

RIVISTA
BIMESTRALE
DI FORMAZIONE
E AGGIORNAMENTO

- NORMATIVO
- CONTRATTUALE
- GESTIONALE

PER L'ASSOCIAZIONE
GESTORI ISTITUTI
DIPENDENTI
DALL'AUTORITÀ
ECCLESIASTICA

PER GLI ENTI
NON PROFIT

AGIDAE



FONDER è il Fondo Nazionale Interprofessionale Bilaterale per la formazione continua, che promuove e finanzia la formazione dei lavoratori degli Enti Religiosi, imprese e organizzazioni di qualsiasi settore.



Orientati alla crescita.

L'ADESIONE AL FONDO E' COMPLETAMENTE GRATUITA

NON COMPORTA ONERI PER IL DATORE DI LAVORO

NON COMPORTA ONERI PER I LAVORATORI

**L'OPPORTUNITA'
PER FORMARE
I DIPENDENTI
A COSTO ZERO:**

- Istituti religiosi
- Scuole
- Ospedali
- Associazioni
- Enti di formazione
- Società di consulenza
- Imprese editoriali
- Industrie
- Altre organizzazioni

SOGGETTI COSTITUENTI:

PER INFORMAZIONI:

www.fonder.it - segreteria@fonder.it
tel. 06 85457401 - Fax 06 85457411



AGIDAE

ASSOCIAZIONE GESTORI ISTITUTI DIPENDENTI
DALL'AUTORITÀ ECCLESIASTICA

PRESIDENZA NAZIONALE

P. Francesco Ciccimarra

Presidente

Sr. Teresita Moiraghi

Vice Presidente

Sr. Daniela Gallo

Vice Presidente

Sr. Emanuela Brambilla

Segretaria

Sr. Maria Annunciata Vai

Tesoriere

anno II - N. 1
gennaio | febbraio 2011

00198 Roma - Via V. Bellini 10
Tel. 06 85457101 - Fax 06 85457111
agidae@agidae.it - www.agidae.it

AGIDAE

**Rivista bimestrale
di formazione
e aggiornamento**

- **Normativo**
- **Contrattuale**
- **Gestionale**

Per l'Associazione
Gestori Istituti
Dipendenti dall'Autorità
Ecclesiastica

per gli enti Non Profit

Direttore responsabile

P. Francesco Ciccimarra

Direzione

P. Francesco Ciccimarra

Redazione

Emanuela Brambilla

Giorgio Capoccia

Ettore Ferraro

Daniela Gallo

Nicola Galotta

Francesco Macrì

Armando Montemarano

Emanuele Montemarano

Paolo Saraceno

Mimma Scalera

Maria Annunciata Vai

*Registrazione Tribunale di
Roma n. 328 del 5-08-2010.*

*Poste Italiane SpA
Spedizione in abbonamento
postale, D.L. 353/2003
(convertito in Legge
27/02/2004, n. 46),
art 1/2 e 3 - DCB Roma.*

*Grafica e stampa
SER Graph Srl*

Via Guido Reni, 54 - Roma

AGIDAE

PRESENTAZIONE

L'AGIDAE è l'Associazione dei Gestori degli Istituti Dipendenti dall'Autorità Ecclesiastica, fondata nel 1960, che svolgono attività apostoliche rilevanti anche per l'ordinamento dello Stato (scuole, pensionati, case di riposo e di assistenza, parrocchie, ecc.) e che, per il loro funzionamento, si servono di personale dipendente.

All'AGIDAE aderiscono anche istituzioni ed enti laici che scelgono di adottare il CCNL.

L'AGIDAE:

- ⇒ stipula il CCNL con i Sindacati Nazionali del settore Scuola:
 - FLC CGIL,
 - CISL SCUOLA,
 - UIL SCUOLA,
 - SNALS CONFESAL,
 - SINASCA;
- ⇒ stipula il CCNL con i Sindacati Nazionali del settore Socio-Sanitario-Assistenziale-Educativo:
 - F.P. CGIL,
 - FISASCAT CISL,
 - UILTuCS UIL;
- ⇒ assiste gli associati nell'applicazione delle norme contrattuali, nei rapporti sindacali e nelle problematiche amministrative e gestionali.

ISCRIZIONI

E' sufficiente compilare e inviare il modulo pubblicato nel sito www.agidae.it con l'indicazione dell'attività svolta dall'Istituto o Ente ecclesiastico (scuola o socio-assistenziale).

In caso di cooperative, società, associazioni, ecc., allegare copia dello statuto.

L'AGIDAE comunica l'accettazione formale e indica le modalità per effettuare il versamento della quota associativa fissata per ciascun anno solare.

QUOTE ASSOCIATIVE

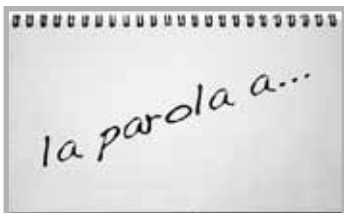
QUOTE ASSOCIATIVE 2011

Istituti	€ 350,00
Economi/Superiori	€ 150,00
Consulenti	€ 500,00

VARIAZIONI E DISDETTE

Qualsiasi variazione di indirizzo, telefono o gestione deve essere comunicata per iscritto all'AGIDAE, come pure la cessazione di attività o la disdetta di iscrizione.

sommario



4 Editoriale

P. Francesco Ciccimarra

6 ICI : gli orientamenti recenti della giurisprudenza

Paolo Saraceno

13 Il monitoraggio dell'equilibrio gestionale

Nicola Galotta

22 Progettare la formazione

Sr. Mimma Scalera

27 Codice Urbani: termine per la conclusione del procedimento autorizzativo nelle alienazioni

Edoardo Boitani

30 Formazione: Bruxelles seleziona AGIDAE LABOR

Martina Bacigalupi

32 Consulenza AGIDAE



Il 2010 lascia dietro di sé il ricordo di un evento particolare per l'Associazione: la celebrazione solenne del 50° di fondazione, una data che ha fatto passare in rassegna mezzo secolo di grande impegno profuso nel servizio agli istituti associati, accompagnati quasi per mano lungo i tornanti della storia di mezzo secolo, una storia che li ha visti protagonisti non secondari nel campo dell'educazione, della cultura, dell'assistenza, dell'accoglienza, della sanità, ecc..

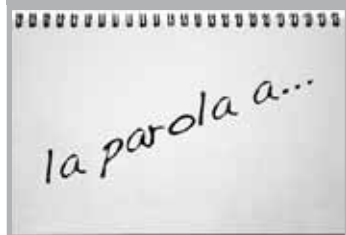
Questo tratto di strada, all'interno di un percorso di vita istituzionale spesso plurisecolare, è stato attraversato da vicende sociali, politiche, normative, che hanno visto gli istituti attori talvolta nascosti di una evoluzione generazionale costante che ha richiesto un continuo aggiornamento non solo di strutture ma anche e soprattutto di mentalità per reggere il passo spedito del tempo. L'Agidæ ha cercato di "governare" sotto il profilo gestionale il particolare ambito dei rapporti di lavoro con il personale laico sempre più numeroso nelle attività degli enti ecclesiastici. Ma dall'iniziale sottoscrizione dei Contratti Collettivi Nazionali si è passati progressivamente all'area della gestione delle controversie di lavoro, all'area della formazione permanente, all'ambito del finanziamento della formazione stessa (FONDER), a quello della certificazione di qualità, al supporto consulenziale costante nei diversi ambiti gestionali e territoriali, aperti a sfide verso istanze sempre nuove che si profilano all'orizzonte.

Un continuo interpretare e monitorare i segni dei tempi per la gestione delle opere apostoliche degli enti. E' maturata la consapevolezza che, al venir meno di un adeguato ricambio generazionale delle religiose e dei religiosi impegnati direttamente nell'apostolato, non poteva non prospettarsi in maniera sempre più accentuata il tema dell'aumento esponenziale dei costi di gestione, dapprima assorbiti in gran parte dal lavoro volontario del personale religioso. Di conseguenza, l'equilibrio gestionale delle opere è divenuto indiscutibilmente uno dei punti di maggiore attenzione del problema delle attività svolte, nella certezza che senza di esso qualunque progetto di risanamento e/o ristrutturazione e/o prosecuzione è destinato a restare senza futuro.

In questo quadro già complesso non sono mancate, soprattutto nell'ultimo quindicennio, le preoccupazioni derivanti da una legislazione fiscale che, nell'interpretazione ultra restrittiva della magistratura, ha tentato, e continua a farlo, un'opera di compressione che rischia di determinare un generale collasso delle nostre istituzioni. Nelle pagine che seguono il Lettore può rendersi conto direttamente di quanto ora detto. Neppure le ripetute "interpretazioni autentiche" del Legislatore riescono a scalfire l'orientamento dei giudici sull'argomento, al punto da rendere legittimo il dubbio su quale sia l'organo costituzionale realmente depositario del potere di governare la comunità civile.

Nel frattempo, si stanno facendo ulteriori passi per tentare di aggravare una situazione già al limite: in vista del Federalismo Municipale, al Governo, per trovare risorse finanziarie per i Comuni, non è parso vero mettere le mani su tutti gli immobili appartenenti agli enti non commerciali, quindi, agli istituti religiosi, con un'aggravante: mentre fino ad oggi ci si è battuti per esigere l'esenzione dall'ICI degli immobili adibiti ad attività "non esclusivamente commerciali" (scuola, assistenza, sanità, ricettività, ecc.) lo "schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di Federalismo Fiscale Municipale (292) trasmesso alla Presidenza della Camera il 9/11/2010, cancella dall'esenzione anche gli immobili destinati ad attività legate a fini di religione e di culto, ossia tutti (cfr. art. 5, comma 8). Superfluo commentare: sembra l'antifona di un de profundis. Tuttavia, speriamo in un ripensamento in extremis.

Il 2011 vede gli istituti impegnati nell'attuazione dei due nuovi CCNL sottoscritti per il triennio 2010-2012. Non c'è dubbio che l'elemento più innovativo, studiato ed apprezzato anche al di fuori, sia rappresentato dall'articolo sul PAP, il premio annuale di produttività, che, soprattutto nella valutazione della funzione docente, ha riscosso notevole interesse. Si tratta di un primo tentativo per dare un riconoscimento anche economico a quanti vivono la propria professionalità docente all'insegna del miglioramento continuo a beneficio della propria identità ma anche dei destinatari diretti della propria missione educativa. Si può finalmente affermare, dopo anni, che una nuova strada si è aperta.



Gli orientamenti recenti della giurisprudenza in materia di ICI per le attività degli Enti Ecclesiastici e non profit¹

L'esenzione ICI: l'asse temporale

Gli interventi della giurisprudenza, del legislatore e della prassi amministrativa nel corso degli anni, a partire dall'introduzione dell'ICI (1992), possono così essere rappresentati:

Periodo 1992 – 2004

Pochissimi sono stati gli accertamenti notificati agli Istituti, prevalentemente per attività ricettive.

Periodo 2004-2005

Periodo compreso tra le note Sentenze della Corte di Cassazione e l'emanazione della prima norma interpretativa (Art. 7, D.L. n. 203/2005, Governo Berlusconi).

A seguito delle Sentenze della Corte di Cassazione, diversi Comuni italiani procedono con accertamenti a pioggia sugli Istituti. Particolare il caso del Comune di Genova che, nell'arco di poche settimane, accerta tutti gli Istituti presenti nel suo territorio che esercitano attività scolastica. Ne segue un'autentica sollevazione popolare e lo stesso Comune delibera di modificare il proprio regolamento ICI per riconoscere il diritto all'esenzione per le scuole.

¹ Relazione tenuta durante il Convegno Nazionale di Studio dal titolo: “Finanziaria 2011 – Il Collegato Lavoro – I nuovi CCNL AGIDAE 2010-2012” svoltosi a Roma, presso la Pontificia Università Urbaniana, il 18/12/2010.

Periodo 2005 – 2006

Periodo compreso tra l’emanazione della prima norma interpretativa e la seconda norma interpretativa (Art. 39, D.L. n. 223/2006, Governo Prodi).

Viene emanata la ***prima norma interpretativa da parte del Governo Berlusconi. La norma recita testualmente:***

“l’esenzione disposta dall’articolo 7, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, si intende applicabile alle attività indicate nella medesima lettera a prescindere dalla natura eventualmente commerciale delle stesse”.

Il chiarimento normativo ha una forte ricaduta sulle attività di accertamento dei Comuni. Il Comune di Genova, in autotutela, il 7.02.2006 annulla l’accertamento notificato per l’anno d’imposta 1999 ad una scuola gestita da un Ente Ecclesiastico.

Dopo la vittoria delle elezioni della primavera 2006, il Governo Prodi interviene nuovamente sulla materia emanando una ***nuova norma interpretativa*** che dispone:

“l’esenzione disposta dall’articolo 7, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, si intende applicabile alle attività indicate nella medesima lettera che non abbiano esclusivamente natura commerciale”.

Periodo 2006 - 2009

Dopo l’emanazione della *seconda norma interpretativa*, le Commissioni Tributarie sembrano orientarsi in maniera più chiara rispetto al tema delle esenzioni ICI. Occorre considerare che i contenziosi sottoposti al giudizio delle Commissioni riguardano, prevalentemente, annualità precedenti il 2004. Molte Commissioni verificano la natura ***“non esclusivamente commerciale”*** delle attività esercitate. Altre Commissioni ritengono che la norma contenuta nel D.L. 223/2006 non abbia natura interpretativa e che vada, pertanto, applicata al *periodo successivo* alla sua emanazione.

La *Corte Costituzionale*, con due successive Ordinanze emanate tra il mese di dicembre 2006 ed il mese di gennaio 2007, ha sostenuto la ***necessaria coincidenza***, ai fini dell’applicabilità dell’esenzione, tra il ***soggetto proprietario*** degli immobili e il ***soggetto utilizzatore***.

Periodo 2009 - 2010

Il 26 gennaio 2009 il Ministero delle Finanze – Dipartimento delle Entrate - emana la **Circolare n. 2** con la quale chiarisce cosa debba intendersi per attività *“non esclusivamente commerciale”*:

“si può sostenere che quest’ultimo inciso debba essere riferito solamente alle specifiche modalità di esercizio delle attività in argomento, che consentano di escludere la commercialità allorquando siano assenti gli elementi tipici dell’economia di mercato (quali il lucro soggettivo e la libera concorrenza), ma siano presenti le finalità di solidarietà sociale sottese alla norma di esenzione”.

Coerentemente con tale impostazione, la stessa Circolare ha individuato i criteri attraverso i quali giudicare quali attività siano meritevoli di usufruire del regime di favore in materia di ICI.

In particolare, vengono determinati i criteri per:

- *attività assistenziali;*
- *attività previdenziali;*
- *attività sanitarie;*
- *attività didattiche;*
- *attività sportive;*
- *attività ricettive;*
- *attività culturali;*
- *attività ricreative;*
- *attività di religione e di culto.*

La Circolare sembra risolvere gran parte dei problemi interpretativi in materia di esenzione ICI per gli enti non commerciali. In base ai criteri elencati, sono meritevoli di esenzione ICI:

- a) le scuole paritarie;
- b) la ricettività *“sociale”* (pensionati universitari, pensionati per parenti di malati etc.);
- c) le attività sanitarie svolte in regime di accreditamento o convenzionate con la Regione;
- d) le attività assistenziali convenzionate.

Non sembrano, invece, meritevoli di esenzione le attività prive delle caratteristiche richieste:

1. scuole non paritarie;
2. cliniche private;
3. alberghi, etc.

Dopo l’emanazione della Circolare, la vicenda dell’esonenzione ICI sembra destinata a definirsi. In tutta Italia le Commissioni Tributarie cominciano ad accogliere i criteri in essa elencati. In linea generale, **sono accolti** i ricorsi che riguardano l’attività scolastica paritaria. Più difficile l’accoglimento dei ricorsi che riguardano l’attività ricettiva.

A *novembre 2009* la Corte di Cassazione torna a pronunciarsi sul tema dell’esonenzione ICI per gli immobili degli Enti Ecclesiastici destinati allo svolgimento di attività commerciali. Nonostante i diversi interventi normativi, regolamentari e gli autorevoli interventi della dottrina, la Suprema Corte ribadisce, nella sostanza, quanto già sostenuto nelle sentenze del 2004.

La sentenza viene immediatamente segnalata dalle organizzazioni degli enti locali ai Comuni, che riprendono con maggiore vigore l’attività di accertamento nei confronti degli Enti Ecclesiastici.

Dopo tale sentenza ed in coincidenza con l’inizio della primavera 2010, si è avuta netta la sensazione di un cambio repentino negli orientamenti delle Commissioni Tributarie su tutto il territorio nazionale.

A giugno 2010, la CTR della Lombardia ha accolto il ricorso di un Comune contro la sentenza di una CTP che aveva riconosciuto il diritto all’esonenzione ICI per *una Scuola paritaria*.

Le motivazioni delle Sentenze

Le decisioni delle Commissioni Tributarie variano molto in relazione ai diversi settori di attività:

Attività didattica

L’attività didattica è quella sulla quale c’è stata maggiore uniformità di orientamento da parte delle Commissioni Tributarie. Già dal 2004, all’indomani delle note sentenze della Corte di Cassazione, alcune Commissioni Tributarie riconoscevano il diritto all’esonenzione per gli immobili utilizzati per tale attività (es.: CTP di Viterbo).

Anche le Commissioni Tributarie di Genova hanno generalmente accolto i ricorsi presentati dagli Enti Ecclesiastici per gli immobili sede di scuole paritarie. In questa città ha pesato, in particolare, il cambio del Regolamento Comunale che ha riconosciuto il diritto all’esonenzione per le scuole a partire dal 2005.

Diverse sono, invece, le motivazioni delle sentenze:

- 1) “Non essendovi in seno all’Ente scopo di profitto, l’attività scolastica svolta non può considerarsi di carattere imprenditoriale” “la stessa Corte ha riconosciuto il diritto all’esonazione per le attività didattiche.” (CTP Viterbo, Sentenza n. 211 del 4.12.2004);
- 2) “Se il legislatore ha inteso affermare, con l’articolata successione di provvedimenti riferita, che l’esonazione si intende applicabile alle attività indicate nella lett. i) che non abbiano esclusivamente natura commerciale; è proprio a siffatto fatto obiettivo che deve aversi riferimento (CTR Toscana, Sentenza n. 11 del 30.04.2008)”;
- 3) “l’originaria formulazione del più volte citato art. 7 non prevede fra i requisiti richiesti per poter usufruire dell’esonazione che nell’immobile non vengano svolte attività commerciali ma solo il fatto, come sopra specificato, che la proprietà sia di un ente non commerciale e che sia dallo stesso utilizzato per le attività ritenute meritevoli di un trattamento fiscale di favore: entrambi gli elementi sono presenti nel caso di specie. D’altronde anche le successive modificazioni apportate, ed in particolare l’art. 39 del D.L. 223/2006 confortano, a parere del Collegio, tale interpretazione poiché viene precisato che l’esonazione di cui trattasi deve intendersi applicabile alle attività nell’art. 7, comma 1, lett. i) che non abbiano esclusivamente natura commerciale” (CTR Toscana, Sentenza n. 6 del 7.01.2009);
- 4) “spetta l’esonazione ICI ... secondo le precisazioni contenute nella Circolare Ministeriale n. 2 del 26.01.2009, atteso che l’attività didattica ivi svolta dalla Congregazione soddisfa i requisiti richiesti nella Circolare medesima” (CTP di Roma, Sentenza n. 187/57/10 del 13.04.2010).

Attività ricettive

Più diversificato l’orientamento in merito alle attività ricettive. In linea generale, le Commissioni Tributarie hanno verificato che l’attività non costituisca attività alberghiera: “..... gli immobili destinati a queste attività oggettivamente commerciali non rientrano nell’ambito dell’esonazione dall’ICI” – Pensionato Universitario (CTP di Roma, Sentenza n. 61/21/08 del 7.02.2008).

Attività assistenziali

“Il Collegio non condivide l’interpretazione dell’Ufficio che nega l’esonazione dell’ICI ritenendo che dette attività ravvisino lo svolgimento di un’attività commerciale, non potendosi dare tale valenza al solo pagamento delle rette senza tenere in alcuna considerazione le finalità religiose, assi-

stenziali e didattiche della Congregazione” (CTR Toscana, Sentenza n. 6 del 7.01.2009);

“L’attività non può considerarsi commerciale non solo perché è in regime convenzionale ma, soprattutto, perché il carattere solidaristico e non lucrativo di detta attività, e quindi di valore sociale, è stato riconosciuto dall’Agenzia delle Entrate” (CTP Toscana, Sentenza n. 20 del 23.03.2009).

La giurisprudenza della Corte di Cassazione

In tema di esenzione ICI la giurisprudenza della Corte di Cassazione, nel corso degli anni, non ha subito sostanziali modifiche. In continuità con le Sentenze del 2004, che riguardavano in particolare attività ricettive e sanitarie, la Suprema Corte ha, nel corso degli anni successivi, ribadito la propria posizione partendo, per il caso degli Enti Ecclesiastici, da quanto previsto dall’art. 16 lettere a) e b) della L. 222/1985.

La posizione della Corte di Cassazione sul punto può essere così riassunta:

- l’esenzione spetta per le attività di religione e di culto indicate alla lett. a) della norma;
- le attività indicate dalla lett. b) ("attività diverse da quelle di religione o di culto, quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro") sono, invece, in linea generale escluse dall’esenzione, a meno che, non essendo attività commerciali o esercitate per fini di lucro, non rientrino nel novero dell’esenzione in via diretta (assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura).

Questa, invece, la posizione della Cassazione sulle attività commerciali:

"un ente ecclesiastico può svolgere liberamente, nel rispetto delle leggi dello Stato, anche un'attività di carattere commerciale, ma non per questo si modifica la natura dell'attività stessa, e, soprattutto, le norme applicabili al suo svolgimento rimangono, anche agli effetti tributari, quelle previste per le attività commerciali, senza che rilevi che l'ente la svolga, oppure no, in via esclusiva, o prevalente" nonché il corollario per il quale "gli immobili destinati" da un ente ecclesiastico ad attività "oggettivamente commerciali", siccome non "soltanto ricettive o sanitarie" quindi "ricom-

prese nella previsione dell'art. 7, lett. i)", non rientrano "nell'ambito dell'esenzione dell'ICI" attesa l'irrilevanza della destinazione degli utili eventualmente ricavati "al perseguimento di fini sociali o religiosi".

E ancora:

“Le attività “indicate dalla L. 222/1985, lett. b) (diverse da quelle di religione e di culto) in quanto escluse dal richiamo, possono rientrare nella previsione agevolativa soltanto in quanto siano riconducibili a quelle, specificamente indicate dalla disposizione, che sono protette per tutti gli enti di cui al DPR 917/86 art. 87, comma 1, lett. c) e, come per gli enti non religiosi, a condizione che siano svolte esclusivamente allo scopo istituzionale protetto. La dimensione imprenditoriale, anche se non prevalente, dell'attività in essi esercitata esclude la condizione cui è subordinata l'esenzione ICI, così per gli enti laici come per quelli ecclesiastici (salvo, per questi ultimi, che si tratti di attività “di religione e di culto”).”

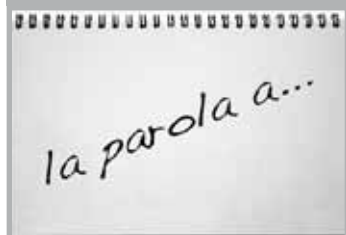
Le sentenze più recenti, presentano delle importanti novità:

- a) il rinvio alla Sentenza della Corte Costituzionale n. 119 del 1999;
- b) la negazione della funzione “interpretativa” delle due norme del 2005 e del 2006.

La Sentenza del 2.04.1999, n. 119, della Corte Costituzionale, ha, in particolare, stabilito che in base all'art. 7 del D.Lgs. 504/1992, le esenzioni dall'ICI previste **“alle lettere b), e), d) g), h), i) riguardano sempre immobili destinati ad attività peculiari che non siano produttive di lucro e di reddito.”**

Secondo le recenti sentenze della Corte di Cassazione, quanto affermato nella citata sentenza della Corte Costituzionale *non può essere smentito da successivi interventi del Legislatore*. Conseguentemente, la stessa Suprema Corte ha ritenuto non applicabili *ratione temporis* gli interventi normativi del 2005 e del 2006, negandone, quindi, la portata interpretativa: **“la retroattività propria dell'interpretazione autentica non tollera logicamente eccezioni al significato attribuito alla legge interpretata.”** (Corte Costituzionale, provvedimento del 27.07.2007, n. 330).

Sembra paradossale che neppure al Parlamento/Legislatore sia riconosciuto il potere e la prerogativa d'interpretare in maniera *autentica* una *propria legge*, quale appunto la legge sull'ICI.



Il monitoraggio dell'equilibrio gestionale nell'attività scolastica e socio-sanitaria-educativo-assistenziale: *elementi e fattori chiave*

Mettere in **equilibrio la gestione** di una qualunque realtà, sia essa commerciale sia domestica, e poi mantenere questo equilibrio non è mai stata una cosa semplice. Oggi questo tipo d'**impresa è diventato ancora più difficile e sfidante** di quanto lo fosse stato nel passato.

Purtroppo la necessità di raggiungere l'equilibrio della gestione non è generata da una mania di perfezionismo o di speculazione, ma sta diventando sempre di più un'**esigenza per garantire la sopravvivenza di ogni realtà**.

Fattori che influenzano l'equilibrio gestionale

La complessità del raggiungimento dell'equilibrio economico è condizionata da fattori di diverso tipo; brevemente li possiamo sintetizzare in: **fattori interni all'organizzazione e fattori esterni** o di contesto nel quale l'organizzazione è presente e svolge le proprie attività.

Sicuramente i fattori interni uniti alle peculiarità specifiche delle attività che l'organizzazione svolge hanno un'incidenza maggiore sia sulla complessità di gestione sia sul suo andamento finanziario. I fattori interni si riverberano repentinamente sull'equilibrio economico dell'organizzazione. Alcuni esempi di fattori interni possono essere: la complessità dell'organizzazione (chi decide, chi fa che cosa e quando); la preparazione/formazione normativa e professionale delle persone che a vario titolo lavorano nell'organizzazione; le capacità di gestione e leadership del gruppo "dirigente"; la tipologia di Clienti e, quindi, la qualità del servizio e delle Entrate; ecc.

¹ Relazione tenuta durante il Convegno Nazionale di Studio dal titolo: "Finanziaria 2011 – Il Collegato Lavoro – I nuovi CCNL AGIDAE 2010-2012" svoltosi a Roma, presso la Pontificia Università Urbaniana, il 18/12/2010.

I fattori esterni sono di varia natura e spesso s'intrecciano tra loro. Essi si riflettono direttamente o indirettamente sia sui fattori interni sia sull'organizzazione. Alcuni esempi di aree in cui si sviluppano i fattori esterni sono: sociale nazionale e locale; politico; legislativo/normativo; fattori legati a chi usufruisce dei prodotti e servizi erogati; ecc.

Cosa s'intende per equilibrio gestionale

Per equilibrio gestionale intendiamo lo stato in cui si trova l'organizzazione (sia essa un'impresa, un Ente o una famiglia) quando, a seguito delle varie azioni gestionali che si mettono in campo, si ottiene un funzionamento equilibrato dell'organizzazione.

Per **funzionamento equilibrato dell'organizzazione** intendiamo quello stato di funzionamento nel quale sono raggiunti gli obiettivi "costitutivi" con soddisfazione da parte di tutte le componenti principali: economiche, umane e dei soggetti che usufruiscono dei prodotti/servizi forniti dall'organizzazione.

Tra le varie componenti, quella che può condizionare in maniera preponderante le politiche e le azioni gestionali nei vari ambiti dell'organizzazione è sicuramente l'equilibrio della componente economica.

Da questo punto di vista l'equilibrio gestionale si raggiunge quando si verifica la seguente disequazione:

$$\text{Ricavi} - \text{Costi} \geq 0$$

Gli elementi di questa semplice formula, sintetizzano analiticamente l'esito di tutte le azioni della gestione (ordinaria e straordinaria) portate avanti nella realtà quotidiana dell'organizzazione.

E' evidente che la variabile "Ricavi" è la somma di tutte le quantità che a vario titolo costituiscono entrate economiche e che la variabile "Costi" è la somma di tutte le quantità che a vario titolo costituiscono uscite economiche.

Monitorare **l'equilibrio gestionale attraverso le attività economiche** significa essenzialmente tenere sotto controllo, e quindi governare, tutti i fattori che incidono sui due elementi "Ricavi" e "Costi" agendo in modo che la somma di tutti i Costi diretti ed indiretti siano sempre minori dei Ricavi complessivi.

In caso di disequilibrio di queste grandezze bisognerà compiere delle azioni correttive volte ad aumentare i Ricavi (nuove fonti di Ricavo oppure miglioramento delle attuali) oppure limitare i Costi (economie di scala, sconti, mettere in priorità le spese mandando avanti nel tempo quelle procrastinabili, ecc.). Non potendo agire con semplicità su una sola delle due grandezze, nella realtà quotidiana, si preferisce un'azione combinata sui costi e ricavi in modo da rendere l'azione più "morbida" e fattibile.

Per conoscere la natura dello squilibrio e per prevederlo da un punto di vista analitico, bisogna avere sotto costante **controllo di tutti gli indicatori** che sintetizzano l'andamento economico dell'organizzazione e che possono essere utilizzati come una spia che dà indicazioni idonee a capire: cosa non sta funzionando; cosa potrebbe non funzionare; cosa sta funzionando meglio oppure potrebbe funzionare meglio.

Un esempio di alcuni semplici indicatori:

- Ricavi medi previsti per mese e Ricavi medi effettivi per mese;
- Costi medi previsti per mese e Costi medi effettivi per mese;
- Giacenza di cassa (saldo cassa) e di gestione (Guadagno effettivo corrente);
- Pianificazione dei prossimi costi e ricavi attesi.

Avendo sotto controllo alcuni indicatori e facendone un'analisi periodica, è possibile studiare una modifica alla politica di gestione che nel breve/medio/lungo termine possa agire sui fattori che determinano l'andamento che s'intende smorzare o amplificare.

In altre parole, tenere sotto controllo l'andamento delle varie voci di spesa e di ricavo, da un punto di vista analitico, consente, alla presenza di situazioni inattese, di intervenire repentinamente cercando di agire sui vari fattori che determinano la spesa e il ricavo per correggerne/assecondare l'andamento.

Volendo raffinare il discorso, da un punto di vista contabile, la disequazione citata in precedenza andrebbe trasformata in:

$$\text{Ricavi} - \text{Costi} = G \quad (\text{con } G > 0)$$

Questo significa che il differenziale tra ricavi e costi rappresenta il guadagno (G).

Il **Guadagno** è la misura della bontà/validità dell'impresa. Esso serve a ripagare gli azionisti dei rischi che corrono nel realizzare e tenere in vita l'impresa.

Nel caso degli Enti Religiosi, invece, può rappresentare una fonte economica per la sopravvivenza delle religiose (copertura dei costi di struttura e di vita quotidiana delle religiose che non sono imputabili all'opera) oppure può rappresentare un salvadanaio per far fronte alle spese impreviste in analogia a tutte le gestioni familiari.

Avere molto, poco o nessun guadagno è una decisione politica che nel mondo laico è presa su base speculativa, mentre, nel caso degli Enti Religiosi, la questione merita una maggiore riflessione a causa delle specificità di questo mondo e delle loro Opere.

Se non si attua nessuna politica di monitoraggio e correzione, visto il contesto sociale ed economico odierno ed in alcuni casi per il carisma e l'opera di alcuni Enti Religiosi, **le due variabili "Ricavi" e "Costi" tenderanno a divergere naturalmente** rispetto alla disequazione iniziale.

In particolare, i ricavi tenderanno a diminuire sempre di più e i costi ad aumentare sempre di più. Questo stato di cose porterà inevitabilmente all'attuazione della seguente disequazione:

$$\text{Ricavi} - \text{Costi} < 0$$

Questa condizione esprime chiaramente uno **stato di "Perdita"**. In altre parole, per pagare i maggiori costi, si deve necessariamente attingere a riserve economiche straordinarie o a prestiti.

Il caso Enti Religiosi: relazione tra Costi e Guadagno

Alla base dell'equilibrio della gestione e del suo monitoraggio c'è la corretta progettazione e pianificazione di ciò che costituisce Ricavo e ciò che costituisce Costo. Dopo questa valutazione ne consegue automaticamente la determinazione di ciò che potrebbe essere il Guadagno. Inoltre, trattandosi di una progettazione o ipotesi di pianificazione (in altre parole di un “desiderato”), nella fase iniziale bisogna anche valutare le contromisure da adottare nel caso in cui alcune delle ipotesi/pianificazioni fatte non si dovessero avverare per fattori imprevisi.

Per determinare e monitorare correttamente gli elementi Costi e Guadagno, nel caso degli Enti Religiosi, è necessario stabilire a priori **quali e quanti “costi promiscui”** (costi legati a risorse condivise tra attività/Opera e famiglia/Comunità) cadono nella parte Costi e quanti finiscono necessariamente nella parte Guadagno. Per contestualizzare il concetto di “costi promiscui” facciamo alcuni esempi:

- le **spese di riscaldamento**, tipico esempio di spesa promiscua, hanno una ricaduta sia sulla parte Costi, in quanto fanno parte dei servizi generali previsti dall'attività, e sia sulla parte Guadagno, in quanto il consumo di riscaldamento per i locali non utilizzati per l'attività o nelle ore in cui non ci sono attività va attribuito alla famiglia.
- Il **costo di una Religiosa/o che insegna** nell'attività scolastica della congregazione può essere considerato al pari di un insegnante laico; quindi, la sua retribuzione equivalente entra nella componente Costi oppure può essere considerata come una volontaria ed in tal caso la sua retribuzione equivalente o costo legato alle spese quotidiane per la sua sopravvivenza vanno considerate nella determinazione della componente Guadagno.

Un'altra questione da non sottovalutare, sia per la determinazione dei costi promiscui e sia per la ricaduta economica generale che ha sull'equilibrio economico gestionale, è la **dimensione delle Case degli Enti Religiosi**. Infatti, è da tener presente che gli spazi sia se utilizzati che se inutilizzati hanno un costo di tenuta e manutenzione a metro quadro. Inoltre, hanno anche un valore commerciale di utilizzo (ricavo) quantificabile a metro quadro.

Molti metri quadri cumulano molti costi di utilizzo e di manutenzione (ordinaria e straordinaria), che gravano pesantemente sull'equilibrio economico-gestionale, ma possono anche cumulare molti ricavi diretti (nel caso di fitto) o indiretti (nel caso di utilizzo per l'attività).

I costi di tenuta degli immobili finiscono nella componente Costi per i metri quadrati utilizzati per l'attività e la restante parte finisce inevitabilmente sulla componente Guadagno, come se tutto lo spazio restante fosse utilizzato interamente dalla famiglia.

In presenza di un immobile da 1.000 m.q. di cui solo 100 m.q. utilizzati per l'attività è difficile immaginare che i Ricavi o i Guadagni dell'attività possano coprire interamente i costi dell'intera struttura.

Per mettere in equilibrio questo caso è necessario rendere redditizio lo spazio inutilizzato oppure affidarsi ad ulteriori entrate non derivanti direttamente dalle

attività (es. questue, donazioni, lasciti, pensioni delle religiose/i, rendite costruite nel tempo, ecc.).

Progettazione e Pianificazione dell'equilibrio economico

La progettazione e pianificazione dell'equilibrio economico, generalmente, si fa qualche mese prima dell'inizio dell'anno gestionale (inizio anno fiscale oppure inizio anno solare oppure inizio anno scolastico). Dopo questa fase c'è quella di monitoraggio che si occupa di verificare l'andamento della gestione e di misurare lo scostamento rispetto a quanto pianificato inizialmente. In caso di scostamento durante la fase di monitoraggio, dovranno essere definite le azioni correttive necessarie per rientrare sulla rotta iniziale e sono monitorati i loro effetti.

La progettazione e pianificazione economica possono essere condotte secondo **due linee di principio** diverse e opposte:

1. si parte dai costi, si stabilisce il guadagno atteso e si determinano i ricavi minimi necessari;
2. si parte dai ricavi possibili, si definiscono i costi sostenibili e si determina il Guadagno risultante.

Il processo di progettazione e pianificazione è di tipo iterativo: si segue una delle due strade, in genere il risultato iniziale non è soddisfacente per cui si raffina ulteriormente l'elaborato per arrivare a un risultato di equilibrio.

Ogni volta che si prende in considerazione un costo o un ricavo, bisogna riflettere sulla possibilità reale di ottenerlo e sulle ipotesi per cui quel costo o ricavo è possibile conseguirlo (valutazione del rischio).

Si tenga presente che in tutte le realtà esistono alcuni **Costi fissi che sono incompressibili**, per cui a fronte di questi costi è necessario trovare dei ricavi minimi (certi) da raggiungere necessariamente, per ottenere il pareggio di gestione. Inoltre, nel caso degli Enti Religiosi, esistono dei Guadagni fissi che è necessario raggiungere per sostenere le spese di gestione della Comunità che non sono riconducibili all'attività.

Nella composizione dei Costi è possibile identificare anche dei costi variabili (compressibili) che si genereranno solo in determinate condizioni, esempio costi di gestione proporzionali all'aumento della "domanda" (Ricavi variabili/auspicati).

In questo caso è necessario ricondurre la parte variabile dei costi e ricavi a quantità unitarie (Ricavo unitario e Costo unitario associato). Esempio: ogni ospite paga un pasto 5 euro/pasto ed ogni pasto costa 4 euro/pasto.

Principio di competenza per l'attribuzione dei costi e ricavi

Alla base del monitoraggio economico c'è il principio di attribuzione dei costi e ricavi per competenza. Questo significa che tutte le misure economiche si fanno rispetto alle quantità di soldi che dovrebbero essere presenti in cassa e non quelle che ci sono realmente.

In altre parole, si potrebbe arrivare al punto di avere 100 euro in cassa e di avere un bilancio a zero. Questo significa che i 100 euro che ho in cassa sono destinati a una

spesa fatta o da fare e non ancora pagata. Di fatto, spendere i 100 euro presenti in cassa vuol dire che si sta creando una potenziale perdita.

Altro caso è quello in cui si hanno 100 euro in cassa e si ha un bilancio con disponibilità 150 euro. Questo significa che sono state pagate tutte le spese fatte (debiti) e che si ha un credito di 50 euro da incassare, per il quale si dovranno fare delle azioni gestionali per il suo incasso.

Generalmente, gli Enti Religiosi utilizzano il principio di cassa (quello utilizzato anche dalle famiglie) con il quale non si riesce a fare un vero e proprio monitoraggio. La cosa più complessa, utilizzando questo principio, è stabilire l'andamento economico complessivo.

Esempio di determinazione dell'equilibrio economico per una scuola elementare

In questo esempio si vogliono descrivere sinteticamente gli elementi e le considerazioni da fare per determinare l'equilibrio economico di una Classe di scuola elementare.

Per portare avanti il ragionamento saranno fatte alcune ipotesi esemplificative e alcune premesse.

Per fare la pianificazione iniziale seguiamo l'approccio che parte dai costi.

Per prima cosa bisogna fare l'elenco di tutte le voci di spesa che concorrono direttamente all'attività scolastica. In seguito bisogna fare l'elenco dei costi indiretti o generali e la loro ricaduta sull'attività scolastica.

In via esemplificativa, di seguito sono sintetizzate le principali tipologie di spesa con la loro ripartizione percentuale (i valori sono effetto di un'analisi statistica):

Tipo di spesa	Peso
<i>Personale Docente e non docente</i>	70,00%
<i>Materiale didattico</i>	4,00%
<i>Utenze e Riscaldamento</i>	6,00%
<i>Materiali pulizie</i>	6,00%
<i>Manutenzioni</i>	10,00%
<i>Altre spese</i>	4,00%
	100,00%

Analizzando i vari costi si può notare che in una Scuola il costo più preponderante è quello legato al personale docente e non docente (indipendentemente dalla forma contrattuale).

Volendo analizzare meglio il costo del personale e la sua incidenza sulla determinazione dell'equilibrio economico, prendiamo ad esempio il caso di un insegnante di scuola elementare CCNL Agidae – Scuola:

Livello:	4
Ore settimana:	24
Retribuzione Lorda Mensile:	€1.461,70
Costo Azienda Mensile ⁽¹⁾ :	€2.046,38
Mensilità:	13

- (1) Per Costo azienda s'intende il reale costo del dipendente comprensivo di retribuzione lorda, quota previdenza conto azienda, incidenza INAIL, IRAP e quota TFR.

Costo Azienda Mese Scuola ⁽²⁾ (riproporzionato su 10 mesi):	€2.660,29
Costo Azienda Ora Scuola (riproporzionato su 10 mesi):	€25,58

- (2) Per Costo azienda mese scuola s'intende il costo azienda del dipendente compresa tredicesima riproporzionato sui 10 mesi scolastici in cui si paga la retta.

Ore totali d'insegnamento mese	€130,00
Costo Reale mensile	€3.325,37

Fatte queste valutazioni, si determina per ogni mese scolastico il costo della docenza in una classe di scuola elementare. Questo vuol dire che se si vuole il pareggio del solo costo insegnante, escludendo gli altri costi, sarà necessario introitare rette mensili per un importo pari al costo reale mese di insegnamento per 10 mesi (circa 33.253 euro/anno scolastico).

Se fissiamo la retta a circa 200 euro/mese/studente, per andare a pareggio con la sola docenza sono necessari per ogni classe circa 16 alunni.

Se consideriamo che la docenza è circa il 70% dei costi complessivi, allora il costo reale mese scolastico diventa di circa 4.750,53, il che significa avere in classe minimo 23 alunni per pareggiare tutti i costi e dal 24esimo alunno in poi comincia il guadagno.

Tutto questo senza considerare l'apporto del contributo per le scuole elementari dovuto alla parifica, che si aggira intorno a 1.600,00 euro/mese/studente.

Quest'altro introito potrebbe essere utilizzato per abbassare sensibilmente la retta oppure lasciando la retta inalterata a far fronte ad una riduzione di circa 50% degli studenti minimi per classe (in caso di crisi) per arrivare comunque al pareggio tra costi e ricavi.

Un'analoga analisi e attenzione andrà posta nell'organizzazione dei progetti didattici extra scolastici, per i quali andrà condotta un'indagine simile per verificare l'auto-sostenibilità e la remunerazione del progetto.

Esempio di determinazione dell'equilibrio economico per un'attività ricettiva

In questo esempio si vuole calcolare il prezzo minimo medio per ogni persona per

un servizio di mezza pensione.

I numeri successivi si basano su un caso reale di una casa di accoglienza che ha avuto 7.900 presenze in un anno (attenzione: una persona ospitata per tre giorni è contata con tre presenze).

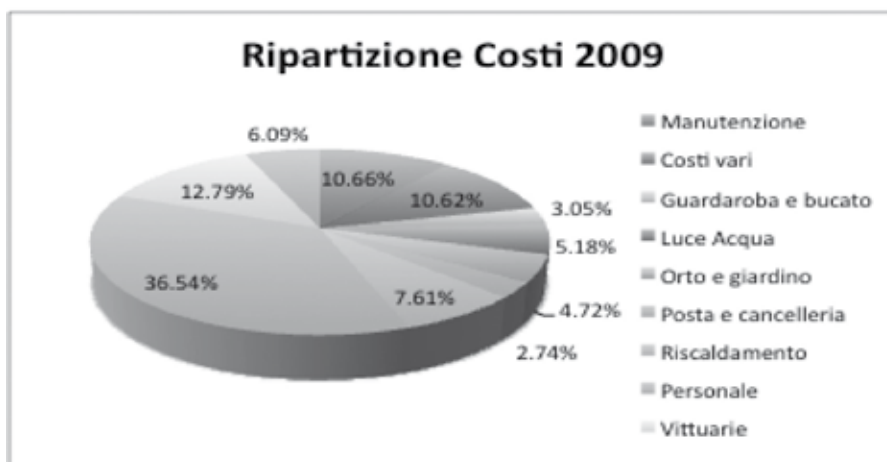
Nella struttura hanno lavorato al servizio di ospitalità essenzialmente le Religiose con pochi laici ed hanno conseguito il consuntivo costo riportato nella tabella successiva.

E' da notare che in questo caso sono state contabilizzate come costi tutte le spese, sia quelle della comunità sia quelle dell'attività. Poiché in questo caso tutta la struttura è stata adibita come accoglienza tranne le camere delle Religiose e tutte le Religiose contribuiscono all'attività, quindi tutte le loro spese sono state considerate come costi (emolumenti) e in questo caso il guadagno si potrebbe pensare di portarlo anche a zero.

Se si dividono i costi complessivi delle diverse voci per il numero di presenze totali, si riesce a determinare il costo da sostenere per ogni singola presenza e la ricaduta economica della singola voce di costo.

	Costi 2009	Costo medio a persona presenze 2009
Manutenzione	€ 35.000,00	€ 4,41
Costi vari	€ 34.880,00	€ 4,40
Guardaroba e bucato	€ 10.000,00	€ 1,26
Luce Acqua	€ 17.000,00	€ 2,14
Orto e giardino	€ 15.500,00	€ 1,95
Posta e cancelleria	€ 9.000,00	€ 1,13
Riscaldamento	€ 25.000,00	€ 3,15
Personale	€ 120.000,00	€ 15,13
Vittuarie	€ 42.000,00	€ 5,29
Tasse e Assicurazioni	€ 20.000,00	€ 2,52
Totale costi	€ 328.380,00	€ 41,39

Se si dividono i costi complessivi delle diverse voci per il numero di presenze totali, si riesce a determinare il costo da sostenere per ogni singola presenza e la ricaduta economica della singola voce di costo.



In questo caso l'incidenza del costo del personale è sensibilmente inferiore rispetto al caso scuola. Questo fenomeno deriva sia dal fatto che ci sono le Religiose coinvolte direttamente dell'attività (il numero di laici coinvolto è basso) e sia al fatto che questo tipo di attività si basa essenzialmente sulle cose materiali (fitto della stanza e vitto) e meno su cose immateriali come il trasferimento di conoscenza tra persone (utilizzo di risorse umane).

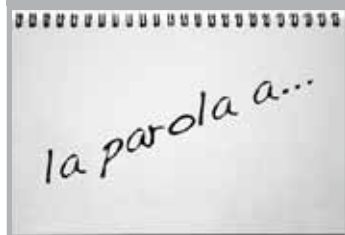
E' importante notare che i costi non sempre crescono e decrescono in maniera lineare con la presenza di ospiti. In particolare, se il personale minimo della cucina è dimensionato per produrre 50 pasti, i costi del personale di cucina saranno gli stessi sia in presenza di 10 ospiti che in presenza di 50 ospiti. In altre parole, i costi crescono e decrescono a scaglioni.

Conclusioni

L'equilibrio gestionale è turbato da molteplici fattori che, a volte, siamo costretti a subire. E' però necessaria un'azione correttiva per riportare la gestione in equilibrio o almeno tentare di riportarla il più vicino possibile al punto di equilibrio.

Per monitorare l'equilibrio e conseguentemente individuare le azioni correttive necessarie a rimettere in rotta la nostra gestione, è propedeutica la progettazione iniziale del punto di equilibrio (bilancino di apertura d'anno). Non progettare l'equilibrio significa non "tracciare la rotta" che si vuole compiere; quindi significa *"navigare a vista, lasciandosi guidare dagli eventi"*. Per condurre le fasi di progettazione e monitoraggio dell'equilibrio gestionale esistono delle metodologie e dei modi di fare che possono essere imparati. Per individuare azioni correttive efficaci, invece, è necessario avere: conoscenza e competenza profonda del "sistema" che si gestisce, fermezza, spirito critico e un pizzico di fantasia.

Tutto ciò può sembrare impegnativo, complesso, impossibile e talvolta inutile. Questa difficoltà apparente non deve rappresentare un alibi al tentativo di raggiungere l'equilibrio gestionale necessario non solo all'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse che si hanno a disposizione, ma talora per sopravvivere a problemi che affliggono gli Istituti costringendoli talvolta alla chiusura.



La condizione umana è oggi caratterizzata da spazi, da tempi e da relazioni che sono qualitativamente nuovi. Accelerazione, globalizzazione e imprevedibilità sono gli aspetti caratterizzanti queste novità. I ritmi temporali dell'esistenza umana appaiono sempre più veloci, mentre lo spazio di pertinenza di ogni esperienza individuale si sta allargando ai confini dell'intero pianeta. Oggi "il mercato non è più riducibile nei limiti territoriali di uno Stato o di una comunità di Stati, ma appare come un "villaggio globale", uno spazio senza confini e senza barriere, favorito dalle nuove tecnologie della comunicazione, un mondo omogeneo, anche se fortemente disuguale"¹.

L'avanzamento tecnologico ha impresso una svolta decisiva sul sistema comunicativo e sui processi produttivi come anche l'evoluzione tecnologica dei mezzi di trasporto accresce la mobilità fisica.

L'effetto più generale della globalizzazione sarebbe quello di modificare la rappresentazione sociale della *distanza*, di attenuare il rilievo dello spazio territoriale e di ridisegnare i confini del mondo senza tuttavia abatterli². Si assiste da una parte allo sviluppo dell'universalismo, della partecipazione, dell'allargamento degli orizzonti, ma anche alla detenzione dei poteri dell'economia, della politica e della cultura da parte di pochi. La globalizzazione e la informatizzazione contribuiscono ad aumentare disoccupazione e sottoccupazione. Si evidenzia un aumento delle disuguaglianze, con piccole élites di specialisti e masse di persone dequalificate. A tale fenomeno sociale si aggiunge il flusso migratorio che fa appello al sistema politico ed economico della nostra Italia. Gli immigrati sono i poveri del Sud e dell'Est che bussano alla porta dell'Europa alla ricerca di una vita più

¹PIERO DI GIORNI, *Persona, globalizzazione e democrazia partecipativa*, Ed. Franco Angeli il punto, Milano, 2004, p.11.

²Cfr. DANILO ZOLO, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Editori Laterza, 2004.

dignitosa. Spesso la risposta ai loro bisogni è fatta di semplici gesti di accoglienza che rischiano di sfociare nell'assistenzialismo o nella delega ad istituzioni pubbliche locali e nazionali.

Inoltre, il clima culturale che oggi si respira non è certo favorevole all'acquisizione di un'autentica formazione religiosa. L'orizzonte radicalmente secolarizzato della nostra società ha come esito l'insignificanza o l'irrilevanza della domanda religiosa.

La secolarizzazione confluisce in un'interpretazione utilitaristica e radicalmente pragmatica dell'agire umano. L'equazione tra bisogno e valore si traduce nell'assimilazione piena di logiche produttive, efficientiste e consumiste che sottraggono alla dimensione religiosa l'*humus* al quale ancorarsi.

L'abbandono di valori impedisce in radice la possibilità di accesso alla ricerca della trascendenza e del mistero assoluto.

Nasce così la globalizzazione che genera un'omogeneizzazione di stili di vita e di pratiche di consumo, influenza la convivenza tra popoli diversi, creando a volte una separazione tra le persone.

Si assiste sempre più ad un diffuso bisogno ed una carenza di relazioni umane significative, ad un isolamento e solitudine, a forme di violenza strisciante e palese all'interno delle famiglie e dei gruppi

sociali, una massiccia criminalità organizzata e il degrado di territori, a forme estreme di offesa alla dignità della persona (pedofilia, tratta di persone a scopo di sfruttamento, ecc.), ad una crescita quantitativa dei poveri ed estensione di nuove tipologie di disagio, esclusione sociale, all'affermarsi di una marginalità che rischia di divenire strutturale quando deriva da mancanza cronica di lavoro, alla caduta della coscienza sociale e al rapporto tra bene personale e bene comune e la conseguente rinuncia all'impegno attivo come cittadino solidale, al calo della tensione partecipativa, con una percezione della politica sempre più lontana dai bisogni dell'uomo e interessata a soddisfare i bisogni di pochi³.

Il pensiero modernista riconosce un'importanza suprema ad ideali come la razionalità, l'obiettività, il progresso e ad altre idee di derivazione illuministica, idee caratterizzanti le correnti del positivismo e del realismo ottocentesco.

Il postmodernismo s'interroga sulla reale esistenza di tali ideali. In altri termini, la teoria del postmoderno mette in evidenza che sia le condizioni economiche, sia quelle legate all'evoluzione tecnologica hanno plasmato una società, in cui la fanno

³Cfr. CARITAS ITALIANA, FONDAZIONE "E. ZANCAN", *Ripartire dai poveri. Rapporto 2008 su povertà ed esclusioni sociali in Italia*, Ed. Il Mulino, Bologna 2008.

da padroni i media finendo per essere una grande macchina che clona uomini e donne che non comunicano tra loro. Si autoreferenziano per quanto riguarda l'agire e gli pseudo ideali che coltivano, dimenticando l'importanza del ruolo del cristianesimo che si è sempre posto dalla parte dell'uomo.

Il "Rapporto all'UNESCO della Commissione Internazionale sull'Educazione per il Ventunesimo secolo"⁴ individua alcune tensioni forti fra la società e i sistemi scolastici, come ad esempio, i conflitti fra realtà globali e locali, fra tradizione e modernità, esigenze di lungo e di breve periodo, competizione e preoccupazione per l'uguaglianza delle opportunità, straordinaria espansione delle conoscenze e capacità umana per assimilarle, valori spirituali e materiali, ecc. Inoltre, il rapporto della commissione francese dell'UNESCO⁵ aggiunge altri elementi a questo quadro, ponendo alcune questioni sollevate dalla globalizzazione e che influenzano tutte le aree dell'attività umana e non solo dell'economia.

Secondo quest'analisi, i sistemi scolastici devono essere rivisti

molto seriamente e forse riprogettati per poterli adattare al contesto esterno. Essendo, però, il sistema scolastico complesso, il suo rinnovamento dovrebbe tener conto di tutte le componenti e dei rapporti fra di loro in termini olistici. In particolare, le seguenti componenti devono essere considerate: studenti, aree curriculari, modi di apprendere, ICT, strutture della scuola, risorse, docenti.

In realtà il ruolo dei docenti è destinato a cambiare in modo profondo: essi diventeranno rapidamente dei manager e dei facilitatori dell'apprendimento, progetteranno, adatteranno, gestiranno e valuteranno gli ambienti d'apprendimento per migliorare la qualità del profitto degli allievi⁶.

Si tratta di fare in modo che la scuola sia una comunità educante che abbia l'impegno di promuovere la crescita dell'uomo e del cittadino, attraverso l'approccio critico alla cultura, in quanto «spetta alla scuola *coltivare* con assidua cura le facoltà intellettuali, creative ed estetiche dell'uomo; *sviluppare* retta-mente la capacità di giudizio, la volontà e l'affettività; *promuovere* il senso dei valori; *favorire* le giuste attitudini e i saggi comportamenti; *introdurre* nel patrimonio culturale

⁴DELORS J. et al. (1996), *Learning: The Treasure Within. A powerful plea for viewing education in the broader context of its interaction with society*, International Commission on Education for the Twenty-first Century, Report per l'UNESCO.

⁵Cfr. CORNU B., (2001), *Winds of change in the teaching profession*, French National Commission, Report per l'UNESCO.

⁶Cfr. MIDORO V. (2003), *Le ICT nella pratica e nello sviluppo professionale dei docenti*, TD tecnologie Didattiche, Ed. Menabò, Ortona, n. 30.

acquisito dalle generazioni precedenti; *preparare* per la vita professionale il rapporto amichevole tra alunni di diversa indole e condizione, inducendoli ad aprirsi alla reciproca comprensione»⁷.

E' necessario elaborare nuovi percorsi formativi, in cui sono coinvolti tutti gli attori del mondo della scuola e della formazione, affinché si elaborino nuovi modelli culturali che integrino il sapere tecnico, il sapere scientifico e il sapere umanistico perché si crei una coscienza cristiana fortemente incentrata su una serie di valori come la solidarietà, la gratuità, la giustizia sociale, la legalità e l'educazione all'impegno politico, cioè una concezione politica della professione e del lavoro, della coscienza di essere cittadino responsabile.

L'AGIDAE nella sua identità ed organizzazione garantisce la valorizzazione professionale delle risorse umane e l'aggiornamento professionale dei lavoratori attraverso il FOND.E.R.

Il FOND.E.R. (Fondo Paritetico Interprofessionale Nazionale per la Formazione Continua negli Enti Religiosi) si prefigge, infatti, il miglioramento della competitività delle imprese e l'accrescimento dell'occupabilità dei lavoratori. Questo fondo interprofessionale si sofferma principalmente sulle attività di ca-

rattere scolastico, nonché socio-sanitario, assistenziale, educativo, gestite da Istituti dipendenti dall'autorità ecclesiastica. Da un lato, questo settore si caratterizza per una particolare necessità di formazione continua degli occupati; dall'altro lato, pur nella eterogeneità delle attività contemplate, il settore si presenta caratterizzato dall'ispirazione religiosa cattolica. Le parti sociali ritengono che l'ispirazione religiosa cattolica costituisca un tale elemento di peculiarità del settore delle attività gestite da enti dipendenti. Questa è un'ottima opportunità a cui gli Istituti religiosi non devono rinunciare perché possano le scuole diventare palestre di formazione e di rinnovamento pedagogico e didattico, per rispondere con competenza professionale ai bisogni formativi che la società ci pone dinanzi nello sviluppo post-moderno.

In più parti nel contratto AGIDAE emerge l'attenzione al settore della formazione e dell'aggiornamento professionale a tutela dei lavoratori. Infatti, l'art. 48, comma 5, recita così: "Le ore per la partecipazione ai corsi di aggiornamento professionale e didattico, di formazione e riqualificazione del personale comprese le attività connesse alla gestione del Sistema Qualità, promossi dalla Scuola durante i periodi di attività didattica fuori del normale orario di lavoro, per un massimo di 40 ore annue, distri-

⁷PAOLO VI, *Gravissimum Educationis* n. 5, in www.vatican.va.

buite in non più di 10 giorni annui, vengono recuperate trasformandole in giorni di ferie aggiuntive"; inoltre, al comma 18 sono indicate nel punto 1 (per un massimo di 50 ore annue) alla lettera a) le attività di aggiornamento che comunque rimanda al comma 5.

Questo evidenzia un'attenzione del tutto privilegiata che viene data alla formazione dei lavoratori, in diversi ambiti dalla sicurezza alla didattica, dal primo soccorso alla comunicazione, dalla progettazione alla gestione dei servizi socio-sanitari-assistenziali.

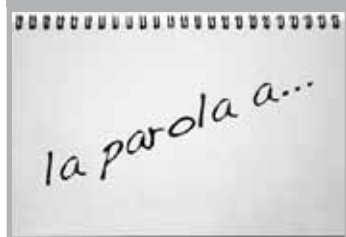
L'AGIDAE LABOR, inoltre, ha come missione istituzionale la valorizzazione delle professionalità inserite negli enti religiosi associati ad AGIDAE. La formazione non è infatti intesa come un intervento straordinario, ma come metodo permanente per supportare la crescita degli Istituti religiosi.

Diversi sono i percorsi formativi che l'AGIDAE LABOR promuove che hanno la finalità proprio dell'aggiornamento e della riqualificazione professionale.

Si tratta, quindi, di *progettare* la formazione, a partire dai fabbisogni formativi che emergono nel contesto di riferimento, affinché non solo possa migliorare la qualità del servizio, ma lo stesso servizio sia sempre di più una risposta all'ispirazione carismatica dell'Istituto.

Si tratta, allora, di *progettare*

una formazione continua del personale docente e non docente, per una formazione integrata dal punto di vista culturale, sociale e religioso. E' necessario costruire dei percorsi di formazione che abbiano funzione laboratoriale, capaci di rendere ogni soggetto protagonista attivo e corresponsabile. Quest'ultimo deve spingere le scuole di ogni ordine e grado a scegliere sempre metodologie educative che pongano al centro la persona nella sua integrità, la costruzione di itinerari di pace, di giustizia e di solidarietà sociale, di interculturalità e di accoglienza del diverso, di tutela di tutti e in modo particolare della donna. La cultura è un mezzo per l'evangelizzazione, rivolta a tutti e in modo particolare ai nuovi poveri della nostra società. E' su questi che a volte la stessa società civile e lo Stato giocano le scelte dello sviluppo, dell'impresa, del liberismo di mercato e dell'accumulo del profitto. La creazione non più solo di scuole, ma anche di centri culturali che aggiungono *un di più* alla semplice istruzione come luogo di incontro per un'educazione e per una coscientizzazione dell'uomo, per l'elaborazione di progetti nuovi capaci di creare percorsi di pace nei solchi dell'umanità infranta, sentieri di apertura all'altro e di accoglienza della diversità, percorsi di solidarietà sociale e di cooperazione per la crescita di una società multiculturale.



Termine per la conclusione del procedimento autorizzativo all'alienazione di bene immobile culturale appartenente a ente ecclesiastico civilmente riconosciuto

1. Come è noto, ferme restando le licenze canoniche, l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto che intenda alienare, a soggetto diverso dallo Stato, un proprio immobile, o sua porzione¹, **riconosciuto di interesse culturale – cioè un bene culturale** - deve essere previamente autorizzato dal Ministero per i beni e le attività culturali (Art. 56, comma 1, lettera b, del codice "Urbani", approvato con decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni).

Nel concetto di alienazione rientrano sia i trasferimenti a titolo oneroso che quelli a titolo gratuito, per cui anche la donazione di un bene culturale tra enti ecclesiastici civilmente riconosciuti è sottoposta alla preventiva autorizzazione; questa è prescritta, inoltre, per la permuta, le costituzioni di ipoteca e, in generale, per i *"negozi giuridici che possono comportare l'alienazione di beni culturali."*

Il predetto articolo 56 dispone anche in ordine alla richiesta di autorizzazione, che è rilasciata, su parere della soprintendenza di settore, dal competente direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici.²

2. Il codice "Urbani" - a differenza di quanto già stabilito per il procedimento di verifica dell'interesse culturale (da concludersi entro centoventi giorni³) – non ha fissato il termine per la conclusione del procedimento autorizzativo dell'alienazione.

A ciò ha finalmente provveduto il decreto del Presidente del Consiglio dei

¹ La Suprema Corte di Cassazione ha affermato che nel concetto di alienazione di bene immobile è compresa *"anche la costituzione di diritti reali limitati."* (Sentenza 12 luglio 1979, n. 4049).

² Cfr. art. 18, comma 1, lettera l), e art. 17, comma 3, lettera h), del D.P.R. 26/11/2007, n. 233, aggiornato con le modifiche apportate dal D.P.R. 2/7/2009, n. 91.

³ Cfr. art. 3, comma 1, del decreto del Capo Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici in data 25/1/2005, e art. 12, comma 10, del codice "Urbani", approvato con d.lgs. 22/1/2004, n. 42, e successive modificazioni.

Ministri in data 18 novembre 2010, n. 231, entrato in vigore il 5 gennaio 2011 (giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 2 del 4 gennaio c.a.), recante: *"Regolamento di attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990 n. 241, riguardante i termini dei procedimenti amministrativi del Ministero per i beni e le attività culturali aventi durata superiore a novanta giorni."*

L'articolo 1 del predetto decreto recita:

"1. Il presente regolamento si applica ai procedimenti amministrativi attribuiti alla competenza del Ministero per i beni e le attività culturali che conseguano obbligatoriamente ad iniziativa di parte ovvero debbano essere promossi d'ufficio, i cui termini siano superiori a novanta giorni."

2. Ciascun procedimento si conclude nel termine stabilito nella tabella di cui all'allegato 1 che forma parte integrante del presente regolamento."

Orbene, il n. 12 della citata tabella è riferito alla *"Autorizzazione all'alienazione di beni culturali appartenenti a Stato, regioni e altri enti pubblici territoriali, nonché a enti e istituti pubblici o a persone giuridiche private senza fine di lucro"* - Art. 56, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 - e vi si stabilisce che il relativo procedimento **si conclude entro il termine di centoventi (120) giorni, decorrente dal ricevimento della domanda.**

Il predetto termine può essere sospeso *"per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni."* (Art. 2, legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni).

Il succitato regolamento (Art. 2) ha abrogato, tra l'altro, la tabella allegata al decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali del 13 giugno 1994, n. 495, che prevedeva al n. 19 il termine di trecentotrenta giorni per la conclusione del procedimento amministrativo per l'*"Autorizzazione alienazione beni immobili di enti o istituti legalmente riconosciuti"* (Artt. 26 e 27, legge 1/6/1939, n. 1089).

3. Decorso il termine per la conclusione del procedimento autorizzativo senza che vi sia stato un provvedimento espresso, può essere proposto ricorso avverso il silenzio al competente Tribunale Amministrativo Regionale (TAR), *"anche senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente, fin tanto che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno"* dalla scadenza del suindicato termine di centoventi giorni (Art. 2, comma 4-bis, legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni).

Il codice del processo amministrativo disciplina la tutela in materia di silenzio dell'amministrazione⁴.

Il giudizio in questione è trattato in camera di consiglio e *"i termini processuali*

⁴ Cfr. art. 2, comma 8, della legge n. 241 del 1990, come modificato dall'art. 3, comma 2, lettera a), delle *"Norme di coordinamento e abrogazioni"*, contenute nell'allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, che ha approvato, tra l'altro, il codice del processo amministrativo.

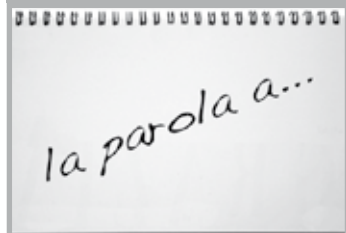
sono dimezzati rispetto a quelli del processo ordinario, tranne quelli per la notificazione del ricorso introduttivo, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti." (Art. 87 del codice del processo amministrativo).

È da rilevare che:

- poiché il procedimento per l'autorizzazione all'alienazione concerne un bene culturale **non** è applicabile il meccanismo del silenzio-assenso⁵;
- il competente direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici può emettere l'autorizzazione all'alienazione anche dopo la scadenza del predetto termine di centoventi giorni.

⁵ Cfr. art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, nel testo novellato dall'art. 3, comma 6-ter, del D.L. 14/3/2005, n. 35, così come modificato dalla legge di conversione 14 maggio 2005, n. 80.

CCNL AGIDAE	QUOTE ASSOCIATIVE 2011
Sono disponibili i nuovi CCNL 2010-2012. - Costo a copia: € 5,00. - Modulo d'ordine e modalità di pagamento sul sito www.agidae.it.	Il 31 gennaio 2011 è scaduto il termine per il versamento della quota associativa per l'anno in corso. Chi non avesse ancora regolarizzato la propria posizione, può farlo come segue: - in sede AGIDAE, dal lunedì al venerdì, ore 9:00–17:30 (orario continuato); - tramite bonifico bancario: IBAN: IT11A0558403230000000020551 - c/c intestato ad AGIDAE -, indicando nella causale il codice associato; - tramite ccp n° 39600002, intestato ad AGIDAE. Quote associative 2011 ➤ Istituti: € 350,00; ➤ Economi: € 150,00; ➤ Consulenti: € 500,00.



Bruxelles seleziona AGIDAE LABOR

Le più interessanti agenzie formative dell'Unione Europea si incontrano per una settimana di studio dedicata alla formazione continua. E tra queste anche Agidae Labor, che è stata selezionata dalla Commissione Europea per partecipare all'incontro che quest'anno sarà organizzato in Repubblica Ceca.



L'incontro di quest'anno è organizzato dalla Faculty of Economics, della West Bohemia University in Pilsen e sarà focalizzato sulla collaborazione tra gli enti di formazione e gli stakeholders in Europa. Queste "visite di studio" sono atti-

vità collocate all'interno del Programma Trasversale Lifelong Learning Programme e consentono ai responsabili delle agenzie di formazione di effettuare brevi periodi di scambio e confronto con i colleghi di analoghe realtà europee.

Un'occasione di altissimo livello in cui è possibile scambiare opinioni ed esperienze sul tema della formazione continua e su questioni prioritarie europee e nazionali.

*Oltre ad Agidae Labor, **unico rappresentante italiano**, a comporre il gruppo ci saranno due istituzioni tedesche, la Emil-Possehl-Schule di Lubecca e la Federal Institute for Vocational Education and Training di Meckenheim, e un'agenzia formativa di Istanbul.*

Non solo. Completano il panorama delle realtà europee presenti la portoghese Escola Profissional de Vagos, l'estone Extracurricular school of arts "Kullo" e il Dipartimento per l'educazione di Aruba, geograficamente collocato nei territori d'oltre-

oceano olandesi.

È evidente, quindi, l'importanza che l'evento internazionale rappresenta nel percorso di aggiornamento e miglioramento dell'offerta formativa di Agidae Labor.

Un consesso da cui tornare arricchiti per rilanciare il programma formativo dell'anno venturo. Un consesso di cui quest'anno saremo parte integrante.



Lifelong Learning Programme
Programma di apprendimento permanente



Al Rappresentante legale dell'Ente / Istituto
e per conoscenza al/alla Sig./Sig.ra Martina BACIGALUPI

Agidae Labor sms
via V. Bellini 10
00198 Roma

Fax (+39-0) 06 85 45 72 11

Firenze, 20/01/2011
Prot. 2168/D9A

OGGETTO: Programma LLP – AUTORIZZAZIONE Visite di Studio – Anno 2010/2011 – scadenza 15/10/2010

L'Agenzia Nazionale LLP Italia ha approvato la candidatura per l'azione in oggetto presentata alla scadenza del 15 ottobre 2010 dal vostro Istituto/Ente, per conto del/della Sig./Sig.ra Martina BACIGALUPI.

Si autorizza pertanto il/la Sig./Sig.ra: Martina BACIGALUPI
alla realizzazione della Visita di Studio numero: 257
titolo: Cooperation between education institutions and stakeholders
tematica: Education for active citizenship and sustainable development
nelle date: (mm/gg/aa) 5/23/2011 - 5/27/2011
paese: CZ

CONSULENZA AGIDAE IN SEDE E FUORI

GIORNI	SEDI	ORARIO	PERSONE DISPONIBILI
Martedì	AGIDAE – Torino Tel. 327/8138999	09.00 – 12.00 15.00 – 18.00	Sr. Albina Bertone
Mercoledì	AGIDAE – Roma	11.30 – 17.30	P. Francesco Ciccimarra
	AGIDAE – Torino Tel. 327/8138999	09.00 – 12.00 15.00 – 18.00	Sr. Albina Bertone
Giovedì	AGIDAE – Roma	11.30 – 17.30	P. Francesco Ciccimarra
	AGIDAE – Torino Tel. 327/8138999	09.00 – 12.00 15.00 – 18.00	Sr. Albina Bertone
	AGIDAE – Bari Tel. 080/2088431	16.00 – 18.00	Sr. Mimma Scalera
Venerdì	AGIDAE – Torino Tel. 327/8138999	15.00 – 18.00	Sr. Albina Bertone

CITTÀ	PERSONE DISPONIBILI	TELEFONO	FAX
Brescia	M. Maria Bar	030/2005569	030/2005569
Chieti	Sr. Maria Annunciata Vai	0871/65719	0871/63313
Milano	Sr. Franca Chemel	02/876247	02/8052413
	Sr. Emanuela Brambilla	02/58345224	02/58306174
Padova	Sr. Daniela Gallo	338/4802854	049/850617
Roma	Sr. Donatella Zordan	333/9656395	06/80662610
Bari	Sr. Mimma Scalera	06/85457180 – 339/6225833	06/85457181

Consulenza in AGIDAE	Giorno	Orario	Persone Disponibili
Paghe e pensioni	Lunedì	14.30 17.30	Ettore Ferraro
Assicurativa	Mercoledì	14.30 17.30	Janua Broker srl
Fiscale	Giovedì	14.30 17.30	Paolo Saraceno
Progetti formativi	Dal Lunedì al Venerdì	9.00 16.00	Martina Bacigalupi
Legale	Venerdì	14.30 17.30	Armando Montemarano

CERTIFICAZIONE DI QUALITÀ

Martedì e Giovedì	10.00 16.00	Giorgio Capoccia – <i>Direttore AGIQUALITAS</i>
-------------------	-------------	---



AGIDAE LABOR:

Lo sviluppo delle professionalità
negli Istituti religiosi



Agidae Labor sms
Via V. Bellini 10
00198 Roma
agidaelabor@agidaelabor.it
www.agidaelabor.it
Tel.: 06/85.457.201
Fax: 06/85.457.211



AGIQUALITAS:

Il nuovo valore aggiunto
delle
Certificazioni di Qualità

Agiqualitas srl
Via V. Bellini 10
00198 Roma
segreteria@agiqualitas.it
www.agiqualitas.it
Tel.: 06/85.457.301
Fax: 06/85.457.311



SGQ N° 085 A Rev. 04

AGIDAE ASSOCIAZIONE
GESTORI
ISTITUTI
DIPENDENTI
AUTORITÀ
ECCLESIASTICA