 ore continuative (nell'arco di una giornata). Potrebbe essere ritenuta opportuna una formulazione più chiara al riguardo».

<sup>28</sup> Ai sensi del c. 5 è vietato ad un dipendente (lavoro subordinato o collaborazione coordinata e continuativa) prestare altri servizi al proprio datore di lavoro nella forma del lavoro occasionale, fino a 6 mesi dopo rispetto alla cessazione del rapporto di lavoro o collaborazione.

Un'agevolazione è stata però introdotta dal comma 8 a favore di: (i) titolari di pensione di vecchiaia o di invalidità, (ii) giovani con meno di venticinque anni di età, se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso un istituto scolastico di qualsiasi ordine e grado ovvero a un ciclo di studi presso l'università, (iii) persone disoccupate, ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, (iv) percettori di prestazioni integrative del salario, di reddito di inclusione (REI) ovvero di altre prestazioni di sostegno del reddito. Per queste categorie di prestatori solo il 75% del compenso netto pagato dall'utilizzatore concorre a determinare il limite massimo di euro 2.500 erogabile al medesimo prestatore nell'anno<sup>29</sup>.

Per quanto riguarda, invece, l'utilizzatore, il legislatore ha ritenuto necessario vietare l'uso del lavoro occasionale agli enti che già impiegano un numero di lavoratori subordinati a tempo indeterminato superiore a 5<sup>30</sup>.

Un nuovo vincolo – almeno per gli enti ecclesiastici – è l'onere di comunicare all'INPS con almeno un'ora di anticipo l'inizio di ciascuna prestazione che sarà resa nella giornata. Considerato che occorre anche precisare il termine della prestazione, è evidente che occorrerà prestare molta attenzione alla programmazione del servizio al fine di non incorrere in situazioni "spiacevoli"<sup>31</sup>.

Da ultimo, rispetto al lavoro accessorio, si riducono le modalità per retribuire il lavoratore in quanto occorre utilizzare la Piattaforma predisposta dall'INPS<sup>32</sup> come prescritto dal comma 12: entro il giorno 3 del mese successivo l'utilizzatore deve liquidare/dichiarare il compenso complessivo maturato, ed entro il giorno 15 l'INPS provvederà ad accreditare il compenso

---

<sup>29</sup> Così precisa la Circolare INPS n. 107/2017: «*Ai fini del rispetto dei limiti di compenso annuo riferiti a ciascun utilizzatore con riguardo alla totalità dei prestatori – lettera b) – la misura del compenso è calcolata sulla base del 75% del suo effettivo importo per le seguenti categorie di prestatori: [...]. Pertanto, i limiti di compenso complessivo, di cui alle lettere a) e c) del comma 1, riferiti a ciascun singolo prestatore, sono sempre da considerare nel loro valore nominale. Diversamente, un singolo utilizzatore, ai fini del rispetto del limite economico di cui alla lettera b) del comma 1, potrà computare nella misura del 75% i compensi erogati a favore dei lavoratori appartenenti alle categorie sopra indicate*».

<sup>30</sup> Il c. 14 prevede anche altri casi di esclusione che, però, hanno una rilevanza non più che minima per l'ente ecclesiastico.

<sup>31</sup> La piattaforma predisposta dall'INPS chiarirà se sarà possibile correggere – ed entro quali limiti – il termine finale del servizio. Si tenga presente che la sanzione in caso di mancata comunicazione non è lieve: ai sensi del c. 20 è previsto il pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria «*di una somma da euro 500 a euro 2.500 per ogni prestazione lavorativa giornaliera per cui risulta accertata la violazione*».

<sup>32</sup> Per disporre delle somme necessarie per pagare il compenso maturato, l'utilizzatore deve accreditare gli importi sulla propria posizione INPS attraverso un sistema di pagamento elettronico (*in primis* con il modello F24 e le altre modalità che nel tempo saranno ammesse dalla Piattaforma INPS).

sul conto corrente indicato dal lavoratore o – in mancanza di conto corrente – spedendo un bonifico bancario domiciliato pagabile presso la rete di Poste Italiane.

In sintesi.

Per quanto riguarda l'ente ecclesiastico il nuovo lavoro occasionale:

- non consente più l'uso di *voucher* cartacei,
- riduce a 280<sup>33</sup> il numero di ore annue che un medesimo lavoratore può prestare ad un medesimo utilizzatore,
- impone di comunicare l'inizio della prestazione giornaliera con almeno un'ora di anticipo,
- determina un compenso orario netto minimo pari ad euro 9 (il relativo costo azienda orario è pari ad euro 12,285),
- non consente di chiedere prestazioni di durata superiore a 4 ore continuative,
- si attende di comprendere il senso del compenso minimo di euro 36 (per ciascun giorno o per ciascuna liquidazione),
- in riferimento alla sicurezza dei luoghi di lavoro prevede un adempimento minimo se l'impiego del lavoratore avviene al di fuori del contesto d'impresa (art. 3, c. 8 e art. 21 del D.Lgs. 9.4.2008, n. 81<sup>34</sup>),
- per il lavoratore il reddito percepito con il lavoro occasionale è esente da imposizione fiscale, non incide sul suo stato di disoccupato ed è computabile ai fini della determinazione del reddito necessario per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno (c. 4).

---

<sup>33</sup> Se il prestatore rientra nelle categorie indicate dal c. 8 dell'art. 54-*bis*, considerando che per raggiungere il limite di euro 2.500 si computa solo il 75% del compenso erogato, le ore che possono essere rese al medesimo utilizzatore sono circa 370.

<sup>34</sup> Art. 3, D.Lgs. 81/2008 «8. *Nei confronti dei lavoratori che effettuano prestazioni di lavoro accessorio [n.d.a. lavoro occasionale], le disposizioni di cui al presente decreto e le altre norme speciali vigenti in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori si applicano nei casi in cui la prestazione sia svolta a favore di un committente imprenditore o professionista. Negli altri casi si applicano esclusivamente le disposizioni di cui all'articolo 21. Sono comunque esclusi dall'applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto e delle altre norme speciali vigenti in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori i piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresi l'insegnamento privato supplementare e l'assistenza domiciliare ai bambini, agli anziani, agli ammalati e ai disabili*»; art. 21, *Disposizioni relative ai componenti dell'impresa familiare di cui all'articolo 230-bis del codice civile e ai lavoratori autonomi*: «1. *I componenti dell'impresa familiare di cui all'articolo 230-bis del codice civile, i lavoratori autonomi che compiono opere o servizi ai sensi dell'articolo 2222 del codice civile, i coltivatori diretti del fondo, i soci delle società semplici operanti nel settore agricolo, gli artigiani e i piccoli commercianti devono: a) utilizzare attrezzature di lavoro in conformità alle disposizioni di cui al titolo III; b) munirsi di dispositivi di protezione individuale ed utilizzarli conformemente alle disposizioni di cui al titolo III; c) munirsi di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotogra-*

### 3. I CONTRATTI CHE POSSONO SOSTITUIRE IL LAVORO ACCESSORIO

Pur avendo introdotto una nuova disciplina per le situazioni di lavoro definite con l'aggettivo "occasionale", considerato che i vincoli introdotti dal legislatore impediscono di ricondurre a tale istituto molti rapporti precedentemente retribuiti con i *voucher* del "lavoro accessorio"<sup>35</sup>, è necessario illustrare le altre forme contrattuali che l'ordinamento del diritto del lavoro offre agli enti ecclesiastici che hanno la necessità di affidare incarichi e servizi retribuiti.

Sul tema l'Avvocatura della Curia di Milano ha promosso lo scorso 6 maggio un convegno presso l'Aula Magna dell'Università del Sacro Cuore di Milano e le *slides* presentate sono pubblicate sulla pagina [www.chiesadimilano.it/avvocatura](http://www.chiesadimilano.it/avvocatura).

Certo l'abrogazione del "lavoro accessorio" è stata una scossa di bassa intensità se si guardano i numeri complessivi delle persone coinvolte e i valori economici complessivi in gioco; gli effetti sono invece deflagranti se si misurano assumendo come parametro l'impatto avuto sulla vita degli enti *non profit* che più di tutti avevano imparato ad utilizzare i *voucher* per retribuire una platea di persone e prestazioni che frequentemente non erano (e non sono) in grado di accedere al mercato del lavoro subordinato a tempo indeterminato<sup>36</sup>.

Così gli amministratori degli enti ecclesiastici sono alla ricerca di altre

---

*fia, contenente le proprie generalità, qualora effettuino la loro prestazione in un luogo di lavoro nel quale si svolgano attività in regime di appalto o subappalto. 2. I soggetti di cui al comma 1, relativamente ai rischi propri delle attività svolte e con oneri a proprio carico hanno facoltà di: a) beneficiare della sorveglianza sanitaria secondo le previsioni di cui all'articolo 41, fermi restando gli obblighi previsti da norme speciali; b) partecipare a corsi di formazione specifici in materia di salute e sicurezza sul lavoro, incentrati sui rischi propri delle attività svolte, secondo le previsioni di cui all'articolo 37, fermi restando gli obblighi previsti da norme speciali».*

<sup>35</sup> Alcuni esempi possono aiutare a percepire la distanza tra i casi ricondotti al lavoro accessorio e quelli che potranno essere disciplinati con il nuovo lavoro occasionale: a) gli enti ecclesiastici che hanno più di cinque lavoratori subordinati a tempo indeterminato non possono utilizzare il lavoro occasionale (in Diocesi di Milano su 1100 parrocchie, circa 230 gestiscono una scuola dell'infanzia: è assai probabile che queste parrocchie non potranno utilizzare il lavoro occasionale neppure per le attività di oratorio o caritative); b) gli enti ecclesiastici non possono erogare ad un lavoratore più di 2.500 euro netti, pari a 280 ore di lavoro annuali (questo limite impedisce di retribuire con il lavoro occasionale gli educatori che in molti casi rendono possibile mantenere aperti gli oratori durante il periodo scolastico e, soprattutto, durante i mesi di giugno e luglio).

<sup>36</sup> L'auspicio è che il legislatore presti maggior attenzione agli enti che – quasi sempre al di fuori delle attività commerciali – necessitano di forme giuridiche agili e a basso impatto burocratico per retribuire quelle collaborazioni che solo sopportando alti costi burocratici o eccessive rigidità potrebbero essere ricondotte al lavoro subordinato a tempo determinato *part-time*. Nel prosieguo dell'articolo si evidenzieranno gli adempimenti burocratici connessi al lavoro subordinato che possono essere

figure contrattuali per retribuire le figure finora pagate con i *voucher* e non ammesse alla disciplina del nuovo “Lavoro Occasionale” Ad un giudizio superficiale potrebbe sembrare che tale ricerca non sia eccessivamente difficoltosa; tuttavia ciò che rende delicata l’individuazione del tipo di contratto sono le peculiarità dei servizi richiesti dagli enti ecclesiastici (in particolare le mansioni e l’orario di lavoro settimanale diversificato e frequentemente concentrato nei giorni di sabato e domenica)<sup>37</sup> e la limitata quantità di lavoro giornaliero/settimanale (o la frequenza) di cui si ha necessità<sup>38</sup>.

La rassegna dei contratti utilizzabili dagli enti ecclesiastici si è concentrata su quattro tipologie<sup>39</sup>:

- a) il lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato,
- b) il lavoro autonomo (occasionale o professionale),
- c) le collaborazioni coordinate e continuative,
- d) l’appalto (genuino) di servizi.

Al fine di evitare equivoci va subito segnalato che queste quattro opportunità non sono in grado (i) né di assorbire completamente il vuoto creato con l’abrogazione dei *voucher* (ii), né di poterlo fare con la medesima semplicità o con il medesimo “costo azienda”.

---

affrontati solo da enti dotati di una struttura amministrativa professionalizzata, i cui costi fissi la rendono però insostenibile per gli enti che necessitano solo di poche collaborazioni retribuite e per un carico orario mensile piuttosto contenuto.

<sup>37</sup> Un esempio: il sacrestano avrebbe potuto essere equiparato ad un custode o ad un portiere; è di tutta evidenza che tale riduzione avrebbe sfigurato la peculiarità di questo collaboratore ecclesiale. Per questo motivo si è giunti a stipulare un particolare CCNL. Un’altra figura che mal sopporta la riconduzione a solo apparentemente analoghe figure ben conosciute dai CCNL è l’educatore di oratorio. Si tratta infatti di una funzione educativa del tutto singolare in quanto ha come oggetto la formazione cristiana dei bambini e dei ragazzi; per questo motivo la decisione di inquadrarla per esempio tra gli “educatori di convitto” dell’art. 39 del CCNL Agidae dovrebbe porre “qualche” interrogativo agli amministratori degli enti ecclesiastici (*in primis* vescovi e parroci) in quanto l’ambito di lavoro per queste figure sarebbe quello che la L. 222/1985 definisce di “religione o culto” (art. 16, lett. a) e l’Accordo di Revisione del Concordato Lateranense riserva all’autorità ecclesiastica. Per essere chiari: si potrebbe verificare una contrapposizione insanabile tra il diritto del lavoratore di continuare a svolgere le mansioni di competenza con l’autonomia prevista dal contratto e il dovere/diritto del vescovo/parroco di poter strutturare in modo diverso l’attività educativa cristiana (tempi, modalità, iniziative, figure, ruoli) rivolta ai bambini e ai ragazzi delle parrocchie.

<sup>38</sup> La pulizia degli ambienti parrocchiali non ha nell’anno una regolarità simile a quella di una struttura aziendale; il servizio di segreteria parrocchiale non ha un’intensità simile a quella di un professionista ma risponde ai ritmi e alle attività proprie della parrocchia ... piuttosto variabili.

<sup>39</sup> Con ciò non si vuole escludere il ricorso ad altre figure contrattuali, quali: la somministrazione di lavoro, il lavoro a chiamata e il “distacco” (il cui utilizzo è, però, assai limitato per l’ente ecclesiastico, dovendosi rinvenire un interesse – né generico, né unilaterale – del distaccante).

Pur non trascurando il fatto che il “costo azienda” ha un’incidenza non marginale sulle scelte degli amministratori degli enti ecclesiastici (soprattutto a motivo del cosiddetto cuneo fiscale e contributivo e dei costi fissi connessi alla gestione<sup>40</sup> dei comuni contratti di lavoro), il maggior ostacolo è costituito dagli adempimenti burocratici richiesti per gestire il contratto di lavoro subordinato e le collaborazioni coordinate e continuative.

Pur con questi limiti ed oneri, gli amministratori degli enti ecclesiastici non possono che cercare di ricondurre a queste quattro ipotesi i casi di lavoro accessorio attivi alla data del 17 marzo 2017.

Questo processo di riqualificazione dei contratti (dai *voucher* ai contratti più tradizionali) non può essere delegato ai consulenti e agli uffici che gestiscono gli adempimenti burocratici dei contratti, in quanto esige che prima siano individuati con attenzione i servizi e le modalità che sono alla base del “mansionario” che la parrocchia intende affidare al collaboratore retribuito. Riprendendo il caso del sacrestano, un generico consulente potrebbe non rilevare difficoltà ad inquadrarlo come semplice custode; oppure il caso del responsabile delle attività educative in oratorio ricondotto alla funzione di educatore di colonie e soggiorni di cui all’articolo 34 del CCNL Fism.

In alcuni casi l’opera previa, tesa a precisare le competenze, deve anche considerare l’intenzione del datore di lavoro di affidare al lavoratore mansioni promiscue (il servizio di segreteria la mattina e il pomeriggio la cura del cortile dell’oratorio; oppure ancora la pulizia della scuola parrocchiale e la manutenzione ordinaria delle strutture parrocchiali, oppure la funzione di sacrestano la mattina e la pulizia degli ambienti parrocchiali il pomeriggio). Chi conosce il diritto del lavoro non può non rilevare che già cominciano ad apparire le prime complessità che, talvolta, non trovano completa accoglienza negli istituti ordinari.

Un’ultima (per ora) complessità è data dal fatto che alcune parrocchie (affidate al medesimo parroco) hanno necessità di poter retribuire uno o più collaboratori che presteranno servizio a favore di ciascuna parrocchia: incombe su questo progetto il pericolo della “somministrazione illecita” o del “distacco” privo dei necessari requisiti.

In questo orizzonte è davvero importante che l’analisi della situazione sia svolta in sinergia dall’amministratore dell’ente ecclesiastico (parroco), il servizio buste paga (per definire il costo azienda) e un giurista del lavoro<sup>41</sup> (per costruire un contratto che sia valido e resista al rischio di essere riqualificato in caso di contestazione).

---

<sup>40</sup> Il riferimento è al costo del servizio paghe e contributi, del RSPP e a quello relativo alla elaborazione del DVR quando la parrocchia non ha già altri lavoratori.

<sup>41</sup> Gli uffici delle Curie diocesane possono svolgere un prezioso lavoro di supporto, in quanto assommano competenze pastorali-ecclesiali e tecniche.



#### 4. IL CONTRATTO DI LAVORO SUBORDINATO (PART-TIME O A TEMPO PIENO)

Il legislatore da tempo ribadisce che il contratto di lavoro subordinato sia la forma ordinaria del contratto di lavoro<sup>42</sup> in quanto quello più ricco di tutele per il lavoratore, e in linea di massima si può ritenere che quasi tutte le mansioni/funzioni possano essere disciplinate da questo tipo contrattuale.

In forza di questo contratto il lavoratore si impegna a mettere a disposizione del datore di lavoro il suo tempo e le sue abilità<sup>43</sup> secondo quanto previsto nella lettera di assunzione (orario e mansioni), senza però escludere che gli venga riconosciuta una (crescente) autonomia in funzione del ruolo affidatogli all'interno dell'organizzazione (si veda la figura del funzionario). Da qui il grande rilievo dell'esercizio del potere organizzativo del datore di lavoro che, invece, è assente nel lavoro autonomo e assai limitato (soprattutto nella fase dello svolgimento del contratto) nelle collaborazioni coordinate e continuative.

Tradizionalmente nel contratto di lavoro subordinato è limitato il potere del datore di lavoro di risolverlo unilateralmente; seppur non in misura identica tale vincolo è rimasto anche per i contratti stipulati ai sensi del *Jobs Act* (D.Lgs. n. 81/2015) e non più soggetti alla L. n. 604/1966 (e alla relativa parte dello Statuto dei Lavoratori)<sup>44</sup>.

Il lavoro subordinato potrebbe avere anche un termine finale (di norma non oltre i 36 mesi) o essere a tempo indeterminato: proprio in riferimento a quest'ultimo caso si colloca con particolare intensità la questione della legittimità dell'eventuale risoluzione unilaterale del rapporto.

Infine, per quanto riguarda la disciplina puntuale del singolo contratto di lavoro, la tradizione giuridica ha ritenuto opportuno affidare la definizione delle regole non solo alle parti interessate ma anche alle parti sociali, attraverso la stipula dei contratti collettivi nazionali di lavoro, al fine di assicurare un buon equilibrio di diritti e doveri, opportunità e vincoli. Il CCNL si pone, dunque, come “guardiano” delle regole e delle condizioni minime (o ordina-

---

<sup>42</sup> L'art. 1, c. 1 del D.Lgs. n. 81/2015 così dispone: «Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro».

<sup>43</sup> R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, Giuffrè, 2015, 359 «Pertanto, al pari di quanto accade in numerosi altri ordinamenti, essenza della subordinazione è che il lavoratore subordinato si obblighi non a svolgere una certa opera o un certo servizio (*locatio operis*), conservando una libertà di fondo su come, dove e quando eseguirli, come nel lavoro autonomo, ma semplicemente a mettere a disposizione le proprie energie lavorative, cioè a prestare un lavoro astratto composto da una dose indefinita di opere (*locatio operarum*), che diviene concreto – e con ciò concretamente dovuto – nel momento in cui l'imprenditore, esercitando il potere direttivo, gli prescrive che cosa fare, e come, dove e quando farlo».

<sup>44</sup> Sebbene la risoluzione unilaterale dei contratti stipulati in vigore del *Jobs Act* sia in alcuni casi meno vincolata (seppur sempre onerosa), resta il fatto che per un ente ecclesiastico il licenziamento (soprattutto non per giusta causa) rimane una soluzione praticata “più sulla carta” che nella realtà.

rie) che le parti devono osservare a prescindere dai rispettivi “*desiderata*”: pertanto non tutto può essere concordato (derogato) dalle parti<sup>45</sup>. Riguardo al CCNL da applicare va segnalato che, salvo in particolari casi<sup>46</sup>, l’ente ecclesiastico non è vincolato ad un contratto particolare; nel contempo – come già accennato – non tutti i CCNL possono essere utilizzati, dato che alcune norme sono state costruite avendo presenti le mansioni e l’orario di lavoro e sono dunque poco compatibili con le particolari mansioni e gli orari di lavoro di cui necessita nel caso specifico l’ente ecclesiastico<sup>47</sup>.

Questa rapidissima evocazione di alcuni dei tratti caratteristici del lavoro subordinato aiuta l’amministratore dell’ente ecclesiastico a valutare con attenzione gli effetti (i pro e i contro) della decisione di stipulare un contratto di lavoro subordinato per soddisfare l’esigenza di poter disporre di un collaboratore retribuito.

Accanto ai profili sostanziali del rapporto di lavoro subordinato sopra rappresentati è, però, necessario aver coscienza anche degli adempimenti formali prescritti in particolare dalla normativa tributaria e previdenziale in quanto “esigono” che il datore di lavoro sia assistito con continuità da un professionista (lo studio paghe) ... e dunque implicano che si sostenga un costo in termini economici e in riferimento ad un minimo di organizzazione di cui deve dotarsi anche l’ente ecclesiastico.

Premesso che ancor prima di sottoscrivere un contratto di lavoro è necessario che l’amministratore di un ente ecclesiastico sia aiutato a individuare la forma più adeguata rispetto alle proprie esigenze, il primo adempimento è relativo alla stesura della lettera di assunzione e alla elaborazione del Documento di Valutazione dei Rischi e alla nomina del Responsabile per il servizio di prevenzione e protezione ex decreto legislativo n. 81/2008<sup>48</sup>. Per quanto si parta sempre da un *format* è necessario che la sua redazione consideri tutte le peculiarità che meritano di essere oggetto di un impegno reciproco, data la particolarità dell’ente ecclesiastico e dei contesti nei quali si inserirà il lavoratore subordinato.

---

<sup>45</sup> Per es. il compenso orario non può essere inferiore a quello previsto dal CCNL, le mansioni non possono essere modificate oltre certi limiti, l’orario di lavoro non può eccedere certi limiti o essere eccessivamente frammentato, l’autonomia è proporzionale al livello delle mansioni.

<sup>46</sup> CCNL FISM, AGIDAE, UNEBA, solo se applicati all’ambito cui si riferiscono.

<sup>47</sup> Per es. potrebbe essere contestato applicare l’orario di lavoro di 44 ore previsto dal CCNL dei sacrestani ad un segretario parrocchiale; così pure potrebbe essere incongruo applicare l’orario settimanale di 32 ore (previsto per le insegnanti del CCNL FISM) al manutentore. Permane detta scarsa compatibilità anche quando il lavoratore si dichiara d’accordo nell’applicare le regole comuni di un particolare CCNL.

<sup>48</sup> Ai sensi dell’art. 17, che tratta degli obblighi del datore di lavoro non delegabili, si afferma che: «1. Il datore di lavoro non può delegare le seguenti attività: a) la valutazione di tutti i rischi con la conseguente elaborazione del documento previsto dall’articolo 28; b) la designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi».

Dopo aver sottoscritto la lettera di assunzione il datore di lavoro deve informare l'ufficio paghe – previamente incaricato<sup>49</sup> – affinché possa provvedere sia agli adempimenti richiesti una sola volta, sia a quelli richiesti con periodicità.

### Tabella di sintesi degli adempimenti e dei soggetti cui competono

<b>Adempimenti civili, fiscali e previdenziali</b>	<b>Soggetto che si assume l'obbligo di adempiervi</b>
Valutazione circa il tipo di contratto che meglio risponde alle attese dell'ente ecclesiastico	Amministratore dell'ente ecclesiastico (parroco) + servizio paghe + giurista del lavoro (uffici di Curia). Per alcuni enti ecclesiastici la stipula di un contratto di lavoro subordinato potrebbe essere considerato atto di amministrazione straordinaria che impone all'amministratore (parroco) di chiedere l'autorizzazione canonica dell'Ordinario <sup>50</sup>
Predisposizione e sottoscrizione della lettera di assunzione	Servizio paghe + giurista del lavoro (e/o uffici di Curia) + parroco
Elaborazione del DVR e nomina del RSPP (D.Lgs. n. 81/2008), nonché informazione e formazione del lavoratore	Parroco e professionista dotato delle prescritte competenze
Richiesta del certificato casellario giudiziario (lavoro con minori)	Parroco e dipendente (delegato a presentare la richiesta alla Cancelleria del Tribunale e a ritirare il certificato)
Comunicazione telematica di assunzione (Modello UNILAV)	Servizio paghe

<sup>49</sup> Anche la scelta dell'ufficio paghe deve essere assunta con attenzione, in quanto è indispensabile che il responsabile possieda le nozioni minime di diritto degli enti ecclesiastici e abbia chiara percezione che le attività realizzate al di fuori dell'attività d'impresa esigono che niente del contratto di lavoro sia dato per scontato. Alla luce di questa professionalità che l'ente ecclesiastico esige, è importante che l'incarico sia conferito per iscritto, anche quando fosse assunto gratuitamente: infatti una precisa indicazione dei servizi che l'ufficio si impegna a garantire all'ente ecclesiastico è motivo di rassicurazione per il suo amministratore.

<sup>50</sup> Così è per gli enti ecclesiastici soggetti al Vescovo di Milano, ex D.A. n. 707/2014.

Apertura posizione INPS e INAIL	Servizio paghe
Tenuta del Libro Unico del Lavoro – LUL	Servizio paghe
Elaborazione busta paga mensile	Servizio paghe
Mod. F24: versamento ritenute IR-PEF e contributi INPS	Servizio paghe (con delega Parroco)
Mod. F24: liquidazione premio INAIL	Servizio paghe (con delega Parroco)
Mod. F24: versamento IRAP	Servizio paghe (con delega Parroco)
Invio all'INPS del modello UNIE-MENS.	Servizio paghe
Invio all'INAIL della dichiarazione delle retribuzioni	Servizio paghe
Elaborazione certificazione Unica dei redditi – Modello CU	Servizio paghe
Invio dichiarazione del sostituto d'imposta – Mod. 770	Servizio paghe
Invio dichiarazione IRAP – Mod. IRAP	Servizio paghe

Per quanto riguarda il costo economico del contratto di lavoro subordinato occorre considerare anzitutto il minimo retributivo previsto dal CCNL (che può articolarsi in diverse voci, indisponibili alla volontà delle parti).

In secondo luogo le parti potrebbero concordare la previsione di un importo (mensile, annuale) quale “superminimo individuale” che può essere “riassorbibile”, nel senso che andrà ad essere ridotto (fino a scomparire) in occasione dell’aumento delle voci del minimo retributivo, oppure “non riassorbibile”, nel senso che continuerà a garantire un compenso maggiore anche in occasione di futuri aumenti del compenso minimo del CCNL. La differenza non è insignificante, se proiettata nell’orizzonte di una durata lunga del contratto<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Questa voce è utilizzata soprattutto quando il dipendente ha già un rapporto di la-

Soprattutto chi non tratta abitualmente i contratti di lavoro tende a ragionare non sul costo orario lordo (previsto dai CCNL) ma sul netto percepito dal lavoratore. Certamente anche questo profilo merita di essere considerato, tuttavia non è semplice passare dal compenso lordo al compenso netto. Occorre infatti considerare che oltre allo stipendio determinato dal CCNL vi sono altre due voci che fanno aumentare l'onere economico per il datore di lavoro (contributi previdenziali e premi assicurativi, oltre all'IRAP) e una voce che riduce l'importo a favore del lavoratore (oneri fiscali)<sup>52</sup>.

Da ultimo occorre anche considerare il costo per il servizio paghe e il compenso dovuto al RSPP.

Tenendo presente la tipologia degli elementi di costo indicati è certo che un contratto di lavoro subordinato *part-time* debba sopportare costi fissi piuttosto gravosi che lo rendono oggettivamente meno conveniente. Tuttavia in alcuni casi sarà l'unica opzione possibile per l'ente ecclesiastico.

## 5. IL LAVORO AUTONOMO, OCCASIONALE O PROFESSIONALE

Accanto e contrapposto al lavoro subordinato si colloca il rapporto di lavoro autonomo che l'articolo 2222 del codice civile così definisce: «*Quando una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente, [...]*».

«[...] *senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente*»: questa è la differenza più significativa rispetto al rapporto di lavoro subordinato; in altri termini, nel lavoro autonomo è presupposto inderogabile la facoltà del lavoratore di organizzare in autonomia modi, tempi e luoghi del suo lavoro, dovendo egli assicurare solo – si fa per dire – la realizzazione dell'opera concordata con il committente (così si definisce colui che nel lavoro subordinato è il datore di lavoro)<sup>53</sup>.

Proprio per questo elemento caratteristico non tutti i servizi/lavori possono essere disciplinati nella forma del lavoro autonomo in quanto, come detto, è necessario che la loro realizzazione implichi "ontologicamente" l'au-

---

voro in corso e accetta di essere assunto dall'ente ecclesiastico purché non vengano meno i *benefit* previsti dal precedente contratto (di solito a motivo del diverso CCNL applicabile).

<sup>52</sup> Al termine dell'articolo si trova una tabella che con la necessaria approssimazione evidenzia l'incidenza del "cuneo".

<sup>53</sup> R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, Giuffrè, 2015, 381 «[...] *il contratto di lavoro autonomo senza ulteriori aggettivi, che è definito dall'art. 2222. c.c., come quel contratto con cui "una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con un lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente"*».

tonomia organizzativa del lavoratore (e, di contro, rifiuti l'etero-organizzazione dell'opera lavorativa)<sup>54</sup>.

Per disposizione legislativa assumono la forma del lavoro autonomo le professioni intellettuali, quelle artistiche e quelle dei professionisti iscritti ad ordini ed albi<sup>55</sup>. L'elenco non è però esaustivo; tuttavia la prassi (anche giurisprudenziale) attesta che più ci si allontana da questi casi tipici e consolidati più ci si inoltra in territori ricchi di "incertezze" ove può non essere semplice aver sicurezza in ordine all'esistenza del carattere dell'autonomia organizzativa nel caso concreto. Purtroppo anche l'ausilio offerto dai precedenti giurisprudenziali è parziale e potrebbe non consentire di superare questa alea poiché le circostanze e le modalità che caratterizzano il caso considerato dai giudici potrebbero mancare o essere presenti solo in modo parziale nel caso oggetto della analisi previa.

Questa analisi previa – per quanto non semplice – rimane però decisiva in quanto qualora (*ex post*) dovesse essere accertata dal giudice la carenza della necessaria autonomia, il contratto di lavoro (considerato dal committente come "autonomo") sarebbe riqualificato come rapporto di lavoro subordinato, con tutti gli effetti giuridici che ne conseguono (*in primis*: la stabilità del posto di lavoro, l'applicazione del CCNL, il ricalcolo dei compensi erogati alla luce dei minimi retributivi, il diritto a svolgere determinate mansioni).

Per questo motivo l'amministratore dell'ente ecclesiastico non può rifuggire la propria responsabilità di descrivere con puntualità quali mansioni vuole affidare al lavoratore, quali utilità attende dal suo lavoro, quali spazi di autonomia reale riconosce al lavoratore...

L'opera di analisi svolta dall'amministratore dell'ente ecclesiastico – che non può delegare ai professionisti, ma deve svolgere con il loro aiuto – trova, poi, nell'ordinamento giuridico uno strumento capace di dare ad essa solidità, anche in vista di possibili contenziosi: si tratta della cosiddetta "certificazione dei contratti di lavoro" introdotta dagli articoli 75-81 del decreto

---

<sup>54</sup> Come si vedrà in seguito, alcuni lavori possono svolgersi ed assicurare un'utilità per il datore di lavoro solo se questi esercita il cosiddetto potere gerarchico/organizzativo; in altre parole il lavoratore opera eseguendo le indicazioni del datore di lavoro (per es. i comuni servizi di segreteria). Non deve trarre in inganno il fatto che per alcuni lavori è solo apparente l'assenza dell'esercizio del potere organizzativo del datore di lavoro; è il caso delle mansioni che prevedono la ripetitività delle azioni (per es. le attività di pulizia o quelle di portierato): proprio la loro alta standardizzazione rende inutile un quotidiano intervento del datore di lavoro per riorganizzare il lavoro; ciò non toglie che rimangano espressione di lavoro subordinato, in quanto i lavoratori devono eseguire le mansioni nei modi indicati una volta per sempre dal datore di lavoro.

<sup>55</sup> Art. 2230 cod. civ. «*Il contratto che ha per oggetto una prestazione di opera intellettuale è regolato dalle norme seguenti e, in quanto compatibili con queste e con la natura del rapporto, dalle disposizioni del Capo precedente. Sono salve le disposizioni delle leggi speciali*».

legislativo n. 275/2003 (Legge Biagi). In forza dell'avvenuta certificazione del singolo contratto di lavoro/collaborazione «1. *Gli effetti dell'accertamento dell'organo preposto alla certificazione del contratto di lavoro permangono, anche verso i terzi, fino al momento in cui sia stato accolto, con sentenza di merito, uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili ai sensi dell'articolo 80, fatti salvi i provvedimenti cautelari.* 2. *Gli effetti dell'accertamento dell'organo preposto alla certificazione del contratto di lavoro, nel caso di contratti in corso di esecuzione, si producono dal momento di inizio del contratto, ove la commissione abbia appurato che l'attuazione del medesimo è stata, anche nel periodo precedente alla propria attività istruttoria, coerente con quanto appurato in tale sede. In caso di contratti non ancora sottoscritti dalle parti, gli effetti si producono soltanto ove e nel momento in cui queste ultime provvedano a sottoscriverli, con le eventuali integrazioni e modifiche suggerite dalla commissione adita*» (art. 79).

Diversamente dal lavoro subordinato, il lavoro autonomo implica – quasi naturalmente – l'esistenza di un termine temporale che, però, non esclude/vieta la possibilità di rinnovare il rapporto con il medesimo professionista<sup>56</sup>; è dunque assente la indeterminatezza della scadenza che invece caratterizza ordinariamente il lavoro subordinato («*Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro*», art. 1, D.Lgs. n. 81/2015).

Anche la determinazione del compenso avviene con modalità profondamente differenti rispetto alla retribuzione del lavoro subordinato in quanto non esistono minimi retributivi orari e gli istituti delle ferie, della 13° e del TFR: il compenso è, infatti, oggetto di libera contrattazione tra le parti<sup>57</sup>. Tuttavia, proprio la tradizionale assenza di norme a tutela del lavoratore (*in pri-*

---

<sup>56</sup> Tale possibilità è ammessa quando si tratta di un rapporto di lavoro autonomo genuino; al contrario nei casi di rapporto di lavoro subordinato camuffato in lavoro autonomo proprio la continuità del rapporto è un fatto che può indicare l'esistenza di una subordinazione.

<sup>57</sup> Il recente D.Lgs. n. 81 del 22.5.2017, *Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale*, ha introdotto una norma che tende a limitare in alcuni casi l'autonomia delle parti in quanto nei fatti solo formale e fonte di possibili abusi a danno del lavoratore autonomo: «1. *Si considerano abusive e prive di effetto le clausole che attribuiscono al committente la facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto o, nel caso di contratto avente ad oggetto una prestazione continuativa, di recedere da esso senza congruo preavviso nonché le clausole mediante le quali le parti concordano termini di pagamento superiori a sessanta giorni dalla data del ricevimento da parte del committente della fattura o della richiesta di pagamento.* 2. *Si considera abusivo il rifiuto del committente di stipulare il contratto in forma scritta.* 3. *Nelle ipotesi di cui ai commi 1 e 2 il lavoratore autonomo ha diritto al risarcimento dei danni, anche promuovendo un tentativo di conciliazione mediante gli organismi abilitati.* 4. *Ai rapporti contrattuali di cui al presente capo si applica, in quanto compatibile, l'articolo 9 della legge 18 giugno 1998, n. 192, in materia di abuso di dipendenza economica*». Questo nuovo principio deve essere attenta-

*mis* per il caso di malattia, infortuni e maternità<sup>58</sup>) implica che la determinazione del compenso lordo complessivo ne tenga conto. Connesso al tema del compenso vi è quello della previdenza; per disposizioni normative sono a carico del committente una quota degli oneri previdenziali e dei contributi assicurativi (cf Casse Professionali)<sup>59</sup>.

Assai semplificata è la fase di pagamento del compenso; tenuto conto che non esistono vincoli inderogabili circa la frequenza dei pagamenti (si fa riferimento agli accordi tra le parti), è onere del professionista emettere fattura, al ricevimento della quale il committente dovrà provvedere al pagamento del compenso al netto delle ritenute fiscali che per legge devono essere operate (e versate all'erario). Una voce piuttosto frequente nelle fatture è relativa alle spese documentate e anticipate dal lavoratore autonomo nel corso dell'opera professionale.

Considerato che il committente deve provvedere soltanto al pagamento della fattura e al versamento della ritenuta fiscale operata, per gestire il lavoro autonomo non è indispensabile l'ausilio di uno studio paghe ma è necessaria almeno la collaborazione di un commercialista (per il versamento delle ritenute fiscali e per la predisposizione della dichiarazione annuale 770).

Sempre in riferimento alle peculiarità fiscali del lavoro autonomo va segnalato che i servizi resi dai professionisti sono – di norma – soggetti all'Imposta sul Valore Aggiunto (IVA). In questa sede è sufficiente ricordare che, oltre al compenso dovuto al lavoratore e agli oneri previdenziali, a carico del committente, si deve considerare anche l'IVA (salvo gli eventuali casi di servizi non imponibili o esenti) che rimane a suo carico quando la prestazione lavorativa non si inserisce in un contesto di attività di impresa (ove è prevista la deducibilità dall'IVA a debito)<sup>60</sup>.

Non sono invece soggetti ad IVA le prestazioni di un lavoratore autonomo non professionale, cioè di colui che non svolge abitualmente tale attività. Questo caso è molto conosciuto (e ancor più oggetto di equivoci pericolosi in fase applicativa) sotto il nome atecnico di "lavoro con la ritenuta del 20%". Quando, infatti, una prestazione propria del lavoro autonomo è resa occasionalmente, non si applica l'IVA e il compenso è soggetto alla sola<sup>61</sup> ritenuta del 20%.

---

mente considerato quando si procede alla stesura dell'accordo contrattuale tra ente ecclesiastico e professionista.

<sup>58</sup> Il recente D.Lgs. 81/2017 attenua l'assenza di norme di tutela in riferimento alle situazioni di malattia, maternità e disoccupazione del lavoratore autonomo (cf. artt. 6 e 7).

<sup>59</sup> Nessuna differenza, invece, in relazione alla fiscalità del lavoro autonomo; il carico fiscale grava totalmente sul lavoratore, mentre una disciplina specifica regola le ritenute che il committente deve operare in sede di pagamento del compenso.

<sup>60</sup> Il legislatore ha previsto che alcuni professionisti possano godere di un trattamento agevolato che consente loro di non addebitare l'IVA (si veda la Guida Operativa allegata a exLege n. 4/2015 *Il regime forfettario per i lavoratori autonomi*).

<sup>61</sup> Il legislatore ha escluso anche l'assoggettamento ai contributi previdenziali dei



Purtroppo questo istituto è utilizzato in modo illecito (e sanzionabile) anche per retribuire lavori che non possono essere ricondotti al lavoro autonomo in quanto difettano ontologicamente della autonomia; si veda il caso della segretaria o dell'educatore in oratorio.

La questione centrale di queste forme di lavoro autonomo non professionale è dunque quella di individuare i casi in cui vi è un lavoro "occasionale", non abituale, non ripetitivo, non prolungato. Infatti la durata (significativa anche di un unico servizio) e la ripetitività (anche a favore di altri committenti) dei servizi resi dal medesimo lavoratore sono indizi che rivelano l'esercizio "professionale" che ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 633/1972 è presupposto dell'assoggettamento all'IVA della prestazione: «*Per esercizio di arti e professioni si intende l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, di qualsiasi attività di lavoro autonomo da parte di persone fisiche ovvero da parte di società semplici o di associazioni senza personalità giuridica costituite tra persone fisiche per l'esercizio in forma associata delle attività stesse*».

Pertanto occorre essere prudenti nel ricondurre una prestazione di lavoro autonomo alla disciplina agevolata del lavoro occasionale, in quanto l'accertamento nel caso concreto dell'assenza della "occasionalità" fa emergere l'inosservanza degli obblighi previsti dalla disciplina dell'IVA e dell'assoggettamento del compenso al contributo previdenziale.

In linea di massima si ritiene che non è assente l'occasionalità<sup>62</sup> quando un servizio è reso (i) per un numero piccolo di giorni consecutivi (15/20) o (ii) per pochi giorni e reiterato nel corso dell'anno per poche volte (2/3 giorni, ripetuti 2 o 3 volte nell'anno). Poiché non vi sono disposizioni legislative che definiscono i parametri dell'occasionalità, anche le suddette situazioni potrebbero essere valutate diversamente dall'Agenzia delle Entrate e dagli Istituti Previdenziali.

L'importo del compenso corrisposto è invece del tutto irrilevante in ordine alla sussistenza dell'occasionalità; accade, infatti, che l'importo di 5.000 euro previsto quale limite della franchigia previdenziale (di cui si è detto sopra) sia ritenuto motivo giustificativo incontestabile che attesta la sussisten-

---

compensi limitatamente a 5.000 euro annuali; ciò significa che i compensi pagati dai committenti a coloro che sono lavoratori autonomi occasionali dovranno essere assoggettati ai contributi previdenziali (che gravano sul committente) solo se il lavoratore ha già percepito nell'anno almeno 5.000 euro. Per questo motivo è necessario che il committente riceva dal lavoratore una dichiarazione con la quale attesta di aver superato/non aver superato detto limite.

<sup>62</sup> L'occasionalità non è riferita al committente (quante volte il committente si avvale del lavoratore autonomo), ma al lavoratore (quante volte il lavoratore autonomo presta un servizio durante l'anno anche a committenti diversi). Quindi non è sufficiente che il parroco si avvalga del lavoratore per non più di 2 o 3 giorni per applicare la disciplina del lavoro occasionale; occorre invece avere la sicurezza che il lavoratore non superi nell'anno i limiti dell'occasionalità (per questo è necessario acquisire una sua dichiarazione prima di dar corso al rapporto di lavoro autonomo).

za dell'occasionalità: questa conclusione è del tutto errata in quanto non fondata nel diritto<sup>63</sup>.

Alla luce dei profili brevemente esposti, è evidente l'utilità – se non anche la necessità – che il contratto di lavoro autonomo (professionale od occasionale) sia in forma scritta<sup>64</sup> e non concluso solo per fatti concludenti.

Da ultimo un cenno all'applicazione ai contratti di lavoro autonomo del decreto legislativo n. 81/2008 relativo alla sicurezza dei luoghi di lavoro; ai sensi dell'articolo 26 gli adempimenti sono piuttosto contenuti, soprattutto se non vi sono altri lavoratori del committente che operano nei medesimi ambienti utilizzati dal lavoratore autonomo<sup>65</sup>: «1. Il datore di lavoro, in caso di affidamento di lavori, servizi e forniture [...] a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima, sempre che abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo: a) verifica, con le modalità previste dal decreto di cui all'articolo 6, comma 8, lettera g), l'idoneità tecnico-professionale [...] dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori, ai servizi e alle forniture da affidare [...] mediante contratto d'opera [...]; b) fornisce agli stessi soggetti dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività».

<sup>63</sup> Analogamente era infondato il riferimento all'importo di 5.000 euro e ai 30 giorni nell'anno previsti dall'art. 62, c. 2, della Legge Biagi (ora abrogato) per le collaborazioni per le quali non era prescritto l'obbligo di redigere per iscritto il progetto.

<sup>64</sup> Si tenga altresì presente quanto previsto dal c. 2, art. 3, D.Lgs. n. 81/2017: «Si considera abusivo il rifiuto del committente di stipulare il contratto in forma scritta».

<sup>65</sup> Qualora nella medesima struttura operassero lavoratori subordinati del committente e lavoratori autonomi, occorre predisporre anche il DUVRI – salvo i casi esclusi dal c. 3-bis – come previsto dai cc. 2 e 3 dell'art. 26, D.Lgs. n. 81/2008 «2. Nell'ipotesi di cui al comma 1, i datori di lavoro, ivi compresi i subappaltatori: a) cooperano all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto; b) coordinano gli interventi di protezione e prevenzione dai rischi cui sono esposti i lavoratori, informandosi reciprocamente anche al fine di eliminare rischi dovuti alle interferenze tra i lavori delle diverse imprese coinvolte nell'esecuzione dell'opera complessiva. 3. Il datore di lavoro committente promuove la cooperazione e il coordinamento di cui al comma 2, elaborando un unico documento di valutazione dei rischi che indichi le misure adottate per eliminare o, ove ciò non è possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze ovvero individuando, limitatamente ai settori di attività a basso rischio di infortuni e malattie professionali di cui all'articolo 29, comma 6-ter, con riferimento sia all'attività del datore di lavoro committente sia alle attività dell'impresa appaltatrice e dei lavoratori autonomi, un proprio incaricato, in possesso di formazione, esperienza e competenza professionali, adeguate e specifiche in relazione all'incarico conferito, nonché di periodico aggiornamento e di conoscenza diretta dell'ambiente di lavoro, per sovrintendere a tali cooperazione e coordinamento. In caso di redazione del

**Tabella di sintesi degli adempimenti e dei soggetti cui competono**

<b>Adempimenti civili, fiscali e previdenziali</b>	<b>Soggetto che si assume l'obbligo di adempiervi</b>
Valutazione circa il tipo di contratto che meglio risponde alle attese dell'ente ecclesiastico	Amministratore dell'ente ecclesiastico (parroco) + servizio paghe + giurista del lavoro (uffici di Curia). Per alcuni enti ecclesiastici la stipula di un contratto di lavoro autonomo potrebbe essere considerato atto di amministrazione straordinaria che impone all'amministratore (parroco) di chiedere l'autorizzazione canonica dell'Ordinario <sup>66</sup> .
Predisposizione e sottoscrizione della lettera di incarico professionale	Giurista del lavoro (uffici di Curia) + parroco
Informativa al lavoratore autonomo circa « <i>i rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività</i> » (la formazione è a carico del lavoratore autonomo)	Parroco e professionista dotato delle prescritte competenze
Richiesta del certificato casellario giudiziario (lavoro con minori)	Parroco e dipendente (delegato a presentare la richiesta alla Cancelleria del Tribunale e a ritirare il certificato)

*documento esso è allegato al contratto di appalto o di opera e deve essere adeguato in funzione dell'evoluzione dei lavori, servizi e forniture. A tali dati accedono il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e gli organismi locali delle organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Dell'individuazione dell'incaricato di cui al primo periodo o della sua sostituzione deve essere data immediata evidenza nel contratto di appalto o di opera. Le disposizioni del presente comma non si applicano ai rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi. Nell'ambito di applicazione del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, tale documento è redatto, ai fini dell'affidamento del contratto, dal soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dello specifico appalto».*

<sup>66</sup> Così è per gli enti ecclesiastici soggetti al Vescovo di Milano, ex D.A. n. 707/2014, per i contratti di lavoro autonomo di durata superiore ad un anno.

Mod. F24: versamento ritenute IRPEF	Commercialista (con delega Parroco)
Mod. F24: versamento IRAP	Commercialista (con delega Parroco)
Invio dichiarazione del sostituto d'imposta – Mod. 770	Commercialista
Invio dichiarazione IRAP – Mod. IRAP	Commercialista

Al termine dell'articolo una tabella offre un'indicazione di massima in merito alle principali mansioni/funzioni di interesse per una parrocchia che possono essere gestite attraverso il contratto di lavoro autonomo (anche solo occasionale).

## 6. LE COLLABORAZIONI COORDINATE E CONTINUATIVE

La storia di questo istituto giuridico, che si colloca tra il lavoro subordinato e quello autonomo, è ondivaga: introdotto nel 1973, precisato (limitato) dalla Legge Biagi del 1997 che aveva prescritto la definizione di un "progetto", ulteriormente limitato dalla Riforma Fornero del 2012 che dettava criteri per la redazione del "progetto", in buona parte cancellato con il *Jobs Act*, reintrodotta dai CCNL, confermato dal recente decreto legislativo n. 81/2017 sul lavoro autonomo.

Con tante correzioni di rotta<sup>67</sup> non è semplice individuare con precisione le caratteristiche essenziali di questo tipo di rapporto di lavoro, pur essendo forte l'esigenza degli operatori di avere una certa sicurezza in merito ai casi che possono essere ad esso ricondotti.

L'articolo 2 del decreto legislativo n. 81/2015 si limita ad affermare che: «1. A far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro».

Come se fosse un negativo di una fotografia l'articolo 2 detta i tratti delle collaborazioni coordinate e continuative genuine che l'articolo 409 del codice di procedura civile semplicemente menziona<sup>68</sup>: «*altri rapporti di colla-*

<sup>67</sup> Alle vicende legislative si aggiungono le diverse letture giurisprudenziali e quelle della dottrina.

<sup>68</sup> Questo articolo individua le controversie che hanno ad oggetto i rapporti di lavoro e che sono soggetti al Processo del Lavoro.

*borazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato».*

Oggi questo tipo di “collaborazioni” si distanziano sia dai rapporti di lavoro subordinato, in quanto si esclude categoricamente la cosiddetta etero-organizzazione del committente, sia dal lavoro autonomo, in quanto si ammette una qualche forma di coordinamento con il medesimo. Una conferma di tale collocazione è stata data dal decreto legislativo n. 81/2017 – *Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale* – che all’articolo 15 ha precisato che «*La collaborazione si intende coordinata quando, nel rispetto delle modalità di coordinamento stabilite di comune accordo dalle parti, il collaboratore organizza autonomamente l’attività lavorativa*»<sup>69</sup>.

Dunque, come si è sottolineato in riferimento al lavoro autonomo, non tutti i servizi attesi dal committente possono essere disciplinati attraverso un contratto di collaborazione coordinata e continuativa; è infatti necessario che le modalità richieste/previste per la realizzazione dell’opera escludano il carattere della subordinazione e ammettano la sufficienza di una forma di coordinamento per il buon compimento del risultato.

Un ulteriore elemento utile a ritagliare le collaborazioni coordinate e continuative genuine è offerto dall’inciso finale dell’articolo 2 del decreto legislativo n. 81/2015 che in modo netto riconduce al lavoro subordinato le collaborazioni «*le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro*».

Sensibile a queste difficoltà e alle correlative esigenze di sicurezza giuridica, il legislatore ha immediatamente previsto la possibilità (opportunità?) di far certificare tali contratti (art. 76, D.Lgs. 276/2003) qualora l’analisi puntuale del testo contrattuale e delle intenzioni delle parti possano far escludere nel caso concreto la presenza di forme e modalità di etero-organizzazione.

Un altro strumento che permette agli operatori di superare le incertezze è la scelta del legislatore<sup>70</sup> di identificare cinque situazioni per le quali non vi è dubbio della loro riconducibilità alla *species* delle collaborazioni genuine: «*La disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione con riferimento: a) alle collaborazioni per le quali gli accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale prevedono discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore; b) alle collaborazioni prestate nell’esercizio di professioni intellettuali per le quali è necessaria l’iscrizione in appositi albi professionali; c) alle attività prestate nell’esercizio della loro funzione dai componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società e dai partecipanti a collegi e commissioni; d) alle collaborazioni rese a fini istituzionali in favore delle associazioni e società sportive dilettantistiche affiliate*

<sup>69</sup> Tale inciso è stato aggiunto al n. 3 dell’art. 409 del c.p.c.

<sup>70</sup> Art. 2, c. 2, D.Lgs. 81/2015.

*alle federazioni sportive nazionali, alle discipline sportive associate e agli enti di promozione sportiva riconosciuti dal C.O.N.I., come individuati e disciplinati dall'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289; d-bis) alle collaborazioni prestate nell'ambito della produzione e della realizzazione di spettacoli da parte delle fondazioni di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367»<sup>71</sup>.*

Fatti salvi i predetti casi del comma 2 e i contratti certificati, il pericolo cui sono esposte le collaborazioni coordinate e continuative è quello di poter essere riqualificate come ipotesi di lavoro subordinato, e come tali siano poi disciplinate. La prudenza suggerisce di utilizzare tale contratto solo quando:

- vi sono elementi esteriori che consentono di provare che è del tutto esclusa qualsiasi forma di etero-organizzazione, e
- il contratto tra collaboratore e committente presenta clausole che disciplinano solo forme di coordinamento e non subordinazione.

È, dunque, necessario evitare scelte che possono esporre l'amministratore dell'ente ecclesiastico e l'ente stesso al pericolo di veder riqualificare il contratto. Tale pericolo diventa rischio certo quando le parti prestano molta attenzione in fase di redazione del contratto di collaborazione, salvo poi essere implicitamente d'accordo nel gestire il rapporto di collaborazione come se fosse un lavoro subordinato. Questa ipotesi (fraudolenta) si realizza per esempio quando, al di là di ciò che viene scritto (con cura), il servizio atteso ha tutte le caratteristiche proprie del lavoro subordinato (per es. segretario, addetto alle pulizie e alla manutenzione, sacrestano).

Nonostante le collaborazioni genuine escludano, come detto, forme di etero-organizzazioni proprie del lavoro subordinato, per quanto riguarda la disciplina e gli adempimenti di natura fiscale, previdenziale ed assicurativa, si applicano le medesime regole previste per il lavoro subordinato (e non quelle del lavoro autonomo). Pure si applica la normativa relativa alla sicurezza dei luoghi di lavoro nei casi in cui per l'esecuzione dell'opera cui si è impegnato il collaboratore è necessaria la sua presenza presso il committente<sup>72</sup>.

Di contro per quanto riguarda le modalità per la definizione del compenso dovuto al collaboratore, l'approccio è invece simile a quello relativo al lavoro autonomo: è lasciato alle parti determinarne l'importo e le scadenze dei pagamenti<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Di questo elenco, due sono le situazioni che più interessano gli enti ecclesiastici: le collaborazioni esplicitamente richiamate nei CCNL e le collaborazioni prestate da professionisti iscritti negli albi professionali.

<sup>72</sup> Art. 3, c. 7, D.Lgs. 81/2015: «*Nei confronti dei lavoratori a progetto di cui agli articoli 61 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, e dei collaboratori coordinati e continuativi di cui all'articolo 409, primo comma, n. 3, del codice di procedura civile, le disposizioni di cui al presente decreto si applicano ove la prestazione lavorativa si svolga nei luoghi di lavoro del committente*».

<sup>73</sup> Nulla vieta che le parti concordino di erogare (parte de) il compenso in rate anti-

Considerati gli adempimenti cui è tenuto il committente appare evidente la necessità per l'amministratore dell'ente ecclesiastico di incaricare uno studio paghe e l'obbligo di nominare il RSPP anche qualora il collaboratore sia l'unico lavoratore dell'ente e presti servizio nei suoi ambienti.

Pertanto gli adempimenti prescritti per le collaborazioni coordinate e continuative possono essere così riassunti:

<b>Adempimenti civili, fiscali e previdenziali</b>	<b>Soggetto che si assume l'obbligo di adempiervi</b>
Valutazione circa il tipo di contratto che meglio risponde alle attese dell'ente ecclesiastico	Amministratore dell'ente ecclesiastico (parroco) + servizio paghe + giurista del lavoro (uffici di Curia). Per alcuni enti ecclesiastici la stipula di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa potrebbe essere considerato atto di amministrazione straordinario che impone all'amministratore (parroco) di chiedere l'autorizzazione canonica dell'Ordinario <sup>74</sup>
Predisposizione e sottoscrizione del contratto di collaborazione	Servizio paghe + giurista del lavoro (uffici di Curia) + parroco
Elaborazione del DVR e nomina del RSPP (D.Lgs. n. 81/2008)	Parroco e professionista dotato delle prescritte competenze

pate o con una frequenza superiore al mese. Il *quantum* del compenso, per quanto di norma sia rimesso alla contrattazione delle parti, può essere regolamentato dai CCNL; in questi casi occorre prestare attenzione a quanto statuito. Per es. il CCNL FISM 2016-2018 (allegato 3) prevede che «*il compenso minimo non può essere comunque inferiore alla quota oraria di cui all'art. 42 del CCNL FISM in vigore per i lavoratori subordinati inquadrati nell'equivalente area e livello dell'area II – Servizi d'istruzione, formativi ed educativi*» e il CCNL AGIDAE Scuola prevede che «*Il corrispettivo del collaboratore e la ripartizione del periodo potranno essere diversamente concordati tra le parti. Esso di massima scaturisce dalla quantità, dalla qualità e dal tempo della collaborazione effettivamente prestata. Le parti concordano che il compenso orario minimo non può essere comunque inferiore alla quota oraria di cui all'art. 29 del CCNL AGIDAE in vigore per i lavoratori subordinati inquadrati nell'equivalente area e livello dell'area II – Servizi d'istruzione, formativi ed educativi*».

<sup>74</sup> Così è per gli enti ecclesiastici soggetti al Vescovo di Milano, ex D.A. n. 707/2014.

Richiesta del certificato casellario giudiziario (lavoro con minori)	Parroco e collaboratore (delegato a presentare la richiesta alla Cancelleria del Tribunale e a ritirare il certificato)
Comunicazione telematica di assunzione (Modello UNILAV)	Servizio paghe
Apertura posizione INPS e INAIL	Servizio paghe
Tenuta del Libro Unico del Lavoro – LUL	Servizio paghe
Elaborazione del prospetto paga del periodo	Servizio paghe
Mod. F24: versamento ritenute IRPEF e contributi INPS per la Gestione Separata	Servizio paghe (con delega Parroco)
Mod. F24: liquidazione premio INAIL	Servizio paghe (con delega Parroco)
Mod. F24: versamento IRAP	Servizio paghe (con delega Parroco)
Invio all'INPS del modello UNIE-MENS	Servizio paghe
Invio all'INAIL della dichiarazione delle retribuzioni	Servizio paghe
Elaborazione certificazione Unica dei redditi – Modello CU	Servizio paghe
Invio dichiarazione del sostituto d'imposta – Mod. 770	Servizio paghe
Invio dichiarazione IRAP – Mod. IRAP	Servizio paghe

Al termine dell'articolo una tabella offre un'indicazione di massima in merito alle principali mansioni/funzioni di interesse per una parrocchia che possono essere gestite attraverso il contratto di collaborazione coordinata e continuativa.



## 7. L'APPALTO (GENUINO) DI SERVIZI

L'appalto è definito dall'articolo 1655 del codice civile come il contratto «[...] *col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro*». Al centro vi è dunque un servizio che l'appaltatore assicura all'appaltante/committente attraverso l'organizzazione dei mezzi necessari (compresi i propri lavoratori) e assumendo il rischio d'impresa: è il caso dell'appalto per la costruzione di un edificio, per la tinteggiatura della chiesa, per l'allestimento degli impianti per una festa all'aperto.

A partire dagli anni '60 si sono diffusi contratti di appalto nei quali l'opera non assume la concretezza di una realizzazione materiale, quanto invece l'utilità immateriale di un servizio che interessa al committente e che l'organizzazione dell'appaltatore è in grado di assicurare anche in via duratura (per es. i servizi di pulizia e di manutenzione). Sono i cosiddetti appalti "*labour intensive*" che proprio per la prevalenza del lavoro sono esposti al pericolo di essere utilizzati per nascondere meri prestiti di manodopera (tecnicamente: somministrazione illecita di manodopera). In questo caso, infatti, il contratto di appalto è solo mera apparenza che nasconde il vero interesse del committente: poter continuare a gestire (organizzare) i lavoratori dell'appaltatore lasciando, però, che il "rischio" proprio del datore di lavoro sia assunto dall'appaltatore in quanto titolare formale dei contratti<sup>75</sup>.

Simili situazioni sono da sempre combattute dall'ordinamento giuridico italiano<sup>76</sup> ... e anche dall'ordinamento canonico che lo evoca in forza dei canoni 1286 e 1290<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Con l'appalto – sia esso genuino o illecito – i lavoratori necessari per realizzare l'opera che interessa al committente (sia essa materiale, per es. un edificio, o immateriale, per es. le pulizie) sono assunti, gestiti e retribuiti dall'appaltatore; ed il committente non assume alcun rischio connesso alla loro gestione e alla conclusione del contratto di lavoro.

<sup>76</sup> Art. 1, L. 23.10.1960, n. 1369 (ora abrogata) «1. *È vietato all'imprenditore di affidare in appalto o in subappalto o in qualsiasi altra forma, anche a società cooperative, l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante impiego di manodopera assunta e retribuita dall'appaltatore o dall'intermediario, qualunque sia la natura dell'opera o del servizio cui le prestazioni si riferiscono. È altresì vietato all'imprenditore di affidare ad intermediari, siano questi dipendenti, terzi o società anche se cooperative, lavori da eseguirsi a cottimo da prestatori di opere assunti e retribuiti da tali intermediari. È considerato appalto di mere prestazioni di lavoro ogni forma di appalto o subappalto, anche per esecuzione di opere o di servizi, ove l'appaltatore impieghi capitali, macchine ed attrezzature fornite dall'appaltante, quand'anche per il loro uso venga corrisposto un compenso all'appaltante*».

<sup>77</sup> Can. 1286 «*Gli amministratori dei beni: 1) osservino accuratamente, nell'affidare i lavori, anche le leggi civili relative al lavoro e alla vita sociale, secondo i principi dati dalla Chiesa; 2) retribuiscano con giustizia e onestà i lavoratori dipendenti, così*

Più volte si è intervenuti<sup>78</sup> per illustrare la questione e sollecitare gli amministratori dell'ente ecclesiastico a prestarvi grande attenzione; è infatti necessario evitare l'uso dei contratti di appalto "*labour intensive*" non genuini anche in considerazione del fatto che le sanzioni (non solo economiche) gravano sull'ente committente come previsto da tre disposizioni normative:

1. in caso di somministrazione illecita (cioè realizzata da un soggetto privo di autorizzazione ministeriale, come nel caso di appaltatore di servizi "*labour intensive*" non genuini) il lavoratore può chiedere che il suo contratto di lavoro sia attribuito direttamente e stabilmente all'utilizzatore (nel caso, all'ente ecclesiastico)<sup>79</sup>;
2. in caso di somministrazione, l'assenza di un contratto scritto è sanzionata con la nullità del contratto e il lavoratore è considerato a tutti gli effetti alle dipendenze dell'utilizzatore (nel caso, l'ente ecclesiastico)<sup>80</sup>;
3. è prevista un'ammenda di euro 50 (a carico del committente – ente ecclesiastico) per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione<sup>81</sup>.

Forse la diagnosi che segue è frutto di una eccessiva semplificazione, tuttavia quando l'ente ecclesiastico necessita dell'attività di un lavoratore che nei fatti riceve indicazioni operative dall'amministratore (per es. dal par-

---

*che essi siano in grado di provvedere convenientemente alle necessità proprie e dei loro familiari»; can. 1290 «Le norme di diritto civile vigenti nel territorio sui contratti sia in genere sia in specie, e sui pagamenti, siano parimenti osservate per diritto canonico in materia soggetta alla potestà di governo della Chiesa e con gli stessi effetti, a meno che non siano contrarie al diritto divino o per diritto canonico si preveda altro, e fermo restando il disposto del can. 1547».*

<sup>78</sup> Dell'autore, *I limiti all'utilizzo dell'appalto e della somministrazione di lavoro*, in ex-*Lege*, 2/2009 e *La parrocchia, il contratto d'opera e l'appalto: opportunità e divieti giuridici*, in ex*Lege*, 1/2011.

<sup>79</sup> Art. 29, D.Lgs. 276/2003 «Quando il contratto di appalto sia stipulato in violazione di quanto disposto dal comma 1, il lavoratore interessato può chiedere, mediante ricorso giudiziale a norma dell'articolo 414 del codice di procedura civile, notificato anche soltanto al soggetto che ne ha utilizzato la prestazione, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo. In tale ipotesi si applica il disposto dell'articolo 27, comma 2».

<sup>80</sup> Art. 38, D.Lgs. 81/2015 «1. In mancanza di forma scritta il contratto di somministrazione di lavoro è nullo e i lavoratori sono considerati a tutti gli effetti alle dipendenze dell'utilizzatore. 2. Quando la somministrazione di lavoro avvenga al di fuori dei limiti e delle condizioni di cui agli articoli 31, [...] il lavoratore può chiedere, anche soltanto nei confronti dell'utilizzatore, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo, con effetto dall'inizio della somministrazione».

<sup>81</sup> Art. 18, D.Lgs. 276/2003 «2. Nei confronti dell'utilizzatore che ricorra alla somministrazione di prestatori di lavoro da parte di soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a), ovvero da parte di soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b), o comunque al di fuori dei limiti ivi previsti, si applica la pena dell'ammenda di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione. Se vi è sfruttamento dei minori, la pena è dell'arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo».

roco) e a questi risponde (chiede indicazioni) nello svolgimento delle attività che gli sono affidate, si è “scivolati” in un caso di somministrazione illecita di manodopera.

Come anche per altre situazioni per le quali potrebbe non essere semplice superare l'incertezza in ordine alla sua corretta qualificazione giuridica, il legislatore ha previsto la possibilità di far certificare un determinato contratto di appalto di servizi al fine di verificarne la genuinità<sup>82</sup>. Questa opportunità merita di essere utilizzata, anche perché impone alle parti di andare oltre a ciò che intendono scrivere nel contratto di appalto e di dichiarare come nei fatti si svolgerà il rapporto contrattuale.

Qualora si tratti di un genuino contratto di appalto di servizi, ancorché caratterizzato dalla prevalenza del lavoro, il costo è determinato dalle parti, come pure i tempi di pagamento.

Poiché si tratta di una prestazione di servizi resa da un ente la cui attività rientra nel campo IVA (ancorché esente), l'appaltatore è tenuto ad emettere fattura. In alcune situazioni l'IVA non dovrà essere pagata dal committente-imprenditore all'appaltatore, ma dovrà essere versata direttamente all'Erario dal committente-imprenditore (cosiddetto meccanismo del *Reverse Charge*<sup>83</sup>).

Di norma il contratto di appalto non dovrebbe prevedere revisioni di prezzo per questo tipo di servizi; di certo la previsione di un aumento del costo per il committente, senza che il servizio sia stato significativamente variato, è indice di scarsa genuinità (in quanto si pone in conflitto con il principio per cui il rischio di impresa deve gravare sull'appaltatore).

Per quanto riguarda la sicurezza dei luoghi di lavoro, qualora il dipendente dell'appaltatore debba svolgere l'attività che gli è stata affidata presso il committente, potrebbe essere necessaria la predisposizione del DUVRI<sup>84</sup> (art. 26, D.Lgs. n. 81/2008); tuttavia, anche in assenza di altri lavoratori del committente, questi dovrà informare l'appaltatore dei rischi specifici presenti nell'ambiente di lavoro<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Art. 84, D. Lgs. 276/2003 «1. Le procedure di certificazione di cui al capo primo possono essere utilizzate, sia in sede di stipulazione di appalto di cui all'articolo 1655 del codice civile sia nelle fasi di attuazione del relativo programma negoziale, anche ai fini della distinzione concreta tra somministrazione di lavoro e appalto ai sensi delle disposizioni di cui al Titolo III del presente decreto legislativo».

<sup>83</sup> Per una presentazione esaustiva dell'istituto e dei casi di interesse per l'ente ecclesiastico si veda V. TOMELLERI, *L'inversione contabile prende campo*, Il Consulente di Avvenire, n. 2/2015; e *L'inversione contabile può circolare*, Il Consulente di Avvenire, n. 4/2015.

<sup>84</sup> Documento unico per la valutazione dei rischi da interferenze.

<sup>85</sup> Art. 26, c. 1, D.Lgs. n. 81/2008 «1. Il datore di lavoro, in caso di affidamento di lavori, servizi e forniture all'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima, sempre che abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo: a) [...]; b) fornisce agli stessi soggetti dettagliate informazioni sui rischi

Considerati gli adempimenti cui è tenuto il committente l'amministratore dell'ente ecclesiastico deve incaricare un commercialista (e non uno studio paghe), nonché affidare al RSPP la valutazione dei rischi presenti nei luoghi ove il lavoratore dell'appaltatore svolgerà i propri servizi.

### Tabella di sintesi degli adempimenti e dei soggetti cui competono

<b>Adempimenti civili, fiscali e previdenziali</b>	<b>Soggetto che si assume l'obbligo di adempiervi</b>
Valutazione circa il tipo di contratto che meglio risponde alle attese dell'ente ecclesiastico	Amministratore dell'ente ecclesiastico (parroco) + giurista del lavoro (uffici di Curia). Per alcuni enti ecclesiastici la stipula di un contratto di appalto di servizi potrebbe essere considerato atto di amministrazione straordinaria che impone all'amministratore (parroco) di chiedere l'autorizzazione canonica dell'Ordinario
Predisposizione e sottoscrizione del contratto di appalto di servizi	Giurista del lavoro (uffici di Curia) + parroco
Informativa all'appaltatore <i>«sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività»</i> . Se la parrocchia impiega altri lavoratori negli stessi luoghi di lavoro, si dovrà elaborare anche il DUVRI	Parroco e professionista dotato delle prescritte competenze
Richiesta del certificato casellario giudiziario (lavoro con minori)	Appaltatore e suo dipendente (delegato a presentare la richiesta alla Cancelleria del Tribunale e a ritirare il certificato)
Pagamento della fattura (eventuali adempimenti relativi al <i>Reverse Charge</i> )	Parroco e commercialista

*specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività».*

La corretta qualificazione delle attività richieste ai lavoratori/collaboratori è necessaria per individuare il tipo di contratto che può essere sottoscritto senza esporre l'ente ecclesiastico al pericolo di dover sopportare sanzioni "reali" (quando l'ordinamento considera suo lavoratore la persona che formalmente era dipendente di un altro ente) e/o pecuniarie (come l'ammenda per i casi di somministrazione illecita), oltre all'obbligo di versare i contributi previdenziali e assicurativi omessi e le ritenute fiscali non operate.

La tabella che segue è uno strumento orientativo che se da un lato può essere corretto in riferimento ai casi specifici, dall'altro resiste dinanzi alla pretesa che il "proprio" caso meriti un trattamento diverso.

Lavoro subordinato	Lavoro autonomo (anche in <i>Regime forfettario o occasionale</i> )	Collaborazioni coordinate e continuative	Appalto di servizi (genuino)	Somministrazione (lecita)	Lavoro Occasionale ( <i>ex voucher</i> ) [solo per servizi con compenso < 2.500 euro]
Sacrestano				(non utile)	Sacrestano
Pulizie			Pulizie	(non utile)	Pulizie
Segreteria di parrocchia, scuola, oratorio				Segreteria di parrocchia, scuola, oratorio	Segreteria di parrocchia, scuola, oratorio
Insegnate (scuola)					Insegnate supplente (scuola)
Laboratori (scuola)	Laboratori	Laboratori (CCNL FISM)	Laboratori	(non utile)	Laboratori (scuola)
Ausiliari (scuola)				(non utile)	Ausiliari (scuola) in sostituzione
Laboratori (oratorio)	Laboratori	Laboratori	Laboratori	(non utile)	Laboratori (oratorio)
Organista	Organista			(non utile)	Organista
	Professionista (commercialista, architetto)		(non utile)		
Responsabile Sala Comunità		Responsabile Sala Comunità (a certe condizioni)		(non utile)	Responsabile Sala Comunità
Barista				(non utile)	Barista (per sostituzioni brevi)

Custode			Custode	(non utile)	
Laboratori	Laboratori	Laboratori	Laboratori	(non utile)	Laboratori
Educatore Professionale		Educatore Professionale (per periodi contenuti e a certe condizioni)	Educatore Professionale (solo se condiviso da più parrocchie)	(non utile)	Educatore Professionale
Animatori retribuiti		Animatori retribuiti (per periodi contenuti e a certe condizioni)		(non utile)	Animatori retribuiti
Responsabile "Dopo Scuola"	Responsabile "Dopo Scuola"	Responsabile "Dopo Scuola" (a certe condizioni)		(non utile)	Responsabile "Dopo Scuola"

## IL NUOVO REGIME DI CASSA PER LA CONTABILITÀ SEMPLIFICATA

Tra le novità della Legge di bilancio 2017 va annoverata la riforma della disciplina contabile e fiscale delle “imprese minori”, cioè dei soggetti che adottano la contabilità semplificata ai sensi dell’articolo 18 del D.P.R. 600 del 1973<sup>1</sup>. In estrema sintesi, il cambiamento consiste nel passaggio, per la determinazione del reddito imponibile, dal *principio di competenza* al *principio di cassa*; in tal modo le componenti rilevanti (ricavi e costi) concorrono alla formazione del reddito nel momento del loro incasso o pagamento<sup>2</sup>. Le modifiche sono entrate in vigore a decorrere dal periodo d’imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2016; per i soggetti il cui periodo d’imposta coincide con l’anno solare, la decorrenza è quindi il 2017.

L’Agenzia delle entrate, che ha illustrato il nuovo regime nella corposa Circolare n. 11/E del 13 aprile 2017, evidenzia che nell’introduzione del criterio di cassa per le imprese di minori dimensioni il legislatore ha inteso rispondere all’esigenza di «*evitare gli effetti negativi derivanti dai ritardi cronici di pagamento e dal cd. credit crunch*» e di «*avvicinare il momento dell’obbligazione tributaria alla concreta disponibilità di mezzi finanziari evitando – analogamente a quanto già previsto per le attività professionali – esborsi per imposte dovute su proventi non ancora incassati*».

Il regime contabile semplificato interessa anche gli enti ecclesiastici e gli altri enti non commerciali che svolgono attività commerciali in maniera non occasionale, attività che origina reddito di impresa ai sensi dell’articolo 55 del TUIR (D.P.R. 917/1986)<sup>3</sup> e per le quali vi è l’obbligo di tenere la con-

---

<sup>1</sup> Cf art. 1, cc. 17-23, L. 11.12.2016, n. 232.

<sup>2</sup> Il principio di competenza, invece, attribuisce rilievo al momento economico: i ricavi devono essere imputati all’esercizio in cui sono conseguiti in senso economico, cioè quando si verifica lo scambio con i terzi; i costi assumono rilievo quando sono realizzati i ricavi che essi contribuiscono a produrre.

<sup>3</sup> Costituiscono redditi d’impresa, oltre a quelli che derivano dall’esercizio di imprese commerciali e agricole (cioè l’esercizio delle attività indicate negli artt. 2195 e 2135 del codice civile), ipotesi che raramente riguarda gli enti non commerciali, anche «i

tabilità fiscale separata da quella relativa alle attività che non hanno natura commerciale<sup>4</sup>. Infatti, l'articolo 20 del D.P.R. 600/1973 *Scritture contabili degli enti non commerciali* stabilisce che «Le disposizioni degli articoli 14, 15, 16, 17 [contabilità ordinaria] e 18 [contabilità semplificata] si applicano, relativamente alle attività commerciali eventualmente esercitate, anche agli enti soggetti all'imposta sul reddito delle persone giuridiche che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali»<sup>5</sup>.

## 1. NUOVE MODALITÀ DI COMPUTO DEI RICAVI PER L'ACCESSO ALLA CONTABILITÀ SEMPLIFICATA

Prima di esaminare la nuova normativa, ricordiamo che il regime contabile semplificato di cui all'articolo 18 del D.P.R. 600/1972<sup>6</sup> si applica “naturalmente” agli enti non commerciali<sup>7</sup> che, nell'ambito dell'attività di impresa non hanno superato nell'anno precedente – o presumono di non superare nell'anno in cui ha inizio l'attività – la soglia di ricavi fissata in 400.000 euro (se oggetto dell'attività sono prestazioni di servizi)<sup>8</sup> o in 700.000 euro (se esercitano attività diverse dalle prestazioni di servizi). Per i contribuenti che esercitano contemporaneamente prestazioni di servizi e altre attività si fa riferimento all'ammontare dei ricavi relativi all'attività prevalente. In mancanza della distinta annotazione dei ricavi, si considerano prevalenti le attività diverse dalle prestazioni di servizi (cf c. 1).

---

*redditi derivanti dall'esercizio di attività organizzate in forma d'impresa dirette alla prestazione di servizi che non rientrano nell'art. 2195 c.c.» (art. 55, c. 2, lett. a).*

<sup>4</sup> «Per l'attività commerciale esercitata gli enti non commerciali hanno l'obbligo di tenere la contabilità separata» (art. 144, c. 2, TUIR).

<sup>5</sup> Gli enti non commerciali, inoltre, possono adottare anche la cosiddetta contabilità supersemplificata, alle condizioni e nei limiti previsti dal terzo comma dell'articolo 20. Questo tipo di contabilità, che è stata introdotta dalla L. 662/1996 con riferimento alle persone fisiche, nonostante la sua abrogazione ad opera della L. 244/2007, resta utilizzabile dagli enti non commerciali (cf Ris. 24.6.2010, n. 58/E); il prospetto in cui effettuare le annotazioni e le modalità di compilazione sono stati approvati con il Decreto del Ministero delle Finanze dell'11.2.1997.

<sup>6</sup> Riformulato dal c. 22 dell'art. 1 della L. 232/2017.

<sup>7</sup> La contabilità semplificata riguarda anche, nel rispetto dei medesimi limiti di ricavi: le persone fisiche che esercitano attività di impresa, le società di persone (Snc e Sas), le imprese familiari e le aziende coniugali, le società di armamento e le società di fatto. Va evidenziato che questo regime non è mai adottabile dagli enti del Libro I del codice civile (associazioni, fondazioni, comitati) che non hanno la qualifica di ente non commerciale ai sensi dell'art. 73, c. 1, lett. c) e dell'art. 149 del TUIR; essi rientrano infatti tra i soggetti di cui all'art. 13, c. 1, lett. b) del D.P.R. 600/1973 che, come le società, devono necessariamente adottare la contabilità ordinaria (cf artt. 14-16, D.P.R. 600/1972).

<sup>8</sup> Per individuare le attività consistenti in prestazioni di servizi si veda il Decreto del Ministero delle finanze 17.1.1992.



Il regime di contabilità semplificata si applica fino a quando non vengano superati gli importi stabiliti (cf c. 7) o fino a quando non venga esercitata l'opzione per l'adozione del regime di contabilità ordinaria; in tal caso l'opzione ha effetto dall'inizio del periodo d'imposta fino a revoca, restando in ogni caso vincolante per il primo triennio (cf c. 8)<sup>9</sup>.

L'introduzione del principio di cassa per la determinazione del reddito ha rilievo già a partire dalle modalità di computo delle soglie di ricavi stabilite per l'accesso al regime; mentre fino a tutto il 2017<sup>10</sup> occorre computare i ricavi<sup>11</sup> *conseguiti* in base al *principio di competenza*, dal 2018 le predette soglie devono essere computate applicando il *principio di cassa*, cioè tenendo conto dei ricavi<sup>12</sup> che sono *percepiti* in un intero anno, o che si presume di *percepire* per i soggetti che iniziano l'attività (cf cc. 1 e 9).

## 2. EFFETTI DEL CRITERIO DI CASSA SULLA DETERMINAZIONE DEL REDDITO IRES

Come visto sopra il nuovo criterio di imputazione temporale dei componenti positivi e negativi di reddito nella contabilità semplificata non è più quello di competenza ma, esaminando il nuovo articolo 66 del TUIR<sup>13</sup> come risultante dalle modifiche apportate dal comma 17 dell'articolo 1 della L. 232/2016, si può constatare che non è neanche quello di cassa puro; è piuttosto un criterio misto cassa-competenza.

Si adotta infatti il principio di cassa per i ricavi, i proventi e le spese, ma restano regolati dal criterio di competenza le plusvalenze, le minusva-

---

<sup>9</sup> Tuttavia i soggetti che avessero adottato per opzione la contabilità ordinaria potrebbero comunque effettuare il passaggio a quella semplificata anche in caso di permanenza nel regime inferiore al triennio; in questo caso, infatti, si rende applicabile la previsione dell'art. 1 del D.P.R. n. 442/1997 che consente «*la variazione dell'opzione e della revoca nel caso di modifica del relativo sistema in conseguenza di nuove disposizioni normative*».

<sup>10</sup> Per valutare la permanenza o l'ingresso nel regime contabile semplificato dal 2017, i ricavi relativi all'annualità 2016 devono ancora essere computati in base al criterio di competenza adottato per quell'anno.

<sup>11</sup> Si tratta di quelli elencati dall'art. 85 del TUIR; in particolare, per quanto di interesse degli enti non commerciali rilevano: «*i corrispettivi delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa*» (c. 1, lett. a), «*i contributi in denaro, o il valore normale di quelli, in natura, spettanti sotto qualsiasi denominazione in base a contratto*» (c. 1, lett. g) e «*i contributi spettanti esclusivamente in conto esercizio a norma di legge*» (c. 1, lett. h); sono inoltre da comprendere tra i ricavi «*il valore normale dei beni di cui al comma 1 assegnati ai soci o destinati a finalità estranee all'esercizio dell'impresa*» (c. 2).

<sup>12</sup> Identificati sempre con il rinvio all'art. 85 del TUIR; v. nota precedente.

<sup>13</sup> Che detta le regole per la determinazione del reddito di impresa delle "imprese minori", cioè quelle che applicano il regime di contabilità semplificata.

lenze, le sopravvenienze, gli ammortamenti e gli accantonamenti; inoltre non hanno più rilevanza reddituale le rimanenze finali e le esistenze iniziali di merci, i lavori in corso su ordinazione di durata sia infrannuale che ultrannuale e i titoli.

## 2.1 Componenti assoggettati al criterio di cassa

L'articolo 66 stabilisce, al primo comma, che il reddito delle imprese minori è costituito «*dalla differenza tra l'ammontare dei ricavi di cui all'articolo 85 e degli altri proventi di cui all'articolo 89 percepiti nel periodo di imposta e quello delle spese sostenute nel periodo stesso nell'esercizio dell'attività d'impresa*».

Come detto, in base al principio di cassa, i componenti di reddito assumono rilievo quando avvengono i pagamenti e gli incassi; la Circolare 11/E/2017 indica come individuare il momento in cui i ricavi e i proventi si considerano percepiti e le spese sostenute nelle ipotesi in cui si utilizzino strumenti di pagamento diversi dal denaro contante:

- per gli assegni bancari o circolari rileva il momento in cui avviene la materiale consegna dell'assegno dall'emittente al ricevente,
- per i bonifici relativi ai ricavi rileva il momento in cui la somma può essere effettivamente utilizzata, mentre per quelli relativi alle spese il momento in cui la somma esce dalla disponibilità dell'ente,
- per le carte di credito o debito rileva il momento in cui avviene l'utilizzo della carta.

### a) I ricavi e i proventi

I ricavi elencati dall'articolo 85 del TUIR di maggiore interesse per gli enti non commerciali sono costituiti da:

- «*i corrispettivi delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa*» (c. 1, lett. a);
- «*i corrispettivi delle cessioni di materie prime e sussidiarie, di semilavorati e di altri beni mobili, esclusi quelli strumentali, acquistati o prodotti per essere impiegati nella produzione*» (c. 1, lett. b);
- «*le indennità conseguite a titolo di risarcimento, anche in forma assicurativa, per la perdita o il danneggiamento di beni di cui alle precedenti lettere*» (c. 1, lett. f);
- «*i contributi in denaro, o il valore normale di quelli, in natura, spettanti sotto qualsiasi denominazione in base a contratto*» (c. 1, lett. g);
- «*i contributi spettanti esclusivamente in conto esercizio a norma di legge*» (c. 1, lett. h);
- «*il valore normale dei beni di cui al comma 1 assegnati ai soci o destinati a finalità estranee all'esercizio dell'impresa*» (c. 2).

Sono inoltre ricavi i corrispettivi derivanti dalle cessioni di azioni o quote di partecipazione, di strumenti finanziari analoghi e delle obbligazioni di

cui alle lettere c), d) ed e) del primo comma dell'articolo 85; rientrano tra i proventi di cui all'articolo 89 i dividendi e gli interessi.

## b) Le spese

Mentre per quanto riguarda “ricavi” e “proventi” la norma ne precisa le diverse voci, non altrettanto avviene per le “spese”, ma – come precisa la Circolare 11/E/2017 – «è da ritenere che lo stesso criterio di cassa sia applicabile anche alle “spese sostenute” nell'esercizio d'impresa», nonostante la formulazione letterale della norma sia esattamente quella utilizzata quando alle spese si applicava il criterio di competenza.

Questa interpretazione è sostenuta (oltre che dalla logica: sarebbe bizzarro che ai ricavi calcolati per cassa non corrispondessero specularmente i costi imputati con lo stesso criterio) dalla Relazione illustrativa della legge di bilancio nella quale si afferma che il nuovo regime deroga al criterio di competenza «sia per i ricavi che per le spese» ed anche dalla soppressione, al comma 3 dell'articolo 66, del rinvio ai commi 1 e 2 dell'articolo 109, che sanciscono e declinano il principio di competenza. Secondo l'Agenzia delle entrate, la norma fa riferimento, ad esempio, «alle spese per gli acquisti di merci destinate alla rivendita, di beni impiegati nel processo produttivo, di beni incorporati nei servizi, utenze, materiali di consumo, spese condominiali, imposte comunali deducibili, spese per assicurazioni e interessi passivi»; la Circolare valuta inoltre che sono assoggettate al criterio di cassa anche le spese di manutenzione ordinaria<sup>14</sup>, quelle di rappresentanza<sup>15</sup> e quelle di pubblicità<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> A proposito delle quali osserva: «l'articolo 66, comma 2, del TUIR rinvia alle regole recate dall'articolo 102 dello stesso testo unico con specifico riguardo alle quote di ammortamento dei beni», motivo per cui «è da ritenere che le spese di manutenzione ordinaria siano deducibili, pur nei limiti di cui al comma 6 dell'articolo 102 del TUIR, secondo il criterio di cassa».

<sup>15</sup> Le spese di rappresentanza sono disciplinate dall'art. 108, richiamato dall'art. 66, che riguarda le spese relative a più esercizi; a tale proposito la Circolare puntualizza che «è da ritenere che il criterio di competenza per la deducibilità di siffatte spese operi unicamente nel caso in cui le stesse abbiano natura pluriennale (ad esempio, costi di impianto, spese di sviluppo e altri costi simili che soddisfano la definizione generale di onere pluriennale prevista dall'OIC 24). Diversamente, nel caso in cui tali spese siano deducibili interamente nel periodo di imposta in cui sono state sostenute, rileva, ai fini della corretta imputazione temporale del componente negativo, il criterio di cassa. Pertanto, le spese di rappresentanza sono deducibili nel periodo di imposta in cui è avvenuto il pagamento, fermi restando per queste ultime i limiti di deducibilità previsti dall'articolo 108, comma 2, del TUIR».

<sup>16</sup> In questo caso l'imputazione con il criterio di cassa deriva dalle modifiche normative apportate dal D.Lgs. 139/2015 che esclude le spese di pubblicità e quelle di ricerca di base applicata da quelle captabili. Infatti, – come osserva l'Agenzia delle entrate – queste spese «non rientrano più nell'ambito di applicazione dell'arti-

## 2.2 Componenti assoggettati al criterio di competenza

Nella Relazione illustrativa alla legge di bilancio viene chiarito che il regime riservato alle imprese minori è «*improntato alla cassa*» e non di cassa “puro”. Infatti, alcuni componenti reddituali – che mal si conciliano con il criterio di cassa – concorrono alla formazione del reddito secondo le regole ordinarie previste dal TUIR come dispone l’espresso richiamo contenuto nei commi 1<sup>17</sup>, 2<sup>18</sup> e 3<sup>19</sup> dell’articolo 66.

Prima di elencare le singole voci, positive e negative, si sottolinea il richiamo agli articoli 110 e 109, comma 5; il primo contiene le norme generali sulla valutazione dei beni e il secondo riguarda l’applicazione del pro rata di deducibilità delle spese e degli altri componenti negativi in caso di «*proventi non computabili in quanto esenti nella determinazione del reddito*».

### a) I componenti positivi

Tra i componenti positivi che concorrono alla formazione del reddito secondo il criterio di competenza rientrano:

- il valore normale di beni, servizi, materie prime, azioni, quote, partecipazioni e degli altri elementi costituenti ricavi ai sensi del primo comma dell’articolo 85, assegnati ai soci o destinati a finalità estranee all’esercizio di impresa; esso concorre alla formazione del reddito nel periodo di imposta in cui avviene l’assegnazione ai soci o la destinazione degli stessi a finalità estranee all’esercizio dell’impresa (art. 85, c. 2),
- il valore normale dei beni oggetto dell’attività di impresa destinati al consumo personale o familiare dell’imprenditore (art. 57),
- i proventi derivanti dai cosiddetti immobili patrimoniali, cioè quelli che non costituiscono beni strumentali per l’esercizio dell’impresa né beni alla cui produzione o al cui scambio è diretta l’attività dell’impresa (art. 90, c. 1),
- le plusvalenze (art. 86),
- le sopravvenienze attive (art. 88),

---

*colo 108, comma 1, del TUIR» che riguarda solo le spese relative a più esercizi; «pertanto, le spese di pubblicità e le spese di ricerca (di base e applicata) sono deducibili secondo il criterio di cassa».*

<sup>17</sup> L’ultimo periodo del c. 1 stabilisce che la differenza tra ricavi e proventi e costi calcolati con il criterio di cassa deve essere «*aumentata dei ricavi di cui all’articolo 57, dei proventi di cui all’articolo 90, comma 1, delle plusvalenze realizzate ai sensi dell’articolo 86 e delle sopravvenienze attive di cui all’articolo 88 e diminuita delle minusvalenze e sopravvenienze passive di cui all’articolo 101*».

<sup>18</sup> Rinvia ai criteri di deduzione delle quote di ammortamento (artt. 64, c. 2, 102 e 103), delle perdite di beni strumentali e di quelle sui crediti (art. 101) e degli accantonamenti di quiescenza e previdenza (art. 105).

<sup>19</sup> Rinvia alla disciplina per l’attività di allevamento di animali (art. 56, c. 5), dei beni relativi all’impresa (art. 65), dei proventi e oneri non computabili nel reddito in quanto esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o ad imposta sostitutiva

- i redditi determinati forfettariamente per le attività di allevamento di animali oltre il limite di cui alla lettera b) del comma 2 dell'articolo 32<sup>20</sup> (art. 56, c. 5).

## b) I componenti negativi

Tra i componenti negativi che concorrono alla formazione del reddito secondo il criterio di competenza, e nei limiti stabiliti dalle norme che li disciplinano, rientrano:

- le quote di ammortamento relative all'acquisto di beni materiali (mobili e immobili) o alla loro locazione, anche finanziaria, o noleggio (art. 64, c. 2 e 102),
- le quote di ammortamento dei beni immateriali (art. 103),
- le minusvalenze patrimoniali e le sopravvenienze passive, le perdite di beni strumentali e le perdite su crediti (art. 101),
- gli accantonamenti ai fondi per le indennità di fine rapporto e ai fondi di previdenza del personale (art. 105),
- le spese per prestazioni di lavoro dipendente e per le collaborazioni coordinate e continuative e i compensi spettanti agli amministratori (art. 95),
- la remunerazione dovuta relativamente ai contratti di associazione in partecipazione ed a quelli di cui all'articolo 2554 cod. civ. che prevedono l'apporto di opere e servizi (art. 109, c. 9, lett. b),
- gli oneri di utilità sociale, costituiti dalle «*spese relative ad opere o servizi utilizzabili dalla generalità dei dipendenti o categorie di dipendenti volontariamente sostenute per specifiche finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto*» e da una lunga serie di liberalità a soggetti e attività meritevoli socialmente (art. 100),
- le spese relative a più esercizi (art. 108),
- gli oneri fiscali diversi dalle imposte sui redditi e da quelle per le quali è prevista la rivalsa, anche facoltativa (che sono indeducibili) e i contributi ad associazioni sindacali e di categoria (art. 99, cc. 1 e 3)<sup>21</sup>,

(art. 91), delle spese per prestazioni di lavoro (art. 95), degli oneri di utilità sociale (art. 100), di alcune spese individuate come relative a più esercizi (art. 108), delle spese relative agli immobili non strumentali né beni-merce (art. 90, c. 2), degli oneri fiscali e di quelli contributivi (art. 99, cc. 1 e 3), delle spese per le quali si applica il pro rata di deducibilità in caso di ricavi esenti, degli interessi di mora e delle remunerazioni relativi ai contratti di associazione in partecipazione (art. 109, cc. 5, 7 e 9, lett. b), dei criteri di valutazione dei beni (art. 110, cc. 1, 2, 5, 6 e 8).

<sup>20</sup> Si tratta dell'attività di «*allevamento di animali con mangimi ottenibili per almeno un quarto dal terreno e le attività dirette alla produzione di vegetali tramite l'utilizzo di strutture fisse o mobili, anche provvisorie, se la superficie adibita alla produzione non eccede il doppio di quella del terreno su cui la produzione stessa insiste*».

<sup>21</sup> La norma comune di deducibilità di queste due voci è comunque il principio di cassa: il c. 1 dispone infatti che «*le imposte sono deducibili nell'esercizio in cui av-*

– gli interessi di mora (art. 109, c. 7)<sup>22</sup>.

Attraverso i richiami dell'articolo 66 si stabilisce l'indeducibilità delle spese ed degli altri componenti negativi relativi a immobili patrimoniali (art. 90, c. 2) e degli accantonamenti diversi da quelli esplicitamente previsti (art. 105).

### 2.3 I costi promiscui degli enti non commerciali

Il nuovo regime di imputazione – che, come abbiamo visto, è un misto di cassa e di competenza – crea qualche problema di coordinamento agli enti non commerciali con riferimento ai costi che riguardano promiscuamente sia l'attività di impresa che l'attività istituzionale non commerciale.

Queste voci di costo, infatti, sono disciplinate dal quarto comma dell'articolo 144 che così dispone: *«le spese e gli altri componenti negativi relativi a beni e servizi adibiti promiscuamente all'esercizio di attività commerciali e di altre attività, sono deducibili per la parte del loro importo che corrisponde al rapporto tra l'ammontare dei ricavi e altri proventi che concorrono a formare il reddito d'impresa e l'ammontare complessivo di tutti i ricavi e proventi; per gli immobili utilizzati promiscuamente è deducibile la rendita catastale o il canone di locazione anche finanziaria per la parte del loro ammontare che corrisponde al predetto rapporto»*.

Le difficoltà potrebbero derivare dai diversi criteri di imputazione utilizzati per contabilizzare le entrate delle attività istituzionali rispetto a quelli che devono essere utilizzati per la contabilità semplificata riguardanti le attività commerciali.

L'Agenzia delle entrate nella Circolare 11/E/2017 ha evidenziato la problematica e *«per ragioni di semplificazione»* suggerisce che *«laddove l'ente utilizzi il criterio di competenza per la contabilizzazione dei proventi derivanti dall'attività istituzionale, il rapporto vada effettuato tra l'ammontare dei ricavi e altri proventi che concorrono a formare il reddito d'impresa – determinati per cassa a norma dell'articolo 66 del TUIR – e l'ammontare complessivo di tutti i ricavi e proventi, pari alla somma dei proventi derivanti dall'attività istituzionale – determinati per competenza e dei ricavi e altri proventi derivanti dall'attività commerciale – determinati per cassa»*.

---

*viene il pagamento»* e il c. 3 che *«i contributi ad associazioni sindacali e di categoria sono deducibili nell'esercizio in cui sono corrisposti, se e nella misura in cui sono dovuti, in base a formale deliberazione dell'associazione»*.

<sup>22</sup> Anche in questo caso si tratta di una disposizione che prevede, a prescindere dalla tenuta della contabilità ordinaria o semplificata, l'adozione del criterio di cassa: il c. 7 stabilisce infatti che *«in deroga al comma 1 gli interessi di mora concorrono alla formazione del reddito nell'esercizio in cui sono percepiti o corrisposti»*.

## 2.4 Le disposizioni relative al cambio di regime

Il passaggio dal precedente regime di competenza a quello “ispirato” alla cassa potrebbe determinare anomalie sia determinando una doppia tassazione o deduzione, sia – al contrario – escludendo dalla tassazione o deduzione alcuni componenti di reddito.

Per evitare tali anomalie il comma 19 dell’articolo 1 della Legge 232/2016 ha previsto che, in sede di prima applicazione del nuovo regime *«i ricavi, i compensi e le spese che hanno già concorso alla formazione del reddito, in base alle regole del regime di determinazione del reddito d’impresa adottato, non assumono rilevanza nella determinazione del reddito degli anni successivi»*. Si tenga presente che questo principio non si adotta solo transitoriamente per il primo anno di applicazione della nuova disciplina, ma riguarderà anche tutti i passaggi dalla contabilità ordinaria a quella semplificata.

Quindi, se un componente reddituale – sia esso di costo o di ricavo – per il quale con il nuovo regime sia cambiato il criterio di imputazione temporale *ha già concorso* alla determinazione del reddito secondo le regole previste dal previgente regime, esso non concorrerà alla formazione del reddito per i periodi di imposta successivi, anche nel caso si verifichino i presupposti di imputabilità o deducibilità previsti dal nuovo regime.

Analogamente, i componenti reddituali – costi o ricavi – oggetto del cambio del criterio di imputazione temporale che *non abbiano concorso* alla determinazione del reddito in applicazione alle regole previste dal regime previgente, concorreranno alla formazione dei periodi di imposta successivi ancorché non si siano verificati i presupposti di imponibilità o deducibilità previsti dal nuovo regime.

Mentre nel primo caso (esclusione di elementi che hanno già concorso a determinare il reddito) non sorgono problemi, nella seconda ipotesi occorre stabilire quando far concorrere i componenti alla formazione del reddito. La risposta è fornita dalla Circolare 11/E/2017 secondo la quale *«per la corretta imputazione temporale di tali componenti reddituali è necessario far riferimento alle regole vigenti nel regime di “provenienza”»*.

Sono utili alla comprensione gli esempi riportati dalla Circolare: *«i ricavi di vendita di beni, consegnati nel 2017, il cui corrispettivo è già stato incassato nel 2016, o i ricavi derivanti da prestazioni di servizi ultimati nel 2017, con compenso già incassato nel 2016, che correttamente, a norma dell’articolo 109, comma 2, del TUIR, non hanno concorso alla determinazione del reddito del periodo di imposta 2016, costituiranno ricavi imponibili nel 2017. In tal caso, per individuare la corretta imputazione temporale di tali componenti è necessario far riferimento alla consegna dei beni o all’ultimazione del servizio (conformemente alle regole del regime di provenienza ovvero a quanto previsto dal comma 2 dell’articolo 109 del TUIR). Analogamente, l’acquisto di beni di consumo, la cui consegna è avvenuta nel 2017 con pagamento anticipato nel 2016, non ha dato luogo a un costo deducibi-*

le nel 2016 (ex articolo 109, comma 2, del TUIR) e, quindi, potrà essere dedotto nel 2017, all'atto della avvenuta consegna. O ancora, nel caso di contratto di affitto di un immobile strumentale, con pagamento anticipato del canone annuo, ad esempio, nel mese di settembre 2016, ha comportato la deduzione di costi di affitto per un importo pari a un terzo del canone pagato; di conseguenza, la quota restante (pari a due terzi del canone di affitto pagato) sarà deducibile nel periodo di imposta 2017, benché in tale periodo non si verifichi la manifestazione finanziaria. In senso analogo, nel caso in cui siano stati corrisposti acconti – fiscalmente irrilevanti nel regime di provenienza –, è da ritenere che gli stessi concorrano a formare il reddito nel periodo di imposta in cui si realizzano i presupposti di imputazione temporale previsti dal regime di provenienza. Ad esempio, si ipotizzi che un'impresa in contabilità semplificata abbia sottoscritto un contratto per una prestazione di servizi la cui ultimazione è prevista per il 2018 e pagato un acconto pari al 10 per cento del corrispettivo pattuito nel 2016. È di tutta evidenza che, nel periodo di imposta 2016, a norma del previgente articolo 66 del TUIR, l'acconto pagato è stato fiscalmente irrilevante. Pertanto, è da ritenere che l'impresa potrà dedurre l'intero corrispettivo della prestazione ricevuta all'atto dell'ultimazione della stessa (nell'esempio nel 2018)».

## 2.5 La gestione delle rimanenze

Come già accennato sopra, con l'adozione del nuovo regime di imputazione temporale per le imprese in contabilità semplificata perdono rilevanza reddituale le rimanenze finali e le esistenze iniziali di merci, i lavori in corso su ordinazione di durata sia infrannuale che ultrannuale e i titoli.

Per questo motivo il comma 18 dell'articolo 1 della Legge 232/2016 dispone che nel primo periodo di applicazione del nuovo regime il reddito «è ridotto dell'importo delle rimanenze finali che hanno concorso a formare il reddito dell'esercizio precedente secondo il principio della competenza».

La norma si adotta, oltre che in sede di prima applicazione del regime, anche nel caso di passaggio dalla contabilità ordinaria a quella semplificata.

Qualora, invece, si effettui il passaggio dalla nuova contabilità semplificata a quella contabilità ordinaria occorre discriminare, come indicato dalla Circolare 11/E/2217: «in linea generale, le rimanenze di merci il cui costo è stato sostenuto e, quindi, dedotto nel corso dell'applicazione delle regole del regime di cassa non dovranno assumere rilevanza come esistenze iniziali al momento della fuoriuscita dal regime semplificato in deroga alle ordinarie regole di competenza previste dal TUIR. Diversamente, qualora con riferimento alle merci in rimanenza non sia stato effettuato il relativo pagamento, le stesse rileveranno come esistenze iniziali e si applicheranno le ordinarie regole di competenza previste dal testo unico».



### 3. EFFETTI DEL CRITERIO DI CASSA SULLA DETERMINAZIONE DELL'IMPONIBILE IRAP

La nuova disciplina della contabilità semplificata impatta (ma non per gli enti non commerciali) anche sulla determinazione dell'imponibile IRAP per effetto dell'inserimento del comma 1-*bis* all'articolo 5-*bis* del decreto legislativo n. 446 del 1997<sup>23</sup>; per effetto di tale modifica il valore della produzione (il reddito imponibile IRAP) è determinato applicando i medesimi criteri di imputazione temporale "improntati alla cassa" previsti dall'articolo 66 del TUIR ai fini dell'imposta sul reddito. Anche le disposizioni "transitorie" dei commi 18 e 19 (relativi al passaggio di regime e alle rimanenze finali) «*si applicano, in quanto compatibili*»<sup>24</sup>.

Per quanto riguarda gli enti non commerciali, invece, le norme per calcolare il valore della produzione non cambiano in quanto la legge di bilancio ha integrato solo l'articolo 5-*bis* del decreto 466/1997, che riguarda le società di persone e le imprese individuali e non anche l'articolo 5 che si applica agli enti non commerciali in forza dell'articolo 10, comma 2 del decreto 466/1997.

Di conseguenza, come ricorda la Circolare 11/E/2017, gli enti non commerciali determinano la base imponibile dell'IRAP relativa alle attività commerciali «*per presa diretta dal bilancio e, quindi, i relativi componenti positivi e negativi rilevanti ai fini del tributo regionale concorrono alla formazione del valore della produzione netta in base ai criteri di competenza civilistici*».

### 4. I NUOVI ADEMPIMENTI CONTABILI

Prima delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio la contabilità semplificata richiedeva:

- a) i registri prescritti ai fini IVA (vendite, acquisti, corrispettivi), da integrare con l'annotazione delle operazioni non soggette ad IVA, ma rilevanti ai fini delle imposte sul reddito, in particolare<sup>25</sup>:
  - entro sessanta giorni, i componenti positivi e negativi di reddito, costituiti dalle operazioni non considerate ai fini IVA cessioni di beni ovvero prestazioni di servizi, nonché dalle operazioni che non concorrono a formare la base imponibile ai fini di detta imposta;
  - entro il termine della presentazione della dichiarazione dei redditi, i componenti rilevanti ai fini della determinazione del reddito compreso il valore delle rimanenze<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Cf art. 1, c. 20, L. 232/2016.

<sup>24</sup> Cf art. 1, c. 21, L. 232/2016.

<sup>25</sup> Si vedano l'art. 9 del D.L. 69/1989 e il D.M. 2.5.1989 tuttora in vigore per quanto compatibili con la nuova disciplina.

<sup>26</sup> Non va più annotato il valore delle rimanenze.

- I soggetti che effettuavano esclusivamente operazioni esenti non soggette a registrazione ai fini IVA in luogo dei registri IVA erano tenuti ad annotare in un apposito registro l'ammontare globale delle entrate e delle uscite relative a tutte le operazioni effettuate nella prima e nella seconda metà di ogni mese ed eseguire nel medesimo registro l'annotazione delle rimanenze;
- b) il registro dei beni ammortizzabili nel quale annotare i dati indicati dall'articolo 16 del D.P.R. 600/1973; in alternativa, avvalendosi della semplificazione di cui all'articolo 13 del D.P.R. 435 del 2001, è possibile non tenere il registro dei beni ammortizzabili qualora, a seguito di richiesta dell'Amministrazione Finanziaria, si forniscano ordinati in forma sistematica, gli stessi dati previsti dall'articolo 16 del D.P.R. 600/1972;
  - c) le scritture contabili previste per i sostituti d'imposta e relative ai dipendenti;
  - d) gli altri registri previsti da leggi speciali.

Dal momento che con il nuovo regime di imputazione temporale della contabilità semplificata per una serie di operazioni si abbandona il criterio di competenza economica per adottare quello nel quale rileva la manifestazione finanziaria, diviene necessario registrare contabilmente anche la data in cui avvengono gli incassi e i pagamenti<sup>27</sup>.

A questo scopo la nuova disciplina contabile introdotta con le modifiche apportate all'articolo 18 del D.P.R. 600/1973 prevede tre modalità alternative; le imprese minori possono:

- a) fermo restando la tenuta dei registri IVA, ove obbligatori, istituire appositi registri degli incassi e dei pagamenti, dove annotare in ordine cronologico, rispettivamente, i ricavi incassati e i costi effettivamente sostenuti (c. 2);
- b) utilizzare, come in passato, i registri IVA anche ai fini delle imposte sul reddito, annotando separatamente le operazioni non soggette a registrazione ai fini IVA ed effettuando, nel contempo, le annotazioni necessarie a dare rilevanza ai mancati incassi e pagamenti nell'anno di registrazione del documento contabile ai fini IVA (c. 4);
- c) utilizzare i registri IVA anche ai fini delle imposte sul reddito, esprimendo una specifica opzione che consente loro di non annotare su tali registri gli incassi e i pagamenti. In tal caso opera una presunzione assoluta, secondo cui il ricavo si intende incassato e il costo pagato alla data di registrazione del documento contabile ai fini IVA (c. 5).

---

<sup>27</sup> Anche se non si è chiamati a rendere conto in via sistematica delle movimentazioni dei propri conti correnti e della cassa, come accade per coloro che seguono le regole della contabilità ordinaria, tuttavia, le operazioni contabili sono appesantite dalle ulteriori annotazioni relative a incassi e pagamenti.

## 4.1 I nuovi registri degli incassi e dei pagamenti

Il nuovo comma 2 dell'articolo 18 prevede l'istituzione di appositi registri ai fini delle imposte sul reddito, dove annotare rispettivamente i ricavi incassati e i costi effettivamente sostenuti.

In particolare per ciascun incasso (o pagamento) deve essere indicato: l'importo, le generalità, l'indirizzo e il comune di residenza anagrafica del soggetto che effettua il pagamento (o a favore del quale il pagamento è effettuato) gli estremi della fattura o altro documento emesso (o ricevuto).

Quanto ai termini di registrazione, la Circolare 11/E/2017 chiarisce che *«trattandosi di scritture cronologiche, si ritiene applicabile l'articolo 22 del D.P.R. n. 600/1973, secondo cui "le registrazioni nelle scritture cronologiche e nelle scritture ausiliarie di magazzino devono essere eseguite non oltre sessanta giorni" dal momento in cui l'operazione assume rilevanza, ossia dall'incasso del ricavo o dal pagamento della spesa»*.

Nei nuovi registri devono essere annotati, entro il termine di presentazione della dichiarazione dei redditi, i componenti positivi e negativi di reddito diversi da quelli che concorrono alla determinazione del reddito con il criterio di cassa, rilevanti ai fini della determinazione del reddito d'impresa (art. 18, c. 3).

Va segnalato che i soggetti che certificano i corrispettivi mediante scontrino o ricevuta fiscale e che non sono tenuti all'emissione della fattura<sup>28</sup> se non a richiesta del cliente, godono di agevolazioni e semplificazioni<sup>29</sup> che mal si conciliano con i nuovi registri di incasso e pagamento nei quali vi è l'obbligo di indicare gli estremi del cliente (o il codice fiscale) per lo più sconosciuti al cedente.

La Circolare ritiene che questi soggetti *«non potendo utilizzare i registri degli incassi e dei pagamenti – che devono essere tenuti nel rispetto delle regole contenute nel comma 2 dell'art. 18 – possano adottare il regime di cassa, applicando il disposto del comma 4 dell'art. 18, secondo cui i registri IVA sostituiscono i registri degli incassi e dei pagamenti qualora vi siano*

<sup>28</sup> Cf art. 22, D.P.R. 633/1972.

<sup>29</sup> Come previsto dall'art. 24 del D.P.R. 633/1972 *«possono annotare in apposito registro, relativamente alle operazioni effettuate in ciascun giorno, l'ammontare globale dei corrispettivi delle operazioni imponibili e delle relative imposte, distinto secondo l'aliquota applicabile, nonché l'ammontare globale dei corrispettivi delle operazioni di cui all'articolo 21, commi 6 e 6-bis, distintamente per ciascuna tipologia di operazioni ivi indicata. L'annotazione deve essere eseguita, con riferimento al giorno in cui le operazioni sono effettuate, entro il giorno non festivo successivo.*

*Nella determinazione dell'ammontare giornaliero dei corrispettivi devono essere computati anche i corrispettivi delle operazioni effettuate con emissione di fattura, [...]»*. Inoltre, hanno la facoltà di registrare cumulativamente le operazioni effettuate in ciascun mese solare entro il giorno 15 del mese successivo (cf art 6, c. 4, D.P.R. 695/1997).

*iscritte separate annotazioni delle operazioni non soggette ad IVA, sia indicato l'importo complessivo dei mancati incassi o pagamenti nonché i documenti contabili – fatture ove emesse – cui gli stessi si riferiscono».* In pratica, potranno utilizzare il registro dei corrispettivi e quello delle fatture di acquisto «*integrati secondo quanto disposto dall'articolo 18, comma 4 [in particolare con l'annotazione per massa dei mancati incassi dei corrispettivi e dei mancati pagamenti degli acquisti] per assolvere gli obblighi di registrazione previsti dal nuovo regime di cassa. L'importo dei corrispettivi al netto dell'IVA oggetto di scorporo ai sensi dell'articolo 27, comma 4, del D.P.R. n. 633 del 1972, concorrerà alla determinazione del reddito, tenendo conto di quanto effettivamente incassato. Per esigenze di controllo nel registro dei corrispettivi devono essere indicate le generalità e gli importi dei soggetti debitori ai quali si riferiscono i mancati pagamenti. Detti importi devono essere poi annotati entro 60 giorni dalla data dell'effettivo incasso, indicando le generalità del soggetto che ha effettuato il pagamento».*

In alternativa (e molto più semplicemente) possono esercitare l'opzione prevista dal comma 5 dell'articolo 18 in forza della quale l'ammontare dei corrispettivi e degli acquisti, si considera incassato e pagato nel momento della registrazione (v. oltre al punto 4.3).

## **4.2 I registri IVA integrati**

Il quarto comma dell'articolo 18 prevede una semplificazione degli adempimenti contabili. È possibile evitare di istituire i registri cronologici dei ricavi a condizione, come richiesto per il passato, di integrare i registri IVA con annotazione:

- dei componenti positivi o negativi che concorrono alla determinazione del reddito di impresa secondo il principio di cassa, ma non sono considerate né cessioni di beni, né prestazioni di servizi ai fini IVA; essi devono essere registrati entro 60 giorni dal momento in cui si considera rilevante l'operazione, ossia dalla data dell'avvenuto incasso o pagamento;
- dei componenti positivi e negativi che non concorrono alla determinazione del reddito secondo il criterio di cassa; essi devono essere annotati nei registri IVA entro il termine di presentazione della dichiarazione dei redditi.

Al fine di raccordare i criteri di registrazione delle operazioni soggette ad IVA con le regole di determinazione del reddito per cassa, la nuova disciplina prevede che nel registro IVA siano annotati cronologicamente anche gli incassi e i pagamenti.

Se l'incasso o il pagamento non è avvenuto nell'anno di registrazione del documento occorre annotare anche l'importo complessivo dei mancati incassi o pagamenti con l'indicazione delle fatture cui le operazioni si riferiscono; in tal caso, i ricavi percepiti e i costi sostenuti devono essere annotati separatamente nel periodo d'imposta in cui vengono incassati o pagati, indicando il documento contabile già registrato ai fini IVA.

Secondo l'Agenzia delle entrate, «*in alternativa, per motivi di semplificazione, in luogo delle singole annotazioni degli incassi e dei pagamenti, può essere riportato, al termine di ciascun periodo d'imposta, l'importo complessivo dei mancati incassi o pagamenti, con l'indicazione delle fatture cui le operazioni si riferiscono. In tale evenienza, l'annotazione delle fatture ai fini IVA nel corso del periodo d'imposta rileva anche ai fini dell'incasso o del pagamento, con l'effetto che, entro il termine di presentazione della dichiarazione dei redditi, occorre poi riportare l'importo complessivo di quanto non incassato o pagato, indicando i documenti cui si riferiscono detti mancati incassi e pagamenti.*

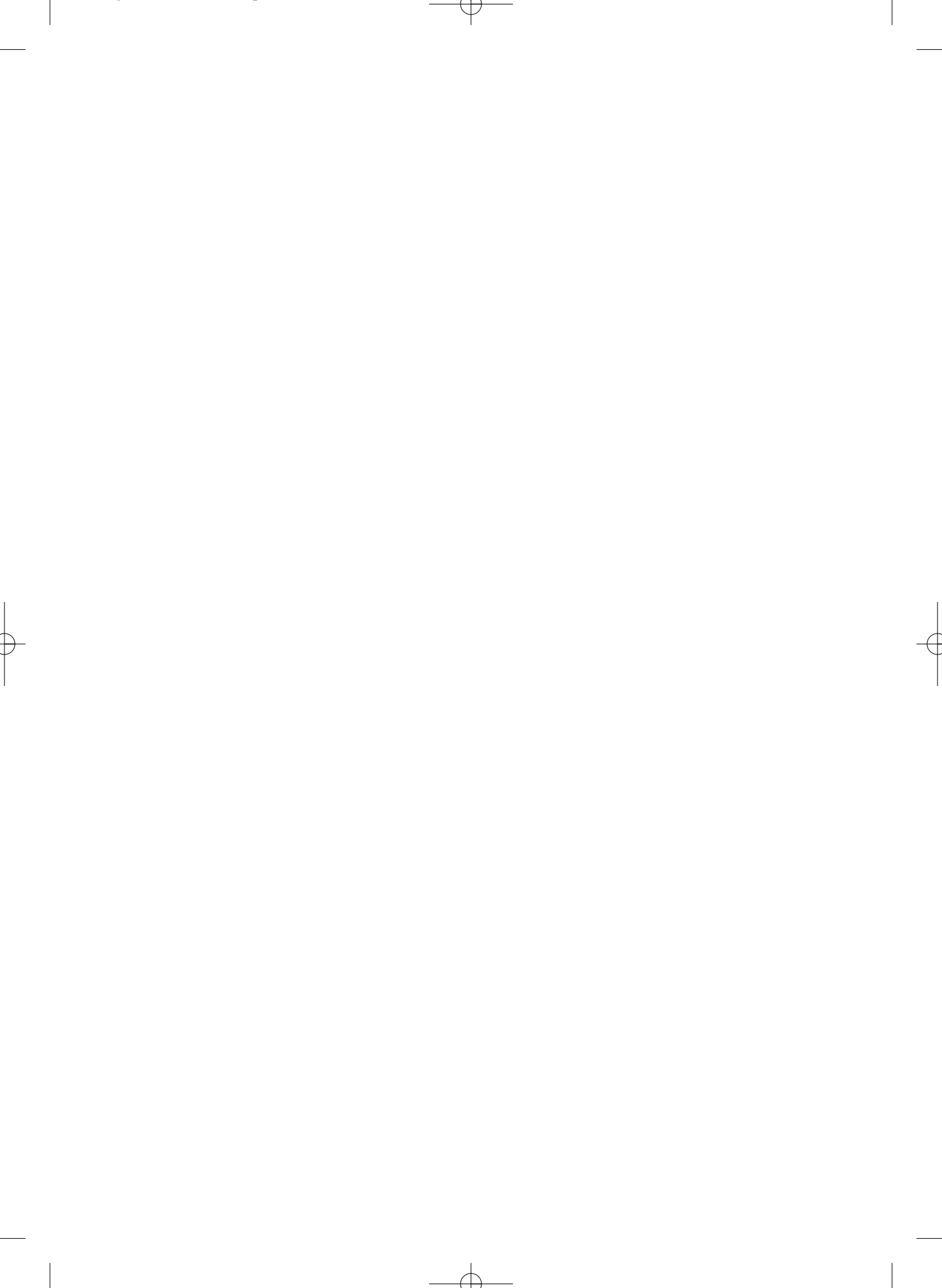
*Nel periodo d'imposta in cui avviene l'effettivo incasso o pagamento, poi, occorre annotare separatamente – entro sessanta giorni dall'evento – i ricavi percepiti e i costi sostenuti, indicando gli estremi dei documenti di riferimento».*

### **4.3 L'opzione per la presunzione di incasso e pagamento**

Il comma 5 dell'articolo 18 prevede la possibilità di evitare “complicazioni” contabili rispetto al passato, effettuando apposita opzione per annotare nei registri IVA solo le operazioni non soggette a registrazione ai fini dell'imposta e non anche le nuove annotazioni relative agli incassi e ai pagamenti. In questo caso opera una presunzione legale secondo cui la data di registrazione dei documenti coincide con quella di incasso o pagamento.

Resta fermo l'obbligo di separata annotazione delle operazioni non soggette a registrazione ai fini IVA, con le modalità descritte nel punto precedente.

L'opzione è valida fino a revoca, ma con un vincolo minimo di un triennio; si esercita secondo le regole generali stabilite dal D.P.R. 442/1997, secondo cui l'opzione e la revoca di regimi di determinazione dell'imposta o di regimi contabili si desumono da comportamenti concludenti del contribuente o dalle modalità di tenuta delle scritture contabili. Il contribuente è, tuttavia, tenuto a comunicare l'opzione nella prima dichiarazione annuale IVA da presentare successivamente alla scelta operata; coloro che, effettuando solo operazioni esenti, sono esonerati dalla presentazione della dichiarazione annuale IVA, comunicano l'opzione presentando il quadro VO unitamente alla dichiarazione dei redditi.



## PRIVACY E SCUOLA

Nel 2016 il Garante per la Privacy ha pubblicato e diffuso un opuscolo denominato *“La scuola a prova di privacy”*, precisando in modo dettagliato e puntuale quali attenzioni avere per tutelare la raccolta e il trattamento dei dati personali, spesso sensibili, nel mondo scolastico. Scopo di questo documento, che può essere agevolmente scaricato dal sito del Garante, è quello di aiutare studenti, famiglie, professori e la stessa amministrazione scolastica a muoversi correttamente nel mondo della protezione dei dati, partendo dal presupposto che *«è importante riaffermare quotidianamente, anche in ambito scolastico, quei principi di civiltà, come la riservatezza e la dignità della persona, che devono essere sempre al centro della formazione di ogni cittadino»*. È fondamentale che la scuola tratti correttamente tutte le informazioni inerenti gli studenti e le loro famiglie, cercando di trasmettere ai ragazzi la consapevolezza del diritto alla riservatezza propria e altrui.

Il *vademecum* ribadisce con fermezza alcuni principi fondamentali già noti in tema di trattamento dei dati personali di studenti e personale scolastico, puntando l'attenzione su alcuni fenomeni di diffusione dati (immagini e video), spesso al centro della cronaca, rispetto ai quali occorre senz'altro formazione e informazione. Si pensi ai casi di *cyberbullismo* e *sexting*: occorre che i ragazzi sappiano a chi rivolgersi senza timore qualora siano vittime di commenti odiosi, discriminatori, offensivi o, più in generale, altre ingerenze nella propria vita privata. Bisogna agire tempestivamente, avvisando i compagni, i professori e le famiglie, prima che la situazione degeneri; è possibile chiedere al gestore del *social network* interessato (es. *Facebook*) di intervenire contro eventuali abusi, cancellando testi e immagini offensive e inappropriate. Il Garante precisa, inoltre, che *«in caso di violazioni, è bene segnalare immediatamente il problema all'istituzione scolastica, al Garante medesimo e alle Autorità competenti»* (Polizia Postale e delle Comunicazioni).

Di fondamentale importanza, con riferimento a questi fenomeni, due regole:

1. le scuole devono disciplinare l'uso dei telefonini durante le lezioni (avendo peraltro facoltà di vietarli);
2. la pubblicazione su *internet* di immagini o video che riprendono altre persone può avvenire solo dopo aver ottenuto idonea autorizzazione in tal senso dai soggetti interessati. Un esempio su tutti: le riprese video e le fotografie scattate da genitori e alunni durante la recita oppure la gita non violano la *privacy*, poiché le immagini sono raccolte a fini personali e destinate ad un ambito familiare o amicale. Tuttavia, qualora si intenda pubblicarle e diffonderle in rete, è necessario ottenere il consenso delle persone presenti nei video o nelle foto. Si deve prestare, quindi, particolare attenzione prima di caricare video e immagini su *blog* e *social network* oppure diffonderle attraverso sistemi di messaggistica (mms o *WhatsApp Messenger*): spesso capita che una foto inviata ad un amico oppure ad un familiare venga poi inoltrata ad altri destinatari, generando una comunicazione a catena. Tale pratica, conferma il Garante, può dare luogo a «*gravi violazioni del diritto alla riservatezza delle persone riprese e fare incorrere in sanzioni disciplinari, pecuniarie e in eventuali reati*».

Vediamo, ora, più nel dettaglio le indicazioni del Garante.

Nelle istituzioni private, anche paritarie, l'acquisizione dei dati personali e il loro trattamento implica in genere il consenso dell'interessato o di chi esercita la tutela (nel caso di minorenni, dunque, il genitore); non è invece necessario il consenso qualora il trattamento sia richiesto da un obbligo di legge oppure, come nel caso dell'iscrizione a scuola, quando i dati siano necessari per rispondere ad una richiesta dell'interessato o ancora per adempiere ad un contratto.

Qualora si debbano trattare dati giudiziari e sensibili, gli istituti sono tenuti a rispettare anche le prescrizioni contenute nelle Autorizzazioni Generali del Garante, che esplicitano i trattamenti consentiti (si ricorda che le ultime sono datate 15 dicembre 2016 e sono facilmente scaricabili dal sito del Garante Privacy).

Ogni persona ha diritto di conoscere le finalità per le quali vengono raccolti i propri dati, chiedendo peraltro la rettifica, l'integrazione o la cancellazione dei medesimi; per esercitare il diritto di accesso ai propri dati occorre rivolgersi direttamente al titolare del trattamento, che generalmente è l'istituto scolastico, anche tramite suoi responsabili o incaricati. Solo qualora non si ottenga alcun riscontro, è possibile rivolgersi al Garante (attraverso un ricorso) o alla magistratura ordinaria.

In caso di violazione della *privacy*, dunque, la persona interessata (es. studente, famiglia, professore) può presentare al Garante una segnalazione, gratuita, oppure un reclamo, più circostanziato rispetto alla semplice segnalazione e con obbligo di pagamento dei diritti di segreteria.

Vediamo ora il tema delle iscrizioni: si ricorda che tutti gli istituti, di



ogni ordine e grado, devono prestare particolare attenzione alle informazioni che vengono richieste per il perfezionamento dell'iscrizione, sia nel caso in cui avvenga on line, sia qualora si utilizzino moduli cartacei. Nulla vieta di chiedere maggiori informazioni allo scopo di fornire agli alunni «*ulteriori servizi secondo il piano dell'offerta formativa*», ma non devono mai essere richieste informazioni eccedenti e di fatto inutili ai fini dell'iscrizione stessa, che vadano a ledere la sfera privata della famiglia dell'alunno (es. stato di salute dei nonni, professione dei genitori).

Qualora vengano raccolti dati sensibili (si pensi ai dati inerenti le origini razziali ed etniche per favorire l'integrazione degli alunni stranieri, oppure a quelli idonei a rivelare lo stato di salute dell'alunno, al fine di adottare misure di sostegno per soggetti disabili o per chi manifesta disturbi di apprendimento), occorrono, come noto, particolari cautele.

Analizziamo ora alcune questioni di particolare interesse: temi in classe, voti, comunicazioni scolastiche e servizio mensa.

Il Garante precisa che «*non lede la privacy l'insegnante che assegna ai propri alunni lo svolgimento di temi in classe riguardanti il loro mondo personale o familiare. Nel momento in cui gli elaborati vengono letti in classe, è affidata alla sensibilità di ciascun insegnante la capacità di trovare il giusto equilibrio tra le esigenze didattiche e la tutela dei dati personali*».

Con riferimento, invece, alle informazioni sul rendimento scolastico, è noto che «*gli esiti degli scrutini o degli esami di Stato sono pubblici*»; tuttavia, l'istituto scolastico deve evitare di fornire, anche indirettamente, informazioni personali riservate (ad es. nei tabelloni non vanno inseriti i riferimenti alle prove differenziate sostenute dagli alunni portatori di *handicap* o con disturbi specifici di apprendimento).

Quanto al tema delle comunicazioni, la scuola deve sempre garantire alle famiglie il diritto/dovere ad essere informati in merito alle attività che si svolgono a scuola, tutelando al contempo la personalità dei minori: ciò significa che nelle circolari e nelle comunicazioni generiche non vanno inseriti dati inerenti specifici alunni, soprattutto se coinvolti in vicende particolarmente delicate (es. pensiamo a casi di bullismo). È inoltre vietato diffondere o comunicare a terzi i dati degli studenti in ritardo con il pagamento di un qualsiasi servizio scolastico o di chi, invece, usufruisca gratuitamente di detti servizi (es. mensa) sulla base dell'appartenenza a determinate fasce di reddito. Così come è vietato, nel caso di servizio di scuolabus, diffondere gli elenchi dei bambini che usufruiscono del medesimo, indicando le fermate di salita-discesa (si consideri che la pubblicazione di tali informazioni esporrebbe peraltro a seri rischi i minori, che potrebbero diventare facile preda di malintenzionati). In linea di massima, perciò, tutti gli avvisi *on line* sul sito della scuola o diffusi tramite circolari cartacee devono avere carattere generale, mentre le comunicazioni personali vanno inviate direttamente al singolo.

Si ricorda, inoltre, circa il servizio mensa, che è possibile trattare i dati sensibili degli studenti se indispensabili per la fornitura di pasti nel rispetto

di particolari esigenze legate a condizioni di salute (es. forme di allergie alimentari) oppure a dettami religiosi.

Vediamo, ora, il tema della videosorveglianza.

Il Garante ricorda che è 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 inquadrano l'interno degli istituti possono essere attivate solo negli orari di chiusura, quindi non in coincidenza con lo svolgimento di attività scolastiche ed extrascolastiche. 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.

Affrontiamo, infine, il tema del rapporto scuola-lavoro, nonché la raccolta di informazioni per attività di ricerca e *marketing*.

L'istituto scolastico, su richiesta degli studenti della scuola secondaria, può comunicare anche a privati e per via telematica i dati relativi ai risultati scolastici degli allievi e altri dati personali, utili ad agevolare l'orientamento, la formazione e l'inserimento nel mondo del lavoro (vanno sempre esclusi eventuali dati sensibili); quanto, invece, ad attività di ricerca effettuate attraverso questionari, è consentita solo se gli alunni, o i loro genitori qualora siano minorenni, siano stati preventivamente informati e abbiano deciso di aderire liberamente all'iniziativa. Non è, invece, assolutamente possibile utilizzare i dati inseriti negli albi scolastici per inviare materiale pubblicitario a casa degli alunni.

## LA CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI

L'istituto della certificazione dei contratti di lavoro è stato introdotto dal decreto legislativo 276/2003, articoli 75 e seguenti con lo scopo di ridurre il contenzioso in materia di lavoro. Con tale strumento le parti, volontariamente e di comune accordo, sottopongono a specifici organismi (commissioni di certificazioni) la valutazione del contratto tra le stesse stipulato in modo da ottenere la corretta qualificazione e il corretto inquadramento contrattuale del rapporto di lavoro scelto.

L'istituto è stato quindi inizialmente pensato con lo scopo di consentire maggiori certezze sul fatto che un contratto, qualificato o "certificato" come "non subordinato", non potesse essere travolto *ex post*, magari dopo molti anni, da una sentenza che lo riqualificasse come subordinato, con evidenti ricadute in termini di costi per l'impresa e di certezza del rapporto di lavoro.

Tuttavia, nonostante l'istituto volesse dare maggiore rilevanza alla volontà contrattuale delle parti, l'inderogabilità delle norme poste dal nostro ordinamento giuridico a tutela del lavoro imponeva (e impone), nell'ambito della valutazione della effettiva natura (subordinata o autonoma) del rapporto di lavoro, di dare esclusivo rilievo alle modalità concrete di svolgimento del rapporto stesso. I giudici del lavoro, infatti, nella valutazione e qualificazione del rapporto di lavoro come subordinato o meno, guardano alle circostanze di fatto, alla sussistenza o meno, nel caso concreto, degli indici di subordinazione, e ciò a prescindere, dunque, dalle dichiarazioni delle parti.

Il certificatore, invece, può valutare solamente il programma negoziale presentatogli dalle parti, rimanendo quindi esclusa ogni valutazione circa i (decisivi) elementi fattuali, ed in particolare il comportamento effettivo delle parti successivamente alla conclusione del contratto, rimanendo tale valutazione prerogativa esclusiva del giudice.

Proprio per tale motivo dunque, per il fatto cioè che il contratto, seppur certificato, era soggetto al rischio di una eventuale e successiva diversa valutazione del caso concreto da parte di un giudice, l'istituto in esame è rimasto di fatto utilizzato marginalmente nella prassi.

Proprio per dare una spinta a tale istituto, con la legge 183/2010 è stato ampliato il campo di applicazione della certificazione e la sua portata vincolante. Originariamente erano oggetto della certificazione i contratti in cui è dedotta una prestazione di lavoro e le singole clausole in esso inserite; i contratti utilizzati per la stipula di un appalto (ex art. 1655 cod. civ.) e i documenti successivi, utilizzati per la distinzione concreta tra somministrazione e appalto, nelle fasi di attuazione del programma negoziale; le rinunce e le transazioni, a conferma della volontà abdicativa e transattiva delle parti (art. 2113 cod. civ.); il regolamento interno delle cooperative dove viene descritta la tipologia di rapporti di lavoro attuati o che s'intendono attuare, in forma alternativa, con i soci lavoratori. Con la legge 183/2010 oggetto di certificazione possono essere anche le tipizzazioni delle ipotesi in cui ricorrono la giusta causa e il giustificato motivo di licenziamento nei contratti individuali di lavoro e la clausola compromissoria che, pena la sua nullità, deve essere obbligatoriamente certificata da una commissione di certificazione, la quale deve verificare l'effettiva volontà di ciascuna parte di devolvere ad arbitri le eventuali controversie nascenti dal rapporto di lavoro (escluse quelle relative alla risoluzione del contratto di lavoro).

Il legislatore, oltre ad aver ampliato le competenze ed il ruolo delle commissioni di certificazione valorizzandone le funzioni, ha reso maggiormente vincolate la certificazione soprattutto nei confronti dell'autorità giudiziaria. L'articolo 30 della legge 183/2010 stabilisce infatti che *«nella qualificazione del contratto di lavoro e nell'interpretazione delle relative clausole il giudice non può discostarsi dalle valutazioni delle parti, espresse in sede di certificazione dei contratti di lavoro di cui al titolo VIII del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, salvo il caso di erronea qualificazione del contratto, di vizi del consenso o di difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione»*.

In sostanza, nel disegno del legislatore, il giudice deve rispettare la volontà espressa dalle parti in sede di certificazione, non potendosene discostare non soltanto con riferimento alle ipotesi di qualificazione certificata del rapporto (previste dalla disciplina previgente), nei limiti sopra descritti (erronea qualificazione del contratto, vizi del consenso, o difformità tra il programma negoziale certificato e la concreta attuazione verificata), ma anche riguardo all'interpretazione delle singole clausole contrattuali che vengono inserite all'interno dei contratti stessi. Infatti, l'articolo 30 sopra citato prosegue stabilendo che *«Nel valutare le motivazioni poste a base del licenziamento, il giudice tiene conto delle tipizzazioni di giusta causa e di giustificato motivo presenti nei contratti collettivi di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi ovvero nei contratti individuali di lavoro ove stipulati con l'assistenza e la consulenza delle commissioni di certificazione di cui al titolo VIII del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni. Nel definire le conseguenze da riconnettere al licenziamento ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni, il giudice tiene egualmente conto di elementi e*

*di parametri fissati dai predetti contratti e comunque considera le dimensioni e le condizioni dell'attività esercitata dal datore di lavoro, la situazione del mercato del lavoro locale, l'anzianità e le condizioni del lavoratore, nonché il comportamento delle parti anche prima del licenziamento».* Tale disposizione, da un lato, parifica le clausole del contratto individuale relative all'individuazione delle condotte rilevanti ai fini del licenziamento, al livello delle disposizioni del contratto collettivo, dall'altro, però, è destinata ad avere una portata non dirimente, proprio perché, per giurisprudenza costante, le stesse clausole del contratto collettivo, cui le clausole individuali sono state parificate, sono sempre state considerate solo come un "parametro" non vincolante per il giudice, il quale ha comunque discrezionalità nel valutare se la condotta tipizzata sia tale da giustificare il licenziamento o meno. In effetti, la stessa formulazione della norma è indicativa: nel momento in cui prevede che il giudice "tenga conto" della volontà delle parti evidentemente attribuisce al giudice il potere di discostarsene, qualora ritenga le pattuizioni delle parti non applicabili al caso concreto.

L'indubbio vantaggio della certificazione consiste nel fatto che le parti, oltre ad essere assistite nella qualificazione del rapporto di lavoro, sono tutelate in caso di ispezioni in quanto la qualificazione certificata resiste alle contestazioni degli organi di vigilanza e conserva efficacia fino a sentenza del Tribunale, rappresentando uno strumento sostanzialmente deflattivo delle controversie.

La legge 10 dicembre 2014, n.183 (*Jobs Act*) e i successivi decreti attuativi hanno poi ulteriormente assegnato alle Commissioni di certificazione importanti nuove competenze. In particolare il decreto legislativo 81/2015 che, nell'ambito del *Jobs Act*, ha riformato e semplificato la disciplina contrattuale, riducendo le precedenti tipologie di contratti di lavoro e revisionando la normativa esistente in tema di mansioni, ha introdotto anche nuove possibili modalità di applicazione della certificazione sugli strumenti contrattuali.

Con riferimento alle collaborazioni coordinate e continuative, l'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2015 ha introdotto una "presunzione di subordinazione" (... si applica la disciplina del ...) quando sono tutti contemporaneamente presenti i seguenti elementi: a) esclusiva personalità della prestazione; b) continuità della prestazione; c) prestazione organizzata dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro.

Poiché quasi tutte le co.co.co. sono di carattere esclusivamente personale e continuativo, è il terzo elemento, di cui alla lettera c), quello che riveste maggiore importanza. Il fatto che sia stata inserita la locuzione "anche" con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro fa presumere che una qualche forma di coordinamento sia consentita anche se con dei limiti. Il committente, se non può controllare "il tempo e il luogo", può però controllare la "sostanza" e cioè, per esempio, lo stato di avanzamento del lavoro per disporre delle modifiche.

Proprio in tale ambito si inserisce l'istituto della certificazione. Infatti, il

legislatore, oltre a prevedere i casi in cui tale presunzione di subordinazione non si applica (casi identici a quelli che venivano esclusi dall'obbligo del riferimento al progetto nella previgente disciplina di cui all'articolo 61 del decreto legislativo n. 276/2003, ad eccezione delle mini co.co.co), stabilisce anche che «*Le parti possono richiedere alle commissioni di cui all'articolo 76 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, la certificazione dell'assenza dei requisiti di cui al comma 1. Il lavoratore può farsi assistere da un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato o da un avvocato o da un consulente del lavoro*». Pertanto, oltre alla certificazione dell'intero contratto, le parti possono far certificare l'assenza dei requisiti di cui all'articolo 2, comma 1 in presenza dei quali al rapporto verrebbe applicata la disciplina del lavoro subordinato.

In tema di contratti a tempo parziale, l'articolo 6 del decreto legislativo 81/2015 ha introdotto la possibilità di pattuire, con un accordo scritto, le clausole elastiche (modifica da parte del datore dell'orario stabilito nell'accordo individuale *part-time*) presso una Commissione di certificazione qualora queste non siano state disciplinate nel contratto collettivo. Le clausole elastiche dovranno disciplinare, pena la nullità, le condizioni e le modalità con le quali il datore di lavoro, con preavviso di almeno due giorni lavorativi, può modificare la collocazione temporale della prestazione e variarne in aumento la durata; altro parametro che deve essere specificato nelle clausole elastiche è la misura massima dell'aumento dell'orario di lavoro che non può comunque superare il limite del 25% della normale prestazione annua a tempo parziale.

Altra novità introdotta dal decreto legislativo 81/2015, è il "patto di demansionamento": sappiamo che l'articolo 3 è intervenuto profondamente sulla disciplina delle mansioni del lavoratore, rivisitando completamente la regolamentazione delle modalità di utilizzo da parte del datore di lavoro della prestazione del lavoratore, delle ipotesi e delle relative modalità che consentono di modificarla, nonché delle conseguenze relative all'adibizione del prestatore a mansioni superiori. La finalità è quella di rendere più agevole per il datore di lavoro l'organizzazione del lavoro, consentendogli l'esercizio più flessibile dello *ius variandi*. Tra le novità, assume un ruolo centrale per le commissioni di certificazione la possibilità delle parti di concordare, nell'interesse del lavoratore, modifiche peggiorative alle mansioni svolte ed al conseguente inquadramento, introducendo il cd. patto di demansionamento, finora non regolamentato ed ammesso dalla giurisprudenza solo ai fini della conservazione del posto di lavoro e dunque quale alternativa al licenziamento.

Ora invece tale patto è possibile non solo come alternativa al licenziamento, ma anche per l'acquisizione di una diversa professionalità o per il miglioramento delle condizioni di vita. Il comma 6 del nuovo articolo 2103 codice civile introduce dunque gli accordi individuali di modifica delle mansioni, della categoria legale e del livello di inquadramento e della relativa retribuzione, stabilendo che «*nelle sedi di cui all'articolo 2113, quarto comma,*

*o avanti alle commissioni di certificazione, possono essere stipulati accordi individuali di modifica delle mansioni, della categoria legale e del livello di inquadramento e della relativa retribuzione, nell'interesse del lavoratore alla conservazione dell'occupazione, all'acquisizione di una diversa professionalità o al miglioramento delle condizioni di vita. Il lavoratore può farsi assistere da un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato o da un avvocato o da un consulente del lavoro».*

La procedura di certificazione è di norma attivata dalle parti del contratto individuale ma può essere promossa anche dalle associazioni e dalle organizzazioni sindacali datoriali per far certificare schemi contrattuali uniformi a livello nazionale da parte della commissione istituita presso la Direzione generale del Ministero del lavoro.

Le commissioni di certificazione sono istituite presso le Direzioni Territoriali del Lavoro, presso le province e gli enti bilaterali (costituiti da una o più associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative) per la certificazione di tutti i tipi di contratto; presso le università pubbliche e private (comprese le fondazioni universitarie, registrate nell'apposito albo informatico) che hanno competenza a certificare tutti i tipi di contratto ma esclusivamente nell'ambito di rapporti di collaborazione e consulenza attivati con docenti di ruolo di diritto del lavoro; presso i Consigli provinciali dei consulenti del lavoro che hanno competenza a certificare tutti i tipi di contratto ma solo nell'ambito di intese definite tra il Ministero del lavoro e il consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, con l'attribuzione a quest'ultimo delle funzioni di coordinamento e vigilanza per gli aspetti organizzativi.

Il procedimento di certificazione viene attivato con un'apposita istanza sottoscritta dalle parti, dopo di che, ricevuta l'istanza (con i documenti allegati), la commissione inoltra la comunicazione di inizio del procedimento alle autorità pubbliche nei confronti delle quali l'atto è destinato a produrre effetti e che possono partecipare al procedimento e presentare osservazioni e commenti. Una volta valutata la regolarità della documentazione ricevuta, il presidente della commissione provvede alla convocazione delle parti che, in sede di audizione, daranno tutte le informazioni sui fatti e sugli elementi dedotti o da dedurre nel contratto di lavoro di cui si chiede la certificazione. Nel corso dell'audizione, inoltre, la commissione svolge anche compiti di assistenza e consulenza per la stipula del contratto e verifica la correttezza del contratto scelto dalle parti, proponendo altresì modifiche e integrazioni qualora ritenuto necessario. Il procedimento deve concludersi entro 30 giorni dal ricevimento dell'istanza o dalla documentazione integrativa eventualmente richiesta. Può concludersi in maniera positiva con un atto di certificazione che ha natura di provvedimento amministrativo, deve essere motivato e contenere l'indicazione degli effetti civili, amministrativi, previdenziali o fiscali, in relazione ai quali le parti richiedono la certificazione (in mancanza di tale espressa indicazione l'atto di certificazione produce effetti soltanto tra le parti), nonché l'indicazione dell'autorità cui è possibile presentare ri-

corso. Il procedimento può concludersi anche con un provvedimento di diniego (che deve essere motivato), qualora la commissione ritenga di non poter dar seguito alla certificazione richiesta.

Gli effetti della certificazione decorrono dalla sottoscrizione dell'atto di certificazione e fino al momento in cui sia accolto il ricorso avanti al giudice.

In caso di contratti in corso di esecuzione, gli effetti della certificazione si producono dal momento di inizio del contratto se la commissione accerta che l'attuazione dello stesso, anche nel periodo precedente la certificazione, è stato coerente con la stessa.

In caso di contratti non ancora sottoscritti, gli effetti della certificazione si producono solo quando le parti li sottoscrivono, con le eventuali integrazioni e modifiche suggerite dalla commissione.

Come sopra detto, il contratto certificato acquista piena forza di legge tra le parti e nei confronti dei terzi interessati (INPS, INAIL) e si attua un'inversione dell'onere della prova per cui spetta a chi contesta la regolarità del contratto dimostrare l'invalidità del testo certificato. A ciò si aggiunge il fatto che il contratto certificato ha una particolare stabilità sia in sede di verifiche ispettive sia in sede giudiziale.

Quanto alle verifiche ispettive, fino a quando permangono gli effetti della certificazione, gli organi ispettivi, pur potendo effettuare tutti gli accertamenti di propria competenza arrivando anche a notificare un verbale ispettivo, non possono adottare atti o provvedimenti amministrativi da cui deriva una diversa qualificazione del rapporto di lavoro: occorre infatti attivare il giudizio avanti al giudice del lavoro.

Anche in sede giudiziale, peraltro, il Giudice è vincolato alle valutazioni espresse dalle parti in sede di certificazione, a meno che ricorrano determinate condizioni. In particolare, la stabilità delle valutazioni delle parti viene meno quando vi sia una erronea qualificazione del contratto, una difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione o ancora un vizio del consenso. In caso di violazione del procedimento o eccesso di potere invece occorrerà rivolgersi al TAR nella cui circoscrizione ha sede la Commissione che ha certificato il contratto.

In ogni caso, le parti, prima di proporre ricorso giurisdizionale contro un atto certificato, devono obbligatoriamente esperire il tentativo di conciliazione avanti alla commissione che ha adottato l'atto di certificazione, a pena di improcedibilità del ricorso. Solo dopo tale esperimento, possono rivolgersi al giudice.



## **PER NON CADERE IN UNA RETE SENZA FILI: RISCHI E PRECAUZIONI PER L'INSTALLAZIONE DI UNA RETE WIFI IN ORATORIO**

È opportuno installare una rete Wi-Fi con accesso a *Internet*<sup>1</sup>, accogliendo le richieste di segretarie, catechiste e (soprattutto) animatori? Quali rischi si corrono? Quali le precauzioni da prendere?

Lo scopo di questo articolo è provare a dare una risposta a queste domande in modo chiaro e preciso.

### **1. LA NORMATIVA IN MATERIA: ACCESSO LIBERO ALLE RETI**

La normativa in materia di fornitura di connessione Internet attraverso una rete senza fili ha subito notevoli cambiamenti, nella linea di una sempre maggiore semplificazione.

Il *Codice delle comunicazioni elettroniche* del 2003 stabilisce che per fornire lecitamente reti o servizi di comunicazione elettronica è necessaria un'autorizzazione generale rilasciata dal Ministero delle Comunicazioni<sup>2</sup>.

Successivamente, il c.d. "Decreto Pisanu"<sup>3</sup>, aveva previsto, tra le varie misure a contrasto del terrorismo internazionale, anche alcune limitazioni all'utilizzo di reti di comunicazione, fra cui il Wi-Fi. In particolare, si rendeva necessaria una licenza rilasciata dalla Questura; l'identificazione degli utenti tramite documento d'identità, tenendo un registro dei siti visitati dagli stessi; l'adozione di misure necessarie ad impedire l'accesso agli apparecchi a persone non previamente individuate e ad assicurare il corretto trattamento dei dati personali<sup>4</sup>. Ciò era stato ulteriormente specificato da un successivo Decreto Ministeriale, che definiva dettagliatamente questi obblighi<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Attraverso la rete Wi-Fi o *Wireless* (cioè senza fili) diversi dispositivi possono scambiare dati fra di loro utilizzando onde radio.

<sup>2</sup> D.Lgs. 1.8.2003, n. 259, art. 25.

<sup>3</sup> D.L. 27.7.2005, n. 144, convertito, con modificazioni, in L. 31.7.2005, n. 155.

<sup>4</sup> Art. 7, c. 4, D.L. 144/2005, invariato nella legge di conversione.

<sup>5</sup> D.M. 16.8.2005, n. 19023, adottato ai sensi dell'art. 7, c. 4 del Decreto Pisanu. V.

I vincoli discendenti dal Decreto Pisanu erano temporalmente limitati al 31 dicembre 2011<sup>6</sup>: non essendo intervenuta alcuna ulteriore proroga, tali obblighi possono oggi considerarsi non più in vigore.

Il c.d. “Decreto del fare” del 2013<sup>7</sup>, ha liberalizzato l’accesso ad *Internet* per il tramite di tecnologie Wi-Fi. In particolare, l’articolo 10 stabilisce che quando l’offerta di accesso ad *Internet* non sia attività commerciale prevalente del gestore del servizio, non è necessario l’identificazione personale degli utilizzatori, né la richiesta di autorizzazione generale stabilita dal Codice delle comunicazioni elettroniche e sopra illustrata.

Ne consegue che una parrocchia, non avendo come attività commerciale prevalente la fornitura dell’accesso a *Internet*, può installare una rete Wi-Fi senza alcun adempimento burocratico. Il servizio potrà essere offerto solo su aree di proprietà parrocchiale (la segreteria, l’oratorio...) e non dovrà volontariamente “coprire” anche spazi pubblici<sup>8</sup>.

Rimane la necessità, secondo quanto previsto dal Capo II – *Misure Minime di Sicurezza del Codice della Privacy*, di assicurare la protezione dei dati personali eventualmente memorizzati su computer messi in rete. Sarà dunque ancor più necessario dotarsi di un ottimo *Antivirus* e di un *Firewall*<sup>9</sup>, nonché di una doppia *password*: una per il PC e un’altra per le cartelle contenenti dati sensibili.

Chiarita la liceità dell’installazione di una rete senza fili che consenta la connessione a *Internet*, è necessario valutarne l’opportunità. A tal fine, è necessario innanzitutto delineare i rischi potenziali di questo strumento.

---

art. 1 c. 1: «*identificare chi accede ai servizi telefonici e telematici offerti, prima dell’accesso stesso o dell’offerta di credenziali di accesso, acquisendo i dati anagrafici riportati su un documento di identità, nonché il tipo, il numero e la riproduzione del documento presentato dall’utente*». V. anche l’art. 4 dello stesso decreto: «*Accesso alle reti telematiche attraverso tecnologia senza fili – 1. I soggetti che offrono accesso alle reti telematiche utilizzando tecnologia senza fili in aree messe a disposizione del pubblico sono tenuti ad adottare le misure fisiche o tecnologiche occorrenti per impedire l’uso di apparecchi terminali che non consentono l’identificazione dell’utente, ovvero ad utenti che non siano identificati secondo le modalità di cui all’art. 1*».

<sup>6</sup> Il testo iniziale del D.L. prevedeva che gli obblighi si estendessero solo fino al 31.12.2007; il comma fu modificato più volte, a partire dalla legge di conversione (modificato poi con: art. 34, c. 1, D.L. 31.12.2007, n. 248; art. 11, c. 1, D.L. 30.12.2008, n. 207; art. 3, c. 1, D.L. 30.12.2009, n. 194; art. 2, c. 19, D.L. 29.12.2010, n. 225). Inoltre, l’art. 7, c. 2 del Decreto Pisanu fu abrogato già dall’art. 2, c. 19, D.L. 29.12.2010, n. 225.

<sup>7</sup> D.L. 21.6.2013, n. 69.

<sup>8</sup> Delimitare con precisione l’estensione di una rete Wi-Fi è impossibile e in effetti molte “sforano” in spazi pubblici o di terzi.

<sup>9</sup> Il *Firewall* (letteralmente, muro di fuoco) è una “barriera virtuale” che serve a difendere una rete locale dai rischi esterni.

## 2. LA RESPONSABILITÀ DELLE PARROCCHIE: UN CAMPO ANCORA INESPLORATO

Attraverso *Internet* possono compiersi anche atti illeciti e reati. Ad esempio, si possono condividere canzoni o immagini di cui non si possiedono i diritti, commettendo una violazione dei diritti d'autore, oppure si possono pubblicare scritte offensive verso persone e istituzioni che possono costituire il reato di diffamazione (punito anche con il carcere).

Chi mette a disposizione una rete Wi-Fi per la connessione a *Internet* può essere ritenuto responsabile delle eventuali attività illecite compiute dagli utilizzatori?

La legislazione dell'Unione Europea tende ad escludere questa eventualità. In particolare, la Direttiva 2000/31 esonera il fornitore di un servizio di connessione dalla responsabilità per le informazioni trasmesse dalla sua rete a patto che non sia egli stesso a utilizzare la rete; che non selezioni i destinatari delle trasmissioni, cioè gli utenti; che non selezioni né modifichi le informazioni trasmesse. L'esonero della responsabilità è quindi legato ad una mera passività del fornitore, che si limita esclusivamente a mettere a disposizione la connessione, ma non controlla o modifica le informazioni trasmesse.

I giudici dell'Unione Europea in un caso recente hanno applicato la Direttiva 2000/31<sup>10</sup>. Tuttavia, essi hanno consigliato di fornire la connessione mediante una *password*, nei limiti in cui gli utenti siano obbligati a rivelare la loro identità al fine di ottenerla e non possano quindi agire anonimamente. Secondo la Corte, tale identificazione non sarebbe comunque da considerarsi "selezione dei destinatari", pertanto risulterebbe applicabile la citata Direttiva 2000/31 e, quindi, non pregiudica l'esclusione della responsabilità del fornitore della rete.

La giurisprudenza italiana non ha ancora affrontato casi simili, poiché solo dal 2013 sono caduti i limiti fortemente restrittivi alla condivisione di reti Internet.

Dal punto di vista penale, difficilmente un parroco si troverà a dover rispondere di un reato commesso da un utilizzatore della rete. Tuttavia, in tal caso, sia lui personalmente sia la parrocchia si espongono ad eventuali indagini da parte della Polizia Postale. Infatti, in mancanza di una legge che impone l'identificazione degli utenti, non vi è responsabilità diretta per i crimini commessi, ma rimane il diritto e il dovere della magistratura di indagare per trovare indizi e prove dei reati, mediante per esempio perquisizioni o sequestro del computer dell'esercente connesso alla linea *Internet* oggetto di indagine.

L'adozione di un sistema di identificazione e monitoraggio, come sug-

---

<sup>10</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Terza Sezione, *Mc Fadden v. Sony*, causa C484/14, 15.9.2016.

gerito dalla recente sentenza riportata, fornisce le prove per garantire la totale estraneità dell'esercente dai reati commessi utilizzando la linea *Internet* a lui intestata.

Bisogna poi notare una peculiarità che contraddistingue le parrocchie: esse sono responsabili dei minori nello svolgimento di numerose attività (ad esempio il centro estivo o il catechismo) e verso di essi è titolare di doveri di controllo e custodia. Fornire loro un accesso a *Internet* senza alcuna limitazione potrebbe favorire un uso scorretto e agevolarli in azioni illecite, di cui la parrocchia potrebbe essere chiamata a rispondere quantomeno in sede civile. Per questo motivo bisognerebbe evitare di permettere l'utilizzo della rete *Internet* parrocchiale ai minori (soprattutto a quelli "tanto" minori) – anche se animatori o educatori.

### 3. LE POSSIBILI ALTERNATIVE PER NAVIGARE SICURI

La migliore soluzione sarebbe quella di installare un sistema di identificazione, in modo che ogni utilizzatore abbia le proprie credenziali personali (*username* e *password*) e che rimanga registrata ogni sua attività. Tale alternativa, tuttavia, potrebbe risultare abbastanza costosa.

Proteggere la rete con una *password* potrebbe essere (in astratto) una precauzione sufficiente, ma implica che essa non sia divulgata da coloro che l'hanno ricevuta in modo legittimo: l'esperienza dice che si tratta di una condizione che non può essere data per scontata.

In aggiunta a quest'ultima soluzione, sarebbe ancora meglio autorizzare la connessione alla rete solo a determinati dispositivi identificati attraverso il codice MAC, il "numero di serie" che ha ogni apparato Wi-Fi.

Lasciare la rete aperta a tutti, senza alcun tipo di protezione, espone la parrocchia al rischio di un uso scorretto, esponendola quantomeno ad un grave danno all'immagine.

A prescindere dal tipo di protezione usata, si potrebbe anche aggiungere un "filtro" che impedisca agli utenti di visitare siti potenzialmente dannosi.

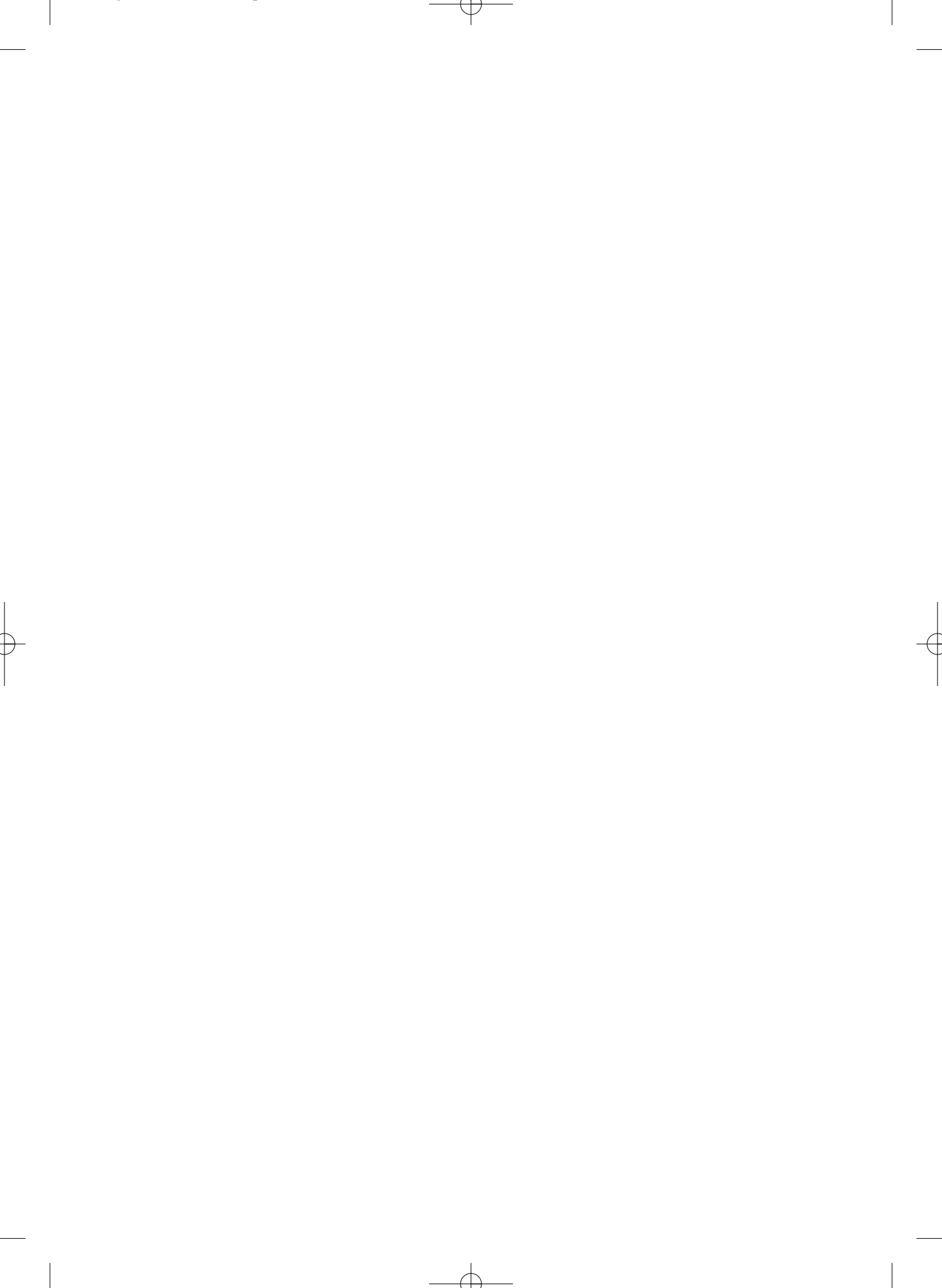
Resta sconsigliato consentire l'accesso a *Internet* a minorenni. Permane inoltre l'obbligo di protezione di eventuali dati sensibili con doppia chiave di accesso.

Alla luce di quanto esposto, possiamo affermare che è possibile installare una rete Wi-Fi in parrocchia, purché sia difesa e controllata. Anche in questo caso prevenire è meglio che curare.

---

# APPROFONDIMENTI

---



## PRESENTAZIONE

Con grande piacere ospitiamo tre contributi di don Edoardo Algeri che illustrano l'esperienza vissuta dalle diocesi lombarde nell'ultimo quinquennio per riorganizzare e dare nuovo impulso all'attività dei consultori familiari cattolici che hanno visto la luce verso la fine degli anni'70 per impulso di coraggiori, generosi e saggi pionieri, sacerdoti e laici.

In quegli anni e per iniziativa di alcune comunità cristiane si era intuito quanto bene poteva essere fatto ad un grande numero di famiglie organizzando, grazie al volontariato, una serie di servizi rivolti alle persone (soprattutto le più fragili).

A distanza di oltre trent'anni le diocesi lombarde hanno scelto di rilanciare l'opera dei consultori che, nel frattempo, avevano vissuto un significativo percorso di crescita: (i) erano stati riconosciuti dal sistema socio-sanitario di Regione Lombardia, (ii) avevano cominciato a ricevere significativi contributi economici, in forza di un previo provvedimento di accreditamento regionale, (iii) si erano strutturati andando oltre il solo volontariato, considerato i tipi di servizi che devono erogare.

Per sviluppare questa nuova fase di vita dei molti consultori cattolici presenti in Lombardia i vescovi lombardi assumono una decisione realmente innovativa: non intervengono direttamente sugli enti gestori e sulla loro organizzazione ma danno vita alla *Fondazione Lombarda Servire la Famiglia* al fine di offrire ai laici e ai sacerdoti che avrebbero gestito questi enti un supporto reale ed efficace in ordine alla gestione di queste opere e alle scelte operative necessarie a garantire un loro sviluppo conforme allo spirito cristiano e alla normativa nazionale e regionale.

Il resto della storia sarà raccontata da don Edoardo, che ha guidato questa Fondazione sin dalle sue origini.

Il motivo per cui la nostra rivista ha chiesto a don Edoardo di condividere il cammino percorso ed i risultati raggiunti (nonché quelli ancora in divenire) è immediato: conoscere un metodo di lavoro e di organizzazione che può essere utilmente applicato anche ad altre attività ed opere che ve-

dono la Chiesa fortemente impegnata (scuola, centri culturali, assistenza, beneficenza).



*Edoardo Algeri*

---

## **I CONSULTORI FAMILIARI NELLA REALTÀ TERRITORIALE<sup>1</sup>**

La chiesa negli ultimi decenni è andata sempre più riscoprendo il suo legame naturale con le famiglie che la costituiscono ed è un legame *originale* dal momento che la chiesa è nata tra le famiglie nella condivisione della Parola e del Pane eucaristico. La chiesa ha preferito sviluppare il suo percorso tra le case delle famiglie, come del resto il termine stesso “parrocchia” (*parà oichia*) esprime.

I due Sinodi sulla famiglia e l’Esortazione apostolica *Amoris Laetitia* manifestano questo rinnovato interesse della chiesa per la famiglia e della famiglia per la chiesa.

Questo reciproco interesse si esprime nella cura ecclesiale per la pastorale della famiglia e si sostanzia nell’impegno di annunciare, celebrare e servire il Vangelo del matrimonio e della famiglia.

Se la pastorale della famiglia si prende cura soprattutto dell’annuncio e della celebrazione del matrimonio, il consultorio si prende cura soprattutto del *servizio* alla famiglia, si fa compagno della vita quotidiana delle famiglie ed è al suo fianco nei momenti della prova e delle transizioni nelle diverse stagioni della vita.

Un autorevole maestro della pastorale familiare ha potuto qualificare i consultori familiari come la “carezza” che la chiesa dedica alle sue famiglie.

In continuità con l’impegno proprio della chiesa in favore delle famiglie si pongono i consultori familiari di ispirazione cristiana, i quali, mantenendo la propria peculiarità, si affiancano alla pastorale familiare. Risulta di grande importanza la loro cordiale collaborazione, per offrire, accanto all’annuncio e alla proposta formativa, il supporto di consulenza alla coppia e di prevenzione della crisi coniugale.

Il principio organizzatore delle diverse discipline di cui si avvale il consultorio non è costituito da un “super-punto di vista” che integra tutti gli ap-

---

<sup>1</sup> Intervento tenuto al convegno organizzato dalla federazione ligure dei consultori il 20.5.2017.

procci chiamati in gioco o dall'esito di un improbabile conflitto delle interpretazioni a riguardo dell'approccio più comprensivo.

Il principio organizzatore di un consultorio andrà invece ricavato dalla natura stessa del consultorio familiare e dall'attività propria. È infatti la comprensione appropriata delle finalità e degli obiettivi del consultorio familiare a comandare la scelta degli strumenti più adeguati al raggiungimento dei suoi scopi. L'idea stessa del consultorio non è nata per astrazione, ma si è fatta strada progressivamente in stretto rapporto con le domande espresse dai suoi naturali destinatari e protagonisti al tempo stesso: le coppie e le famiglie.

La promozione dei consultori familiari o il riconoscimento del pregio della loro valenza ecclesiale e civile – da momento che molti di essi sono attivi sul territorio già molti anni prima della loro istituzione pubblica (L. 405/1975) – sono molto ben delineati nel documento promulgato nel 1991 dall'Ufficio nazionale per la pastorale familiare dal titolo assai evocativo, *I consultori familiari sul territorio e nella comunità*, documento profetico della chiesa italiana, a tutt'oggi non ancora sufficientemente esplorato ed attuato. Si tratta di un articolato intervento dell'Ufficio nazionale per la pastorale della famiglia che mantiene tutta la sua attualità nell'indicare il cammino futuro dei consultori di ispirazione cristiana<sup>2</sup>.

Esso qualifica in forma assai persuasiva la fisionomia e le finalità del consultorio familiare di ispirazione cristiana:

*«Il consultorio familiare può essere considerato come una organizzazione sociale che ha relazioni con l'ambiente circostante secondo una struttura di scambio. Uno scambio che si attua sia nei confronti dei servizi sociali e territoriali sia verso le persone che vi si rivolgono. In effetti, tutti i termini usati per descrivere lo specifico del servizio consultoriale riguardano la dimensione dinamica (processi di scambio, di integrazione, di sviluppo); contengono l'idea della complessità, dell'apertura, della flessibilità, sia che si riferiscano alla metodologia che ai contenuti, alle finalità e allo stile che caratterizzano le relazioni organizzative (interdisciplinarietà, integrazione, collegialità, lavoro di rete).*

*In questa ottica il consultorio familiare, almeno secondo la legge istitutiva e nelle aspettative, avrebbe dovuto realizzarsi come uno dei centri di collegamento tra servizi formali e informali, tra volontariato e istituzioni, tra professionisti della relazione di aiuto e reti familiari e amicali. In tale prospettiva, si*

---

<sup>2</sup> Il documento, forse tenendo presente la mutata situazione culturale italiana dopo i due *referendum* sul divorzio e sull'aborto e l'importanza del dialogo interculturale, preferisce denominarli "*consultori familiari d'iniziativa cristiana*". La differenza tra consultori familiari di ispirazione cristiana e consultori familiari di iniziativa cristiana viene però ripresa dal Direttorio di Pastorale familiare al nn. 251-252.

*può dire che il consultorio familiare avrebbe ancora molte carte da giocare, per concorrere nel territorio ad un lavoro di rete che mobiliti tutte le agenzie sociali e una integrazione di risorse, coinvolgendo politici, amministratori, operatori sociali e sanitari, volontariato, famiglie, mass media. Ciò comporta di valorizzare meglio la dimensione organizzativa nella formazione degli operatori consultoriali, anche perché – laddove esiste – è focalizzata più sugli aspetti della consulenza e sulle tecniche del colloquio che sulla prevenzione e sul lavoro sociale»<sup>3</sup>.*

La valutazioni offerte dal documento CEI sui consultori familiari rimangono valide anche dopo venticinque anni e invocano un più robusto impegno sul piano progettuale e organizzativo, affinché i consultori familiari di ispirazione cristiana non si attestino soltanto sul terreno “riparativo” della crisi di coppia, ma realizzino il loro potenziale educativo<sup>4</sup> e promozionale dell'autentico sviluppo della famiglia e dei suoi compiti propri:

*«Lavorare in questa prospettiva comporta che la struttura organizzativa del consultorio elabori linee operative chiare e progetti di lavoro, conoscendo le risorse effettivamente disponibili nel territorio. In assenza di una programmazione, il consultorio rischia, tra l'altro, di alimentare bisogni a cui non è realisticamente in grado di far fronte. Si rende dunque necessario valorizzare l'attività di coordinamento e riconoscerne la centralità organizzativa, sia a livello di progettazione che di verifica, per collegare le varie aree di intervento (medica, giuridica, psicosociale...). La funzione di coordinamento deve basarsi su un'attenta rilevazione della domanda reale (spesso, solo potenziale) della gente sul territorio, e non solo sulla richiesta frammentaria del singolo, pur degna di attenzione. Occorre infatti predisporre risposte globali alla complessità dei bisogni che persone, coppie e famiglie si trovano ad affrontare»<sup>5</sup>.*

Tale compito di sostegno e di accompagnamento della famiglia avviene nella modalità tipica della consulenza familiare, da cui il servizio del consultorio prende nome e specificità.

Il documento CEI *I consultori familiari sul territorio e nella comunità*, al numero 7, così definisce il consultorio familiare:

*«Il termine, nella sua più immediata accezione, non fa pensare ad un luogo clinico di diagnosi o di terapia, ma rimanda piuttosto ad un luogo a cui si accede per consultarsi, da protagonisti e non da pazienti, per situazioni o diffi-*

---

<sup>3</sup> UFFICIO NAZIONALE PER LA PASTORALE DELLA FAMIGLIA, *I consultori familiari sul territorio e nella comunità*, 1991, n. 9.

<sup>4</sup> Cf D. SIMEONE, *La consulenza educativa in consultorio*, in *Consultori familiari oggi*, 20 (2012) pp.13-23.

<sup>5</sup> UFFICIO NAZIONALE PER LA PASTORALE DELLA FAMIGLIA, *I consultori familiari sul territorio e nella comunità*, 1991, n. 10.

*coltà che rientrano nelle circostanze ordinarie prima che nella patologia vera e propria. In effetti, il consultorio si caratterizza per un tipo d'intervento di consulenza, chiarificazione e sostegno in situazioni di difficoltà, di cambiamento o di crescita. Si tratta di situazioni ricorrenti nella vita delle persone, e delle famiglie, ossia di "crisi", nella duplice accezione di difficoltà e di passaggio, suscettibili di evolvere in termini positivi di superamento, oppure in termini negativi. Spesso però sono accompagnate da incertezze, confusione, senso di inadeguatezza, sofferenza profonda, situazioni che per l'insorgere di qualche emergenza, possono dare luogo a gravi disagi personali, di coppia e familiari».*

Questa sintetica descrizione del consultorio familiare fa già emergere la sua genuina vocazione promozionale e preventiva della "crisi" familiare e non soltanto la sua funzione "riparativa" nei confronti del conflitto familiare. Il consultorio familiare si attesta in tal modo anzitutto come promotore di sviluppo nei diversi cicli della vita familiare, contrassegnati da corrispondenti compiti o sfide evolutive per la famiglia.

Poco più avanti lo stesso documento, sulla scorta di tale comprensione delle funzioni del consultorio, propone anche una definizione di consulenza familiare. Al numero 13 così si esprime:

*«La consulenza è servizio offerto alle persone in relazione familiare, sia di famiglia già costituita, che di famiglia prossima a costituirsi (coppie di fidanzati). Molte delle attività svolte dal consultorio si qualificano come consulenza. Si tratta di un'azione differente da quella propriamente terapeutica e tende a fare delle persone che si rivolgono al consultorio i protagonisti del superamento delle loro difficoltà, instaurando un rapporto di fiducia e di collaborazione. Nella consulenza l'intervento si sviluppa in varie fasi: l'accoglienza, l'ascolto dei problemi, la relazione d'aiuto mirata a promuovere chiarificazione e sostegno, perché i soggetti mobilitino le proprie risorse, motivazioni ed energie per superare il disagio».*

Questa stessa caratterizzazione della consulenza familiare si trova ribadita in forma più essenziale nel Direttorio di pastorale familiare:

*«Gli operatori del consultorio, oltre che della preparazione e dei titoli professionali di base che la legge richiede nei consultori pubblici, siano dotati di competenza scientifica aggiornata, di disponibilità al lavoro d'équipe e al metodo della consulenza tipici del consultorio stesso, nonché della formazione morale necessaria per promuovere sempre la verità nella carità»<sup>6</sup>.*

---

<sup>6</sup> CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Direttorio di Pastorale Familiare per la Chiesa in Italia*, 25.7.1993, n. 250.

La consulenza di coppia e familiare viene pertanto riconosciuta come funzione caratterizzante il consultorio familiare di ispirazione cristiana e in grado di chiamare a raccolta le diverse discipline che nel consultorio concorrono a definire e ad articolare il servizio interdisciplinare e il progetto personalizzato per la coppia o la famiglia che al consultorio si rivolge.

È pertanto la comprensione che il consultorio ha della coppia a guidare e a custodire la sua genuina funzione.

È molto suggestivo a tale riguardo lo sguardo che sulla coppia ci offre *Amoris Laetitia*. Così si esprime al numero 321:

*«I coniugi cristiani sono operatori della grazia e testimoni della fede l'uno per l'altro, nei confronti dei figli e di tutti gli altri familiari. Dio li invita a generare e a prendersi cura. Ecco perché la famiglia è sempre stata il più vicino "ospedale". Prendiamoci cura, sosteniamoci e stimoliamoci vicendevolmente, e viviamo tutto ciò come parte della nostra spiritualità familiare. La vita di coppia è una partecipazione alla feconda opera di Dio, e ciascuno è per l'altro una permanente provocazione dello Spirito. L'amore di Dio si esprime attraverso le parole vive e concrete con cui l'uomo e la donna si dicono il loro amore coniugale. Così i due sono tra loro riflessi dell'amore divino che conforta con la parola, lo sguardo, l'aiuto, la carezza, l'abbraccio. Pertanto, voler formare una famiglia è avere il coraggio di far parte del sogno di Dio, il coraggio di sognare con Lui, il coraggio di costruire con Lui, il coraggio di giocare con Lui questa storia, di costruire un mondo dove nessuno si senta solo».*

E ancora al numero 322 e 323:

*«Tutta la vita della famiglia è un "pascolo" misericordioso. Ognuno, con cura, dipinge e scrive nella vita dell'altro: "La nostra lettera siete voi, lettera scritta nei nostri cuori [...] non con inchiostro, ma con lo Spirito del Dio vivente" (2 Cor 3,2-3). Ognuno è un "pescatore di uomini" (Lc 5,10) che nel nome di Gesù getta le reti (cfr Lc 5,5) verso gli altri, o un contadino che lavora in quella terra fresca che sono i suoi cari, stimolando il meglio di loro [...]. Questo si vive nella vita quotidiana della famiglia. In essa ricordiamo che la persona che vive con noi merita tutto, perché ha una dignità infinita, essendo oggetto dell'immenso amore del Padre. Così fiorisce la tenerezza, in grado di suscitare nell'altro la gioia di sentirsi amato. Essa si esprime in particolare nel volgersi con attenzione squisita ai limiti dell'altro, specialmente quando emergono in maniera evidente».*

Qui si attua realisticamente il servizio del consultorio familiare, là dove i coniugi misurano i reciproci limiti, là dove le sfide evolutive rivelano alla coppia la precarietà degli equilibri raggiunti, la necessità di ristrutturare il presente e di accogliere le nuove sfide che le vengono dal futuro.

Il consultorio si prende cura della coppia aiutandola anzitutto a far fronte alle sfide evolutive che il cammino nel tempo le propone. Ma anche

soccorrendo la famiglia allorquando le ordinarie risorse per far fronte a tali sfide sembrano essersi esaurite.

Talvolta sono le stesse coppie a misurare gli esiti della crisi familiare e a chiedere soccorso al consultorio. Ciò presuppone una certa fiducia nella trattabilità e superabilità delle crisi e nell'efficacia dell'intervento di altre persone che hanno a cuore la relazione di coppia e non solo gli interessi individuali.

Così si esprime ancora il documento CEI sui consultori familiari:

*«In un'ottica riparativa si offrono risposte ai bisogni di cui gli utenti sono portatori; in un'ottica di prevenzione, si programmano interventi e si promuove una cultura della famiglia e delle relazioni interpersonali. Ciò significa far crescere una "cultura di coppia" e una corrispondente "cultura consultoriale", basata su una buona conoscenza del consultorio e delle sue attività, da diffondere sia nel territorio sia tra le famiglie, spesso disinformate e perciò non interessate a servizi che pure sono loro necessari»<sup>7</sup>.*

Il nucleo operativo del consultorio familiare è costituito infine dalla *équipe* in cui sono presenti i consulenti familiari e le varie figure professionali richieste dalle disposizioni di legge per le attività proprie del consultorio, in ambito psicologico, psico-sociale, pedagogico, medico, ginecologico, sessuologico, giuridico.

Il buon funzionamento dell'*équipe* è legato alla presenza e alla valorizzazione delle figure professionali dell'area psicosociale, alla frequenza delle riunioni, alla individuazione di una figura che si faccia carico esplicitamente del coordinamento della *équipe* e della organizzazione<sup>8</sup>. Un ruolo significativo all'interno dell'*équipe* del consultorio è svolto dal consulente etico, mentre il consulente ecclesiastico presente nel consultorio cura i rapporti tra il consultorio, la comunità cristiana e il territorio, nonché il mantenimento e la crescita della ispirazione cristiana di tutti gli operatori del consultorio familiare.

La coppia merita senz'altro di poter incontrare sul proprio cammino un'organizzazione di risorse e di figure qualificate che si dispongono per il benessere della coppia e della sua cura.

Mi piace infine guardare a queste coppie di "sposi che Dio ci dona" come a quelle che il buon Samaritano affida alla "locanda ecclesiale", affinché se ne prenda cura con passione e competenza, avendo ricevuto dal Signore i mezzi e la speranza per accompagnare la "convalescenza" delle coppie al fine di restituirle rafforzate e fiduciose alla vocazione e missione loro proprie.

---

<sup>7</sup> UFFICIO NAZIONALE PER LA PASTORALE DELLA FAMIGLIA, *I consultori familiari sul territorio e nella comunità*, 1991, n. 9.

<sup>8</sup> UFFICIO NAZIONALE PER LA PASTORALE DELLA FAMIGLIA, *I consultori familiari sul territorio e nella comunità*, 1991 n. 15.

## **LA RIORGANIZZAZIONE DEI CONSULTORI FAMILIARI DELLE DIOCESI LOMBARDE (FELCEAF)**

La Federazione Lombarda dei Centri di Assistenza alla Famiglia (FeL-CeAF) nasce il 22 ottobre 1975 per volontà di Mons. Giovan Battista Guzzetti che, in occasione della costituzione di un primo gruppo di Centri di Assistenza alla Famiglia in Lombardia, assegnò alla FeL-CeAF il compito di coordinarli, assisterli, rappresentarli presso gli enti pubblici, e in particolare presso la Regione Lombardia. La Federazione provvede anche alla formazione etica e professionale degli operatori dei consultori in un quadro di volontariato di ispirazione cristiana al servizio della famiglia.

Il contesto di origine è assai significativo e risente fortemente della temperie culturale del tempo, dal momento che nel 1975 stato, società e chiesa, senza essersi accordati preventivamente, deliberano in concomitanza in merito al matrimonio e alla famiglia:

- a) entra in vigore con la legge n. 151 del 19 maggio 1975 la riforma del Diritto di famiglia, che, apportando modifiche sostanziali, promuove una diversa cultura della famiglia più che ratificare un costume acquisito;
- a) la legge-quadro n. 405 del 20 luglio 1975 istituisce e definisce competenze e ruoli dei consultori pubblici e privati;
- a) la Conferenza episcopale italiana mette a tema della sua XII Assemblea generale (2-7 giugno 1975) il matrimonio e vota sei Deliberazioni innovative. Coinvolge poi tutte le chiese diocesane d'Italia col documento basilare *Evangelizzazione e sacramento del matrimonio*.

Sin dall'inizio, chi si è occupato di consultori familiari, si è reso conto della complessità dell'impresa. Andavano individuate persone motivate e professionalmente valide, con una buona esperienza maturata nel tempo e sul campo e con un'elevata capacità di relazionarsi con gli altri. Ma al tempo stesso andava reclutato anche chi sapesse far funzionare economicamente una struttura complessa. Le sfide erano numerose e multiformi. Fin dall'inizio fu chiaro che a sfide complesse occorre fornire risposte complesse e articolate. La FeL-CeAF si dotò ben presto di una sede in Milano nell'immobile assai rappresentativo di via S. Antonio, 5 e di uno statuto. I primi

anni furono dedicati al rafforzamento del vincolo federativo e all'organizzazione di ruoli e compiti.

Negli anni, alcuni Presidenti si sono succeduti: fino al 1991 la FeL-CeAF è stata presieduta dal suo fondatore Mons. Giovan Battista Guzzetti; dal 1992 al 1996 fu presidente il prof. Michelangelo Petrini; dal 1996 al 2009 l'avv. Goffredo Grassani. Quest'ultimo, a sottolineare l'unità di origine e di scopo, dal 2004 al 2011 fu anche presidente della Confederazione italiana dei consultori familiari di ispirazione cristiana (C.F.C.), di cui fa parte significativa la FeLCeAF. Dal 2009 è presidente della FeLCeAF don Edoardo Algeri, già consulente etico della stessa dal 1996.

I principali passaggi nella storia dell'organizzazione sono principalmente due: il processo di accreditamento delle unità di offerta consultoriali e la trasformazione degli enti gestori da associazioni di parrocchie in fondazioni territoriali di partecipazione Onlus.

L'accREDITamento delle unità di offerta consultoriali, introdotto da Regione Lombardia con la D.G.R. 3264 del 26 gennaio 2001, fortemente promosso dal presidente di FeLCeAF avv. Grassani e convintamente sostenuto dall'assistente ecclesiastico don Silvano Caccia, ha certamente rappresentato una grande opportunità per le realtà consultoriali che ne hanno interpretato l'attuazione in termini di "servizio" ed ampliamento della tipologia di prestazioni ed attività ricevendone vantaggi e benefici sia d'immagine che economici. In un primo tempo nei 29 consultori della Federazione FeL-CeAF entrati nel processo di accreditamento ha prevalso la percezione del "vincolo", rispetto alle opportunità rese disponibili dal riconoscimento della funzione pubblica dei consultori familiari accreditati. Tale consapevolezza è emersa soprattutto nei consultori di piccole dimensioni e quindi con margini di sviluppo più limitati; nelle realtà dove le valenze organizzative/gestionali sono più deboli; ma anche nelle realtà più evolute che non vedevano riconosciute a sufficienza le istanze di analoga evoluzione delle condizioni e regole dello stesso accreditamento tra pubblico e privato. Da qui è nata una richiesta di "reciprocità" tra strutture pubbliche e private, che si è successivamente espressa nella domanda di adeguamento delle regole al processo di trasformazione e di crescita dei consultori accreditati.

L'istanza era appropriata e fondata sulla consapevolezza delle proprie possibilità, non dettata solo dall'entusiasmo per il sopraggiungere di nuove risorse e per l'accesso a "territori" professionali da esplorare. Ciò ha fatto crescere progressivamente nella rete dei consultori familiari una domanda di aggiornamento e di innovazione, con la richiesta di nuovi supporti organizzativi e gestionali e di un ruolo nuovo da parte di FeLCeAF<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Tale è la sintesi dell'accurata indagine condotta da A. MOSCA, *I Consultori Familiari della Federazione Lombarda Centri di Assistenza alla Famiglia (FeLCeAF). Una realtà dinamica e in forte crescita*, in *Consultori Familiari Oggi*, 2005/4, pp. 81-105.



A tali istanze ha in parte corrisposto la stessa Regione Lombardia con la D.G.R. 4597 del 28 dicembre 2012 relativa all'ampliamento della tipologia e della remunerazione delle prestazioni consultoriali. La delibera regionale innova l'attività dei consultori su due livelli distinti, ma fortemente interconnessi: la programmazione e il monitoraggio gestionale e la progettazione/definizione degli aspetti tecnici-clinici.

Dal punto di vista *gestionale*, l'attività dei consultori risulta più articolata poiché, in termini di programmazione delle attività, non è più sufficiente determinare il numero di accessi e dei percorsi di consulenza costituiti sostanzialmente da 8 incontri, come prevedeva la D.G.R. 4141/2001.

La variabilità e la differenziazione dei possibili percorsi implica un monitoraggio costante in itinere da parte del coordinatore dell'attività e del controllore del *budget*, dal momento che l'attività del consultorio familiare, a differenza delle strutture socio-sanitarie residenziali, è fortemente soggetta all'andamento della domanda degli utenti e alla continua ridefinizione dei percorsi e delle prestazioni attivabili per gli utenti presi in carico.

Per quanto riguarda gli *aspetti tecnico-clinici*, l'aumento delle tipologie di prestazioni e la differenziazione tra le stesse offre la possibilità di una maggiore personalizzazione degli interventi, ma ciò implica una maggiore attenzione nella valutazione della domanda e del bisogno e una conseguente definizione e progettazione appropriate nell'attivazione degli interventi di presa in carico e di prospettazione del percorso clinico.

Recenti delibere regionali hanno ulteriormente innalzato gli *standard* dei requisiti di qualità e di appropriatezza delle prestazioni dei consultori familiari<sup>2</sup>.

In anticipo rispetto ai tempi dalla trasformazione dei requisiti normativi di Regione Lombardia, la FeLCeAF nel 2009 è entrata nella terza fase del suo sviluppo istituzionale ed organizzativo. Il cambio di passo, sollecitato da istanze interne all'organizzazione e da un'indagine qualitativa condotta con responsabili ed operatori dei consultori federati, è coinciso di fatto con il cambio delle cariche istituzionali. Gli stessi vescovi lombardi hanno sostenuto attivamente la necessità di una riforma della Felceaf che prevedesse un più diretto coinvolgimento dei presidenti (parroci) degli enti gestori (fino al 2013 erano associazioni), un'innovazione nei modelli amministrativi e gestionali dei consultori, un migliore coinvolgimento del territorio civile ed ecclesiale grazie ad una più intensa collaborazione con la pastorale familiare decanale e con le politiche di *welfare* degli ambiti territoriali ex legge 328, infine un cambiamento nella strategia comunicativa.

Tali istanze si sono tradotte nella trasformazione del Consiglio diretti-

---

<sup>2</sup> Si vedano in particolare le D.G.R. 3540 del 30.5.2012 *Determinazioni in materia di esercizio e accreditamento delle unità? di offerta sociosanitarie e sistema di vigilanza e controllo*; D.G.R. 1765 del 8.5.2014 *Definizione degli indicatori di appropriatezza*; e D.G.R. 2569 del 31.10.2014 *Revisione del sistema di Esercizio e Accreditamento delle Unità? d'offerta Sociosanitarie*, che integra e supera la D.G.R. 3540.

vo di FeLCeAF che dal 2009 risulta composto per metà da presidenti di enti gestori di consultori.

L'impegno più assiduo è stato dedicato alla trasformazione dei modelli organizzativi. Il processo di innovazione del modello organizzativo e gestionale dei consultori FeLCeAF è stato preparato da un articolato percorso di formazione offerto alla dirigenza dei consultori da parte di ALTIS (Alta Scuola Impresa e Società dell'Università Cattolica del Sacro Cuore) con la direzione scientifica del prof. Marco Grumo. Il percorso formativo ha passato in rassegna i punti nodali e strategici del cambiamento organizzativo: la missione, la gestione e l'innovazione dei Consultori lombardi nel contesto del nuovo *welfare* lombardo. La formazione della dirigenza dei consultori FeLCeAF si è concentrata sulla pianificazione economico-finanziaria e sulla costruzione del *business plan*. Il piano formativo ha dedicato spazio anche al *fund-raising* e al *marketing* strategico per i consultori. La redazione del bilancio di esercizio e del bilancio sociale hanno infine completato l'impegno formativo.

Ad uno sguardo retrospettivo possiamo riconoscere al piano formativo della dirigenza un valore strategico e decisivo nella realizzazione del cambio organizzativo dei consultori lombardi. Il corso proposto da ALTIS ha permesso di intravedere prospettive di sviluppo e di innovazione assai promettenti e convincenti. Ciò ha generato in molti partecipanti un'alleanza strategica e una provvidenziale sintonia concettuale con i modelli che si sarebbero andati a proporre nella fase di realizzazione della riforma organizzativa. La qualità dei formatori ha inciso significativamente sul cambiamento di mentalità della dirigenza ed ha messo in circolo concettualità e linguaggi che sono risultati strategici per il governo del cambiamento.

Non sono mancate resistenze nei confronti di una proposta formativa inedita per i consultori e ritenuta da alcuni troppo specialistica o aziendalistica. Altri paventavano un errore di *target*: ritenevano la proposta più adatta alla dirigenza di attività commerciali o industriali e non adatta a direttori di semplici consultori familiari di ispirazione cristiana. A giudizio di costoro vi era nel piano formativo una fatale sproporzione tra mezzi e fini. Ritenevano infatti che nell'immediato servissero soltanto alcune tecnicità amministrative o di pianificazione del *budget* che permettessero di custodire l'equilibrio economico finanziario assicurato dal contratto con le ASL di Regione Lombardia. Altri chiedevano semplicemente alcune nozioni di base per regolare la contrattualizzazione con il personale amministrativo e con i professionisti delle diverse discipline presenti in consultorio. In effetti le domande proposte risultavano pertinenti: a motivo della crescita dei volumi di attività non era più possibile infatti avvalersi prevalentemente del volontariato come era stato agli inizi dell'attività dei consultori. Il precario equilibrio economico delle singole strutture non permetteva peraltro un'immediata assunzione di dipendenti a tempo indeterminato dei circa 1600 collaboratori che nel frattempo erano giunti a collaborare con i consultori della rete FeLCeAF.

Il passaggio è avvenuto in forma piuttosto graduale: senza rinunciare

drasticamente al supporto offerto dal volontariato si è provveduto a contrattualizzare i numerosi professionisti nella forma libero professionale, più idonea alla tipologia di utenza dei consultori caratterizzata da fluttuazione della domanda e da flessibilità di orari di accesso per una popolazione composta per lo più da genitori lavoratori. Il contratto di dipendenza è stato applicato soprattutto con il personale amministrativo, la cui attività è più stabile, prevedibile, pianificabile.

La strategia della gradualità nella trasformazione delle forme di collaborazione si è rivelata alla fine più produttiva di esiti favorevoli: ha migliorato il clima aziendale, ha assicurato una forma stabile di reddito per i numerosi collaboratori, ha accresciuto la fidelizzazione degli operatori, ha permesso di accrescere la qualità nei collaboratori, ha favorito il reperimento dell'eccellenza, ha contenuto efficacemente il *turnover* degli operatori e la dispersione di competenza e di *know how*.

Il percorso formativo curato da ALTIS ha fatto emergere al tempo stesso nella dirigenza dei consultori la percezione del *deficit* di competenza e di informazione rispetto agli *standard* sempre accurati richiesti agli enti gestori di strutture socio-sanitarie da parte di Regione Lombardia. I cambiamenti introdotti dall'accreditamento hanno portato ad evidenza anche l'esigenza di ricambio generazionale nella *leadership* di FeLCeAF e nei consultori. Lo sviluppo di funzioni e ruoli nei consultori era stato regolato sostanzialmente attraverso la valorizzazione delle figure di volontariato che avevano partecipato alla fase pionieristica della loro costituzione. La scarsa disponibilità di risorse economiche non aveva peraltro favorito l'attrazione di nuove figure e forme di *leadership*. Le prime risorse apportate ai consultori dai contratti con ASL erano state infatti dedicate quasi esclusivamente alla contrattulizzazione dei nuovi operatori e dei quadri previsti dai requisiti di accreditamento.

La rete dei cinquanta consultori FeLCeAF non ha mai incontrato un'agguerrita concorrenza, almeno fino a quando non dovette fare i conti con una budgettizzazione sempre più rigorosa ed erosiva di risorse che si credevano consolidate.

Il periodo che si apre con la Delibera (D.G.R. 937) delle regole di sistema per il 2011<sup>3</sup>, è caratterizzato da forti spinte omologanti di crescente professionalizzazione, di autonomia finanziaria, di controllo e limitazione dei volumi di attività. Il sistema delle regole sempre più complesse è assolvibile agevolmente solo creando un sistema di supporto alle reti puntuali locali, affinché non procedano più in ordine sparso, ma secondo un criterio di "autonomia coordinata".

In concomitanza con il cambio degli organismi statutari di FeLCeAF si è perciò realizzata la svolta organizzativa grazie ad un percorso di progettazione partecipata curata dal prof. Marco Grumo.

---

<sup>3</sup> Si tratta della D.G.R. XI-937 del 1.12.2010, *Determinazioni in ordine alla gestione del servizio socio sanitario regionale per l'esercizio 2011 – Regole di sistema 2011*.

Il progetto di trasformazione organizzativa dei consultori si è sviluppato in costante dialogo con la Conferenza Episcopale Lombarda che ha potuto esaminare le linee portanti del progetto in cinque sessioni tra il 2009 e il 2011.

Al centro del progetto vi era la convinzione che il soggetto famiglia, crocevia di ogni azione pastorale, meritasse servizi e forme di consulenza sempre più qualificati, che ponessero la famiglia nella condizione di esprimere efficacemente le proprie competenze educative, essendo aiutata a mettere in circolo i propri sorprendenti talenti relazionali nel tempo della crisi.

Nell'anno in cui a Milano si celebrava il VII Incontro mondiale delle famiglie, i vescovi lombardi vollero compiere un passo decisivo incontro alle famiglie dando vita alla *Fondazione Lombarda Servire la Famiglia*, convinti che se la famiglia è chiamata ad essere crocevia della missione evangelizzatrice della chiesa, allora servono opere a supporto della famiglia solide e innovative, chiamate ad offrire buona prova di sé proprio attraverso le forme concrete della loro realizzazione.

Si trattava in sostanza di superare un'evidente pesantezza gestionale a livello locale, di far fronte preventivamente ad una carenza prospettica di figure presbiterali e religiose, di rimediare alla debolezza tecnica delle figure giuridiche di fronte alle nuove norme, di mettere mano finalmente alla formazione, alla selezione e al cambio generazionale della *leadership*.

Il progetto partecipato e contestualizzato messo a punto dal prof. Grumo era di carattere gestionale e prevedeva la sequenza di tre *step*:

- realizzazione di una fondazione regionale (Fondazione Lombarda Servire la Famiglia);
- realizzazione di fondazioni di partecipazione Onlus a livello locale;
- realizzazione di Assemblee dei partecipanti costituite dalle parrocchie che insistono nell'ambito delle fondazioni territoriali.

Alla costituzione della Fondazione Lombarda Servire la Famiglia hanno provveduto prontamente i vescovi lombardi insieme a FeLCeAF. Essa non svolge direttamente alcuna attività di consultorio, ma è concepita per fornire una serie di servizi di supporto e di sviluppo a tutte le reti locali "a prezzi di sistema": formazione dirigenziale, sistemi informativi, consulenza legale, amministrativa, fiscale, giuslavoristica, comunicazione e coordinamento con la pastorale familiare regionale.

Essa si è dotata ben presto della consulenza di una valida *Équipe di progetto per le fondazioni territoriali* (EPFT) con il concorso di avvocati, commercialisti, fiscalisti, giuslavoristi, esperti gestionali<sup>4</sup>. L'Avvocatura dell'Arcidiocesi di Milano ha offerto un decisivo e convinto sostegno alla realizzazione del progetto delle Fondazioni territoriali, dal momento che permetteva alle parrocchie di uscire da un modello giuridico (associazione) ormai

---

<sup>4</sup> La Fondazione Lombarda Servire la Famiglia si avvale della consulenza del dott. Paolo Pesticcio, della dott.ssa Cristina Vaccario, della dott.ssa Lidia Galfrascoli, della dott.ssa Costanza Bonelli, della dott.ssa Veronica Tomelleri, del dott. Fabrizio Ondei e del dott. Marco Ferrari.

inadeguato rispetto ai volumi di attività dei consultori e fortemente esposto al rischio di interventi di ripianamento economico in caso di insolvenza.

Il modello delle fondazioni di partecipazione Onlus si è rivelato il più adeguato a tenere insieme l'aspetto patrimoniale con l'aspetto partecipativo. Nel cambio di soggetto giuridico per il governo dei consultori, dalle associazioni alle fondazioni, non si voleva disperdere il capitale umano ed esperienziale che aveva dato buona prova di sé e di capacità di crescita nel corso dei decenni. Ma in una prospettiva di valorizzazione dell'esistente e delle comunità locali si intendeva dare nuovo impulso di crescita e di innovazione a soggetti operativi fortemente radicati nei territori lombardi.

La seconda fase si è pertanto realizzata secondo un sistema a *cluster* con la creazione di sei fondazioni di partecipazione Onlus ad opera dei soci delle Associazioni che gestivano consultori in zone contigue della Diocesi di Milano<sup>5</sup>. La creazione di fondazioni territoriali Onlus con uno statuto ed un regolamento generale omogenei ha comportato la donazione su base territoriale dell'attività e dei contratti dalle singole associazioni alle sei fondazioni di partecipazione. La complessa e laboriosa operazione di trasformazione condotta sotto l'alacre guida dell'*équipe di progetto per le fondazioni territoriali* (EPFT) si è conclusa nel 2013 con la volturazione di contratti e dei titoli di godimento degli immobili dalle associazioni alle fondazioni.

La creazione delle fondazioni di partecipazione Onlus ha permesso di alleggerire la gestione locale del consultorio e di realizzare una gestione dei consultori per "poli" territoriali omogenei. Il superamento della frammentazione e della dispersione delle gestioni locali ha liberato alcuni vantaggi di sistema a livello locale: ha conferito le attività a soggetti gestori più strutturati in grado di supportare meglio le attività locali. Di tale beneficio ha risentito anche il coordinamento con la pastorale della famiglia e caritativa a livello locale.

Il terzo *step* del progetto si è realizzato con la costituzione dell'Assemblea dei partecipanti per ognuna delle sei fondazioni. Le Assemblee dei partecipanti sono costituite dalle parrocchie, personalità giuridiche, nel cui territorio operano i diversi consultori delle fondazioni territoriali di appartenenza.

A conclusione del processo di trasformazione dei modelli giuridici e organizzativi per la gestione dei consultori familiari FeLCeAF possiamo riconoscere come punti salienti:

- minore diversità e fragilità degli enti che svolgono oggi l'attività consultoriale (organizzazioni di volontariato, cooperative, associazioni, fondazioni, enti Onlus, enti non Onlus...);
- costituzione di una rete intra-diocesana unitaria e coordinata al suo interno;

---

<sup>5</sup> La medesima trasformazione era già avvenuta nella diocesi di Bergamo nel 2008 con la creazione della Fondazione Angelo Custode Onlus che gestisce sei consultori familiari ed altre strutture socio-sanitarie per la disabilità.

- più agevole mantenimento dei requisiti di accreditamento (difficilmente gestibili andando ciascuno per proprio conto) e soprattutto risparmio di risorse (dotazioni patrimoniali necessarie, onorari professionisti ecc. richiesti dai nuovi requisiti di accreditamento);
- mantenimento delle agevolazioni fiscali (tipiche delle Onlus);
- investimento sul livello gestionale unitario di quanto risparmiato al livello amministrativo locale;
- coordinamento unitario della rete senza annullamento delle figure e del personale presente a livello locale e senza confusione di patrimoni e di gestioni (*staff* di direzione, gestione contabile per centri di costo e di ricavo, preventivi locali e centrale);
- gestioni più sicure rispetto alle norme;
- responsabilità trasferite dal livello locale alla fondazione territoriale e quindi maggiore tranquillità operativa del livello locale (alleggerimento dei rischi e delle responsabilità);
- realizzazione di una gestione “per poli” e più facile realizzazione di economie di scala;
- maggiore realizzazione di sinergie e di circolazione di *best-practices*;
- mantenimento di una gestione “partecipativa”, ma coordinata all’intero dell’intero sistema territoriale (grazie alla formula della fondazione territoriale di partecipazione nella forma dell’assemblea dei partecipanti);
- maggiori possibilità di garanzia e sostenibilità della gestione grazie alla rete curata dal FeLCeAF sotto il profilo della rappresentanza politica e istituzionale e dalla Fondazione Lombarda Servire la Famiglia sotto il profilo della qualità, della innovazione e della economicità dei servizi.

Con tali premesse organizzative la rete dei consultori familiari FeLCeAF si prepara ad affrontare la nuova sfida proposta dalla riorganizzazione dei servizi proposta dalla riforma socio-sanitaria di Regione Lombardia<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Cf Regione Lombardia, L.R. n. 23 dell’11.8.2015, *Evoluzione del sistema socio sanitario lombardo*.

## **IL SISTEMA DI ACCREDITAMENTO DEI CONSULTORI FAMILIARI IN LOMBARDIA 2001-2016**

Le riflessioni qui proposte sul tema dell'accreditamento istituzionale in ambito socio-sanitario, in particolare per i consultori familiari, nascono a seguito degli sviluppi della normativa lombarda (cf D.G.R. 3264 del 26.1.2001 e D.G.R. successive) e della condivisione con diversi interlocutori territoriali di altre regioni italiane, con i quali si stanno portando avanti percorsi di predisposizione di sistemi di accreditamento per i consultori familiari.

Inquadrando l'esperienza di accreditamento in Italia, si descrive e si analizza il caso lombardo, traendo alcune riflessioni in ordine alla possibile valenza strategica dell'accreditamento, inteso anche nella sua funzione di governo del sistema dei servizi socio-sanitari.

Nella seconda parte dello scritto si offrono spunti operativi, alla luce delle valutazioni proposte. I suggerimenti possono essere utili per impostare la strada verso la definizione di sistemi di accreditamento che non rispondano unicamente alla logica dell'adempimento normativo, ma che lo considerino strumento e occasione di realizzazione della funzione programmatica e regolativa che gli è propria.

### **1. L'ACCREDITAMENTO IN ITALIA**

Nell'ambito sanitario e sociosanitario, l'applicazione dell'istituto dell'accreditamento risulta conseguente al possesso dell'autorizzazione al funzionamento. L'autorizzazione viene concessa dopo la verifica dei requisiti minimi che sono definiti mediante indicatori e *standard* di qualità. Senza autorizzazione non si può esercitare attività sanitaria e sociosanitaria, mentre l'accreditamento volontario regionale viene concesso su richiesta dell'ente gestore dopo la verifica dei requisiti minimi di accreditamento, che ogni Regione aggiunge a quelli già controllati per l'autorizzazione. Senza accreditamento la Regione non paga le prestazioni agli enti erogatori.

Un soggetto accreditato agisce per conto del sistema sanitario nazionale e questo significa che l'attività autorizzata e accreditata è garantita in

qualità ed è pagata dalle Regioni con il fondo sanitario regionale, mentre l'attività solo autorizzata e non accreditata è garantita in qualità, anche se a un livello inferiore, e il pagamento resta a carico del paziente. In Lombardia l'istituto dell'accreditamento è applicato dal 2001, divenendo garanzia di maggiore qualità, ma non automaticamente corrisponde al pagamento con il fondo sanitario, per il quale serve il passaggio del contratto stipulato con ASL.

L'accreditamento in generale risulta quindi uno strumento per governare da un lato l'ingresso nel sistema sociosanitario di nuovi *partner* erogatori di servizi, dall'altro l'adeguatezza dei servizi alle esigenze delle persone.

Sintetizzando brevemente, potremmo dire che nel tempo l'accreditamento, derivato dal modello sanitario e con la legge 328/2000 assunto anche in ambito sociale, normato in modo differente nelle singole Regioni, rappresenta una procedura che può rispondere a diverse finalità e si fonda generalmente sui seguenti presupposti:

- “superiorità” rispetto al livello autorizzativo: i requisiti di accreditamento necessari per operare al pari di un soggetto pubblico sono da considerarsi di livello superiore a quelli autorizzativi, che ne rappresentano di fatto un presupposto, necessario ma non sufficiente;
- equiparazione pubblico/privato: i soggetti pubblici e privati, fermi restando i medesimi diritti e doveri, si collocano in una situazione di sostanziale parità;
- sul fronte gestionale, non si tratta di vendita di prestazioni/servizi, bensì premessa per la stipula di accordi per la “concessione” di erogatore di servizi: l'accreditamento non è sufficiente a “vendere” servizi, poiché sono in ogni caso da rispettarsi le scelte programmatiche regionali, è quindi necessaria la stipula di un contratto/patto di accreditamento.

Leggendo ancora più a fondo le indicazioni della normativa, a livello di sistema si intravede l'assunzione di alcuni principi:

- *principio di concorrenza* per lo sviluppo della qualità: l'accreditamento contiene l'idea della promozione della concorrenzialità tra erogatori, pubblici o privati che siano. Tale principio rappresenta la chiave di sviluppo della qualità nel mercato dei servizi;
- *principio della parità* per garantire la libertà di scelta: nell'idea di accreditamento c'è un presupposto di parità tra pubblico e privato, come assicurazione della libera scelta dei cittadini tra diverse possibilità.

Anche questo rappresenta un principio di etero-selezione del mercato in un'ottica di maggior qualificazione dei servizi.

Questi elementi definatori e questi principi di base dell'accreditamento non sciolgono ancora il nodo della prevalenza della dimensione regolativa dei rapporti pubblico/privato, oppure della prevalenza della dimensione legata al miglioramento della qualità dei servizi e allo sviluppo continuo della qualità.

In effetti, l'accreditamento è stato applicato fino a oggi con diversi accenti a seconda della declinazione proposta nelle diverse Regioni.

L'accreditamento ha posto di fronte ad alcune interessanti sfide per il



sistema dei servizi che svolge comunque una funzione di programmazione territoriale, *in primis*:

- del mercato, in termini di ampliamento, riaprendo i giochi, rompendo monopoli e situazioni di esclusività, aumentando offerta, articolando maggiormente i servizi;
- una leva per la qualificazione dei servizi e delle prestazioni offerte, sia introducendo soglie qualificanti aggiuntive, che innalzino la qualità da garantire, sia lasciando che la libertà di scelta attivi un meccanismo di concorrenza nel mercato, tale per cui sopravvivono i servizi migliori, agli occhi dei cittadini;
- la costruzione di una nuova relazione pubblico/privato, promuovendo sussidiarietà, partecipazione, collaborazione e una miglior declinazione della differenza tra programmazione e gestione.

Al contempo, si evidenziano alcuni possibili rischi.

*In primis* la delicata questione della libertà di scelta: la popolazione che ricorre ai servizi sociosanitari è una popolazione spesso fragile, che non sempre risulta in grado di conoscere la complessità del proprio bisogno e non sempre riesce a tradurlo in domanda appropriata di servizi. Oltre al fatto che il potere contrattuale del singolo utente è piuttosto basso: non sempre egli può invocare la possibilità di *exit* prevista per altri servizi alla persona.

La seconda questione è legata alla capacità/possibilità di fruizione delle informazioni. Anche quando avrebbe la possibilità di scegliere e sarebbe in grado di farlo, spesso l'utente dei servizi non è in possesso di tutte quelle informazioni e conoscenze che consentirebbero un orientamento consapevole alla scelta. In effetti, da tempo viene messa in evidenza la consistente asimmetria informativa tra servizi e cittadinanza in questi contesti.

Passando poi ad analizzare il fronte del sistema di offerta, anche in questo caso riscontriamo alcuni aspetti di rischio.

In un sistema in cui le risorse pubbliche sono sempre più scarse e in costante contrazione, e comunque deficitarie rispetto alla domanda, agire nella regolazione del mercato con un dispositivo che, oltre a incidere sulla qualità dei servizi offerti, incide anche sullo sviluppo del mercato, può indurre un incremento della spesa, sviluppando nuova domanda.

La riduzione a semplice accertamento di requisiti statici senza mantenere una tensione continua alla qualità può indurre a un'applicazione burocratica dell'accreditamento e ad un mancato sviluppo dell'obiettivo di miglioramento continuo e progressivo nel tempo.

In sintesi, queste risultano le principali questioni connesse all'applicazione dell'istituto dell'accreditamento. Di seguito presentiamo il caso della Regione Lombardia, che pone interessanti riflessioni aggiuntive connesse alle sperimentazioni che si sono attuate nell'area dei consultori familiari e dei centri famiglia.

## 2. L'ACCREDITAMENTO IN LOMBARDIA

In Lombardia, nell'area sociosanitaria in quindici anni si è completato il processo di accreditamento istituzionale per le diverse unità d'offerta di servizi. Con la D.G.R. 2569 del 3 novembre 2014 *Revisione del sistema di Esercizio e Accreditamento delle Unità d'offerta Sociosanitarie*, si è messo a punto il sistema che definisce i ruoli (chi fa che cosa) e le procedure (come) per l'inizio attività, l'accREDITamento, la vigilanza e il controllo. Sono stati fatti notevoli passi anche verso l'accREDITamento professionale basato sui requisiti di qualità delle persone, del percorso formativo e di specializzazione, dell'esperienza lavorativa, dell'aggiornamento continuo.

Anche sul versante sociale è indubbio che in questi ultimi anni vi è stata una spinta verso l'accREDITamento. Tale spinta è stata in particolare data attraverso la valorizzazione dei titoli sociali.

La strategia regionale ha inteso impiegare l'istituto dell'accREDITamento come dispositivo primariamente gestionale, nel tentativo di perseguire attraverso tale istituto:

- un progressivo finanziamento della domanda e non più solo dell'offerta (con un sistema di *voucher* per alcune tipologie di servizi si finanzia direttamente la famiglia e la si lascia libera di scegliere il proprio fornitore);
- un progressivo spostamento della funzione pubblica da erogazione diretta di interventi e prestazioni a una funzione di regolazione (regia) del sistema dei servizi. La legge regionale 23 dell'11 agosto 2015 *Evoluzione del sistema socio sanitario lombardo*, ha istituito con funzione di regolazione e programmazione dei servizi del territorio 9 Agenzie di Tutela della Salute ATS, in sostituzione delle 14 ASL, ed ha trasferito la erogazione dei servizi alle Aziende ospedaliere Socio Sanitarie Territoriali ASST;
- l'introduzione di una maggior competitività come stimolo verso lo sviluppo di un miglioramento continuo della qualità.

Questi indirizzi evidenziano la spinta della Regione Lombardia verso l'accREDITamento, considerati sia come dispositivi di promozione del diritto alla libera scelta da parte dei cittadini, sia come opportunità di promozione della parità pubblico/privato.

Il modello lombardo prevede, quindi:

- *l'autorizzazione al funzionamento*. Comunicazione preventiva d'esercizio dell'ente gestore al Comune di ubicazione della struttura. È il provvedimento amministrativo che consente a un'unità di offerta di avviare legalmente la gestione ed erogare interventi/prestazioni a favore dei cittadini;
- *l'accREDITamento*. È il provvedimento amministrativo di Regione Lombardia che, avendo verificato il possesso dei requisiti di accREDITamento regionali, consente alla struttura di poter erogare gli interventi per conto del sistema pubblico con un livello di qualità definito dall'ente accREDITante;
- *il contratto*. È l'atto che impegna l'ente accREDITante e la struttura accREDI-

tata in ordine alle modalità di erogazione e pagamento delle prestazioni/interventi resi ai cittadini.

In questo senso, Regione Lombardia, attraverso le 9 Agenzie di Tutela della Salute svolge un ruolo forte di programmatore territoriale e di regolatore del sistema sanitario e sociosanitario, in una prospettiva programmatica strategica che prevede la possibilità di:

- regolare il mercato attraverso un’attenta analisi dei bisogni del territorio e una valutazione dello stato dell’arte nell’offerta di servizi locali;
- definire i livelli di qualità che si intendono assumere, andando in questo modo a configurare specifici scenari anche di sviluppo dei servizi presenti;
- definire i volumi di prestazioni necessari per il fabbisogno territoriale, operando in questo modo una “scelta” consapevole di quali livelli essenziali si intendono garantire;
- agire una funzione di vigilanza e controllo sui fornitori, sulla base dei requisiti stabiliti.

Lo strumento dell’accreditamento può quindi risultare vantaggioso in quanto permette un controllo della spesa, definisce un sistema di scelte trasparente sia verso i cittadini, sia verso gli enti gestori, e consente una qualificazione delle prestazioni.

Inoltre possiamo dire che, se il contesto territoriale che non è determinante in relazione ai requisiti di funzionamento (che sono elementi *sine qua non* per esercitare una funzione) e che è opportuno mantenere a un livello di omogeneità regionale, è invece cruciale per la definizione di *standard* aggiuntivi di qualità (ovvero i requisiti di accreditamento) connessi al “voler essere” di un determinato territorio e, quindi, alla programmazione locale. È però importante mantenere una specifica attenzione nell’approcciare a livello zonale la definizione di un sistema di accreditamento a più elementi.

Di seguito precisiamo alcuni punti di attenzione a nostro avviso cruciali per tale definizione.

### **3. SULLA PARTECIPAZIONE**

Tenere conto del paradigma del coinvolgimento degli *stakeholder* nella definizione di nuovi sistemi di regolazione dei servizi porta a indubbi vantaggi. Per l’accreditamento di nuovi soggetti erogatori di servizi vi è la necessità di costruire regole del gioco sufficientemente comprese e condivise dai propri interlocutori. Il programmatore regionale a livello territoriale necessita di costruire alleanze affinché le strategie di sistema identificate possano essere effettivamente praticabili. In contesti in cui prevale solo un adempimento al mandato o una presunta utilità economica (mi accredito perché devo, mi accredito per poter accedere a finanziamenti pubblici) ri-

schia di venir meno l'attenzione alla qualità del servizio offerto, il vantaggio legato al confronto con altri e il conseguente stimolo al miglioramento.

Si rischia inoltre che, anche dal punto di vista dell'ampliamento del mercato e di stimolo alla competizione, l'accreditamento possa essere vanificato da eventuali forme di autoregolazione e di "spartizione del mercato" tra gestori. Il coinvolgimento a livello territoriale dei diversi gestori in fase preliminare e nel corso della definizione del sistema (ovvero nella condivisione del senso e dei criteri da adottare) può rappresentare una buona condizione di partenza, in quanto facilita la costruzione di relazioni di fiducia, nonché accresce la capacità di lettura anche dei bisogni.

Nei contesti in cui questo coinvolgimento si è sperimentato, oggi i soggetti accreditati partecipano attivamente ai tavoli della programmazione ed hanno una conoscenza migliore del grado e delle caratteristiche della fragilità nel contesto in cui operano. Ma l'attenzione alla partecipazione e al coinvolgimento non è rivolta unicamente a *stakeholder* esterni. Coinvolgere nel processo di definizione del sistema anche gli operatori che poi dovranno operare in tale sistema è anch'essa una strategia importante per l'efficacia stessa dell'accreditamento, soprattutto se connessa alla gestione della domanda sociosanitaria proveniente dal territorio ed intercettata soprattutto dai servizi resi al sistema familiare dal consultorio.

Comprendere il significato di un mutamento di sistema di gestione dei servizi, comprendere analogie e differenze rispetto ai sistemi tradizionali di convenzionamento, costruire procedure condivise, ecc., sono tutti passaggi importanti per perseguire una strategia di sviluppo dei servizi del territorio. Per gli operatori, infatti, è forse ancor più forte il rischio di non utilizzare il meccanismo dell'accreditamento: non considerando la possibilità di scelta da parte dell'utente, riferendosi sempre allo stesso fornitore di servizi e dunque facendo dell'accreditamento un convenzionamento mascherato.

Parimenti, il coinvolgimento del livello politico, fortemente coinvolto nelle questioni organizzative e programmatiche, consente la costruzione di una visione *in progress* degli elementi di potenziale sviluppo connessi al sistema dell'accreditamento e al controllo della spesa.

Aspetto generalmente trascurato, invece, è il coinvolgimento dell'utenza. Difficilmente, infatti, l'utenza viene considerata come soggetto da includere tra la platea di interlocutori, la cui voce è opportuno sentire e coinvolgere in fase definitoria. Gli utenti sono generalmente intesi come beneficiari, quindi destinatari finali, non interessati e soprattutto che difficilmente potrebbero comprendere le scelte organizzative e gestionali che stanno dietro l'erogazione di un servizio.

Questi e altri aspetti evidenziano come l'accreditamento, soprattutto laddove è connesso alla voucherizzazione, necessiti di un'utenza "esperta", o comunque informata dei meccanismi di funzionamento dei servizi e delle differenze di ruoli e funzioni tra le parti.

#### 4. SULLA LIBERTÀ DI SCELTA

Scegliere liberamente tra una platea di soggetti diversi implica consapevolezza delle caratteristiche dei soggetti, ma anche, e soprattutto, consapevolezza della natura e delle caratteristiche del proprio bisogno. Se la libertà di scelta ha avuto qualche applicazione efficace nel sistema sanitario, nel campo dei servizi sociosanitari ha mostrato alcuni limiti.

Esiste qui una forte convinzione da parte del decisore pubblico circa la capacità dell'accreditamento di aumentare il livello di soddisfazione dei beneficiari. Vi è la convinzione che la libertà di scelta delle famiglie a riguardo delle migliori soluzioni per rispondere ai propri bisogni sia un fattore di per sé gradito.

L'introduzione della libertà di scelta rappresenta un caposaldo della strategia dell'accreditamento, che va declinata in due modi, in "possibilità" e in "capacità" di scelta; rimane spesso aperta un'asimmetria informativa tra enti erogatori e cittadini, soprattutto se in condizioni di fragilità.

La necessità di sostenere la capacità di scelta aumenta quindi all'aumentare del grado di fragilità del cittadino e sottolinea l'importanza delle funzioni di *case management*.

In molti casi, infatti, raccogliere Carte dei servizi, mantenere contatti con i soggetti accreditati, informarsi su ciò che fanno e su come gestiscono i propri servizi, sono occasioni importanti per costruirsi una conoscenza più approfondita dell'offerta presente sul territorio.

#### 5. SULLA QUALITÀ

L'accreditamento si fonda sul concetto di fiducia, che viene conferita grazie al possesso dei requisiti richiesti e che qualificano il servizio per operare in funzione pubblica. Un aspetto rilevante, dato il valore dell'accreditamento come strumento orientato a uniformare il sistema di offerta su livelli di qualità elevati e superiori alla semplice autorizzazione, è la definizione di qualità che viene considerata.

È strategico poter ragionare nei termini di definizione di un sistema di accreditamento che ponga le basi anche per un miglioramento della qualità dei servizi, articolando i requisiti secondo un metodo che tenga conto anche degli aspetti qualificanti della dimensione relazionale, educativa e/o assistenziale.

Sistemi che si fondano su un'idea articolata di qualità, multidimensionale e non statica, possono meglio riuscire ad allentare un preconcetto tanto facile per l'accreditamento, ovvero quello dell'adempimento normativo (faccio la Carta dei servizi perché devo), limitando molto il potenziale riflessivo e di apprendimento che dovrebbe essere proprio di ogni valutazione. Co-costruire insieme ai gestori la qualità dei propri servizi, in relazione alla propria identità, e fondare su questa qualità un sistema di valutazione, può

meglio concorrere a far nascere interesse e attenzione verso l'occasione di miglioramento che esso rappresenta.

## 6. SULLA VALUTAZIONE

Strettamente connesso al tema della qualità abbiamo il tema della valutazione.

Le prime esperienze di accreditamento hanno in questi anni concentrato molto l'attenzione dei programmatori sulla definizione dei requisiti e sulle procedure da attivare per accreditare e per gestire l'accesso ai servizi, mentre poco si sono dedicate a come presidiare la funzione valutativa in itinere: non solo quindi del controllo dell'idoneità in accesso, ma anche dell'adeguamento delle possibili "non conformità", oppure del mantenimento e dello sviluppo degli stessi requisiti nel tempo e anche della valutazione dell'efficacia della prestazione.

A tale scopo con la D.G.R. 1765 dell'8 maggio 2014, *Definizione degli indicatori di appropriatezza*, sono stati introdotti indicatori di appropriatezza delle singole prestazioni, anche attraverso il ricorso a 'scale validate' in grado di misurare la qualità della prestazione.

Anche da queste semplici riflessioni si evidenzia come l'accREDITamento sia in grado di attivare nel territorio un complesso di soggetti che concorrono a definire *standard* condivisi di qualità e corrispondenti strumenti di verifica. Ciò ripropone l'esigenza di un governo "di sintesi", con una capacità di visione d'insieme, in grado di promuovere standard uniformi di qualità che rendano più omogeneo il territorio nella capacità di erogazione dei servizi. Un governo di sintesi, a livello regionale e di ATS, dovrebbe essere in grado di dire cosa funziona meglio e cosa peggio, in relazione a quali bisogni, costruendo equilibri tra servizi e i relativi livelli di efficacia, di qualità, di soddisfazione.

Si ritiene, infatti, che l'accREDITamento possa essere lo strumento che consente a livello territoriale una riflessione approfondita in grado di articolare i cosiddetti livelli essenziali delle prestazioni sociosanitarie.

Al programmatore regionale/territoriale viene riconosciuta una competenza a più dimensioni:

- la copertura della domanda, incentivando lo sviluppo dell'offerta, avvicinandosi ai parametri regionali, laddove il valore territoriale fosse inferiore;
- l'accesso ai servizi, andando a definire garanzie minime per la fruizione dei servizi;
- la qualità erogata, definendo cosa caratterizza la qualità dei servizi e quali livelli sono da perseguire in prospettiva.

Riteniamo quindi che approcciare il tema dell'accREDITamento consenta ai programmatori territoriali di ridefinire in parte la propria funzione, provvedendosi uno strumento istituzionale per innalzare la qualità dei servizi,

per rendere più omogeneo il territorio dal punto di vista dell'accesso ai servizi, di attivare risorse e soggetti del territorio in grado di potenziare la rete dell'offerta dei servizi, di controllare la spesa sociosanitaria con strumenti più adeguati di programmazione e di budgettizzazione delle risorse.

# BILANCIO ITL